



# **Il sistema perequativo Un inquadramento generale**

*Roma, maggio 2018*

## Sommario

1. Introduzione .....	3
2. I principi ispiratori.....	5
1.1. Capacità fiscale standard .....	5
1.2. Fabbisogni standard .....	9
1.1.1. Il versante applicativo .....	14
1.1.2. L'utilizzo dei fabbisogni standard in chiave gestionale .....	19

# **Piattaforma di consultazione su perequazione, capacità fiscale e fabbisogni standard**

## **1. Introduzione**

A fronte dell'esigenza di costruire un meccanismo perequativo fra i Comuni, la soluzione adottata nel nostro paese fa riferimento al sistema di determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard, nonché al relativo schema di redistribuzione.

L'obiettivo, individuato dal legislatore sin dal lontano 2009 (legge delega 42/2009), è quello di assicurare che la distribuzione delle risorse tra i Comuni – e auspicabilmente anche il valore assoluto di esse – risponda ad un criterio di effettivo fabbisogno per lo svolgimento delle funzioni locali.

Il percorso fin qui compiuto si è caratterizzato per una serie di tappe che hanno progressivamente normato e definito il metodo dei fabbisogni standard, le capacità fiscali e l'avvio della perequazione. La legge delega 42/2009, dedicata al federalismo fiscale, ha definito un primo quadro di riferimento, che ha dato luogo ad un nutrito complesso di decreti applicativi. Tuttavia, è con le leggi di stabilità per il 2013 e per il 2015 che inizia a delinearsi l'assetto attuale e solo con la legge di bilancio 2017 è stato definito il percorso complessivo, che si completerà nel 2021.

La legge di stabilità 2013 istituisce, infatti, il fondo di solidarietà comunale (FSC) in sostituzione del Fondo Sperimentale di riequilibrio, stabilendo che il suo riparto debba tener conto dei criteri perequativi ancorati ai costi e fabbisogni standard, della variazione di gettito dovuta alla diversa attribuzione del gettito dell'IMU tra comuni e Stato e delle variazioni nelle risorse disponibili comunali in seguito alla soppressione del precedente fondo (criteri compensativi).

È comunque nel 2015 che la perequazione muove il primo passo nell'ambito della ripartizione del FSC, fondo che viene alimentato dai comuni con la trattenuta di una parte del gettito standard derivante dall'IMU (il 38,23% nel 2015, il 22,43% dal 2016). La dimensione complessiva delle risorse è determinata dall'ammontare delle risorse comunali di riferimento storiche, al netto delle decurtazioni imposte a seguito dei tagli.

Il riparto del fondo, in coerenza con un principio di gradualità nella sostituzione del modello vigente, mantiene l'attribuzione di una quota delle risorse inizialmente maggioritaria in base al metodo storico, mentre la restante quota, progressivamente crescente, che tuttavia a regime si assesterà al 50% del trasferimento, viene demandata al sistema perequativo fondato su fabbisogni e capacità fiscali.

La componente demandata al sistema perequativo si articola in due parti, la prima finalizzata a colmare il divario (positivo o negativo) tra i fabbisogni standard determinati sulle funzioni fondamentali e le capacità fiscali e la seconda idealmente finalizzata alla perequazione in base alle sole capacità fiscali relativamente alle funzioni diverse da quelle fondamentali. Nel modello le due parti vengono combinate con pesi diversi, attualmente fissati rispettivamente all'80% e al 20%.

Anche a regime la quota del fondo distribuita in base a fabbisogni e capacità fiscale sarà pari al 50% del totale. Date le risorse da destinare alla perequazione (il totale delle capacità fiscali dei comuni RSO) e il peso attribuito alle funzioni fondamentali e non – l'80% per il divario tra i fabbisogni e le capacità fiscali std e il 20% per il *gap* tra la capacità fiscale media e quella comunale – il *target* perequativo stabilisce la misura con cui entrambi i divari saranno perequati. La misura del *target* perequativo è all'incirca pari all'incidenza dei gettiti standardizzati derivanti da IMU e TASI, sul totale della capacità fiscale.

### Approfondimento

Sia *Delta perequativo* una misura dei gap da colmare per le funzioni fondamentali e non fondamentali:

$$\text{Delta perequativo} = 80\%(\text{FBstd} - \text{CFstd}) + 20\%(\text{CFstd media} - \text{CFstd})$$

*I° parte*

*II° parte della componente perequativa*

Il trasferimento FSC a regime sarà calcolato come:

$$\text{Trasferimento FSC} = 50\% \text{Delta perequativo} + 50\% \text{Delta storico} + \text{Alimentazione} - \text{Tagli}$$

*target perequativo*
*mantenimento della componente storica*

dove *Delta storico* non è altro che la differenza tra le risorse storiche di riferimento (trasferimento erariale fiscalizzato più gettito ICI 2011 nettati per i tagli) e il gettito standard IMU&TASI 2012.

Il trasferimento FSC 2018 è stato invece calcolato nel seguente modo:

$$\text{Trasferimento FSC 2018} = 45\% (50\% \text{Delta perequativo}) + 55\% (50\% \text{Delta storico}) + \text{Alimentazione} - \text{Tagli}$$

*gradualità di applicazione del riparto perequativo*

Sotto il profilo quantitativo, pertanto, la perequazione investe circa 125 miliardi di euro (50% del totale delle capacità fiscali dei comuni RSO) su un totale delle spese correnti dei comuni RSO che oscilla intorno ai 46 miliardi.

