

# NOTA METODOLOGICA

---

(ARTICOLO 6, COMMA 1 DEL DECRETO LEGISLATIVO 26 NOVEMBRE 2010, N. 216  
RIGUARDANTE LE “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DETERMINAZIONE DEI COSTI E DEI  
FABBISOGNI STANDARD DI PROVINCE, CITTÀ METROPOLITANE E COMUNI”)

## DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD PER LE PROVINCE

FP04U – FUNZIONI RIGUARDANTI LA  
GESTIONE DEL TERRITORIO

## INDICE

INTRODUZIONE.....	3
AMBITO DI RIFERIMENTO DELLE FUNZIONI RIGUARDANTI LA GESTIONE DEL TERRITORIO .....	4
IL CONTESTO TEORICO .....	6
LA RICOGNIZIONE DEI DATI DISPONIBILI E LA NECESSITÀ DEL QUESTIONARIO FP04U.....	7
IL QUESTIONARIO FP04U: DESCRIZIONE ANALITICA DEI QUADRI.....	10
LA RILEVAZIONE DEI DATI CON IL QUESTIONARIO FP04U.....	12
IDENTIFICAZIONE DELLE VARIABILI DI CONTESTO.....	14
DEFINIZIONE DEI LIVELLI DEI PREZZI.....	16
INDIVIDUAZIONE DEI MODELLI ORGANIZZATIVI.....	19
DEFINIZIONE DELLA FUNZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD.....	21
APPLICAZIONE METODOLOGIA PER IL CALCOLO DEL FABBISOGNO STANDARD .....	26
<b>ALLEGATI.....</b>	<b>29</b>
ALLEGATO 1 - MODELLO TEORICO DI RIFERIMENTO .....	29
ALLEGATO 2 - IL QUESTIONARIO FP04U.....	32
ALLEGATO 3 - MODALITÀ DI CALCOLO DELLA SPESA CORRENTE PER LA DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD .....	37
ALLEGATO 4 - FORMULE DI CALCOLO DELLE VARIABILI INDIPENDENTI.....	40
ALLEGATO 5 - COEFFICIENTI DELLA FUNZIONI DEI FABBISOGNI STANDARD.....	41
ALLEGATO 6 - COEFFICIENTI DI RIPARTO RELATIVI ALLA SPESA CORRENTE E AL FABBISOGNO STANDARD.....	42

---

## INTRODUZIONE

---

Il Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216 riguardante le “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei Fabbisogni Standard di Province, Città metropolitane e Comuni”, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 17 dicembre 2010, ha come descritto nell’articolo 1, la finalità di disciplinare la determinazione dei Fabbisogni Standard per Province e Comuni al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica.

L’avvio della fase transitoria per il superamento della spesa storica è prevista a partire dal 2013, con un passaggio graduale per gruppi di funzioni e con il completamento dell’entrata in vigore nel 2014.

In particolare, per le Province si analizzeranno le seguenti Funzioni fondamentali:

- Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
- 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).

Come descritto nell’art. 4, comma 1, del succitato Decreto Legislativo i Fabbisogni Standard, per ciascuna funzione fondamentale e i relativi servizi, tenuto conto delle specificità dei comparti dei Comuni e delle Province, saranno determinati attraverso le seguenti fasi metodologiche:

- a) Identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari, acquisiti sia da banche dati ufficiali esistenti sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari da inviare ai Comuni e alle Province, anche ai fini di una riclassificazione o integrazione delle informazioni contenute nei certificati contabili;
- b) Individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;
- c) Analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
- d) Individuazione di un modello di stima dei Fabbisogni Standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche;
- e) Definizione di un sistema di indicatori, anche in riferimento ai diversi modelli organizzativi ed agli obiettivi definiti, significativi per valutare l’adeguatezza dei servizi e consentire agli Enti Locali di migliorarli.

La presente Nota Metodologica è stata costruita seguendo tale percorso e ha per oggetto la determinazione dei Fabbisogni Standard per le Funzioni riguardanti la gestione del territorio.

Il calcolo è limitato alla spesa corrente di competenza finanziaria 2010, ovvero gli impegni di spesa di quell’anno di riferimento, al netto degli “Interessi passivi e oneri finanziari diversi”, degli “Oneri straordinari della gestione corrente” e degli “Ammortamenti di esercizio”.

Facendo riferimento ad un periodo diverso da quello di applicazione, i Fabbisogni Standard stimati in questa Nota non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario, ma sono solo di ausilio al calcolo dei coefficienti di riparto relativamente alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, che a loro volta concorrono alla determinazione di un coefficiente di riparto complessivo, che si renderà disponibile a conclusione della fase transitoria con la stima dei Fabbisogni Standard per tutte le sei funzioni fondamentali individuate dal Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216.

---

## AMBITO DI RIFERIMENTO DELLE FUNZIONI RIGUARDANTI LA GESTIONE DEL TERRITORIO

---

La presente nota metodologica si riferisce alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio analizzate con il questionario FP04U predisposto per le Province.

Sulla base dei dati contenuti nei Certificati di Conto Consuntivo relativi al 2010, le Funzioni riguardanti la gestione del territorio rappresentano per le Province delle Regioni a statuto ordinario il 10,9% in termini di spesa corrente rispetto alla spesa corrente complessiva delle sei funzioni fondamentali individuate dal Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216.

I servizi realizzati dalle Province nell'ambito delle Funzioni riguardanti la gestione del territorio sono poste a servizio di tutto l'Ente e degli Enti locali della Provincia e nello specifico interessano:

- Viabilità;
- Urbanistica e programmazione territoriale.

In particolare:

- I servizi relativi alla **Viabilità** interessano la rete viaria provinciale (circa 130 mila km di strade, di cui 35 mila km classificati come montane) così come venutasi ad incrementare ai sensi del decentramento amministrativo avviato nel 2000 e che ha visto trasferire alle Province, già proprietarie di 100 mila km di strade, altri 30 mila km trasferiti da Anas e Regioni, unitamente a circa 6000 dipendenti addetti al servizio.

Le Province provvedono alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle tratte di loro proprietà e competenza ma anche, come mera esemplificazione: sgombero neve, ripristino condizioni di sicurezza post incidenti, sostituzione barriere stradali obsolete o non più a norma, illuminazione, cartellonistica.

La rete viaria provinciale rappresenta il reticolo che assicura i collegamenti con la rete autostradale e le strade statali, connettendo l'intero sistema stradale del Paese.

Il servizio relativo alla viabilità opera dunque in connessione con le esigenze della viabilità locale di livello comunale, ma altresì deve corrispondere anche alle occorrenze di raccordo con il sistema viario statale e autostradale.

In via generale le principali attività che caratterizzano il servizio viabilità attengono a:

- progettazione e direzione lavori su viabilità nuova e preesistente, come manutenzione ordinaria straordinaria;
  - interventi specifici, quali sfalcio erba, manutenzione barriere e banchine, efficienza delle reti di scolo, ripristino sicurezza post incidente, spargimento materiale antigelo, ecc.;
  - gestione delle pratiche di esproprio;
  - gestione istanze scavi;
  - gestione passi carrabili e cartellonistica;
  - promozione di campagne finalizzate alla sicurezza stradale e alla mobilità sostenibile.
- Il servizio relativo all'**Urbanistica e programmazione territoriale** è relativo a tutta l'attività di programmazione del territorio, quale funzione tipicamente provinciale di area vasta, che viene assegnata e confermata alla provincia fin dalla Legge n.142/90 "nuovo ordinamento delle autonomie locali" e riconfermata dal TUEL D.Lgs. 267/00.  
La normativa vigente affida alla provincia il compito di redazione del piano territoriale di coordinamento, attraverso l'attività programmatica dei comuni, nel rispetto dei programmi e dei piani regionali. Ciò consente la determinazione degli indirizzi generali di assetto del territorio, indicando, in particolare, le diverse destinazioni d'uso, la localizzazione delle infrastrutture, le linee di intervento per la difesa del suolo e le aree dove è possibile e opportuno istituire parchi o riserve naturali.  
Il sistema costruito e delineato dalla Legge n.142/90 ha determinato, di fatto, un quadro di competenze differenziato sul territorio, che rimanda alle specifiche discipline regionali, secondo quanto previsto dal

decentramento amministrativo avviato dalla Legge n.59/97 ed attuato attraverso il D.Lgs. 112/98. In anticipo rispetto al nuovo Titolo V della Costituzione, infatti, il decentramento ha rovesciato il riparto delle competenze tra Stato e Regioni demandando allo Stato il fondamentale compito di identificare le linee principali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali e ambientali, alla difesa del suolo e alla articolazione territoriale delle reti infrastrutturali e delle opere di competenza statale, nonché al sistema delle città e delle aree metropolitane, mentre consolida un processo che vede l'ambito provinciale quale ambito ottimale per la definizione delle strategie e dello svolgimento di compiti amministrativi di dimensione territoriale, essenzialmente sovra comunale, che non potrebbero essere gestiti in modo accentrato a livello regionale ma che debbono trovare congrua localizzazione nella dimensione più propria, quella appunto provinciale.

In via generale le principali attività che caratterizzano il servizio di pianificazione territoriale attengono a:

- predisposizione e aggiornamento del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) in collaborazione con i diversi enti ed enti locali (comuni, comunità montane, ecc), quale strumento che determina gli indirizzi generali di assetto del territorio;
- attuazione del PTCP e integrazione con i piani paesistici ed i piani operativi dei comuni, predisposizione delle valutazioni ambientali strategiche VAS, predisposizione dei diversi piani di settore (ad esempio "piano Cave");
- assistenza tecnica ai comuni e collaborazione per attuazione dei contenuti dei PTCP;
- coordinamento delle politiche urbanistiche sovra comunali;
- attivazione e partecipazione alle diverse conferenze dei servizi necessari alla realizzazione dei piani;
- espressione dei diversi pareri di conformità richiesti dalla normativa nazionale e regionale.

---

## IL CONTESTO TEORICO

---

Il modello volto a misurare i Fabbisogni Standard degli Enti Locali dipende dal contesto teorico di riferimento e dai dati disponibili. In particolare, il modello teorico di riferimento si basa sull'interazione tra la domanda e l'offerta dei servizi pubblici locali espresse in termini unitari rispetto al numero dei beneficiari denominato di seguito *gruppo client*.

La domanda unitaria di servizio pubblico locale ( $g_e$ ), riportata nell'equazione (1) dipende dalle seguenti variabili:

- Variabili di contesto relative alla domanda ( $Q$ ), in grado di cogliere gli aspetti demografici e socio-economici relativi alla domanda;
- Reddito medio ( $R$ );
- Costo unitario del servizio pubblico locale ( $y$ ).

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

L'offerta unitaria del servizio pubblico locale in termini di costo unitario  $y$ , espressa nell'equazione (2), dipende dalle seguenti variabili:

- Livello dei fattori esogeni di carico ( $g_s$ ): si tratta degli output prodotti dalle Funzioni riguardanti la gestione del territorio a servizio di tutto l'Ente ed in generale di attività non direttamente riconducibili alle scelte locali;
- Livello di output endogeno del servizio pubblico ( $g_e$ );
- Vettore dei prezzi degli input ( $p$ );
- Variabili di contesto relative all'offerta ( $A$ ): si tratta, ad esempio, degli aspetti morfologici e socio-economici che non influenzano le preferenze/necessità locali circa il livello dei servizi pubblici, ovvero di quegli elementi esogeni che possono favorire oppure ostacolare, a parità di altre condizioni, la fornitura dei beni pubblici locali; sono incluse, inoltre, le tipologie di servizi offerti e di impiego del personale servizio che sono legate direttamente alle caratteristiche e alle esigenze del territorio.

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

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

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

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

Il principale vantaggio di valutare i Fabbisogni Standard attraverso la funzione di spesa è la possibilità di ottenere stime consistenti in quanto le variabili indipendenti sono rappresentate da variabili esogene. Per questo motivo la stima del fabbisogno basata su funzioni di spesa è l'approccio econometrico più utilizzato in ambito internazionale<sup>1</sup>.

L'equazione (3) esprime, in definitiva, il livello di spesa corrente unitario in funzione delle preferenze/necessità dei cittadini, delle altre caratteristiche dell'ente locale e dei fattori esogeni di carico.

Nell'**Allegato 1** si riporta una più completa descrizione del modello teorico di riferimento.

---

<sup>1</sup> OECD (1981), "Measuring local expenditure needs: the Copenhagen workshop", OECD urban management studies n. 4, H. Blöchliger et al. (2007) "Fiscal equalisation in OECD countries", OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, A. Reschovsky "Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program", in R. Boadway e A. Shah (2007) "Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice", World Bank.

B. Dafflon e P. Mischler (2007) "Expenditure needs equalisation at the local level: methods and practice" in J. Kim e J. Lotz (2007) "Measuring Local Government Expenditure Needs", The Copenhagen Workshop 2007

D. Rizzi e M. Zanette (2011) "I fabbisogni standard di spesa dei Comuni italiani", in *Politica Economica*, vol. Anno XXVII, n. 2.

---

## LA RICOGNIZIONE DEI DATI DISPONIBILI E LA NECESSITÀ DEL QUESTIONARIO FP04U

---

*La ricognizione delle fonti disponibili.* Le disposizioni in materia di determinazione dei Fabbisogni Standard delle Province (cfr. D. Lgs. n. 216 del 2010) individuano nel Certificato di Conto Consuntivo (CCC) una delle fonti da cui reperire i dati necessari per il calcolo dei Fabbisogni Standard. Le informazioni di natura strutturale ritenute fondamentali per la determinazione dei Fabbisogni Standard (ad esempio, dati sulla struttura demografica, numero delle unità locali e degli addetti per gruppi ATECO 2007, ecc.) sono state individuate in archivi provenienti da fonti ufficiali.

Ove possibile, si è preferito utilizzare informazioni provenienti da banche dati istituzionali quali ISTAT, Ministero dell'Interno, Agenzia del Territorio a garanzia di una maggiore omogeneità ed affidabilità dei dati stessi.

L'aggiornamento dei dati per l'annualità 2010, ove non disponibile pubblicamente, è stato richiesto e fornito dall'ISTAT, che lo stesso decreto individua come ente di cui è possibile avvalersi per lo svolgimento dell'attività. Il Ministero dell'Interno, oltre a fornire aggiornamenti sui CCC, è stato coinvolto per la fornitura di informazioni a livello provinciale.

