

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

86.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 27 OTTOBRE 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANCARLO GIORGETTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Guerra Maria Cecilia (PD)	7, 10, 15
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3	Marantelli Daniele (PD)	14
Audizione di rappresentanti della società SO.SE – Soluzioni per il sistema economico S.p.A. sulle attività concernenti l'attuazione del federalismo fiscale (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione)		Paglia Giovanni (SI-SEL)	6, 8, 9, 10, 15
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i> ..	3, 8, 11, 16, 17	Porcelli Francesco, <i>Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.</i>	5, 6, 7, 8, 9, 10
Ceriani Vieri, <i>Amministratore delegato della società SO.SE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.</i>	3, 6, 9, 10, 11, 16	Stradiotto Marco, <i>Responsabile rapporti istituzionali per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.</i>	10, 12, 17
De Menech Roger (PD)	13	Zanoni Magda Angela (PD)	11
D'Inca Federico (M5S)	14	ALLEGATO: Documentazione depositata dai rappresentanti della società Soluzioni per il Sistema Economico – SO.S.E. S.p.A.	18
Gibiino Vincenzo (FI-PdL)	11		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della società SO.SE – Soluzioni per il sistema economico S.p.A. sulle attività concernenti l'attuazione del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della società SO.SE – Soluzioni per il sistema economico S.p.A. sulle attività concernenti l'attuazione del federalismo fiscale.

Il dottor Vieri Ceriani è all'esordio in Commissione nella qualità di amministratore delegato della società, mentre il dottor Porcelli e il dottor Stradiotto li abbiamo già avuti ospiti in precedenza.

L'oggetto dell'audizione è l'attività della SO.SE che, come sapete, è molto attiva sul fronte del federalismo fiscale, di cui si occupa la nostra Commissione.

Ringrazio ancora i nostri ospiti e do subito la parola al dottor Vieri Ceriani, che introdurrà il tema. Successivamente, ci saranno anche i contributi dei suoi collaboratori e la possibilità per i colleghi di fare domande.

VIERI CERIANI, *Amministratore delegato della società SO.SE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Grazie mille, presidente. Questa è un'importante opportunità per SO.SE di far conoscere a questa Commissione la sua attività.

Rispetto alle questioni inerenti al federalismo fiscale, l'attività di SO.SE riguarda la stima dei fabbisogni standard dei comuni e delle province, un supporto tecnico nell'attività di revisione della spesa delle province e delle città metropolitane (legge n. 190 del 2014) e la ricognizione dei livelli delle prestazioni effettivamente erogate e dei costi sostenuti nell'ambito delle regioni a statuto ordinario con riferimento ai servizi sociali, istruzione, asilo nido e trasporto pubblico locale (articolo 13 del decreto legislativo n. 68 del 2011).

L'altra attività importante in cui è coinvolta SO.SE, insieme al MEF, è la costruzione del portale OpenCivitas che consente agli amministratori e ai cittadini una valutazione della *performance* del comune, nonché confronti tra comuni e tra aree.

Richiamerò brevemente il lavoro fatto nel 2016, di cui peraltro la Commissione è già informata. Darò qualche cenno anche sul 2017. Dopodiché darei la parola al mio collaboratore, professor Porcelli, che illustrerà OpenCivitas nelle due versioni, quella a disposizione del cittadino, a cui tutti possiamo accedere dal nostro computer o dal nostro iPad, e quella riservata agli amministratori locali, che è più ricca e può fornire qualche ulteriore indicazione.

Nel corso del 2016, si è proceduto a un aggiornamento delle banche dati e si è effettuata, all'inizio dall'anno, a marzo, una prima revisione dei fabbisogni, seguendo la metodologia semplificata.

Come sapete, a normativa vigente, ci sono due metodologie di stima dei fabbi-

sogni. Una è quella a metodi e algoritmi stimati invariati, applicando i dati dell'ultima rilevazione. Quindi, si tratta di un aggiornamento in cui i dati dell'ultimo anno vengono applicati alla vecchia metodologia. Poi, c'è un'altra revisione, che riguarda, appunto, la metodologia.

Nel 2016 sono state fatte entrambe. La prima è stata effettuata a marzo; la seconda nel mese di settembre. È stata coinvolta anche questa Commissione perché la revisione della metodologia passa attraverso l'esame parlamentare della Commissione bicamerale e delle due Commissioni bilancio.

I nuovi fabbisogni standard calcolati con la nuova metodologia sui dati aggiornati 2015 ha completato la fase istruttoria — si attende ormai solo la pubblicazione del DPCM — quindi dovrebbe essere applicata alla ripartizione del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2017.

Questo è il punto a oggi. Quali attività prevediamo per il 2017? In primo luogo faremo un ulteriore aggiornamento della banca dati attraverso le informazioni raccolte con un nuovo questionario, approvato dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard all'unanimità.

La novità principale è che il numero di variabili scende da 6.000 a 1.500, non perché si sia voluta togliere significatività questionario; anzi, al contrario, si è stati ben attenti a mantenere una capacità informativa solida. La riduzione è dipesa dal fatto che ci si intende avvalere molto più che in passato di informazioni desunte da altre fonti.

Per esempio, è inutile chiedere attraverso il questionario sui fabbisogni standard informazioni che il comune ha già trasmesso all'Istat. Questo consente di semplificare notevolmente. Inoltre, abbiamo ritenuto, alla luce dell'esperienza degli ultimi anni, che non essendo significative dal punto di vista della metodologia statistica, potevamo rinunciare a chiedere alcune variabili. Questo ci vede impegnati, dunque, già da ora con la somministrazione dei questionari e la raccolta dei dati dai comuni.

Il secondo fronte sul quale saremo impegnati nel 2017 è il ricalcolo dei coefficienti di riparto, applicando la nuova metodologia approvata all'inizio di questo mese ai nuovi dati.

Infine, nel 2017 effettueremo due aggiornamenti del portale OpenCivitas, che già agli inizi di ottobre è stato aggiornato con i dati 2013. In pratica, oggi abbiamo i dati 2010 e 2013, mentre nel 2017 lo aggiorneremo con i dati 2015 e terremo anche conto delle nuove metodologie di stima.

In prospettiva, come sapete, il lavoro sia per i fabbisogni sia per OpenCivitas avrà una scadenza annuale. Ogni anno verrà inviato un questionario, verrà effettuata la ristima di tutti i fabbisogni e dunque verrà elaborato per il nuovo anno il portale OpenCivitas, dove i dati verranno messi a disposizione dei cittadini e degli amministratori locali.

Il 2017 sarà un anno anch'esso impegnativo. Notiamo con soddisfazione che tutta la procedura sta acquisendo una notevole stabilità. Rispetto all'impianto originario degli studi di settore, che prevedeva scadenze addirittura triennali in una prima versione, oggi siamo arrivati a una situazione in cui abbiamo consolidato un questionario con 1.500 variabili che verrà inviato ogni anno e abbiamo impiantato una metodologia di ristima dei fabbisogni e dei dati per OpenCivitas anch'essa a cadenza annuale.

Riteniamo, quindi, che dall'anno 2017 inizieremo a costruire fabbisogni e informazioni per OpenCivitas a cadenza annuale, il che consentirà, in prospettiva, anche di fare confronti intertemporali che potrebbero essere interessanti perché un conto è fotografare la posizione di un comune in un anno e un altro è seguirne l'evoluzione anno per anno.

Questo è il piano di attività per il 2017. Posso aggiungere che ci sono alcuni aspetti che meriteranno degli approfondimenti e delle riflessioni in futuro, in particolare su due questioni.

La prima è quella su come lavorare nel calcolo dei fabbisogni standard nel caso in cui ci siano delle indicazioni di politica economica generale che indurrebbero ad

aumentare la spesa in alcuni comparti. Mi riferisco, in particolare, alla nota questione degli asili nido in cui abbiamo l'obiettivo a medio termine di raggiungere una certa percentuale di copertura. Questo è un tema che resta aperto e che va ben oltre quello che SO.SE può fare, essendo un problema di natura più sistematica, logica o politica che operativo.

Un altro aspetto su quale intendiamo puntare — su questo lascerò la parola al professor Porcelli che ci illustrerà OpenCivitas — è il fatto che il fabbisogno standard, di per sé, aiuta fino a un certo punto a capire la *performance* di un comune. Infatti, ci dice se un comune per le varie funzioni sta spendendo di più o di meno rispetto a uno standard medio. Tuttavia, non ci dice se questo avviene perché ci sono le inefficienze, costi troppo alti oppure perché offre più servizi della media.

È importante, dunque, anche l'aspetto della valutazione della quantità di servizi offerti rispetto a uno standard medio di offerta dei servizi, cosa che in OpenCivitas è presa in considerazione, visto che offre una valutazione della *performance* del comune su una scala da 1 a 10 in cui sono considerati sia l'aspetto della spesa *pro capite* rispetto allo standard di comuni con caratteristiche analoghe, sia il fatto che l'offerta di servizi è al di sopra o al di sotto di un livello standard di offerta di servizi rispetto a un gruppo di comuni omogeneo. Questo è, comunque, un tema sul quale intendiamo continuare a lavorare e a riflettere.

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E — Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Buongiorno. Vorrei farvi una veloce panoramica di OpenCivitas. Come preannunciato ci sono due versioni del portale.

La prima, che è quella che vedete proiettata, è la versione aperta a tutti gli utenti, quindi è accessibile liberamente da qualsiasi accesso internet.

Come detto, OpenCivitas è un portale che ha come obiettivo quello di consentire a ogni comune di confrontarsi con gli altri, permettendo di capire in che modo sta

soddisfacendo la domanda dei propri cittadini in termini sia di spesa sia di servizi erogati.

Il portale ha tre ingressi, il « cerca », il « naviga » e il « confronta ». In particolare, il « naviga » può essere una porta d'ingresso che dà una fotografia generale, consentendo di vedere quello che i dati dei fabbisogni standard fotografano, appunto, a livello nazionale.

Questa è la prima fotografia, quella più semplice che dà il livello della spesa storica media dei comuni aggregati a livello regionale. Qui vedete il valore riferito al 2013, che è l'ultimo anno di rilevazione. Attualmente, però, OpenCivitas consente di vedere anche i dati 2010 e di effettuare dei confronti.

Questa prima mappa, abbastanza nota a tutti, fa vedere come i livelli medi di spesa siano più alti nel centro-nord rispetto al sud. Il Lazio è in una situazione particolare dovuta alla presenza di Roma, che presenta una spesa storica più alta della media in virtù del suo carattere di capitale della Repubblica.

Questa cartina permette di visualizzare le principali potenzialità di OpenCivitas. Infatti, può dare subito l'idea di quali sono mediamente i comuni che spendono meno del fabbisogno standard. Questa è la distribuzione del 2013 delle percentuali dei comuni che spendono meno del fabbisogno standard che, come si vede, sono distribuiti in gran parte nelle tre grandi regioni del nord, meno nel centro, con un livello abbastanza sostenuto nel sud. Sono, però, maggiori nelle regioni del nord.

La stessa immagine può essere data per i comuni che, invece, spendono di più del fabbisogno standard, che ovviamente sono collocati principalmente nelle regioni del centro.

Questa sarebbe stata l'unica immagine che il confronto tra spesa storica e fabbisogni standard avrebbe consentito, se non avessimo iniziato l'analisi dei servizi, confrontando il livello storico offerto con lo standard stimato in termini di livello medio di servizio offerto da comuni simili.

Infatti, incrociando i due dati — fabbisogno standard e livello dei servizi — si può

capire, per esempio, quali sono le aree che, spendendo di più del fabbisogno, offrono però anche più servizi. Questo inizia a dare un'immagine più interessante del fenomeno perché fa vedere come nelle regioni del centro la maggior parte della spesa in più inizia effettivamente a tradursi in maggiori servizi.

Andando, invece, sulle percentuali di comuni che spendendo meno del fabbisogno offrono anche meno servizi si vede chiaramente una situazione di deficit del Mezzogiorno in termini di quantità di servizi offerti.

Molto rilevante è la situazione della Calabria, che abbiamo visto essere una regione in cui mediamente i comuni spendono meno del fabbisogno standard, ma questo tende a tradursi in un livello di offerta dei servizi molto basso rispetto alla media dei comuni simili.

In conclusione, da questa fotografia si riesce anche a capire, da un lato, quali sono le regioni con i livelli di efficienza più alti, considerando i comuni che spendono meno del fabbisogno standard, ma offrono più servizi rispetto alla media.

Vediamo che le regioni del Nord sono mediamente quelle con la percentuale di comuni che riescono ad essere più efficienti. In particolare, il Veneto in entrambe le annualità si è confermata la regione con la maggiore percentuale di comuni mediamente più efficienti.

Da ultimo, si possono vedere le regioni con i comuni con qualche problema di gestione nella spesa e nell'erogazione dei servizi. Questa è la mappa dei comuni che spendono più del fabbisogno e producono meno servizi rispetto alla media.

Questa è una fotografia generale che può essere approfondita ulteriormente, entrando dentro le singole regioni e guardando la situazione delle singole province. In pratica, si può entrare all'interno di una regione e vedere la situazione provinciale per iniziare ad avere una fotografia via via sempre più dettagliata delle diverse situazioni locali.

Oltre a questa fotografia, l'altra porta d'ingresso è il «cerca» che è quella che consente — come visualizzato dalla lente di

ingrandimento — lo *screening* preciso di ogni comune. Per esempio inserendo un comune come vediamo Milano...

GIOVANNI PAGLIA. Posso chiederle una cosa? Si considera il numero dei comuni indipendentemente dalla popolazione?

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E — Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Sì, è una visione d'insieme che dipende...

VIERI CERIANI, *Amministratore delegato della società SO.S.E — Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Ogni comune è una testa, quindi è una media semplice. Poi, si può ovviamente...

GIOVANNI PAGLIA. Siccome si parlava del 6 per cento dei comuni, su 100 comuni, se uno è Milano e un altro un comune da 600 abitanti contano allo stesso modo? Lo chiedo per capire.

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E — Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* In quella visione semplificata, è così. Poi, chiaramente, per entrare nel dettaglio si va all'interno del singolo comune. Per esempio, se guardiamo il comune di Milano, abbiamo la pagella con i dati 2013. In complesso, si dà una fotografia del fabbisogno standard e della spesa storica, da cui emerge con riferimento ai dati 2013 — sottolineo che questa è ancora la metodologia precedente; non c'è ancora la nuova metodologia sottostante a questa analisi — una spesa più bassa del fabbisogno dell'8 per cento.

La stessa analisi viene effettuata per i singoli servizi. La cosa più interessante è il punteggio generale che viene assegnato al comune. Su una scala da uno a dieci per il comune di Milano è 7,6, quindi indica, nel complesso, una buona capacità di soddisfare la domanda locale, data la sua spesa.

Questo indicatore complessivo è il risultato dell'incrocio di due indicatori fonda-

mentali che si trovano sottoelencati, ovvero lo scostamento tra spesa storica e fabbisogno standard, che nel caso di Milano è meno 8 per cento, e lo scostamento tra il livello dei servizi offerti e la media dei comuni simili, che per il comune di Milano identifica un valore del 10,81 per cento. Quindi, nel 2013 Milano è un comune che sta offrendo più servizi rispetto alla media, con una spesa leggermente inferiore rispetto alla media dei comuni simili.

MARIA CECILIA GUERRA. Vorrei fare una domanda per capire meglio. L'analisi è sulla quantità dei servizi? Ma quantità dei servizi significa servizi attivati oppure avete un indicatore più fine?

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* La misurazione dei servizi è una procedura piuttosto complessa. Noi abbiamo stimato una funzione di domanda per ogni funzione fondamentale in cui i servizi erano misurabili. Dai valori attesi di questa funzione di domanda abbiamo tirato fuori il valore standard dei servizi di ogni comune.

La funzione di domanda è stata stimata per tutti i servizi tranne che per i servizi generali, dove evidentemente la misurazione dell'*output* non è fattibile, in quanto le pratiche o le sedute dei consigli comunali non sono evidentemente un *output* che apporta utilità al cittadino. Per questi servizi si è tenuto conto, come livello di *output* di riferimento, dell'insieme di tutti gli *output* delle altre funzioni.

Il livello di complessità non è uniforme in tutti i servizi. Si parte da un livello molto complesso, forse il più complesso, che è quello dei servizi sociali, dove abbiamo una quantità di *output* molto elevata, per cui è stato necessario costruire un indicatore composito pesando i diversi *output* in relazione alla spesa di ciascuno di essi. Mentre ci sono servizi più semplici, come il servizio di smaltimento rifiuti, in cui l'*output* è più facilmente individuabile. Nell'attuale metodologia è identificato con la percentuale di rifiuti raccolti e differenziati. Questo è l'indicatore di *output* del servizio.

Infatti, possiamo entrare nel merito del servizio rifiuti, che d'altronde è il più importante in termini di spesa. OpenCivitas consente di vedere un'immagine dettagliata di questo servizio. Per il comune di Milano dà un differenziale sulla spesa, per cui vediamo che spende il 6 per cento meno rispetto al fabbisogno e ha un *rating* molto alto (6,6) che è il risultato dell'incrocio dei due indicatori riferiti al servizio rifiuti, da cui emerge una spesa, appunto, del 6,52 per cento in meno rispetto al fabbisogno con un livello di servizi il 20 per cento più alto rispetto alla media dei comuni simili.

