

**RELAZIONE RIEPILOGATIVA  
DELLE DETERMINANTI  
DEI FABBISOGNI STANDARD**

23 DICEMBRE 2013

## INDICE

PREMESSA.....	3
LE FUNZIONI FONDAMENTALI .....	4
LA METODOLOGIA UTILIZZATA PER LA DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD.....	5
UN PROSPETTO RIEPILOGATIVO DELLE DETERMINANTI DEI FABBISOGNI STANDARD.....	8
IL RISULTATO FINALE DELLA PROCEDURA DI CALCOLO DEI FABBISOGNI .....	11

## PREMESSA

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

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

---

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

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

## LE FUNZIONI FONDAMENTALI

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

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

Funzioni fondamentali	Spese correnti impegnate da CCC (Interventi 1, 2, 3, 4, 5 e 7)	
	Ammontare (Euro)	Percentuale
Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (solo 70%)	8.416.198.009	24,83%
Funzioni di polizia locale	2.628.769.227	7,75%
Funzioni di istruzione pubblica	4.343.680.368	12,81%
Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	4.266.786.383	12,58%
Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	7.156.941.425	21,11%
Funzioni del settore sociale	7.092.667.354	20,92%
<b>Totale funzioni fondamentali</b>	<b>33.905.042.766</b>	<b>100,00%</b>

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

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

## LA METODOLOGIA UTILIZZATA PER LA DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD

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

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

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

---

<sup>3</sup> Per maggiori dettagli circa la metodologia di calcolo dei fabbisogni standard si rimanda alla Note metodologiche di ogni funzione e, in particolare, alla Nota illustrativa del 28 giugno 2012.

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

- ufficio tributi (FC01A);
- ufficio tecnico (FC01B);
- anagrafe (FC01C);
- servizi generali (FC01D).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A fronte dell'unitarietà generale dell'impianto metodologico è importante puntualizzare che, in relazione alle informazioni disponibili e alle specificità dei servizi oggetto di analisi, in dieci casi la stima del fabbisogno è avvenuta utilizzando una funzione di spesa, mentre in due casi: istruzione pubblica (FC03U) e asili nido (FC06B), è stato possibile adottare una funzione di costo<sup>4</sup>. Con l'utilizzo di una funzione di costo le determinanti principali del fabbisogno sono le variabili che misurano il livello dei servizi offerti; nei casi in cui non è stato possibile, invece, misurare con precisione il livello dei servizi offerti, la funzione di spesa consente di aggirare

---

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

efficacemente l'ostacolo utilizzando come principali determinanti del fabbisogno le variabili di contesto che spiegano la domanda di servizio pubblico (la numerosità della popolazione residente, le caratteristiche dell'economia locale, la struttura del patrimonio immobiliare, il livello di disagio sociale, la struttura demografica, la vocazione turistica).

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

Oltre alle variabili che misurano il livello dei servizi offerti o la domanda di servizio pubblico, alternative tra di loro a seconda del modello di riferimento (funzione di costo o funzione di spesa), le altre determinanti dei fabbisogni standard, comuni ad entrambi i modelli, sono: i prezzi degli input (costo del lavoro e del capitale), le variabili di contesto dell'offerta (caratteristiche morfologiche e climatiche del territorio, le caratteristiche del traffico veicolare e delle strade urbane e il livello degli investimenti delle annualità precedenti), i fattori esogeni di carico (servizi svolti per conto di enti di livello superiore o comunque non direttamente riconducibili alle scelte discrezionali del governo locale, si pensi ad esempio all'attività di front-office dell'ufficio leva o dell'anagrafe in generale) e le scelte organizzative non direttamente modificabili nel breve periodo e/o legate ad elementi di carattere qualitativo e per le quali sono presenti standard di riferimento (si pensi ad esempio alla quota di educatori per alunno nel caso degli asili nido o al numero di circoscrizioni).