*Il Certificato di Conto Consuntivo (CCC):* La fonte informativa finanziaria per la misurazione della spesa delle amministrazioni provinciali è rappresentata dai CCC, resi disponibili annualmente dal Ministero dell'Interno. I dati rilevati nei CCC, per accertamenti/incassi e impegni/pagamenti, costituiscono una rappresentazione sintetica delle informazioni contabili iscritte nel Rendiconto al Bilancio di ciascuna Amministrazione Provinciale. Nei CCC, i dati di spesa e di entrata sono suddivisi in quadri. Sia le spese di parte corrente (Quadro 4) sia le spese in conto capitale (Quadro 5) sono esposte tramite una classificazione di tipo funzionale e, per ciascuna funzione, un'articolazione per servizi che consente di evidenziare per le Funzioni riguardanti la gestione del territorio, le spese di:

- Viabilità;
- Urbanistica e programmazione territoriale.

Alla classificazione funzionale si aggiunge una distinzione per categoria economica che consente, per ciascuna funzione e per ogni servizio, di individuare le spese correnti secondo la seguente articolazione:

1. Personale;
2. Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime;
3. Prestazioni di servizi;
4. Utilizzo di beni di terzi;
5. Trasferimenti;
6. Interessi passivi e oneri finanziari diversi;
7. Imposte e tasse;
8. Oneri straordinari della gestione corrente;
9. Ammortamenti di esercizio.

*I limiti del Certificato di Conto Consuntivo.* I dati contabili raccolti nel CCC si sono rivelati non sufficienti al fine di determinare il costo effettivo delle Funzioni riguardanti la gestione del territorio. In particolare, da una valutazione dei dati, è emerso che se da un lato l'utilizzo come punto di partenza di una fonte maggiormente consolidata nel tempo, quale il CCC, ha il vantaggio di una maggiore stabilità dell'informazione fornita, dall'altra la forte eterogeneità contabile nella compilazione di tale conto e la natura di sintesi del documento stesso non consentono di individuare nel CCC l'unica fonte per la determinazione del costo effettivo delle Funzioni riguardanti la gestione del territorio. Le motivazioni sono molteplici e risiedono sia nella natura stessa del documento (ad esempio l'assenza di informazioni di dettaglio sulla spesa di personale, riassunta in un unico intervento) sia nell'eterogeneità contabile che caratterizza il trattamento di voci simili (ad esempio la difformità di comportamento tra gli enti nella contabilizzazione dei trattamenti accessori).

*I limiti delle informazioni provenienti da fonti istituzionali.* I dati provenienti da banche dati istituzionali, seppur necessari per la determinazione dei Fabbisogni Standard, non contengono alcune informazioni di dettaglio indispensabili per l'analisi delle Funzioni riguardanti la gestione del territorio. Non esistono, inoltre, informazioni

sulla quantità/qualità del servizio offerto e indicazioni di dettaglio che consentano di individuare le principali dotazioni strumentali, le unità locali in uso alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, le modalità di svolgimento e le forme di gestione del servizio.

Da quanto descritto appare evidente l'esigenza di raccogliere informazioni atte ad integrare, riclassificare e a volte correggere quanto disponibile nelle banche dati istituzionali.

*I tavoli tecnici.* Al fine di completare l'insieme di informazioni necessarie alla determinazione dei Fabbisogni Standard, sono stati organizzati tavoli tecnici di lavoro a cui hanno partecipato rappresentanti della SOSE, dell'UPI, nonché esperti di finanza degli Enti Locali e responsabili degli Uffici afferenti alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, di amministrazioni appartenenti ad aree territoriali differenti. In tal modo è stato possibile indagare le caratteristiche dei servizi svolti nonché mappare le possibili eterogeneità nell'offerta di tali servizi e nella contabilizzazione delle voci di spesa nel Certificato di Conto Consuntivo. Il risultato dei tavoli tecnici di lavoro è consistito nella predisposizione del Questionario FP04U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio.

*Il questionario FP04U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio.* Il Questionario FP04U è strutturato in dieci quadri (cui si aggiunge il Quadro Z per le Annotazioni), ognuno con contenuti e finalità distinte.

Una prima distinzione presente nel Questionario attiene alla suddivisione tra quadri strutturali e quadri contabili. I primi raccolgono informazioni sugli elementi specifici del territorio di competenza dell'Ente (Quadro A), sulle dotazioni di personale (Quadro D), sulle unità locali (Quadro E), sulle dotazioni strumentali (Quadro F), sui servizi svolti e output prodotti (Quadro M) e sulla forma organizzativa scelta per la gestione delle Funzioni riguardanti la gestione del territorio (Quadro N), mentre i secondi raccolgono specifici dati di entrata e di spesa (Quadro P, R, S e T).

Nel quadro Z delle Annotazioni l'Ente Locale può riportare indicazioni e osservazioni ritenute utili ai fini di una corretta comprensione di quanto riportato nel questionario ovvero può evidenziare specifiche particolarità non adeguatamente rilevate nei vari quadri.

Sono state inoltre predisposte le istruzioni per la compilazione dello stesso utili a supportare gli Enti Locali in tale fase.

Il Questionario è stato strutturato con l'obiettivo di migliorare e riclassificare le informazioni contenute nel CCC, nonché per raccogliere informazioni non disponibili da fonti ufficiali.

Nello specifico, il Questionario:

1. consente di mappare i principali servizi svolti nello svolgimento delle attività delle Funzioni riguardanti la gestione del territorio;
2. rileva una serie di elementi specifici del territorio non disponibili da altre fonti ufficiali (strade provinciali e regionali in gestione, impianti di pubblica illuminazione, passi carrai/accessi ecc.);
3. rileva le consistenze di personale e le relative spese, distinguendo le retribuzioni di fatto per tipologie contrattuali (personale dipendente non dirigente a tempo indeterminato, dirigente a tempo indeterminato, ecc.) e indicando separatamente le altre componenti del costo del personale (oneri riflessi a carico dell'Amministrazione per contributi obbligatori, Irap, ecc.);
4. fornisce la possibilità di indicare una percentuale media di utilizzo del personale addetto alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio. La percentuale viene indicata per ciascuna tipologia contrattuale. Gli addetti da indicare fanno riferimento sia al personale il cui costo è stato contabilizzato nel CCC alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, sia al personale il cui costo è stato contabilizzato in altre funzioni del CCC ma che opera di fatto in parte per le Funzioni riguardanti la gestione del territorio. Il personale è rilevato in unità annue così da rendere confrontabili personale a tempo pieno, personale part-time e personale che ha prestato servizio per parti di anno;
5. introduce, oltre alla colonna per l'indicazione delle spese contabilizzate nelle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, le colonne "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo" e "Altre Funzioni" per consentire all'Amministrazione Provinciale di indicare le spese afferenti le Funzioni riguardanti la gestione del territorio, ma contabilizzate in Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo o in altre funzioni del CCC;
6. consente di ricostruire la spesa effettiva per i Servizi oggetto dell'analisi, quando questa o parte di essa è sostenuta da soggetti terzi partecipati dall'Ente, rilevando le poste finanziarie in uscita, sia di parte corrente



che in conto capitale, a favore dei soggetti partecipati, e in entrata, per rimborsi o utili netti ricevuti da soggetti partecipati dall'Ente cui è stato esternalizzato il servizio;

7. introduce la possibilità di esplicitare analiticamente spese indirette che comunque incidono sul costo dei servizi svolti (spese per interventi di spargisale e/o spalaneve, spese per interventi di sfalcio erba, spese per manutenzione ordinaria delle strade, spese per consumi elettrici relativi ad impianti di pubblica illuminazione sulle strade provinciali ecc.), nonché spese tipicamente disomogenee tra enti in quanto legate a scelte gestionali differenti (spese per manutenzione, leasing o affitto di mezzi strumentali);
8. consente di mappare le spese correnti di carattere generale per il funzionamento dell'Ente (ad esempio spese pulizie, spese per utenze, spese per carburante ecc.) sulla base della classificazione funzionale adottata nel Certificato di Conto Consuntivo;
9. rileva le forme organizzative prescelte per lo svolgimento delle Funzioni riguardanti la gestione del territorio (gestione diretta o in forma associata), esplicitando i rapporti finanziari tra forme associate (contributo alle spese per la partecipazione a forme di gestione associata ed eventuali entrate connesse alla partecipazione a forme di gestione associata);
10. introduce la possibilità di indicare le entrate, per le Funzioni riguardanti la gestione del territorio, a cui corrisponde un rimborso specifico (si tratta ad esempio dei rimborsi per personale comandato o in convenzione) e le entrate per utili netti ricevuti da soggetti partecipati dall'Ente;
11. consente di evidenziare le unità locali e le principali dotazioni strumentali utilizzate per l'esercizio delle Funzioni riguardanti la gestione del territorio.

---

## IL QUESTIONARIO FP04U: DESCRIZIONE ANALITICA DEI QUADRI

---

Nell'**Allegato 2** è riportato il questionario FP04U relativo alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio.

Il Quadro A del questionario FP04U è riferito agli elementi specifici dell'Ente e contiene, ad esempio, informazioni sul numero di strade provinciali a doppia carreggiata (A01) o sul numero di impianti di pubblica illuminazione (A05). Obiettivo del Quadro è l'individuazione di una serie di informazioni, non desumibili da altre fonti, che determinano un carico di lavoro per il personale addetto alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio.

Il Quadro D è dedicato alle consistenze di personale e consente di individuare il personale effettivamente addetto alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, suddiviso nelle principali figure professionali (ad esempio, in D01 viene rilevato il personale non dirigente a tempo indeterminato, in D02 il personale dirigente a tempo indeterminato, ecc.). Nel Quadro D viene richiesto all'Amministrazione provinciale di indicare non solo le unità il cui costo è contabilizzato nelle Funzioni riguardanti la gestione del territorio ma anche le unità che, seppur contabilizzate in altre funzioni, risultano di fatto svolgere attività per le Funzioni riguardanti la gestione del territorio. Una seconda colonna, accanto a ciascuna qualifica, consente di specificare la percentuale di tempo che l'unità indicata (espressa in unità annue) dedica di fatto alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio. Questa colonna opera dunque una duplice "correzione" alle unità indicate: può sia ridurre il tempo delle unità contabilizzate nelle Funzioni riguardanti la gestione del territorio ma che svolgono anche altre funzioni, sia imputare il tempo dedicato alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio di unità il cui costo è contabilizzato su altre funzioni.

Il Quadro E è deputato a raccogliere informazioni sui locali adibiti alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, rilevando distintamente se si tratta di unità in proprietà, in affitto o in uso gratuito. Il dettaglio richiesto consente di avere l'informazione relativamente al Numero complessivo di unità locali (E01) e alla Superficie dei locali (E02, E03, E04). L'obiettivo di tale Quadro è quello di monitorare le Amministrazioni provinciali che sostengono spese d'affitto, quelle che hanno unità locali di proprietà e quelle che utilizzano unità locali a titolo gratuito.

Il Quadro F è finalizzato a raccogliere indicazioni sulle principali dotazioni strumentali che caratterizzano le Funzioni riguardanti la gestione del territorio (autoveicoli, spalaneve, spargisale ecc.).

Il Quadro M rileva informazioni sui principali servizi svolti nell'ambito delle Funzioni riguardanti la gestione del territorio (Concessioni, Autorizzazioni, Interventi ecc.).

Il Quadro N ha l'obiettivo di individuare le varie forme associative (gestione in forma associata in consorzio, in convezione, altre forme di gestione associata) alle quali la Provincia aderisce in riferimento alla gestione delle Funzioni riguardanti la gestione del territorio.

Nel Quadro P sono richieste informazioni relative al numero dei soggetti partecipati dall'Ente e informazioni riguardanti le spese di esternalizzazione, in conto corrente e in conto capitale, connesse ai servizi affidati a soggetti partecipati dall'Ente.

Il Quadro R richiede il dettaglio di alcune voci di entrata riferite alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, informazioni significative per la determinazione di un costo effettivo, ovvero entrate con specifica destinazione che vanno a rettificare valori di spesa: è il caso delle entrate per rimborsi per personale comandato o in convenzione presso altre Amministrazioni (R05).

Il Quadro S rappresenta un quadro di dettaglio delle spese indicate nel CCC negli interventi da 2 a 5 e ha una duplice finalità: da una parte esplicita importanti voci di spesa non altrimenti desumibili dal CCC, (ad esempio le spese per utenze (S09), le spese per interventi di spargisale e spalaneve (S01) e le spese per interventi di sfalcio erba (S02)), dall'altra consente di attribuire spese di carattere generale identificabili come appartenenti alla Funzione oggetto di indagine, tenendo conto della contabilizzazione seguita nel CCC. Questa scelta ha come obiettivo l'omogeneizzazione contabile di importi suscettibili di diversa contabilizzazione tra Amministrazioni Provinciali (alcuni Enti contabilizzano le spese di carattere generale nelle Funzioni generali di Amministrazione, di Gestione e di Controllo, altri le imputano pro quota sulle singole funzioni). Il Quadro S esplicita, poi, le spese non attinenti la gestione corrente in senso stretto (ad esempio le spese per locazione degli immobili (S03), le

spese per leasing (S07) e per noleggio dei mezzi strumentali (S06), le spese per manutenzione di mezzi strumentali (S04), che verranno utilizzate per omogeneizzare il confronto tra Amministrazioni.

Il Quadro T attiene, infine, alle spese di personale. Tale Quadro nasce in complementarità del Quadro D sulle consistenze di personale e consente di rilevare le principali componenti del costo del personale (retribuzioni, oneri riflessi, Irap, ecc.) distinguendo le retribuzioni per qualifiche. Ancora una volta il Quadro è stato concepito per consentire all'Amministrazione di indicare spese contabilizzate in altre funzioni ma attribuibili alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio (come ad esempio nel caso dei trattamenti accessori, contabilizzati da alcune Amministrazioni Provinciali nelle Funzioni generali di Amministrazione, di Gestione e di Controllo e da altre nelle funzioni specifiche). Il Quadro T contiene quindi un'informazione aggiuntiva di grande importanza, ovvero fornisce un dettaglio analitico della spesa di personale che, per le funzioni oggetto del questionario, è pari in media al 45,9% della spesa corrente, consentendo di determinare un prezzo del fattore lavoro.