Per comprendere cosa si intende nello specifico, possiamo entrare nella seconda nella terza porta d'ingresso, che è quella del «confronta». Adesso siamo collocati sul servizio rifiuti; abbiamo il comune di Milano. Possiamo fare un confronto avanzato e vedere il *rating* che è stato visualizzato prima. La cosa più importante è la visualizzazione degli indicatori.

Ecco, questi sono gli indicatori del comune di Milano sul servizio rifiuti: la spesa storica per abitante, il differenziale sul fabbisogno, i differenziali sui servizi, la spesa per tonnellata, le tonnellate prodotte mediamente per abitante. Poi abbiamo gli indicatori di *output*, ovvero la percentuale di raccolta differenziata, che per il comune di Milano è molto alta (42 per cento), il 20 per cento mediamente più alta di quella dei comuni simili.

È chiaro che il comune più simile a Milano è ovviamente Roma, ma possiamo mettere anche Napoli, visto che c'è la possibilità di fare un confronto a tre. Per i tre comuni, emerge un dato abbastanza chiaro sui rifiuti: nel 2013 la spesa più alta era quella di Roma, che era del 27 per cento più alta della media dei comuni simili. Napoli non è tanto distante da Milano, ma è anch'essa più alta della media dei comuni simili, anche se solo del 4 per cento.

Tuttavia, quando si va sui livelli di raccolta differenziata si vede che a Milano è del 20 per cento più alta. Gli altri due comuni sono sotto la media, infatti Roma è al 29 per cento di raccolta differenziata e Napoli al 20. Entrambi sono notevolmente distanti dal comune di Milano.

La stessa fotografia si può vedere per i tre comuni nel 2010. Qui si nota una cosa estremamente interessante, ovvero come Napoli Milano siano leggermente migliorate soprattutto come *rating*, invece Roma sembra non aver avuto lo stesso *trend* di miglioramento.

Questo lo si vede con l'indicatore sintetico dei livelli quantitativi delle prestazioni. Il punteggio dei tre comuni nel 2010 era 4,6 per Milano, 4,2 per Napoli e 2,6 per Roma. Se andiamo a vedere cos'è successo nel 2013 — sono cambiati solo i dati sottostanti, ma tutto il procedimento di calcolo è rimasto, ovviamente, identico — sono migliorati tutti e tre, ma Napoli e Milano sono migliorati di più rispetto a Roma.

Se vogliamo vedere nello specifico il comune di Milano nelle due annualità, possiamo vedere che il *trend* del comune di Milano è stato particolarmente proficuo nel settore dei rifiuti. Si vede, per esempio, che nel 2010 Milano partiva da una situazione in cui spendeva più del fabbisogno e offriva meno servizi, il che, tradotto in termini di rifiuti, significa spendere di più della media per il servizio di raccolta, ma differenziare meno della media. Invece, nel 2013 si è spostato in una situazione migliore in quanto è riuscito a riallineare la spesa, spendendo meno rispetto ai comuni simili, ma aumentando notevolmente il livello di raccolta differenziata. Questo si è tradotto in questo incremento del *rating*, che è passato da 5,40 a 7,60.

Nella relazione che abbiamo consegnato...

GIOVANNI PAGLIA. Anche se in realtà è il fabbisogno che è significativamente cambiato più che la spesa, che rimane abbastanza stabile.

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E — Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Anche la raccolta differenziata è aumentata notevolmente nei tre anni. La cosa importante è che non è aumentata in termini assoluti. L'obiettivo di OpenCivitas è, come detto, quello di dare delle analisi a livello non assoluto, ma

relativo perché dà un *benchmark*, ovvero un punto di riferimento, quello dei comuni simili, rispetto al quale valuta Milano come gli altri comuni.

Pertanto, anche vedere solo i dati di un comune è un'operazione di *benchmarking* perché tutte le misurazioni sono in termini relativi. Poi questo *benchmarking* può essere ampliato confrontando due comuni tra di loro. Tutti i comuni sono, quindi, confrontabili: anche Milano con Pedesina, che è il più piccolo comune in Italia con 36 abitanti, sono virtualmente confrontabili perché nei punteggi ognuno si confronta con il suo *benchmark*. Ovviamente, il *benchmark* di Milano è diverso da quello di Pedesina, ma la valutazione dei due può essere vista insieme.

Ovviamente tutte queste analisi possono essere approfondite per i diversi settori confrontando i comuni che più interessano all'utente, ma in estrema sintesi questo è quello che il portale fornisce come analisi dinamica.

PRESIDENTE. A parte la curiosità di vedere se Milano va meglio di Napoli o il comune di Casale Litta va meglio del comune di Inarzo, rispetto al *trend* di sistema la domanda che mi pongo è se i piccoli comuni sono efficienti o meno e se è opportuno procedere a fusioni o unioni più o meno forzate. Qual è il *trend* di recupero di efficienza, ad esempio, sul settore dei rifiuti rispetto ad altre dinamiche?

Per esempio, i comuni da 10.000 a 50.000 abitanti avranno un *trend* di miglioramento dell'efficienza di un certo tipo, mentre penso che i comuni sotto i 5.000 abitanti spendano mediamente molto di più rispetto a un comune di 30.000 per quanto riguarda il servizio rifiuti. A occhio dovrebbe essere così. Ora, il *trend* dal 2010 al 2013 dimostra che i comuni piccoli, pur restando piccoli, riescono a recuperare in termini di efficienza e a colmare questo *gap* oppure si amplia il disavanzo?

Ecco, questo potrebbe essere interessante per il decisore politico. Infatti, c'è tutta questa retorica che divide regioni piccole da regioni grandi, province piccole da province grandi, comuni piccoli da comuni grandi. Non so se potete fornirlo già

adesso, ma questo sarebbe un utile strumento di valutazione per la decisione. Non so se mi sono spiegato.

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* La risposta è che non c'è una soluzione per tutte le stagioni perché dipende dai comuni che stiamo analizzando. Questa è un'importante domanda che va calata nella realtà comunali che si vogliono analizzare.

In generale, si può dire che con i dati di OpenCivitas, o meglio attraverso la parte di *open data* in cui si possono estrapolare queste informazioni, l'utente può realizzare risposte di questo tipo aggregando i comuni secondo i suoi diversi obiettivi.

Quello che abbiamo rilevato sul tema delle fusioni o delle unioni è stato rappresentato con un caso. Infatti, il problema è che bisogna analizzare dei casi concreti con un'infografica. Qui sono presenti diverse infografiche che cercano di dare risposte di tipo generale a problematiche particolari come quella delle fusioni.

Qui abbiamo rappresentato quello i dati di OpenCivitas possono dire su questo tema, cioè che generalmente le fusioni – non tanto le unioni – possono essere in generale uno strumento di efficientamento della spesa. In particolare, esiste un livello ottimale di spesa che solitamente – è chiaro, però, che si tratta di una valutazione molto generale – è riferito alla classe dimensionale di 10.000 abitanti. Dopo i 10.000 abitanti in genere le diseconomie di scala iniziano a scomparire, quindi probabilmente non è più vantaggioso effettuare fusioni.

Applicando questo criterio abbiamo considerato un caso di studio relativo ai piccoli comuni del Veneto, quindi due realtà locali che vedete qui rappresentate. Confrontando i dati di OpenCivitas, nettizzando la spesa delle caratteristiche di questi comuni rispetto alla media, si vede che, puntando a una classe media di 10.000 abitanti attraverso la fusione, è possibile ottenere un risparmio *pro capite* di circa 130 euro soprattutto nei servizi generali, dove ci sono la maggior parte delle econo-

mie di scala e, in questo caso specifico, nell'istruzione pubblica.

Tuttavia, rimanendo nella stessa area geografica, ma spostandosi di pochi chilometri verso altri comuni sempre del Veneto, del bellunese in particolare, che sono leggermente più grandi abbiamo un *target* più elevato. Nella fusione andrebbero, infatti, verso i 20.000 abitanti, quindi il livello di risparmio inizia ridursi notevolmente, dai 130 ai 61 euro anche qui sui servizi generali. È chiaro, quindi, che in questo caso i risparmi tendono via via a ridursi.

Tuttavia, questa è la realtà dei comuni del Veneto. Se mi sposto con la stessa ottica, per esempio, in Puglia, potrei avere dei risultati diversi perché le realtà comunali sono diverse e i piccoli comuni sono molti meno, se non nel Salento. In ogni caso, le caratteristiche sono molto diverse.

Pertanto, questa è una risposta che va calata all'interno delle singole aree locali, con studi personalizzati, che è nostro intento portare avanti cercando di dare risposte concrete sui singoli casi. Questo era un esempio.

VIERI CERIANI, *Amministratore delegato della società SO.SE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Questi esempi sono interessanti perché, in linea di principio e salvo verifica sui casi particolari, più piccoli sono i comuni, maggiori possono essere i guadagni in termini di risparmio di spesa. Come ha detto il collega Porcelli, da 10.000 in giù le economie di scala si fanno sentire, mentre sopra i 10.000 abitanti sono meno sensibili. Questa è un'indicazione che già emerge da questi casi di studio che abbiamo fatto.

GIOVANNI PAGLIA. Per capirci cosa, siccome conosco la zona, come quella di Agordo e così via, si ha l'impressione che la riduzione dei costi sia in parte scaricata sui cittadini. Immagino, infatti, che quando si dice che si risparmia su servizi generali e istruzione pubblica questo significa chiudere uffici e accorparli da un comune all'altro. Tuttavia, quando si è in comuni di montagna questo vuol dire che i cittadini si devono mettere su una macchina per andare fare qualsiasi cosa.

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Tutto viene tenuto in considerazione perché la spesa viene calcolata con riferimento alle caratteristiche morfologiche, quindi tutti gli extra costi legati alla morfologia tipica, appunto, di comuni di montagna sono internalizzati.

GIOVANNI PAGLIA. Anche gli extra costi che si trasferiscono dal pubblico al privato?

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Sì, sono internalizzati perché si fa tutto a parità di livello di servizi offerti. Si considera lo stesso livello dei servizi offerti con una spesa minore, ma senza intaccare i maggiori oneri derivanti...

GIOVANNI PAGLIA. Per esempio, se nella mia città mi chiudono l'asilo che sta esattamente sotto casa e me lo aprono a 4 chilometri di distanza, tutti i giorni, avendo una macchina a benzina, spendo 3 euro per andare ad accompagnare e a prendere mio figlio, spesa che prima non avevo. Ora, ovviamente, avendo chiuso un plesso il comune ha un risparmio netto – su questo non c'è dubbio – ma un pezzo di quel risparmio è scaricato per quota parte su tutti quelli che prima portavano i bambini lì.

MARCO STRADIOTTO, *Responsabile rapporti istituzionali per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Per rispondere all'obiezione giusta e corretta, gran parte di quei risparmi arrivano dagli affari generali, in modo particolare da ufficio tecnico e simili. Ovviamente, abbiamo valutato attentamente questo aspetto perché è chiaro che se si fa un confronto e risulta un risparmio, ma poi si toglie un servizio, non è un risparmio, ma, appunto, è togliere un servizio.

Insomma, non abbiamo la ragionato in questi termini. È ovvio che se si elimina

una scuola e la si accentra, si ha un servizio che cambia, soprattutto in zone montane. Su questo siamo d'accordo. A ogni modo, gran parte del risparmio arriva dall'accorpamento delle funzioni dei servizi relativamente ai servizi generali.

MARIA CECILIA GUERRA. Vorrei capire se questo caso che avete esaminato e ci avete fatto vedere si riferisce a fusioni che non sono ancora avvenute. L'altra questione è se offrite anche questo servizio. Per esempio, comuni che vogliono uno studio di fattibilità sulla fusione possono rivolgersi a SO.S.E per avere indicazioni di questo tipo? Lo fate già adesso, lo farete in prospettiva o non avete in programma di farlo?

MARCO STRADIOTTO, *Responsabile rapporti istituzionali per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Noi abbiamo testato il modello con l'idea che diventasse un supporto per il *policy maker* per capire se vale la pena di fare o meno una fusione, un'unione e quant'altro. Siamo, quindi, a disposizione dei sindaci.

Abbiamo avuto una sorta di blocco finché non erano pubblicati i dati 2013. Adesso penso che dobbiamo porci la domanda se, in prospettiva e rispetto alle richieste che ci arriveranno dai sindaci, abbiamo la possibilità di fornire questo servizio. Su questo ci accorderemo con il Ministero dell'economia perché è un lavoro che abbiamo fatto in più, avendo i dati, per offrire al *policy maker* uno strumento per scegliere e decidere cosa fare.

VIERI CERIANI, *Amministratore delegato della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Questa è la parte a cui può accedere qualunque cittadino. Poi c'è la parte a cui, con password dedicata, può accedere l'amministratore locale.

In generale – per rispondere alla domanda – intendiamo fornire il massimo supporto e aiuto tecnico sia nel caso delle valutazioni sulle ipotesi di fusione, sia nella gestione ordinaria del comune.

Per questo è stata elaborata una seconda versione a disposizione degli amministratori, di cui, se volete, vi mostriamo rapidamente un esempio. L'idea è di dare sempre più un aiuto. Da una parte, abbiamo uno strumento che consente a qualunque cittadino di farsi un'idea sul proprio comune, come sta con gli altri e come è evoluto nel tempo, visto che in prospettiva lo aggiorneremo ogni anno. Dall'altra, l'amministratore locale forse vuole avere qualche informazione in più che lo aiuti a capire con quali azioni è più proficua lavorare per migliorare la *performance* del suo comune.

MAGDA ANGELA ZANONI. Chiedo scusa, ma come al solito fra pochi minuti devo scappare perché in Commissione al Senato i numeri, come sapete, sono giusti, per cui devo assicurare la mia presenza.

Vorrei porvi solo poche domande. La prima, che ho già fatto anche nei precedenti incontri, riguarda le regioni a statuto speciale. Sarà possibile cominciare ad avere qualche dato? Nessuno vuole entrare nel merito delle politiche che dipendono dagli statuti delle singole regioni, ma vorremmo almeno cominciare a capire e a fare qualche valutazione.

Inoltre, questa base dati è molto interessante, ma è difficile pensare che ciascuno di noi, e meno che mai il cittadino, si metta a fare elaborazioni di secondo livello perché questo richiede un grosso lavoro. Voi, invece, conoscete la base dati, quindi la cosa vi richiede uno sforzo molto minore. Ecco, in prospettiva c'è anche questa come ricaduta? Penso, per esempio, alla produzione di piccoli *report* una volta sui rifiuti, un'altra sulle scuole e quant'altro, che diano dei dati elaborati anche nella direzione di cui parlava il presidente.

Ancora, vado sovente su OpenCivitas, quindi un po' lo conosco, ma non ho l'accesso ai dati dei comuni. Solo per i componenti della Commissione, sarebbe possibile averlo, almeno finché c'è questa Commissione?

Come ultima osservazione, trovo questo lavoro molto interessante perché offre tantissimi dati e comincia a dare delle possibilità di confronto. Inoltre, l'ipotesi di pro-

seguire annualmente darà sicuramente ulteriori possibilità di grandi confronti.

La domanda di fondo che mi pongo è come si mette in relazione tutto questo con la distribuzione del Fondo di solidarietà comunale. Sono, infatti, due cose profondamente diverse, con obiettivi molto diversi anche di tipo comunicativo con gli enti locali.

Infine, un'ultima richiesta, siccome mi piacerebbe molto approfondire anche l'altra parte e mi sembra che la discussione di questa mattina sia molto interessante, è se fosse possibile prevedere una seconda puntata.

PRESIDENTE. Sono già partite le riflessioni. Non posso fare discriminazioni tra maggioranza e opposizione. Quindi, do la parola ai colleghi che hanno chiesto di intervenire.

VINCENZO GIBIINO. Anch'io sono molto interessato ad avere i dati dalle regioni a statuto speciale, a cui abbiamo dedicato diversi mesi, per capire cosa succede.

Avrei, poi, una domanda provocatoria. Visto che avete iniziato a valutare tutti questi dati nei vari anni, avete mai verificato il fattore umano? Mi spiego. Il politico eletto sindaco, assessore o consigliere comunale quanto impatta? Questa è una domanda provocatoria, ma anche per capire.

Non l'avete fatto. A parte lo scherzo, la provocazione era finalizzata anche al fatto che ci sono tutti questi dati, tutta l'elaborazione e dunque una misurazione, per gli amministratori, rispetto a come devono amministrare, quali sono i punti di riferimento, la comparazione tra un comune e un altro per capire come sono le erogazioni dei servizi e quant'altro, dopodiché se si è bravi semplicemente a prendere i voti, ma non ad amministrare, alla fine il risultato non c'è. Ecco, era per questo la domanda provocatoria.

VIERI CERIANI, *Amministratore delegato della società SO.SE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Questi sono filoni di grande interesse. Tuttavia, c'è un confine

tra quella che può essere una valutazione tecnica e quella che, invece, sarà una valutazione politica. Questo è un confine che non intendiamo superare. Ciò nonostante, soprattutto quando sarà disponibile una serie storica, si aprirà la possibilità di fare tipi di indagini e di incroci tra i più vari.

