



### **3. Impiego dei fabbisogni standard**

#### **Costruzione del sistema perequativo**

Accelerare la stima delle capacità fiscali standard e il disegno normativo del sistema perequativo

Rischio di un mancato utilizzo dei fabbisogni standard a fini perequativi

### **3. Impiego dei fabbisogni standard**

#### **Fabbisogni standard e revisione della spesa**

I fabbisogni standard sulle funzioni già stimate possono essere utilizzati per ripartire tra enti almeno una quota della riduzione complessiva delle risorse alle autonomie territoriali

Da preferire rispetto al riparto sui consumi intermedi o altri criteri parziali



### **3. Impiego dei fabbisogni standard**

#### **Regioni a statuto speciale**

Auspicabile estendere, in via concordata e consensuale, l'applicazione dei fabbisogni standard anche agli EELL delle regioni a statuto speciale

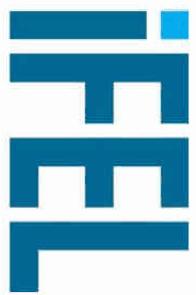
L'intera costruzione della riforma del federalismo fiscale è indebolita dalla sua limitazione ai soli territori delle RSO. Bisogna attendere il prossimo aggiornamento dei questionari



Ministero  
dell'Economia  
e delle Finanze

Commissione tecnica paritetica  
per l'attuazione del federalismo fiscale  
**COPAFF**

# FINE PRESENTAZIONE



## AUDIZIONE

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

STATO ATTUAZIONE PROCEDIMENTO  
DI DETERMINAZIONE DEI COSTI E FABBISOGNI STANDARD

NOTA PER AUDIZIONE COMMISSIONE BICAMERALE

La presente nota illustra le scelte di inquadramento metodologico suggerite da IFEL, in qualità di partner scientifico di SOSE, e condivise dalla stessa SOSE in sede COPAFF.

Si tratta di soluzioni operative utili per meglio impostare le stime dei fabbisogni standard relative alle Funzioni generali dei Comuni e, al contempo, definire una strategia di lavoro in sede COPAFF che potesse velocizzare i tempi, garantendo una sostanziale robustezza dei risultati.

La nota, quindi, tratta quegli aspetti di carattere generale che stanno a monte del lavoro metodologico e che erano stati anticipati nella precedente audizione presso questa Commissione.

I temi sui cui si concentra la nota sono:

1. La pulizia dei dati ai fini della costruzione del campione di stima;
2. La specificazione del modello di stima;
3. Le caratteristiche del modello di stima adottato;
4. Il trattamento delle economie di scala
5. La gestione della scelta dei regressori.

1. *Pulizia dei dati e campione di stima*

L'esperienza dell'analisi di polizia locale ha mostrato chiaramente come uno dei punti critici della stima dei fabbisogni standard ristieda nella sistemazione della banca dati costruita a partire dal questionario. Sebbene in quella sede si siano operate diverse "ripuliture" e correzioni attraverso il recall dei Comuni risultati distanti dai valori ritenuti accettabili, alla fine del lavoro, come già sottolineato da IFEL, i dubbi sulla qualità dei dati usati per la stima e sui criteri adottati per applicare i fitted values ai Comuni non inseriti in stima rimanevano ancora in essere.

Per queste ragioni, nell'impostare il lavoro metodologico delle Funzioni Generali, dove i problemi di qualità dei dati sono molto più gravi, vista la complessità del questionario e la ristrettezza dei tempi assegnati per la compilazione, si è deciso di introdurre dei criteri più severi e stringenti per la costruzione del campione di stima, in modo da rendere più robusta la medesima rispetto alla realtà che si vuole investigare.

Tale scelta, peraltro, era stata in parte suggerita anche da una riflessione di uno dei componenti della Commissione bicamerale.

La scelta ex ante delle caratteristiche del campione, sulla base di criteri di coerenza condivisi, serve, in special modo nel caso di stima di un modello non strutturale, ad orientare la scelta dei regressori verso variabili ritenute coerenti con la spesa in oggetto, evitando derive giustificazioniste supportate da opportune selezioni del campione.