---

## LA RILEVAZIONE DEI DATI CON IL QUESTIONARIO FP04U

---

Ai fini della determinazione dei Fabbisogni standard relativi alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, a norma del D.Lgs. 216/2010, è stato predisposto il questionario FP04U, che in base al comma 4, art. 8, del citato D.Lgs., è stato somministrato alle 86 Province appartenenti ai territori delle regioni a statuto ordinario.

Per la somministrazione, compilazione e trasmissione dei questionari, è stato predisposto un portale web, Progetto Fabbisogni Standard, appositamente progettato e dedicato alla gestione dei questionari stessi.

Alla data del 1° Febbraio 2013 ha risposto al questionario la totalità delle Province.

Terminata la fase di acquisizione dei dati del questionario è iniziata la fase di controllo della qualità delle informazioni in essi contenute.

In considerazione dell'elevato numero di variabili strutturali e contabili da esaminare, si sono implementate procedure di *data cleaning*. Per ciascuna variabile del questionario sono state predisposte: la distribuzione percentilica, le statistiche descrittive e alcune statistiche elementari (normalizzate rispetto alla popolazione residente di ciascun Ente e rispetto al numero di dipendenti presenti nel questionario) con la segnalazione dei valori anomali.

Inoltre è stata effettuata un'analisi testuale delle informazioni presenti nel campo "Annotazioni" del questionario (quadro Z), al fine di classificare le indicazioni e le osservazioni segnalate dagli Enti Locali utili ai fini di una corretta comprensione di quanto riportato nel questionario.

Sulla base di tali analisi sono stati selezionati i controlli utili ad individuare le situazioni per le quali è stata necessaria una segnalazione all'Ente Locale per gravi incoerenze riscontrate nei dati (attività di controllo della qualità dei dati).

Per il questionario FP04U sono stati contattate, via posta elettronica ordinaria e via telefono, 22 Province per la presenza totale di 29 anomalie, corrispondenti a gravi incoerenze riscontrate nei dati dichiarati, con la finalità di validare o modificare dette anomalie. Inoltre, sono state definite le modalità ed è stato avviato un flusso di lavoro al fine di consentire all'Ente Locale di correggere o di confermare, con relativa motivazione, i dati inseriti nei questionari e segnalati dai controlli di qualità.

Le principali incoerenze riscontrate sono di seguito riportate:

- Numero di Unità di persona/anno, dedicate alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, dei dipendenti dichiarati nella prima colonna del quadro D pari alla percentuale di tempo lavoro di Unità persona/anno indicata nella seconda colonna;
- Percentuale di tempo lavoro di unità persona/anno, dedicate alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, dei dipendenti dichiarata nella seconda colonna del Quadro D pari al numero di Unità di persona/anno indicate nella prima colonna.
- Indicazione di spese per esternalizzazioni a fronte di numero di soggetti partecipati dall'Ente cui è stato esternalizzato il servizio pari a zero (P01);
- Indicazione di spese connesse alla partecipazione in forma di gestione associata a fronte di numero delle forme associate pari a zero (N01, N02, N04);
- Assegnazione anomala delle spese per il personale dedicato alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio alle funzioni in cui queste sono state contabilizzate;
- Spesa IRAP relativa al personale dedicato alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio dichiarata nel rigo T13 alle colonne 1 e 2 del questionario FP04U complessivamente superiore all'importo dichiarato nel Certificato di Conto Consuntivo nel Quadro 4 al rigo 140 colonna 7;
- Mancata compilazione dei quadri del questionario di natura strutturale (Quadri A, D, E, F, M);
- Valori anomali delle singole variabili del questionario.

Nella **Tabella 1** è riportata la distribuzione delle Province oggetto del questionario FP04U per classe dimensionale, per area territoriale e per regione.

**Tabella 1 – Distribuzione delle Province oggetto di analisi per classi dimensionali, area territoriale e regione**

<b>Classe dimensionale</b>	<b>Province totali oggetto del questionario (A)</b>	<b>Province che hanno risposto (B)</b>	<b>% (B/A)</b>
Fino a 200.000 Abitanti	9	9	100,0
200.000 - 250.000 Abitanti	13	13	100,0
250.000 - 350.000 Abitanti	14	14	100,0
350.000 - 450.000 Abitanti	17	17	100,0
450.000 - 800.000 Abitanti	13	13	100,0
800.000 - 1.500.000 Abitanti	16	16	100,0
Oltre 1.500.000 Abitanti	4	4	100,0
<b>Area territoriale</b>			
Nord-ovest	24	24	100,0
Nord-est	16	16	100,0
Centro	22	22	100,0
Sud	24	24	100,0
<b>Regione</b>			
Piemonte	8	8	100,0
Lombardia	12	12	100,0
Veneto	7	7	100,0
Liguria	4	4	100,0
Emilia-Romagna	9	9	100,0
Toscana	10	10	100,0
Umbria	2	2	100,0
Marche	5	5	100,0
Lazio	5	5	100,0
Abruzzo	4	4	100,0
Molise	2	2	100,0
Campania	5	5	100,0
Puglia	6	6	100,0
Basilicata	2	2	100,0
Calabria	5	5	100,0
<b>TOTALE</b>	<b>86</b>	<b>86</b>	<b>100,0</b>

## IDENTIFICAZIONE DELLE VARIABILI DI CONTESTO

Ai fini della determinazione dei Fabbisogni Standard in relazione alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio è stata creata una banca dati che contiene il patrimonio informativo degli Enti Locali proveniente dagli archivi dei Certificati di Conto Consuntivo, forniti dal Ministero dell'Interno per l'anno 2010, integrati con le informazioni presenti nei questionari e con i dati desumibili da fonti ufficiali.

Il contesto teorico di riferimento fornisce indicazioni precise circa l'individuazione delle variabili da utilizzare nel processo di stima.

In particolare, si possono individuare cinque tipologie di variabili di seguito elencate:

- la prima include gli aspetti demografici e socio-economici necessari a catturare le preferenze/necessità locali circa la domanda di servizi pubblici (variabili di contesto relative alla domanda);
- la seconda è composta dalle caratteristiche ambientali che influiscono sulla produttività totale dei fattori (variabili di contesto relative all'offerta);
- la terza è costituita dai prezzi dei fattori produttivi;
- la quarta comprende il gruppo client di riferimento che per le Funzioni riguardanti la gestione del territorio corrisponde alla Popolazione residente al 31/12/2010 di fonte ISTAT.
- l'ultima è rappresentata da un insieme di variabili relative a fattori esogeni di carico.

Ai fini della definizione dei Fabbisogni Standard degli Enti Locali sono state individuate delle variabili in grado di valutare gli aspetti socio-economico necessari a catturare le preferenze/necessità locali circa la domanda di servizi pubblici (variabili di contesto relative alla domanda) e delle variabili in grado di cogliere le caratteristiche ambientali che influiscono sulla produttività totale dei fattori e che modificano, a parità di domanda, il costo di fornitura del servizio (variabili di contesto relative all'offerta).

Ai fini della determinazione della funzione dei Fabbisogni Standard, sono state utilizzate le seguenti tipologie di variabili che verranno illustrate in dettaglio nei paragrafi successivi:

- Variabili di contesto desumibili da fonti ufficiali;
- Variabili di contesto desumibili dal questionario;
- Livello dei prezzi;
- Fattori esogeni di carico.

Si riporta di seguito la **Tabella 2** riguardante le variabili di contesto desunte da fonti ufficiali. Tali variabili sono state individuate nell'ambito dei tavoli tecnici di lavoro a cui hanno partecipato rappresentanti della SOSE, dell'ISTAT e dell'UPI.

**Tabella 2: Variabili di contesto desumibili da fonti ufficiali**

Categoria	Variabile di contesto	Fonte	Anno
Dati generali	Numeri di comuni appartenenti alla provincia	ISTAT	2010
	Superficie totale della provincia	CCC - Quadro 1	2010
	Superficie territoriale	ISTAT	2010
	Classificazione sismica	ISTAT	2010
	Lunghezza delle strade della provincia	ISTAT	2009
	Lunghezza totale delle strade provinciali	CCC - Quadro 1	2010
	Lunghezza totale delle strade provinciali in territorio montano	CCC - Quadro 1	2010
Popolazione	Popolazione residente	ISTAT	2010
Investimenti	Interventi per investimenti (media 2008-2009 deflazionata)	CCC - Quadro 5 Rigo 80 Colonna 11	2008-2009

Per la variabile interventi per investimenti si fa riferimento alla media del totale interventi per investimenti (Impegni) in conto capitale dei Certificati di Conto Consuntivo per gli anni 2008-2009, afferenti alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, opportunamente deflazionata. Alle Province di Monza e della Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani, che sono state istituite nel 2009 e che hanno presentato per la prima volta i Certificati di Conto Consuntivo nel 2010, è stato imputato, per gli anni 2008 e 2009, il valore procapite degli investimenti delle Province di provenienza (rispettivamente Milano, Ascoli Piceno, Bari e Foggia), eventualmente ponderato sulla base del numero di abitanti.

Tramite il questionario sono state acquisite le informazioni ritenute utili a completare la caratterizzazione del contesto relativo alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, con la richiesta di alcune variabili non direttamente ottenibili da fonti ufficiali esterne all'Ente.

Tali variabili, che si riferiscono ad elementi specifici del territorio in cui l'Ente locale svolge i servizi inerenti alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, sono elencate nella **Tabella 3**.

**Tabella 3: Variabili di contesto desumibili dal questionario**

Argomento	Variabile di Contesto	Fonte	Anno
Elementi specifici del territorio	A01 Strade provinciali a doppia carreggiata (Km)	Questionario FP04U	2010
	A02 Strade regionali in gestione della Provincia (Km)	Questionario FP04U	2010
	A03 Barriere stradali delle strade provinciali o in gestione della Provincia (Km)	Questionario FP04U	2010
	A04 Barriere stradali delle strade provinciali o in gestione della Provincia - di cui fon-assorbenti (Km)	Questionario FP04U	2010
	A05 Impianti di pubblica illuminazione (punti luce/lampioni) su strade provinciali o in gestione della Provincia (Numero)	Questionario FP04U	2010
	A06 Passi carrai/accessi su strade provinciali o in gestione della Provincia (numero per chilometro) (Numero)	Questionario FP04U	2010
	A07 Veicoli circolanti su strade provinciali o in gestione della Provincia rilevati ai sensi dell'art. 13 del Codice della Strada (Numero)	Questionario FP04U	2010
	A08 % Traffico pesante/commerciale (sul traffico complessivo delle strade provinciali o in gestione della Provincia)	Questionario FP04U	2010
	A09 Centro di Sicurezza Stradale provinciale (Si/No)	Questionario FP04U	2010
	A10 Catasto Stradale provinciale (Si/No)	Questionario FP04U	2010

Inoltre, con il questionario FP04U, sono state richieste informazioni, in possesso esclusivo dell'Ente e non disponibili da banche dati ufficiali, relative ai servizi erogati e ai fattori esogeni di carico.

Le variabili relative ai fattori esogeni di carico sono elencate in **Tabella 4**.

In particolare, un output può essere considerato come "esogeno" quando:

- è relativo a servizi obbligatoriamente previsti dalla legge;
- è connesso ad attività non direttamente riconducibili alle scelte locali, ma è direttamente collegato alla domanda espressa da altre Amministrazioni e da altri soggetti esterni all'Ente Locale.

**Tabella 4: Fattori esogeni di carico**

Argomento	Variabili	Fonte	Anno
Output prodotti dalle Funzioni riguardanti la gestione del territorio a servizio di tutto l'Ente	M05 Interventi spargisale e/o spalaneve	Questionario FP04U	2010
	M06 Interventi di manutenzione straordinaria	Questionario FP04U	2010
	M15 Pareri di compatibilità con il PTCP	Questionario FP04U	2010
	M16 Conferenze di servizio	Questionario FP04U	2010
	M17 Interventi di asfaltatura	Questionario FP04U	2010
	M18 Interventi di sfalcio	Questionario FP04U	2010

---

## DEFINIZIONE DEI LIVELLI DEI PREZZI

---

Per le Funzioni riguardanti la gestione del territorio è stato considerato il seguente livello dei prezzi dei fattori produttivi:

- il livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio;
- la spesa media del personale per addetto;
- il livello delle retribuzioni del settore privato.

**Tabella 5: Livelli dei prezzi dei fattori produttivi**

Livelli dei prezzi dei fattori produttivi	Fonte	Anno
Livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio	Agenzia del Territorio	2010
Spesa media del personale per addetto	Questionario FP04U	2010
Livello delle retribuzioni nel settore privato	Banca dati degli Studi di Settore	2010

Di seguito sono riportati i criteri utilizzati per il calcolo dei livelli dei prezzi.

### ***Livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio***

Lo studio territoriale del livello delle “Locazioni immobiliari ad uso ufficio” ha avuto come obiettivo la determinazione, per singola Provincia, dei valori di riferimento delle locazioni degli immobili per uso ufficio.

I dati presi in considerazione per l’analisi provengono dall’Osservatorio sul Mercato Immobiliare (OMI) dell’Agenzia del Territorio riferiti all’anno 2010.

I dati dell’OMI contengono, per ogni Comune, il valore minimo e il valore massimo di locazione degli immobili (euro mensili al metro quadro) distinti per:

- Tipologia;
- Stato conservativo;
- Fascia comunale;
- Zona comunale.

Nell’analisi sono state esaminate le tipologie di immobili ad uso “uffici”.

Considerando che non sono sempre presenti per ogni tipologia di immobile le tre modalità (scadente, normale, ottimo) che ne contraddistinguono lo stato conservativo, nell’analisi sono stati considerati i prezzi di locazione minimi e massimi degli immobili relativi alla modalità normale se presente, altrimenti quelli relativi alla modalità ottima.

I dati relativi alla fascia comunale (centrale, semicentrale, periferica, rurale e suburbana) sono disponibili a livello di singola zona comunale. Ad ogni fascia comunale appartengono una o più zone comunali a seconda della grandezza del Comune.