Per esempio, potremmo identificare il gruppo dei comuni che hanno migliorato la loro *performance* da un anno all'altro e fare un'analisi per capire il perché. Può essere che i comuni che hanno migliorato si dividano in tre gruppi: quelli che hanno migliorato molto sui rifiuti oppure tramite una fusione sulle spese generali e così via. Ugualmente, per i comuni che hanno peggiorato, potremmo capire perché e dove che hanno peggiorato, se sulla fornitura dei servizi oppure hanno cominciato a spendere di più.

Ecco, questi sono tutti temi che verranno affrontati e intendiamo investirci perché riteniamo che siano estremamente interessanti. Su alcune cose possiamo avere anche delle curiosità personali, quindi farci delle idee. In ogni caso, diventa un tema delicato giungere a delle conclusioni di tipo politico o, in alcuni casi specifici, sulla singola persona o sul singolo amministratore.

Sulle regioni, dall'anno prossimo avremo anche i comuni della Regione siciliana per un accordo. Abbiamo anche noi una richiesta spontanea da parte della regione Friuli. Su queste cose, nei limiti delle normative e dell'assetto complessivo, cercheremo di soddisfare queste richieste.

MARCO STRADIOTTO, *Responsabile rapporti istituzionali per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* A partire dall'anno prossimo inizieremo a fare il questionario per la Sicilia, quindi valuteremo i fabbisogni standard anche della regione Sicilia. C'è un accordo fatto da RGS con quella regione, quindi bisogna seguire quello schema anche per le altre regioni.

Relativamente alla richiesta della senatrice Zanoni sui secondi livelli, noi intendiamo produrre diverse attività di studio, come quella sulle fusioni. Probabilmente ne faremo una anche sulle unioni, tentando

di dare al *policy maker* come strumento di valutazione quali possono essere le funzioni che meglio rispondono all'esigenza di unioni o alle fusioni, a seconda delle diverse realtà. Relativamente a questo, continuiamo con la nostra attività, per cui continueremo a produrre questo tipo di elaborati che verranno messi a disposizione di tutti, *in primis* di codesta Commissione.

Per quanto riguarda la richiesta dell'accesso, la richiesta non va fatta a noi, ma al Dipartimento delle finanze che ha la competenza sul portale. Adesso probabilmente va fatta alla Ragioneria perché sta avvenendo un cambiamento in questi mesi. A quel punto, ognuno di voi avrà la possibilità di accedere anche al portale riservato agli amministratori, che, a differenza dell'altro, ha dei dati sensibili che non sono nell'altro portale.

Per esempio, ci sono i dati relativi al personale, ovvero quante persone sono impiegate e quanta spesa c'è servizio per servizio. Questo, secondo me, è un dato utile e importante.

Rispetto alla questione dei servizi, bisogna capire se effettivamente merita. Per il momento la abbiamo lasciata nel portale con l'accesso con *password* per questioni di *privacy*, ma stiamo verificando se è possibile renderla pubblica anche su OpenCivitas.

La seconda parte sui servizi sociali è delicata perché in comuni molto piccoli si rischierebbe di sapere quanto costa il singolo servizio, quindi per motivi di *privacy* abbiamo escluso quell'indicatore dal portale OpenCivitas accessibile a tutti. Dico questo per farvi capire quali sono le differenze che si trovano nelle due aree.

Rispetto alla richiesta sul Fondo di solidarietà comunale, entra in campo la gamba della capacità fiscale, che mi pare abbiate affrontato in un'audizione nelle scorse settimane, nonché il meccanismo perequativo.

Noi ci fermiamo ai fabbisogni. Abbiamo dato una mano nel costruire il sistema perequativo, ma credo che in quel caso serva un approfondimento che veda coinvolti tutti gli attori che hanno contribuito a

determinare quel meccanismo per capire esattamente dove sono le questioni che la senatrice Zanoni non riesce a spiegarsi. Infatti, guardando il fabbisogno alcuni comuni del nord ci aspetteremmo un Fondo di solidarietà molto diverso da quello reale senza riuscire a spiegarci il perché.

Ecco, su questo va fatto un ragionamento per capire se è la gamma dei fabbisogni standard che favorisce o sfavorisce quel comune o se, viceversa, è la parte legata alla capacità fiscale.

ROGER DE MENECH. Innanzitutto, ringrazio il nuovo amministratore di SO.SE soprattutto perché il lavoro di raccolta e di elaborazione dei dati è fondamentale per creare una contaminazione positiva in questo Paese, per cui rendere il più possibile trasparente questo lavoro, secondo me, è un pezzo del futuro anche della pubblica amministrazione. Altrimenti, continuiamo a parlare senza avere un supporto di dati che ritengo – ripeto – fondamentale.

Per questo, credo che l'intreccio fra il vostro lavoro e come vengono divise le risorse a livello nazionale sia il vero problema e la grande opportunità.

Come ho detto più volte in questa Commissione, ritengo che il vostro lavoro possa aiutare anche per passare da un metodo definito sui fabbisogni a un metodo che definisca in maniera molto chiara quali sono i costi rispetto ai livelli di servizio che vogliamo mantenere per i cittadini. Altrimenti, corriamo il rischio che pezzi di servizio non vengano considerati in questo Paese semplicemente perché non hanno mai fatto parte dei fabbisogni.

Sembra quasi scontato, ma è un passaggio che nella nuova teoria del federalismo dovremmo prima o poi affrontare in maniera seria – guardo a me, non tanto a voi – nel senso che dovremmo definire in maniera molto chiara quali sono i servizi fondamentali, qual è il livello di servizio ai cittadini che vogliamo mantenere nel Paese e quanto costano questi servizi.

Questo non coincide con il lavoro di valutare qual è il fabbisogno rispetto alla spesa storica in un dato servizio, ma è un'evoluzione di questo sistema che oggi è improcrastinabile.

Questo, poi, si intreccia con la distribuzione del Fondo di solidarietà. In caso contrario, i nostri amministratori iniziano non capire più perché devono mantenere o meno un tipo di servizio.

Dentro questo grande concetto ci sta anche il lavoro, che guardo con grandissimo favore e di cui vi ringrazio, rispetto alle fusioni, quindi all'evoluzione del sistema di gestione della pubblica amministrazione, sottolineando quello che diceva prima il collega Paglia. Infatti, il mero dato numerico è solo un pezzo del problema. Noi abbiamo bisogno di riorganizzare il servizio.

Allora, nella provincia mia e di Federico stiamo facendo un lavoro importante anche da un punto di vista numerico perché stiamo facendo le fusioni e le stiamo sperimentando davvero in una provincia di montagna, con comuni anche piccoli. Tuttavia, prima del processo bisogna stabilire il tipo di servizio da dare ai cittadini. Per esempio, sono meglio tre scuole elementari con una pluriclasse da 10 alunni o è meglio concentrare?

Tuttavia, non possiamo permetterci – questo è il passaggio – di concentrare l'istruzione scolastica mettendo a capo dei cittadini i disagi, ma dobbiamo creare una rete dei servizi alternativa, il che vuol dire potenziare, come stanno facendo in tutte le Alpi, i servizi della mobilità. Tuttavia, questo aumenta la qualità del servizio della scuola, ma potrebbe addirittura aumentare i costi.

Dico tutto questo perché i numeri sono fondamentali dentro un ragionamento politico. Probabilmente, occorre un ragionamento politico profondo che passa da un modello di federalismo che avevamo in testa qualche anno fa a un nuovo modello di federalismo e di « ristrutturazione » dei servizi ai cittadini in tutti i campi della pubblica amministrazione.

Tornando al concetto iniziale, SO.SE può darci una mano a passare da una teoria dei fabbisogni, quindi dalla ricerca storica di quanto costa un servizio, a definire dei livelli di prestazione ottimale, da una parte, e il relativo costo.

Mi scuso, ma sono convocato in un'altra Commissione, quindi devo andare. Per questo ho voluto intervenire. Vi ringrazio per-

ché il lavoro numerico contribuisce in maniera importante, secondo me, a farci pensare un nuovo modello per il futuro.

DANIELE MARANTELLI. Vorrei ringraziare in maniera particolare il dottor Vieri Ceriani e fargli un in bocca al lupo. Questo non significa sottovalutare il lavoro del dottor Porcelli e del dottor Stradiotto, che però conosciamo da prima. Oggi siamo in presenza di una novità che, visto lo spettro delle conoscenze e delle esperienze già maturate, credo possa essere un'occasione preziosa per SO.SE, ma anche per noi.

Credo che la conoscenza dei dati sia una condizione necessaria non solo per migliorare l'efficienza dei comuni, ma anche per rendere i cittadini più consapevoli e più maturi rispetto ai problemi che abbiamo.

Condivido l'impianto culturale che ha affacciato il collega De Menech. Temo, però, che siamo una sparuta minoranza a pensarla così, tenendo conto dei procedimenti che stiamo esaminando. Tuttavia, dentro questo frastuono di confronto che questa stagione politica ci consegna, credo che la conoscenza sia un elemento distintivo.

Allora, al dottor Ceriani vorrei porre una domanda. Lei diceva che il fabbisogno aiuta, fino a un certo punto, a conoscere quantità e qualità dei dati. Confermate che dal 2017 siete in grado di garantire una cadenza annuale di dati per questo tipo di confronto?

In conseguenza di ciò, investire su OpenCivitas come elemento di conoscenza, facendone conoscere la funzione e le potenzialità, non in una chiave scandalistica o intrusiva, ma in coerenza con quanto dicevo prima, penso sia da valutare. Questa è una domanda e una proposta che vi rivolgo, anche perché quello che ci avete detto prima in relazione alla fusione dei comuni, la cui finalità può essere interessante come dice il presidente Giorgetti fino ai 10.000 abitanti e dopo questa soglia molto meno, credo che possa essere un contributo in questo senso.

Come hanno detto alcuni colleghi, abbiamo il buco nero dei dati sulle regioni a statuto speciale. Ora abbiamo appreso che la Sicilia partirà e che il Friuli ha chiesto di

entrare, ma non esiste che questa rimanga un'incognita ormai ingiustificata.

Infine, vi chiedo se e dove si possono trovare dati relativi ai LEP.

FEDERICO D'INCÀ. Ringrazio e do il benvenuto al dottor Ceriani. Abbiamo già avuto la fortuna di conoscerci in un altro ambito, parlando di monete e di come eliminare il contante. Ringrazio anche il dottor Porcelli e il dottor Stradiotto, nonché il dottor Brunello per il lavoro svolto in tutti questi anni.

Vorrei ringraziarvi, in particolare, per il lavoro fatto sui comuni bellunesi, visto che viene dalla una mia richiesta fatta l'anno scorso, che è veramente utile sul territorio per far comprendere la spesa e quale livello di servizio si può ottenere, nonché il miglioramento fatto.

Credo che quel lavoro possa andare avanti. Anzi, è una linea importantissima che dovete portare avanti perché nel nostro Paese vi sono 5.584 comuni sotto i 5.000 abitanti, dunque molti si chiedono se fondersi con il vicino possa essere utile, anche a livello di incentivazione.

A questo proposito, pongo a tutta la Commissione la problematica di dover aumentare i 30 milioni di incentivazione perché, da una parte, è sicuramente importante il guadagno che deriva dalla fusione, ma l'incentivazione è un fattore molto importante.

Siccome mi pare che le fusioni nel prossimo anno potrebbero essere circa 140 – mi dicono una cifra che si aggira attorno a questa, ma non capisco se è vera – facendo diminuire le risorse a disposizione, anche con problemi per le promesse che vengono fatte da parte dell'amministratore a livello locale. Quindi, in legge di stabilità ci vuole un impegno comune a innalzare questo valore.

Un'altra cosa, anch'io sono perché si possano avere delle elaborazioni sulle regioni a statuto speciale. Per esempio, Gosaldo che è uno di quei comuni che avete visto e che si trova a 1.399 metri di altezza sul livello del mare, è vicinissimo al comune di Sagron, che è in Trentino. Mi piacerebbe poter confrontare i livelli di servizio e fabbisogno standard e la spesa storica del comune di Sagron con il comune di Gosaldo. Non mi fermerei qui,

ma procederei con tutta la parte alta del bel-lunese.

Questo non sarà mai possibile, ma siccome i cittadini hanno uguale dignità credo sia compito di tutte le forze politiche, in un Paese normale, garantire la possibilità di avere un confronto.

Credo di aver detto tutto. Ritorno anch'io sull'importanza di poter avere i dati sui LEP. Ecco, quanto ci manca per avere un livello di prestazione essenziale.

MARIA CECILIA GUERRA. Stiamo facendo moltissime domande, ma tra poco andiamo via tutti. Comunque, provo anch'io a farvene qualcuna. A parte i discorsi generali, vi ringrazio perché è molto utile per noi aver visto questa parte. Questa Commissione si è già espressa sulla fondamentale utilità di questi dati, soprattutto in termini di confronto, di *benchmarking* e così via.

Viceversa, dovremmo essere più chiari ancora sui limiti oggettivi, non perché non abbiate fatto un lavoro straordinario, ma sull'utilizzo in termini di efficienza. Il dottor Ceriani in apertura ha detto che bisogna stare attenti anche sulla comunicazione esterna, altrimenti si rischia di distruggere lo strumento, se c'è una forzatura su una cosa che è ancora in via di assestamento, come è giusto che sia.

In ogni caso, vorrei fare tre domande. Nelle innovazioni che avete introdotto ci sono i gruppi omogenei nelle tipologie di spesa stimate con le funzioni di costo. Ora, quando facciamo i confronti, avete detto che si confrontano comuni simili. Allora, per esempio, sugli asili nido è più facile capire cosa significa «gruppo omogeneo», ma per gli altri comuni è importante sapere qual è la logica per cui un comune viene considerato simili a un altro.

Dal punto di vista dell'utente, il comune che va a vedere la sua situazione, vede che è sotto il fabbisogno medio dei comuni simili, ma si chiede quali sono. Se il comune è nel Lazio, c'è Roma fra i comuni simili? Questo è un tema molto importante anche in termini di comunicazione.

L'altro problema è fuori dalle cose di cui si è discusso oggi, ma è venuto fuori proprio in chiusura del nostro parere che abbiamo messo giù in fretta. Tuttavia, ci

siamo stupiti, all'ultimo, nel ritrovare nella funzione di trasporti tanti zeri. In sostanza, la funzione non risultava presente anche in vari comuni capoluogo di provincia. Abbiamo capito che, probabilmente, questo interagiva con la modalità di gestione, ma le informazioni a nostra disposizione erano insufficienti.

Allora, questa è una domanda che abbiamo fatto nel nostro parere, a futura memoria, ma visto che siete qua vi chiedo se riuscite a dircelo.

Torno alla domanda che avevo fatto prima. Nella scelta fra funzione di spesa e funzione costo è fondamentale il fatto che si possa calcolare l'*output*. Allora, era quello il senso della mia domanda. Quando voi fate una stima quantitativa, andate a vedere chi offre di più a parità di spesa. Questa è un'informazione molto importante, ma quell'offrire di più come si collega al fatto che l'*output*, come dite, non è misurabile?

Dico questo a parte tutta la dimensione qualitativa, ma non lo dico come critica, visto che è un problema enorme. In sostanza, questi dati vanno usati con cautela.

Anche nei dati sulla differenziazione dei rifiuti, oltre ad esserci un dato basilare, c'è anche il fatto che se un comune ha, per esempio, molto rifiuto che deriva dalla potatura arriva a livelli di differenziazione elevatissimi con pochissimo merito.

Non lo dico come critica, tutt'altro. Se, però, non teniamo sempre un elemento di grande prudenza rischiamo di inficiare uno strumento che, invece, è fondamentale. Grazie a voi stiamo facendo un saldo qualitativo e quantitativo delle informazioni che è essenziale, però bisogna avere sempre presente questo punto, altrimenti un comune può sempre dire che non si è considerato un elemento fondamentale.

GIOVANNI PAGLIA. Vorrei sapere se il cambio di metodologia che è stato recentemente introdotto renderà più difficile il confronto fra i dati futuri e quelli che abbiamo alle spalle. Questo vale anche per il futuro perché se cambiamo molto spesso la metodologia, la mia impressione è che una delle cose più interessanti, ovvero la

possibilità di verificare l'evoluzione nel tempo, diventa illeggibile.

Inoltre, prima parlavate di poter fare dei confronti fra comuni in regime di unione o di fusione, ma esiste anche un terzo elemento che impatta pesantemente su alcuni servizi (penso a quello dei rifiuti) che riguarda forme vagamente consortili di servizio.

Mi spiego. In Romagna non abbiamo fatto nessuna fusione di comuni, ma la maggior parte dei servizi (i rifiuti o il trasporto pubblico) sono gestiti da un'unica società. Quindi, di fatto, molti servizi sono già stati trasferiti a un livello ben più che sovracomunale, il che ha degli impatti in termini di efficienza, ma senza aver operato nessuna fusione o unione di comuni.