Si è così costruito un sistema fondato sull'effetto di diversi parametri che il policy maker può manovrare al fine del risultato da raggiungere:

- il primo parametro (quota da distribuire con il metodo storico e con il metodo perequativo) è lo strumento che garantisce gradualità alla transizione verso il metodo basato su fabbisogni e capacità fiscali
- il secondo parametro consente al legislatore di ridefinire nel tempo il peso delle due parti nella componente perequativa (o meglio della quota delle funzioni fondamentali)
- il terzo parametro consente di scegliere in quale misura colmare i divari tra i criteri perequativi e in quale mantenere nel trasferimento la parte dovuta al riequilibrio delle risorse comunali in seguito al passaggio dall'ICI all'IMU e alla TASI.

Infine, sempre sotto il profilo della gradualità nell'applicazione del nuovo sistema, fin dall'avvio nel 2015 sono stati adottati criteri correttivi, in parte esterni al sistema (finanziati con risorse integrative ulteriori), in parte interni (modificativi della redistribuzione). Si tratta di criteri che puntano a mitigare l'impatto della transizione, limitando l'effetto della perequazione per i comuni che risultano più fortemente penalizzati dal nuovo sistema.

## **2. I principi ispiratori**

A quali principi ci si è ispirati nella determinazione delle due componenti fondamentali del sistema perequativo, cioè le capacità fiscali e i fabbisogni standard? Quanto segue vuole rispondere a questa domanda, avendo a mente per quanto riguarda fabbisogni standard oltre alla finalizzazione perequativa anche quella di un utilizzo gestionale

### **1.1. Capacità fiscale standard**

La capacità fiscale standard di un Comune è un indicatore della sua capacità di prelievo fiscale che, ai fini del riparto perequativo, viene confrontata con le risorse standard del fondo. A parità di tutte le altre condizioni, maggiore è la capacità fiscale, minori sono le risorse di cui necessita l'ente per finanziare il proprio fabbisogno. Nel caso in cui la capacità fiscale superi il fabbisogno di spesa e, se si consideri soltanto la parte perequativa del riparto, l'ente dovrà contribuire con una parte del proprio prelievo al riequilibrio degli altri enti.

Per evitare che i Comuni che esercitano maggiore sforzo fiscale e/o investono maggiori risorse nel contrastare l'evasione siano penalizzati, la misura della capacità fiscale cerca di valorizzare le basi imponibili alla stessa aliquota (legale, minima o media).

Le componenti del gettito comunale considerate ai fini del calcolo della capacità fiscale comunale appartengono a due principali tipologie di entrata:

- imposte e tasse
  - IMU;
  - TASI;
  - Addizionale comunale Irpef (ACI);
  - Imposte e tasse minori (imposta sulla pubblicità, la tassa sull'occupazione spazi e aree pubbliche);
- tariffe diverse da quella del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti.

Nel caso della standardizzazione dei gettiti IMU e TASI, la metodologia utilizzata consiste nel valorizzare le basi imponibili, derivate dal gettito effettivo, per le aliquote legali previste.

Tale standardizzazione ha posto diversi problemi in relazione alla scelta dei metodi per la misurazione delle basi imponibili e alla valutazione sia dei molteplici regimi speciali di agevolazione o di aggravio che sono stati deliberati dai comuni.

Dato che le entrate standard per l'IMU e la TASI sono ottenute utilizzando le basi imponibili ricavate dal gettito effettivo, per non penalizzare gli enti con maggiore intensità di riscossione e/o *compliance* locale, la capacità fiscale contiene anche il cosiddetto *tax gap*. Tale componente è pari alla differenza tra il gettito standard IMU, calcolato sulla base imponibile derivata dal gettito effettivo, e il gettito standard calcolato usando le basi catastali. Date tuttavia le imperfezioni dei valori catastali, lo scostamento tra le due misure – *tax gap* – viene considerato ai fini perequativi soltanto per il 10% del valore. Inoltre, per i comuni coinvolti negli eventi sismici a partire dal 2009 e per quelli dove la misura del *tax gap* risulti negativa, il valore dell'indicatore è imposto a zero.

Il gettito standard per l'addizionale comunale IRPEF è ottenuto valorizzando il reddito imponibile IRPEF comunale con l'aliquota centrale (intervallo 0-8‰, quindi il 4‰).