Nella prima fase l’obiettivo della procedura è stato quello di individuare, per ogni Comune, il valore di riferimento delle locazioni.

Tale prezzo è stato ottenuto calcolando la media geometrica<sup>2</sup> tra il valore minimo e il valore massimo delle locazioni degli immobili a livello di singola zona comunale.

I valori desunti per zone comunali sono stati successivamente aggregati al livello superiore (fascia comunale) mediante l’utilizzo della media geometrica.

Infine, attraverso il calcolo della media geometrica dei diversi valori ottenuti per fasce comunali, si è ottenuto il prezzo di riferimento per Comune.

---

<sup>2</sup> L’utilizzo della media geometrica rispetto a quella aritmetica ha permesso di ridurre l’influenza dei valori estremi della distribuzione.



In caso di assenza dei dati OMI sulle locazioni, sono stati assegnati i valori di locazione relativi al Comune confinante<sup>3</sup> più simile in termini di numero di residenti<sup>4</sup>. Il metodo descritto è stato applicato in modo iterativo fino all'assegnazione dei valori di locazione ad ogni Comune.

I valori a livello provinciale sono ottenuti calcolando la media ponderata con la popolazione residente dei Comuni appartenenti a ciascuna Provincia.

Il “Livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio” coglie sia il livello dei prezzi di alcuni fattori produttivi sia il livello di benessere e di sviluppo economico del territorio.

### ***Spesa media del personale per addetto***

Di seguito sono riportati i criteri utilizzati per il calcolo del livello dei prezzi “Spesa media del personale per addetto”.

Tale indicatore viene calcolato come rapporto tra la somma delle singole voci riportate in **Tabella 6** e il totale degli addetti calcolato come somma delle voci del questionario FP04U: Personale dipendente non dirigente con contratto a tempo indeterminato (D01), Personale dipendente dirigente con contratto a tempo indeterminato (D02), Incarichi conferiti ai sensi dell'art.110, commi 1 e 2 D. Lgs. n. 267/2000 (D03), Personale dipendente non dirigente con contratto a tempo determinato (D04), Personale previsto dall'art. 90 del D. Lgs. 267/2000 (D08), Dipendenti comandati presso altri enti (D10), Dipendenti distaccati presso altri enti (D11), Personale in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004) (D07).

Se il totale degli addetti risulta pari a zero, la Spesa media del personale per addetto viene posta uguale a zero.

**Tabella 6: Modalità di calcolo delle spese del personale (ad esclusione di LSU, COCOCO e art. 76)**

<b>Variabile</b>	<b>Nome Variabile</b>	<b>Voci del questionario<sup>5</sup></b>
Costo del lavoro del personale dipendente non dirigente a tempo indeterminato	Costo_dip_ind	(T01-T02) + quota(T12) + quota(T13) + quota(T17-T18)
Costo del lavoro del personale dipendente dirigente a tempo indeterminato	Costo_dir_ind	(T03-T04) + quota(T12) + quota(T13) + quota(T19-T20)
Costo del lavoro del personale dipendente non dirigente a tempo determinato	Costo_dip_det	T05 + quota(T12) + quota(T13) + quota(T17-T18)
Costo del lavoro per incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110 commi 1 e 2 D. Lgs. 267/2000	Costo_dir_det	T06 + quota(T12) + quota(T13) + quota(T19-T20)
Costo del lavoro per personale in convenzione	Costo_conv	T09+ quota(T12) + quota(T13) + quota(T17-T18)
Costo del lavoro del personale previsto dall'art. 90 D. Lgs. 267/2000	Costo_90	T10 + quota(T12) + quota(T13) + quota(T17-T18)
Costo del lavoro per rimborsi ad altre amministrazioni per personale in posizione di comando	Costo_comando	T15
Altre spese	Costo_altro	T14+T21+T22 + Quote non suddivisibili

Anche se la “Spesa media del personale per addetto” può essere considerata una variabile endogena, diverse motivazioni sostengono la tesi che possa considerarsi esogena. Innanzitutto una larga parte del salario stesso è largamente predeterminato e solo alcune componenti sono oggetto di contrattazione decentrata. Inoltre, è probabile che nel breve periodo gli spazi di manovra per le singole amministrazioni siano del tutto contenuti. La composizione professionale, l'anzianità di servizio ed il peso dei diversi istituti retributivi non sono certo modificabili nel breve periodo. Ciò significa che i Fabbisogni Standard dovranno incorporare valori del costo del

<sup>3</sup> Per ciascun Comune sono stati individuati i 4 Comuni più vicini in termini di distanza in linea d'aria in base ai dati cartografici Istat aggiornati al 31 dicembre 2010.

<sup>4</sup> Fonte Istat, Popolazione residente al 31/12/2010.

<sup>5</sup> Nel calcolo sono utilizzate le colonne del quadro T del questionario FP04U. Le quote sono da calcolare in proporzione alla voce base.

lavoro non troppo diversi da quelli di fatto. Sarebbe invece da riservare al lungo periodo l'imposizione di valori di costo del lavoro più stringenti.

### ***Livello delle retribuzioni nel settore privato***

Per il calcolo del livello generale delle retribuzioni private è stata presa in considerazione l'intera banca dati degli Studi di Settore per l'anno 2010 e per ogni impresa è stato calcolato il rapporto tra le "Spese per lavoro dipendente e per altre prestazioni diverse da lavoro dipendente afferenti l'attività dell'impresa" ed il numero di personale dipendente.

Dopo aver scartato le retribuzioni per addetto normalizzato pari a zero o oltre i 120.000 euro, i valori a livello provinciale sono ottenuti calcolando la media ponderata con la popolazione residente dei Comuni appartenenti a ciascuna Provincia.

Il livello delle retribuzioni nel settore Privato è stato individuato al fine di rilevare il costo del lavoro relativo ai servizi esternalizzati dall'Ente Locale.

---

## INDIVIDUAZIONE DEI MODELLI ORGANIZZATIVI

---

I modelli organizzativi emersi dalle analisi del questionario FP04U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio su 86 Province elaborabili sono i seguenti:

### ***Modello 1) Province con elevato ricorso a forme di esternalizzazione***

Numerosità: 9 Province.

Il gruppo è costituito dalle Province che ricorrono in modo consistente a forme di esternalizzazione per l'erogazione dei servizi delle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, attraverso soggetti partecipati dall'Ente.

Tali Enti Locali sostengono rilevanti Spese correnti per esternalizzazioni, in media pari al 35,5% della Spesa corrente utilizzata per la stima dei Fabbisogni Standard.

Per il calcolo delle Spese correnti per esternalizzazioni sono state utilizzate le seguenti variabili:

- P02 – Spese per acquisto di beni e prestazioni di servizi sostenute a favore dei soggetti partecipati dall'Ente cui è stato esternalizzato il servizio;
- P03 – Spese per il personale distaccato sostenute a favore dei soggetti partecipati dall'Ente cui è stato esternalizzato il servizio;
- P04 – Spese correnti per trasferimenti a favore dei soggetti partecipati dall'Ente cui è stato esternalizzato il servizio;

### ***Modello 2) Province con basso ricorso a forme di esternalizzazione***

Numerosità: 77 Province.

Il gruppo è costituito dalle Province che effettuano un basso ricorso a forme di esternalizzazione.

Tali Enti Locali sostengono Spese correnti per esternalizzazioni in media pari allo 0,4% della Spesa corrente utilizzata per la stima dei Fabbisogni Standard.

**Tabella 7 - Distribuzione delle Province per classe dimensionale, modello organizzativo, area territoriale e regione**

Classe dimensionale	Totale	Modello organizzativo			
		1) Province con elevato ricorso a forme di esternalizzazione		2) Province con basso ricorso a forme di esternalizzazione	
		Numero	%	Numero	%
Fino a 200.000 Abitanti	9	1	11,11	8	88,89
200.000 - 250.000 Abitanti	13	1	7,69	12	92,31
250.000 - 350.000 Abitanti	14			14	100,00
350.000 - 450.000 Abitanti	17	1	5,88	16	94,12
450.000 - 800.000 Abitanti	13	1	7,69	12	92,31
800.000 - 1.500.000 Abitanti	16	5	31,25	11	68,75
Oltre 1.500.000 Abitanti	4			4	100,00
<b>Area territoriale</b>					
Nord-ovest	24			24	100,00
Nord-est	16	4	25,00	12	75,00
Centro	22			22	100,00
Sud	24	5	20,83	19	79,17
<b>Regioni</b>					
Piemonte	8			8	100,00
Lombardia	12			12	100,00
Veneto	7	4	57,14	3	42,86
Liguria	4			4	100,00
Emilia-Romagna	9			9	100,00
Toscana	10			10	100,00
Umbria	2			2	100,00
Marche	5			5	100,00
Lazio	5			5	100,00
Abruzzo	4			4	100,00
Molise	2			2	100,00
Campania	5	1	20,00	4	80,00
Puglia	6	3	50,00	3	50,00
Basilicata	2			2	100,00
Calabria	5	1	20,00	4	80,00
<b>TOTALE</b>	<b>86</b>	<b>9</b>	<b>10,47</b>	<b>77</b>	<b>89,53</b>

---

## DEFINIZIONE DELLA FUNZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD

---

Al fine di determinare la “Funzione dei Fabbisogni Standard” per le Funzioni riguardanti la gestione del territorio si è ricorso alla Regressione Lineare Multipla.

La Regressione Lineare Multipla è una tecnica statistica che permette di interpolare i dati con un modello statistico-matematico che descrive l'andamento della variabile dipendente in funzione di una serie di variabili indipendenti.

La stima della “Funzione dei Fabbisogni Standard” è stata effettuata individuando la relazione tra la spesa corrente procapite (variabile dipendente) e l'insieme delle variabili indipendenti, descritte nei precedenti paragrafi “*Identificazione delle variabili di contesto*” e “*Definizione dei livelli dei prezzi*”, all'interno di un modello lineare.

Le modalità di calcolo della spesa corrente ai fini della determinazione dei Fabbisogni Standard sono riportate nell'**Allegato 3**.

Nel modello di stima della “Funzione dei Fabbisogni Standard” la spesa corrente è stata rapportata alla popolazione residente al 31/12/2010, che costituisce il gruppo client di riferimento per le Funzioni riguardanti la gestione del territorio.

L'utilizzo, come variabile dipendente, della spesa corrente procapite è preferibile in quanto permette di ridurre i problemi di eteroschedasticità presenti nei dati.

Le tipologie di variabili indipendenti utilizzate nel processo di stima della “Funzione dei Fabbisogni Standard” sono di seguito elencate:

- le **variabili di contesto relative alla domanda**, che misurano gli aspetti demografici e socio-economici necessari a catturare le preferenze/necessità locali circa la domanda dei Servizi relativi alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- le **variabili di contesto relative all'offerta**, composte dalle caratteristiche ambientali che influiscono sulla produttività totale dei fattori produttivi;
- il **livello dei prezzi dei fattori produttivi**;
- la **tipologia di servizio offerto**;
- i **fattori esogeni di carico**.

Di seguito viene riportata la specificazione del modello utilizzato per la determinazione dei Fabbisogni Standard:

$$y_i = \alpha + \beta'X_i + \gamma'W_i + \delta'Z_i + \varepsilon_i \quad (4)$$

$y_i$  è la variabile dipendente del modello dei Fabbisogni Standard (la spesa corrente procapite definita nell'**Allegato 3**).

$X_i$  comprende le variabili indipendenti del modello dei Fabbisogni Standard che possono essere utilizzate sia nella fase di costruzione sia nella fase di applicazione del modello dei Fabbisogni Standard. Considerando l'equazione (3) si tratta principalmente delle variabili di contesto relative alla domanda ( $Q$ ), delle variabili di contesto relative all'offerta e alla tipologia del servizio ( $A$ ), delle variabili relative ai prezzi dei fattori produttivi ( $p$ ) e dei fattori esogeni di carico ( $g_s$ ).

$W_i$  sono le variabili indipendenti del modello dei Fabbisogni Standard che possono diventare variabili “obiettivo” per l'Ente Locale. Tali variabili possono essere utilizzate così come dichiarate dall'Ente in fase di costruzione della “funzione dei Fabbisogni Standard”, in modo da evitare possibili distorsioni nella stima della funzione; mentre nella fase di applicazione della metodologia tale variabile può assumere valori “obiettivo” ( $w^*$ ) da raggiungere per l'Ente Locale. Rientra tra le variabili  $W_i$  la lunghezza delle strade regionali in gestione della Provincia (A02).

$Z_i$  sono le variabili indipendenti del modello dei fabbisogni standard che possono spiegare i differenziali di costo relativi ai modelli organizzativi utilizzati dall'Ente Locale per la gestione dei servizi relativi alle Funzioni

riguardanti la gestione del territorio. Tali variabili sono utilizzate in fase di costruzione della “Funzione dei Fabbisogni Standard”, in modo da catturare la componente di variabilità connessa con i modelli organizzativi e ottenere, di conseguenza, stime dei coefficienti consistenti; mentre nella fase di applicazione della metodologia tali variabili vanno annullate in modo da attribuire ad ogni Provincia un fabbisogno standard che non dipende dalle scelte organizzative finora adottate.

$\alpha, \beta, \gamma, \delta$  sono i coefficienti che verranno stimati con il metodo di regressione di seguito descritto.

$\varepsilon_i$  rappresenta l'errore di regressione, di media zero, incorrelato con  $\mathbf{X}_i, \mathbf{W}_i$  e  $\mathbf{Z}_i$ , ma potenzialmente eteroschedastico.

La scelta delle variabili indipendenti significative della “Funzione dei Fabbisogni Standard” è stata effettuata con il metodo “Stepwise”, validata anche da un approccio “general-to-specific” e “specific-to-general”.

La stima dei coefficienti della “Funzione dei Fabbisogni Standard” è stata ottenuta utilizzando il metodo dei minimi quadrati ordinari (OLS), controllando l'eventuale presenza di eteroschedasticità tramite la matrice di covarianza proposta da MacKinnon and White (1985)<sup>6</sup> di tipo 3, raccomandato anche da Long and Ervin (2000)<sup>7</sup> in particolare per piccoli campioni.

Le formule di calcolo delle variabili indipendenti sono riportate nell'**Allegato 4**.