Allora, questo è un terzo fattore di possibile efficientamento che credo sarebbe utile mettere a confronto con gli altri due perché non c'è solo la via dell'eliminazione di funzione politica — perché di questo parliamo — per arrivare a efficientare i servizi.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per una breve replica. Teniamo conto che ci potrà essere una seconda puntata perché per i colleghi i tempi cominciano a diventare stretti.

VIERI CERIANI, Amministratore delegato della società SO.SE — Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. Presidente, se ritiene di invitarci per una seconda puntata siamo disponibilissimi. Non conosco gli impegni dei presenti; noi possiamo andare avanti ancora un'ora, ma mi sembra di abusare del tempo della Commissione. Proverei a dare alcune rapidissime risposte ad alcune delle domande poste, facendo riserva di rivederci.

Tra l'altro, le ricordo che questa Commissione, in una precedente riunione, aveva manifestato l'intenzione di fare una ricognizione con noi sui livelli delle prestazioni erogate e sui ricavi e costi sostenuti relativamente ad alcuni servizi particolari. Quindi, avevate già richiesto un approfondimento. Per ora, darei, quindi, una risposta rapida su alcune delle questioni richiamate.

Confermo che i fabbisogni standard e tutto l'armamentario di OpenCivitas verrà

prodotto e aggiornato ogni anno a partire dal 2017.

Sul tema fusioni siamo disponibili a dare tutto il supporto tecnico che possiamo, fermo restando che non siamo una società che pianifica. Insomma, non siamo la McKinsey, quindi non possiamo entrare in un dettaglio troppo analitico. Tuttavia, stiamo dando delle indicazioni e continueremo.

Abbiamo intenzione di potenziare OpenCivitas soprattutto nella direzione indicata, ovvero rafforzare e migliorare la definizione degli standard di *output*.

Il fatto che aggiorniamo le metodologie non significa che perdiamo informazioni. La banca dati continuerà a mantenere la capacità informativa della vecchia, nonostante il numero di variabili richieste sia notevolmente inferiore. Andiamo verso la semplificazione amministrativa, quindi è inutile chiedere, per esempio, due volte la stessa informazione al comune, una volta come Istat e una volta per i fabbisogni standard.

Sono d'accordo con l'indicazione della senatrice Guerra sulla necessità di muoversi con prudenza, nel senso che le nuove metodologie sono migliori e danno risultati più fini, ma è ovvio che utilizziamo metodologie statistiche che — non voglio ritornare a citare il pollo di Trilussa perché sarebbe una forzatura — sono sempre medie, per quanto sofisticate siano.

I confronti sono sempre rispetto a uno standard o a un livello medio di comuni che hanno caratteristiche simili. Anche qui stiamo introducendo metodi di clusterizzazione, cioè metodi statistici che cercano di determinare le similitudini tra vari enti, tenendo conto del complesso delle variabili. Non possiamo attendere, però, il miracolo, anche se possiamo e intendiamo migliorare ancora.

L'utilizzo di OpenCivitas verrà potenziato. Quest'anno per la prima volta SO.SE ha avuto uno stand al convegno annuale dell'ANCI a Bari. I colleghi c'erano, quindi la prossima volta possiamo riferire meglio. Comunque, c'è stato un interesse notevole dei sindaci, molti dei quali non conoscevano OpenCivitas e soprattutto la parte

rivolta a loro, che illustreremo la prossima volta.

Mentre voi chiedete l'accesso con la parola chiave, tutti i sindaci ce l'hanno, ma non accedono. Su questo faremo una campagna di sensibilizzazione, rimanderemo e-mail e così via. In alcuni casi la cosa è nota; in altri casi no.

È chiaro che mano a mano che si va avanti, i problemi si spostano perché, nel momento in cui da un'analisi statica sul singolo anno si riesce ad aggiungere informazioni nel tempo, a quel punto l'enfasi si sposta sull'evoluzione nel tempo, cosa che può essere di notevole stimolo.

In generale, in questo rapporto che vi lasciamo abbiamo l'impressione che con OpenCivitas — sul fronte sia della possibilità di interrogazione da parte del cittadino, sia nell'altra parte che riguarda gli amministratori, che è un prodotto che consente di individuare i settori sui quali è opportuno e possibile intervenire per migliorare — si stia configurando una sorta di *spending review* dal basso, che non cala *top down* sui singoli enti, ma scaturisce da un processo di conoscenza e di comparazione che è un incentivo, per l'amministratore, a migliorare la qualità dei servizi e, per il cittadino, a verificare che la qualità, la quantità dei servizi e i costi migliorino.

Personalmente, credo che questa sia una cosa molto interessante che va sviluppata con la prudenza che ricordava la senatrice Guerra. Mi colpì molto in occasione della prima crisi petrolifera del 1973 leggere — è un aneddoto — che l'Autorità dell'energia della California per cinque o sei mesi studiò una tariffa che doveva consentire un risparmio energetico del 10 per cento, ma poi abbandonarono la cosa quando si accorsero che spontaneamente le imprese e le famiglie della California avevano abbassato il consumo di energia elettrica del 15 per cento.

MARCO STRADIOTTO, *Responsabile rapporti istituzionali per la spesa pubblica*

della società SO.S.E — Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. Rispetto alla richiesta degli onorevoli Marantelli e D'Incà sui LEP, nella prossima audizione, siccome dobbiamo ultimare il lavoro entro l'anno, contiamo di portarvi la rilevazione dei livelli delle prestazioni effettivamente erogate nelle regioni a statuto ordinario. Non portiamo i LEP. Poi spetta al *policy maker* usare quello strumento.

Stiamo ultimando il lavoro. Nell'ultima riunione della Commissione, allorquando siamo stati auditi, se ricordate, abbiamo lamentato la non grandissima collaborazione da parte di tutti, che abbiamo invece avuto per quanto riguarda i comuni.

Anche per le sollecitazioni che venivano da questa Commissione, siamo partiti in quarta per chiudere il lavoro. Lo porteremo una prima presentazione in CTFS (commissione tecnica per i fabbisogni standard) la settimana prossima. Ci sono ancora alcune questioni aperte su cui vogliamo sentire anche il loro parere. Comunque, l'idea è di portarlo in questa Commissione quando riterrete di ascoltarci, ovviamente entro l'anno, perché poi dobbiamo consegnarlo al Ministro dell'economia.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri auditi per il loro intervento e per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

Licenziato per la stampa
il 18 gennaio 2017

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



Audizione presso la Commissione Parlamentare
per l'Attuazione del Federalismo Fiscale

Dott. Vieri Ceriani

Amministratore Delegato SOSE
Soluzioni per il Sistema Economico Spa

27 ottobre 2016



INTRODUZIONE

Il lavoro di SOSE ricadente nelle competenze di questa Commissione è sintetizzabile in tre attività:

- ✓ la stima dei fabbisogni standard dei comuni, delle province e delle città metropolitane delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO), come disciplinato dal D.Lgs. 216/2010
- ✓ la fornitura di supporto tecnico al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) nell'attività di revisione della spesa delle province e delle città metropolitane, come previsto dal comma 418 della L. 190/2014
- ✓ la ricognizione dei livelli delle prestazioni effettivamente erogate e dei relativi costi sostenuti nell'ambito delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO) con riferimento ai servizi sociali, di istruzione, di asilo nido e di trasporto pubblico locale (per la sola spesa in conto capitale), come disciplinato dall'Art. 13 del D.Lgs. 68/2011.

Questa relazione effettua una ricognizione dell'attività svolta nell'ambito di quanto previsto nel D.Lgs. 216/2010 soffermandosi, in particolare sulla stima dei fabbisogni standard dei comuni che, di recente, è stata oggetto di un parere da parte di questa Commissione. Dopo una panoramica del nuovo impianto metodologico si riportano gli ultimi sviluppi compiuti nell'ambito della divulgazione di questo patrimonio informativo attraverso il rilascio di una nuova versione del portale OpenCivitas. Infine, la relazione espone i punti fondamentali delle attività che verranno svolte nel corso del 2017.

Alla relazione è allegata una appendice con approfondimenti relativi al calcolo dei fabbisogni standard e alla determinazione dei livelli quantitativi delle prestazioni contenuti in OpenCivitas.



I FABBISOGNI STANDARD COMUNALI

Lo stato dell'arte

Nell'allocazione dei trasferimenti perequativi a favore dei comuni delle RSO il graduale passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni standard, previsto dall'ultima legge delega in materia di federalismo fiscale, emanata dal Parlamento nel 2009 (L. 42/2009), ha iniziato il suo percorso di attuazione nel 2011 in base a quanto previsto dal D.Lgs 216/2010 in merito alla determinazione dei fabbisogni standard di comuni, province e città metropolitane. L'attività di raccolta dati e di elaborazione dei criteri di calcolo si è conclusa alla fine del 2013 con l'approvazione, da parte della Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF), dei fabbisogni standard di tutte le funzioni fondamentali svolte dai comuni e dalle province delle RSO.

L'utilizzo dei fabbisogni standard per la ripartizione del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) è avvenuta per la prima volta nel 2015, anno in cui il 20 per cento delle risorse del FSC sono state attribuite sulla base del confronto tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali di ogni ente. Successivamente, nel 2016, questa quota è salita al 30 per cento e, come previsto dall'Art. 1, comma 17, lettera e) della L. 208/2015, raggiungerà il 40 per cento nell'anno 2017 e il 55 per cento nel 2018.

Le norme che regolano il calcolo dei fabbisogni standard, contenute nel D.Lgs. 216/2010, assegnano a SOSE - *Soluzioni per il sistema economico S.p.A.* il compito di predisporre l'impianto metodologico di riferimento in cooperazione e con il supporto scientifico dell'*Istituto per la Finanza e l'Economia Locale* (IFEL). Con riferimento ai comuni delle RSO, il summenzionato decreto prevede che siano calcolati e revisionati i fabbisogni standard relativamente alle seguenti funzioni fondamentali:

- ✓ servizi generali di amministrazione di gestione e di controllo;
- ✓ polizia locale;
- ✓ istruzione pubblica;
- ✓ servizi nel campo della viabilità e dei trasporti;
- ✓ gestione del territorio e dell'ambiente;
- ✓ servizi del settore sociale.

Complessivamente la spesa oggetto di analisi ammonta a circa 34 miliardi di euro nel 2013.

L'attività svolta da SOSE, nell'ambito del calcolo dei fabbisogni standard comunali, è iniziata nei primi mesi del 2011. Dopo circa 18 mesi di lavoro, il 28 giugno 2012, è stato approvato, in sede tecnica dalla COPAFF, la prima metodologia rivolta alla stima del fabbisogno standard della funzione di polizia municipale con il quale sono state poste le basi dell'intero impianto metodologico. Successivamente, il 20 dicembre 2012, sono stati approvati dalla COPAFF le metodologie relative ai quattro servizi delle funzioni generali (anagrafe, ufficio tecnico, ufficio tributi e altri servizi generali). In ultimo, il 23 dicembre 2013, la COPAFF ha approvato le metodologie relative a tutti gli altri servizi (istruzione, sociale, asili nido, rifiuti, viabilità, territorio e trasporto pubblico locale) segnando così, dopo tre anni di lavoro e in linea con i tempi previsti, la conclusione dell'intero iter tecnico di stima dei fabbisogni standard comunali.



Durante il 2014 i fabbisogni standard, così calcolati, hanno seguito un lungo processo di validazione politica da parte della Conferenza Stato Città e del Parlamento (pareri della Commissione Bicamerale per il Federalismo Fiscale e delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato).

Questo processo ha trovato conclusione il 10 giugno del 2015 con la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del DPCM del 27 marzo 2015, con il quale sono stati adottati formalmente gli ultimi fabbisogni standard approvati dalla COPAFF.

In particolare, il DPCM del 27 marzo 2015, oltre a recepire le ultime note metodologiche relative al calcolo dei fabbisogni standard, ha introdotto una serie di indirizzi in vista dell'inizio dell'attività di revisione e monitoraggio. All'Art. 2 il decreto ha disposto che i fabbisogni standard siano sottoposti a monitoraggio e rideterminazione, di norma con cadenza annuale invece che triennale come previsto originariamente dal D.Lgs. 216/2010, in modo da registrare tempestivamente le variazioni intervenute nell'erogazione dei servizi da parte dei comuni con particolare attenzione a quelli delle funzioni di istruzione pubblica e asili nido. La rideterminazione annuale rappresenta uno strumento di incentivo all'attivazione di questi servizi nei comuni dove sono oggi assenti. In particolare, si intende introdurre un meccanismo che riconosca un fabbisogno a fronte dell'effettiva erogazione del servizio e non solo a fronte di una domanda meramente potenziale al fine di garantire ai cittadini la reale fornitura dei maggiori servizi finanziati con l'afflusso di maggiori risorse.

Per quanto riguarda le funzioni del settore sociale e il servizio degli asili nido, il DPCM del 27 marzo 2015, ha inoltre stabilito che nel processo di aggiornamento dei fabbisogni standard si dovrà tenere conto degli obiettivi di servizio introdotti con il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 legato alle Politiche di Coesione. Per il servizio di asili nido il QSN pone come obiettivo il raggiungimento del 12 per cento di fornitura del servizio di nido, micro-nido e servizi integrativi nelle otto regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna). Quest'ultima indicazione risulta ancora oggi difficilmente implementabile in quanto non è definito il criterio con cui il target del 12 per cento, previsto a livello regionale, possa essere ribaltato sui singoli comuni tenendo conto anche dei livelli di servizio erogati nelle regioni del centro-nord, dove molti comuni non raggiungono questa percentuale di copertura nonostante il target risulti superato a livello regionale. Sarà necessario conciliare l'imposizione di questa soglia minima dell'erogazione del servizio con le norme del D.Lgs. 216/2010 che impongono un vincolo di bilancio chiuso e quindi l'impossibilità di superare gli attuali livelli di spesa storica.

Al fine di snellire e velocizzare il processo di approvazione, a partire dal 2016, le modifiche apportate al D.Lgs. 216/2010 dalla Legge di stabilità per il 2016 (L. 208/2015) hanno introdotto due procedure distinte per la revisione dei fabbisogni standard comunali. La prima procedura prevede l'aggiornamento della base dati e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard a metodologie invariate seguendo un iter di approvazione veloce privo dei pareri delle Commissioni parlamentari. La seconda procedura, invece, rivolta all'approvazione della revisione della metodologia di stima dei fabbisogni standard, continua a seguire l'iter di approvazione previsto dal D.Lgs. 216/2010, già percorso per l'approvazione delle metodologie vigenti e che include l'espressione dei pareri da parte della Commissione Bicamerale per il Federalismo Fiscale e da parte delle commissioni Bilancio di Camera e Senato.

Sempre a partire dal 2016, la supervisione e l'approvazione del processo di calcolo è stata affidata alla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) che, istituita con la L. 208/2015, ha preso il posto della COPAFF.



Nei primi mesi del 2016 la CTFS ha supervisionato e approvato un primo aggiornamento della base dati di riferimento seguendo la prima delle due procedure di approvazione sopra descritte; grazie a questo aggiornamento i fabbisogni standard dei comuni sono stati rideterminati applicando i nuovi dati alle metodologie già esistenti, portando l'annualità di riferimento dal 2010 al 2013. I fabbisogni standard così aggiornati, e approvati dalla CTFS il 21 marzo scorso, sono stati applicati nel 2016 per il riparto del 30 per cento del FSC.

Successivamente, in data 3 maggio 2016, la CTFS ha approvato il primo aggiornamento completo della metodologia relativa al calcolo dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane. Nel corso dell'estate 2016, su esplicita richiesta da parte del Governo al fine di poter fornire l'entità del FSC ad ogni ente entro l'anno in corso, si è provveduto, con molti mesi di anticipo, alla completa revisione dell'impianto metodologico dei fabbisogni standard dei comuni. La nota metodologica che illustra le nuove modalità di calcolo, predisposta ai sensi dell'Art. 6 del D.Lgs. 216/2010, è stata approvata dalla CTFS nella seduta del 13 settembre 2016. I nuovi fabbisogni standard calcolati in base alla nuova metodologia saranno applicati nel 2017 per la ripartizione del 40 per cento del FSC.

L'attività di calcolo dei fabbisogni standard è stata accompagnata, lungo tutto il suo percorso, da una importante attività di raccolta dati portando alla costruzione di un patrimonio informativo che oggi consente, non solo di misurare in modo più preciso la spesa corrente dei comuni ma soprattutto di aver contezza della quantità (e in parte della qualità) dei servizi offerti, delle modalità di gestione e del livello dei fattori produttivi impiegati, dal personale ai mezzi strumentali. L'attività di costruzione della banca dati dei fabbisogni standard ha richiesto la progettazione, somministrazione e ricezione di una serie di questionari. Tra il 2011 e il 2012 sono stati inviati ai comuni nove questionari con i quali sono stati acquisiti i dati riferiti all'annualità 2010 che ha rappresentato il punto di riferimento per lo sviluppo del primo impianto metodologico e la stima dei primi fabbisogni standard che, come ricordato, hanno trovato applicazione per la prima volta nel 2015 come criterio di riparto del FSC.