L'irrobustimento del campione di stima ha condotto verso una maggiore attenzione circa la solidità dei risultati della stima e della corrispondenza di questi con l'effettiva realtà locale. Di fatto, le stime che si stanno ultimando sono apparse più stabili, meno suscettibili di variazioni al variare delle variabili incluse nella stima e in grado di generare risultati maggiormente in linea con l'esperienza dei conti locali maturata in questi anni nell'ambito dell'attività della Fondazione.

Cruciale, nell'attività di controllo del campione di stima, è stato il lavoro condotto da IFEL e SOSE nella ricostruzione delle forme associate diverse dall'Unione, che ha permesso di delimitare grandemente il ruolo di queste forme gestionali per quanto riguarda la funzione oggetto di stima.

## *2. La specificazione del modello di stima*

Nelle bozze inviate da SOSE si è optato per proseguire nella specificazione di un modello di spesa alla stregua di quanto fatto per Polizia locale per stimare i fabbisogni standard delle Funzioni generali.

La scelta appare condivisibile, in quanto si ripropone una metodologia solida e coerente con le funzioni in oggetto, per le quali non vi è la necessità stringente di pervenire a calcoli diretti di livelli essenziali delle prestazioni.

Tuttavia, per quanto emerso durante la discussione parlamentare, e tenendo conto delle considerazioni fatte in precedenza da IFEL, riprese in larga parte nel documento COPAFF, almeno per un paio di servizi contenuti nelle Funzioni Generali si è ravvisata la necessità di produrre stime basate sulla funzione di costo, utilizzando come indicatori di output gli elementi prelevati con il questionario SOSE/IFEL.

In questi casi, si è ritenuto conveniente estendere l'ambito della sperimentazione a specificazioni di tipo logaritmico che, ancorché di minor immediatezza applicativa, hanno dimostrato di restituire una maggiore qualità della stima. Tali sperimentazioni, di notevole utilità in questa fase di costruzione dell'impianto metodologico, non hanno ancora raggiunto un livello di solidità tale da consigliarne l'adozione, ma saranno di sicuro ausilio per le prossime stime riferite al settore sociale e istruzione e, successivamente, trasporti e ambiente.

## *3. Le caratteristiche del modello di stima adottato*

Fermo restando quanto asserto nel punto precedente, giova rimarcare che, anche optando per una stima basata su una specificazione del tipo "funzione di spesa", occorre che la suddetta sia formulata con tutte le caratteristiche previste dal modello teorico richiamato.

Pertanto, è stato condiviso che:

- non possono entrare in stima variabili estranee al modello teorico adottato, ma solo gli elementi della funzione di domanda; ;

- b. debbano essere esplicate, per una successiva opportuna sterilizzazione, le variabili di reddito dei cittadini e di ricchezza del Comune, in modo da poterle usare come controllo per rendere consistenti i coefficienti dei regressori correlati a queste variabili.

#### *4. Il trattamento delle economie di scala*

L'impianto metodologico su cui vengono costruite le stime dei fabbisogni standard, a partire dalle funzioni generali, si basa sull'esplicitazione di un regressore dimensionale come la "popolazione" che catturi l'informazione relativa alla presenza di economie di scala. Tale approccio accoglie una delle osservazioni più pressanti fatte da IFEL in merito alla metodologia proposta per Polizia locale, peraltro ripresa nel parere espresso da questa Commissione.

In particolare, si è convenuto di includere sempre nelle stime di spesa un dimensionale, in genere la popolazione, salvo escluderla qualora si riesca ad inserire in stima un set di regressori capaci di cogliere determinati fattori specifici della funzione. Tale procedura, viene accompagnata da un test di correlazione tra i regressori scelti e la popolazione, specie quando il nesso causale con la variabile dipendente è blando, onde evitare che, di contro, si nasconde la presenza di economie di scala con regressori poco robusti per cogliere tali effetti.