Come modello empirico di stima della “Funzione dei Fabbisogni Standard” è stata scelta una specificazione lineare, nella quale le variabili sono standardizzate rispetto al valore medio (si veda in particolare l'**Allegato 5**).

In assenza, infatti, di particolari assunzioni circa la forma funzionale della funzione di produzione degli Enti Locali e della funzione di utilità dei cittadini, il modello lineare corrisponde alla più semplice rappresentazione empirica della funzione di spesa quale forma ridotta del modello strutturale di domanda e offerta del servizio pubblico locale.

Inoltre, la specificazione lineare permette una maggiore leggibilità delle variabili utilizzate e dei relativi coefficienti di stima.

Nell'ambito della “Funzione dei Fabbisogni Standard” sono risultate significative le seguenti variabili  $\mathbf{X}$  :

Variabili di contesto	Numero di immobili categoria abitazione e non residenziale
Variabili di contesto	Lunghezza delle strade della Provincia
Variabili di contesto	Lunghezza delle strade provinciali in territorio montano
Variabili di contesto	Superficie totale della Provincia
Variabili di contesto	Impianti di pubblica illuminazione (punti luce/lampioni) su strade provinciali o in gestione della Provincia
Investimenti	Interventi per investimenti (media 2008-2009 deflazionata)

Nell'ambito della “Funzione dei Fabbisogni Standard” sono risultate significative le seguenti variabili  $\mathbf{W}$  :

Variabili di contesto	Lunghezza delle strade regionali in gestione della Provincia
-----------------------	--

I modelli organizzativi, invece, non sono risultati significativi.

Nella **Tabella 8** è riportato il profilo medio delle variabili indipendenti della “Funzione dei Fabbisogni Standard” per classe dimensionale, per area territoriale e per regione.

<sup>6</sup> MacKinnon, James G. & White, Halbert (1985), "Some heteroskedasticity-consistent covariance matrix estimators with improved finite sample properties," Journal of Econometrics, Elsevier, vol. 29(3), pages 305-325.

<sup>7</sup> J. Scott Long, Laurie H. Ervin (2000), "Using Heteroskedasticity consistent standard errors in the linear regression model", The American Statistician, Vol. 54, No. 3.

**Tabella 8 - Profilo medio delle variabili indipendenti per classe dimensionale, per area territoriale e per regione (Valori medi ponderati per la popolazione residente)**

Classe dimensionale	CONTESTO Numero di immobili Categoria abitazione e non residenziale Valore per 1.000 abitanti	CONTESTO Lunghezza delle strade della Provincia Valore per 1.000 abitanti	CONTESTO Lunghezza delle strade regionali in gestione della Provincia Valore per 1.000 abitanti	CONTESTO Lunghezza delle strade provinciali in territorio montano Valore per 1.000 abitanti
Fino a 200.000 Abitanti	788,72	24,38	0,31	2,60
200.000 - 250.000 Abitanti	710,77	25,45	0,39	1,04
250.000 - 350.000 Abitanti	692,21	20,54	0,43	1,10
350.000 - 450.000 Abitanti	644,69	21,94	0,29	0,88
450.000 - 800.000 Abitanti	643,86	20,28	0,44	1,06
800.000 - 1.500.000 Abitanti	601,79	12,60	0,08	0,27
Oltre 1.500.000 Abitanti	566,93	4,94	0,05	0,18
<b>Area territoriale</b>				
Nord-ovest	652,28	10,44	0,07	0,48
Nord-est	624,26	16,39	0,17	0,44
Centro	611,06	13,59	0,40	0,60
Sud	604,05	19,76	0,21	0,94
<b>Regione</b>				
Piemonte	683,99	14,94	0,05	1,17
Lombardia	616,55	7,72	0,10	0,14
Veneto	600,71	15,72	0,07	0,28
Liguria	784,05	14,76	0,00	0,64
Emilia-Romagna	650,48	17,13	0,28	0,61
Toscana	637,18	12,96	0,37	0,55
Umbria	620,18	30,12	0,98	1,73
Marche	630,45	21,60	0,61	0,77
Lazio	587,22	9,19	0,27	0,40
Abruzzo	699,59	26,17	0,80	1,47
Molise	779,22	65,26	0,00	4,53
Campania	527,30	11,81	0,27	0,78
Puglia	615,30	18,99	0,01	0,24
Basilicata	660,42	47,59	0,58	1,72
Calabria	695,73	24,77	0,00	1,70
<b>TOTALE</b>	<b>624,33</b>	<b>14,82</b>	<b>0,21</b>	<b>0,63</b>

**Tabella 8 - Profilo medio delle variabili indipendenti per classe dimensionale, per area territoriale e per regione (Valori medi ponderati per la popolazione residente)**

<b>Classe dimensionale</b>	<b>CONTESTO</b> Superficie totale della Provincia Valore per 1.000 abitanti	<b>CONTESTO</b> Impianti di pubblica illuminazione (punti luce/lampioni) su strade provinciali o in gestione della Provincia Valore per 1.000 abitanti	<b>INVESTIMENTI</b> Interventi per investimenti (media 2008-2009 deflazionata) Valore per 1.000 abitanti
Fino a 200.000 Abitanti	11,14	3,08	64.661,73
200.000 - 250.000 Abitanti	8,76	2,10	34.964,44
250.000 - 350.000 Abitanti	7,24	0,59	45.598,14
350.000 - 450.000 Abitanti	6,51	2,81	50.338,23
450.000 - 800.000 Abitanti	6,41	0,84	43.231,48
800.000 - 1.500.000 Abitanti	2,92	1,42	25.089,49
Oltre 1.500.000 Abitanti	1,17	3,63	14.559,85
<b>Area territoriale</b>			
Nord-ovest	3,42	3,87	31.967,13
Nord-est	4,36	1,01	28.916,12
Centro	4,86	0,85	24.601,10
Sud	5,20	1,79	40.115,81
<b>Regione</b>			
Piemonte	5,70	9,54	22.703,62
Lombardia	2,41	1,82	37.575,26
Veneto	3,73	0,95	17.999,08
Liguria	3,35	0,83	23.104,32
Emilia-Romagna	5,07	1,08	41.078,03
Toscana	6,13	0,50	32.978,80
Umbria	9,34	0,02	19.624,20
Marche	6,01	1,47	39.361,29
Lazio	3,01	1,06	15.871,72
Abruzzo	8,07	0,10	69.665,57
Molise	13,95	2,21	51.842,88
Campania	2,34	2,71	21.531,17
Puglia	4,78	2,00	25.475,13
Basilicata	17,15	0,05	133.878,96
Calabria	7,57	0,30	74.827,32
<b>TOTALE</b>	<b>4,42</b>	<b>2,08</b>	<b>31.947,42</b>



Al fine di garantire la consistenza delle stime sono stati utilizzati i seguenti test statistici:

- la distanza di Cook (D di Cook), comunemente utilizzata per stimare l'influenza di un'unità sulla stime OLS;
- analisi dei Leverage points, che permette di identificare le unità maggiormente distanti dai corrispondenti fitted values;
- la coerenza dei Residui "studentizzati" (Rstudent) ovvero divisi per la standard deviation;
- analisi dei Dfbetas, per l'esame delle osservazioni che influenzano in misura rilevante le stime dei parametri.

Le unità che sulla base dei test statistici sono state individuate come outlier o come valori estremi sono state eliminate dal campione di stima.

Al fine di garantire la corretta specificazione del modello si è verificato l'impatto esercitato da variabili dummy regionali e da variabili dummy relative alle classi di popolazione, come individuate nel D. Lgs. 267/2000, in modo da verificare la stabilità delle stime. Va evidenziato che tali variabili di controllo non modificano sostanzialmente le stime dei coefficienti e non sono, quindi, utilizzate in fase di stima del fabbisogno.

Le variabili dummy regionali e le variabili dummy dimensionali non sono state inserite nel modello di stima della funzione dei Fabbisogni Standard. Si è preferito, infatti, misurare i differenziali di spesa relativi alla collocazione geografica e alla classe dimensionale attraverso le variabili di contesto e le altre variabili indipendenti.

Nell'**Allegato 5** vengono riportate le variabili e i rispettivi coefficienti della "Funzione dei Fabbisogni Standard" stimata, i coefficienti standardizzati<sup>8</sup> e le relative elasticità<sup>9</sup> rispetto ai valori medi.

---

<sup>8</sup> I coefficienti standardizzati sono calcolati dividendo il coefficiente della "Funzione dei Fabbisogni Standard" stimata per il rapporto tra le deviazioni standard della variabile dipendente e del rispettivo regressore.

<sup>9</sup> Le elasticità sono calcolate dividendo il coefficiente della "Funzione dei Fabbisogni Standard" stimata per il rapporto tra le medie della variabile dipendente e del rispettivo regressore.

Una volta ottenute le stime dei coefficienti della “Funzione dei Fabbisogni Standard” in base al modello (4) si è ottenuto il valore atteso della spesa corrente procapite ( $\hat{y}_i$ ):

$$\hat{y}_i = \hat{\alpha} + \hat{\beta}'\mathbf{X}_i + \hat{\gamma}'\mathbf{W}_i + \hat{\delta}'\mathbf{Z}_i$$

Considerando che i modelli organizzativi non sono risultati significativi, il valore atteso della spesa diventa:

$$\hat{y}_i = \hat{\alpha} + \hat{\beta}'\mathbf{X}_i + \hat{\gamma}'\mathbf{W}_i$$

Si è, quindi, proceduto alla stima del Fabbisogno Standard Teorico (FST), per ogni Provincia, considerando sia la lunghezza delle strade della Provincia sia la lunghezza delle strade regionali in gestione della Provincia (A02) ( $\mathbf{w}_i$ ):

$$FST_i = \hat{\alpha} + \hat{\beta}'\mathbf{X}_i + \hat{\gamma}\mathbf{w}_i \quad (5)$$

Successivamente è stato calcolato il Fabbisogno Standard Assegnato (FSA) non considerando la componente relativa alle strade regionali in gestione della Provincia (A02) in quanto finanziata dalle Regioni ( $\mathbf{w}^* = \mathbf{0}$ ):

$$FSA_i = \hat{\alpha} + \hat{\beta}'\mathbf{X}_i + \hat{\gamma}\mathbf{w}_i^* \quad (6)$$

Ne consegue che la differenza  $\Delta_i$  tra il valore di spesa corrente procapite ed il Fabbisogno Standard Assegnato è pari a:

$$\Delta_i = y_i - FSA_i = \hat{\gamma}(\mathbf{w}_i - \mathbf{w}_i^*) + \hat{\delta}'\mathbf{Z}_i + \hat{\varepsilon}_i \quad (7)$$

Seguendo questo schema, la differenza  $\Delta_i$  può essere scomposta in due componenti additive:

$\Delta_i^1 = \hat{\gamma}(\mathbf{w}_i - \mathbf{w}_i^*)$	rappresenta la parte di variabilità correlata alle variabili “obiettivo” per l'Ente Locale (gestione di strade regionali);
$\Delta_i^2 = \hat{\delta}'\mathbf{Z}_i$	misura la variabilità connessa con i modelli organizzativi adottati dall'Ente Locale (per la gestione delle Funzioni riguardanti la gestione del territorio i modelli organizzativi individuati non sono risultati significativi);
$\Delta_i^3 = \hat{\varepsilon}_i$	rappresenta la parte restante della differenza tra il valore di spesa corrente procapite e il fabbisogno standard stimato.

Dopo la stima del Fabbisogno Standard Teorico (FST) e del Fabbisogno Standard Assegnato (FSA), è possibile calcolare per ogni Provincia due indicatori di fabbisogno relativo, corrispondenti ai coefficienti di riparto  $FST\_CR_i$  e  $FSA\_CR_i$  riportati di seguito:

$$FST\_CR_i = \frac{N_i \cdot FST_i}{\sum_i N_i \cdot FST_i} \quad (8)$$

$$FSA\_CR_i = \frac{N_i \cdot FSA_i}{\sum_i N_i \cdot FSA_i} \quad (9)$$

dove  $N_i$  è la numerosità del *gruppo client*, che per le Funzioni riguardanti la gestione del territorio, corrisponde alla popolazione residente.

Tali indicatori di fabbisogno relativo ( $FST\_CR_i$  e  $FSA\_CR_i$ ) possono essere utilizzati, congiuntamente con quelli delle altre funzioni fondamentali, per il calcolo, per ogni Provincia, di un coefficiente di riparto complessivo della spesa di riferimento per le funzioni fondamentali in linea con i saldi generali di finanza pubblica.

L'applicazione della metodologia per il calcolo del Fabbisogno Standard ha riguardato tutte le Province.

Si precisa che i Fabbisogni Standard (Teorico ed Assegnato) stimati non hanno diretta valenza dal punto di vista finanziario, ma sono solo di ausilio al calcolo dei coefficienti di riparto.

Per le Funzioni riguardanti la gestione del territorio è stato scelto come Fabbisogno Standard di riferimento il Fabbisogno Standard Assegnato (FSA).

Nella **Tabella 9** è riportato il confronto tra i coefficienti di riparto relativi al Fabbisogno Standard di riferimento e la spesa corrente utilizzata ai fini della determinazione dei Fabbisogni Standard, aggregati per classe dimensionale, per area territoriale, per regione e per modello organizzativo.

Nell'**Allegato 6** vengono riportati, per ogni Provincia, i coefficienti di riparto relativi alla spesa utilizzata per la stima dei Fabbisogni Standard e al Fabbisogno Standard di riferimento per le Funzioni riguardanti la gestione del territorio.