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

## UN PROSPETTO RIEPILOGATIVO DELLE DETERMINANTI DEI FABBISOGNI STANDARD

La tabella 3 riporta l'impatto (in percentuale) esercitato dai gruppi omogenei di variabili nella determinazione del fabbisogno complessivo e dei singoli servizi evidenziando, in questo modo, le principali determinanti dei fabbisogni standard. In totale concorrono alla determinazione dei fabbisogni standard 122 variabili<sup>5</sup> ripartite in 13 gruppi omogenei.

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

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

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

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

I prezzi degli input determinano circa l'8% del fabbisogno totale e rappresentano una componente trasversale a tutti i servizi, in quanto misurano, principalmente, le differenze che si

---

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



registrano nel costo del lavoro lungo la penisola. Per cogliere, inoltre, il diverso impatto determinato dalle differenze dei prezzi degli altri fattori produttivi, non esistendo un indice dei prezzi a livello comunale, è stato utilizzato, come proxy, il livello medio degli affitti al metro quadro degli immobili adibiti ad uso ufficio registrato dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio (OMI).

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

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

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

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

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

Le variabili volte a misurare la struttura demografica del comune (ad esempio, densità, incidenza della popolazione anziana oltre 65 oppure oltre 75 anni, numero di iscrizioni

anagrafiche) determinano circa il 5% del fabbisogno complessivo ed esercitano un impatto positivo sul fabbisogno di molti servizi, in primis quelli dell'anagrafe e i servizi sociali.

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

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

Da ultimo è importante precisare che i differenziali di spesa generati da quattro gruppi di variabili sono stati livellati in sede di calcolo dei fabbisogni standard. Nonostante queste variabili siano state correttamente incluse nelle funzioni di spesa e di costo, al fine di spiegare al meglio i differenziali di spesa storica e ottenere stime non distorte, non possono essere considerate delle determinanti del fabbisogno, in quanto il loro impatto esula dalla definizione di spesa standard. Rientrano in questo insieme i seguenti gruppi di variabili: gli effetti fissi regionali volti a cogliere le differenze medie di spesa tra le regioni di appartenenza dei comuni, le entrate tributarie ed extra-tributarie medie registrate negli anni precedenti all'anno preso a riferimento per la stima dei fabbisogni, le variabili volte a cogliere i differenziali medi di spesa riconducibili allo svolgimento dei servizi in forma associata (unione di comuni, convenzione, consorzio ecc.) e, da ultimo, il reddito procapite complessivo medio comunale dichiarato ai fini IRPEF che rappresenta un fattore di domanda molto importante la cui valorizzazione però, avrebbe generato forti distorsioni favorendo gli enti più ricchi a scapito di quelli più poveri.

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

## IL RISULTATO FINALE DELLA PROCEDURA DI CALCOLO DEI FABBISOGNI

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

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

In conclusione il fabbisogno standard di ogni comune sarà composto da 12 indici relativi di fabbisogno, uno per ogni funzione/servizio, e un coefficiente di riparto complessivo ottenuto come il rapporto della somma degli ammontare (in euro) dei Fabbisogni Standard di tutte le funzioni fondamentali del comune *i*-esimo sul totale dell'ammontare del Fabbisogno Standard delle funzioni fondamentali<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Per ogni servizio il valore monetario del fabbisogno standard di ciascun comune è stato trasformato in una quota percentuale (fabbisogno standard dell'ente / somma dei fabbisogni standard di tutti gli enti) da usare come coefficiente di riparto dell'ammontare totale di risorse attribuite al finanziamento di quel servizio e/o al complesso delle funzioni fondamentali una volta aggregato ai coefficienti di riparto degli altri servizi.

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

È importante precisare che, ad eccezione dei servizi relativi alla funzione di istruzione e dei servizi offerti dagli asili nido, dove il fabbisogno è stato stimato utilizzando una funzione di costo, si è proceduto alla valutazione del fabbisogno anche per i comuni che, in relazione a particolari servizi hanno dichiarato di non offrire nessuna prestazione presentando, conseguentemente, spesa storica nulla.<sup>8</sup> L'impossibilità di assegnare un fabbisogno ai comuni che non erogano prestazioni in merito ai servizi di istruzione<sup>9</sup> e di asilo nido<sup>10</sup> scaturisce dall'assenza dei livelli essenziali delle prestazioni e, quindi, dall'obbligo di valorizzare il fabbisogno in base ai livelli di servizio effettivamente erogati come dichiarato nei questionari.