Nel corso del 2015 si è proceduto ad aggiornare la banca dati con le informazioni riferite all'annualità 2013 attraverso la somministrazione ai 6.700 comuni e alle 320 Unioni di comuni, appartenenti ai territori delle RSO, del *questionario unico FC10U* che ha sostituito i nove questionari precedentemente somministrati, iniziando così un processo di semplificazione nella procedura di raccolta dati. L'obiettivo principale è di rendere sempre più veloce l'invio delle informazioni da parte dei comuni soprattutto in vista della necessità di procedere annualmente all'aggiornamento sia della banca dati che dei fabbisogni standard.

Inoltre SOSE, in cooperazione con il MEF, attraverso la costruzione del portale www.opencivitas.it, ha implementato un importante progetto volto alla restituzione, agli Enti Locali e ai cittadini, delle informazioni elaborate. Tale portale nasce come strumento di esplorazione e di confronto dei dati raccolti ed elaborati per la determinazione dei fabbisogni standard. Con le informazioni diffuse tramite *OpenCivitas* s'intende sia facilitare il controllo da parte dei cittadini che supportare gli amministratori locali nell'individuazione delle migliori strategie di gestione, ponendo così le basi di un processo di revisione della spesa locale che parta dal basso e coinvolga direttamente i cittadini e gli amministratori locali. La prima versione del portale è stata pubblicata nel luglio 2014 all'interno di un ambiente accessibile ai soli Enti Locali. Dopo un periodo di test, durato circa 3 mesi, nel novembre 2014 l'accesso al portale è stato reso fruibile a tutti i cittadini.



Successivamente, nel maggio 2015 il portale ha visto un'importante rivisitazione attraverso l'aggiunta di informazioni circa il livello dei servizi offerti che hanno completato le informazioni relative alla spesa. Nel corso del 2015 è stato effettuato un programma di divulgazione e di promozione di OpenCivitas attraverso una serie di incontri con i sindaci e la cittadinanza lungo tutto il territorio nazionale. Infine il 12 ottobre scorso il portale è stato arricchito con i dati relativi al 2013, che si sono aggiunti a quelli del 2010, rendendo possibile un confronto intertemporale.

I progetti per il 2017

Nel corso del 2017 sono previste tre importanti evoluzioni delle attività relative ai fabbisogni standard comunali.

In primo luogo è previsto un terzo aggiornamento della banca dati con l'annualità 2015 attraverso la ricezione delle informazioni raccolte con la seconda edizione del questionario unico, il cui invio ai comuni è previsto nei primi giorni del prossimo mese di novembre. Questa seconda edizione del questionario unico compie un ulteriore passo verso il percorso di semplificazione del processo di acquisizione dei dati. In particolare, facendo tesoro dell'esperienza maturata nel corso delle precedenti rilevazioni e pianificando l'acquisizione di alcune informazioni da altre rilevazioni già esistenti, si è riusciti a ridurre il numero di campi da oltre 6.000 del questionario unico somministrato nel 2014, a circa 1.500 del nuovo senza ridurre la capacità informativa della banca dati. Questa seconda edizione del questionario unico rappresenta, di fatto, il prototipo che a partire dal 2017 dovrà accompagnare il processo di rilevazione annuale delle informazioni utili al monitoraggio dei fabbisogni standard.

Il secondo obiettivo da raggiungere nel 2017 sarà quello di un nuovo aggiornamento dei fabbisogni standard seguendo la procedura della revisione a metodologia invariata. Si prevede, quindi, di ricalcolare i coefficienti di riparto applicando la nuova metodologia ai dati 2015. Riguardo alla nuova metodologia, si resta in attesa dell'emanazione del DPCM definitivo, essendo stato superato il vaglio della CTFS, della Conferenza Stato Città e Autonomie Locali e avendo ricevuto il parere favorevole della Commissione Bicamerale per il Federalismo Fiscale e delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato.

Infine, nel 2017 si effettueranno due aggiornamenti del portale OpenCivitas. Il primo, previsto ad inizio anno, avrà come obiettivo quello di applicare alle annualità 2010 e 2013 il nuovo impianto metodologico. Successivamente, entro la fine del 2017, resi disponibili i dati relativi al 2015, si procederà all'elaborazioni delle nuove informazioni e alla pubblicazione sul portale dei risultati relativi allo stesso anno. Inizierà così la produzione di una serie storica che dal 2015 avrà cadenza annuale e consentirà confronti intertemporali che assumeranno nel tempo sempre maggiore significatività.



Una panoramica del nuovo impianto metodologico

I modelli utilizzati per il calcolo dei fabbisogni standard dei livelli sub-centrali di governo hanno un duplice obiettivo:

- a) guidano il decisore politico nell'individuazione delle variabili determinanti del fabbisogno finanziario
- b) consentono di calcolare i pesi con cui queste variabili possono essere aggregate per la composizione del fabbisogno standard complessivo di ogni ente oggetto dell'analisi.

In linea con l'impianto metodologico precedente, l'approccio generale seguito nella costruzione dei nuovi modelli è rimasto quello del *Regression Cost-Base Approach* (RCA), che identifica le variabili determinanti del fabbisogno attraverso la specificazione di una funzione di costo in forma diretta o ridotta che per la stima dei pesi, prevede l'utilizzo della tecnica econometrica della regressione lineare multipla.

Il punto di partenza dell'approccio RCA è un modello teorico generale di produzione dei servizi pubblici locali¹ basato sull'interazione tra la domanda e l'offerta. Una versione compatta della domanda di servizio pubblico locale e della rispettiva offerta espressa in termini di costo unitario sono riportate di seguito nelle equazioni (1) e (2). Per semplicità espositiva la domanda è espressa in termini unitari rispetto al numero dei beneficiari (denominato anche gruppo *client*, solitamente riconducibile alla popolazione residente).

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

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

nelle equazioni (1) e (2) si ha che:

- g_e esprime il livello dei servizi pubblici domandati per abitante nell'ipotesi che esso coincida con il livello dei servizi prodotti: ad esempio, il numero di alunni trasportati o di bambini che usufruiscono del servizio di asili nido. Adottare i livelli di produzione di servizi comporta un certo grado di endogeneità a seconda della discrezionalità con cui un servizio può essere offerto;
- g_s identifica le variabili relative ai fattori esogeni di carico, si tratta solitamente dei servizi svolti dal comune per Amministrazioni di livello superiore e in generale si tratta di attività non direttamente riconducibili alle scelte degli amministratori locali (si pensi, ad esempio, ai trattamenti sanitari obbligatori);
- c rappresenta il costo unitario del servizio pubblico locale solitamente misurato attraverso il costo totale per abitante;
- Q e A costituiscono, rispettivamente, le variabili di contesto relative alla domanda e all'offerta. Le prime, corrispondono alle caratteristiche demografiche e socioeconomiche della popolazione residente (come la percentuale di popolazione anziana oppure il numero di presenze turistiche ecc.) che influenzano direttamente il livello di domanda; le seconde, misurano gli aspetti morfologici e/o economici (come il costo del lavoro e dell'energia o il livello altimetrico) che non influenzano direttamente la domanda ma possono favorire oppure ostacolare la fornitura dei beni pubblici locali modificandone il costo unitario di produzione;

¹ Per servizio pubblico s'intende tutte le attività svolte dagli Enti Locali oggetto di analisi, indipendentemente dall'assenza di escludibilità o rivalità nel consumo dei servizi prodotti.



- R identifica le variabili volte a catturare l'impatto esercitato dal livello medio del reddito locale sulla domanda;
- p rappresenta, infine, le variabili relative ai prezzi degli input come il costo del lavoro e dell'energia.

In presenza di output endogeni il livello ottimale del servizio pubblico locale e il suo costo di fornitura unitaria sono determinati simultaneamente all'interno di un modello strutturale di due equazioni: la 1 e la 2 che, per poter essere stimato, presuppone una chiara misurabilità dei livelli di output oltre che la disponibilità di un numero sufficiente di valide variabili strumentali.

Se il grado di endogeneità è trascurabile, ed esistono variabili di output in grado di misurare correttamente il livello dei servizi offerti, il fabbisogno standard può essere valutato utilizzando direttamente la funzione di costo corrispondente alla equazione (2).

In letteratura il problema dell'endogeneità e della corretta misurabilità degli output è solitamente risolto costruendo una forma ridotta che si ottiene sostituendo l'equazione (1) nell'equazione (2) che genera un modello noto in letteratura con il nome di funzione di spesa riportata nell'equazione (3).

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

Dove y identifica la spesa unitaria solitamente calcolata come spesa totale per abitante.

Il modello RCA, quindi, si esplicita in due versioni alternative:

- 1) la prima, dove il fabbisogno standard è stimato attraverso una funzione di costo che, a fronte della maggiore complessità computazionale legata alla misurabilità dell'output e alla necessità di affrontare l'eventuale problema dell'endogeneità, offre la possibilità di misurare il fabbisogno standard come prodotto tra la quantità dei servizi offerti (determinata in base alla domanda potenziale o effettiva) e i costi standard dei singoli servizi offerti;
- 2) la seconda, dove il fabbisogno standard è stimato utilizzando una funzione di spesa che, da un lato, risolve i problemi di misurabilità e di endogeneità dell'output, in quanto quest'ultimo è sostituito con le variabili di contesto della domanda, dall'altro lato però non consente di ottenere informazioni sul livello dei costi standard.

L'elemento discriminante circa la scelta tra funzione di costo e funzione di spesa, è rappresentato dalle caratteristiche delle variabili di output disponibili per misurare il livello delle prestazioni finali erogate nell'ambito di ogni funzione (si consideri al riguardo la tabella 1). Nella maggioranza dei casi, in cui l'output dei servizi locali erogati è risultato poco misurabile (si pensi, ad esempio, al caso dei servizi generali), la valutazione dei fabbisogni standard avviene attraverso la stima di una funzione di spesa, che mette in relazione la spesa storica con le variabili di contesto della domanda dei servizi locali oggetto di analisi. In alcuni casi specifici, invece, per i quali è possibile superare i problemi di misurabilità dell'output (ad esempio nel caso del servizio di asili nido), la valutazione dei fabbisogni può avvenire attraverso la stima di una funzione di costo dove la spesa storica è messa direttamente in relazione all'output.

**Tabella 1 – Sintesi dei modelli generali di valutazione dei fabbisogni standard**

		Controllo dell'endogeneità delle prestazioni rispetto all'autonomia degli Enti Locali	
		SI	NO
Funzioni con prestazioni finali misurabili	SI	Funzione di costo	Funzione di spesa
	NO	Funzione di spesa	

In entrambi gli approcci, nel modello RCA, i pesi che misurano il contributo di ogni variabile nella composizione del fabbisogno complessivo sono stimati solitamente attraverso la tecnica econometrica della regressione lineare multipla che evidenzia la relazione media esistente tra ogni singola variabile e la spesa storica di riferimento.

La Tabella 2 che segue sintetizza le principali innovazioni e modifiche apportate in fase di calcolo del fabbisogno mettendo a confronto i punti salienti del nuovo approccio metodologico rispetto al precedente.

La metodologia 2016, nell'ottica della semplificazione, porta a una consistente riduzione del numero di variabili utilizzate senza intaccare la robustezza dei modelli e la loro capacità di rappresentare correttamente il comportamento di spesa dei comuni. Le specificazioni sono tutte lineari rendendo più semplice l'interpretazione dei coefficienti e mantenendo, al tempo stesso, i modelli ancorati al contesto teorico della RCA. Ai fini della semplificazione si è proceduto, inoltre, all'accorpamento dei servizi svolti nell'ambito delle funzioni generali, relativi all'attività dell'ufficio tecnico, dell'ufficio anagrafe, dell'ufficio tributi e dell'amministrazione generale il cui fabbisogno standard è stato stimato con un'unica funzione di spesa. In modo simile sono stati accorpati i servizi svolti per la funzione di viabilità e di tutela del territorio in modo da poterne stimare il fabbisogno standard congiuntamente con un unico modello di funzione di spesa. Questi accorpamenti hanno permesso di mettere a fattor comune le molte similitudini presenti nei comportamenti di spesa degli Enti Locali durante lo svolgimento di questi servizi. In questo modo il numero di variabili necessarie all'identificazione dei differenziali di spesa è risultato più basso, mentre la quota di varianza spiegata è rimasta molto alta in linea con quella dei modelli precedenti. È importante notare che, l'accorpamento ha interessato solo le funzioni che in futuro difficilmente potranno essere analizzate attraverso il modello della funzione di costo essendo contraddistinte da output fortemente endogeni e difficilmente misurabili.



Tabella 2 – Sintesi delle innovazioni metodologiche

Funzioni/ servizi	METODOLOGIA 2013				METODOLOGIA 2016			
	Specificazione del modello e tipo di stimatore	N. variabili	R-sq	Regioni sterilizzate	Specificazione del modello e tipo di stimatore	N. variabili	R-sq	Regioni sterilizzate
Funzioni generali di amministrazione gestione e controllo: Ufficio Tributi Ufficio Tecnico Anagrafe Servizi generali		11	0,4425	SI				
	Funzioni di spesa Lineare	13	0,4187	SI	Funzioni di spesa Lineare OLS	10	0,6681	SI
	OLS	9	0,6029	SI				
		9	0,7322	SI				
Funzioni di Polizia locale	Funzioni di spesa Lineare OLS	22	0,3726	SI	Funzioni di spesa Lineare OLS	19	0,4197	SI
Funzioni di Istruzione pubblica	Funzioni di costo Logaritmica OLS	26	0,9254	SI	Funzioni di costo Lineare OLS	16	0,5695	SI
Viabilità	Funzioni di spesa Lineare OLS	14	0,6484	SI	Funzioni di spesa Lineare OLS	12	0,6089	SI
Gestione del territorio e dell'ambiente	Funzioni di spesa Lineare OLS	15	0,2773	SI				
Trasporto pubblico locale	Funzioni di spesa Lineare OLS	11	0,5829	SI	Funzioni di spesa aumentata Lineare OLS	9	0,5733	SI
Servizio smaltimento rifiuti	Funzioni di spesa Lineare OLS	18	0,6462	SI	Funzioni di costo Lineare OLS	8	0,3167	NO
Funzioni nel settore sociale:								
Servizi sociali generali	Funzioni di spesa Lineare OLS	23	0,3923	SI	Funzioni di spesa aumentata Lineare OLS	9	0,3903	NO
Servizi di asili nido	Funzioni di costo Logaritmica LAD	15	0,6783	SI	Funzioni di costo Lineare OLS	9	0,4857	SI

Dalla Tabella 2 si nota, inoltre, come l'evoluzione metodologica abbia aumentato il numero dei servizi analizzati attraverso il modello della *funzione di costo*, in modo da dare maggiore rilevanza ai servizi svolti nella quantificazione del fabbisogno standard fornendo congiuntamente maggiori informazioni in merito ai costi standard. La stima del fabbisogno standard attraverso il modello della funzione di costo poteva essere esteso idealmente a tre servizi: la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, i servizi sociali e il trasporto pubblico locale. In concreto, l'estensione è avvenuta soltanto per il primo dei tre servizi sopra elencati dove l'output della funzione di produzione è chiaramente identificato dalla quantità di rifiuti raccolti e smaltiti e risulta misurabile senza ambiguità per tutti i comuni. Per i servizi sociali e il trasporto pubblico locale, invece, i livelli di output, ancorché chiaramente definibili, non risultano ancora misurabili senza ambiguità per l'intero universo degli Enti Locali oggetto di analisi. Di conseguenza, per questi servizi si è ideato un nuovo modello definito *funzione di spesa aumentata* che rappresenta un ibrido tra la funzione di spesa e la funzione di costo.



In particolare, nella funzione di spesa aumentata, alle tipiche variabili relative al contesto di domanda e offerta si aggiunge un nuovo nucleo di variabili volto a identificare la presenza del servizio e/o la tipologia di servizi svolti, lasciando che l'intensità rimanga misurata dalle variabili di contesto della domanda.

In merito ai modelli di funzione di spesa aumentata è importante sottolineare che per i servizi sociali il fabbisogno standard viene assegnato a tutti i comuni, indipendentemente dalla valorizzazione delle variabili che identificano l'attivazione dei servizi. Tale scelta è supportata principalmente da due elementi:

- ✓ in primo luogo alcuni servizi sociali (si pensi ai servizi a favore delle persone con disabilità) hanno carattere di obbligatorietà, da cui la necessità di prevedere un fabbisogno (valorizzato solo in base alle variabili di contesto) a favore dei comuni che in un determinato anno non presentano nessun servizio attivo
- ✓ in secondo luogo solo il 4 per cento dei comuni mostrano una spesa sociale nulla nel 2013.

Una linea diversa è stata seguita per il trasporto pubblico locale dove il fabbisogno standard è stato valorizzato solo per i comuni che presentano evidenza di un servizio attivo mostrando nel 2013 una spesa comunale (ovvero senza includere la spesa che non transita dal bilancio comunale) maggiore di zero. Questa linea di applicazione della metodologica di calcolo è supportata dalle seguenti motivazioni:

- ✓ in primo luogo, in linea con la metodologia precedente, si tiene conto della scelta di ripartire il fabbisogno standard facendo riferimento solo alla spesa di competenza comunale. In questo modo si evita che nella perequazione si tenga conto di scelte di spesa fatte da altri enti, come province e regioni, particolarmente attive sul versante dei trasporti con interventi finanziari che non rientrano nel perimetro della finanza comunale
- ✓ in secondo luogo i dati strutturali relativi ai km percorsi e ai passeggeri trasportati, da un lato non presentano ancora un grado di affidabilità tale per identificare senza ambiguità per tutti i comuni italiani la presenza o l'assenza del servizio, dall'altro lato la loro assenza potrebbe nascondere la fornitura di micro-servizi di trasporto in alcuni piccoli comuni.