**Tabella 9 - Confronto tra Coefficienti di riparto aggregati della Spesa corrente e del Fabbisogno Standard di riferimento per classe dimensionale, per area territoriale, per regione e per modello organizzativo**

Classe dimensionale	Numerosità	Popolazione al 31/12/2010	Spesa corrente utilizzata per la stima dei fabbisogni standard % del totale (A)	Fabbisogno standard % del totale (B)	Differenza % (B-A)/A
Fino a 200.000 Abitanti	9	1.479.986	5,6220	5,7287	1,9
200.000 - 250.000 Abitanti	13	2.922.242	9,0491	8,5471	-5,5
250.000 - 350.000 Abitanti	14	4.384.328	11,9180	11,6676	-2,1
350.000 - 450.000 Abitanti	17	6.744.804	16,3988	17,5023	6,7
450.000 - 800.000 Abitanti	13	7.696.059	18,3538	18,8337	2,6
800.000 - 1.500.000 Abitanti	16	15.537.397	27,4087	24,0872	-12,1
Oltre 1.500.000 Abitanti	4	12.733.988	11,2496	13,6335	21,2
<b>Area Territoriale</b>					
Nord-ovest	24	15.991.837	29,8422	29,3738	-1,6
Nord-est	16	9.370.272	19,4350	17,6517	-9,2
Centro	22	11.950.322	25,2298	21,4956	-14,8
Sud	24	14.186.373	25,4929	31,4789	23,5
<b>Regione</b>					
Piemonte	8	4.457.335	12,2434	11,0748	-9,5
Lombardia	12	9.917.714	13,5934	14,8228	9,0
Veneto	7	4.937.854	9,7873	8,0496	-17,8
Liguria	4	1.616.788	4,0054	3,4761	-13,2
Emilia-Romagna	9	4.432.418	9,6477	9,6021	-0,5
Toscana	10	3.749.813	9,6406	7,4817	-22,4
Umbria	2	906.486	2,2854	2,5541	11,8
Marche	5	1.565.335	4,2567	3,6797	-13,6
Lazio	5	5.728.688	9,0472	7,7801	-14,0
Abruzzo	4	1.342.366	4,6684	4,2511	-8,9
Molise	2	319.780	1,6902	1,7651	4,4
Campania	5	5.834.056	5,9111	8,2247	39,1
Puglia	6	4.091.259	5,3486	7,9219	48,1
Basilicata	2	587.517	2,0595	2,9323	42,4
Calabria	5	2.011.395	5,8151	6,3838	9,8
<b>Modello Organizzativo</b>					
1)Province con elevato ricorso a forme di esternalizzazione	9	5.950.669	11,5216	11,4487	-0,6
2)Province con basso ricorso a forme di esternalizzazione	77	45.548.135	88,4784	88,5513	0,1
<b>TOTALE</b>	<b>86</b>	<b>51.498.804</b>	<b>100,0000</b>	<b>100,0000</b>	<b>0,0</b>

---

## ALLEGATI

---

---

### ALLEGATO 1 - MODELLO TEORICO DI RIFERIMENTO

---

Si consideri uno stato suddiviso in varie giurisdizioni il cui governo locale, eletto democraticamente dai cittadini residenti, ha la funzione di amministrare la fornitura dei servizi pubblici locali utilizzando come fonte di finanziamento le imposte locali a carico dei residenti la cui capacità fiscale è perequata dallo stato centrale<sup>10</sup>. La domanda di servizi pubblici locali è espressa durante il periodo elettorale e se si assume la validità del teorema dell'elettore mediano, la competizione elettorale porterà alla vittoria il partito il cui programma massimizza l'utilità dell'elettore mediano sotto il suo vincolo di bilancio:

$$\max_{C, G_e} u(C, G_e) \text{ s. t. } \tilde{R} = \tilde{C} + t\tilde{B}; tNB = yG_e \quad (10)$$

dove  $C$  è il livello di consumo privato,  $G_e$  è il livello dei servizi pubblici locali (dove il pedice  $e$  identifica l'output come endogeno)  $\tilde{R}$  è il livello di reddito,  $t$  e  $\tilde{B}$  sono rispettivamente l'aliquota delle imposte locali e la base imponibile. Tutte le variabili, ad eccezione dell'aliquota  $t$ , sono riferite ai valori mediani relativi alla giurisdizione in esame. Il livello delle imposte locali, espresso attraverso l'aliquota  $t$ , è annunciato in campagna elettorale in modo tale da pareggiare il vincolo di bilancio del governo locale<sup>11</sup>, dove  $y$  è il costo unitario di fornitura del servizio pubblico locale;  $B$  è la base imponibile media;  $N$  è la popolazione residente. Quindi, l'aliquota delle imposte locali è data dal rapporto tra il costo totale del servizio pubblico locale e la base imponibile complessiva  $\frac{yG_e}{NB}$ .

Risolvendo il problema dell'elettore mediano in (10), assumendo che lo scostamento tra la base imponibile media e la base imponibile mediana risulti di modica entità, si ottiene la domanda del servizio pubblico  $G_e$  che espressa in termini unitari diventa:

$$g_e = d(R, Q, y) \quad (11)$$

dove  $Q$  rappresenta gli aspetti demografici e socio-economici che caratterizzano le preferenze/necessità dei cittadini.

A questo punto il governo locale eletto sarà quello che riuscirà a produrre  $g_e$  al minor costo possibile in modo da minimizzare l'aliquota  $t$  e quindi il carico fiscale sull'elettore mediano. Il mantenimento di questa politica durante il periodo post-elettorale sarà garantita dalla volontà del governo in carica di massimizzare la sua probabilità di

---

<sup>10</sup> Tra le fonti di finanziamento degli enti locali un ruolo fondamentale è assunto anche dai trasferimenti intergovernativi, questi ultimi sono trascurati nel modello in quanto non influenzano le scelte dei cittadini e degli amministratori locali. Questa impostazione è pienamente in linea, inoltre, con il futuro assetto del sistema di finanziamento della spesa corrente delle funzioni fondamentali degli enti locali italiani in cui i trasferimenti avranno solo natura perequativa (L. 42 / 2009 art. 11 comma 1B).

<sup>11</sup> Nell'annunciare il livello ottimale delle imposte locali, si assume che i candidati seguano una strategia *Cournot-Nash* trattando le scelte annunciate nelle altre giurisdizioni come parametri.

rielezione. Inoltre, l'obiettivo della minimizzazione del costo di produzione è ampiamente giustificato se si considera l'ipotesi di Tiebout<sup>12</sup>, che costituisce la colonna portante di molti modelli teorici di finanza pubblica locale<sup>13</sup>. Un'ultima giustificazione dell'obiettivo di minimizzazione del costo di produzione proviene, infine, dai vincoli di spesa imposti dal governo centrale. Sulla scorta di queste assunzioni, quindi, il problema di ottimizzazione del governo locale può essere stilizzato nel modo seguente:

$$\min_x t \quad s.t. \quad t = \frac{x'p}{NB}; \quad G_e = g(x, A, g_s) \quad (12)$$

dove  $x$  è il vettore degli input e  $p$  è il vettore dei rispettivi prezzi. Al vincolo legato al pareggio del bilancio, in questo caso, si aggiunge quello della funzione di produzione dei servizi pubblici. Nella funzione di produzione si assume che la produttività totale dei fattori è composta di due variabili:

- $g_s$  volta a catturare le risorse impiegate nei fattori esogeni di carico (si tratta, ad esempio, dei servizi svolti dalla Provincia per Amministrazioni di livello superiore ed in generale di attività non direttamente riconducibili alle scelte locali);
- $A$  che cattura l'impatto dei fattori ambientali esogeni sulla capacità di produzione del bene pubblico locale<sup>14</sup>.

Risolvendo il problema di ottimizzazione del governo locale nella (12), si ottengono le funzioni di domanda degli input e quindi la seguente funzione del costo unitario di produzione dei servizi pubblici:

$$\frac{Y}{N} = s(g_e, g_s, p, A) \quad (13)$$

dove  $Y = yG_e$  corrisponde al costo totale.

In conclusione, il livello ottimale del servizio pubblico locale e il suo costo di fornitura procapite sono determinati simultaneamente all'interno di un modello strutturale di due equazioni: la (11) e la (13). Sia il costo, sia la domanda dei servizi pubblici, sono variabili endogene il cui valore ottimale scaturisce dall'interazione tra amministratori locali e cittadini nel processo di allocazione delle risorse tra settore pubblico e settore privato.

<sup>12</sup> Secondo l'ipotesi di Tiebout i cittadini esaminano i pacchetti fiscali offerti delle varie giurisdizioni e decidono di localizzare la propria residenza nella giurisdizione che offre la migliore combinazione tra imposte locale e servizi pubblici, di qui la celebre espressione secondo cui in base all'ipotesi di Tiebout i cittadini votano con i piedi.

<sup>13</sup> Per una rassegna generale dei modelli teorici di finanza pubblica locale si consideri: Daniel L. Rubinfeld (1987) "The Economics of the Local Public Sector" in A. Auerbach e M. Feldstein, eds., Handbook of Public economics, Volume 2, pp. 571-645; Stephen L. Ross e John Yinger (1999) "Sorting and Voting: A Review of the Literature on Urban Public Finance." in Cheshire, Paul, e Edwin S. Mills (eds.), Handbook of Regional and Urban Economics, Volume 3, pp. 2001-2060.

<sup>14</sup> La variabile  $A$  da ultimo, misura come la produzione dei servizi pubblici locali è influenzata dalle caratteristiche ambientali dell'ente. Per ambiente s'intende, per esempio, sia gli aspetti morfologici, sia quelli di tipo socio-economici che non influenzano, però, le preferenze locali circa il livello dei servizi pubblici. Si tratta, in sostanza, di tutti quegli elementi esogeni che possono in qualche modo favorire oppure ostacolare, a parità di altre condizioni, la fornitura dei beni pubblici locali.

A questo punto, sostituendo l'equazione (11) nella (13), e in virtù della sostanziale equivalenza tra il costo unitario e quello procapite, si ottiene il costo unitario dei servizi in funzione di tutte le variabili esogene:

$$y = f(Q, R, p, A, g_s) \quad (14)$$

L'equazione (14), però, non ha più le proprietà di una funzione di costo, perché non presenta tra le variabili indipendenti la quantità del servizio pubblico locale domandata in equilibrio. La (14) esprime, invece, il livello di spesa corrente procapite ottimale in funzione delle preferenze/necessità dei cittadini e delle altre caratteristiche dell'Ente Locale.

In conclusione, il modello teorico ci dà indicazioni ben precise su come procedere alla valutazione del fabbisogno stimando una funzione di spesa che presenta a sinistra del modello la spesa storica unitaria e a destra le seguenti categorie di variabili:

- La prima include il Reddito e gli aspetti demografici e socio-economici necessari a catturare le preferenze/necessità locali circa la domanda di servizi pubblici (variabili di contesto relative alla domanda);
- La seconda è costituita dai prezzi dei fattori produttivi;
- La terza è composta dalle caratteristiche ambientali che influiscono sulla produttività totale dei fattori (variabili di contesto relative all'offerta);
- L'ultima è rappresentata da un insieme di variabili relative ai fattori esogeni di carico.

ALLEGATO 2 - IL QUESTIONARIO FP04U



Questionario FP04U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio

Funzioni riguardanti la gestione del territorio					
<b>QUADRO A</b> Elementi specifici	A01	Strade provinciali a doppia carreggiata		Km	
	A02	Strade regionali in gestione della Provincia		Km	
	A03	Barriere stradali delle strade provinciali o in gestione della Provincia		Km	
	A04	- di cui fono-assorbenti		Km	
	A05	Impianti di pubblica illuminazione (punti luce/lampioni) su strade provinciali o in gestione della Provincia		Numero	
	A06	Passi carrai/accessi su strade provinciali o in gestione della Provincia (numero per chilometro)		Numero	
	A07	Veicoli circolanti su strade provinciali o in gestione della Provincia rilevati ai sensi dell'art. 13 del Codice della Strada		Numero	
	A08	% Traffico pesante/commerciale (sul traffico complessivo delle strade provinciali o in gestione della Provincia)		%	
	A09	Centro di Sicurezza Stradale provinciale		Barrare la casella	
	A10	Catasto Stradale provinciale		Barrare la casella	
<b>QUADRO D</b> Personale impiegato direttamente dall'Ente, addetto alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio anche se contabilizzato in altre funzioni			Unita persona/anno	% delle Unità persona/anno dedicate alle Funzioni riguardanti la Gestione del Territorio	
	D01	Personale dipendente non dirigente con contratto a tempo indeterminato	,00	%	
	D02	Personale dipendente dirigente con contratto a tempo indeterminato	,00	%	
	D03	Incarichi conferiti ai sensi dell'art.110, commi 1 e 2 D. Lgs. 267/2000	,00	%	
	D04	Personale dipendente non dirigente con contratto a tempo determinato	,00	%	
	D05	Collaborazioni coordinate e continuative, altre forme di rapporto di lavoro flessibile	,00	%	
	D06	Lavoratori socialmente utili	,00	%	
	D07	Personale in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004)	,00	%	
	D08	Personale previsto dall'art.90 del D. Lgs. 267/2000	,00	%	
	D09	Personale di cui all'art. 76 comma 1 del D.L. 112/2008, eccetto quello per gli incarichi conferiti ex art.110 D. Lgs. 267/2000 già considerato nei righi D03 e D05	,00	%	
	D10	Dipendenti comandati presso altri enti	,00		
D11	Dipendenti distaccati presso altri enti	,00			
<b>QUADRO E</b> Unità Locali utilizzate direttamente dall'Ente in cui opera il personale indicato nel quadro D alla prima colonna	E01	Numero complessivo di unità locali	Unita locali in proprietà	Unita locali in locazione	Unita locali in uso gratuito
	E02	Superficie dei locali adibiti ad ufficio	Mq	Mq	Mq
	E03	Superficie dei locali adibiti ad archivio			
	E04	Superficie dei locali adibiti ad autorimessa, autofficina o deposito			
<b>QUADRO F</b> Dotazioni strumentali utilizzate direttamente dall'Ente tramite cui opera il personale indicato nel quadro D alla prima colonna	F01	Motoveicoli e ciclomotori di servizio	Numero in dotazione all'Ente		
	F02	Autoveicoli di servizio			
	F03	Natanti di servizio			
	F04	Spargisale			
	F05	Spalaneve			
	F06	Altri automezzi utilizzati per la manutenzione delle strade			



