

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

26.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 2 OTTOBRE 2014

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE DANIELE MARANTELLI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Marantelli Daniele, <i>Presidente</i>	3	Ferri Andrea, <i>Responsabile del Dipartimento Finanza locale dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)</i>	3, 12
Audizione dei rappresentanti dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) e della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico spa sull'attuazione dei fabbisogni standard (Ai sensi dell'articolo 5 del regolamento della Commissione):		Fornaro Federico (PD)	7
Marantelli Daniele, <i>Presidente</i> ...	3, 5, 7, 8, 9, 10, 13	Guerra Maria Cecilia (PD)	8
Brunello Giampietro, <i>Amministratore delegato della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico Spa</i>	5, 12	Parlato Salvatore, <i>Collaboratore scientifico dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL)</i>	5, 10
D'Inca Federico (M5S)	10	Zanoni Magda Angela (PD)	7
Dirindin Nerina (PD)	9	ALLEGATI:	
		<i>Allegato 1: Relazione consegnata dai rappresentanti dell'IFEL</i>	15
		<i>Allegato 2: Relazione consegnata dai rappresentanti della SOSE</i>	21
		<i>Allegato 3: Slide illustrate nel corso dell'audizione dai rappresentanti della SOSE</i>	54

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
DANIELE MARANTELLI

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 dei rappresentanti dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) e della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico Spa sull'attuazione dei fabbisogni standard.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione, di rappresentanti dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) e della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico Spa sull'attuazione dei fabbisogni standard. Sono con noi per l'IFEL Andrea Ferri, responsabile del Dipartimento finanza locale, e Salvatore Parlato, mentre per la SOSE è presente l'amministratore delegato, Giampietro Brunello, accompagnato da Francesco Porcelli e da Marco Stradiotto.

Do la parola al dottor Andrea Ferri dell'IFEL per lo svolgimento della relazione.

ANDREA FERRI, *Responsabile del Dipartimento Finanza locale dell'IFEL.* La-

sciamo agli atti un breve documento di aggiornamento sullo stato d'attuazione del progetto dei fabbisogni standard (vedi Allegato 1). Ne illustrerò alcuni aspetti essenziali, poi semmai sarò integrato dal dottor Parlato.

Evidentemente, sentiamo la responsabilità importante di aver portato e continuare a portare avanti il progetto di determinazione dei fabbisogni standard, che costituisce un pilastro fondamentale della legge 42, del progetto, della tendenza di applicazione del federalismo fiscale su base comunale, in particolare al fine di raggiungere l'obiettivo principale di quel progetto di superare una dotazione di risorse comunali determinata, sostanzialmente, dalla spesa storica, cioè dal livello di risorse determinatosi nel tempo con più o meno strappi verso alcuni tipi di distribuzione piuttosto che altri, ma sostanzialmente fortemente marcato dalla realtà degli anni Settanta, Ottanta e Novanta.

In questo senso, abbiamo partecipato alla determinazione dei valori dei fabbisogni, che ha avuto un percorso complesso. Inizialmente, si prevedeva di introdurre complessivamente i valori dei fabbisogni su tutte le funzioni fondamentali, poi si è immaginato di andare per gradi. In realtà, siamo arrivati a un'ipotesi di applicazione graduale nel 2015 con due risultati fondamentali: il fatto di poter disporre di tutto l'insieme dei fabbisogni standard calcolati sulle funzioni fondamentali, molto importante per evitare applicazioni parziali e distorte; di poter associare ai fabbisogni standard una valutazione delle capacità fiscali.

Questo è un punto specifico su cui la legge già si esprimeva e che ANCI e, sul piano tecnico, IFEL hanno sostenuto

quando nel 2014 si ipotizzava di iniziare l'applicazione graduale facendo conto soltanto sui fabbisogni.

È evidente che una correzione della distribuzione attraverso i fabbisogni, attraverso una rappresentazione delle capacità fiscali territoriali, è essenziale per temperare e considerare elementi, appunto, di maggiore o minore dotazione standard di cespiti imponibili che ciascun comune ha a disposizione, e quindi la capacità di azionare sforzo fiscale in misura maggiore o minore per integrare il finanziamento delle funzioni sia fondamentali sia non fondamentali.

Le riserve che furono espresse alla fine del 2013 in relazione ad alcuni aspetti tecnici di calcolo e a questo elemento di associazione delle capacità fiscali possono considerarsi superate. Nel frattempo, sono intervenuti miglioramenti nel meccanismo di calcolo, in particolare sulla riclassificazione di spese di personale e di altro genere, che nei bilanci dei comuni non avevano una collocazione univoca e tendevano a distorcere alcuni indici di calcolo dei fabbisogni.

Arriviamo a un momento in cui siamo in grado di portare avanti un graduale avvio, tenendo tuttavia presente — questo è un altro aspetto al confine tra l'elemento tecnico e l'elemento di opportunità — appunto l'introduzione operativa dei fabbisogni gradualmente in un contesto di forte razionamento delle risorse comunali.

Stiamo, cioè, applicando una riforma che visibilmente si potrà percepire nell'arco di un biennio o un triennio, ma arrivandoci in maniera molto diversa da quando era stata concepita. Era stata concepita, infatti, in un momento in cui, tutto sommato, c'era un assestamento di risorse disponibili per i comuni, il 2009. Quattro anni dopo arriviamo con un sacrificio imposto ai comuni che riteniamo superiore a quello imposto ad altri comparti dell'amministrazione pubblica e che ha portato a una riduzione di risorse per 8 miliardi, dal punto di vista proprio di tagli, come si può dire in gergo, e a una

altrettanto intensa richiesta di contributo attraverso i meccanismi del patto di stabilità.

È del tutto evidente che questo non facilita l'introduzione di riforme di tipo eminentemente redistributivo, che ovviamente si associano, per i comuni che sono contratti attraverso la riforma di tipo redistributivo, ai tagli veri e propri che colpiscono tutti in varia misura.

Accanto a quest'osservazione di contesto, riteniamo essenziale sottolineare che il carattere della riforma deve restare di tipo eminentemente redistributivo e che l'utilizzo a fini di elaborazione di ulteriori tagli di risorse, che pure purtroppo non possiamo escludere nella manovra che si va prospettando, costituirebbe lo svilimento e lo snaturamento della riforma stessa.

Se, cioè, usiamo, per le condizioni di contorno che abbiamo, il complesso meccanismo dei fabbisogni per motivi di razionamento, quindi usando un criterio «più razionale» per operare tagli, rischiamo di abortire il risultato di quest'operazione, che deve contare su una forte diffusione di informazioni nel mondo dei comuni, una maggiore consapevolezza nel gestire i differenziali di spesa che giornalmente si identificano in sprechi, ma in realtà hanno radici in condizioni concrete di gestione dell'approvvigionamento da parte di comuni ovviamente in condizioni molto differenti l'uno dall'altro.

Si tratta, quindi, di uno strumento di supporto all'azione di razionalizzazione e di contenimento della spesa in senso generale; se, però, gli diamo la caratteristica di guida per il taglio, è evidente che ci sarà una reazione di rigetto che impedirà anche l'utilizzo di razionalizzazione che pure questo strumento deve e può avere.

Infine, nel testo è brevemente richiamato proprio il tema della pubblicazione di queste informazioni. È uno degli aspetti su cui c'è più, a nostro avviso, divergenza nel modo di procedere anche con il Ministero dell'economia. C'è bisogno — speriamo di poter cogliere l'occasione dell'aggiornamento, che è in corso di avvio, per poter realizzare quest'auspicio — di un

meccanismo di pubblicazione più vicino alla percezione e all'operatività da parte degli operatori, degli amministratori comunali e anche degli studiosi. È, infatti, un lavoro svolto che può fornire bel materiale di analisi anche per il mondo accademico, politico, che ragiona sulle riforme ulteriormente necessarie nel campo del decentramento.

Auspichiamo, dunque, che il portale OpenCivitas che SOSE ha realizzato d'intesa con il MEF possa arricchirsi a breve di un corredo di informazioni e di modalità di esposizione che aiutino il singolo comune e l'operatore con interessi più generali ad afferrare meglio il meccanismo e i risultati del lavoro sui fabbisogni standard.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Ferri. Mi diceva che forse doveva aggiungere qualcosa il dottor Parlato.

Vorrei solo ricordarle che per le ore 9 dobbiamo terminare l'audizione perché i colleghi senatori devono andare a votare, quindi dobbiamo organizzarci in maniera efficace.

SALVATORE PARLATO, Collaboratore scientifico dell'IFEL. Risponderò eventualmente se ci sarà qualche richiesta di chiarimento.

GIAMPIETRO BRUNELLO, Amministratore delegato della SOSE Spa. Lascio agli atti della Commissione una relazione scritta (vedi Allegato 2) nonché le *slides* che illustrerò (vedi Allegato 3). Come ha già detto il dottor Ferri, il processo di realizzazione e individuazione dei fabbisogni standard è stato completato nei tre anni previsti e questa è la tabella con i tempi che sono stati rispettati, arrivando al 23 dicembre 2013 all'approvazione degli ultimi fabbisogni, delle ultime funzioni, in COPAFF (vedi Allegato 2, pag. 23).

Confermo che qui, come vedete, gli aggiornamenti delle informazioni sono datati, a mano a mano che si sono andati costruendo i fabbisogni funzione per funzione. È previsto, infatti, di partire, possibilmente entro il mese di ottobre, con la

raccolta delle informazioni aggiornate al 2013 per arrivare ad aggiornare tutti i fabbisogni già da entro i primi mesi del 2015.

Questo allinea tutte le informazioni, anche se è da sottolineare che la struttura di costruzione dei coefficienti che individuano il fabbisogno di ciascun comune è tale per cui l'influenza è del tutto marginale, e quindi è un'esigenza più formale che sostanziale. Lo strumento, però, è già in condizione di essere utilizzato e di diventare operativo.

I fabbisogni standard esprimono un peso specifico dato a ciascun ente locale in termini di fabbisogno finanziario, sintetizzando in un unico coefficiente di riparto i fattori di domanda e di offerta, estranei ovviamente alle scelte discrezionali degli amministratori locali, che meglio spiegano i differenziali di costo e di bisogno lungo il territorio.

Sottolineo questo passaggio fondamentale e poi vado a evidenziarlo ulteriormente perché con questa metodologia teniamo conto di tutti quegli elementi che differenziano un territorio rispetto a un altro, e quindi superiamo quelle soluzioni semplicistiche che si ottengono utilizzando le medie, sia pure rapportate al numero della popolazione o altri valori.

La popolazione residente pesa in termini complessivi medi per il 20,09 per cento sul totale degli altri; restano, infatti: i servizi offerti; la morfologia del territorio; l'economia locale; i prezzi degli *input*; cioè il livello dei prezzi da territorio a territorio; i fattori esogeni di carico; gli immobili; le scelte organizzative, un vincolo perché, evidentemente, se si è scelto di erogare un servizio in un modo piuttosto che con un'altra forma organizzativa, non si può cambiarlo dal giorno dopo, per cui si deve consentire il finanziamento sulla base delle scelte fatte e della struttura organizzativa di quel particolare ente locale (vedi Allegato 3, pag. 4).

Vi sono, inoltre: il disagio sociale; per le strade, i veicoli e il traffico; la demografia; il turismo, inteso in senso lato, che dipende anche dalla frequentazione che un ambiente ha per effetto di attività d'affari,

nel senso che a Milano non c'è solo il turismo che va a vedere l'*Ultima cena*, ma anche una frequentazione legata alla Fiera o ad attività di *business*. Ci sono infine gli investimenti.

Tutto questo complesso, evidentemente, con i pesi che avete individuato, che sono medi, perché come vedrete sono diversificati funzione per funzione, consente di arrivare in maniera equa e perfettamente confrontabile a un sistema di riparto costituito da coefficienti.

Come anticipava il dottor Ferri, però, realizzando questo, avevamo una gamba del tavolo data dai fabbisogni standard. Era necessario avere una seconda gamba, cioè la capacità fiscale specifica di un determinato ente. L'insieme di questi due elementi consente di arrivare ai trasferimenti perequativi.

Direi che la capacità fiscale è una spinta forte realizzata in questi ultimi mesi in maniera che oggi tutti gli elementi, che qui vedete e che sono il pilastro del nuovo approccio per il governo della spesa, saranno a disposizione. Credo, infatti, che prossimamente sarà qui in audizione il direttore del Dipartimento delle finanze, professoressa Fabrizia Lapecorella, che verrà proprio a esporre come si è arrivati a individuare la capacità fiscale standard.

Cosa significa questo? Vorrei darvi delle chiavi di lettura, poiché avete già visto ripetutamente gli altri elementi. Qui abbiamo costruito un sistema equo, che tiene conto di tutte le componenti e non soltanto di medie: c'è una ponderazione che permette di governare il fenomeno della spesa pubblica.

In qualche maniera, quindi, l'aver realizzato tutto questo in tempo utile — praticamente, dal punto di vista tecnico è finito ed è a disposizione — consente di superare anche soluzioni di altro tipo per intervenire sulla spesa. È evidente, infatti, che in questi pulsanti, il verde rosso, il rosso e il blu, sostanzialmente si racchiude la capacità di governo a livello centrale (vedi Allegato 3, pag. 5).

Quel percorso, che tiene conto delle due componenti, spesa e entrate, che va

governato per superare le attuali situazioni spesso inique di differenza basate sulla spesa storica, e quindi qui riusciamo a introdurre delle soluzioni eque per tutto il sistema, per tutto il territorio italiano.

Ovviamente, il problema che ci si presentava davanti era far partire un processo virtuoso di rientro per chi ha una spesa storica nettamente superiore ai fabbisogni e per chi ha, invece, un processo di adeguamento ai fabbisogni superiori alla spesa storica.

Questo non può avvenire con la bacchetta magica, ma deve esserci un percorso, un piano che va governato, soprattutto a livello locale. Abbiamo costruito un prodotto, il portale OpenCivitas, che andrà implementato sulla base delle esigenze effettive che a mano a mano ci esprimeranno comuni, province e gli altri utilizzatori, che diventa uno strumento di gestione. Esso permette di individuare situazioni di *benchmark* che si possono costruire da parte degli amministratori locali. In questa maniera, hanno uno strumento di riferimento che permette loro di migliorare l'efficienza e di diminuire i costi dei loro servizi.

Evidentemente, i risultati vanno letti. Abbiamo visto che alcuni giornali hanno pubblicato, quando è stato fatto il seminario sui fabbisogni standard, che la Calabria, ad esempio, è virtuosa perché ha i fabbisogni più alti della spesa storica. Se, però, andiamo a disaggregare il dato, questo purtroppo segnala un'informazione diversa: che ha una spesa storica inferiore, ma tutta orientata nella funzione « Affari generali », per cui evidentemente c'è uno squilibrio che va superato attraverso una redistribuzione delle risorse.

Allo stesso modo, non è vero che chi ha una posizione formalmente virtuosa sia virtuoso in tutto e per tutto. Anche i soggetti che, dal punto di vista complessivo, appaiono più virtuosi hanno punti sui quali possono migliorare l'efficienza portando a risparmi.

Direi, quindi, che è stato importante essere arrivati alla fine dei tre anni ad avere l'intero strumento a disposizione, ma anche disaggregato nelle singole fun-

zioni. Questo apre, infatti, spazi di controllo e di miglioramento della gestione per gli amministratori locali per arrivare a quei risparmi senza traumi per il territorio.

Abbiamo, quindi, due punti fondamentali: quell'equazione che avete visto prima, fabbisogni standard e capacità fiscale standard, che è uno strumento di governo a livello centrale; OpenCivitas come strumento di gestione, invece a disposizione degli amministratori locali. Questo strumento ci permette di costruire dei percorsi che portino a una situazione di equità del trattamento di tutti gli enti locali a livello nazionale superando il criterio della spesa storica.

A questo punto, vorrei proporvi un incontro nella sede della SOSE, ovviamente anche con IFEL, proprio per dimostrarvi come questi strumenti possono essere utilizzati ed essere disponibili, con la gradualità a cui accennava il dottor Ferri e a cui accennavo io stesso quando ho evidenziato la necessità di un processo pianificato di rientro e di convergenza verso i fabbisogni standard, e come possono diventare il vero strumento di governo della spesa pubblica riferito a tutto l'insieme degli enti locali.

Lascerei spazio, proprio per i tempi ristretti, alle domande, ma credo che sarebbe importante la possibilità di vedere come lo strumento funziona in maniera interattiva.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Brunello. Accogliamo l'invito appena trasmessi e vedremo poi come organizzare la visita con l'organizzazione dei lavori più avanti.

Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

FEDERICO FORNARO. Ringrazio delle relazioni.

Ho avuto modo di consultare OpenCivitas e vorrei sottoporre una questione per capire meglio in merito al tipo di controllo che c'è stato sulla ripartizione della spesa storica non tanto a livello comunale complessivo, ma delle singole funzioni.

Quello che mi ha stupito in comuni che conosco bene — sono stato sindaco fino a qualche mese fa, quindi conosco bene i comuni vicini — è che molti hanno indicato una spesa pari a zero relativamente all'anagrafe. A me questo dato non sembra attendibile. Se, infatti, esiste una funzione svolta sicuramente da tutti i comuni, è quella dell'anagrafe.

È chiaro che, se sono stati presi i dati che sono arrivati dei comuni senza nessun tipo di filtro, di controllo, rispetto all'obiettivo indicato dal presidente, cioè del *benchmark* rispetto alle singole funzioni, mentre è ineccepibile il dato di raffronto complessivo, avrei qualche osservazione — ma qua mi affido ai matematici, agli algoritmi, a tutte le soluzioni trovate — in mi lasciano molto perplesso anche per conoscenza empirica le differenze che ho visto anche sui fabbisogni rispetto a singole funzioni. Mi fermo perché sono rispettoso dei dati.

Vorrei capire se c'è stato un filtro e che tipo di filtro sui dati storici pervenuti dai comuni.

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Fornaro e do la parola alla senatrice Zanoni.

MAGDA ANGELA ZANONI. Anch'io mi associo al ringraziamento per il materiale fornito e, soprattutto, per la disponibilità a illustrarci con maggiore dovizia di particolari e pratica le modalità di funzionamento dello strumento.

Peraltro, mi associo al senatore Fornaro sul problema della bontà dei dati di base, non solo per quello che possiamo leggere. Io sono anche stata per 15 anni assessore al bilancio in un grande comune, e quindi ho ben presente come fossero compilati i questionari. Credo che un lavoro un po' più accurato sui dati di base andrebbe fatto.

Sulle funzioni fondamentali dei comuni ho visto, ma è giusto una curiosità, che non sono state contemplate tutte le 10 funzioni. Inoltre, ho una perplessità sull'uso dello strumento. Mi permetto di dire al dottor Brunello che capisco l'enfasi

posta sul suo uso, che va bene perché in termini conoscitivi potrà diventare — per ora non lo è, mi associo davvero alle osservazioni del senatore Fornaro — un ottimo strumento, ma credo davvero debba essere in mano agli enti locali.

Questo non dovrà essere uno strumento di governo dall'esterno degli enti locali. Va a cozzare con il rispetto dell'autonomia degli enti locali. Lo preciso non pensando che lei vada in quella direzione, ma per il momento in cui il Governo dovrà utilizzarne i risultati, tenendo presente che per moltissimi comuni ormai il trasferimento dello Stato è molto vicino allo zero. Nel momento in cui si toglie ancora questo residuo della compensazione della vecchia ICI, poi IMU prima casa, ormai moltissimi comuni sono vicini allo zero.

A questo punto, questo deve essere davvero strumento di *benchmarking* per i comuni. Alcuni sono addirittura sotto zero, per cui a mio avviso deve essere visto davvero come uno strumento in totale autonomia degli enti locali.

Quel rapporto, proprio in questa Commissione, dove si parla di federalismo fiscale, deve voler dire che i comuni rispetto ai fabbisogni standard possono decidere di spendere come vogliono e i cittadini decideranno di votare nel modo che riterranno più opportuno nella puntata successiva rispetto alla capacità di quell'amministrazione di incidere.

Sono molto d'accordo, tra gli elementi di cui si è tenuto conto, sull'inserimento della rigidità rispetto a un'impostazione di servizi. È chiaro, infatti, che, per una nuova amministrazione che trova un asilo nido, è molto difficile che possa chiuderlo. Viceversa, se non c'è, prima di riuscire a creare i servizi, occorrono dei tempi, quindi ci sono degli elementi organizzativi che sicuramente nel breve periodo diventano costi fissi, cioè si comportano come fossero costi fissi.

Con quest'ultima osservazione concludo, ringraziando sicuramente per questa disponibilità. Se c'è la possibilità di venire a capire meglio come funziona lo strumento, credo che sia una buona cosa per noi.

PRESIDENTE. Ringrazio la senatrice Zanoni e do la parola alla senatrice Guerra.

MARIA CECILIA GUERRA. Credo che il lavoro svolto sia molto importante e da valorizzare. Effettivamente, come ci siamo detti altre volte con i colleghi, ci fa fare un salto qualitativo e quantitativo nelle informazioni molto rilevante, quindi va sicuramente approfondito, affinato, controllato con le nuove rilevazioni. Credo che in questo processo di miglioramento del dato il coinvolgimento dei comuni sia essenziale.

Sicuramente, il fatto che abbiate messo a disposizione dei singoli comuni i propri conti, i propri dati, aiuterà anche ad affinare questo dato. Abbiamo rilevato tutti, effettivamente, cose che un po' sorprendono e sappiamo anche che, proprio per la completezza del questionario, i comuni si sono trovati in grosse difficoltà.

Chiunque di noi abbia provato a fare rilevazioni anche con comuni tra quelli all'avanguardia, sa che, siccome le diverse funzioni tra i comuni non si parlano e i dati di cui avete bisogno interessano diverse competenze, di fronte a una richiesta anche obbligatoria, anche su cui si corrono dei rischi, molto spesso la risposta può essere veramente anche molto fuorviante.

Esamineremo con cura, come pure è il nostro compito, anche gli aspetti metodologici. Credo che sarà opportuno indagare gli aspetti tecnici, non solo di impostazione generale. La preoccupazione che faccio mia è, infatti, un po' quella che veniva anche dal dottor Ferri, se ho ben interpretato, cioè l'uso che si vuole fare di queste informazioni.

L'uso di *benchmarking* è fondamentale, giusto e richiede tempo. L'idea di applicare, di interpretare i fabbisogni standard così come, dottor Brunello, ce li ha raccontati, non mi sembra coerente. Capisco che non sia un problema di SOSE, ma più generale. Il fabbisogno standard non può essere sintetizzato in un coefficiente di riparto. È molto di più, ma è il disegno della legge cui facciamo riferimento.