#### *5. La gestione della scelta dei regressori*

Al fine di orientare meglio la discussione in sede COPAFF, e tenendo conto anche dei margini ristretti, ciascuna stima è stata accompagnata da una nota esplicativa, in cui fossero chiariti il significato di ciascun regressore e il peso che esso ha nel fit della variabile dipendente.

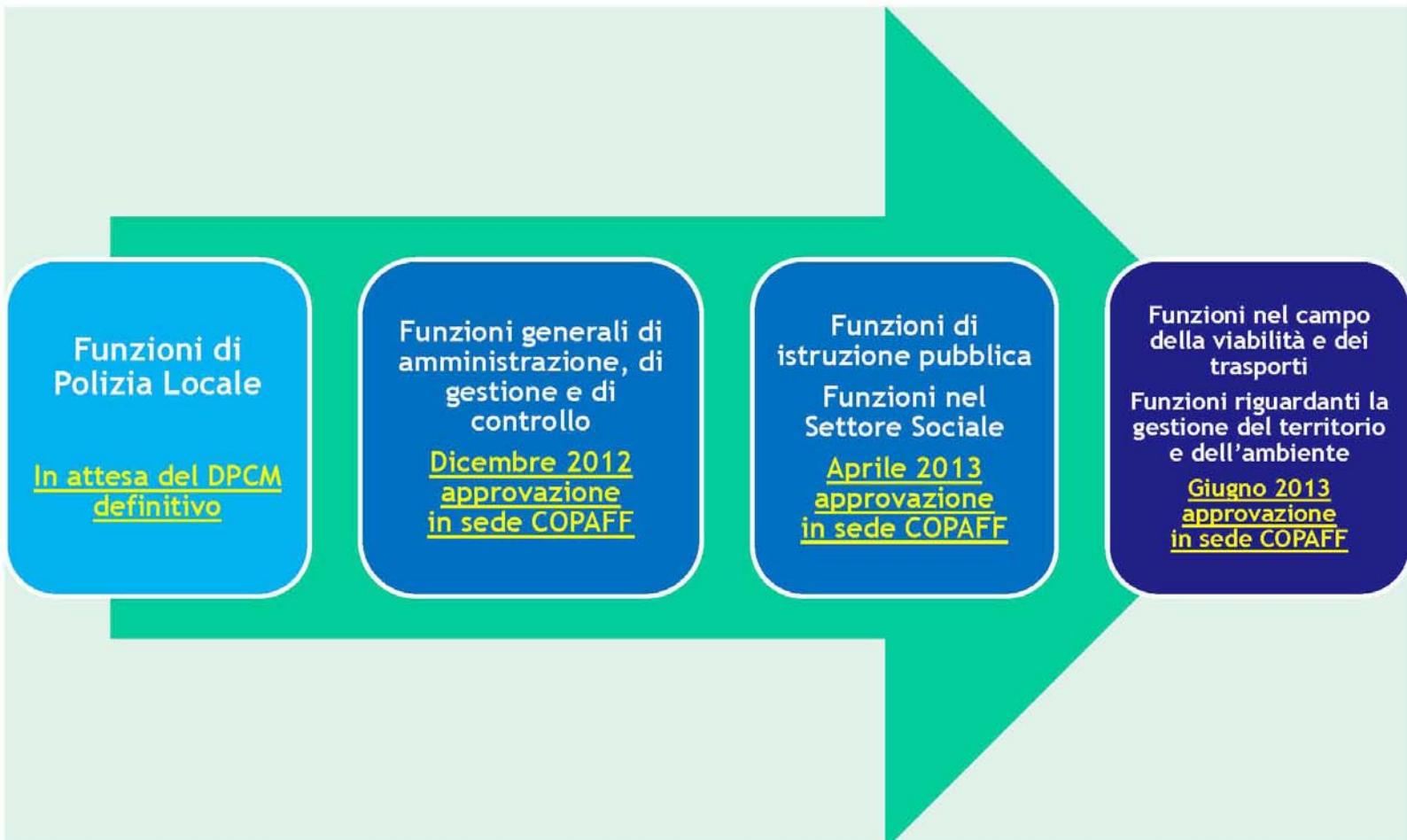
Questa maggiore trasparenza nella costruzione della stima, pur generando un lieve ritardo nella produzione delle note tecniche, sta consentendo di approfondire molti aspetti connessi all'analisi dei singoli servizi, conducendo a valori finali dei coefficienti di riparto che, ci si augura, saranno più facilmente comprensibili anche ai singoli enti. Il dettaglio esplicativo del contributo dato da ciascuna variabile alla formazione del coefficiente di riparto, infatti, costituirà lo snodo centrale per avviare eventuali interventi di efficientamento della spesa, in quanto consentirà agli enti di avere in sede gestionale degli indicatori su cui agire per convergere verso posizioni di spesa prossime allo standard.