## Questionario FP04U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio

<b>QUADRO M</b> Output prodotti dalle Funzioni riguardanti la gestione del territorio	<b>M01</b> Concessioni accessi e passi carrai su strade provinciali o in gestione della Provincia		Numero
	<b>M02</b> Concessioni per spazi pubblicitari su strade provinciali o in gestione della Provincia		
	<b>M03</b> Autorizzazioni circolazione stradale (transiti in deroga, trasporti eccezionali)		
	<b>M04</b> Autorizzazioni per manifestazioni e competizioni sportive su strada		
	<b>M05</b> Interventi spargisale e/o spalaneve		
	<b>M06</b> Interventi di manutenzione straordinaria		
	<b>M07</b> Espropri		
	<b>M08</b> Progettazioni interne (definitive/esecutive)		
	<b>M09</b> Progettazioni esterne (definitive/esecutive)		
	<b>M10</b> Incarichi direzione Lavori		
	<b>M11</b> Approvazioni Stati di avanzamento e stati finali		
	<b>M12</b> Accordi di programma sottoscritti		
	<b>M13</b> Collaudi		
	<b>M14</b> Riproduzioni cartografiche rilasciate		
	<b>M15</b> Pareri di compatibilità con il PTCP		
	<b>M16</b> Conferenze di servizio		
	<b>M17</b> Interventi di asfaltatura		Km
	<b>M18</b> Interventi di sfalcio		Km
	<b>M19</b> Presenza del SIT (Sistema Informativo Territoriale)		Barrare la casella
	<b>M20</b> Esistenza del Geoportale		Barrare la casella
<b>QUADRO N</b> Funzioni riguardanti la gestione del territorio in forma associata	<b>Gestione Associata in Consorzio</b>		
	<b>N01</b> Numero delle forme associate in consorzio		Numero
	<b>Gestione Associata in Convenzione</b>		
	<b>N02</b> Numero delle forme associate in convenzione		Numero
	<b>N03</b> Provincia capofila		Barrare la casella
<b>Altre forme di Gestione Associata</b>			
<b>N04</b> Numero delle altre forme di gestione associata		Numero	
<b>N05</b> Provincia capofila		Barrare la casella	

## Questionario FP04U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio

QUADRO P Dati sulle esternalizzazioni dei Servizi oggetto del questionario affidati a soggetti partecipati dall'Ente	P01	Numero dei soggetti partecipati dall'Ente (agenzie, consorzi, fondazioni, società, ecc.) cui è stato esternalizzato il servizio	Le spese vanno riportate mantenendo la stessa classificazione adottata nel Certificato di Conto Consuntivo		
			Funzioni riguardanti la gestione del territorio	Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	Altre funzioni
					Numero
	P02	Spese per acquisto di beni e prestazioni di servizi sostenute a favore dei soggetti partecipati dall'Ente cui è stato esternalizzato il servizio	,00	,00	,00
	P03	Spese per personale distaccato sostenute a favore dei soggetti partecipati dall'Ente cui è stato esternalizzato il servizio	,00	,00	,00
	P04	Spese correnti per Trasferimenti a favore dei soggetti partecipati dall'Ente cui è stato esternalizzato il servizio	,00	,00	,00
	P05	Spese per oneri straordinari di gestione corrente a favore dei soggetti partecipati dall'Ente cui è stato esternalizzato il servizio	,00	,00	,00
	P06	Spese in conto capitale per Trasferimenti a favore dei soggetti partecipati dall'Ente cui è stato esternalizzato il servizio	,00	,00	,00
	P07	- di cui per costituzione nell'anno di un nuovo soggetto	,00	,00	,00
	P08	Spese in conto capitale per Conferimenti a favore dei soggetti partecipati dall'Ente cui è stato esternalizzato il servizio	,00	,00	,00
	P09	- di cui per ripianamento delle perdite	,00	,00	,00
	P10	- di cui per costituzione nell'anno di un nuovo soggetto	,00	,00	,00
	P11	Spese in conto capitale per Partecipazioni a favore dei soggetti partecipati dall'Ente cui è stato esternalizzato il servizio	,00	,00	,00
	P12	- di cui per costituzione nell'anno di un nuovo soggetto	,00	,00	,00

## Questionario FP04U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio

QUADRO R Entrate destinate al finanziamento delle spese per le Funzioni riguardanti la gestione del territorio	Nel Quadro vanno riportate le entrate afferenti alle "Funzioni riguardanti la gestione del territorio" avendo cura di specificare come tali entrate sono state classificate nel Certificato di Conto Consuntivo	Classificazione delle entrate nel Certificato di Conto Consuntivo		
		TITOLO II Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti	TITOLO III Entrate extratributarie	TITOLO IV Entrate derivanti da alienazione, da trasferimenti di capitale e da riscossione di crediti
R01	Unione Europea	,00	,00	,00
R02	Stato	,00	,00	,00
R03	Regione	,00	,00	,00
R04	Altri soggetti	,00	,00	,00
R05	Entrate per rimborsi ricevuti per personale comandato o in convenzione presso altre Amministrazioni	,00	,00	,00
R06	Entrate per rimborsi ricevuti da soggetti (agenzie, consorzi, fondazioni, società, ecc.) cui è stato esternalizzato il servizio	,00	,00	,00
R07	- di cui per spese per personale	,00	,00	,00
R08	Entrate per Utile netto ricevuti da soggetti (agenzie, consorzi, fondazioni, società, ecc.) cui è stato esternalizzato il servizio	,00	,00	,00

  

QUADRO S Spese	Nel Quadro vanno riportate le spese afferenti alle "Funzioni riguardanti la gestione del territorio" avendo cura di specificare come tali spese sono state classificate nel Certificato di Conto Consuntivo	Le spese vanno riportate mantenendo la stessa classificazione adottata nel Certificato di Conto Consuntivo		
		Funzioni riguardanti la gestione del territorio	Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	Altre funzioni
<b>Spese di gestione diretta desumibili dagli interventi da 2 a 5</b>				
S01	Spese per interventi di spargisale e/o spalaneve	,00	,00	,00
S02	Spese per interventi di sfalcio erba	,00	,00	,00
S03	Spese per locazione di immobili	,00	,00	,00
S04	Spese per manutenzione ordinaria di mezzi strumentali destinati allo svolgimento del servizio (compresa l'assistenza informatica)	,00	,00	,00
S05	Spese per manutenzione ordinaria delle strade	,00	,00	,00
S06	Spese per noleggio di mezzi strumentali destinati allo svolgimento del servizio	,00	,00	,00
S07	Spese per leasing di mezzi strumentali destinati allo svolgimento del servizio	,00	,00	,00
S08	Spese per pulizie	,00	,00	,00
S09	Spese per utenze	,00	,00	,00
S10	Spese per carburante	,00	,00	,00
S11	Spese per assicurazioni	,00	,00	,00
S12	Spese per consumi elettrici relativi ad Impianti di pubblica illuminazione sulle strade provinciali o in gestione della Provincia	,00	,00	,00
<b>Gestione in forma associata</b>				
S13	Spese per partecipazione in forme di gestione associata (al lordo dei proventi eventualmente accertati)	,00	,00	,00

## Questionario FP04U - Funzioni riguardanti la gestione del territorio

<b>QUADRO T</b> Spese del Personale identificato alla prima colonna del quadro D		Nel Quadro vanno riportate le spese afferenti alle "Funzioni riguardanti la gestione del territorio" avendo cura di specificare come tali spese sono state classificate nel Certificato di Conto Consuntivo		
		Funzioni riguardanti la gestione del territorio	Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo	Altre funzioni
<b>T01</b>	Retribuzioni lorde al personale dipendente non dirigente con contratto a tempo indeterminato	,00	,00	,00
<b>T02</b>	- di cui eventualmente di competenza di anni precedenti	,00	,00	,00
<b>T03</b>	Retribuzioni lorde al personale dipendente dirigente con contratto a tempo indeterminato	,00	,00	,00
<b>T04</b>	- di cui eventualmente di competenza di anni precedenti	,00	,00	,00
<b>T05</b>	Retribuzioni lorde al personale dipendente non dirigente con contratto a tempo determinato	,00	,00	,00
<b>T06</b>	Compensi per gli incarichi conferiti ai sensi dell'art.110, commi 1 e 2 D. Lgs. 267/2000	,00	,00	,00
<b>T07</b>	Spese per collaborazione coordinata e continuativa o altre forme di rapporto di lavoro flessibile	,00	,00	,00
<b>T08</b>	Eventuali emolumenti a carico dell'Ente corrisposti ai lavoratori socialmente utili	,00	,00	,00
<b>T09</b>	Spese sostenute dall'Ente per il personale in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14 del CCNL 22 gennaio 2004)	,00	,00	,00
<b>T10</b>	Spese sostenute per il personale previsto dall'art.90 del D. Lgs. 267/2000	,00	,00	,00
<b>T11</b>	Spese di personale di cui all'art. 76 comma 1 del D.L. 112/2008 eccetto quelle per gli incarichi conferiti ex art.110 D. Lgs. 267/2000 già considerate nel rigo T06	,00	,00	,00
<b>T12</b>	Oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori	,00	,00	,00
<b>T13</b>	IRAP	,00	,00	,00
<b>T14</b>	Oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo	,00	,00	,00
<b>T15</b>	Spesa per rimborso ad altre Amministrazioni per il personale in posizione di comando presso l'ente	,00	,00	,00
<b>T16</b>	- di cui contabilizzate nell'intervento 5 (Trasferimenti)	,00	,00	,00
<b>T17</b>	Spese per i rinnovi contrattuali in corso per personale dipendente non dirigente	,00	,00	,00
<b>T18</b>	- di cui eventualmente di competenza di anni precedenti	,00	,00	,00
<b>T19</b>	Spese per i rinnovi contrattuali in corso per personale dipendente dirigente	,00	,00	,00
<b>T20</b>	- di cui eventualmente di competenza di anni precedenti	,00	,00	,00
<b>T21</b>	Spese sostenute per formazione del personale	,00	,00	,00
<b>T22</b>	Altre spese	,00	,00	,00
<b>T23</b>	TOTALE (T01+T03+T05+T06+T07+T08+T09+T10+T11+T12+T13+T14+T15+T17+T19+T21+T22)	,00	,00	,00
<b>T24</b>	Entrate per rimborsi ricevuti per personale comandato o in convenzione presso altre Amministrazioni	,00	,00	,00
<b>T25</b>	- di cui contabilizzate nell'intervento 5 (Trasferimenti)	,00	,00	,00
<b>QUADRO Z</b> Annotazioni	<b>Z01</b> Annotazioni			

---

### ALLEGATO 3 - MODALITÀ DI CALCOLO DELLA SPESA CORRENTE PER LA DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD

---

Il Certificato di Conto Consuntivo per l'anno 2010 e il Questionario FP04U – Funzioni riguardanti la gestione del territorio costituiscono i due strumenti informativi necessari per la determinazione del valore della Spesa corrente per stimare i Fabbisogni Standard. In particolare, mentre il CCC rappresenta il punto di partenza per la determinazione della spesa, il questionario FP04U è fondamentale per riclassificare e integrare il Certificato stesso.

Gli interventi di Spesa corrente da CCC considerati per stimare i Fabbisogni Standard sono i seguenti:

1. Personale;
2. Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime;
3. Prestazioni di servizi;
4. Utilizzo di beni di terzi;
5. Trasferimenti;
7. Imposte e tasse.

I quadri di riferimento del questionario FP04U per la costruzione della **Spesa corrente** utilizzata per la stima dei Fabbisogni Standard sono i seguenti:

- QUADRO D relativo alla numerosità del personale e al tempo effettivamente dedicato dagli addetti alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio;
- QUADRO P relativo alle spese per esternalizzazione a soggetti partecipati dall'Ente;
- QUADRO R relativo ad alcune voci di entrata non direttamente desumibili da CCC;
- QUADRO S relativo ad alcune voci di spesa non direttamente desumibili da CCC;
- QUADRO T relativo alle voci di spesa per il personale impiegato dall'Ente nelle Funzioni riguardanti la gestione del territorio.

Al fine di ricostruire la Spesa corrente per stimare i Fabbisogni Standard, in grado di dare una rappresentazione del costo di gestione relativo ai servizi inerenti le Funzioni riguardanti la gestione del territorio, si considerano i primi cinque Interventi e l'Intervento 7 del CCC, opportunamente integrati e corretti tramite le informazioni del questionario.

Il questionario è stato predisposto sia per ridurre il più possibile l'eterogeneità nelle modalità di compilazione dei Certificati di Conto Consuntivo da parte degli enti sia per avere informazioni di dettaglio che non sono previste nei Certificati.

La determinazione del valore della Spesa corrente per stimare i Fabbisogni Standard prevede due fasi:

- Prima fase: aggregazione degli Interventi 1-5 e Intervento 7 e integrazione con quanto rilevato nei quadri del Questionario;
- Seconda fase: correzione del risultato ottenuto nella prima fase attraverso l'utilizzo delle percentuali di tempo lavoro dedicato alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio.

La spesa di gestione corrente di base relativa alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio, determinata con la prima fase, si articola a sua volta, in due passaggi:

1. Individuazione della spesa direttamente desumibile dal CCC (Interventi da 1 a 5 e Intervento 7);
2. Correzione con quanto rilevato nel Questionario FP04U relativamente a:
  - a. Spese contabilizzate nel CCC in altre funzioni ma attinenti alle Funzioni riguardanti la gestione del territorio (colonne 2 e 3 dei Quadri P, S e T);
  - b. Entrate non direttamente desumibili dal CCC.

Nella **Tabella 10** sono riportate le modalità di calcolo della spesa di gestione corrente di base relativa alle Funzioni riguardante la gestione del territorio, determinata con la prima fase.