Nell'ambito del nuovo impianto metodologico, è importante notare, inoltre, come si sia puntato all'introduzione di soluzioni che, sia pur in via sperimentale, possano fornire indicazioni circa i livelli di efficienza nella produzione dei servizi e consentano di individuare gruppi di comuni omogenei rendendo più semplice il *benchmarking* tra gli enti. A tal fine, con riferimento ai servizi per i quali la stima del fabbisogno è avvenuta attraverso una funzione di costo, si è proceduto a raggruppare i comuni in gruppi omogenei (*cluster*) in modo da stimare i differenziali di costo associati ai singoli gruppi attraverso l'inserimento nella funzione di costo delle variabili *dummy* identificative dei vari gruppi. L'individuazione dei gruppi omogenei rappresenta una novità metodologica rispetto all'impianto precedente potenzialmente estendibile, in futuro, anche ad altre funzioni al fine di identificare il gruppo dei comuni simili rispetto ai quali ogni ente può effettuare delle analisi di *benchmarking*. Inoltre, sempre con riferimento alle funzioni di costo, come analisi di robustezza dei modelli, oltre allo stimatore OLS, che produce indicazioni sui costi standard medi, sono state utilizzate varie tecniche basate su frontiere di costo in modo da avere indicazioni su quali potrebbero essere i potenziali margini di efficientamento.



Da ultimo si evidenzia, a differenza della metodologia precedente, il riconoscimento dei differenziali di spesa regionali nel momento in cui si è riscontrata:

- a) la presenza di una influenza regionale sulle scelte di offerta dei comuni;
- b) la verifica di un impatto statisticamente rilevante delle *dummy* regionali nella valorizzazione della spesa standard.

Entrambe queste condizioni si sono materializzate con riferimento alla funzione di raccolta e smaltimento rifiuti e con riferimento alla erogazione dei servizi sociali (ad esclusione del servizio di asilo nido). In entrambi i casi è emersa la necessità di dare risalto all'importanza delle regioni sia dal punto di vista della programmazione sia dal punto di vista infrastrutturale andando a stimare una funzione di costo, nel caso dei rifiuti, e di spesa aumentata, nel caso dei servizi sociali, differenziate lungo il territorio nazionale. Questa scelta è supportata anche dal punto di vista statistico in quanto per entrambi questi servizi le *dummy* regionali sono risultate estremamente significative andando a spiegare una quota consistente delle differenze di spesa tra i comuni.

In conclusione, quindi, il modello riconducibile a una **funzione di costo** è stato utilizzato, come nella precedente metodologia, nella stima dei fabbisogni standard delle funzioni di *Istruzione pubblica* e del servizio di *Asili nido*. Nel nuovo impianto metodologico, la funzione di costo è stata, poi, estesa al servizio *Smaltimento rifiuti* precedentemente analizzato con una funzione di spesa. Il modello riconducibile a una **funzione di spesa** è stato utilizzato, come nella vecchia metodologia, per la stima dei fabbisogni standard delle funzioni *Generali di amministrazione di gestione e di controllo*, delle funzioni di *Polizia Locale* e delle funzioni di *Viabilità e territorio*. Da ultimo, il nuovo modello della **funzione di spesa aumentata** è stato impiegato nella valutazione dei fabbisogni standard del servizio di *Trasporto pubblico locale* e delle funzioni nel *Settore sociale al netto del servizio di Asili nido* analizzati, nel precedente impianto metodologico, attraverso una funzione di spesa.

Nell'appendice sono sintetizzati i principali risultati relativi alle nuove stime. Vengono anche rappresentate le singole componenti dei fabbisogni e dei costi standard, al fine di fornire un quadro d'insieme dell'intera procedura.



OPENCIVITAS

I fabbisogni standard consentono di valutare se un comune spende di più o di meno rispetto allo standard identificato come il livello medio di spesa degli enti con caratteristiche simili, ma da soli non consentono di giudicare la qualità della spesa. Infatti, se non si affiancano ai fabbisogni altre informazioni relative ai servizi offerti, non è immediato capire se la maggiore spesa rispetto al fabbisogno è indice di inefficienza o, al contrario, è il frutto di una maggiore quantità (o di una migliore qualità) di servizi offerti rispetto al livello standard sottostante al calcolo del fabbisogno.

Per superare questo deficit informativo entra in gioco OpenCivitas, il portale messo a punto dal MEF e dalla SOSE a partire dal 2015. Tra gli obiettivi di OpenCivitas, vi è stata sin da subito la necessità di costruire un meccanismo di *benchmarking* volto a superare il deficit informativo derivante dall'analisi dei soli dati finanziari andando a misurare il livello dei servizi offerti da ogni ente rispetto a quelli mediamente prodotti dai comuni con le stesse caratteristiche; questo livello di servizio è stato poi definito come standard.

Il modello di *benchmarking* ideato per OpenCivitas ha prodotto come risultato finale un indicatore pubblicato con il nome di “Livello Quantitativo delle Prestazioni” (LQP) che consente di valutare, in modo immediato, l'adeguatezza dei servizi erogati dall'amministrazione rispetto ai servizi sottesi al calcolo del fabbisogno standard, utilizzando un punteggio da 1 a 10 stelle (si veda per maggiori dettagli l'appendice).

La stima dei livelli quantitativi delle prestazioni sintetizza in un unico punteggio, su una scala da 1 a 10, la capacità di ogni comune di soddisfare la domanda di servizi locali espressa dai propri cittadini. Un punteggio pari a 5 vuol dire essere in linea rispetto ai servizi erogati mediamente dai comuni di riferimento e al livello medio di spesa sostenuta per l'erogazione di tali servizi.

Attraverso OpenCivitas, quindi, si cerca di visualizzare in modo semplice concetti complessi. Per chi intende svolgere un'analisi più approfondita il portale presenta, poi, altre potenzialità.

Nella sezione “**Cerca**” sono raccolte, per ogni comune, una serie di informazioni generali relative alle singole funzioni/servizi quali: spesa storica, fabbisogno standard e differenza percentuale e assoluta tra i due, popolazione residente, livelli quantitativi delle prestazioni che guidano il confronto tra servizi standard e servizi erogati, peso delle determinanti dei fabbisogni standard e, infine, indicatori statistici di maggior rilievo.

Nella sezione “**Naviga**”, si possono visualizzare una serie di informazioni aggregate (ad esempio conoscere la percentuale di comuni che offre più servizi rispetto agli enti con caratteristiche simili) interrogabili e navigabili in profondità dagli utilizzatori, attraverso la selezione della funzione/servizio e delle diverse aree geografiche, navigando su una mappa interattiva che restituisce il massimo dettaglio delle informazioni sotto forma di tabella.

Nella sezione “**Confronta**” le informazioni sono interrogabili e navigabili dagli utilizzatori, attraverso la selezione della funzione/servizio e delle aree geografiche. In questa sezione i comuni sono individuabili anche per classe di popolazione o modello organizzativo. A livello di singolo comune e singolo servizio si può effettuare un *benchmarking*, con particolare attenzione agli enti simili o limitrofi



al comune selezionato, rispetto al fabbisogno standard, ai livelli quantitativi delle prestazioni e a un insieme di indicatori elementari.

Da ultimo, la sezione Open Data permette di disporre di dati accessibili, fruibili e riutilizzabili dagli utenti con diverse modalità informatiche.

Dal 12 ottobre 2016 è online una nuova versione di OpenCivitas con l'aggiornamento dei dati relativi al 2013 che ha aumentato le potenzialità permettendo di effettuare anche confronti intertemporali rispetto al 2010.

Con la diffusione e l'analisi delle informazioni contenute in *opencivitas.it*, quindi, s'intende facilitare il controllo da parte dei cittadini sull'operato degli amministratori locali e, al tempo stesso, aiutare questi ultimi nell'individuazione delle migliori strategie di gestione, ponendo le basi per una sorta di *spending review* dal basso.



APPENDICE

Una panoramica dei risultati nei nuovi modelli per la stima dei fabbisogni standard comunali

I dati utilizzati per il calcolo dei fabbisogni standard e i risultati ottenuti dal processo di stima dei vari modelli, oltre a essere funzionali alla costruzione del coefficiente di riparto per il meccanismo di perequazione, consentono di analizzare la struttura e le determinanti della spesa dei comuni.

La figura A1 riporta, per ogni funzione fondamentale, la spesa storica utilizzata come punto di riferimento per la stima dei fabbisogni standard. Si va dai circa 10 miliardi di euro della spesa sostenuta nei servizi di amministrazione generale (che comprendono i servizi di anagrafe, ufficio tecnico, ufficio tributi e altri servizi generali) ai circa 1,3 miliardi di euro per i servizi di asilo nido. La composizione di ogni spesa segue lo schema di calcolo riportato nella tabella A1 che ricostruisce in capo ad ogni ente la quota di spesa lorda corrispondente al costo totale di gestione del servizio, in questo modo la stima del fabbisogno standard non è distorta né dalle scelte di esternalizzazione di una quota della spesa né delle diverse modalità di contabilizzazione.

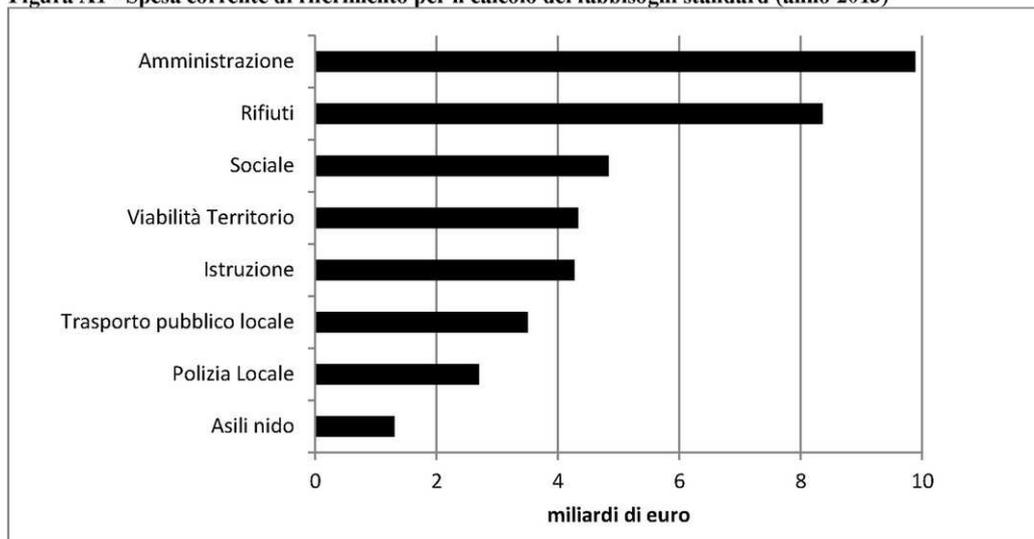
Tabella A1 – Modello di calcolo della spesa storica di riferimento per il calcolo dei fabbisogni standard

Personale (A)
Consumi intermedi (B)
Interessi passivi (C)
SPESA CORRENTE DA CERTIFICATO CONSUNTIVO RICLASSIFICATA (D = A+B+C)
Spese non transitate dal bilancio comunale (es. spese sostenute direttamente dai gestori dei servizi a cui è stato esternalizzato il servizio e compensate con entrate da utenti) (E)
Rettifiche alle spese del personale (es. sottrazione di competenze di anni precedenti) (F)
Rettifiche per servizi erogati a favore di altri enti (es. spese sostenute dal capofila di una convenzione a favore degli altri comuni convenzionati) (G)
Quota della spesa dell'unione/comunità montana eccedente i trasferimenti ricevuti dai comuni (H)
SPESA CORRENTE DI RIFERIMENTO PER IL CALCOLO DEI FABBISOGNI STANDARD (I = D+E-F-G+H)

La Figura A2 riporta la composizione percentuale di ogni spesa. Si nota, in primo luogo, una forte eterogeneità nel peso della spesa sostenuta per il personale dipendente sottolineando le forti differenze nelle modalità di gestione dei singoli servizi, caratterizzati da un forte grado di esternalizzazione dove il peso delle spese per il personale interno è molto basso (si consideri ad esempio il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti e il servizio di trasporto pubblico locale), invece, quando le spese del personale risultano essere molto alte (si consideri ad esempio i servizi di polizia locale e di amministrazione generale) la gestione diretta è predominante. Le integrazioni contabili assumo visibilità a livello aggregato solo nel caso del trasporto pubblico locale e del servizio di raccolta dei rifiuti. Nel primo caso le integrazioni comprendono la spesa sostenuta direttamente dai gestori o dalle regioni, risorse che, pur non rientrano nel perimetro della finanza comunale, devono essere considerate per la corretta composizione della spesa lorda. Nel caso del servizio di raccolta dei rifiuti, invece, le integrazioni contabili hanno l'obiettivo di omogeneizzare il diverso modo di contabilizzazione delle spese che alcuni comuni riportano nel certificato consuntivo al netto delle entrate.

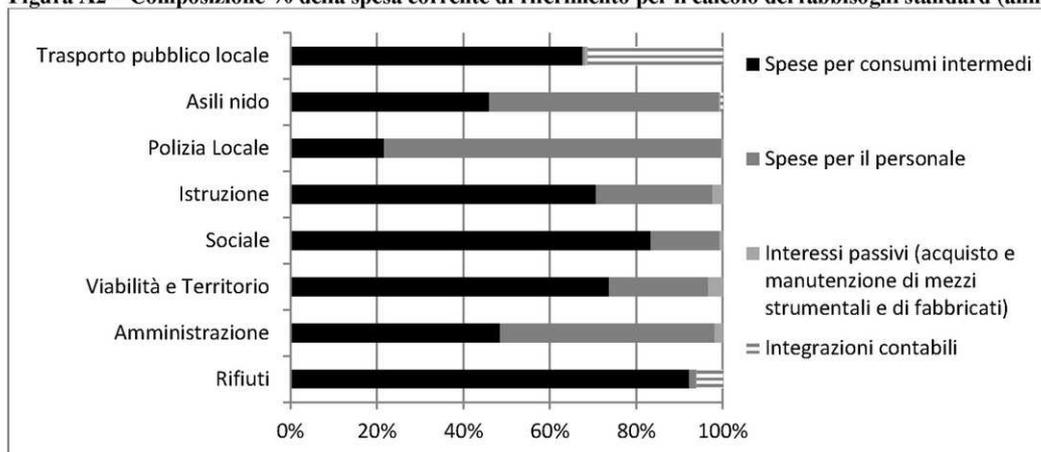


Figura A1 - Spesa corrente di riferimento per il calcolo dei fabbisogni standard (anno 2013)



Fonte: SOSE Spa

Figura A2 – Composizione % della spesa corrente di riferimento per il calcolo dei fabbisogni standard (anno 2013)



Fonte: SOSE Spa



La Tabella A2 riporta il peso che ogni gruppo omogeneo di variabili esercita nella composizione del fabbisogno standard. La tabella mette a confronto i risultati della nuova metodologia con quelli della precedente. Si nota, in particolare, come nei nuovi modelli il numero di variabili si sia ridotto complessivamente da 122 a 85 senza ridurre il numero di macro-variabili, bensì eliminando la presenza di variabili ridondanti all'interno di ogni gruppo. Il peso dei servizi offerti è salito dal 13,74 per cento al 28,68 per cento, facendo di questa macro-variabile la prima in ordine d'importanza. La non sterilizzazione degli effetti regionali porta la territorialità, prima assente come categoria, al secondo posto con un peso del 20,87 per cento. Tutte le altre categorie - ad esclusione della morfologia, dell'economia locale e degli investimenti - tendono a perdere, conseguentemente, molta della loro importanza.