## **Lo stato di avanzamento dei lavori per la definizione dei fabbisogni standard**

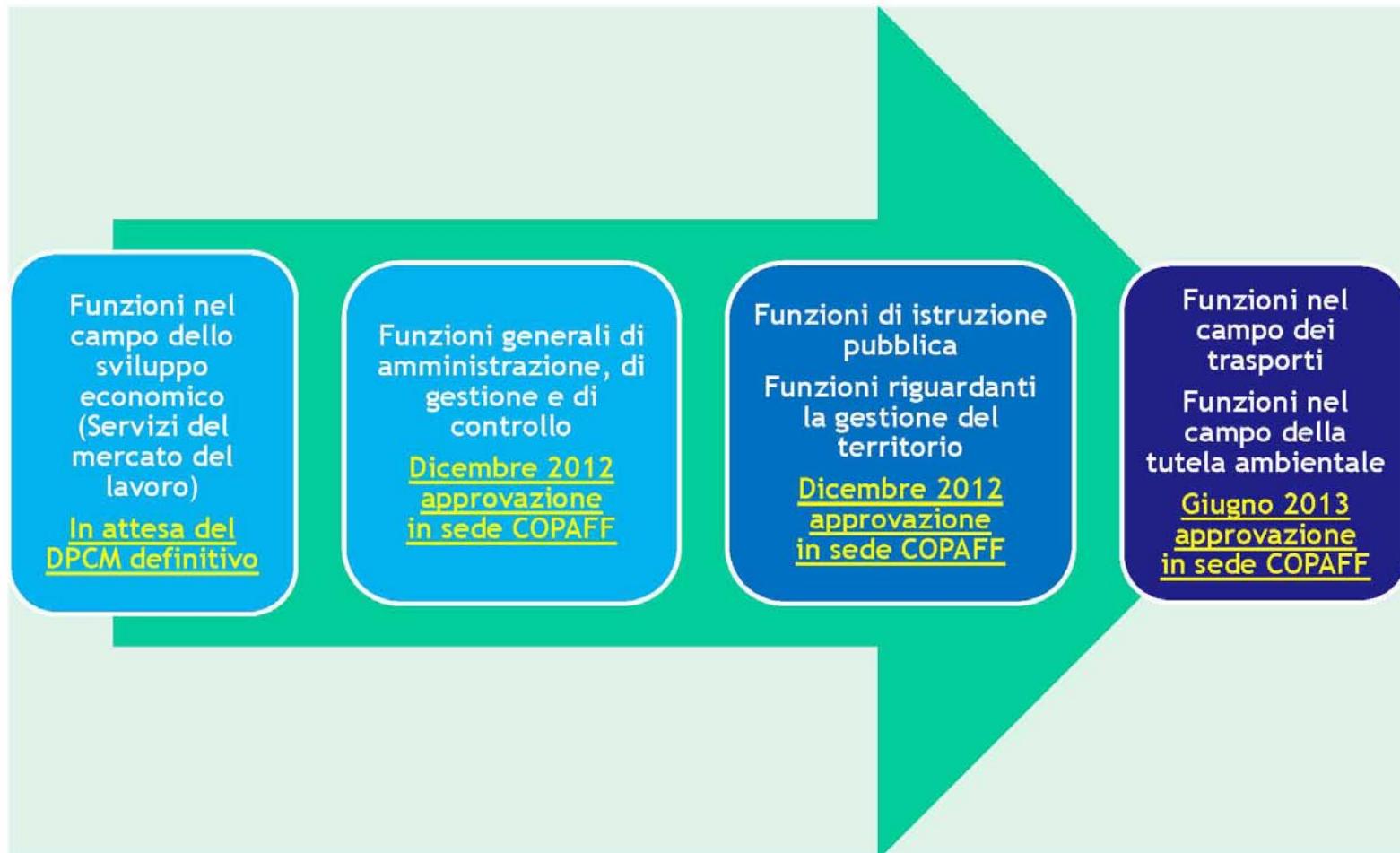
Roma, 28 novembre 2012

# I TEMPI DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI



In linea con i tempi stabiliti dall'art. 1-bis della Legge del 6 luglio 2012 n. 94

# I TEMPI DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE



In linea con i tempi stabiliti dall'art. 1-bis della Legge del 6 luglio 2012 n. 94

## I PRIMI QUESTIONARI INVIATI NEL 2011

### Comuni

- Funzioni di Polizia Locale  
(Questionario FC02U)
- Ha risposto il 100% dei Comuni.

### Comuni

- Funzioni generali di gestione, amministrazione e controllo  
(Questionari FC01A-B-C-D)
- Ha risposto il 99,9% dei Comuni  
(soltanto 3 comuni non hanno chiuso il questionario).

L'elevato livello di risposte ai questionari mostra il forte interesse dei Comuni alla costruzione di un nuovo sistema che induca efficienza e responsabilità nella gestione dei servizi.

## I PRIMI QUESTIONARI INVIATI NEL 2011

### Province

- Funzioni nel campo dello sviluppo economico (servizi del mercato del lavoro) (Questionario FP06U)
- Ha risposto il 100% delle Province.

### Province

- Funzioni generali di gestione, amministrazione e controllo (Questionario FP01U)
- Ha risposto il 100% delle Province.

L'elevato livello di risposte ai questionari mostra il forte interesse delle Province alla costruzione di un nuovo sistema che induca efficienza e responsabilità nella gestione dei servizi.