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

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

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

---

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

<sup>9</sup> Sono solo due i comuni che, per quanto riguarda il servizi della funzione di istruzione, non erogano prestazioni.

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

**Tabella 3 - Prospetto riepilogativo delle determinanti del fabbisogno standard complessivo e di ogni servizio svolto dai 6702 comuni delle regioni a statuto ordinario.**

DETERMINATI DEL FABBISOGNO STANDARD (In parentesi il peso % di ogni funzione in termini di fabbisogno totale) <sup>(1)</sup>	N.	TOTALE	Servizi	Istruzione	Polizia	Viabilità	Territorio	Ufficio	Asili nido	Trasporto	Ufficio	Anagrafe
		FC05B (21.02%)	generali FC01D (16.33%)	FC03U (13.50%)	locale FC02U (7.61%)	FC04A (5.66%)	FC05A (4.60%)	tecnico FC01B (3.95%)	FC06B (3.57%)	pubblico locale FC04B (3.56%)	tributi FC01A (1.92%)	FC01C (1.92%)
		impatto %	impatto %	impatto %	impatto %	impatto %	impatto %	impatto %	impatto %	impatto %	impatto %	impatto %
POPOLAZIONE RESIDENTE <sup>(2)</sup>	9	<b>20.09</b>	<b>64.73</b>				12.16	<b>31.18</b>		<b>43.43</b>	<b>37.41</b>	<b>65.73</b>
SERVIZI OFFERTI	29	<b>13.74</b>		<b>82.01</b>					<b>74.55</b>			
MORFOLOGIA E TERRITORIO	7	<b>8.66</b>	4.53	0.71	5.18	<b>40.33</b>	<b>27.24</b>	9.76		15.20		
ECONOMIA LOCALE	8	<b>8.06</b>	8.29		9.93	5.80		11.81		8.67	10.11	
PREZZI DEGLI INPUT	8	<b>7.95</b>	6.57	4.02	<b>18.48</b>	1.95	19.15	<b>20.53</b>	6.35	5.02	18.18	17.71
FATTORI ESOGENI DI CARICO	14	<b>7.58</b>	24.50		10.39	6.42	<b>24.98</b>			5.32		2.63
IMMOBILI	3	<b>6.87</b>	<b>27.61</b>					15.33			<b>23.75</b>	
SCELTE ORGANIZZATIVE <sup>(3)</sup>	12	<b>5.83</b>	15.57	2.98	5.40				<b>19.10</b>			
DISAGIO SOCIALE	8	<b>5.34</b>	<b>32.62</b>									
VEICOLI TRAFFICO E STRADE	11	<b>5.17</b>		0.65	<b>34.86</b>	<b>32.88</b>				<b>16.12</b>		
DEMOGRAFIA	9	<b>4.94</b>	11.24		2.98		3.95			6.24	10.55	13.93
TURISMO	3	<b>4.84</b>	<b>14.62</b>		12.78	3.95	12.51					
INVESTIMENTI <sup>(4)</sup>	1	<b>0.94</b>				8.66		11.40				
<i>Variabili utilizzate in fase di stima ma che non concorrono alla determinazione del fabbisogno standard</i>												
TERRITORIALITÀ <sup>(5)</sup>	15	<b>0.00</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
ENTRATE <sup>(6)</sup>	2	<b>0.00</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
MODELLO ORGANIZZATIVO <sup>(7)</sup>	5	<b>0.00</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
REDDITO	1	<b>0.00</b>	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