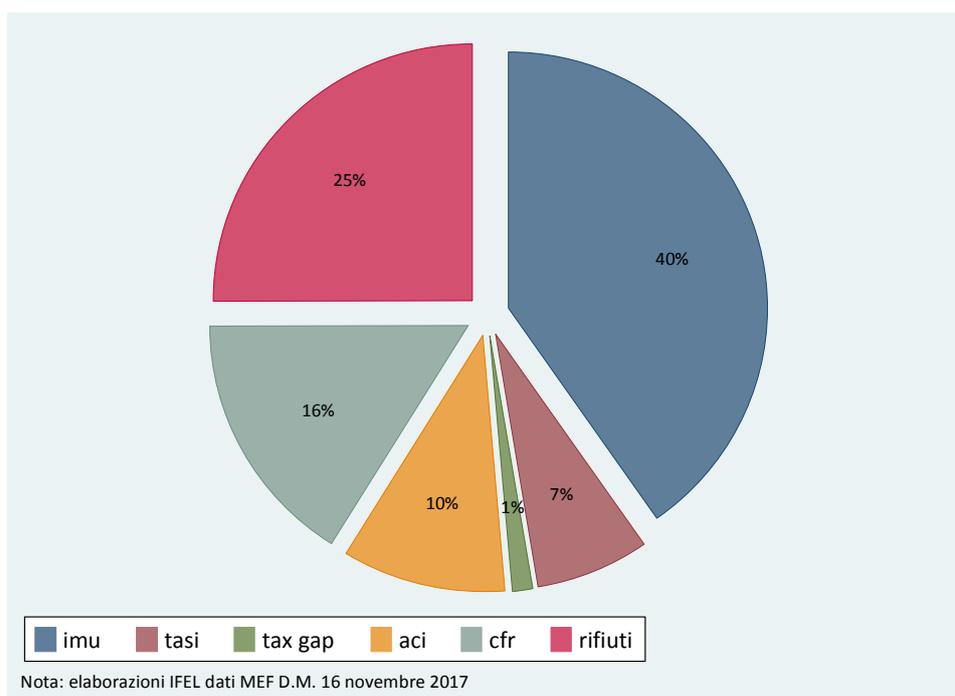
Il gettito standard per le imposte e tasse comunali minori e le tariffe ad esclusione di Tari, capacità fiscale residuale (CFR), è determinato attraverso il metodo statistico simile a quello utilizzato per il calcolo di fabbisogni standard. In particolare, viene utilizzato un modello econometrico, costruito su un panel di dati riferiti al periodo 2006-2015 per comuni nelle Regioni a statuto ordinario. La variabile dipendente in tale modello si riferisce al totale delle entrate tributarie ed extra-tributarie sopracitate in termini procapite, mentre tra le

variabili indipendenti sono state utilizzate *proxy* delle basi imponibili, indicatori dello sforzo fiscale a livello comunale e alcune caratteristiche del territorio.

La capacità fiscale standard comprende anche la componente relativa alle entrate per il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti. Questa componente non deve incidere sulla perequazione secondo il principio della copertura integrale dei costi. Tuttavia, essendo il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti ricompreso tra le funzioni fondamentali per i quali si determinano i fabbisogni standard, nella capacità fiscale viene aggiunto il gettito la cui misura è uguale al rispettivo fabbisogno standard. In questo modo, al confronto tra capacità fiscale e fabbisogni standard, l'impatto della funzione viene neutralizzato per il riparto del fondo.

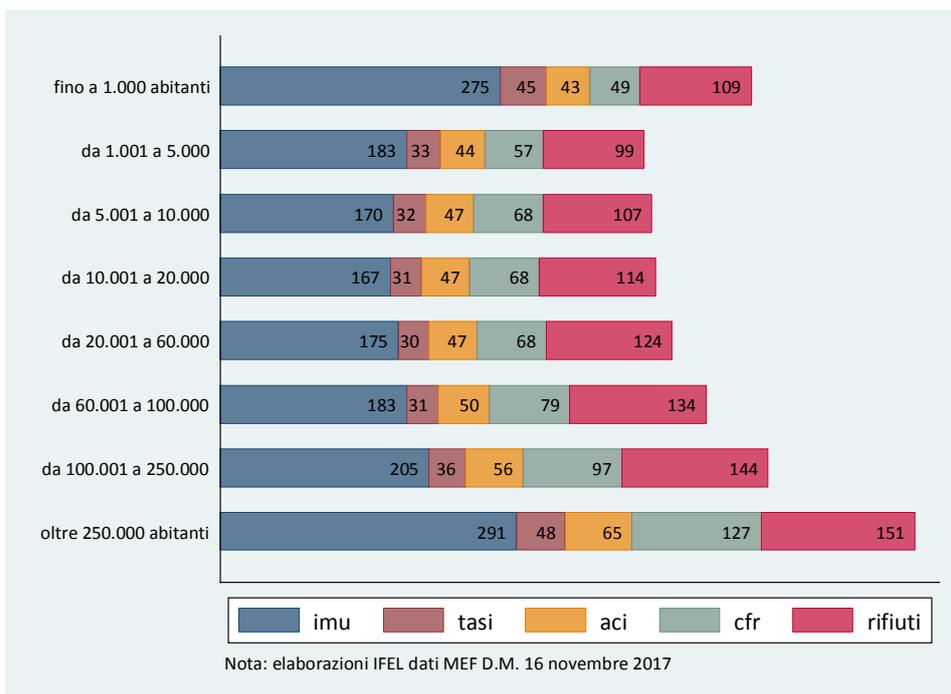
Nel 2018, dopo l'aggiornamento delle capacità fiscali ai valori del 2015, il totale delle entrate standard comunale ammonta a 25.246 mln di euro. La Figura 1 di seguito mostra la composizione della CF 2018.