**Tabella 10 - Modalità di calcolo delle spese di gestione corrente di base**

	Descrizione Variabile	Fonte	Variabile	Colonna
	Valori desunti direttamente dal CCC (Interventi da 1,2,3,4,5,7) <sup>15</sup>	CCC	Quadro 4 - Riga 80	1,2,3,4,5,7
+	Spese di gestione diretta, associata e per esternalizzazioni attratte da altre funzioni	Questionario	S01+S02+S03+S04+S05+S06+S07+S08+S09+S10+S11+S12+S13+P02+P03+P04	2,3
+	Spese del personale attratte da altre funzioni	Questionario	T01+T03+T05+T06+T07+T08+T09+T10+T11+T12+T13+T14+T15+T17+T19+T21+T22	2,3
-	Spese di personale di competenze di anni precedenti	Questionario	T02,T04,T18,T20	1,2,3
-	Rimborsi per il personale comandato o in convenzione contabilizzato nel quadro 2 del CCC	Questionario	MIN(R5 (col.1,2,3); T23 (col.1,2,3)) <i>Viene tolto R5 fino a concorrenza in T23</i>	1,2,3
-	Rimborsi per il personale comandato o in convenzione contabilizzato nel quadro 4 del CCC	Questionario	Da applicare solo se T24 (col.1,2,3) è diverso da R5 (col.1,2,3) MIN(T24 (col. 2,3); T23 (col.1,2,3) - MIN(R5 (col.1,2,3); T23 (col.1,2,3))) <i>Viene tolto T24 fino a concorrenza in T23 al netto di R5</i>	2,3 <sup>16</sup>
-	Entrate da soggetti partecipati dall'Ente	Questionario	R6 + R8	1,2,3
=	<b>SPESE DI GESTIONE CORRENTE DI BASE</b> <i>Se il totale della spesa è negativa viene posta uguale a zero</i>			

La seconda fase del calcolo prevede che dall'ammontare di spesa di gestione corrente di base venga sottratto l'ammontare di spesa del personale, desumibile dalle informazioni contenute nei Quadri D e T, riferito alla percentuale di lavoro che il personale dedica a Funzioni diverse dalle Funzioni riguardanti la gestione del territorio.

Spesa corrente Fabbisogni Standard = Spesa di gestione corrente di base –

(Spesa del personale – Spesa del personale normalizzata).

<sup>15</sup> Il valore desunto direttamente dal CCC (interventi da 1 a 5, 7) dovrebbe comprendere le seguenti voci del questionario:

	Descrizione	Fonte	Variabile	Colonna
	Spese di gestione diretta e associata	Questionario	S01+S02+S03+S04+S05+S06+S07+S08+S09+S10+S11+S12+S13+P02+P03+P04	1
+	Spese del personale	Questionario	T01+T03+T05+T06+T07+T08+T09+T10+T11+T12+T13+T14+T15+T17+T19+T21+T22	1

<sup>16</sup> Considerando che nel questionario le spese vanno indicate al lordo di eventuali entrate, nel caso in cui il corrispondente valore riportato nel questionario sia superiore a quello del CCC (interventi 1,2,3,4,5,7), viene preso a riferimento il valore del questionario. In tal caso va considerata anche la colonna 1 nel calcolo dei "Rimborsi per il personale comandato o in convenzione" contabilizzato nel quadro 4 del CCC.

La spesa del personale è ricostruibile sulla base della seconda colonna della **Tabella 11**.

La spesa del personale normalizzata è ricostruibile applicando la percentuale di normalizzazione riportata nella terza colonna della **Tabella 11**.

**Tabella 11 - Modalità di calcolo della spesa del personale**

Tipologia di costo del lavoro del personale	Voci del questionario <sup>17</sup>	% di normalizzazione
1) Costo del lavoro del personale dipendente non dirigente a tempo indeterminato	(T01-T02) + quota(T12) + quota(T13) + quota(T17-T18)	D00102/100
2) Costo del lavoro del personale dipendente dirigente a tempo indeterminato	(T03-T04) + quota(T12) + quota(T13) + quota(T19-T20)	D00202/100
3) Costo del lavoro del personale dipendente non dirigente a tempo determinato	T05 + quota(T12) + quota(T13) + quota(T17-T18)	D00402/100
4) Costo del lavoro per incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110 commi 1 e 2 D. Lgs. 267/2000	T06 + quota(T12) + quota(T13) + quota(T19-T20)	D00302/100
5) Costo del lavoro per collaborazioni coordinate e continuative e altre forme di rapporto di lavoro flessibile	T07 + quota(T12) + quota(T13)	D00502/100
6) Costo del lavoro per LSU	T08 + quota(T12) + quota(T13)	D00602/100
7) Costo del lavoro per personale in convenzione	T09+ quota(T12) + quota(T13) + quota(T17-T18)	D00702/100
8) Costo del lavoro del personale previsto dall'art. 90 D. Lgs. 267/2000	T10 + quota(T12) + quota(T13) + quota(T17-T18)	D00802/100
9) Costo del lavoro del personale art. 76 comma 1 del D.L. 112/2008	T11 + quota(T12) + quota(T13) + quota(T17-T18)	D00902/100
10) Costo del lavoro per rimborsi ad altre amministrazioni per personale in posizione di comando	T15	% complessiva di normalizzazione <sup>18</sup>
11) Altre spese	T14+T21+T22 + Quote non suddivisibili	% complessiva di normalizzazione

<sup>17</sup> Le quote sono da calcolare in proporzione alla voce base.

<sup>18</sup> La % complessiva di normalizzazione è calcolata rapportando in percentuale la somma delle voci da 1 a 9 normalizzate alla somma delle voci da 1 a 9 non normalizzate.

## ALLEGATO 4 - FORMULE DI CALCOLO DELLE VARIABILI INDIPENDENTI

Di seguito sono riportate le formule delle variabili indipendenti utilizzate per la stima dei Fabbisogni Standard unitari.

Tipologia	Variabile	Fonte	Formula di calcolo
CONTESTO	Numero di immobili categoria abitazione + categoria non residenziale PROCAPITE	Dipartimento delle Finanze	(Numero immobili Categoria abitazione + Numero immobili Categoria non residenziale) / Popolazione residente 2010
CONTESTO	Lunghezza strade provinciali + Lunghezza strade regionali in gestione della Provincia PROCAPITE	ISTAT Questionario	(Lunghezza delle strade della Provincia + A02) / Popolazione residente 2010
CONTESTO	Lunghezza totale delle strade provinciali in territorio montano PROCAPITE	CCC	CCC 2010 Quadro 1 Rigo 20 / Popolazione residente 2010
CONTESTO	Superficie totale della Provincia PROCAPITE	ISTAT	Superficie totale della Provincia / Popolazione residente 2010
CONTESTO	Impianti di pubblica illuminazione (punti luce/lampioni) su strade provinciali o in gestione della Provincia PROCAPITE	Questionario	A05 / Popolazione residente 2010
INVESTIMENTI	Interventi per investimenti (media 2008-2009 deflazionata) PROCAPITE	CCC	CCC 2008 e 2009 Quadro 5 [(Rigo 80 Colonna 11 2008/ Popolazione residente 2008) + (Rigo 80 Colonna 11 2009/ Popolazione residente 2009)]/2 deflazionata <sup>19</sup>

<sup>19</sup> Gli investimenti sono deflazionati in base agli indici dei prezzi al consumo (NIC senza tabacchi) anno base 2010.



---

**ALLEGATO 5 - COEFFICIENTI DELLA FUNZIONI DEI FABBISOGNI STANDARD**

---

Si riporta di seguito la stima OLS dei coefficienti stimati della “Funzione dei Fabbisogni Standard”.

Variabile	Stima OLS		Stima OLS Standardizzata	Elasticità rispetto ai valori medi
INTERCETTA	22,59089459	***		
CONTESTO <b>Numero di immobili categoria abitazione e categoria non residenziale</b> PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,66661678)	22,69227987	**	0,18392497	0,69843788
CONTESTO <b>Lunghezza strade provinciali + Lunghezza strade regionali in gestione della Provincia</b> PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,02025017)	261,73352630	**	0,23873486	0,24471548
CONTESTO <b>Lunghezza totale delle strade provinciali in territorio montano</b> PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,00102358)	1.793,75978342	**	0,22280853	0,08477338
CONTESTO <b>Superficie totale della Provincia</b> PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,00657040)	703,05236544	**	0,24840136	0,21328136
CONTESTO <b>Impianti di pubblica illuminazione (punti luce/lampioni) su strade provinciali o in gestione della Provincia</b> PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 0,00188519)	304,08875536	**	0,08090338	0,02646847
INVESTIMENTI <b>Interventi per Investimenti (Media 2008-2009 deflazionata)</b> PROCAPITE - Differenza dalla media (media = 41,58079865)	0,07383553	**	0,17465367	0,14175280

**R<sup>2</sup> = 0,8080**

**\*\*\* P-value < 0,001**

**\*\* 0,001 <= P-value < 0,05**

**\* 0,05 <= P-value < 0,10**

**ALLEGATO 6 - COEFFICIENTI DI RIPARTO RELATIVI ALLA SPESA CORRENTE E AL FABBISOGNO STANDARD**

<b>Regione</b>	<b>Provincia</b>	<b>Coefficiente di riparto relativo alla Spesa utilizzata per la stima dei Fabbisogni Standard</b>	<b>Coefficiente di riparto relativo al Fabbisogno Standard</b>
Piemonte	Alessandria	0,014466807441	0,012607365929
Piemonte	Asti	0,008868436871	0,005428172001
Piemonte	Biella	0,006486234833	0,005800305254
Piemonte	Cuneo	0,031194650128	0,022459367929
Piemonte	Novara	0,006470519135	0,008798540050
Piemonte	Torino	0,038654619191	0,043221710945
Piemonte	Verbano-Cusio-Ossola	0,006623798717	0,006851698605
Piemonte	Vercelli	0,009669323590	0,005581133072
Lombardia	Bergamo	0,020089623973	0,021681151470
Lombardia	Brescia	0,028241854714	0,023344714950
Lombardia	Como	0,007501287471	0,008933349132
Lombardia	Cremona	0,007868923873	0,006845803634
Lombardia	Lecco	0,004966478403	0,004561632628
Lombardia	Lodi	0,005055347828	0,003208981039
Lombardia	Mantova	0,009892853591	0,009025596091
Lombardia	Milano	0,017127375648	0,030908297423
Lombardia	Monza e della Brianza	0,007177979403	0,007571353721
Lombardia	Pavia	0,015528423022	0,013580249727
Lombardia	Sondrio	0,004447257254	0,008468765158
Lombardia	Varese	0,008036587969	0,010098506448
Veneto	Belluno	0,018384935922	0,011475658284
Veneto	Padova	0,011018677911	0,011907365338
Veneto	Rovigo	0,003462935012	0,005202526047
Veneto	Treviso	0,015214984807	0,011699014715
Veneto	Venezia	0,010135602184	0,012266344768
Veneto	Verona	0,016921925888	0,014732799749
Veneto	Vicenza	0,022734056273	0,013212119140
Liguria	Genova	0,018670665695	0,012253543545
Liguria	Imperia	0,003216389327	0,006883064452
Liguria	La Spezia	0,005727108434	0,004928821190
Liguria	Savona	0,012439946058	0,010695540248
Emilia-Romagna	Bologna	0,023017054019	0,018759659886
Emilia-Romagna	Ferrara	0,005468152447	0,008701136468

<b>Regione</b>	<b>Provincia</b>	<b>Coefficiente di riparto relativo alla Spesa utilizzata per la stima dei Fabbisogni Standard</b>	<b>Coefficiente di riparto relativo al Fabbisogno Standard</b>
Emilia-Romagna	Forlì-Cesena	0,009989044596	0,009023521605
Emilia-Romagna	Modena	0,011784258701	0,013512122655
Emilia-Romagna	Parma	0,012438081613	0,012124075612
Emilia-Romagna	Piacenza	0,011606773303	0,008750063735
Emilia-Romagna	Ravenna	0,005974492495	0,009188634247
Emilia-Romagna	Reggio nell'Emilia	0,012876095489	0,010914533515
Emilia-Romagna	Rimini	0,003323344838	0,005046956986
Toscana	Arezzo	0,009220235255	0,008516097026
Toscana	Firenze	0,029421276122	0,014738850625
Toscana	Grosseto	0,010853504798	0,008710445922
Toscana	Livorno	0,006275219021	0,005841002897
Toscana	Lucca	0,011091287871	0,008517010612
Toscana	Massa-Carrara	0,004086962584	0,005090610404
Toscana	Pisa	0,010246482645	0,006815337055
Toscana	Pistoia	0,003514588715	0,005015322044
Toscana	Prato	0,001528658535	0,002316908921
Toscana	Siena	0,010167873117	0,009255431863
Umbria	Perugia	0,015497991716	0,019844549563
Umbria	Terni	0,007356059605	0,005696900500
Marche	Ancona	0,008595138389	0,007996360703
Marche	Ascoli Piceno	0,004917573833	0,004516323123
Marche	Fermo	0,003927767613	0,003742956447
Marche	Macerata	0,011533797155	0,009960345779
Marche	Pesaro e Urbino	0,013592278097	0,010580759713
Lazio	Frosinone	0,019597045798	0,009851651775
Lazio	Latina	0,010837088818	0,009537943597
Lazio	Rieti	0,009811110475	0,009890223037
Lazio	Roma	0,039480480108	0,039666524304
Lazio	Viterbo	0,010746072841	0,008854814253
Abruzzo	Chieti	0,015326649594	0,010974698215
Abruzzo	L'Aquila	0,016071475161	0,015577669343
Abruzzo	Pescara	0,005046735836	0,006616783928
Abruzzo	Teramo	0,010238853110	0,009342109760
Molise	Campobasso	0,010917814893	0,011834445201
Molise	Isernia	0,005984350930	0,005816252838
Campania	Avellino	0,005381132199	0,014711115416
Campania	Benevento	0,004028653210	0,008642445134
Campania	Caserta	0,012928240877	0,013410572259

<b>Regione</b>	<b>Provincia</b>	<b>Coefficiente di riparto relativo alla Spesa utilizzata per la stima dei Fabbisogni Standard</b>	<b>Coefficiente di riparto relativo al Fabbisogno Standard</b>
Campania	Napoli	0,017233478529	0,022538460772
Campania	Salerno	0,019539492523	0,022944682269
Puglia	Bari	0,018988774545	0,018497126148
Puglia	Barletta-Andria-Trani	0,004734086298	0,006487097889
Puglia	Brindisi	0,005273766671	0,010327311902
Puglia	Foggia	0,008063724520	0,019350455038
Puglia	Lecce	0,011950158395	0,013753985708
Puglia	Taranto	0,004475309075	0,010803491934
Basilicata	Matera	0,006115564731	0,010177756500
Basilicata	Potenza	0,014479098712	0,019144922993
Calabria	Catanzaro	0,011293985183	0,011149924134
Calabria	Cosenza	0,031158896678	0,027801318335
Calabria	Crotone	0,005800479580	0,004970820103
Calabria	Reggio di Calabria	0,006428294573	0,013751246498
Calabria	Vibo Valentia	0,003469582994	0,006164740130