Tabella A2 – Pesì delle determinanti del calcolo dei fabbisogni standard

Gruppi omogenei di variabili	Metodologia 2016		Metodologia 2013	
	n. variabili	impatto %	n. variabili	impatto %
Servizi offerti	23	28.68	29	13.74
Territorialità	15	20.87		
Morfologia e territorio	6	11.08	7	8.66
Popolazione residente	4	10.71	9	20.09
Prezzi degli input	8	5.20	8	7.95
Veicoli traffico e strade	5	4.88	11	5.17
Economia locale	3	4.61	8	8.06
Immobili	1	2.93	3	6.87
Demografia	2	2.67	9	4.94
Fattori esogeni di carico	5	2.08	14	7.58
Scelte organizzative	8	2.11	12	5.83
Turismo	2	1.87	3	4.84
Investimenti	1	1.31	1	0.94
Disagio sociale	2	0.99	8	5.34
Totale	85	100	122	100



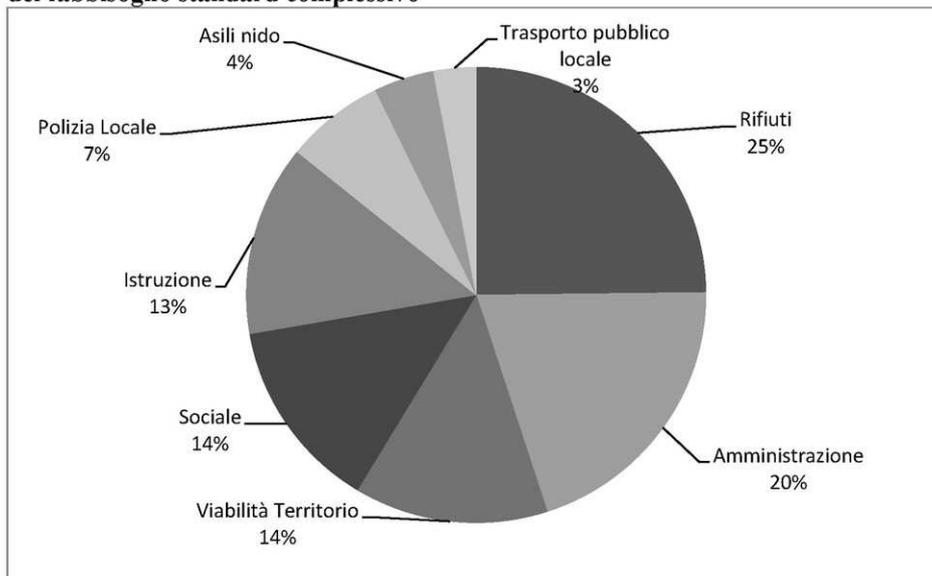
La Tabella A3 riporta l'ammontare complessivo dei fabbisogni standard stimati per le singole funzioni fondamentali ottenuti dalla valorizzazione dei *fitted values* dei singoli modelli. Si nota come non vi sia stretta corrispondenza tra il fabbisogno standard e la spesa storica di riferimento di ogni funzione. In generale, si tratta di piccole divergenze dovute alle regole di applicazione che prevedono la normalizzazione di molte variabili come le *dummy* riferite alle forme di gestione del servizio, le *dummy* regionali, l'effetto dei prezzi ecc. Inoltre, la stima delle singole componenti dei fabbisogni e dei costi standard, essendo effettuata attraverso lo stimatore dei minimi quadrati, fa sì che i *fitted values* complessivi risultino allineati, in aggregato, alla spesa storica complessiva senza fare emergere quote di spesa inefficiente. Si sottolinea, però, che in via sperimentale la nuova metodologia propone per le funzioni di costo anche la stima di un costo standard efficiente attraverso vari stimatori alternativi a quello dei minimi quadrati che consentono di valorizzare una funzione di costo minimo e non medio.

In particolare si sottolinea che sia la funzione di amministrazione generale sia la funzione di trasporto pubblico locale presentano divergenze più consistenti tra spesa storica e fabbisogno standard stimato. In particolare, in linea con il precedente impianto metodologico, per l'amministrazione generale, questo è dovuto al fatto che secondo quanto previsto dal D.Lgs. 216/2010 solo il 70 per cento del fabbisogno standard delle funzioni generali va ad appannaggio delle funzioni fondamentali. Invece, in merito al trasporto pubblico locale il fabbisogno standard stimato viene riproporzionato, al fine di corrispondere come ammontare complessivo, a quello della spesa storica al netto di tutte le entrate extra-tributarie. Quest'ultima scelta porta a considerare, nella composizione del fabbisogno standard complessivo, una quota pari al 35 per cento della spesa standard lorda dei servizi di trasporto; in tal modo il servizio di trasporto pubblico locale incide nel processo di perequazione considerando solo la quota di spesa inclusa nel perimetro della finanza comunale.

In linea con la precedente metodologia, al fine di rispettare il vincolo di bilancio rappresentato dalla spesa storica complessiva delle funzioni fondamentali, i fabbisogni standard (in euro) di ogni singola funzione sono tramutati in otto coefficienti di riparto e poi aggregati in un unico coefficiente di riparto complessivo ottenuto come media ponderata dei singoli. La ponderazione avviene pesando ogni funzione in base al valore del fabbisogno standard complessivo (in euro) riportati nella Tabella A3; la Figura A3 rappresenta graficamente la composizione del fabbisogno standard complessivo che, espresso in coefficiente di riparto, viene poi utilizzato assieme alla capacità fiscale nel nuovo meccanismo di perequazione.

**Tabella A3 – Ammontare del fabbisogno standard stimato**

	Fabbisogno standard stimato in mld di euro
Rifiuti	8,66
Amministrazione	7,04
Viabilità Territorio	4,76
Sociale	4,75
Istruzione	4,72
Polizia Locale	2,43
Asili nido	1,48
Trasporto pubblico locale	1,04
TOTALE	34,88

Figura A3 – Pesì delle singole funzioni fondamentali nella composizione del coefficiente di riparto del fabbisogno standard complessivo



Le Figure A4 e A5 riportano un'analisi degli effetti redistributivi derivanti dalla nuova metodologia. In particolare, mantenendo costanti l'ammontare delle risorse complessive e la base dati di riferimento, la redistribuzione del coefficiente di riparto complessivo, derivante dal nuovo impianto metodologico, viene confrontata sia con la distribuzione della spesa storica sia con la distribuzione del coefficiente di riparto calcolato in base alla vecchia metodologia.

Nella Figura A4 è riportata la spesa storica del 2013 dei comuni raggruppati per fasce di popolazione - da quelli al di sotto dei 1.000 abitanti a quelli al di sopra dei 250.000 abitanti - il fabbisogno standard individuato con la vecchia metodologia, nonché il fabbisogno individuato con i nuovi modelli. Dalla figura si evince come il fabbisogno derivante dall'applicazione della nuova metodologia, pur ricalcando l'andamento generale che scaturiva dall'applicazione dei precedenti modelli, presenti un riequilibrio a favore dei comuni di medie e piccole dimensioni attraverso un ridimensionamento del fabbisogno standard delle grandi città sopra i 250.000 abitanti.

Nella Figura A5 sono rappresentate le stesse informazioni raggruppando, però, i comuni per provincia da nord a sud. Da questa figura non emergono particolari variazioni degli effetti redistributivi, tra la nuova e la vecchia metodologia, lungo il territorio. Si nota soltanto un leggero incremento del fabbisogno a favore delle province del centro (ad esclusione della provincia di Roma) derivante dal maggior peso attribuito ai servizi e dal riconoscimento dei differenziali regionali nella valorizzazione del fabbisogno standard, invece le province nel nord (ad esclusione di Torino e Milano) e quelle del sud sono contraddistinte da una sostanziale invarianza del livello complessivo del fabbisogno standard.

Figura A4 – Analisi degli effetti redistributivi per dimensione (comuni aggregati per fascia di popolazione)

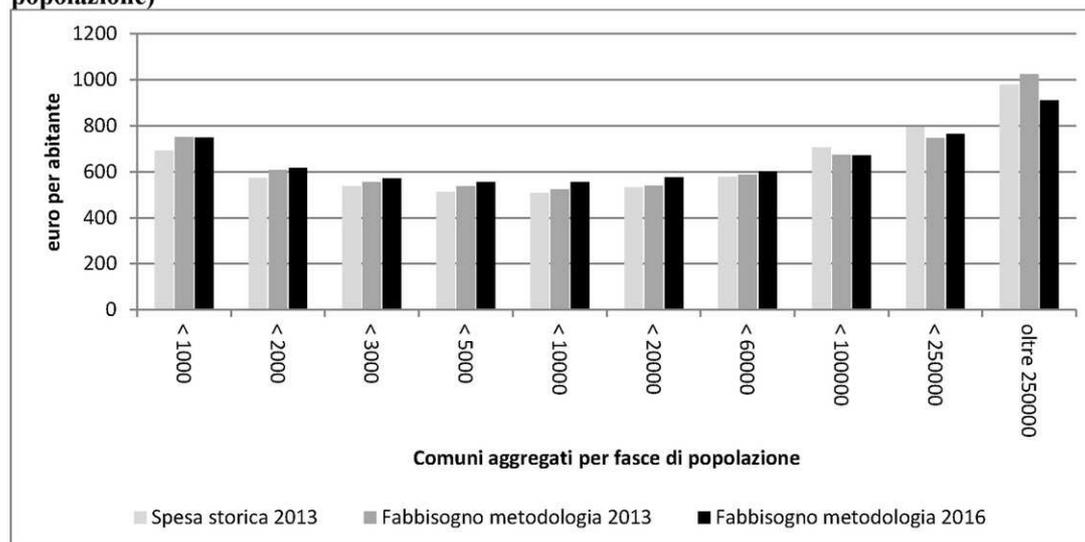
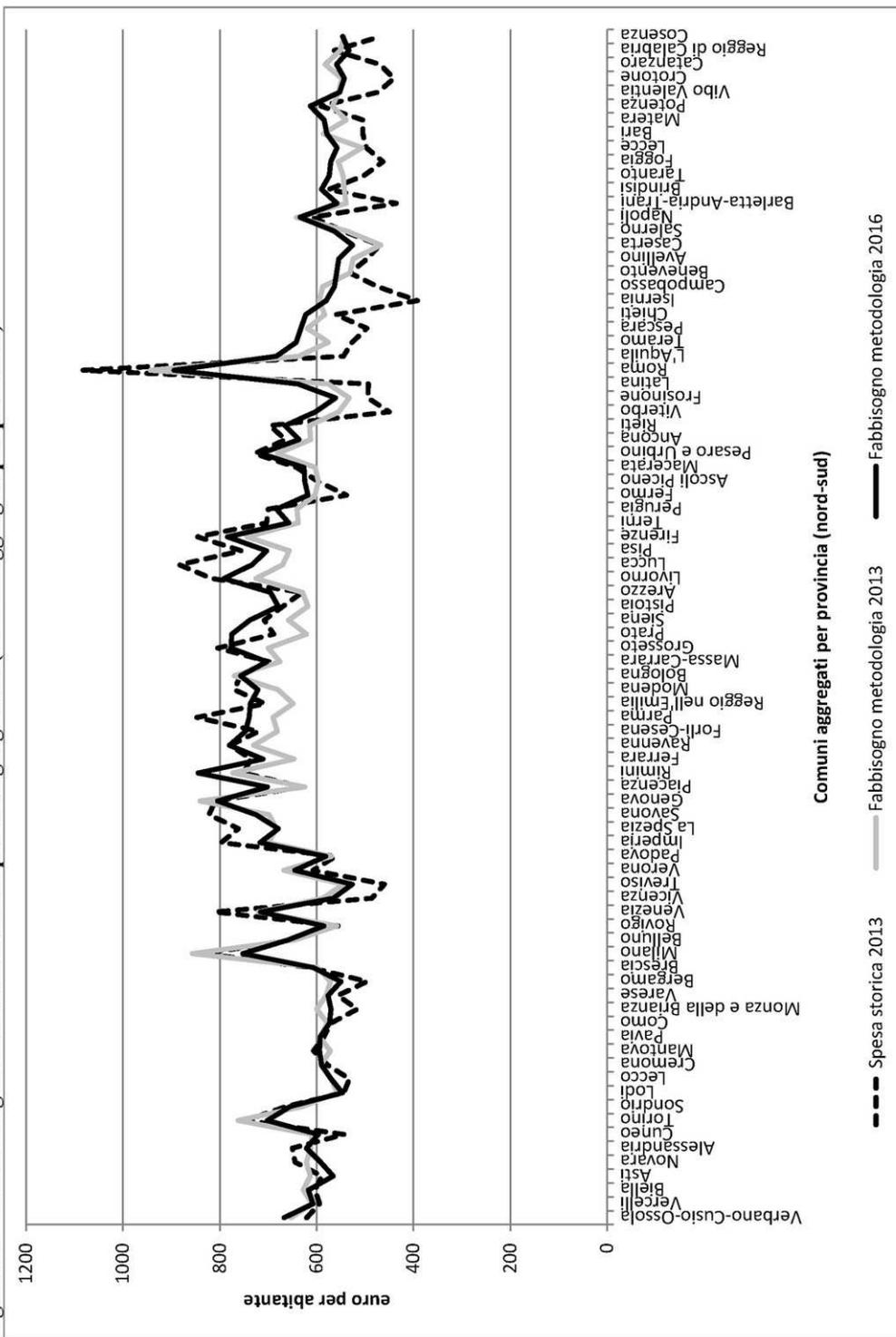




Figura A5 – Analisi degli effetti redistributivi per area geografica (comuni aggregati per provincia)





La semplificazione dei modelli consente di esprimere il calcolo del fabbisogno standard di ogni funzione fondamentale con un'unica equazione:

$$Y_{if} = M_{if} \cdot (\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}'_1 P_{if} + \hat{\beta}'_2 V_{1if}) + \hat{\beta}'_3 V_{2if}$$

dove per ogni comune i e ogni funzione f :

- M identifica il principale indicatore di domanda, corrispondente alla popolazione residente per i servizi stimati con una funzione di spesa, invece nel caso di funzioni di costo identifica il principale indicatore di output;
- $\hat{\beta}_0$ è la componente di spesa uniforme per abitante nelle funzioni di spesa, invece identifica il costo standard di base nel caso delle funzioni di costo;
- P identifica le variabili che colgono i differenziali dei prezzi degli input;
- $\hat{\beta}'_1$ identifica come varia la spesa per abitante o il costo standard di base al variare dei prezzi degli input
- V_1 include le variabili che influenzano la spesa o di costo in proporzione del principale indicatore di domanda;
- $\hat{\beta}'_2$ misura variazione della spesa per abitante o la variazione del costo standard di base in corrispondenza delle variabili V_1 ;
- V_2 corrisponde all'insieme delle variabili che catturano i differenziali di spesa o di costo legati a fattori ambientali indipendenti dal principale indicatore di domanda;
- $\hat{\beta}'_3$ identifica come il fabbisogno standard cambia indipendentemente dalla popolazione, nel caso delle funzioni di costo, identifica i costi standard delle componenti strutturali.

La stima delle componenti dei fabbisogni standard e dei costi standard ($\hat{\beta}_0$, $\hat{\beta}'_1$, $\hat{\beta}'_2$, $\hat{\beta}'_3$) è stata effettuata per tutte le funzioni utilizzando come stimatore il metodo dei minimi quadrati di conseguenza i costi standard sono stimati considerando i livelli di efficienza con cui sono attualmente offerti in media i servizi.

Le tabelle che seguono riportano le componenti dei fabbisogni standard e i costi standard stimati con i nuovi modelli.

In particolare le Tabelle A4 e A5 riportano, per i servizi stimati con una funzione di spesa (servizi generali, servizi sociali, viabilità e territorio, polizia), rispettivamente, le componenti che identificano il fabbisogno standard per abitante e i fattori che determinano il fabbisogno standard indipendentemente dalla popolazione residente. Per esempio, dalla Tabella A4 emerge che per tutti i comuni viene calcolato un fabbisogno standard pro capite di 134,58 euro che aumenta di 20,40 euro nel caso in cui il comune sia soggetto ad un alto rischio sismico a seguito di maggiori spese relative ai servizi generali dell'ufficio tecnico. Dalla Tabella A5, invece, emerge che a ogni comune è calcolato un fabbisogno standard di 193,95 euro per ogni presenza turistica annualizzata.

La tabella A6 riporta i costi standard identificati per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti. Dalla tabella si evince come per ogni tonnellata di rifiuto è stato calcolato un costo standard di 229,24 euro, che varia poi in base alla regione e al *cluster* di appartenenza del comune. Inoltre si nota come per ogni percentuale di raccolta differenziata il costo standard per tonnellata aumenta di 1,15 euro.



La tabella A7 riporta i costi standard stimati per il servizio di asilo nido, da cui emerge un costo standard base per bambino servito di 9.626,82 euro che poi cambia in base all'intensità del servizio; ad esempio il costo si riduce di -63,06 euro in base alla percentuale di bambini in gestione esterna a tempo parziale. Come componente di costo indipendente dal numero dei bambini serviti sono stati stimati 56,32 euro per mq di superficie adibita al servizio.

In modo simile, la tabella A8 riporta i costi standard stimati per il servizio di istruzione, da cui emerge un costo standard base per bambino residente, in età compresa tra 3 e 14 anni, pari a 503,93 euro che poi cambia in base all'intensità del servizio; ad esempio il costo aumenta di 6,88 euro in base alla percentuale di bambini a cui è offerto il servizio di refezione. Come componente di costo indipendente dal numero dei bambini residenti sono stati stimati 12.202,26 euro per ogni plesso presente sul territorio comunale e 3,35 per ogni mq di superficie complessiva dei plessi.

La tabella A9 riporta le variabili che identificano la componente del fabbisogno standard determinata dagli effetti di congestione legati alla popolazione, particolarmente rilevante nel caso dei servizi sociali. Da Ultimo la tabella A10 mostra le componenti legate ai costi fissi che permettono di cogliere il fabbisogno standard generato dalle diseconomie di scala presenti nei piccoli comuni.