**Figura 1: Capacità fiscale std 2018 - Composizione**

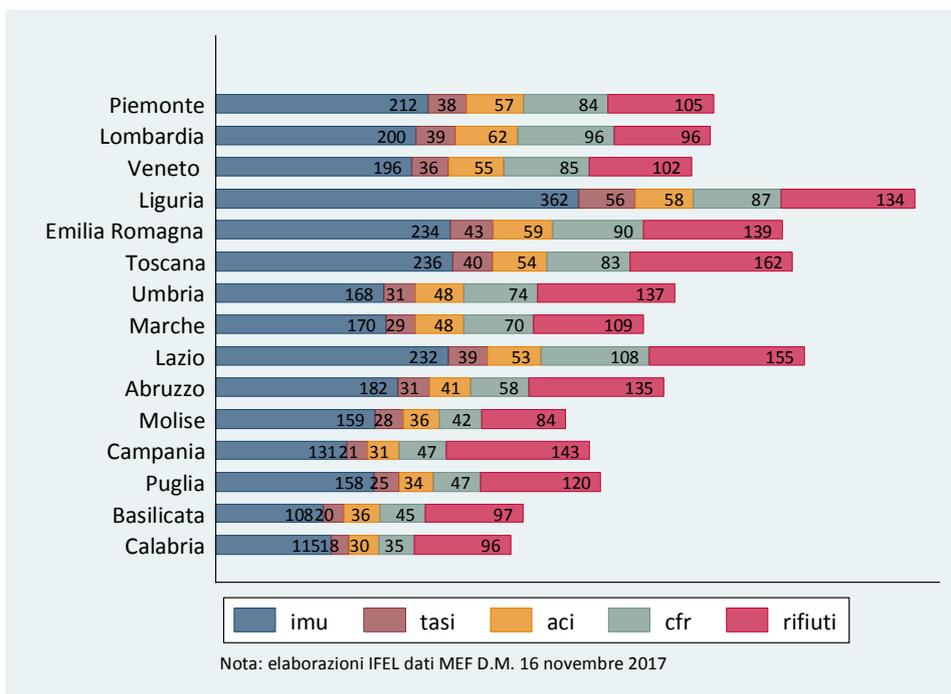


La distribuzione dei gettiti standard sul territorio è disomogenea, come messo in luce da Figura 2 e 3 che distinguono le singole componenti della capacità fiscale, rispettivamente per fasce demografiche e per Regioni di appartenenza dei Comuni.

**Figura 2: Capacità fiscale std 2018 – per classi demografiche e singole componenti (€/ab)**



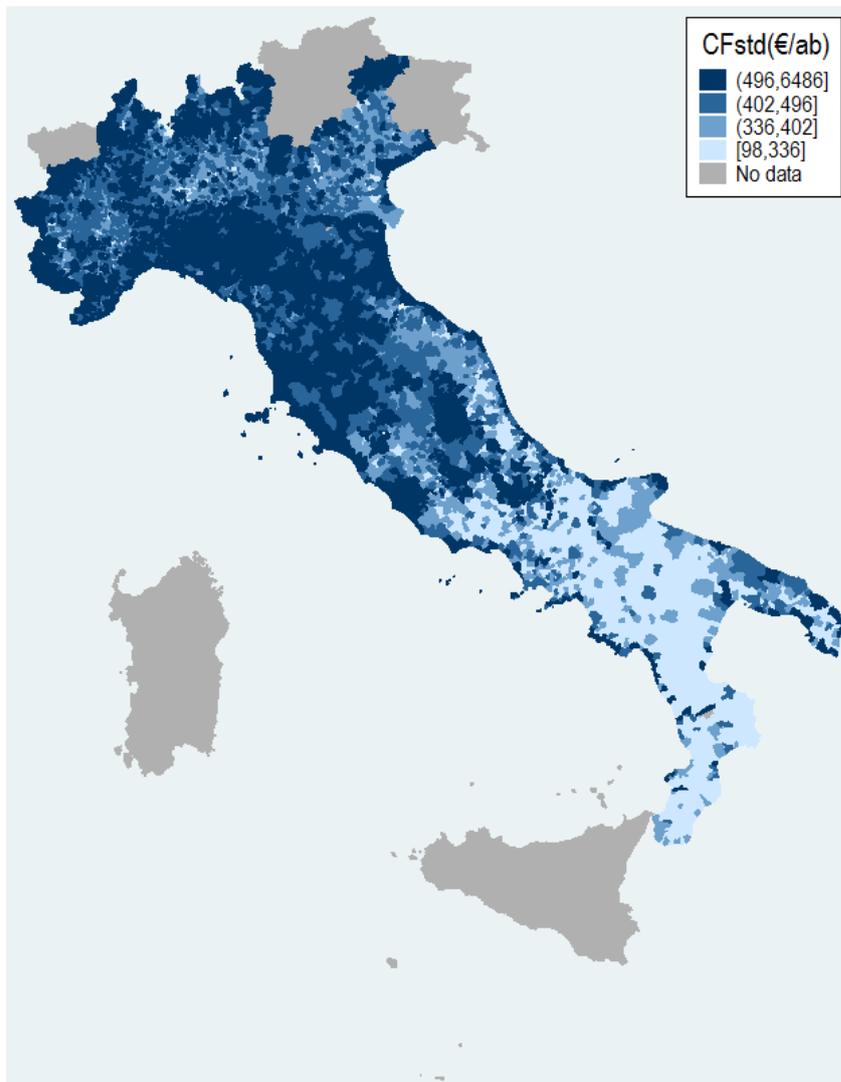
**Figura 3: Capacità fiscale std 2018 – per Regioni e singoli componenti (€/ab)**



La Figura 4 presenta la mappa della distribuzione delle capacità fiscali tra i comuni delle Regioni a statuto ordinario. Le classi di raggruppamento corrispondono ai quantili della

distribuzione e ripartiscono in quattro parti di uguale numerosità il totale dei Comuni coinvolti.

**Figura 4: Capacità fiscale standard 2018 – distribuzione territoriale**



Nota: elaborazioni IFEL dati MEF D.M 16 novembre 2017

## 1.2. Fabbisogni standard

In via teorica il fabbisogno standard di un comune è definibile come quel livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto di tutti gli elementi che concorrono, da un lato ad alimentare la domanda di un certo servizio, dall'altro a condizionare i costi che l'ente deve sostenere per erogarlo. In questo modo il fabbisogno standard si sostanzierebbe in un ammontare monetario che può essere immaginato come il prodotto di una quantità "standard" per un adeguato (ed efficientato) costo unitario. Di fatto le cose non stanno

proprio così e la distanza da questo ideale teorico dipende anche dal servizio di fatto analizzato.