Il fatto che, come ci dite, non potete applicare questo criterio, per esempio, perché mancano i LEP, non è affatto un problema da poco. L'avete rilevato per istruzione e asili nido, ma non so come abbiate potuto evitare questo scoglio per tutte le funzioni sociali, dove chiaramente si parla di livelli essenziali delle prestazioni. Non è colpa vostra se il disegno è incompleto, ma non si però collassare su una struttura.

Vedo qua riportata la composizione della spesa corrente dei comuni ed è sicuramente quella dei comuni. Se, però, penso ai comuni di casa mia, 20,92 per cento di funzioni del settore sociale non sta né in cielo né in terra: spendono quasi tutti dal 40 al 60 per cento, quindi sono strutture completamente diverse. Con quale logica caliamo su questa struttura così divergente un criterio di riparto? Un problema su cui lo Stato deve interrogarsi prima di tutto è l'adeguatezza delle risorse, una richiesta costituzionale, entro cui si fanno delle scelte.

Prendo un aspetto su cui avete fornito un contributo articolatissimo e utilissimo, gli asili nido, su cui avete fatto rilevazioni e studi a parte: da lì, però, emerge e sappiamo che ci sono tantissimi comuni che non hanno questa funzione. In teoria, se tutti fossero uguali, efficienti, perfetti su tutte le altre cose, vorrebbe dire che i comuni che non hanno attivato questo servizio devono dare risorse a quelli che l'hanno fatto. È questo ciò che emergerebbe da un'applicazione pedissequa di questa cosa.

Allora, attenzione che questo tipo di strumento messo nelle mani di decisori politici che si trovano a dover decidere su risorse molto scarse e sicuramente inadeguate — lo dico come mia valutazione di merito e politica — può veramente dare risultati sbagliati, mettere in grossissima difficoltà sulla base dei criteri che restano.

Questo va oltre il vostro compito, secondo me, cioè la rilevazione che avete fatto, le informazioni che ci date, di funzione di costo dov'era possibile, di funzioni di spesa dove non lo era, i *caveat* che mettete nelle vostre note metodologiche:

sono un contributo eccezionale e lo dico veramente senza remore. Credo, però, che sia un dovere anche vostro nelle rispettive funzioni segnalare perché l'uso che chiamate progressivo di questi strumenti sia assolutamente prematuro per guidare i trasferimenti. Ripeto che sono preoccupata.

Siccome c'è un po' di mitologia sul fabbisogno standard, senza andare a vedere cosa sia, cosa si è potuto fare, potremmo davvero, nell'idea di migliorare il sistema, attualmente non il migliore, arrivare a situazioni che mettono in difficoltà anche quello che c'è, situazioni che non stimolano, che mettono in pace la coscienza su quello che non c'è e su cui, invece, dovremmo interrogarci in modo molto forte.

Sicuramente, apprezzo moltissimo il fatto che si stia lavorando per avere la capacità fiscale standard, perché questo è fondamentale. Resta per me l'ulteriore problema di capire come abbiate potuto depurare il calcolo dei fabbisogni standard dall'effetto sforzo fiscale, che è ovvio che andrebbe invece tenuto a parte, altrimenti i comuni poveri sono penalizzati già in partenza. So che questo tema è stato dibattuto varie volte, ma non so a che approdo siate arrivati. Mi scuso per la lunghezza.

PRESIDENTE. Ringrazio la senatrice Guerra e do la parola alla senatrice Dirindin, poi ci sarà il collega D'Incà, entrambi noti per la loro capacità di sintesi.

NERINA DIRINDIN. Sarò anch'io sintetica perché molto è già stato detto. Ringrazio per il lavoro svolto su un tema così delicato e complesso.

Anch'io sono preoccupata perché alcuni risultati sono contro intuitivi o, addirittura, pesantemente contestati da alcune realtà. Forse risentono anche degli opportunismi, ma sicuramente in un tema così delicato abbiamo il dovere di avere chiari i pregi e i limiti della metodologia. Mi domando, ad esempio, se sulle funzioni sociali abbiamo almeno delle informazioni sui livelli di servizio che sono coincidenti con i risultati ottenuti.

Non voglio, però, utilizzare ulteriormente il tempo. Credo che sarebbe importante che riuscissimo a organizzare, anche informalmente, un approfondimento anche metodologico, non i dettagli tecnici estremamente complessi che sicuramente gli esperti hanno seguito, ma soprattutto in relazione ai limiti e alle possibilità di migliorare, in modo che la delicatezza del tema sia anche molto chiara nei documenti che escono. Diversamente, rischiamo davvero di offrire al decisore elementi che possono essere molto rischiosi per il nostro futuro.

PRESIDENTE. Ringrazio la senatrice Dirindin e do la parola all'onorevole D'Incà.

FEDERICO D'INCÀ. Ringrazio per la presenza di oggi IFEL e SOSE.

Anch'io mi collego alla questione del dato. Lavoravo in un'azienda di informatica come analista: la richiesta di un maggiore sviluppo di questo tema è sicuramente fondamentale.

Vorrei solo conoscere un particolare, e cioè se un'analisi è stata fatta sui possibili comuni che si sono fusi in questi ultimi anni e se nella fusione abbiamo trovato, se avete fatto una ricerca su questi dati, un miglioramento dei fabbisogni standard nella spesa storica. Parlo, quindi, di un raffronto tra il prima e il dopo: c'è una particolare conoscenza di questo dato?

Accetto volentieri l'invito di venire a trovarvi e di capire in maniera migliore sia la qualità del dato sia il lavoro svolto fino a oggi.

PRESIDENTE. Darei la parola agli auditi per la replica.

Inizia il dottor Parlato.

SALVATORE PARLATO, *Collaboratore scientifico dell'IFEL.* Immagino che su alcune altre questioni risponderà SOSE.

Sulla questione anagrafe, forse il dottor Porcelli avrà i dati, mi sembra abbastanza strano: comunque, sono stati effettuati diversi controlli. Ci sarà, probabilmente, qualche caso, ma in questi casi abbiamo

applicato dei criteri di attribuzione proprio per evitare problemi di questo tipo.

In via generale, è chiaro che una rilevazione su 6.700 comuni articolata in tre anni, credo su 12.000 elementi compilativi, necessita di una fase di rodaggio, che nelle esperienze internazionali dura circa dieci anni. Dobbiamo tutti avere la consapevolezza che è complicato arrivare nel corso degli anni a una base dati che poi dovrebbe essere tra le più articolate a livello internazionale disponibili.

Vado subito sulla preoccupazione della senatrice Dirindin: ovviamente, una volta costruito lo strumento, da qui in poi riteniamo che, anziché concentrarsi su alcuni aspetti metodologici, che ovviamente andranno affinati e ci si lavorerà, sia fondamentale capire quali siano le implicazioni delle applicazioni, quindi discutere soprattutto con un forte coinvolgimento politico.

Come è stato sottolineato dalla senatrice Guerra, infatti, abbiamo una serie di elementi che sapevamo non essere a nostra disposizione perché il disegno era incompleto, e quindi dobbiamo capire come calarli nello strumento tecnico che abbiamo predisposto.

Abbiamo avuto delle precauzioni. Una *slide* (vedi Allegato 3, pag. 12) ha messo in evidenza che, ovviamente, laddove non avevamo i LEP, abbiamo cercato di avere delle cautele nel calcolo, uno strumento flessibile nell'utilizzo. È possibile, infatti, calare gli effetti del calcolo su quelli che saranno eventualmente definiti come LEP.

Su alcuni punti è opportuno chiarirsi. Relativamente all'utilizzo, vi porto l'esperienza personale dell'applicazione, che tra l'altro vi troverete ad analizzare, del piano di rientro del comune di Roma. Abbiamo costruito un piano di rientro utilizzando tutto la banca dati dei fabbisogni standard e abbiamo fatto una sorta di test, che insiste sull'aspetto, che forse passa in secondo piano, di avere degli elementi di riferimento per coordinare tutte le attività di risparmio che coinvolgono una serie di soggetti, in prima battuta tutta la struttura burocratica dell'ente, ma anche i vari interlocutori.

Fondamentalmente, abbiamo rilevato due dati: rispetto ad alcuni elementi anche sostanziali, di *benchmarking*, che il comune aveva costruito prima del piano di rientro, non si sono riscontrate forti difformità: quindi gli indicatori che abbiamo prelevato dalla banca dati risultavano coerenti con le analisi fatte. Avendo, però, il peso di un'ufficializzazione a livello legislativo, questo ha permesso di far decollare tutto il piano di *spending review* all'interno del comune, che invece veniva bloccata perché si diceva che fosse soltanto una costruzione degli uffici della Ragioneria per forzare i risparmi di spesa. Da questo punto di vista, quindi, c'è un doppio effetto positivo.

Gli elementi informativi possono essere analizzati, ma resta che i fabbisogni standard devono essere calati in un modello perequativo, che va controllato non con le pinze, ma ancora di più. Gli elementi di eterogeneità che coinvolgono 6.700 comuni, infatti, sono molti. Dalle prime valutazioni effettuate sui dati è emerso che, sulle capacità fiscali, molti degli elementi di preoccupazione sollevati sono più o meno rientrati, controllati.

Qui ci sono miei maestri di scienza delle finanze: quella parte inosservabile della spesa storica, che costituisce la qualità e la quantità dei servizi in molte realtà dei comuni, si trova rappresentata in quello che è emerso come sforzo fiscale applicato e rilevato adesso con il calcolo, quindi si riesce a depurare quest'effetto.

Rimane, senatrice Guerra, un po' di effetto di distorsione sul calcolo dei fabbisogni standard. Non avendo avuto *ex ante* la misura dello sforzo fiscale, potremmo aver premiato qualche comune con un maggior sforzo fiscale. Questo è probabile, ma abbiamo un po' controllato gli effetti di questa distorsione mettendo molti regressori di controllo sui redditi e le ricchezze, poi sterilizzando, quindi un po' abbiamo attenuato. Non ci aspettiamo grosse modifiche da questo punto di vista.

Per quanto riguarda la misurazione dei livelli di servizio sulla funzione sociale, come ANCI avevamo posto sin dall'inizio, come credo sia stato accolto da questa

Commissione nelle osservazioni, quando sono state proposte le prime note metodologiche, che la questione sociale è molto particolare. Da un lato, infatti, ci sono diversi servizi misurabili; dall'altro, non si riesce bene a controllare, vista la fortissima eterogeneità, l'effettiva funzione di produzione, per cui l'argomento va controllato. Abbiamo diversi indicatori.

Se posso anticipare, nella costruzione — qui rispondo anche a un'altra osservazione circa la complicatezza di questi questionari — abbiamo fatto un grossissimo sforzo, SOSE con IFEL, per il nuovo questionario che aggiornerà i dati, portando da 6 a un questionario unico la rilevazione, riducendo la compilazione da circa 12.000 a circa 3.000 campi.

Sarà una compilazione con *feedback* immediato: restituiremo immediatamente a chi compila la possibilità di vedere il risultato della riclassificazione modale, che dunque chi compila vede già un po'. Anche dal punto vista informatico, cercheremo di agevolare, di offrire degli strumenti che rendano molto più agevole la compilazione, ovviamente sulla base dei problemi emersi durante la prima fase di rilevazione.

Senatrice Zanoni, l'interferenza con l'autonomia dei comuni è un aspetto fondamentalmente politico. Nella legge delega, dove si fa un forte affidamento sui fabbisogni standard, non si controlla l'effetto di un'interferenza sull'autonomia dei comuni, perché si rischia, « imponendo » molto del finanziamento sui fabbisogni standard, di controllare a livello centrale di fatto l'80 per cento della spesa dei comuni. Qui si rischia veramente di interferire con gli spazi di autonomia decisionale. È come se dal livello centrale si imponesse, per una misura dell'80 per cento della spesa corrente dei comuni, ciò che bisogna fare a livello locale, riducendo appunto l'ambito decisionale del *policy maker*.

Tra l'altro, se si fa conto dei tagli subiti negli ultimi anni dai comuni, buona parte dello sforzo fiscale è ormai compensativo del taglio. Sospettiamo che la massa di risorse attualmente a disposizione dei co-

muni, quindi tenendo conto anche dello sforzo fiscale, non riesce forse a coprire il livello dei fabbisogni standard.

A questo forse faceva riferimento la senatrice Guerra: è vero che è un coefficiente di riparto, ma nel quale bisogna a monte valutare la dimensione complessiva e verificare — questo è un aspetto fondamentale — se la massa di risorse disponibili sia in grado di soddisfare il fabbisogno standard che calcoliamo.

ANDREA FERRI, *Responsabile del Dipartimento Finanza locale dell'IFEL*. Ovviamente, è un aspetto importante. Mi pare che sia abbastanza chiaro. Quello che, però, stiamo osservando nell'implementazione delle linee della legge di stabilità è che non ci sono sul mondo dei comuni cose chiare, se non una certa disponibilità alla concertazione dell'aspetto Patto di stabilità. L'aspetto contabile, però (superamento del patto e implementazione della nuova contabilità), che è di grossissimo impatto sui conti e sulle capacità di spesa dei comuni, sta facendo emergere l'idea dei nostri interlocutori che, passando a percentuali molto più alte di fabbisogni standard applicati, cioè di percentuali molto più alte di spesa su cui si applicano, questo faccia un po' — perdonatemi la cosa — da foglia di fico, cioè si crea una situazione di fatto restrittiva oggi senza fare nessuna manovra. Abbiamo 300 milioni di tagli già iscritti nelle leggi precedenti e un meccanismo di fondo crediti di dubbia esigibilità che rischia di essere l'equivalente del Patto di stabilità. Poi dobbiamo discutere di come si superi il Patto di stabilità, immaginando che debba essere espansivo.

L'idea che i fabbisogni standard possano fare quella funzione, quindi, è un ulteriore rischio che bisogna, dal nostro punto di vista, parare, contrastare.

GIAMPIETRO BRUNELLO, *Amministratore delegato della SOSE Spa*. Devo dire che buona parte delle risposte è già stata data da Salvatore Parlato, ma evidenzierò solo alcune informazioni. In relazione alla qualità dei dati forniti, abbiamo inviato

350.000 *e-mail* per riscontrarli. Purtroppo, non possiamo cambiare i dati forniti dai comuni, quindi quello è un vincolo.

Abbiamo in linea da giugno OpenCivitas e abbiamo scritto a tutti i comuni perché intervengano a verificare i loro numeri e, eventualmente, a modificarli. Abbiamo analizzato tutti i numeri fuori *range* e li abbiamo segnalati colorandoli di viola, proprio per segnalare loro che, come evidenziava Parlato, non abbiamo potuto usarli perché totalmente inattendibili, che devono controllarli.

Purtroppo, solo 800 comuni hanno fatto accessi e anche ripetuti — in questi mesi, ci sono stati complessivamente 15.000 accessi da parte dei comuni — ma gli enti locali che hanno effettuato i controlli sono rimasti 800. C'è qualcuno al Sud. Noi continuiamo a sollecitare questi dati.

Quando abbiamo iniziato questa attività, le funzioni erano sei, non dieci. Abbiamo verificato che, sostanzialmente, le sei funzioni rispondevano all'esigenza di completare la prima tornata. Adesso, con la revisione, che sarà effettuata l'anno prossimo, arriveremo ad allinearci anche alle nuove funzioni.

Ho sottolineato prima che OpenCivitas è uno strumento di gestione che abbiamo fortemente voluto proprio per metterlo in mano agli amministratori locali, che possono usarlo nell'ambito della loro discrezionalità. È uno strumento che mancava anche in termini di informazioni. Tutta la discussione che abbiamo potuto fare oggi dipende dal fatto che abbiamo le informazioni. Questo è un patrimonio che va implementato, completato e migliorato.

Quanto alle fusioni di comuni, abbiamo effettuato uno studio e abbiamo un modello per valutare i risparmi di spesa nel caso in cui più comuni intendano fondersi o intendano unirsi in — scusate il bisticcio — unioni di comuni per alcune funzioni, per verificare quale possa essere il risparmio, ovviamente ottimizzando la situazione dei costi.

Dato che restano pochi minuti ancora, ritengo che potremmo completare le risposte quando la Commissione verrà in

visita in SOSE. In ogni caso, credo che sia fondamentale, senatrice Guerra, che attraverso questo strumento attiviamo delle politiche di rientro, di convergenza, come dicevo, per chi sta sopra e chi sta sotto, per arrivare a un sistema che porti equità a tutto il sistema italiano. Questo è l'obiettivo di questo strumento.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti di IFEL e di SOSE, accogliendo il loro invito. Avremo modo di rivederci da voi.

Vi ringrazio per gli interventi e per la documentazione consegnata, della quale

autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.05.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 17 novembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1



AUDIZIONE
COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

STATO ATTUAZIONE PROCEDIMENTO
DI DETERMINAZIONE DEI COSTI E FABBISOGNI STANDARD

Roma, 2 ottobre 2014

Premessa

La determinazione dei fabbisogni standard costituisce uno dei pilastri fondamentali del processo di attuazione della legge n. 42 del 2009, ai fini dell'abbandono di criteri di ripartizione delle risorse basati sulla "spesa storica" degli enti, a favore di una nuova e più razionale base per il riequilibrio delle risorse disponibili.

Il contesto generale di attuazione della legge 42 è stato, fin dal 2011, sovrastato dall'emergenza economico-finanziaria generale e dalle manovre di riduzione di risorse, che hanno non solo posto in secondo piano il più ambizioso disegno della riforma, ma anche determinato un quadro di progressiva stretta finanziaria che ne ostacola obiettivamente l'attuazione.

L'avvio dell'applicazione dei fabbisogni standard è previsto in modo graduale a decorrere dal 2015, con il riequilibrio di una quota del Fondo di solidarietà comunale, attualmente prevista nel 10% del suo ammontare complessivo. In valore assoluto, si tratta di poco più di 500 milioni di euro, posto che il complesso del Fondo 2015 è pari a circa 5,3 miliardi di euro a legislazione vigente.

La posposizione dell'intervento, inizialmente prevista dal 2014, è stata dovuta, in primo luogo, alle esigenze di aggiustamento del calcolo del complesso dei fabbisogni standard rilevati tra il 2011 e il 2013, nonché all'esigenza di integrare lo schema di riparto con l'effetto delle capacità fiscali (lavoro tecnico istruttorio in corso di conclusione).

Ambedue queste esigenze sono state in larga parte soddisfatte, mentre restano problematici gli aspetti di comunicazione e migliore comprensione dell'intero dispositivo di perequazione (modalità di calcolo e di confronto con la spesa effettiva).

Una difficoltà essenziale risiede nel fatto che la perequazione basata sui fabbisogni fa la sua apparizione pratica in un contesto di forte razionamento delle risorse comunali, mentre non si può escludere del tutto che alcuni settori governativi puntino all'utilizzo dello schema derivante dai fabbisogni per l'applicazione di ulteriori tagli. Questa eventualità comporterebbe il sostanziale snaturamento del significato e delle finalità originarie del progetto-fabbisogni. Questi devono infatti rappresentare uno strumento che indichi ai Comuni gli obiettivi di medio periodo per l'adeguamento della propria spesa nel campo delle funzioni fondamentali, in quei settori dove si riscontrino i maggiori scostamenti dagli standard individuati.

Il contesto attuativo dei fabbisogni standard deve quindi mantenersi aderente agli obiettivi di riequilibrio distributivo che ne hanno determinato la concezione e l'avvio.

Il percorso elaborativo dei fabbisogni

Il decreto legislativo n. 216 del 2010 prevede che con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri siano adottate le note metodologiche e i fabbisogni standard delle singole funzioni fondamentali.

Sebbene la norma citata, nel definire l'iter di approvazione delle note metodologiche, faccia riferimento al complesso dei fabbisogni standard per tutte le funzioni fondamentali, nel percorso effettivamente seguito si è proceduto inizialmente all'approvazione della prima funzione fondamentale analizzata (Funzioni di Polizia locale), e successivamente a quella attinente le funzioni generali, di amministrazione e controllo. Tale scelta trovava giustificazione nell'approccio inizialmente previsto di adozione graduale dei fabbisogni standard, che contemplava un'applicazione di due funzioni per anno a partire dal 2012.

Venuta meno questa esigenza, già in passato l'ANCI, nell'esprimere il proprio parere tecnico favorevole circa il merito delle note metodologiche proposte da SOSE, aveva proposto un ritorno all'impianto iniziale che prevedeva l'approvazione dell'insieme dei fabbisogni standard alla fine del percorso di analisi, ovvero una volta che tutte le note metodologiche fossero predisposte. Ciò è peraltro coerente con l'impostazione adottata che, come riportato anche nelle note metodologiche sottoposte all'attenzione della Conferenza Stato-Città, prevede l'utilizzo dei fabbisogni standard per la costruzione di un dispositivo di perequazione sulla base di tutti i fabbisogni standard relativi al complesso delle funzioni fondamentali.

Con il Dpcm di prossima emanazione si completa il quadro di definizione dei fabbisogni standard per l'intero perimetro della spesa corrente fondamentale, fornendo le basi per la costruzione di meccanismi di perequazione che permettano il superamento della spesa storica.

Inoltre, la conclusione dell'intero iter di elaborazione dei fabbisogni avviene quasi simultaneamente alla definizione in sede tecnica delle procedure di calcolo delle capacità fiscali di cui è dotato ciascun singolo Comune, elemento fondamentale per poter attivare la perequazione. Solo dopo avere depurato i dati di fabbisogno dallo sforzo fiscale si rende possibile quel confronto tra spesa standard e spesa storica più volte auspicato anche dalla Commissione Bicamerale.

La revisione di alcuni elementi di calcolo

Lo schema di Dpcm in corso di emanazione costituisce la conclusione di un percorso di revisione di taluni aspetti dell'elaborazione dei fabbisogni, oggetto di osservazioni e riserve tecniche avanzate da IFEL in sede COPAFF al momento dell'approvazione delle note metodologiche, osservazioni che sono state recepite o chiarite in successivi incontri con SOSE.

Nel dettaglio, IFEL aveva sottolineato che, essendo prassi per un numero non secondario di comuni, quella di attribuire nel Certificato di Conto Consuntivo tutto il *salario accessorio* alle poste contabili delle “Altre funzioni generali”, il relativo valore di spesa assumeva scarso significato economico. In corso d’opera non era stato possibile apportare le correzioni del caso, ma successivamente, disponendo di tutte le imputazioni fatte nei successivi questionari, tale intervento era sicuramente auspicabile.

Una questione pressoché analoga, seppur di minore entità, investe anche altri tipi di spesa, per i quali – sempre in un’ottica di quadratura finale delle informazioni – era stato predisposto un quadro di raccordo atto ad incrociare la funzione di contabilizzazione di tali spese con le informazioni richieste in ciascun Questionario (Quadro Q).