## Stato di avanzamento lavori

FC02U - FUNZIONI DI POLIZIA LOCALE

FP06U - FUNZIONI NEL CAMPO DELLO SVILUPPO ECONOMICO (SERVIZI DEL MERCATO DEL LAVORO)

Sono state predisposte:

- la Nota Illustrativa di accompagnamento
- le Note Metodologiche dei Fabbisogni Standard

## Stato di avanzamento lavori

FP01U - FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE, DI GESTIONE E DI CONTROLLO

FC01A - SERVIZIO DI GESTIONE ENTRATE TRIBUTARIE E SERVIZI FISCALI

FC01B - SERVIZIO DI UFFICIO TECNICO

FC01C - SERVIZI DI ANAGRAFE, STATO CIVILE, ELETTORALE, LEVA E SERVIZIO STATISTICO

FC01D - ALTRI SERVIZI GENERALI

**Sono state definite  
le funzioni di spesa lineari**

**Sono in fase di analisi le  
modalità di applicazione  
dei fabbisogni standard**

## Funzioni generali dei Comuni

### **Le novità metodologiche affrontate e condivise con IFEL e con la COPAFF:**

Implementazione dell’analisi della qualità dei dati, dei filtri e dei controlli

Predisposizione del questionario consolidato per tutte le gestioni associate

Sperimentazione della funzione di costo per i servizi di anagrafe

Individuazione delle variabili che spiegano le economie di scala

Sperimentazione di diversi modelli econometrici (lineare e logaritmico)

Definizione della funzione dei Fabbisogni Standard utilizzando le seguenti tipologie di variabili:

- variabili di contesto desumibili da fonti ufficiali e dal questionario;
- tipologia di servizio offerto;
- livello dei prezzi dei fattori produttivi;
- fattori esogeni di carico;
- il reddito;
- le entrate.