Le funzioni comunali che vengono sottoposte al calcolo del rispettivo fabbisogno aggregano, secondo una prospettiva di centro di costo, le Funzioni fondamentali definite dal comma 1 dell'articolo 19 del decreto legge n. 95 del 2012. Si tratta di:

1. Funzioni generali di amministrazione (Anagrafe, Ufficio tecnico, Gestione entrate e Altri servizi generali)
2. Polizia locale
3. Istruzione pubblica per le scuole dell'infanzia, primarie e medie (manutenzione, riscaldamento, illuminazione degli edifici scolastici, trasporto degli alunni; refezione; assistenza scolastica e trasporto di alunni disabili);
4. Asili nido
5. Servizi sociali (ad esclusione degli Asili nido)
6. Viabilità e Territorio
7. Raccolta e smaltimento rifiuti
8. Trasporto pubblico locale

**Tavola 1: Fabbisogni standard monetari 2018 per funzione.**  
**Composizione percentuale e ammontare in euro**

<i>Funzione/servizio</i>	<i>Peso della funzione</i>	<i>Importo in euro stimato</i>
Amm.ne e controllo	20%	7 076 781 919
Polizia locale	7%	2 442 347 542
Viabilità e Territorio	14%	4 789 375 640
Trasporto pubblico locale	3%	1 056 926 641
Servizi sociali	14%	4 861 394 508
Asili nido	4%	1 410 308 929
Istruzione pubblica	13%	4 692 745 159
Rifiuti	25%	8 818 468 126
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>35 148 348 464</b>

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Fabbisogni standard 2018 (DPCM 22 dicembre 2017)

La Tavola 1 riporta il peso sul complesso della spesa per le funzioni fondamentali di ciascun aggregato di servizi preso in esame.

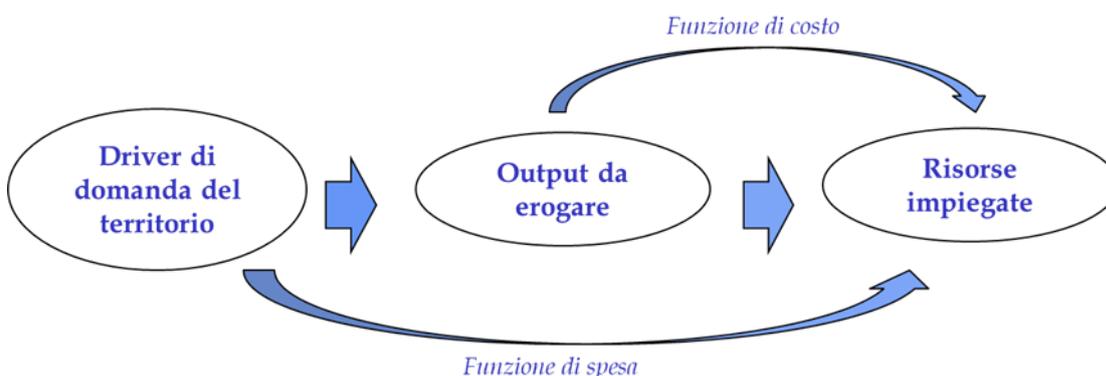
Solo per alcune delle funzioni è però davvero possibile isolare il costo e la quantità del servizio reso. La difficoltà di misurare l'output, tipica ad esempio delle funzioni di amministrazione generale, fa sì che in diversi casi il fabbisogno sia stimato non in base ad

un modello di costo, ma sulla base della spesa osservata, attraverso un modello arricchito da variabili rappresentative della domanda e dell'offerta del servizio.

In questi casi il fabbisogno standard è ottenibile come spesa procapite contestualizzata ed ha quindi natura di spesa media declinata in funzione di un complesso set di grandezze di domanda che esprimono i bisogni espressi dal territorio di ogni singolo comune (fattori demografici, economici, sociali, ecc.) nonché di comprovate specificità di offerta e dunque di costo (costo del lavoro, degli affitti, dei carburanti, ecc.).

La Figura 5 mostra questa duplice opzione operativa. La catena causale muove dalle esigenze espresse dal territorio, passa attraverso il quantum di servizi da erogare e determina le risorse necessarie a questo scopo. Ove l'output è misurabile in modo convincente la relazione analizzata è quella fra output e risorse, cioè costo. Diversamente, la fase dell'output deve essere bypassata, e la relazione studiata è quella che lega risorse ed esigenze del territorio.

**Figura 5: Funzione di spesa e di costo**



In estrema sintesi i fabbisogni restituiscono medie "contestualizzate", costruite sui valori di fatto, dove l'effetto della contestualizzazione ha un peso decisivo. Confrontando medie (procapite) semplici con quanto emerge dai fabbisogni si può apprezzare la rilevanza dell'effetto di contestualizzazione. Allo stesso tempo il meccanismo prevede che l'ammontare del fabbisogno, sommato per tutti i Comuni, riproduca la spesa complessiva di fatto registrata. Il meccanismo ripartisce quindi questa spesa fra i Comuni applicando un principio di *equità relativa* fondata appunto sulla contestualizzazione dal lato della domanda e dei costi.

A differenza dell'idea teorica che evoca un fabbisogno come livello della spesa da garantire, quello che si ottiene è un criterio di ottima ripartizione di un ammontare di spesa predefinito a priori, che nella applicazione di fatto coincide con la spesa storica complessiva. Su questo aspetto è utile fornire qualche ulteriore dettaglio.