In base a quanto detto, risultava chiaro che per una corretta valutazione della spesa storica degli “Altri Servizi Generali”, la spesa di riferimento doveva essere depurata, così come è stato fatto, dalle:

1) spese di personale (in larga misura trattamento accessorio) contabilizzate in tali servizi ma relative a personale che svolge la propria attività per altre funzioni fondamentali;

2) spese contabilizzate negli “Altri Servizi Generali” ma di competenza di altre funzioni fondamentali.

Un'altra criticità riguardava il fatto di aver condotto le rilevazioni per singola funzione/servizio sull'*annualità più recente disponibile*. Questa scelta ha fatto sì che mentre per le Funzioni di Polizia Locale e per le Funzioni Generali l'annualità di riferimento fosse il 2009, per le successive funzioni l'annualità di riferimento è risultata essere il 2010. Ai fini di una quadratura complessiva dei dati risultava quindi necessario esplicitare una modalità di raccordo tra le due annualità, nonché una proiezione con i dati più recenti disponibili. Tra le possibili opzioni è stata condivisa quella di provvedere alla riparametrizzazione dei dati 2009 a quelli 2010, con un parziale aggiornamento dei dati a quelli più recentemente disponibili relativi al 2011.

Tra gli aspetti ancora da approfondire rientrava altresì l'interpretazione della norma relativa alla *quantificazione della spesa fondamentale*. La Legge delega (L. n. 42 del 2009) e il decreto legislativo 216/2010 identificano tra le spese per funzioni fondamentali il 70% delle spese relative alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo. Tale scelta del legislatore è imputabile al fatto che non si voleva riconoscere il requisito di spesa fondamentale a componenti di questa Funzione di spesa non ritenute tali, pur non potendo quantificarle analiticamente. Avendo disaggregato in sede di stima il fabbisogno per tre componenti della Funzione in oggetto, andava chiarito se il rispetto della norma si ottenesse applicando il 70% a ciascun servizio stimato, oppure fosse possibile considerare come fondamentali i servizi di anagrafe, ufficio tecnico e ufficio tributi, applicando alla componente residuale “altre funzioni generali” una pesatura tale che il complesso delle 4 voci risultasse pari al 70% del totale della spesa per Funzioni

generali. Si tratta di un punto sul quale si è deciso di attendere l'elaborazione delle capacità fiscali, in modo da poterne apprezzare più chiaramente gli effetti redistributivi.

Infine, si era posta in evidenza la necessità di garantire in sede di applicazione omogeneità di trattamento alle diverse variabili utilizzate trasversalmente nelle funzioni di stima. In diversi casi, per ottenere quantificazioni di fabbisogno standard meno volatili fra i diversi comuni si è deciso di evitare valori estremi delle variabili, impiegando procedure di "normalizzazione". Il caso tipico è quello del costo degli affitti, desunto dagli archivi OMI dell'Agenzia del Entrate, di cui, nel corso dell'attività, è stato modificato il trattamento applicativo. Questa variabile è stata utilizzata tra i regressori di: Polizia Locale, Ufficio Tecnico, Istruzione, Sociale, Asilo Nido e Territorio. Nei questionari di Polizia Locale e Ufficio Tecnico la variabile OMI non è stata sottoposta ad alcun tipo di normalizzazione. Al contrario, in sede di applicazione della Funzione di Istruzione sono state adottate delle scelte metodologiche differenti. E' evidente che l'utilizzo dell'una o dell'altra modalità applicativa porta a risultati differenti in termini di fabbisogno assegnato. Ad esempio, nel caso della Funzione di Istruzione, se a Roma venisse riconosciuto il dato effettivo sulle locazioni immobiliari il fabbisogno assegnato per bambino in età sarebbe pari a 1600 euro. L'applicazione che invece assegna mediana e taglio al 90° percentile porterebbe tale fabbisogno assegnato a 1400 euro. Una scelta decisamente non trascurabile che, dopo il confronto con SOSE, si è deciso di condividere, uniformando in tale senso i criteri di normalizzazione di tutte le funzioni.

A sintesi di queste criticità era stata evidenziata, e peraltro ripresa dalla stessa Commissione Bicamerale, l'esigenza di garantire un pieno raccordo tra la spesa considerata nella stima e quella storica desunta dai Certificati di Conto Consuntivo, così come l'importanza di fornire tutti gli elementi per la lettura dei dati di fabbisogno ai fini dell'efficientamento e del confronto con la spesa storica. Per conseguire tali risultati IFEL e SOSE sono stati impegnati sia nella progettazione del nuovo questionario che nella costruzione di un portale divulgativo. Allo stato attuale, il nuovo questionario, che servirà ad aggiornare il dataset all'anno 2013, è stato elaborato per fornire allo stesso compilatore un raffronto tra i dati inseriti e quelli storici, in modo da garantire il raccordo a monte anziché a valle del processo. L'avvio della rilevazione è previsto nelle prossime settimane.

La diffusione dei dati

Per quanto riguarda il portale, sono state condotte valutazioni separate circa le modalità con cui elaborare il set di indicatori e rappresentazioni anche grafiche da rendere fruibili ai terzi – e in primo luogo agli amministratori ed operatori comunali – con l'intento di far confluire le diverse modalità adottate in un singolo strumento incorporato all'interno della banca dati unica della Pubblica

Amministrazione.

L'attuale modalità di pubblicazione dei dati (sistema *OpenCivitas*) non riflette interamente né la riflessione svolta in sede tecnica, né le effettive esigenze di informazione sulla complessa tematica dei fabbisogni standard emerse nel tempo tra gli operatori. È auspicabile che si possa procedere in modo condiviso ad ulteriori interventi di miglioramento ed arricchimento delle informazioni oggetto di pubblica diffusione, anche cogliendo l'occasione dell'aggiornamento dei dati di prossimo avvio.

La determinazione delle capacità fiscali

Per quanto riguarda la determinazione delle *capacità fiscali standard* – e quindi dell'apporto potenziale che ciascun Comune può offrire al finanziamento del livello di servizi offerto alla cittadinanza – un gruppo di lavoro composto da tecnici del Mef, di diversi altri ministeri coinvolti, di Sose e di IFEL ha sviluppato, sulla base dei documenti prodotti in materia in ambito COPAFF, un metodo di stima.

Il metodo tiene conto, da un lato, dei gettiti standard dei principali tributi comunali (IMU-TASI e Addizionale Irpef) e, dall'altro delle basi di riferimento dell'insieme dei tributi minori (Occupazione suolo pubblico, Pubblicità soggiorno e parte delle entrate extratributarie opportunamente depurate) calcolate attraverso un modello econometrico.

I primi risultati dell'elaborazione mostrano una moderata azione redistributiva delle capacità fiscali a favore delle aree meno dotate di cespiti imponibili (aree urbane vs. piccoli centri; Mezzogiorno vs. Centro-Nord). Il rapporto sul lavoro istruttorio svolto sarà disponibile nei prossimi giorni.



**SCHEMA DEI DECRETI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
CONCERNENTI L'ADOZIONE DELLE NOTE METODOLOGICHE E DEI FABBISOGNI
STANDARD PER CIASCUN COMUNE E CIASCUNA PROVINCIA DELLE REGIONI A
STATUTO ORDINARIO.**

SOSE S.p.A.

**COMMISSIONE BICAMERALE PER IL FEDERALISMO FISCALE
AUDIZIONE DEL 2 OTTOBRE 2014**



INDICE

INTRODUZIONE

PARTE PRIMA

LE FUNZIONI FONDAMENTALI

LA METODOLOGIA UTILIZZATA PER LA DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD

SCELTE TECNICHE DI FONDO RELATIVE ALLA STIMA DEI FABBISOGNI STANDARD

UN PROSPETTO RIEPILOGATIVO DELLE DETERMINANTI DEI FABBISOGNI STANDARD

IL RISULTATO FINALE DELLA PROCEDURA DI CALCOLO DEI FABBISOGNI

IL MONITORAGGIO E LA REVISIONE DEI FABBISOGNI STANDARD

PARTE SECONDA

LE ATTIVITÀ COMPLEMENTARI LEGATE AI FABBISOGNI STANDARD

Comunicazione dei dati raccolti per stimolare l'accountability degli Enti Locali

I livelli quantitativi delle prestazioni e la performance degli Enti Locali

L'efficienza produttiva - analisi condotte nell'ambito del processo di Revisione della Spesa

Il Federalismo Regionale

I Rapporti Strutturali sugli Enti Locali

ALTRE ELABORAZIONI POSSIBILI

Fabbisogni e Costi Standard dei Comuni e delle Province delle Regioni a statuto speciale

Elementi utili per individuare un patto di stabilità interno dinamico e meritocratico

Elementi utili per individuare l'efficienza delle aziende partecipate dagli enti pubblici



INTRODUZIONE

La Legge n. 42 del 5 maggio 2009 (legge delega in materia di federalismo fiscale) e le disposizioni attuative emanate con il Decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216 riguardanti la determinazione dei Fabbisogni Standard degli Enti Locali italiani (Comuni e Province) hanno segnato l'avvio di un radicale processo di riforma delle relazioni intergovernative, che a breve potrebbe raggiungere un primo punto di arrivo.

Dopo tre anni di intenso lavoro la SOSE *Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.*, in collaborazione con l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL Fondazione ANCI)¹, l'Unione Italiana delle Province (UPI), sotto la supervisione delle Commissioni tecniche paritetiche per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)² ha completato la determinazione dei Fabbisogni Standard delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province delle Regioni a statuto ordinario compiendo, così, il primo e imprescindibile passo verso la progettazione di un nuovo sistema perequativo non più legato al criterio della spesa storica ritenuto, da più parti, una fonte di iniquità nella distribuzione delle risorse e una causa di inefficienza nella gestione della spesa da parte dei governi locali.

I Fabbisogni Standard esprimono il peso relativo di ogni Ente Locale in termini di fabbisogno finanziario, sintetizzando in un coefficiente di riparto i fattori di domanda e offerta, estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali, che meglio spiegano i differenziali di costo e di bisogno lungo il territorio. In questo modo, rappresentando uno dei pilastri fondamentali del sistema di perequazione fiscale, i coefficienti relativi ai Fabbisogni Standard, insieme ai coefficienti della capacità fiscale, saranno i dati sui quali si baserà il meccanismo di superamento della spesa storica e conseguentemente i meccanismi di ripartizione delle risorse legati al vecchio meccanismo dei trasferimenti storici.

In particolare, sulla base del Fabbisogno Standard e della capacità fiscale standard di ogni singolo Ente Locale, sarà possibile individuare, in modo equo e tenendo conto delle reali necessità e possibilità, una corretta ripartizione del Fondo di Solidarietà o del fondo perequativo.

È opportuno evidenziare, inoltre, che il processo di determinazione dei Fabbisogni Standard ha prodotto un notevole ampliamento del patrimonio informativo di supporto al decisore politico, sia per l'individuazione dei processi di gestione dei servizi pubblici locali più efficienti, sia per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni delle funzioni fondamentali, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione.

Questo rapporto si suddivide in due parti: la prima ripercorre il processo di costruzione dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali degli enti locali, passando dalla metodologia alla fase di aggiornamento; la seconda parte riporta una sintesi delle attività complementari svolte utilizzando i dati raccolti per il calcolo dei fabbisogni standard e un breve elenco delle possibili attività future.

¹ I tavoli tecnici di lavoro vedono, inoltre, la partecipazione attiva di UPI (Unione delle Province Italiane), della Ragioneria Generale dello Stato e dell'ISTAT del quale si segnala il fondamentale contributo metodologico al fine della individuazione e dell'acquisizione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile degli enti locali.

² La COPAFF è istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie con compiti di fornire elementi istruttori utili per la concreta attuazione del federalismo fiscale.



PARTE PRIMA

IL PERCORSO DI DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD DEGLI ENTI LOCALI

LE FUNZIONI FONDAMENTALI

Le funzioni fondamentali oggetto di standardizzazione del fabbisogno, indicate nell'articolo 3 del D.lgs. 216/10, sono elencate di seguito nelle tabelle 1 e 2, rispettivamente per i Comuni e le Province, con l'indicazione dell'ammontare della spesa storica corrispondente a ciascuna funzione secondo quanto registrato nel Certificato di Conto Consuntivo da ogni Ente per l'anno 2010.

Tabella 1 - Distribuzione delle spese correnti impegnate per le sei funzioni fondamentali, Certificati di Conto Consuntivo (CCC) 2010, Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario

Funzioni fondamentali	Spese correnti impegnate da CCC (Interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 7)	
	Ammontare (Euro)	Percentuale
Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (solo 70%)	8.444.658.900	24,8%
Funzioni di polizia locale	2.637.010.630	7,8%
Funzioni di istruzione pubblica	4.358.487.844	12,8%
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	4.275.299.414	12,6%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	7.197.940.877	21,2%
Funzioni del settore sociale	7.112.567.389	20,9%
Totale funzioni fondamentali	34.025.965.054	100,00%

Tabella 2 - Distribuzione delle spese correnti impegnate per le sei funzioni fondamentali, Certificati di Conto Consuntivo (CCC) 2010, Province appartenenti alle Regioni a statuto ordinario

Funzioni fondamentali	Spese correnti impegnate da CCC (Interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 7)	
	Ammontare (Euro)	Percentuale
Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (solo 70%)	1.286.707.603	20,74%
Funzioni di istruzione pubblica	1.421.475.486	22,91%
Funzioni nel campo dei trasporti	1.332.000.707	21,47%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	736.907.007	11,88%
Funzioni nel campo della tutela ambientale	686.282.827	11,06%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico (servizi del mercato del lavoro)	741.911.575	11,96%
Totale funzioni fondamentali	6.205.285.205	100,00%



LA METODOLOGIA UTILIZZATA PER LA DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD

Il calcolo dei Fabbisogni Standard poggia sull'idea che le necessità finanziarie di un Ente Locale sono espressione dei servizi offerti, delle caratteristiche territoriali e degli aspetti sociali, economici e demografici della popolazione residente. Mantenendo fermo questo principio, la SOSE ha elaborato una procedura di calcolo specifica per il sistema italiano riconducibile nell'alveo della metodologia RCA (*Regression Cost Base Approach*) riconosciuta dalla comunità scientifica internazionale come la più avanzata. Questa metodologia, adottata in molti paesi tra cui la Gran Bretagna e l'Australia, prevede la determinazione dei Fabbisogni Standard attraverso la stima di una funzione di costo (RCA puro) e/o di una funzione di spesa (RCA funzione di spesa) utilizzando la tecnica della regressione multipla lineare.³

Uno dei principali punti deboli dei meccanismi di calcolo dei Fabbisogni Standard basati su tecniche statistiche è la carenza informativa. Al fine di superare questo ostacolo le informazioni desumibili dalle fonti ufficiali (Certificati di Conto Consuntivo, Ministero dell'Interno, ISTAT, Ancitel, MIUR, Agenzia del Territorio, ecc.) sono state integrate attraverso la rilevazione di nuovi dati tramite l'invio a tutti gli Enti di questionari specifici per ogni funzione oggetto di standardizzazione. In questo modo è stata costruita una nuova banca dati che per la prima volta in Italia consente l'analisi dettagliata degli output, degli input, delle modalità di gestione e delle scelte organizzative adottate nel processo di produzione dei servizi locali da parte dei governi locali. La mole di dati raccolti ed elaborati ai fini della determinazione dei Fabbisogni Standard, oltre a rappresentare un importante patrimonio informativo in sé, conferisce alla procedura di stima un notevole grado di robustezza. Inoltre, la rilevazione dei dati di natura strutturale con il questionario rappresenta una straordinaria novità nel panorama internazionale delle tecniche di stima dei Fabbisogni Standard.

Per quanto riguarda il mondo dei Comuni, sul quale si concentra per semplicità il resto di questa relazione (gli stessi aspetti metodologici sono estendibili alle Province), è importante sottolineare che il calcolo dei Fabbisogni Standard è stato condotto segmentando quattro, delle sei funzioni fondamentali, in dieci sotto-funzioni o servizi in modo da poter adattare la metodologia generale alle specificità dei servizi offerti, raggiungendo così elevati livelli di precisione nell'individuazione del fabbisogno delle diverse realtà territoriali. Il calcolo dei Fabbisogni Standard dei Comuni, quindi, si articola su dodici servizi, per ognuno dei quali è stata redatta una specifica nota metodologica (la cui sigla di riferimento è indicata tra parentesi nell'elenco che segue).

Le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo sono state segmentate in quattro servizi per ognuno dei quali è stato predisposto uno specifico questionario:

- ufficio tributi (FC01A);
- ufficio tecnico (FC01B);
- anagrafe (FC01C);

³ Per maggiori dettagli circa la metodologia di calcolo dei Fabbisogni Standard si rimanda alla Note metodologiche di ogni funzione e, in particolare, alla Nota illustrativa del 28 giugno 2012.

- servizi generali (FC01D).

Le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti sono state segmentate in due servizi a fronte di un unico questionario:

- viabilità (FC04A);
- trasporto pubblico locale (FC04B).

Le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente sono state segmentate in due servizi a fronte di un unico questionario:

- territorio (FC05A);
- gestione dei rifiuti (FC05B).

Le funzioni del settore sociale sono state segmentate in due servizi a fronte di un unico questionario:

- servizi sociali generali (FC06A);
- asili nido (FC06B).

Hanno mantenuto, invece, la loro unitarietà originaria le seguenti funzioni:

- polizia locale (FC02U);
- istruzione pubblica (FC03U).

Nonostante l'impianto metodologico generale sia il medesimo per tutti i dodici servizi, questa segmentazione ha consentito una più precisa individuazione delle variabili indipendenti arricchendo, così, notevolmente il ventaglio delle determinanti del fabbisogno standard complessivo.

A fronte dell'unitarietà generale dell'impianto metodologico è importante puntualizzare che, in relazione alle informazioni disponibili e alle specificità dei servizi oggetto di analisi, in dieci casi la stima del fabbisogno è avvenuta utilizzando una funzione di spesa, mentre in due casi: istruzione pubblica (FC03U) e asili nido (FC06B), è stato possibile adottare una funzione di costo⁴.

Con l'utilizzo di una funzione di costo le determinanti principali del fabbisogno sono le variabili che misurano il livello dei servizi offerti; nei casi in cui non è stato possibile, invece, misurare con precisione il livello dei servizi offerti, la funzione di spesa consente di aggirare efficacemente l'ostacolo utilizzando come principali determinanti del fabbisogno le variabili di contesto che spiegano la domanda di servizio pubblico (la numerosità della popolazione residente, le caratteristiche dell'economia locale, la struttura del patrimonio immobiliare, il livello di disagio sociale, la struttura demografica, la vocazione turistica).

⁴ Nel caso delle Province il fabbisogno standard è stato sempre stimato utilizzando una funzione di spesa.

L'elemento discriminante, quindi, 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 3). 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 è avvenuta 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 stato possibile superare i problemi di misurabilità dell'output (servizi relativi all'istruzione e agli asili nido), la valutazione dei Fabbisogni è avvenuta attraverso la stima di una funzione di costo, dove la spesa storica è messa direttamente in relazione all'output.

Tabella 3 - Sintesi dei modelli generali di valutazione dei Fabbisogni Standard

	Funzioni fondamentali per le quali le prestazioni sono esogene rispetto all'autonomia degli enti locali (servizi, ad esempio, per i quali lo Stato fissa i LEP)		
	SI	NO	
Funzioni con prestazioni finali misurabili	SI	<p>Funzione di costo</p> <p>(Fabbisogni Standard determinati attraverso il prodotto tra livelli delle prestazioni per costo unitario di produzione; controllo macrofinanziario attraverso la fissazione dei LEP)</p>	<p>Funzione di spesa</p> <p>(Fabbisogni Standard definiti attraverso il riparto di un fondo determinato esogenamente in relazione alle compatibilità macrofinanziarie)</p>
	NO	<p>Funzione di spesa</p> <p>(Fabbisogni Standard definiti attraverso il riparto di un fondo determinato esogenamente in relazione alle compatibilità macrofinanziarie)</p>	

Oltre alle variabili che misurano il livello dei servizi offerti o la domanda di servizio pubblico, alternative tra di loro a seconda del modello di riferimento (funzione di costo o funzione di spesa), le altre determinanti dei Fabbisogni Standard, comuni ad entrambi i modelli, sono: i prezzi degli input (costo del lavoro e del capitale), le variabili di contesto dell'offerta (caratteristiche morfologiche e climatiche del territorio, le caratteristiche del traffico veicolare e delle strade urbane e il livello degli investimenti delle annualità precedenti), i fattori esogeni di carico



(servizi svolti per conto di enti di livello superiore o comunque non direttamente riconducibili alle scelte discrezionali del governo locale, si pensi ad esempio all'attività di front-office dell'ufficio leva o dell'anagrafe in generale) e le scelte organizzative non direttamente modificabili nel breve periodo e/o legate ad elementi di carattere qualitativo e per le quali sono presenti standard di riferimento (si pensi ad esempio alla quota di educatori per alunno nel caso degli asili nido o al numero di circoscrizioni).

È importante sottolineare che con la metodologia RCA la scelta delle variabili presenta limitati margini di discrezionalità in quanto guidata dal modello teorico di riferimento basato sull'interazione tra la domanda e l'offerta di servizi pubblici (si rimanda alle Note metodologiche di ogni funzione e, in particolare, alla Nota illustrativa del 28 giugno 2012 per maggiori dettagli relativi al modello teorico di riferimento).

La tabella 4 che segue riporta una schema sintetico delle metodologie adottate per la stima dei Fabbisogni Standard dei Comuni.