Tabella A4 – Funzioni di spesa, componenti del fabbisogno standard legati alla popolazione residente risultanti dalla stima dei modelli della nuova metodologia

	Euro per abitante		Generali	Viabilità e Territorio	Polizia	Sociale	Trasporti
			SI	SI	SI	SI	SI
Base uniforme	134,58	+	SI	SI	SI	SI	SI
<i>Fattori incrementali della base uniforme</i>							
Target serviti dai servizi sociali	1,22 (X il numero di target serviti)	+				SI	
Presenza di servizi sociali della macro-area "Strutture"	4,26	+				SI	
Presenza di km percorsi e/o passeggeri trasportati	2,47	+					SI
Presenza servizio metro e/o tram	21,18 (X 2 se presenti entrambi i servizi)	+					SI
Presenza dei servizi di navigazione e/o fune e/o filoviario	12,75	+					SI
Presenza servizio di polizia armato	2,25	+			SI		
Presenza servizio di polizia notturno	1,62	+			SI		
Regione di appartenenza	da -36 a +11	+				SI	
Rischio sismico alto	20,40	+	SI				
Comune Capoluogo di provincia	18,82	+					SI
Comune Litoraneo	17,40	+		SI	SI		
Livello altimetrico del Municipio	0,04 (X metri sopra il livello del mare)	+		SI			SI
Densità abitativa (abitanti per Km ²)	0,002 (X abitanti per Km ²)	+			SI		
Indice di deprivazione socio-economica a livello comunale	0,38 (X scostamento % dalla media)	+				SI	
Costo medio del lavoro per addetto	0,47 (X scostamento % dalla media)	+	SI	SI	SI		
Prezzo medio comunale della benzina	0,35 (X scostamento % dalla media)	+					SI
Livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio	0,18 (X scostamento % dalla media)	+	SI		SI	SI	
Spesa media per software e hardware	0,02 (X scostamento % dalla media)	+	SI				
Spesa media per l'uso del veicolo (assicurazioni e carburante)	0,01 (X scostamento % dalla media)	+				SI	
Investimenti (servizio viabilità media 2010-2012)	0,09 (X scostamento % dalla media)			SI			



Tabella A5 – Funzioni di spesa, componenti del fabbisogno standard indipendenti dalla popolazione residente risultanti dalla stima dei modelli della nuova metodologia

	Euro complessivi	Servizi generali	Viabilità e Territorio	Polizia	Sociale	Trasporti
Plessi comunali e statali	2.144,80 (X numero di plessi) +			SI		
Incidenti stradali	2.099,17 (X numero di incidenti rilevati) +			SI		
Superficie del comune	1.833,43 (X Km ² di superficie) +	SI	SI			
Occupati (manifestazioni e servizi di alloggio e ristorazione)	851,24 (X numero di addetti) +	SI		SI		
Alunni disabili (scuola d'infanzia, scuola primaria e secondaria)	790,84 (X numero di alunni disabili) +				SI	
Arresti, comunicazioni notizie di reato, sequestri penali, TSO eseguiti	508,95 (X numero di prestazioni) +			SI		
Querele e denunce ricevute	424,40 (X numero di pratiche) +			SI		
Stalli per la sosta a pagamento	315,11 (X numero di stalli) +		SI	SI		
Strade del comune	257,90 (X km lineari) +		SI	SI		
Presenze turistiche	193,95 (X presenze annualizzate) +		SI	SI		SI
Imprese	155,46 (X numero di unità locali) +		SI			
Anziani (popolazione di 65 anni e oltre)	143,79 (X numero di anziani residenti) +	SI			SI	SI
Mercati	141,28 (X numero di giornate annue) +			SI		
Visitatori dei musei	65,92 (X presenze annualizzate) +			SI		
Veicoli circolanti	37,74 (X numero di veicoli) +		SI			
Punti luce mantenuti	34,00 (X numero di punti luce) +		SI			
Studenti (secondaria di secondo grado e universitari)	25,77 (X numero di studenti) +					SI
Totale immobili (Categorie A,B,C,D,E)	22,30 (X numero di immobili) +	SI				
Pendolari entranti al netto degli uscenti	8,78 (X presenze annualizzate)					SI



Tabella A6 – Costi standard (medi) del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani risultanti dalla stima dei modelli della nuova metodologia

Euro per tonnellata di rifiuti raccolti e smaltiti	
Base uniforme	229,24 (Regione di riferimento Liguria, cluster di riferimento con densità abitativa medio-alta, popolazione giovane con basso livello di scolarizzazione, nord)
<i>Fattori incrementali della base uniforme</i>	
Regione di appartenenza	da -58 a +126
Cluster	da -4 a +97
Raccolta differenziata	1,15 (X percentuale di raccolta differenziata)
Distanza dagli impianti di smaltimento	0,41 (X km di distanza)
Prezzo medio comunale della benzina	1,22 (X scostamento % dalla media)

Tabella A7 – Costi standard (medi) del servizio di asilo nido risultanti dalla stima dei modelli della nuova metodologia

Euro per bambino servito	
Base uniforme (gestione diretta a tempo pieno)	9.626,82 (cluster di riferimento: comuni di grandi dimensioni con sostenuto sviluppo economico e famiglie non numerose)
<i>Fattori che modificano la base uniforme</i>	
Cluster	da -163 a -1839
Gestione diretta a tempo parziale	-14,64 (X percentuale di bambini gestiti direttamente a tempo parziale)
Gestione esterna a tempo pieno	-28,84 (X percentuale di bambini gestiti esternamente a tempo pieno)
Gestione esterna a tempo parziale	-43,48 (X percentuale di bambini gestiti esternamente a tempo parziale)
Voucher	-63,06 (X percentuale di voucher emessi)
Utenti lattanti	15,79 (X percentuale di bambini lattanti)
Bambini che usufruiscono del servizio refezione	6,47 (X percentuale di bambini serviti dalla mensa)
Livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio	9,61 (X scostamento % dalla media)
Livello delle retribuzioni (media tra pubblico e privato)	22,71 (X scostamento % dalla media)
Euro complessivi	
<i>Fattori indipendenti dal numero di bambini residenti</i>	
Superficie Complessiva (gestione diretta ed esterna)	56,32 (X mq di superficie complessiva)



Tabella A8 – Costi standard (medi) per il servizio di istruzione risultanti dalla stima dei modelli della nuova metodologia

Euro per bambino residente tra 3 e 14 anni		
Base uniforme	503,93	(cluster di riferimento: comuni di grandi dimensioni con sostenuto sviluppo economico e famiglie non numerose) +
<i>Fattori incrementali della base uniforme</i>		
Cluster	da -113 a -296	+
Tempo prolungato della scuola secondaria di primo grado statale e comunale	0,36	(X percentuale classi con tempo prolungato) +
Tempo pieno della scuola primaria statale e comunale	0,41	(X percentuale classi con tempo pieno) +
Alunni disabili delle scuole comunali	610,13	(X percentuale di alunni con disabilità assistiti) +
Utenti disabili trasportati (infanzia primaria e secondaria)	41,39	(X percentuale di disabili trasportati) +
Alunni della scuola comunale	12,15	(X percentuale di alunni comunali) +
Utenti della mensa	6,88	(X percentuale di utenti equivalenti) +
Alunni trasportati	da 4,57 a 4,86	(X percentuale di alunni trasportati) +
Alunni della scuola privata	3,38	(X percentuale di alunni frequentanti) +
Utenti dei centri estivi e alunni del pre-post scuola	1,15	(X percentuale di utenti) +
Livello delle retribuzioni del settore privato	3,50	(X scostamento % dalla media) +
Livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio	0,60	(X scostamento % dalla media) +
Euro complessivi		
<i>Fattori indipendenti dal numero di bambini residenti</i>		
Plessi comunali e statali	12.202,26	(X numero di plessi) +
Superfici dei plessi comunali e statali	3,35	(X mq complessivi)



Tabella A9 – Fattori di congestione legati alla popolazione risultanti dalla stima dei modelli della nuova metodologia

Fattori di congestione	Euro per abitante	Polizia	Sociale
Popolazione tra 60.000 e 1.000.000 abitanti	0,00005765 (X numero di abitanti che superano 60000 sino ad un massimo di 940000) +	X	
Popolazione tra 5.500 e 15.000 abitanti	0,00164357 (X numero di abitanti che superano 5500 sino ad un massimo di 9500) +		X
Popolazione tra 15.000 e 500.000 abitanti	0,00016706 (X numero di abitanti che superano 15000 sino ad un massimo di 485000) +		X

Tabella A10 – Fattori legati alle diseconomie di scala risultanti dalla stima dei modelli della nuova metodologia

	Costi fissi
Servizi generali	59.376,49 +
Viabilità e Territorio	9.099,72 +
Rifiuti	6.321,84 +
Istruzione	3.218,93 =
Euro complessivi (i servizi generali sono considerati per il 70%)	60.204,04



OpenCivitas: il modello di star rating dei comuni

In OpenCivitas è possibile fare *benchmarking* tra i comuni utilizzando l'indicatore LQP che consente di valutare in modo immediato l'adeguatezza dei servizi erogati dall'amministrazione rispetto allo standard e quindi, nel complesso, la virtuosità di ogni ente attraverso un punteggio espresso su una scala che va da 1 a 10.

La Figura A6 che segue riassume lo schema di calcolo utilizzato per determinare il punteggio finale, attribuito ad ogni ente per singolo servizio e nel complesso dei servizi. Tale punteggio è rappresentato in OpenCivitas attraverso uno *star rating*.

Figura A6 – Meccanismo dei Livelli Quantitativi delle Prestazioni (LQP)

Star rating	Livello di spesa sostenuta										★★★★		
	(ALTO)	1	2	3	4	5	6	7	8	9		10	(BASSO)
(ALTO)	10	6,4	6,8	7,2	7,6	8	8,4	8,8	9,2	9,6	10	10	PUNTEGGIO TOTALE
	9	5,8	6,2	6,6	7	7,4	7,8	8,2	8,6	9	9,4	9	
	8	5,2	5,6	6	6,4	6,8	7,2	7,6	8	8,4	8,8	8	
	7	4,6	5	5,4	5,8	6,2	6,6	7	7,4	7,8	8,2	7	
	6	4	4,4	4,8	5,2	5,6	6	6,4	6,8	7,2	7,6	6	
	5	3,4	3,8	4,2	4,6	5	5,4	5,8	6,2	6,6	7	5	
	4	2,8	3,2	3,6	4	4,4	4,8	5,2	5,6	6	6,4	4	
	3	2,2	2,6	3	3,4	3,8	4,2	4,6	5	5,4	5,8	3	
	2	1,6	2	2,4	2,8	3,2	3,6	4	4,4	4,8	5,2	2	
(BASSO)	1	1	1,4	1,8	2,2	2,6	3	3,4	3,8	4,2	4,6	1	
★★★★		1	2	3	4	5						★★★★	

Sull'asse orizzontale della Figura A6 è riportato il posizionamento dell'ente rispetto al livello della spesa sostenuta, da interpretare come efficienza nella gestione della spesa che scaturisce dal confronto tra spesa storica e fabbisogno standard. Sull'asse verticale, invece, il posizionamento dell'ente rispetto all'erogazione dei servizi come differenza tra il livello dei servizi offerti e quelli standard. Entrambi i posizionamenti sono espressi su una scala da 1 a 10 e rappresentano i punteggi parziali che concorrono alla determinazione del punteggio finale che corrisponde all'indicatore LQP. Tutte le combinazioni possibili dei punteggi parziali sono il risultato della media ponderata, attribuendo peso 0,6 al livello dei servizi e 0,4 al livello della spesa come riportato nella formula seguente:

$$(posizione livello dei servizi * 0.6) + (posizione livello della spesa * 0.4).$$



Nella Figura A6, i comuni si distribuiscono da sinistra verso destra in base al livello crescente di efficienza della spesa e dal basso verso l'alto in relazione al livello crescente della quantità di servizi offerti. Aggregando le due dimensioni, quindi, i comuni che si posizionano in basso a sinistra sostengono una spesa storica superiore al fabbisogno standard ed erogano servizi in misura minore rispetto ai servizi mediamente offerti dai comuni con caratteristiche simili; all'opposto, i comuni che si posizionano in alto a destra registrano una spesa storica inferiore al fabbisogno standard e un livello dei servizi erogato superiore rispetto alla media dei comuni simili.

Nella Figura A6 ad esempio, considerando i comuni di grandi dimensioni (con popolazione maggiore di 150.000 abitanti) per l'annualità 2013, Brescia e Bari risultano essere in linea rispetto ai comuni simili registrando un punteggio totale pari a 5. I due comuni in esame totalizzano un punteggio parziale, rispettivamente, pari a 6 e pari a 3 nell'erogazione dei servizi e un punteggio parziale nell'efficienza della spesa pari a 3 il primo e pari a 8 il secondo. Applicando la formula di calcolo sopra descritta, quindi, a entrambi i comuni viene assegnato lo stesso punteggio pur posizionandosi agli opposti (Brescia risulta più virtuosa dal lato dei servizi mentre Bari dal lato della spesa).

In conclusione, nelle Figure A7 e A8 sono rappresentati, attraverso un diagramma a bolle, i valori LQP dei comuni con più di 150.000 abitanti per le annualità 2010 e 2013. Nel 2010 i comuni meno performanti, con un punteggio finale pari a 2, sono Taranto e Foggia. Invece, i comuni che meglio sono riusciti a soddisfare la domanda locale sono Ravenna, Torino e Livorno che totalizzano un punteggio finale pari a 8. Firenze, Brescia, Bologna, Milano e Bari invece, avendo totalizzato un punteggio pari a 5, sono risultati allineati con i livelli medi dei servizi e della spesa rilevati nei comuni simili. Per l'annualità 2013, il fanalino di coda è risultato essere il comune di Reggio di Calabria con un punteggio LQP pari a 1 sia nella gestione della spesa sia nell'erogazione dei servizi. Brescia, Firenze, Bologna e Bari si confermano allineati rispetto ai comuni simili, registrando nuovamente un punteggio totale pari a 5. Al vertice del modello di star rating, infine, ci sono i comuni di Parma, Ravenna, Milano e Reggio Emilia che totalizzano un punteggio finale pari a 8.



Figura A7 – LQP dei grandi comuni nel 2010

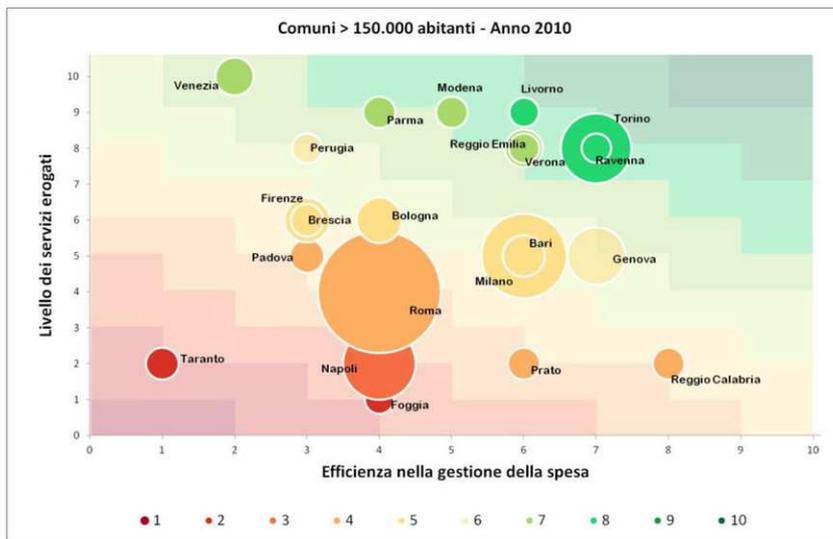
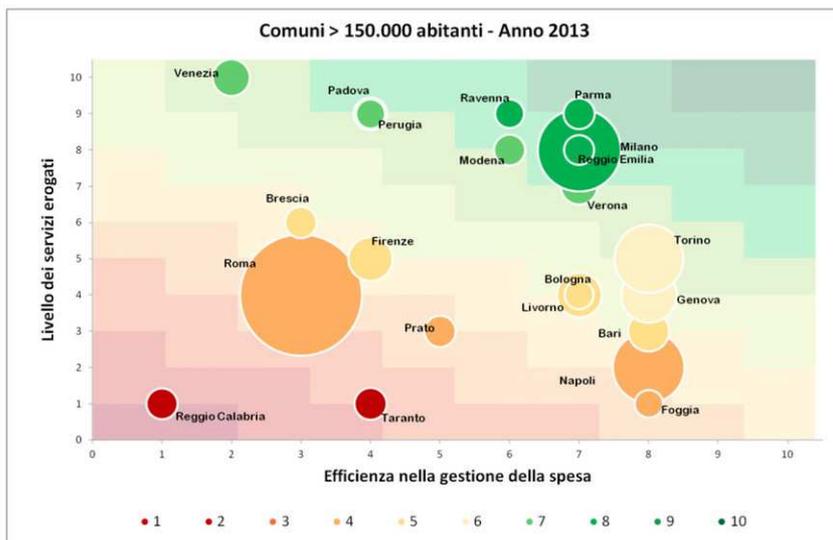


Figura A8 – LQP dei grandi comuni nel 2013



17STC0020910