L'impiego di tecniche che si limitano ad offrire delle relatività permette, dato un ammontare complessivo di risorse, di determinarne l'allocazione formalmente "ottima". Ciò significa che l'impiego della strumentazione denominata "funzione di spesa" permette di intervenire in modo tecnicamente efficiente anche laddove l'output del servizio pubblico locale non è perfettamente determinabile.

Si tratta infatti di una tecnica semplice dal punto di vista economico, robusta in termini statistici ed immediatamente applicabile, senza bisogno di alcuna misura di LEP. Altrettanto importante è chiarire che la funzione di spesa non può (e non vuole) offrire informazioni in termini di efficienza, in quanto si finirebbe per dire che i più efficienti sono i comuni che spendono meno. Ne discende anche che la prescrizione del "finanziamento integrale" di tali funzioni è quindi condizionata alla discrezionalità delle risorse complessivamente disponibili.

Diverso è il caso in cui è possibile avvalersi di robuste misurazioni dell'output. In questo caso l'analisi, in base ad una funzione di costo, dice quanto si spende a fronte di quanto si è fatto, cioè a fronte della dimensione effettiva del servizio offerto. Più precisamente l'analisi restituisce un costo medio per output che a sua volta dovrebbe essere moltiplicato per un livello di output e quindi di servizio da garantire. E' dunque necessario individuare un criterio di LEP (livelli essenziali delle prestazioni) attraverso il quale la spesa finale da garantire con ogni probabilità supererebbe la corrispondente spesa storica.

La funzione di costo è dunque uno strumento analitico più pregnante, che in sede applicativa consente di determinare le risorse necessarie in funzione di ben determinate quantità di output. Ove si potessero misurare con una qualche attendibilità gli aspetti di qualità, è senza dubbio la tecnica che consentirebbe di giungere a valutazioni di costo efficiente. Si tratta di una procedura più esigente, che necessita in sede analitica di robusti dati di output ed in sede applicativa di determinare una lista completa dei livelli di output da erogare, livelli individuabili a partire da diversi possibili criteri, come quello mediato a partire dal valore di fatto fornito da ciascun comune, oppure ricorrendo proprio a dei LEP.

Anche se spesso evocati, la strada dei LEP non è sinora stata percorsa, innanzitutto in quanto non è assicurabile una invarianza di spesa, ma anche perché implica un processo di genuina decisione politica circa i livelli di servizio che si crede giusto garantire lungo il territorio. Si comprende chiaramente la sensibilità del tema pensando che ci si sta occupando della spesa per gli Asili Nido, di quella per i Servizi sociali, del livello di manutenzione da assicurare agli edifici scolastici, ecc.

Si tratta di un aspetto nodale dell'intera costruzione, che sottolinea ancora una volta come le funzioni di costo, attraenti da un punto di vista analitico, richiedono scelte esplicite in capo al *policy maker*, scelte che si richiamano alla definizione di livelli delle prestazioni. In assenza di LEP, in applicazione è stato necessario ricorrere ad altri criteri, che emergono

dalle specificità dei singoli servizi e che non costituiscono tuttavia un paradigma generalizzabile.

La scelta tra le due diverse configurazioni economiche, rispettivamente funzione di spesa le prime e funzione di costo le seconde, risponde proprio alla possibilità o meno di giungere a vere e proprie misurazioni di output. Finora la funzione di costo è stata applicata per la determinazione del fabbisogno per l'Istruzione pubblica, per l'Asilo nido e per il servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti. La funzione di spesa è stata adottata per le Funzioni generali di amministrazione, per la Polizia locale, per la Viabilità e Territorio

**Tavola 2: Determinazione dei fabbisogni standard per metodo utilizzato e contributo delle variabili (da revisione metodologica 2016)**

Variabili considerate	Funzione di spesa			Funzione di spesa aumentata		Funzione di costo		
	Amm.ne e controllo	Polizia locale	Viabilità e Territorio	Trasporto pubblico locale	Servizi sociali	Asili nido	Istruzione pubblica	Rifiuti
<b>Fattori di scala</b> <sup>(1)</sup>	37%	5%	10%		11%			
<b>Contesto di domanda e offerta</b> <sup>(2)</sup>	53%	76%	88%	58%	16%			
<b>Caratteristiche del servizio e scelte gestionali</b> <sup>(3)</sup>		7%		36%	5%	16%		2%
<b>Output del servizio</b> <sup>(4)</sup>						40%	44%	13%
<b>Costi dei fattori produttivi</b> <sup>(5)</sup>	10%	12%	2%	6%	4%	9%	5%	1%
<b>Specificità socio-economiche</b> <sup>(6)</sup>						35%	51%	34%
<b>Effetti regionali</b> <sup>(7)</sup>					64%			48%

<sup>(1)</sup> Include popolazione residente

<sup>(2)</sup> Include densità abitativa , incidenza popolazione anziana, superficie , lunghezza delle strade, numero di scuole, veicoli, unità locali, alunni disabili, punti luce, mercati, addetti nei servizi di alloggio e di ristorazione, presenze turistiche, visitatori dei musei, un indice di deprivazione socio-economica ed altri

<sup>(3)</sup> Include la gestione diretta della refezione scolastica, la gestione esterna di asili nido, la presenza di strutture residenziali, il servizio di polizia armato o notturno ed altri

<sup>(4)</sup> Include popolazione 3-14 anni, alunni disabili, alunni comunali, utenti asilo nido, educatori per utenti asilo nido, superficie asili nido, quota di raccolta differenziata ed altri