Tabella 4 - Sintesi di alcune questioni tecniche che riguardano la stima dei Fabbisogni Standard a livello comunale

Funzioni e servizi	Questionari	Spesa storica	Gruppo clienti	Approccio generale	Specificazione del modello	Stimatore	Variabile dipendente	R-sq.	Campione di regressione (n.)	Unioni di comuni (n.)
Funzioni Generali di Amministrazione gestione e di controllo	FC01A	2009	Popolazione totale residente	Funzione di spesa	Lineare	OLS	Spesa corrente procapite	0.4425	3991	152
	FC01B							0.4187	3472	157
	FC01C							0.6029	4761	137
	FC01D							0.7322	3882	178
Polizia locale	FC02U	2009	Popolazione totale residente	Funzione di spesa	Lineare	OLS	Spesa corrente procapite	0.3726	5061	220
Funzioni di istruzione pubblica	FC03U	2010	Popolazione tra 3-14 anni	Funzione di costo	Logaritmica	OLS	Log della spesa corrente totale	0.9254	3990	183
Funzioni nel campo della Viabilità e dei Trasporti	FC04U	2010	Popolazione totale residente	Funzione di spesa	Lineare	OLS	Spesa corrente procapite	0.6484	5333	157
								0.5829	915	157
Funzioni riguardanti la gestione del Territorio e dell'Ambiente	FC05U	2010	Popolazione totale residente	Funzione di spesa	Lineare	OLS	Spesa corrente procapite	0.2773	3163	157
								0.6462	3989	157
Funzioni del settore Sociale	FC06U	2010	Popolazione totale residente	Funzione di spesa	Lineare	OLS	Spesa corrente procapite	0.3923	4603	175
								0.6783	1.133	175



SCELTE TECNICHE DI FONDO RELATIVE ALLA STIMA DEI FABBISOGNI STANDARD

In base al D.lgs. n. 216 del 2010 art. 5 comma 1, SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico SpA svolge un ruolo esclusivamente tecnico nella costruzione delle metodologie statistiche ed economiche per il calcolo dei Fabbisogni Standard dei Comuni e delle Province. A tale scopo SOSE ha adottato tre scelte metodologiche di fondo condivise con IFEL e avallate tecnicamente dalla COPAFF. In particolare:

- con la prima, come discusso nella sezione precedente, nei casi in cui l'output dei servizi offerti risultata misurabile senza nessuna ambiguità, il Fabbisogno Standard viene determinato stimando una funzione di costo, ovvero sulla base delle prestazioni erogate. In tutti gli altri casi, la stima dei Fabbisogni Standard avviene utilizzando una funzione di spesa, in virtù della quale le principali determinanti del fabbisogno sono le variabili di contesto che spiegano la domanda di servizio pubblico come la numerosità della popolazione residente, le caratteristiche dell'economia locale, la struttura del patrimonio immobiliare, il livello di disagio sociale, la struttura demografica, la vocazione turistica ecc..
- Con la seconda, in linea con l'articolo 119 della Costituzione, il quale prevede che l'erogazione dei trasferimenti perequativi avvenga "senza vincoli di destinazione", la metodologia predisposta per il calcolo dei Fabbisogni Standard attribuisce una quota di risorse maggiore di zero a tutti i Comuni in tutte le sei funzioni fondamentali indipendentemente dal valore nullo della spesa storica di partenza o dalla decisione di alcuni Enti di non attivare i servizi di una specifica funzione.
- Con la terza, è stato seguito l'approccio "top-down" (ovvero, con vincolo di bilancio chiuso) previsto dal legislatore italiano dai commi 2 e 3 dell'art. 1, D.Lgs. 216 del 2010, ai sensi dei quali, rispettivamente, dal computo dei Fabbisogni Standard "il complesso delle maggiori entrate devolute e dei fondi perequativi non può eccedere l'entità dei trasferimenti soppressi" e "non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato oltre a quelli stabiliti dalla legislazione vigente". I Fabbisogni Standard, quindi, sono coefficienti di riparto di un ammontare di fondi prestabilito a livello centrale e non incidono sul livello globale della spesa e delle prestazioni. La determinazione di queste due grandezze, estranea al ruolo tecnico di SOSE, è di competenza, invece, del decisore politico.

Sulla scorta di queste scelte metodologiche, i Fabbisogni Standard di dieci, dei dodici servizi comunali afferenti alle sei funzioni fondamentali previste dal D.Lgs 216 del 2010 art. 3, sono stati stimati seguendo la strada della funzione di spesa. Si tratta, in particolare, dei seguenti servizi: ufficio tributi (FC01A), ufficio tecnico (FC01B), anagrafe (FC01C), altri servizi generali (FC01D), viabilità (FC04A), trasporto pubblico locale (FC04B), territorio (FC05A), gestione dei rifiuti (FC05B), servizi sociali generali (FC06A), polizia locale (FC02U). Invece, i Fabbisogni Standard relativi ai servizi di istruzione pubblica (FC03U) e di asili nido (FC06B) sono stati calcolati attraverso la stima di una funzione di costo.

Nel caso dei servizi dove il Fabbisogno Standard è stato stimato attraverso una funzione di spesa il fabbisogno è determinato in relazione a variabili di contesto che meglio spiegano la domanda locale di servizi pubblici. Tra queste variabili sono sempre presenti elementi legati alla popolazione residente, quindi il fabbisogno è automaticamente valorizzato anche per i Comuni con spesa storica nulla. Nel caso in cui è stato



possibile utilizzare la funzione di costo, lo stesso risultato è garantito dalla valorizzazione del fabbisogno sulla base di un livello standard delle prestazioni compatibile con i livelli essenziali delle prestazioni stabiliti a livello centrale.

In relazione alla prima applicazione, nel 2014, delle metodologie predisposte per il calcolo dei Fabbisogni Standard, l'impossibilità di assegnare un fabbisogno ai Comuni che non erogano prestazioni in merito ai servizi di istruzione e di asilo nido scaturisce dall'assenza dei livelli essenziali delle prestazioni e, quindi, dall'obbligo di valorizzare il fabbisogno in base ai livelli di servizio effettivamente erogati come dichiarato nei questionari.

In merito ai servizi di istruzione due Comuni mostrano fabbisogno nullo in quanto non presentano tra i residenti minori di 14 anni. In merito ai servizi di asilo nido, invece, sono 4367 i Comuni che dichiarano l'assenza del servizio di asilo nido nella compilazione del questionario e di conseguenza hanno fabbisogno nullo.

In assenza dei livelli essenziali delle prestazioni, nei casi dei servizi a domanda individuale con risposta a discrezione da parte dell'Ente, come l'istruzione e gli asili nido, la scelta tecnica di considerare il servizio erogato alla data del questionario è risultata, in condivisione con IFEL e COPAFF, la meno discrezionale nel processo di determinazione dei Fabbisogni Standard. Qualsiasi altra scelta volta all'assegnazione di un fabbisogno positivo anche ai Comuni senza servizio avrebbe prodotto una rimodulazione nella distribuzione delle risorse non giustificabile dal punto di vista tecnico.

In particolare, poiché in questa prima fase non era possibile avere come punto di riferimento il livello dei LEP e dei LEA, essendo questa stessa fase propedeutica alla loro determinazione, SOSE ha prospettato diverse soluzioni tecniche, alternative:

- attribuire i fabbisogni finanziari derivanti da questi servizi sulla base dei Costi Standard e in relazione al livello storico dei servizi erogati da ciascun Ente Locale;
- attribuire i fabbisogni finanziari derivanti da questi servizi sulla base dei Costi Standard e in relazione a un livello di servizi da erogare derivante dall'utilizzo di una funzione di spesa;
- attribuire i fabbisogni finanziari derivanti da questi servizi sulla base dei Costi Standard e in relazione a un livello di servizi da erogare scelto con altro criterio.

La scelta, effettuata assieme a IFEL e COPAFF, si è orientata verso la prima soluzione in quanto, trattandosi di servizi a domanda individuale e a risposta discrezionale, si è ritenuto che gli amministratori locali li avessero organizzati ed erogati sulla base di una valutazione della situazione realmente esistente nel territorio di competenza e di un'analisi costi-benefici, tenendo altresì conto che di norma per questi servizi è richiesto un corrispettivo. D'altra parte, così facendo, si sono evitate soluzioni maggiormente discrezionali e un potenziale trasferimento di risorse tra Enti che hanno fornito questi servizi ed Enti che se ne sono dati minor carico.

In conclusione, da quanto sopra esposto, la scelta fatta implica che tutti i Comuni che hanno dichiarato l'assenza di servizi di asilo nido nella compilazione del questionario hanno avuto come assegnazione un fabbisogno nullo, ovunque siano ubicati. Il numero dei Comuni in tale situazione è di 4.367.



Naturalmente anche le altre soluzioni prospettate sono tecnicamente percorribili, purché riportate nell'ambito delle scelte politiche del Governo e del Parlamento. Va da sé che diverse soluzioni comportano una modifica dei Fabbisogni Standard, vale a dire dei coefficienti di riparto, il cui effetto in termini monetari dipende dalla quantità di risorse da ripartire.

In ogni caso, con riferimento alle diverse soluzioni prospettate per questi servizi, i Fabbisogni Standard, e quindi i coefficienti di riparto, dovrebbero mostrare variazioni non particolarmente significative.

UN PROSPETTO RIEPILOGATIVO DELLE DETERMINANTI DEI FABBISOGNI STANDARD

La tabella 5 riporta l'impatto (in percentuale) esercitato dai gruppi omogenei di variabili nella determinazione del fabbisogno complessivo e dei singoli servizi evidenziando, in questo modo, le principali determinanti dei Fabbisogni Standard. In totale concorrono alla determinazione dei Fabbisogni Standard 122 variabili⁵ ripartite in 13 gruppi omogenei.

La numerosità della popolazione residente determina il 20% del fabbisogno complessivo, ma risulta una delle componenti principali del fabbisogno solo in sei servizi: i servizi generali, l'anagrafe, il trasporto pubblico locale, l'ufficio tributi, l'ufficio tecnico e i servizi sociali. In particolare, la numerosità della popolazione residente esercita un impatto prevalentemente negativo nel caso dei servizi relativi all'anagrafe, all'ufficio tecnico e all'ufficio tributi evidenziando, in questi casi, forti economie di scala legate alla dimensione del Comune.

La quantità dei servizi svolti determina quasi il 14% del fabbisogno complessivo e rappresenta la componente principale del Fabbisogno dei servizi di istruzione (per quanto attiene alla gestione delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo livello) e dei servizi erogati dagli asili nido. Il principale driver del fabbisogno è il numero di bambini frequentanti anche se, in totale, sono state utilizzate 29 variabili in modo da cogliere diversi aspetti legati all'intensità dei servizi erogati che comprendono, tra gli altri, la refezione, il trasporto e l'assistenza dei bambini affetti da disabilità. Per entrambi questi comparti la stima del fabbisogno è avvenuta utilizzando una funzione di costo.

Le variabili utilizzate per mappare le caratteristiche della morfologia e del territorio (si pensi, ad esempio, al rischio sismico, al livello altimetrico o alla zona climatica di riferimento) spiegano circa il 9% del fabbisogno complessivo e costituiscono le principali componenti del Fabbisogno relativo ai servizi di viabilità (che comprendono, ad esempio, l'illuminazione e la sicurezza delle strade urbane) e dei servizi relativi alla gestione del territorio (che includono, ad esempio, la cura delle aree verdi).

Le variabili che descrivono la struttura dell'economia locale spiegano circa l'8% del fabbisogno complessivo, rientrano in questo gruppo di variabili, ad esempio, la numerosità degli addetti del settore delle manifestazioni e dei servizi di alloggio e ristorazione, un'importante determinante del fabbisogno relativo al servizio di smaltimento dei rifiuti, oppure l'intensità dell'occupazione femminile, che influenza particolarmente il Fabbisogno dei servizi sociali.

I prezzi degli input determinano circa l'8% del fabbisogno totale e rappresentano una componente trasversale a tutti i servizi, in quanto misurano, principalmente, le differenze che si registrano nel costo del lavoro lungo la penisola. Per cogliere, inoltre, il diverso impatto determinato dalle differenze dei prezzi degli altri fattori produttivi, non esistendo un indice dei prezzi a livello comunale, è stato utilizzato,

⁵ È importante precisare che in fase di stima sono state utilizzate 164 variabili (variabili relative alla territorialità, alle entrate, ai modelli organizzativi, alle scelte organizzative, ai servizi offerti alla popolazione residente ecc.), mentre la banca dati ne include più di mille.



come proxy, il livello medio degli affitti al metro quadro degli immobili adibiti ad uso ufficio registrato dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio (OMI).

I fattori esogeni di carico spiegano circa il 7,5% del fabbisogno complessivo e includono un gruppo di variabili volte a misurare i servizi svolti dal comune per amministrazioni di livello superiore e in generale attività non direttamente riconducibili alle scelte del governo locale, ma determinate da una oggettiva richiesta dei cittadini. Rientrano in questo gruppo, ad esempio, l'attività di front-office espletata nell'ambito del servizio di anagrafe oppure il numero dei trattamenti sanitari obbligatori effettuati dalla polizia municipale.

La consistenza e la struttura del patrimonio immobiliare spiega circa il 7% del fabbisogno complessivo (rientrano in questo gruppo variabili come il numero degli immobili residenziali e non residenziali) e rappresenta una determinante importante del fabbisogno relativo al servizio di smaltimento dei rifiuti e ai servizi svolti dall'ufficio tributi.

Le variabili riconducibili alle scelte organizzative spiegano poco meno del 6% del fabbisogno complessivo e colgono scelte non direttamente modificabili nel breve periodo, come ad esempio il numero di circoscrizioni che impattano sul fabbisogno dei servizi generali, oppure la decisione di offrire il servizio di assistenza agli anziani in modalità residenziale o domiciliare che impatta sul fabbisogno dei servizi sociali. In altri casi si tratta di variabili volte a cogliere elementi di carattere qualitativo e per le quali sono presenti standard di riferimento, come ad esempio la quota di educatori per bambino nel caso degli asili nido.

Le variabili che misurano il livello di disagio sociale determinano circa il 5% del fabbisogno complessivo e rappresentano una delle principali determinanti del fabbisogno relativo ai servizi sociali. Ad esempio, rientrano in questo gruppo variabili come: il numero di persone con problemi di dipendenze e salute mentale, il numero di alunni con handicap e la percentuale di famiglie in situazione di grave deprivazione materiale.

L'intensità del traffico veicolare e la struttura delle strade urbane spiega circa il 5% del fabbisogno complessivo. Questo gruppo di variabili, tra cui troviamo la lunghezza delle strade del comune, il numero dei pendolari entranti ed uscenti, gli stalli di sosta per i disabili costituisce un'importante determinante del Fabbisogno del servizio di polizia municipale, dei servizi relativi alla viabilità e del trasporto pubblico locale.

Le variabili volte a misurare la struttura demografica del comune (ad esempio, densità, incidenza della popolazione anziana oltre 65 oppure oltre 75 anni, numero di iscrizioni anagrafiche) determinano circa il 5% del fabbisogno complessivo ed esercitano un impatto positivo sul fabbisogno di molti servizi, in primis quelli dell'anagrafe e dei servizi sociali.

La vocazione turistica, colta dal numero di presenze in alberghi e strutture complementari, dal numero di visitatori nei musei e dal numero di presenze in seconde case, spiega circa il 5% del fabbisogno complessivo e rappresenta una delle principali determinanti del fabbisogno relativo al servizio di smaltimento rifiuti.

L'ammontare medio degli investimenti compiuti nei cinque anni precedenti all'anno preso a riferimento per la stima dei Fabbisogni spiega meno dell'1% del fabbisogno totale e impatta principalmente sui servizi dell'ufficio tecnico e sulla viabilità.

Da ultimo è importate precisare che i differenziali di spesa generati da quattro gruppi di variabili sono stati livellati in sede di calcolo dei Fabbisogni Standard. Nonostante queste variabili siano state correttamente incluse nelle funzioni di spesa e di costo, al fine di spiegare al meglio i differenziali di spesa storica e ottenere stime non distorte, non possono essere considerate delle determinanti del fabbisogno, in quanto il loro impatto esula dalla definizione di spesa standard. Rientrano in questo insieme i seguenti gruppi di variabili: gli effetti fissi



regionali volti a cogliere le differenze medie di spesa tra le regioni di appartenenza dei comuni, le entrate tributarie ed extra-tributarie medie registrate negli anni precedenti all'anno preso a riferimento per la stima dei Fabbisogni, le variabili volte a cogliere i differenziali medi di spesa riconducibili allo svolgimento dei servizi in forma associata (unione di comuni, convenzione, consorzio ecc.) e, da ultimo, il reddito procapite complessivo medio comunale dichiarato ai fini IRPEF che rappresenta un fattore di domanda molto importante la cui valorizzazione però, avrebbe generato forti distorsioni favorendo gli Enti più ricchi a scapito di quelli più poveri.

La neutralizzazione dell'impatto generato da queste variabili avviene assegnando alla variabile in esame un valore uguale per tutti i comuni (nella maggior parte dei casi nullo), in modo da far dipendere il meno possibile il Fabbisogno Standard dalle scelte discrezionali dei governi locali o da elementi che ricalcano l'andamento della spesa storica come gli effetti fissi regionali. Lo stesso trattamento, infatti, è stato riservato alla maggior parte delle variabili utilizzate per misurare le scelte organizzative: questo gruppo comprende in totale 30 variabili di cui, però, solo 12 concorrono al calcolo dei Fabbisogni Standard. Come detto in precedenza, le eccezioni sono riconducibili principalmente alla necessità di inglobare nel Fabbisogno Standard scelte locali non direttamente modificabili nel breve periodo o volte a cogliere elementi di carattere qualitativo.

Tabella 5 - Prospetto riepilogativo delle determinanti del fabbisogno standard complessivo e di ogni servizio svolto dai 6702 Comuni delle Regioni a statuto ordinario.

DETERMINANTI DEL FABBISOGNO STANDARD (In parentesi il peso % di ogni funzione in termini di fabbisogno totale) ⁽¹⁾	N.	Rifiuti		Servizi generali		Polizia locale		Territorio		Ufficio tecnico		Asili nido		Trasporto pubblico locale		Anagrafe	
		FC08B (21,02%)	FC06A (16,36%)	FC01D (16,33%)	FC03U (13,50%)	FC02U (7,61%)	FC04A (5,86%)	FC05A (4,60%)	FC01B (3,95%)	FC06B (3,57%)	FC04B (3,36%)	FC01C (1,92%)	FC01A (1,92%)	FC01C (1,92%)	FC01C (1,92%)	FC01C (1,92%)	FC01C (1,92%)
TOTALE (100%)	N.	Impatto %	Impatto %	Impatto %	Impatto %	Impatto %	Impatto %	Impatto %	Impatto %	Impatto %	Impatto %	Impatto %	Impatto %	Impatto %	Impatto %	Impatto %	Impatto %
POPOLAZIONE RESIDENTE ⁽²⁾	9	20,09	25,71	64,73					12,16	31,18	43,43	65,73					
SERVIZI OFFERTI	29	13,74			82,01						74,55						
MORFOLOGIA E TERRITORIO	7	8,66	14,12	4,53	0,71	5,18	40,33	27,24	9,76		15,20						
ECONOMIA LOCALE	8	8,06	22,13	8,29		9,93	5,80	11,81			8,67						
PREZZI DEGLI INPUT	8	7,95	7,11	6,57	3,26	4,02	18,48	1,95	19,15	20,53	6,35						
FATTORI ESOGENI DI CARICO	14	7,58	4,92	24,50		10,39	6,42	24,98			5,32						
IMMOBILI	3	6,87	27,61								15,33						23,75
SCELTE ORGANIZZATIVE ⁽³⁾	12	5,83		15,57	2,98	12,61	5,40				19,10						
DISAGIO SOCIALE	8	5,34	32,62														
VEICOLI TRAFFICO E STRADE	11	5,17			0,65		34,86	32,88							16,12		
DEMOGRAFIA	9	4,94	9,50	11,24		2,98			3,95						6,24	10,55	13,93
TURISMO	3	4,84	14,62			12,78	3,95	12,51									
INVESTIMENTI ⁽⁴⁾	1	0,94															
Variabili utilizzate in fase di stima ma che non concorrono alla determinazione del fabbisogno standard																	
TERRITORIALITÀ ⁽⁵⁾	15	0,00	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
ENTRATE ⁽⁶⁾	2	0,00	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
MODELLO ORGANIZZATIVO ⁽⁷⁾	5	0,00	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
REDDITO	1	0,00	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Variabili con impatto prevalentemente negativo

Variabili con impatto parzialmente negativo

(1) L'impatto percentuale di ogni gruppo omogeneo di variabili è determinato riproponendo i coefficienti standardizzati in base al peso relativo di ogni funzione, le caselle vuote indicano che nessuna delle variabili del gruppo omogeneo ha avuto un impatto statisticamente significativo (p-value inferiore o uguale a 0,05) sul fabbisogno

(2) Polinomi della popolazione residente, queste variabili colgono la presenza di particolari economie di scala legate alla numerosità della popolazione residente

(3) Le scelte organizzative che concorrono alla determinazione del fabbisogno riguardano scelte gestionali non immediatamente modificabili nel breve periodo ed elementi di carattere qualitativo

(4) L'esogenità delle variabili legate agli investimenti è garantita dall'utilizzo dei valori medi relativi ai cinque anni precedenti

(5) Effetti fissi regionali

(6) L'esogenità delle variabili legate alle entrate è garantita dall'utilizzo dei valori medi relativi ai cinque anni precedenti

(7) Variabili dicotomiche relative alle forme associate (Unioni, Convenzioni, Comunità Montane ecc.)



IL RISULTATO FINALE DELLA PROCEDURA DI CALCOLO DEI FABBISOGNI

Al fine di definire correttamente il risultato finale del processo di calcolo dei Fabbisogni Standard è importante precisare che, nell'ambito dell'approccio *top-down* previsto per il caso italiano, ci sono due dimensioni fondamentali nella valutazione dei fabbisogni di spesa dei governi locali. La prima consiste nella definizione del vincolo di bilancio complessivo (*macro-budget*), vale a dire l'ammontare globale delle risorse trasferibili individuate dal governo centrale. La seconda riguarda l'individuazione del meccanismo di riparto delle risorse tra i governi locali interessati. Questa distinzione è importante, in quanto chiarisce come lo scopo principale delle tecniche di determinazione dei fabbisogni finanziari dei governi locali sia l'individuazione di un criterio di riparto di un ammontare di risorse prestabilito dal governo centrale: i Fabbisogni Standard sono principalmente un concetto relativo (*relative needs*) e solo secondariamente, in particolare quando utilizzati per finanziare i livelli essenziali di specifici servizi, possono eventualmente assumere una valenza in termini monetari assoluti. La dimensione assoluta dei Fabbisogni è importante, inoltre, per misurare il peso relativo dei singoli servizi nella composizione del fabbisogno di spesa totale.

L'intera procedura di calcolo dei Fabbisogni Standard si conclude, quindi, con l'individuazione, per ognuno dei 6.702 comuni e in relazione a ogni servizio, di un indicatore di fabbisogno relativo.⁶ Questo indicatore esprime, fatto 1 il fabbisogno complessivo relativo ad uno specifico servizio, la quota relativa di pertinenza di ogni comune. Ad esempio, facendo riferimento ai servizi relativi alla funzione di istruzione, il Fabbisogno Standard di Roma è pari a 0,086513706844, mentre il Fabbisogno Standard di Milano è 0,050924900485. Quindi, Roma ha un fabbisogno corrispondente all'8,65% e Milano al 5,09% di tutto il fabbisogno della funzione di istruzione che risulta essere pari al 13,5% del fabbisogno totale.

In conclusione il Fabbisogno Standard di ogni Comune sarà composto da 12 indici relativi di fabbisogno, uno per ogni funzione/servizio, e un coefficiente di riparto complessivo ottenuto come il rapporto della somma degli ammontare (in euro) dei Fabbisogni Standard di tutte le funzioni fondamentali del Comune *i-esimo* sul totale dell'ammontare del Fabbisogno Standard delle funzioni fondamentali⁷.