*Variabili con impatto prevalentemente negativo*

*Variabili con impatto parzialmente negativo*

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

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

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

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

<sup>(5)</sup> Effetti fissi regionali

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

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

**Figura 1 - Fabbisogno standard aggregato, comuni distribuiti in base alla fascia di popolazione di appartenenza.**

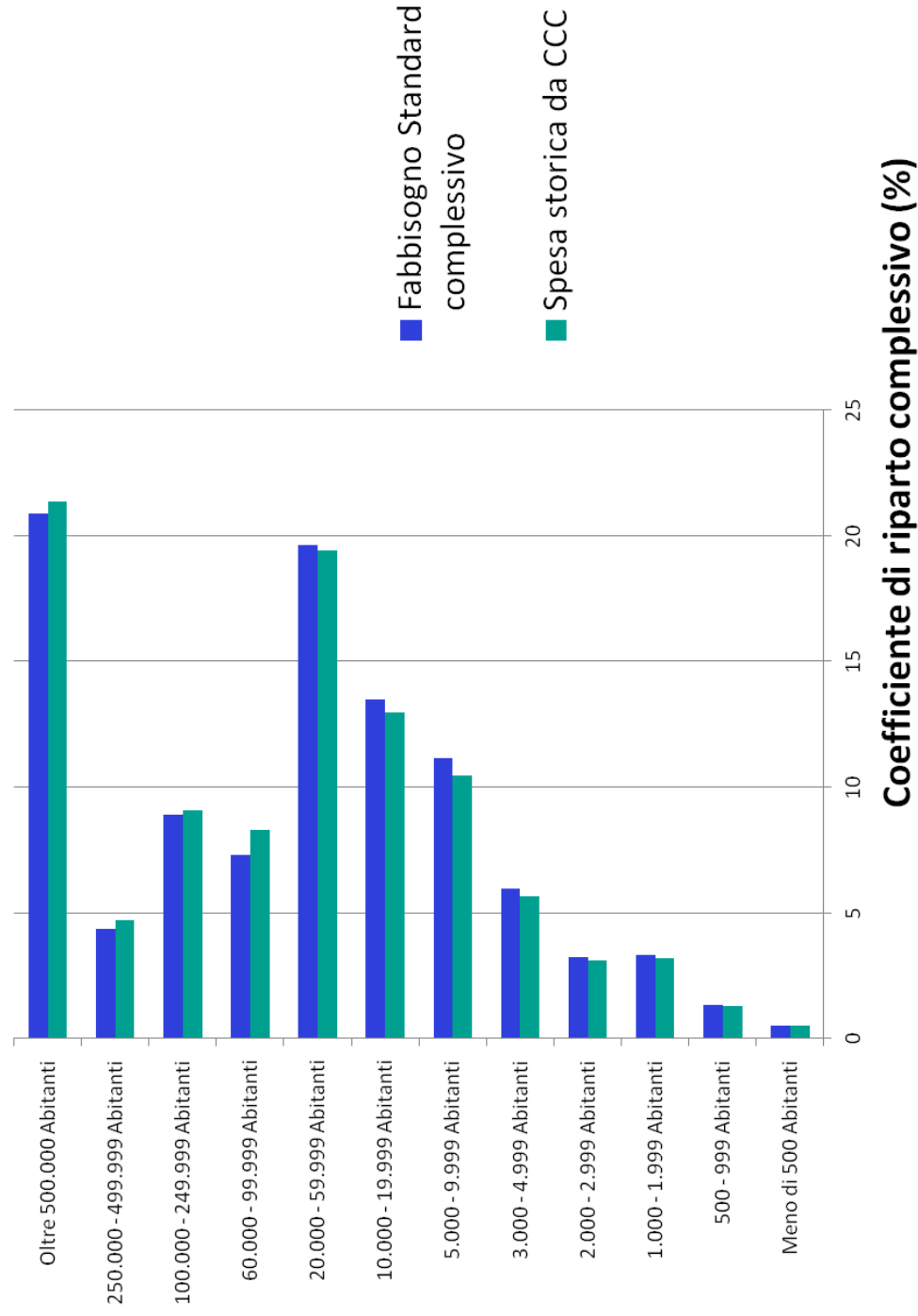


Figura 2 - Fabbisogno standard aggregato, comuni distribuiti in base alla regione di appartenenza.