<sup>(5)</sup> Include livello affitti OMI, livello retribuzioni privato, spesa media del personale per addetto comunale, prezzo medio della benzina ed altri

<sup>(6)</sup> Gli 8 cluster per Istruzione e Asili nido includono benessere, quota anziani, numerosità delle famiglie ed altri; I 14 cluster per Smaltimento Rifiuti includono turismo, densità abitativa, distanza dagli impianti di smaltimento ed altri

<sup>(7)</sup> Variabile dicotomica di appartenenza alle diverse regioni

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Fabbisogni standard 2017 (DPCM 29 dicembre 2016)

Nella metodologia più recentemente adottata è stata individuata una terza possibilità in qualche modo intermedia. La funzione di spesa è stata “potenziata” per alcuni servizi attraverso una soluzione tecnica etichettata come funzione di spesa aumentata, individuata per sopperire alla necessità, più volte espressa nel corso degli anni, di attribuire un maggior fabbisogno ai comuni “che fanno di più”, seppur nell'impossibilità di costruire delle vere e proprie funzioni di costo e quindi di poter quantificare con esattezza l'ammontare di servizio erogato. E' il caso dei Servizi sociali e del Trasporto pubblico locale.

La Tavola 2, fra l'altro, riassume queste scelte operative. Naturalmente quanto sinora costruito potrà in futuro essere oggetto di ulteriori affinamenti, anche in relazione ad alcuni appunti critici sollevati da diversi osservatori.

In effetti si è osservato che il sistema disegnato tende in qualche misura a restituire un fabbisogno che riproduce la spesa storica, riconoscendo di più a chi fa di più. Molto spesso, infatti, i Comuni che offrono maggiori servizi sono anche quelli che storicamente disponevano di più risorse ottenute attraverso i dispositivi di finanziamento dei decenni passati in gran parte persistenti nel riparto storico, nonché attraverso l'esercizio dello sforzo fiscale, che invece non dovrebbe influire sul livello standard del fabbisogno.

Tuttavia, come spesso accade in molti programmi di politica economica, l'attuale soluzione rappresenta il compromesso fra due esigenze inevitabilmente contrapposte di efficienza ed equità: a parità di entrate standard vanno premiati gli enti locali che offrono maggiori servizi alla propria cittadinanza; allo stesso tempo, a parità dei fabbisogni standard, è necessario dare maggiori possibilità agli enti meno dotati in termini di risorse finanziarie di erogare livelli di servizi ritenuti essenziali dalla collettività.

La correzione di questa proprietà del sistema di calcolo dei fabbisogni, che può essere ritenuta troppo "conservativa", potrà intervenire nel corso dell'evoluzione del sistema, agendo però anche sugli altri fronti della regolazione finanziaria: l'individuazione di livelli minimi essenziali o LEP per la maggioranza delle funzioni fondamentali, un riassetto fiscale che assicuri una adeguata manovrabilità del prelievo e l'inserimento nella perequazione di una consistente quota "verticale", alimentata da risorse statali.

In ogni caso non va dimenticato che l'attuale meccanismo perequativo tende comunque a produrre nel tempo un processo di convergenza. Un Comune che decide di investire nell'erogazione di un servizio deficitario, a parità di capacità fiscali, nelle successive fasi di applicazione del programma perequativo si vedrà attribuito un fabbisogno maggiore, attraverso l'aggiornamento annuale dei dati, sino a poter colmare almeno in parte il gap iniziale. Resta da valutare se un incentivo in termini di futuro aumento del trasferimento perequativo sia sufficiente per investire nell'erogazione di servizi da parte dei comuni.

### *1.1.1. Il versante applicativo*

Da un punto di vista operativo, il calcolo dei fabbisogni per ciascuna funzione è un processo a due stadi. Il primo consiste nella definizione del modello di regressione e nella stima econometrica dei coefficienti delle variabili considerate, il secondo nella applicazione concreta del modello per giungere alla assegnazione del fabbisogno standard di ciascun comune.

L'elemento principale di scelta della funzione da applicare è dunque la valutazione del binomio: disponibilità dei dati, da un lato, e percorribilità del modello di calcolo, dall'altro.

Solo quando un ampio set di informazioni espressive dell'output del servizio (oltre che dei fattori di produzione) è disponibile in modo disaggregato per ciascun ente è possibile pervenire ad un modello del tipo funzione di costo. In ogni caso, il processo di acquisizione delle informazioni, a prescindere dalla funzione che si intende adottare costituisce un passaggio cruciale che coinvolge intensamente tutti i comuni nella compilazione di un questionario di non trascurabile complessità.