È importante precisare che, ad eccezione dei servizi relativi alla funzione di istruzione e dei servizi offerti dagli asili nido, dove il fabbisogno è stato stimato utilizzando una funzione di costo, si è proceduto alla valutazione del fabbisogno anche per i comuni che, in relazione a particolari servizi hanno dichiarato di non offrire nessuna prestazione presentando, conseguentemente, spesa storica nulla.⁸ L'impossibilità di assegnare

⁶ Per ogni servizio il valore monetario del Fabbisogno Standard di ciascun Comune è stato trasformato in una quota percentuale (Fabbisogno Standard dell'Ente/somma dei Fabbisogni Standard di tutti gli Enti) da usare come coefficiente di riparto dell'ammontare totale di risorse attribuite al finanziamento di quel servizio e/o al complesso delle funzioni fondamentali una volta aggregato ai coefficienti di riparto degli altri servizi.

⁷ Va evidenziato che il Fabbisogno Standard delle Funzioni generali di amministrazione gestione e di controllo (FC01A/FC01B/FC01C/FC01D) è stato considerato al 70% come stabilito dall'articolo 3 del D.Lgs. 216/2010. Si precisa, inoltre, che il Fabbisogno Standard relativo alle Funzioni per il servizio del trasporto pubblico locale e servizi connessi è stato considerato solo al 28,33%, in quanto la stima del Fabbisogno Standard delle Funzioni per il servizio del trasporto pubblico locale e servizi connessi è stata effettuata prendendo a riferimento la spesa complessiva per il TPL (spese proprie del Comune, trasferimenti degli altri enti territoriali, entrate da biglietti), mentre nel calcolo del coefficiente di riparto complessivo si prende a riferimento solo l'ammontare delle spese proprie dei Comuni.

⁸ Il mancato riconoscimento del fabbisogno ai comuni che, pur avendo valorizzate le determinati del fabbisogno, presentavano spesa storica nulla avrebbe implicitamente imposto un vincolo di destinazione ai trasferimenti perequativi con conseguente violazione del comma quattro dell'articolo 119 della Costituzione, che stabilisce l'assenza di vincolo di destinazione per i trasferimenti perequativi.



un fabbisogno ai comuni che non erogano prestazioni in merito ai servizi di istruzione⁹ e di asilo nido¹⁰ scaturisce dall'assenza dei livelli essenziali delle prestazioni e, quindi, dall'obbligo di valorizzare il fabbisogno in base ai livelli di servizio effettivamente erogati come dichiarato nei questionari.

Le figure 1 e 2 che seguono riportano la distribuzione del fabbisogno complessivo di tutte le funzioni fondamentali dei comuni aggregandoli, rispettivamente, per fasce di popolazione e per regione.

Inoltre, nelle stesse figure è riportato, a titolo puramente esemplificativo, il confronto tra il Fabbisogno Standard e la spesa storica rilevata dai certificati di conto consuntivi del 2010. È importante precisare che il confronto con la spesa storica di un particolare anno non è indicativo, né degli effetti redistributivi generati da un sistema di perequazione bastato sull'utilizzo dei Fabbisogni Standard, né dell'efficienza di un comune nella gestione della spesa, per due ragioni fondamentali:

- in primo luogo, la spesa di un particolare anno può essere il risultato di eventi del tutto indipendenti dalla volontà dei governi locali, ad esempio il forte scostamento tra fabbisogno e spesa storica registrato per la regione Abruzzo è chiaramente il risultato della maggiore spesa storica che nel 2010 è stata destinata alla ricostruzione post terremoto;
- in secondo luogo, per valutare gli effetti redistributivi di un nuovo sistema di perequazione è necessario conoscere i meccanismi di questo nuovo sistema e, soprattutto, è necessario conoscere la capacità fiscale di ogni Ente, il secondo pilastro del processo di perequazione individuato dalla Legge n. 42 del 5 maggio 2009.

⁹ Sono solo due i comuni che, per quanto riguarda il servizio della funzione di istruzione, non erogano prestazioni.

¹⁰ Sono 4.367 i comuni che dichiarano l'assenza del servizio di asilo nido.

Figura 1 - Fabbisogno Standard aggregato, Comuni distribuiti in base alla fascia di popolazione di appartenenza

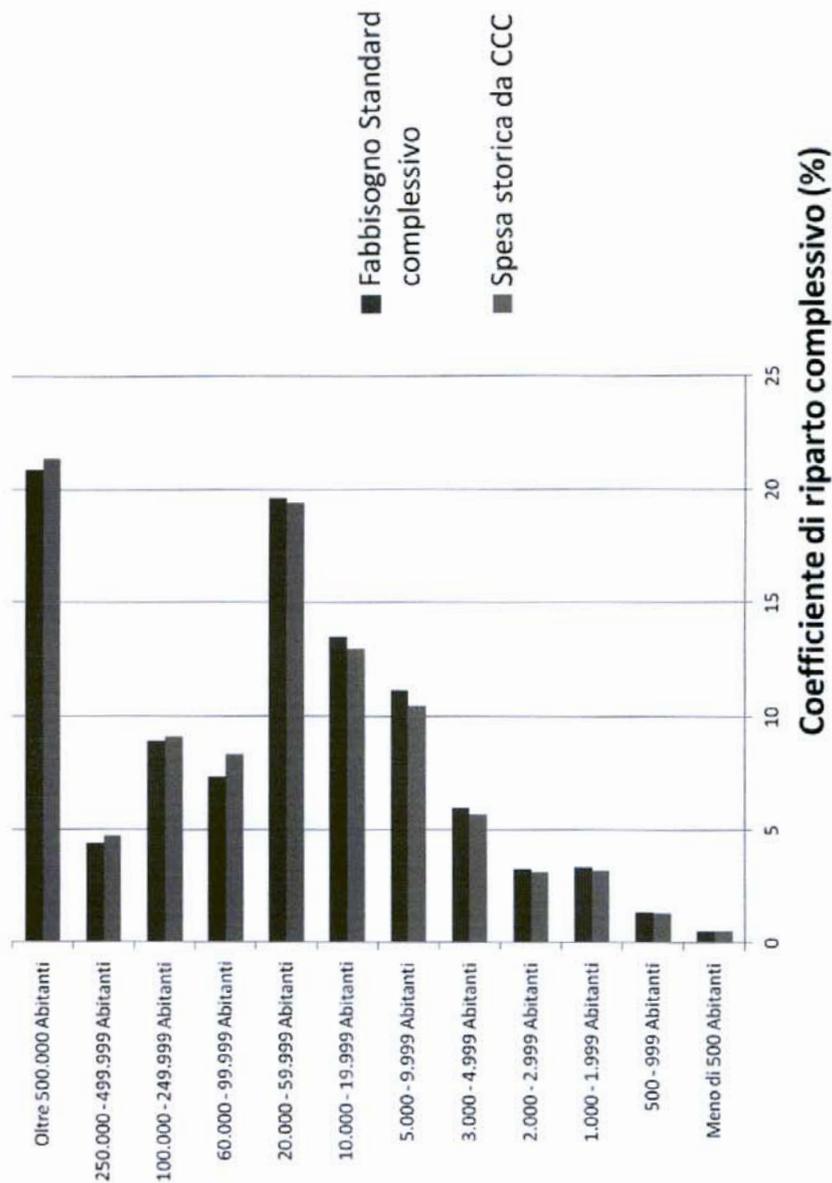
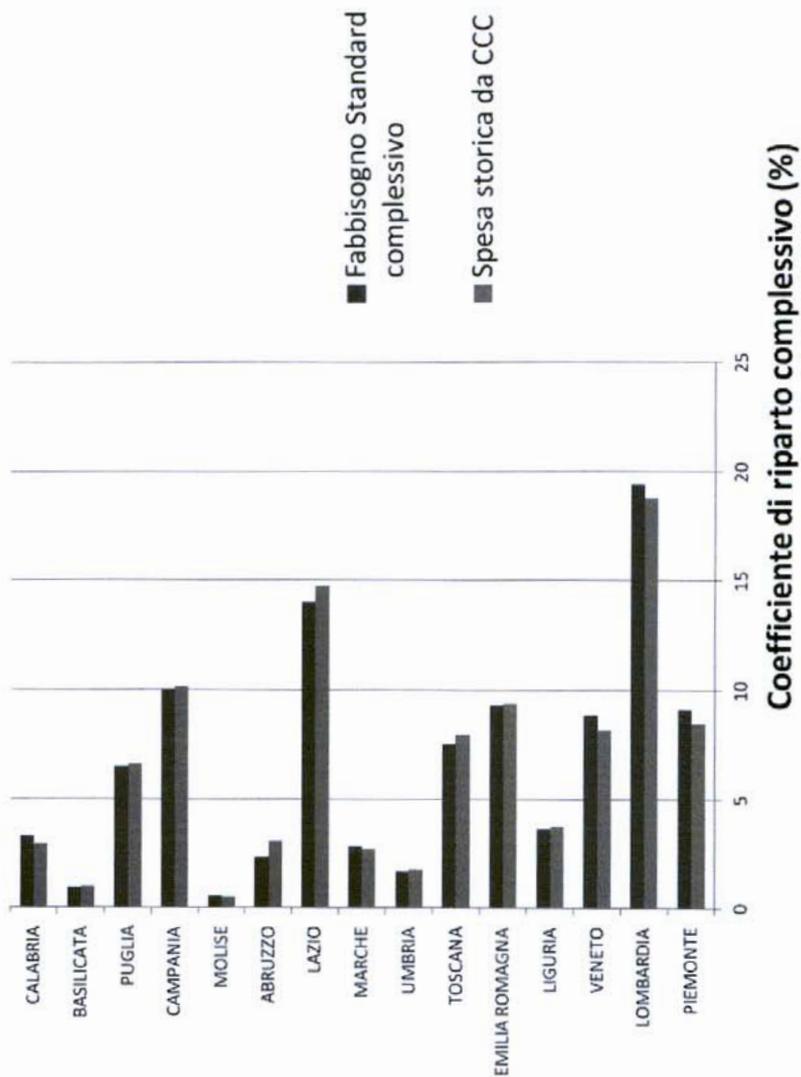


Figura 2 - Fabbisogno Standard aggregato, Comuni distribuiti in base alla Regione di appartenenza.





IL MONITORAGGIO E LA REVISIONE DEI FABBISOGNI STANDARD

Ai fini dell'attività di monitoraggio e di revisione dei Fabbisogni Standard è stato predisposto con UPI un questionario unico per le sei funzioni fondamentali delle Province che è stato pubblicato online il giorno 9 aprile 2014 ed è ormai nella sua fase finale di compilazione.

Il questionario unico dei Comuni è in fase di predisposizione insieme a IFEL/ANCI e verrà pubblicato nel mese di ottobre del 2014.

La Tabella 6 che segue riporta lo stato di attuazione dei Fabbisogni Standard dei Comuni.

Tabella 6 - Sintesi del percorso legale seguito per la scelta dei Fabbisogni Standard.

Funzioni e servizi	Questionari	Approvazione in COPAFF	Schema di DPCM	Conferenza Stato Città	Approvazione Commissione Bicamerale sul Federalismo	Approvazione definitiva DPCM	Decreto published in the Official Gazette
Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo	FC01A	20/12/2012	18/4/2013	7/8/2013 (*)	30/01/2014	23/07/2014	
	FC01B	20/12/2012	18/4/2013	7/8/2013 (*)	30/01/2014	23/07/2014	
	FC01C	20/12/2012	18/4/2013	7/8/2013 (*)	30/01/2014	23/07/2014	
	FC01D	20/12/2012	18/4/2013	7/8/2013 (*)	30/01/2014	23/07/2014	
Polizia locale	FC02U	28/06/2012	4/10/2012	11/10/2012	28/11/2012	21/12/2012	5/4/2013
Funzioni di istruzione pubblica	FC03U	23/12/2013	23/07/2014	11/09/2014(**)			
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	FC04U	23/12/2013	23/07/2014	11/09/2014(**)			
		23/12/2013	23/07/2014	11/09/2014(**)			
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	FC05U	23/12/2013	23/07/2014	11/09/2014(**)			
		23/12/2013	23/07/2014	11/09/2014(**)			
Funzioni del settore sociale	FC06U	23/12/2013	23/07/2014	11/09/2014(**)			
		23/12/2013	23/07/2014	11/09/2014(**)			

(*) Parere non espresso

(**) Decisione rinviata



PARTE SECONDA
ANALISI COMPLEMENTARI E SVILUPPI FUTURI



LE ATTIVITÀ COMPLEMENTARI LEGATE AI FABBISOGNI STANDARD

Comunicazione dei dati raccolti per stimolare l'accountability degli Enti Locali

I dati raccolti per la determinazione dei Fabbisogni Standard confluiscono nella Business Intelligence Opencivitas, uno strumento online di esplorazione, benchmarking e simulazione dei dati dei Comuni, delle Unioni di Comuni e delle Province, raccolti ed elaborati per la determinazione dei Fabbisogni Standard.

Attraverso questo strumento i cittadini e gli amministratori locali possono monitorare il fabbisogno finanziario e la performance di tutti gli Enti Locali italiani delle Regioni a statuto ordinario, confrontando il posizionamento del proprio ente rispetto agli altri, in modo da rendere più facile il controllo dei cittadini e supportare gli amministratori locali nell'individuazione delle strategie di gestione per l'erogazione più efficiente dei servizi.

In questa prima versione di Opencivitas la spesa storica del 2010 (per il calcolo della spesa storica si consultò le sezioni *Il calcolo della spesa storica 2010 dei comuni* e *Il calcolo della spesa storica 2010 delle province*) viene confrontata con i Fabbisogni Standard tramutati in euro con riferimento al 2010 (si veda al riguardo le sezioni *Fabbisogni standard dei comuni espressi in euro 2010* e *Fabbisogni standard delle province espressi in euro 2010*), fornendo per ogni Comune e ogni funzione fondamentale un differenziale di spesa positivo quando il fabbisogno è più alto della spesa storica, negativo quando il fabbisogno è più basso della spesa storica.

È importante precisare che il differenziale tra spesa storica e fabbisogno è riconducibile sia all'efficienza, con cui i servizi locali vengono forniti, sia ai livelli quantitativi delle prestazioni. L'individuazione di queste due componenti è in corso di definizione e sarà inserita nelle future evoluzioni di Opencivitas.

La scelta del 2010, quale anno di riferimento, nasce dalla necessità di utilizzare, in questa prima versione di Opencivitas, i dati certificati dell'ultimo anno disponibile all'inizio delle elaborazioni. L'aggiornamento al 2013 verrà realizzato appena saranno utilizzabili le relative informazioni.



I livelli quantitativi delle prestazioni e la performance degli Enti Locali

SOSE è impegnata nella definizione di un modello volto a calcolare l'efficienza degli Enti incrociando i Fabbisogni Standard con i livelli quantitativi delle prestazioni al fine di individuare in che modo ogni Ente riesce a soddisfare la domanda specifica del suo territorio.

L'analisi congiunta dei differenziali tra spesa storica e Fabbisogno Standard e tra output effettivo (storico) e livelli quantitativi delle prestazioni stimati (output standard o teorico) può in prospettiva diventare uno strumento potente per l'individuazione della natura delle politiche appropriate a ogni specifico Ente Locale, dato il suo posizionamento rispetto agli altri. Si consideri, a titolo di esempio, l'esercizio riportato nella figura 3.

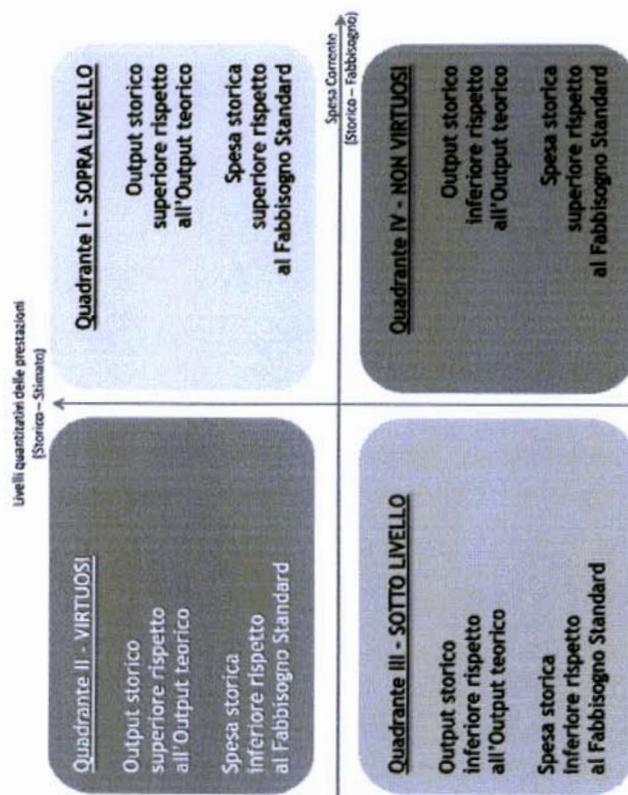
La logica di fondo dietro il posizionamento degli Enti Locali nei quattro quadranti della figura 3 si basa sulla considerazione che l'output standard è, dal punto di vista teorico, una misura della domanda potenziale che deve essere soddisfatta con il Fabbisogno Standard.

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

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



Figura 3 - Mappa di posizionamento in relazione al differenziale tra Spesa Storica e Fabbisogno Standard teorico (asse orizzontale) e tra output storici e Livelli quantitativi delle prestazioni (asse verticale)





L'efficienza produttiva - analisi condotte nell'ambito del processo di Revisione della Spesa

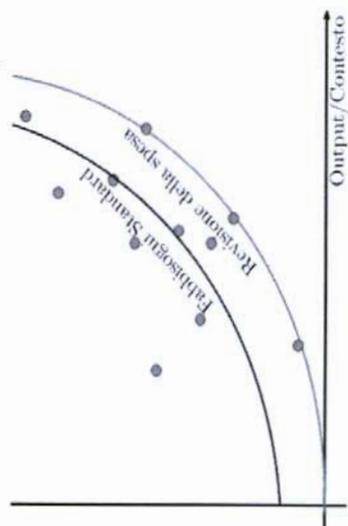
Nonostante il calcolo dei Fabbisogni Standard e i processi di revisione della spesa siano caratterizzati da processi metodologici e finalità differenti, risultano interconnessi come le due facce di una stessa medaglia.

I Fabbisogni Standard esprimono il peso relativo di ogni Ente Locale in termini di fabbisogno finanziario, sintetizzando in un coefficiente di riparto i fattori di domanda e offerta, estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali, che meglio spiegano i differenziali di costo e di bisogno lungo il territorio. In questo modo, rappresentando uno dei pilastri fondamentali del sistema di perequazione fiscale, i Fabbisogni Standard supportano il decisore politico nella ripartizione di un determinato ammontare di risorse tra gli Enti Locali.

I processi di revisione della spesa, invece, hanno l'obiettivo di individuare il livello ottimale delle risorse da impiegare per la fornitura dei servizi pubblici. Con riferimento agli Enti Locali, quindi, il processo di revisione della spesa supporta il decisore politico nella determinazione del livello ottimale delle risorse da ripartire con l'utilizzo dei Fabbisogni Standard.

Dal punto di vista metodologico, come stilizzato nella Figura 4, i processi di revisione della spesa richiedono tecniche statistiche ed economiche complesse volte ad individuare i livelli di spesa efficiente attraverso la stima di un costo minimo. Invece, i Fabbisogni Standard, essendo un concetto relativo possono essere individuati con l'utilizzo di tecniche statistiche più semplici volte all'individuazione dei livelli spesa e/o costo medi. Per questo motivo le tecniche utilizzate per la stima dei Fabbisogni Standard solitamente non possono essere direttamente utilizzate nei processi di revisione della spesa. In entrambi i casi, quindi, si tende a stimare la medesima funzione di costo che, nel caso della revisione della spesa, assume la veste di una frontiera di costo traslando, rispetto al caso dei Fabbisogni Standard, la sua intercetta verso il basso.

Figura 4 - Relazione tra i Fabbisogni Standard e la revisione della spesa.



Da gennaio 2014 il gruppo di lavoro “Fabbisogni e Costi Standard”, costituito nell’ambito del programma di revisione della spesa pubblica diretto dal Commissario straordinario Carlo Cottarelli, opera, coordinato dal Prof. Ernesto Longobardi (succeduto al Prof. Alberto Zanardi nel giugno del 2014), con il mandato di:

- individuare gli strumenti, anche metodologici, necessari per evolvere l’operazione di determinazione dei Fabbisogni Standard verso finalità di revisione/efficientamento della spesa;
- definire entro la fine di luglio 2014 le misure conclusive per la determinazione dei Fabbisogni Standard a fini di revisione/efficientamento della spesa che possano generare effettivi risparmi di spesa nel periodo 2015-16 e di darne traduzione normativa entro la metà di settembre 2014;
- evidenziare, a partire dalla determinazione dei Fabbisogni Standard, indicazioni utili all’attività dei gruppi verticali che hanno competenze nell’ambito della finanza territoriale (Gruppo “Regioni”, Gruppo “Province” e Gruppo “Comuni”);
- designare i meccanismi premiali che favoriscano l’applicazione dei Fabbisogni Standard per finalità di revisione/efficientamento della spesa.

Con il supporto tecnico della SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A., il gruppo di lavoro ha elaborato una proposta per la determinazione del livello di spesa/costo efficiente dei Comuni italiani che risulti sufficiente a finanziare l’offerta, a quantità storiche e/o



ottimali, dei servizi erogati nel perimetro delle funzioni fondamentali. Questo livello di spesa potrà, poi, essere utilizzato come parametro per supportare la quantificazione degli interventi volti alla revisione della spesa corrente degli Enti Locali.

Il gruppo di lavoro ha riconosciuto l'impossibilità di utilizzare direttamente la metodologia adottata per il calcolo dei Fabbisogni Standard approvata dalla COPAFF nel corso del 2012 e del 2013. La decisione, quindi, è stata quella di utilizzare per la revisione della spesa corrente dei Comuni la cospicua mole di dati raccolti per la valutazione dei Fabbisogni Standard adottando una metodologia basata sulle tecniche econometriche di stima delle frontiere stocastiche di efficienza che, dati i servizi offerti ai cittadini e i prezzi degli input, inviluppano tutti gli Enti Locali analizzati con una curva delle best practice che descrive i minori livelli di spesa/costo osservati in funzione delle caratteristiche dei diversi territori.

I risultati di questa analisi possono supportare, in primo luogo, la determinazione del livello globale delle risorse sufficienti a finanziare in modo efficiente l'attuale livello dei servizi comunali individuando obiettivi di riduzione della spesa di lungo periodo specifici per ogni settore e quindi non lineari. In secondo luogo, consentono di ridefinire il peso che i servizi di ogni funzione fondamentale esercitano nella composizione della spesa complessiva in modo da far affluire, con l'utilizzo dei Fabbisogni Standard, più risorse a favore degli Enti con fabbisogno maggiore nei settori caratterizzati da minore inefficienza.

Il Federalismo Regionale

Come previsto dal D.lgs. 68 del 2011, la SOSE ha il compito di procedere alla ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni che lo Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione, deve garantire su tutto il territorio nazionale nelle seguenti materie: assistenza sociale; istruzione; trasporto pubblico locale (con riferimento alla sola spesa in c/capitale).

La norma predispone che i livelli essenziali delle prestazioni e i costi di fornitura delle funzioni oggetto di analisi siano definiti su base regionale a prescindere dal livello di governo erogatore dei servizi.

Da ultimo, secondo la normativa di riferimento, la metodologia dovrà seguire le stesse linee guida previste dal D.lgs. 216 del 2010 per i Fabbisogni Standard dei Comuni e delle Province.

Il livello della spesa storica oggetto di analisi è pari a 6,8 mld di euro nel caso dell'assistenza sociale, 5,5 mld di euro con riferimento al settore dell'istruzione, 5,2 mld di euro nel caso del trasporto pubblico locale (fonte: Conti Pubblici Territoriale per l'anno 2010).

Seguendo il dettato normativo la SOSE ha predisposto una analisi separata per ogni funzione giungendo alla stesura delle prime note metodologiche a fine marzo del 2014. In particolare:

- per il **settore dell'assistenza sociale**, partendo dai dati del questionario *FC06U* (predisposto per il calcolo dei Fabbisogni Standard dei Comuni), è stata effettuata una dettagliata ricognizione dei livelli delle prestazioni offerte sul territorio delle quindici regioni a statuto ordinario. Inoltre, utilizzando la funzione di costo predisposta per il calcolo dei Fabbisogni Standard dei servizi di asilo nido e predisponendo una specifica funzione di costo per gli altri servizi del settore sociale, sono stati individuati i costi standard a livello regionale e predisposte una serie di simulazioni in base a diversi scenari relativi all'intensità dei servizi offerti e a diverse percentuali di copertura riferite alla popolazione target dei vari servizi.
- Per quanto riguarda il **settore dell'istruzione**, partendo dai dati del questionario *FC03U* (predisposto per il calcolo dei Fabbisogni Standard dei Comuni), è stata effettuata una dettagliata ricognizione dei servizi complementari offerti dai Comuni sul territorio delle quindici Regioni a statuto ordinario.
- Da ultimo, in merito alla **spesa in c/capitale del trasporto pubblico locale**, a causa della scarsa letteratura scientifica, è stata concepita una nuova metodologia per la valutazione dei Fabbisogni Standard relativi alla spesa in c/capitale. La metodologia è imperniata sulla valutazione preliminare della dotazione infrastrutturale esistente utilizzando sia tecniche consolidate, come quella dell'inventario permanente, sia metodologie innovative come la costruzione degli indicatori composti non parametrici. A titolo di sperimentazione, la metodologia proposta è stata applicata alla standardizzazione della spesa in c/capitale del trasporto pubblico urbano dei comuni capoluogo di provincia, utilizzando esclusivamente dati disponibili da fonti ufficiali (ISTAT, MEF e Ministero dell'Interno) lungo un arco temporale di 11 anni dal 2000 al 2010. Ai fini delle analisi sui Fabbisogni Standard regionali, invece, è stata verificata l'assenza di informazioni sufficienti desumibili dalle fonti ufficiali, di conseguenza è stato predisposto un apposito questionario, da somministrare ad ogni amministrazione regionale, con il quale colmare il vuoto informativo e poter procedere alla valutazione dei Fabbisogni Standard regionali. La prima versione del questionario, condivisa con le amministrazioni regionali nell'ambito del CINSEDO, è nella sua fase finale di compilazione da parte delle regioni.



I Rapporti Strutturali sugli Enti Locali

Alla luce della necessità di riordino dell'assetto degli enti locali italiani, inoltre, la SOSE è impegnata nello studio di due fondamentali questioni di policy.

In primo luogo, gli eventuali vantaggi economici e di performance derivanti dalla fornitura in forma associata dei servizi comunali, con particolare attenzione al caso delle Unioni di Comuni alla luce dell'obbligo per i comuni sino a 5.000 abitanti (3.000 se appartenuti o appartenenti a comunità montane) di costituirsi in unione come previsto dal D.L. 95/2012.

In secondo luogo, il tema più generale dell'individuazione della dimensione ottimale degli Enti Locali, problematica che interessa da vicino sia i Comuni sia le Province.

Con questi studi la SOSE si propone di fornire strumenti di analisi e risposte nuove in modo da supportare concretamente con elementi quantitativi le scelte future dei policy makers. Gli studi che la SOSE intende condurre lungo queste due direzioni sono importanti, inoltre, poiché faranno uso della banca dati raccolta con i questionari elaborati per la valutazione dei Fabbisogni Standard, da cui deriva la possibilità di studiare fenomeni, quali i livelli di output offerti in relazione a diverse forme organizzative, sino a poco tempo fa del tutto sconosciuti.

ALTRE ELABORAZIONI POSSIBILI

Di seguito sono riportati i prodotti e le metodologie che SOSE potrebbe fornire a seguito di specifico incarico:

- Fabbisogni e Costi Standard dei Comuni e delle Province delle Regioni a statuto speciale;
- Elementi utili per individuare un meccanismo di patto di stabilità interno dinamico e meritocratico;
- Elementi utili per individuare l'efficienza o meno delle aziende partecipate dagli enti pubblici.

Fabbisogni e Costi Standard dei Comuni e delle Province delle Regioni a statuto speciale

Nell'incarico ricevuto con il d.lgs. 216/2010 e con d.lgs. 68/2011 non è previsto che SOSE determini i Fabbisogni e i Costi Standard dei Comuni e delle Province ricadenti nelle Regioni a statuto speciale.

È opportuno segnalare che la determinazione dei Fabbisogni e Costi Standard andrebbe estesa all'intero territorio nazionale per la grande utilità che potrebbe rivestire per le amministrazioni ricadenti nelle Regioni a statuto speciale.



Elementi utili per individuare un patto di stabilità interno dinamico e meritocratico

Il patto di stabilità interno è uno degli elementi che maggiormente blocca la possibilità degli Enti Locali di effettuare spese d'investimento e, a volte, è uno dei fattori connessi al fenomeno dei ritardati pagamenti verso i fornitori di beni e servizi.

I vincoli di finanza pubblica nazionali ed europei impongono dei meccanismi di controllo della spesa, ma questi meccanismi sono, in Italia, di tipo lineare e poco dinamici. Obbligare tutti gli Enti, indipendentemente dal loro livello di spesa e dalla loro efficienza, a dover migliorare rispetto al passato con un meccanismo uguale per tutti è penalizzante per le amministrazioni migliori.

Inoltre, questo meccanismo è poco dinamico, in quanto si limita a guardare indietro e di fatto impedisce ad una amministrazione di diventare virtuosa.

Pensiamo ad esempio al personale: l'attuale meccanismo di patto impedisce che un dipendente possa passare da un Ente non virtuoso ad un Ente virtuoso proprio perché il blocco della spesa impedisce, di fatto, che un Comune con molto personale possa cederlo ad una amministrazione con poco personale.

Avendo a disposizione i Fabbisogni Standard di ogni Comune e di ogni Provincia sarebbe possibile individuare un patto di stabilità meritocratico e flessibile, personalizzato per ogni Ente. Un patto che morda di più i Comuni che hanno una spesa storica più alta del fabbisogno e un patto, invece, più leggero per i Comuni che presentano una spesa storica inferiore rispetto al proprio Fabbisogno Standard.

In questo modo il Comune con troppa spesa storica e con troppo personale troverebbe di sicuro qualche altro Ente Locale, con poca spesa storica e con poco personale, disposto ad accettare qualche trasferimento di personale per mobilità, sempre che questo non sia impedito dal patto di stabilità interno.

Elementi utili per individuare l'efficienza delle aziende partecipate dagli enti pubblici

I servizi che i Comuni erogano attraverso l'utilizzo di aziende partecipate sono moltissimi.

I controlli sulla spesa si concentrano sui bilanci comunali e provinciali, anche il patto di stabilità si concentra solo sui dati di bilancio, del Comune o della Provincia, senza valutare gli effetti e le spese che l'Ente Locale può aver "scaricato" sull'azienda partecipata.

È più che mai necessario che la quantità dei servizi erogati, i costi dei singoli servizi e le spese complessive sostenute, insieme con l'entità dell'indebitamento, vengano monitorati ed emergano qualità e difetti di queste forme di gestione.

SOSE è in possesso dei dati di bilancio delle partecipate, ma ci sarebbe la necessità, proprio per avere il quadro completo, di somministrare un questionario specifico per avere una situazione complessiva delle società partecipate e degli Enti Locali.

Anche in questo caso sarebbe necessario un incarico specifico.



SOSE

SCHEMA DEI DECRETI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
CONCERNENTI L'ADOZIONE DELLE NOTE METODOLOGICHE
E DEI FABBISOGNI STANDARD PER CIASCUN COMUNE
E CIASCUNA PROVINCIA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

COMMISSIONE BICAMERALE PER IL FEDERALISMO FISCALE
AUDIZIONE DEL 2 OTTOBRE 2014

LA STORIA

La **Legge n. 42 del 5 maggio 2009** (legge delega in materia di Federalismo Fiscale) e le disposizioni attuative emanate con il **Decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216** hanno segnato l'avvio di un processo di riforma che prevede la determinazione delle metodologie utili all'individuazione dei Fabbisogni Standard per gli Enti Locali italiani.

Con il D.lgs. n. 216 del 2010, tali attività sono state affidate a **SOSE Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.** in collaborazione con l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), in qualità di partner scientifico. Al processo di determinazione dei Fabbisogni Standard hanno collaborato anche UPI e ISTAT.

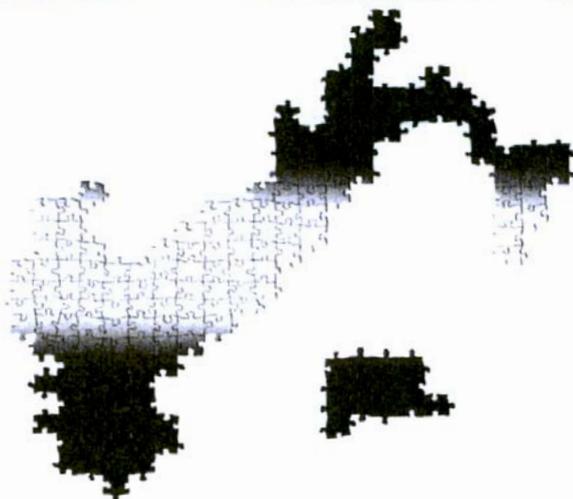
Nel mese di dicembre del 2013, la Commissione per l'attuazione del Federalismo Fiscale (**COPAFF**), ha approvato nei tempi prestabiliti, le note metodologiche e la determinazione dei Fabbisogni Standard delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province appartenenti alle Regioni a statuto ordinario.

The logo for SOSE, consisting of the word "SOSE" in a bold, sans-serif font, followed by a stylized graphic element resembling a double-headed arrow or a pair of wings pointing outwards.

COSA SONO I FABBISOGNI STANDARD



I Fabbisogni Standard esprimono il peso specifico di ogni Ente Locale in termini di fabbisogno finanziario, sintetizzando in un **coefficiente di riparto** i fattori di domanda e offerta, estranei alle scelte discrezionali degli amministratori locali, che meglio spiegano i **differenziali di costo e di bisogno lungo il territorio**.



Le informazioni desumibili dalle fonti ufficiali (**Certificati di Conto Consuntivo, Ministero dell'Interno, ISTAT, Ancitel, MIUR, Agenzia del Territorio, ecc.**) sono state integrate attraverso la rilevazione di nuovi dati tramite l'invio a tutti gli Enti di **questionari specifici per ogni funzione** oggetto di standardizzazione.

In questo modo è stata costruita una **nuova banca dati** che per la prima volta in Italia consente l'analisi dettagliata degli output, degli input, delle modalità di gestione e delle scelte organizzative adottate nel processo di produzione dei servizi locali da parte dei governi locali.

La rilevazione dei dati di natura strutturale con il questionario rappresenta una **straordinaria novità nel panorama internazionale** delle tecniche di stima dei Fabbisogni Standard.



IL CALCOLO DEI FABBISOGNI STANDARD

Il calcolo dei Fabbisogni Standard poggia sull'idea che le necessità finanziarie di un Ente Locale sono espressione dei **servizi offerti, delle caratteristiche territoriali e degli aspetti sociali, economici e demografici della popolazione residente.**

DETERMINANTI DEL FABBISOGNO STANDARD COMUNALE	IMPATTO % (1)
POPOLAZIONE RESIDENTE	20.09
SERVIZI OFFERTI	13.74
MORFOLOGIA E TERRITORIO	8.66
ECONOMIA LOCALE	8.06
PREZZI DEGLI INPUT (Es. Livello delle locazioni immobiliari uso ufficio)	7.95
FATTORI ESOGENI DI CARICO (Es. Accesso Front-office)	7.58
IMMOBILI	6.87
SCELTE ORGANIZZATIVE (2)	5.83
DISAGIO SOCIALE	5.34
VEICOLI TRAFFICO E STRADE	5.17
DEMOGRAFIA	4.94
TURISMO	4.84
INVESTIMENTI	0.94

(1) L'impatto percentuale di ogni gruppo omogeneo di variabili è determinato riproponendo i coefficienti standardizzati in base al peso relativo di ogni funzione.

(2) Scelte gestionali non immediatamente modificabili nel breve periodo ed elementi di carattere qualitativo.



I PILASTRI DEL NUOVO SISTEMA DI PEREQUAZIONE

I Fabbisogni Standard, insieme alla stima della capacità fiscale, sono funzionali al riparto delle risorse destinate alla perequazione fiscale consentendo il superamento del criterio della spesa storica ritenuto una delle principali cause di inefficienza nella gestione della spesa da parte dei governi locali.



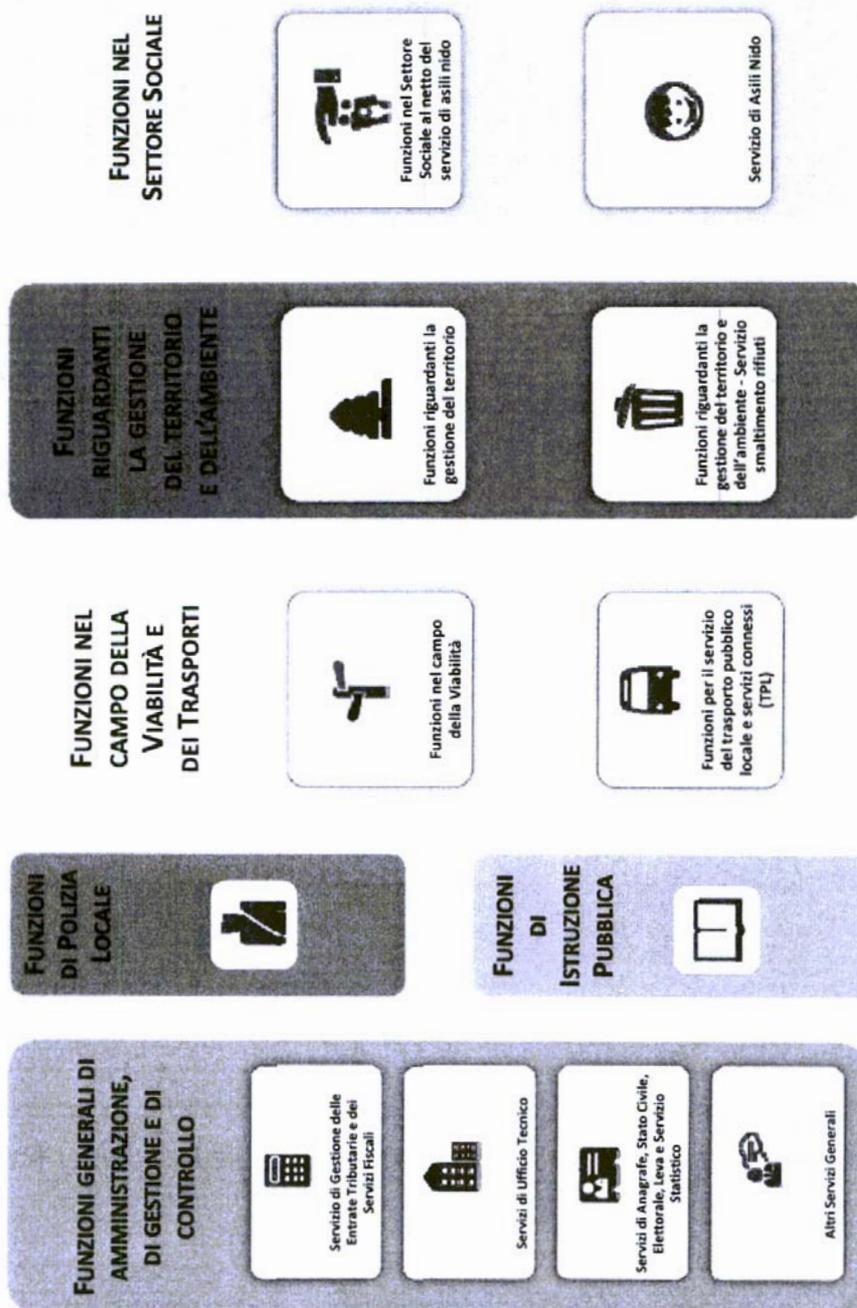
La definizione dei coefficienti delle capacità fiscali dei Comuni è ormai ultimata da parte del MEF e dell'ANCI.

Capacità fiscale = $IMU + TASI + ACI + RIFIUTI + Entrate residuali$

SOSE ha apportato il suo contributo metodologico per la stima della capacità fiscale delle entrate residuali (tributi minori e tariffe).

SOSE 

LE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI



LE FUNZIONI FONDAMENTALI DEI COMUNI

Comuni (6.702) - Spese correnti - Certificati di conto consuntivi del 2010

	Spesa corrente (Interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 7)	
	Ammontare (euro)	%
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	8.416.198.009	24,83%
Funzioni di Polizia Locale	2.628.769.227	7,75%
Funzioni di istruzione pubblica	4.343.680.368	12,81%
Funzioni nel campo della Viabilità e dei Trasporti	4.266.786.383	12,58%
Funzioni riguardanti la gestione del Territorio e dell'Ambiente	7.156.941.425	21,11%
Funzioni del settore Sociale	7.092.667.354	20,92%
Totale Funzioni fondamentali	33.905.042.766	100,00%

Solo i Comuni che appartengono alle Regioni a statuto ordinario

LE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE

	FUNZIONI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE, DI GESTIONE E DI CONTROLLO
	SERVIZI DI POLIZIA PROVINCIALE
	FUNZIONI DI ISTRUZIONE PUBBLICA
	FUNZIONI NEL CAMPO DEI TRASPORTI
	FUNZIONI RIGUARDANTI LA GESTIONE DEL TERRITORIO
	FUNZIONI NEL CAMPO DELLA TUTELA AMBIENTALE
	FUNZIONI NEL CAMPO DELLO SVILUPPO ECONOMICO (SERVIZI DEL MERCATO DEL LAVORO)

SOSE 

LE FUNZIONI FONDAMENTALI DELLE PROVINCE

Province (86) - Spese correnti - Certificati di Conto Consuntivo del 2010

	Spesa corrente (Interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 7)	
	Ammontare (euro)	%
Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di controllo (solo 70%)	1.286.707.603	20,74%
Funzioni di istruzione pubblica	1.421.475.486	22,91%
Funzioni nel campo dei trasporti	1.332.000.707	21,47%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio	736.907.007	11,88%
Funzioni nel campo della tutela ambientale	686.282.827	11,06%
Funzioni nel campo dello sviluppo economico (Servizi del Mercato del Lavoro)	741.911.575	11,96%
Totale Funzioni fondamentali	6.205.285.205	100,00%

Solo le Province che appartengono alle Regioni a statuto ordinario

SOSE 

IL CALCOLO DEI FABBISOGNI STANDARD - 1

Coefficienti di riparto

- I Fabbisgni Standard stabiliscono un criterio per la distribuzione di un ammontare fisso di risorse (approccio top-down) deciso dal governo centrale.
- L'intera procedura di calcolo dei Fabbisogni Standard termina con l'identificazione di coefficiente di riparto.
- Ponendo pari a 1 la spesa totale per uno specifico servizio, questo coefficiente di riparto rappresenta la quota della spesa attribuibile a ciascun Comune.
- Per esempio, se si fa riferimento ai servizi complementari di istruzione, il coefficiente di riparto di Roma è pari a 0.086513706844, mentre quello di Milano è pari a 0.050924900485.



IL CALCOLO DEI FABBISOGNI STANDARD - 2

Enti locali senza servizio - ASILI NIDO E ISTRUZIONE (servizi complementari)

- La valutazione dei Fabbisogni Standard è estesa anche ai Comuni che non hanno fornito un servizio oggetto di standardizzazione nell'anno di riferimento.
- Un'eccezione alla regola di riconoscere un Fabbisogno Standard anche ai Comuni senza servizio si riscontra per i servizi di Istruzione (2 comuni) e di Asilo nido (4367 comuni).
- L'impossibilità di assegnare un Fabbisogno ai Comuni che non erogano prestazioni in merito ai servizi di istruzione e di asilo nido scaturisce dall'assenza dei livelli essenziali delle prestazioni e, quindi, dall'obbligo di valorizzare il fabbisogno in base ai livelli di servizio effettivamente erogati come dichiarato nei questionari.

IL CALCOLO DEI FABBISOGNI STANDARD - 3

Enti locali senza servizio - ASILI NIDO E ISTRUZIONE (servizi complementari)

In assenza di LEP, SOSE ha prospettato diverse soluzioni tecniche alternative:

1. attribuire i fabbisogni finanziari derivanti da questi servizi sulla base dei Costi Standard e in relazione al livello storico dei servizi erogati da ciascun Ente Locale;
2. attribuire i fabbisogni finanziari derivanti da questi servizi sulla base dei Costi Standard e in relazione a un livello di servizi da erogare derivante dall'utilizzo di una funzione di spesa;
3. attribuire i fabbisogni finanziari derivanti da questi servizi sulla base dei Costi Standard e in relazione a un livello di servizi da erogare scelto con altro criterio.

La scelta, effettuata assieme a IFEL e COPAFF, si è orientata verso la prima soluzione (MENO DISCREZIONALE):

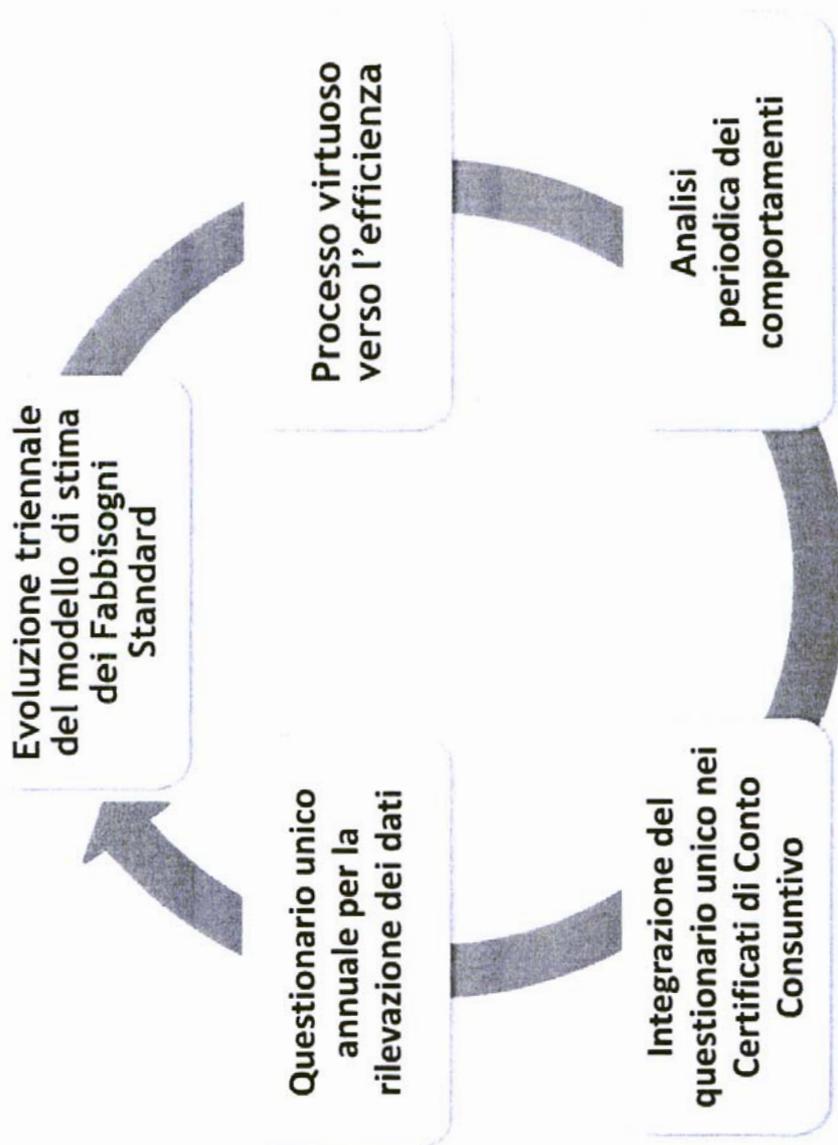
- trattandosi di servizi a domanda individuale e a risposta discrezionale, si è ritenuto che gli amministratori locali li avessero organizzati ed erogati sulla base di una valutazione della situazione realmente esistente nel territorio di competenza e di un'analisi costi-benefici, tenendo altresì conto che di norma per questi servizi è richiesto un corrispettivo.

SOSE 

I TEMPI DEI FABBISOGNI STANDARD DEI COMUNI

Funzioni e servizi	Questionari	Approvazione in COPAFF	Schema di DPCM	Conferenza Stato Città	Approvazione Commissione Bicamerale	Approvazione e definitiva DPCM	Decreti pubblicati in Gazzetta Ufficiale
Funzioni generali di amministratori	20/12/2012		18/4/2013	7/8/2013(*)	30/01/2014	23/07/2014	
<i>Ufficio tributario</i>							
<i>Ufficio tecnico</i>	20/12/2012		18/4/2013	7/8/2013(*)	30/01/2014	23/07/2014	
one di gestione e di controllo	20/12/2012		18/4/2013	7/8/2013 (*)	30/01/2014	23/07/2014	
<i>Anagrafe</i>							
<i>Servizi generali</i>	20/12/2012		18/4/2013	7/8/2013(*)	30/01/2014	23/07/2014	
Polizia locale	28/06/2012		4/10/2012	11/10/2012	28/11/2012	21/12/2012	5/4/2013
Funzioni di istruzione pubblica	23/12/2013		23/07/2014	11/09/2014(**)			
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	23/12/2013		23/07/2014	11/09/2014(**)			
<i>Viabilità</i>							
<i>Trasporto pubblico locale</i>	23/12/2013		23/07/2014	11/09/2014(**)			
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	23/12/2013		23/07/2014	11/09/2014(**)			
<i>Gestione del territorio e dell'ambiente</i>							
territorio e dell'ambiente e	23/12/2013		23/07/2014	11/09/2014(**)			
<i>Servizio smaltimento rifiuti</i>							
Funzioni del settore sociale	23/12/2013		23/07/2014	11/09/2014(**)			
<i>Servizi sociali generali</i>							
<i>Servizi di asilo nido</i>	23/12/2013		23/07/2014	11/09/2014(**)			(*) Parere non dato (**) Parere rinviato

REVISIONE PERIODICA



SOSE 

LE ATTIVITA' COMPLEMENTARI

Comunicazione dei dati raccolti (OPENCIVITAS)

Misurazione della performance (Livelli quantitativi delle prestazioni)

Analisi nell'ambito del processo di revisione della spesa (Frontiere di costo)

Il federalismo regionale (Livelli essenziali delle prestazioni per i servizi sociali, l'istruzione e il TPL in c/capitale)

Il dimensionamento ottimo degli Enti Locali

ALTRE ELABORAZIONI POSSIBILI

I Fabbisogni e i Costi Standard dei Comuni
e delle Province delle Regioni
a statuto speciale

Elementi volti a costruire un patto di
stabilità interno dinamico e meritocratico

Analisi dell'efficienza delle aziende
partecipate dagli Enti Locali

LA BUSINESS INTELLIGENCE OPENCIVITAS

Nell'ambito del **progetto Fabbisogni Standard**, il Dipartimento delle Finanze avvalendosi della SOSE, intende mettere a disposizione degli Enti Locali la **Business Intelligence**



Uno strumento *online*
informativo-gestionale e innovativo.

SOSE 

OPENCIVITAS AL SERVIZIO DEGLI ENTI LOCALI



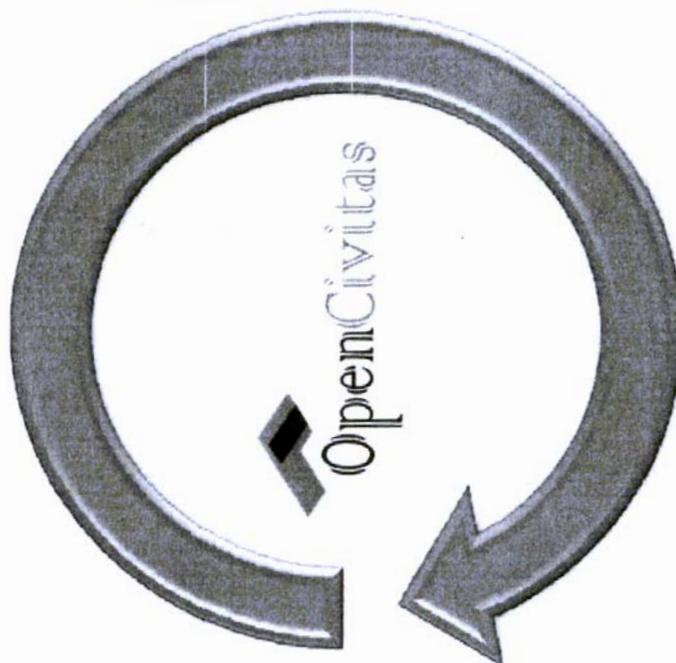
è uno strumento di esplorazione e **benchmark** dei dati dei Comuni e delle Province appartenenti alle Regioni a statuto ordinario, che aiuta a migliorare l'organizzazione delle proprie funzioni e/o servizi, orientando una **pianificazione strategica** verso l'efficienza e la **riduzione della spesa**.



permette all'Ente Locale di visualizzare i propri dati e di confrontarli con quelli di altri enti con caratteristiche simili
(ad esempio: classe di abitanti, modello organizzativo).



POTENZIALITA' DI OPENCIVITAS



Analizzare il proprio Fabbisogno Standard per funzione/servizio, anche al fine di efficientare la spesa.



Monitorare la propria performance per singola funzione/servizio in relazione ad indicatori gestionali.



Conoscere il proprio posizionamento rispetto agli altri Enti, con particolare attenzione a quelli simili o limitrofi.

SOSE 

DISPONIBILITA' DI OPENCIVITAS

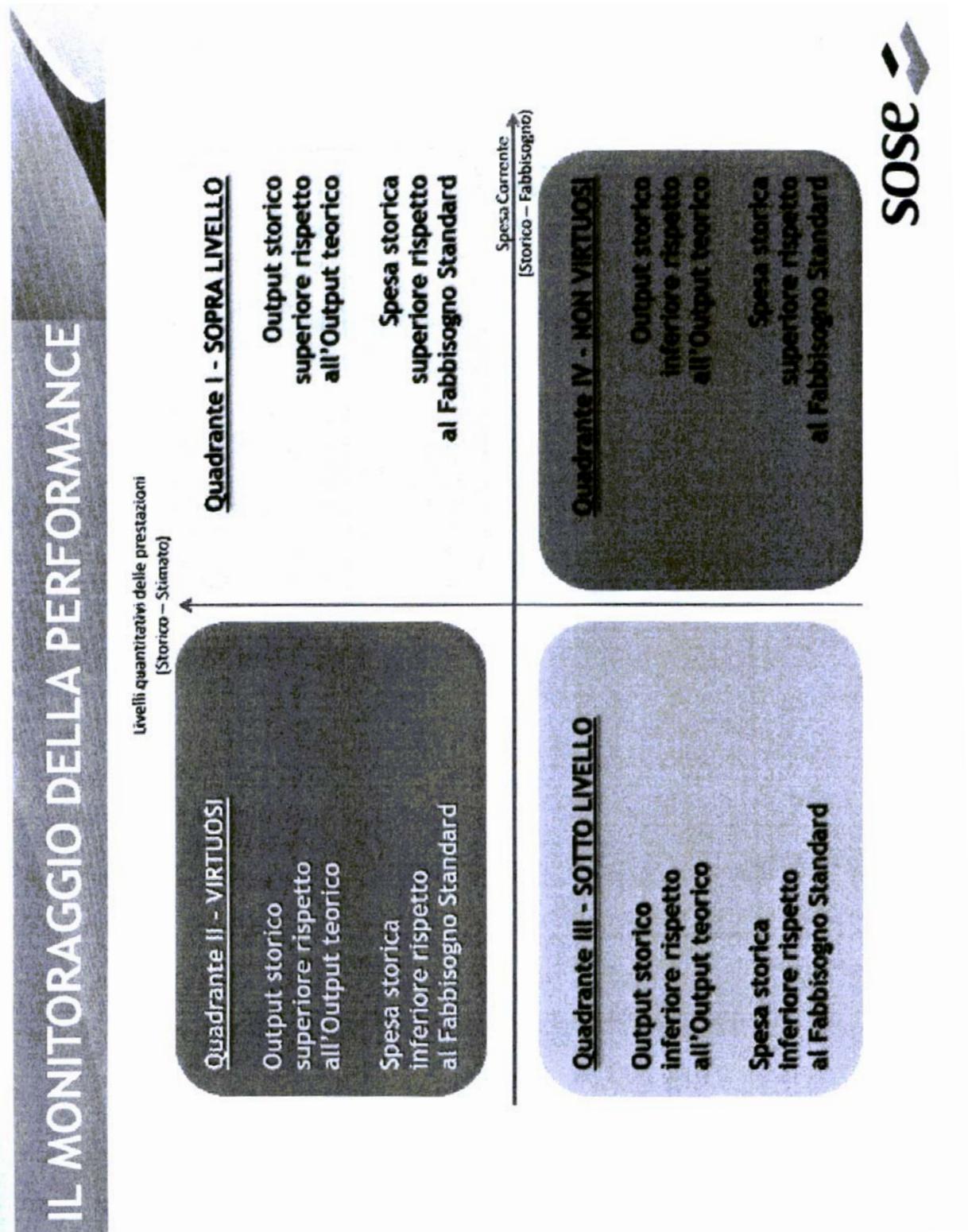
La BI Opencivitas è disponibile per tutti i Comuni e le Province da oggi 16 luglio 2014

Tutti i Comuni e le Province potranno accedere con le stesse credenziali utilizzate per l'accesso ai questionari
<https://opendata.sose.it/fabbisognistandard>

Tutti i Comuni potranno confrontarsi con altre realtà territoriali

A breve (fine ottobre), l'accesso sarà disponibile per tutti i cittadini

sose 



INDICAZIONI DI POLICY

L'informazione raccolta per la valutazione dei Fabbisogni Standard fornisce dati utili per migliorare le scelte manageriali

Qualità dei servizi offerti

Fornitura congiunta e strategie di outsourcing

Impatto positivo sull'economia locale

Alcuni esempi delle analisi complementari basate sul database dei Fabbisogni Standard

1) Affitti medi per metro quadro OMI (Osservatorio del Mercato Immobiliare) valori forniti dall'Agenzia del Territorio

2) Economie di scala nella fornitura dei servizi di front office da parte dell'ufficio dello stato civile

SOSE 

RIFORMA DEGLI ENTI LOCALI

I dati e le metodologie dei Fabbisogni Standard possono essere utilizzati nell'ambito del riassetto istituzionale degli enti territoriali e della ripartizione delle funzioni.

I Fabbisogni Standard possono fornire utili elementi per avere il quadro delle reali necessità dei territori e della diversa efficienza degli Enti.

REGIONI

COMUNI

Province

Distretti metropolitani

Unioni di Comuni

SOSE 

ANALISI DELLE SOCIETA' PARTECIPATE

I metodi statistici di SOSE possono essere utilizzati per studiare la performance delle società partecipate delle autorità locali

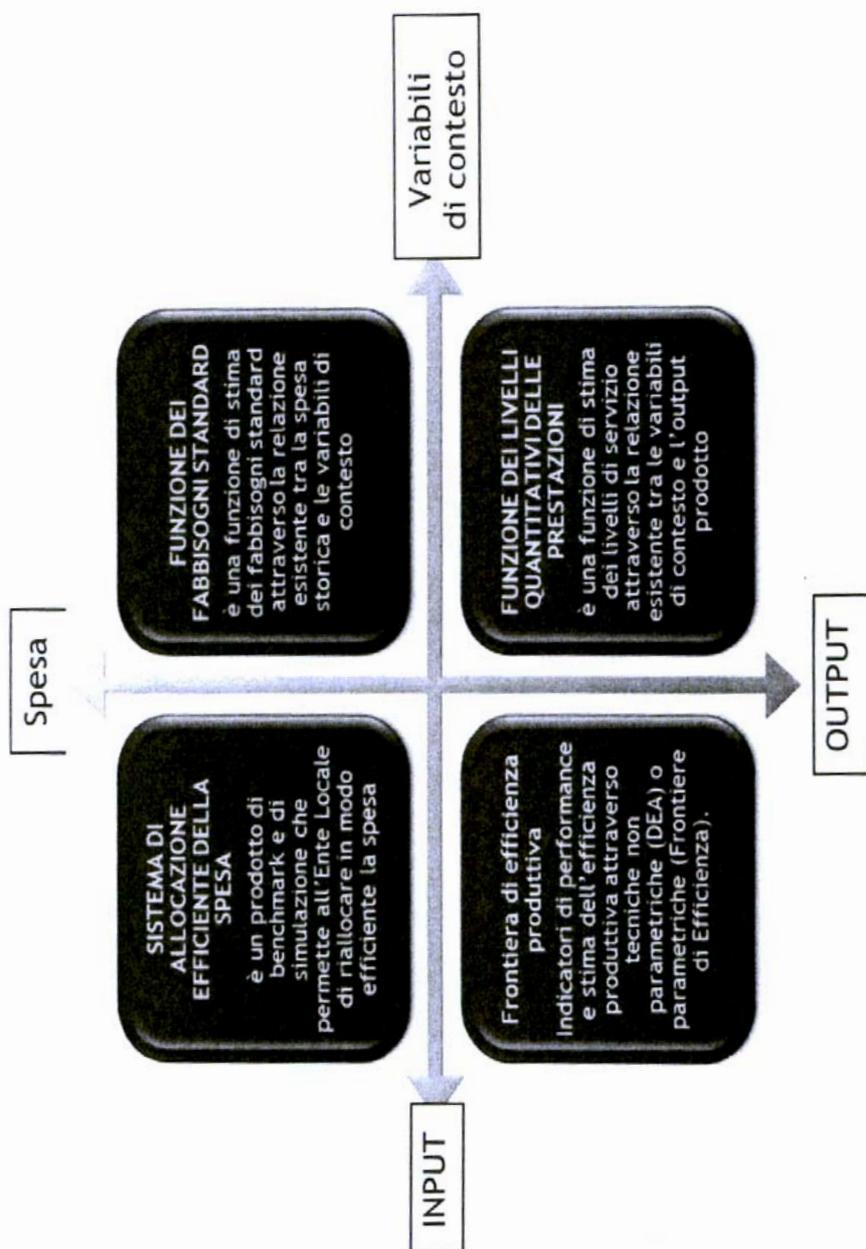
Questionario specifico per raccogliere dati strutturali e contabili

Costruzione di un nuovo database sulle società partecipate delle autorità locali

Nuovi strumenti per l'analisi di benchmarking

SOSE 

SINTESI DELLE METODOLOGIE SOSE



ISTITUZIONI COINVOLTE

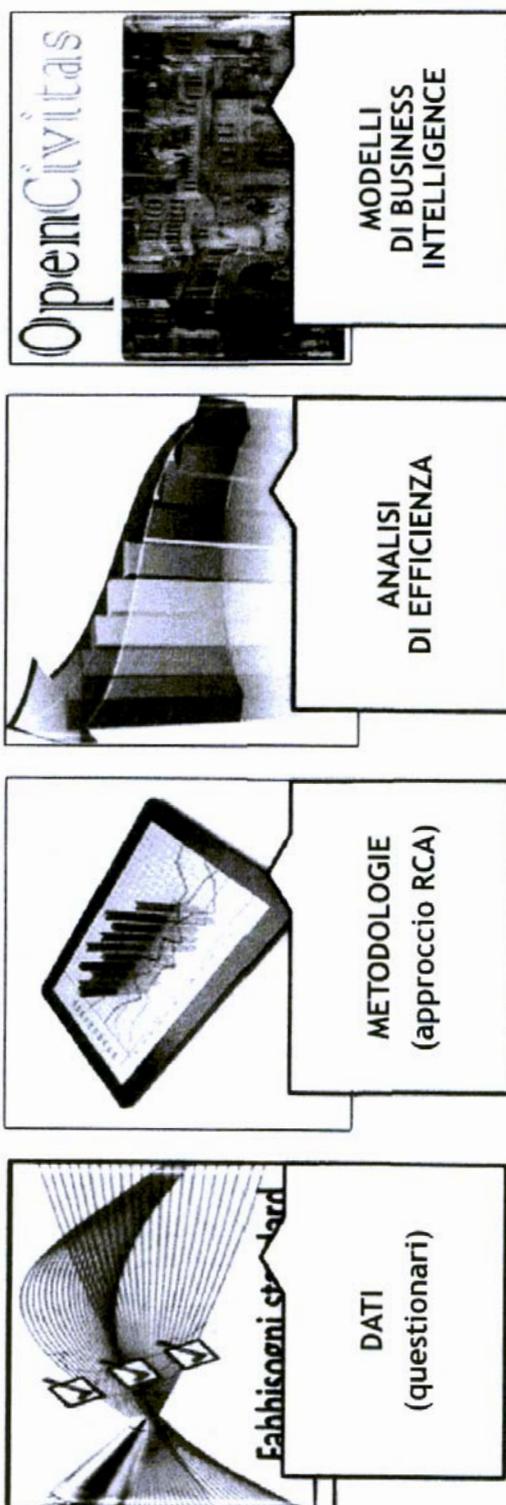
	IFEL RAPPRESENTA I COMUNI
	UPI RAPPRESENTA LE PROVINCE
	CINSEDO RAPPRESENTA LE REGIONI
	ISTAT
	RGS



...in un processo condiviso....

SOSE 

QUATTRO PILASTRI



sose 

I DATI

La costruzione della banca dati per i Comuni e per le Province

Fonti dei dati



Bilanci: Ministero dell'Interno

Altre fonti ufficiali: ISTAT, INPS, ENEA, Ministero della Finanza, Ministero dell'Istruzione, Agenzia del Territorio, ecc.

Questionario SOSE/IFEL (Comuni)

- Servizi tributari e fiscali (FC01A), Ufficio Tecnico (FC01B), Anagrafe (FC01C) e altri servizi generali (FC01D)
- Polizia locale (FC02U)
- Servizi di Istruzione pubblica (FC03U)
- Viabilità (FC04A) e Trasporto pubblico locale (FC04B)
- Gestione del territorio (FC05A) e Gestione dell'ambiente (FC05B)
- Servizi sociali generali (FC06A) e Servizi di asilo nido (FC06B)

Questionario SOSE/UPI (Province)

- Funzioni Generali di Amministrazione, di Gestione e di Controllo (FP01U)
- Istruzione (FP02U)
- Trasporto Pubblico (FP03U)
- Gestione del territorio (FP04U)
- Funzioni del campo della tutela ambientale (FP05U)
- Funzioni nel campo dello sviluppo economico (Servizi del Mercato del Lavoro) (FP06U)
- Polizia Provinciale (FP07U)

sose 

LA COSTRUZIONE DELLA BANCA DATI

Sintesi del flusso informativo

Questionario

Portale dei Fabbisogni Standard
opendata.sose.it/fabbisognistandard/



Enti interessati:
6.702 Comuni
220 Unioni
86 Province



Controllo della qualità dei dati



Fonti ufficiali



Certificati di Conto
Consuntivo



sose

PULIZIA DEI DATI

Controllo di qualità dei dati (correzioni delle incoerenze nei dati dichiarati)



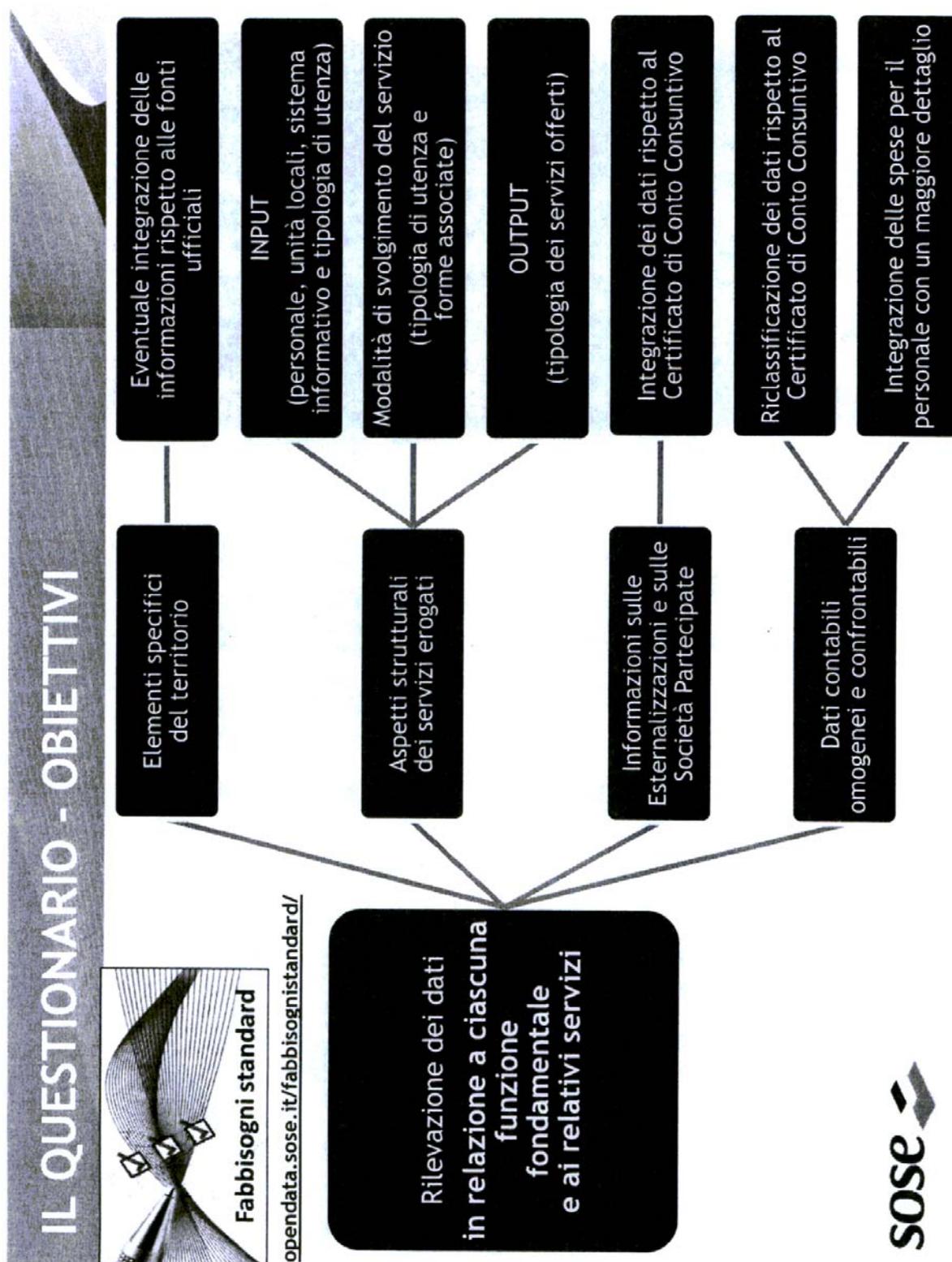
COMUNI

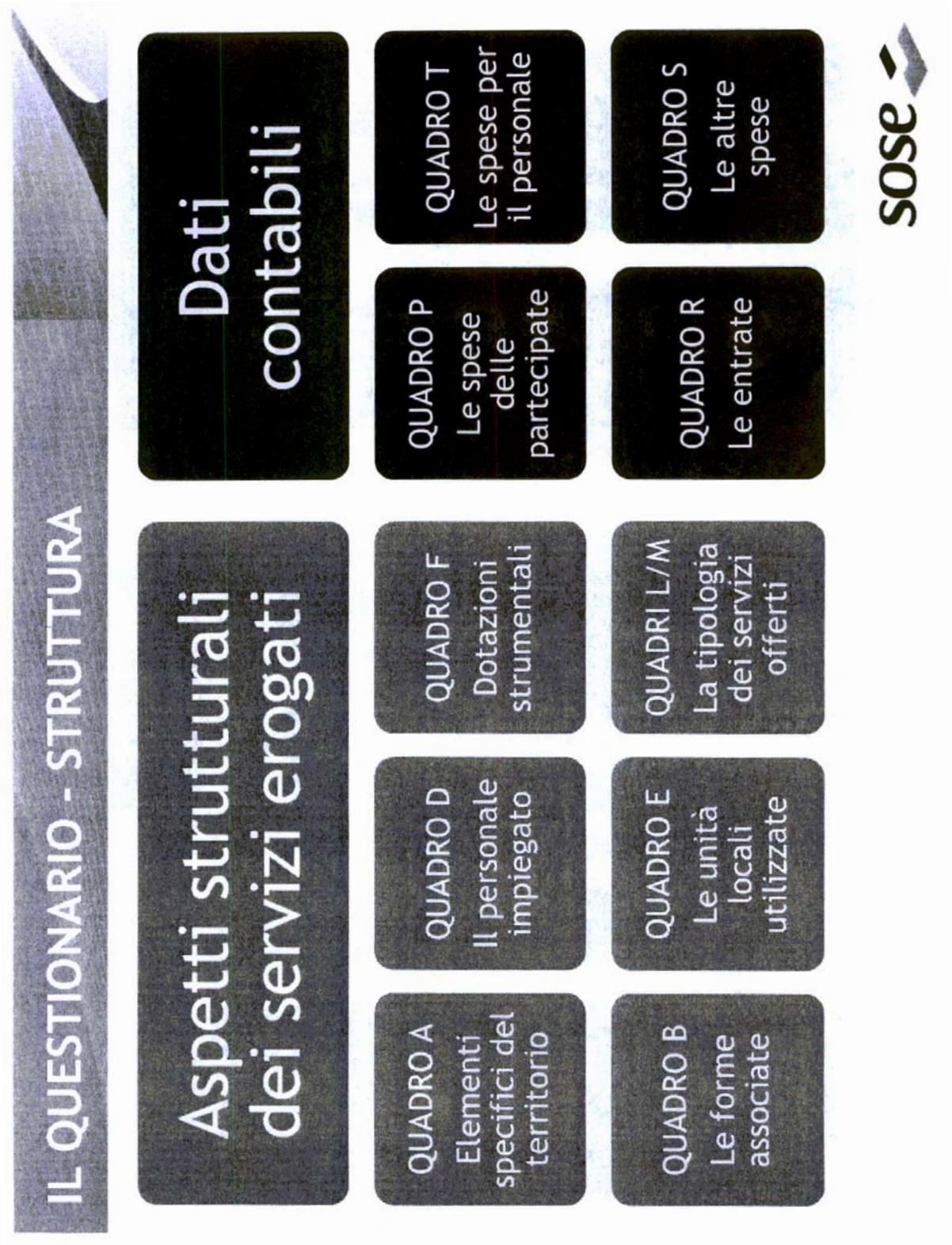
FC01A - correzione di 452	incoerenze (309 autorità locali)
FC01B - correzione di 308	incoerenze (252 autorità locali)
FC01C - correzione di 305	incoerenze (230 autorità locali)
FC01D - correzione di 653	incoerenze (526 autorità locali)
FC02U - correzione di 950	incoerenze (760 autorità locali)
FC03U - correzione di 6.021	incoerenze (3.036 autorità locali)
FC04U - correzione di 1.790	incoerenze (1.508 autorità locali)
FC05U - correzione di 3.108	incoerenze (2.099 autorità locali)
FC06U - correzione di 8.107	incoerenze (3.982 autorità locali)



PROVINCE

FP01U - correzione di 51	incoerenze (17 Province)
FP02U - correzione di 53	incoerenze (28 Province)
FP03U - correzione di 36	incoerenze (15 Province)
FP04U - correzione di 29	incoerenze (22 Province)
FP05U - correzione di 33	incoerenze (15 Province)
FP06U - correzione di 39	incoerenze (20 Province)
FP07U - correzione di 31	incoerenze (17 Province)

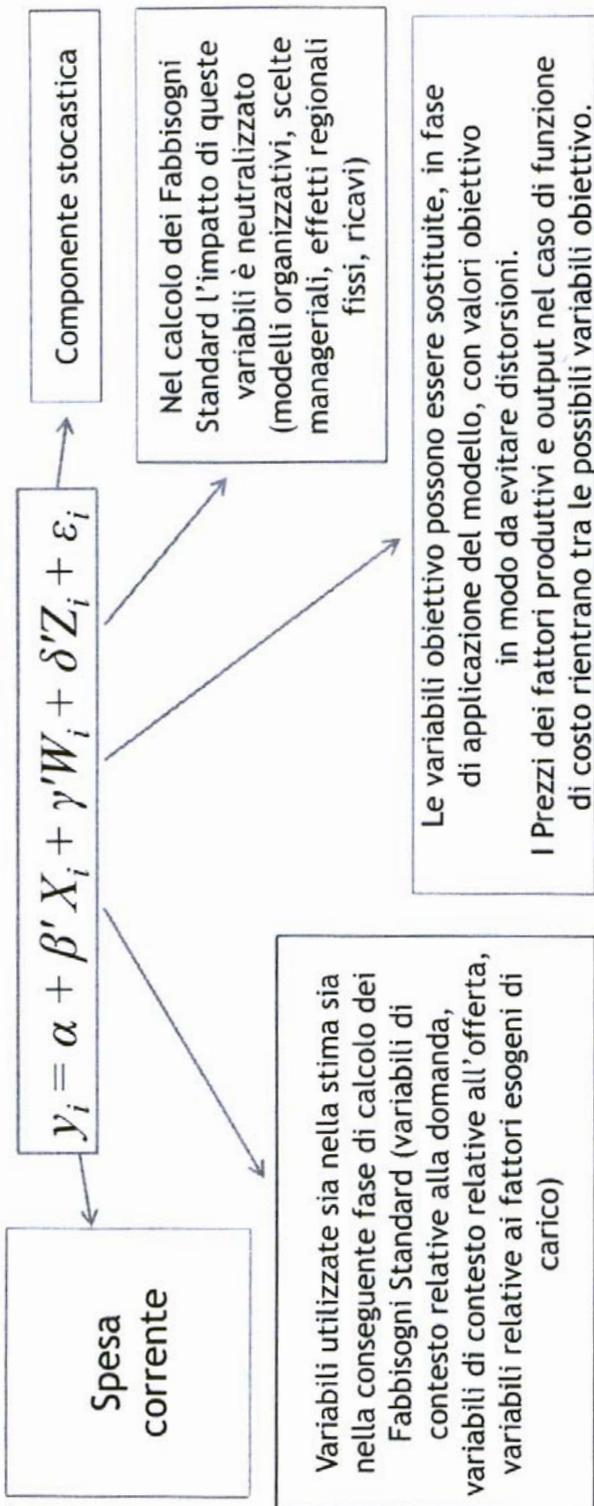




IL MODELLO EMPIRICO

Gruppo di variabili indipendenti

La stima dei Fabbisogni Standard è stata fatta usando il seguente modello empirico:



Il modello empirico è stimato utilizzando uno stimatore OLS con errori standard robusti per l'eteroschedasticità nella matrice di covarianza (eccezioni: servizi di asilo nido dove è stato utilizzato lo stimatore LAD)



IL MODELLO EMPIRICO

Variabile dipendente

<p>La Spesa storica dei Certificati di Conto Consuntivo è riclassificata per la valutazione dei Fabbisogni Standard (Y)</p>	<p>Funzione lineare di spesa Y / gruppo client</p> <p>Funzione logaritmica di costo Log(Y)</p> <p>Prima fase: Interventi 1-5 e 7 desumibili dai Certificati di Conto Consuntivo (spese di gestione corrente)</p> <p>Seconda fase: correzioni utilizzando le informazioni raccolte con il questionario</p>
---	---

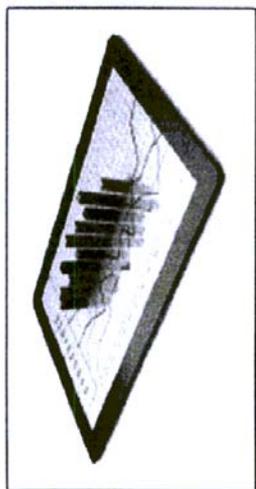
IL MODELLO EMPIRICO

Variabili indipendenti

- Variabili output (es. il numero di bambini fruitori del servizio di asilo nido, il numero di bambini fruitori del servizio di refezione ecc.), solo funzione di costo
- Variabili di contesto relative alla domanda (es. incidenza percentuale della popolazione anziana (sopra I 65 anni) sul totale della popolazione residente, il numero utenti serviti con problemi di dipendenza e di salute mentale, il numero di famiglie mono-genitore ecc.), solo funzione di spesa
- Variabili di contesto relative all'offerta (es. popolazione residente, che cattura fenomeni di congestione e/o economie di scala, le caratteristiche morfologiche del territorio ecc.)
- Fattori esogeni di carico (es. comunicazioni notizie di reato, querele e denunce ricevute, o incidenti stradali rilevati nel caso dei servizi di polizia locale; l'attività di front-office relativa all'emissione di certificati essenziali come parte dei servizi di Anagrafe ecc.)
- Livello dei prezzi dei fattori produttivi (costo del lavoro e costo del capitale approssimato con la media degli affitti per metro quadro per uso commerciale)
- Decisioni manageriali (come la fornitura comune dei servizi pubblici locali o il rapporto personale/bambino, nel caso del servizio di asilo nido)
- Effetti regionali

SOSE 

FUNZIONE DI COSTO E DI SPESA



Funzioni fondamentali per le quali le prestazioni sono esogene rispetto all'autonomia degli Enti Locali (servizi, ad esempio, per i quali lo Stato fissa i LEP)

SI

NO

Funzioni con prestazioni finali misurabili

SI

Funzione di costo

Funzione di spesa

Funzione di spesa

NO



SINTESI DEI MODELLI UTILIZZATI

Funzioni e servizi	Spesa storica	Gruppo client	Modello	Forma funzione	Stimatore	R-sq.	Campione	Unioni
Funzioni Generali	Ufficio tributario	Popolazione totale	Funzione di spesa	Lineare	OLS	0,4425	3991	152
	Ufficio tecnico					0,4187	3472	157
	Anagrafe					0,6029	4761	137
	Servizi generali					0,7322	3882	178
Polizia locale	2009	Popolazione totale	Funzione di spesa	Lineare	OLS	0,3726	5061	220
Funzioni di istruzione pubblica	2010	Popolazione 3-14	Funzione di costo	Logaritmica	OLS	0,9254	3990	183
Viabilità e Trasporti	Viabilità	Popolazione totale	Funzione di spesa	Lineare	OLS	0,6484	5333	157
	Trasporto pubblico locale					0,5829	915	157
Territorio e Ambiente	Gestione del territorio e dell'ambiente	Popolazione totale	Funzione di spesa	Lineare	OLS	0,2773	3163	157
	Servizio smaltimento rifiuti					0,6462	3989	157
Settore Sociale	Servizi sociali generali	Popolazione totale	Funzione di spesa	Lineare	OLS	0,3923	4603	175
	Servizi di asilo nido					0,6783	1,133	175

LAD
(regressione
quantilica)

sose 

LE DETERMINANTI DEI FABBISOGNI STANDARD

DETERMINANTI DEL FABBISOGNO STANDARD (In parentesi il peso % di ogni funzione in termini di fabbisogno totale) ⁽¹⁾	N. - impatto %												
	TOTALE (100%)	Rifuti FC05B (21.02%)	Sociale FC06A (16.36%)	Servizi generali FC01D (16.33%)	Istruzione FC03U (13.50%)	Polizia locale FC02U (7.61%)	Viabilità FC04A (5.66%)	Territorio FC05A (4.60%)	Ufficio tecnico FC01B (3.95%)	Asili nido FC06B (3.57%)	Trasporto pubblico locale FC04B (3.56%)	Ufficio tributi FC01A (1.92%)	Anagrafe FC01C (1.92%)
POPOLAZIONE RESIDENTE ⁽²⁾	9	20.09	25.71	64.73			12.16	31.18		43.43	37.41	65.73	
SERVIZI OFFERTI	29	13.74		82.01					74.55				
MORFOLOGIA E TERRITORIO	7	8.66		4.53	0.71	5.18	27.24	9.76		15.20			
ECONOMIA LOCALE	8	8.06	8.29			9.93	5.80	11.81		8.67	10.11		
PREZZI DEGLI INPUT	8	7.95	7.11	3.26	4.02	18.48	1.95	20.53	6.35	5.02	18.18	17.71	
FATTORI ESOGENI DI CARICO	14	7.58	4.92	24.50		10.39	6.42	24.98		5.32		2.63	
IMMOBILI	3	6.87	27.61					15.33			23.75		
SCELTE ORGANIZZATIVE ⁽³⁾	12	5.83	15.57	2.98	12.61	5.40			19.10				
DISAGIO SOCIALE	8	5.34	32.62										
VEICOLI TRAFFICO E STRADE	11	5.17			0.65	34.86	32.88			16.12			
DEMOGRAFIA	9	4.94	11.24			2.98		3.95		6.24	10.55	13.93	
TURISMO	3	4.84	14.62			12.78	3.95	12.51					
INVESTIMENTI ⁽⁴⁾	1	0.94					8.66						
<i>Variabili utilizzate in fase di stima ma che non concorrono alla determinazione del fabbisogno standard</i>													
TERRITORIALITÀ ⁽⁵⁾	15	0.00	SI	SI	SI		SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
ENTRATE ⁽⁶⁾	2	0.00	SI	SI				SI					
MODELLO ORGANIZZATIVO ⁽⁷⁾	5	0.00	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
REDDITO	1	0.00	SI	SI			SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Variabili con impatto prevalentemente negativo

Variabili con impatto parzialmente negativo

(1) L'impatto percentuale di ogni gruppo omogeneo di variabili è determinato riproponendo i coefficienti standardizzati in base al peso relativo di ogni funzione, le caselle vuote indicano che nessuna delle variabili del gruppo omogeneo ha avuto un impatto statisticamente significativo (p-value inferiore o uguale a 0.05) sul fabbisogno

(2) Polinomi della popolazione residente, queste variabili colgono la presenza di particolari economie di scala legate alla numerosità della popolazione residente

(3) Le scelte organizzative che concorrono alla determinazione del fabbisogno riguardano scelte gestionali non immediatamente modificabili nel breve periodo ed elementi di carattere qualitativo

(4) L'esogenità delle variabili legate agli investimenti è garantita dall'utilizzo dei valori medi relativi ai cinque anni precedenti

(5) Effetti fissi regionali

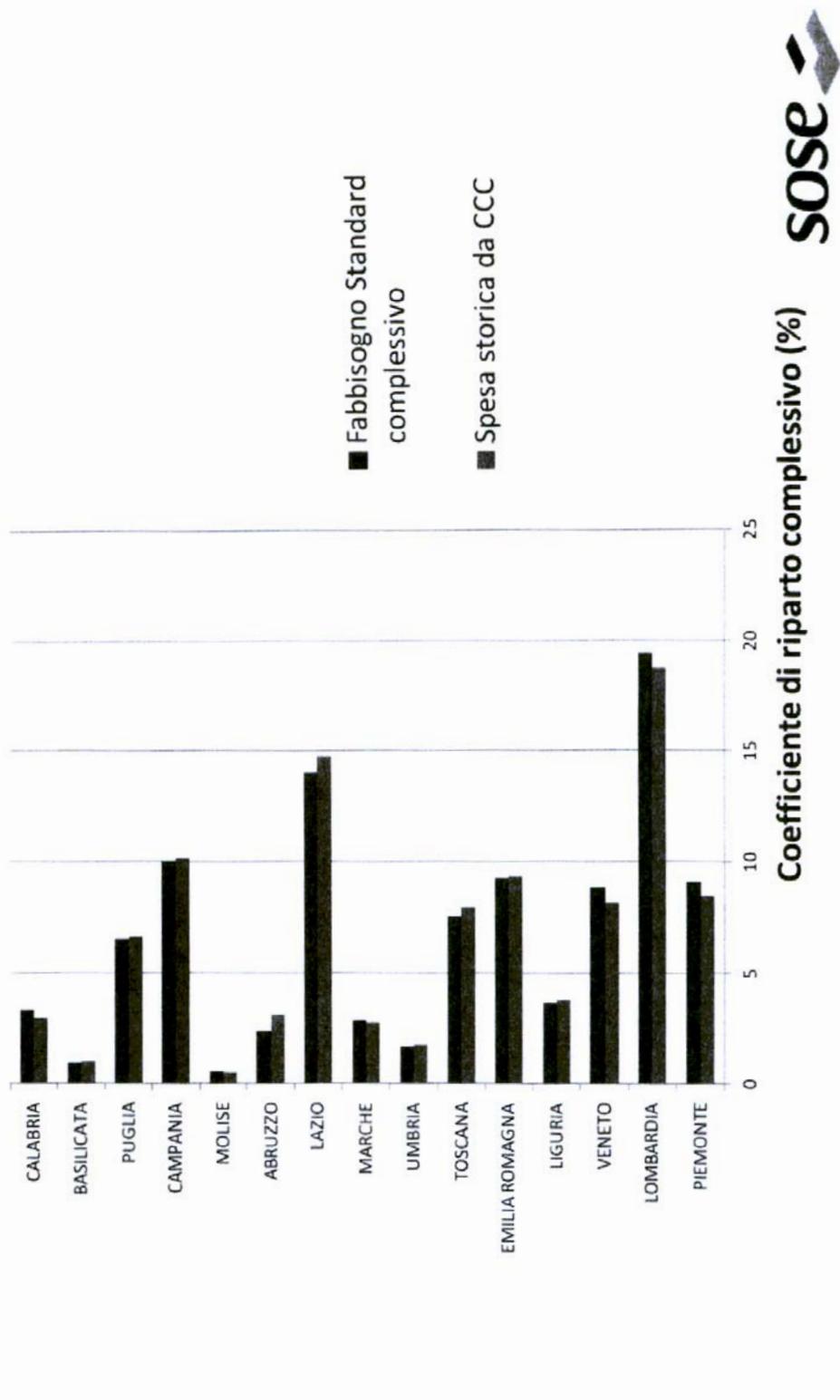
(6) L'esogenità delle variabili legate alle entrate è garantita dall'utilizzo dei valori medi relativi ai cinque anni precedenti

(7) Variabili dicotomiche relative alle forme associate (Unioni, Convenzioni, Comunità Montane ecc.)



CONFRONTO TRA FABBISOGNO E SPESA STORICA

Comuni (Spesa storica di riferimento del 2010)



€ 5,40



17STC0006030