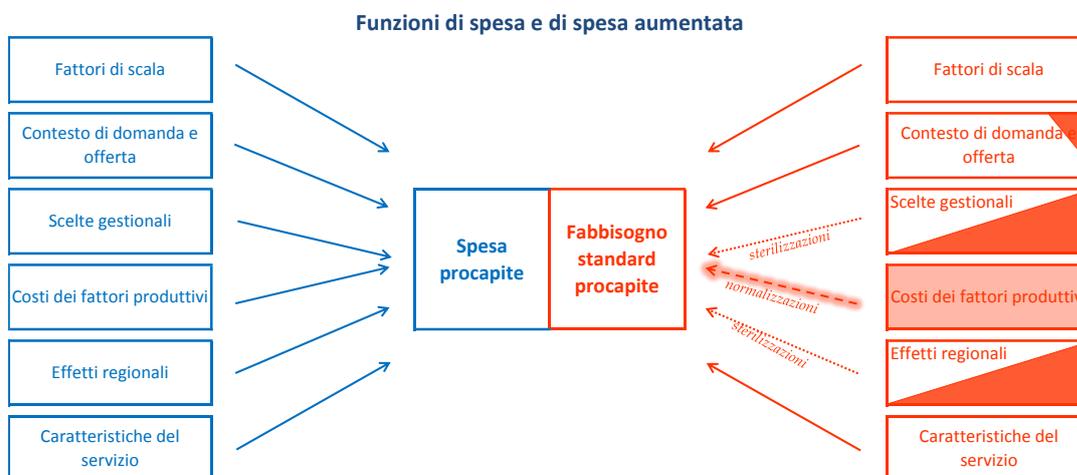
Il questionario, fortemente semplificato nel corso del processo di affinamento della metodologia, serve in primo luogo per disporre di una misura precisa della spesa effettiva di ciascuna funzione o servizio componente considerati, in coerenza con i bilanci degli enti che però da soli non permettono la disaggregazione necessaria. Il questionario è anche fondamentale per associare alla dimensione della spesa alcuni elementi extracontabili che costituiscono altrettanti fattori di contestualizzazione, quali le platee di utenti serviti, il tipo di servizi attivati nell'ambito dell'una o dell'altra funzione, le eventuali esternalizzazioni o gestioni in forma associata con altri comuni.

Ulteriori elementi di contestualizzazione sono poi acquisiti da fonti statistiche o amministrative ufficiali (popolazione per classi di età, numero e superficie dei plessi scolastici, reddito imponibile, produzione di rifiuti, ecc.), che servono anche da riscontro di eventuali anomalie dei dati oggetto di rilevazione diretta.

A questo punto è necessario procedere alla computazione econometrica. Il primo passo è quello di spiegare al meglio la spesa storica dei diversi servizi per singolo comune, individuando i driver che sia da un punto di vista logico, sia come evidenza statistica siano associabili ai differenziali di spesa. La tecnica econometrica consente fondamentalmente di verificare la fondatezza di una ipotesi di spiegazione e in caso positivo di valutarne la rilevanza quantitativa.

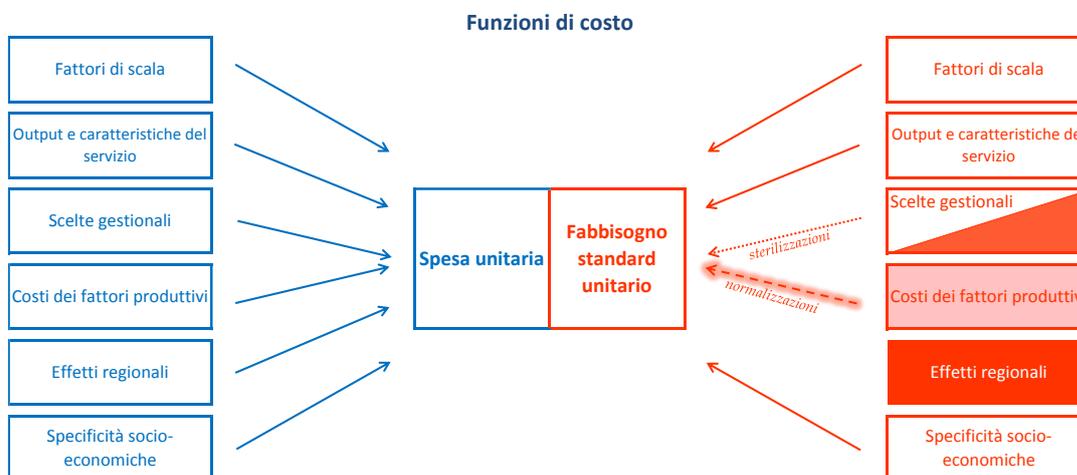
La Figura 6 mostra nella parte sinistra l'intervento dei diversi driver raggruppati in base alla loro natura. Come si può vedere, per le funzioni di spesa oltre ai fattori di scala sono presenti contenitori relativi al complesso degli elementi di domanda e di offerta, alle scelte gestionali, ai costi dei fattori produttivi e agli effetti territoriali.

**Figura 6: Funzioni di spesa e di costo. Stima e applicazione**



Nel caso delle funzioni di spesa aumentate si aggiungono le caratteristiche del servizio, intese come misure di presenza o di intensità di alcune attività di particolare importanza. Nei servizi sociali si tratta ad esempio del numero di aree di intervento o della presenza di strutture residenziali o semi-residenziali, mentre nel Trasporto pubblico locale si distinguono i comuni che hanno la metropolitana, il tram o i servizi a fune da chi svolge il trasporto locale unicamente su gomma.

**Figura 7: Funzioni di spesa e di costo. Stima e applicazione**



Per le funzioni di costo, schematizzate in Figura 7, gli elementi di contesto che rappresentano i fattori di domanda e di offerta sono sostituiti dalle quantità degli output prodotti, dalle caratteristiche di servizi erogati e dalle specificità socio-economiche. Queste ultime intervengono assegnando ciascun comune ad un gruppo omogeneo in relazione, appunto, a caratteristiche economiche e sociali.

Come mostrano le figure il complesso dei driver è quindi volto a spiegare la spesa storica procapite, con l'intento di massimizzare la quota di fatto spiegata. In ogni caso rimarrà un residuo, che costituisce quindi quella parte di spesa individuale e specifica dei singoli comuni, non riconducibile ad elementi trasversali ai comuni.

La Tavola 2 riporta il peso che le diverse componenti hanno nella determinazione dei fabbisogni.

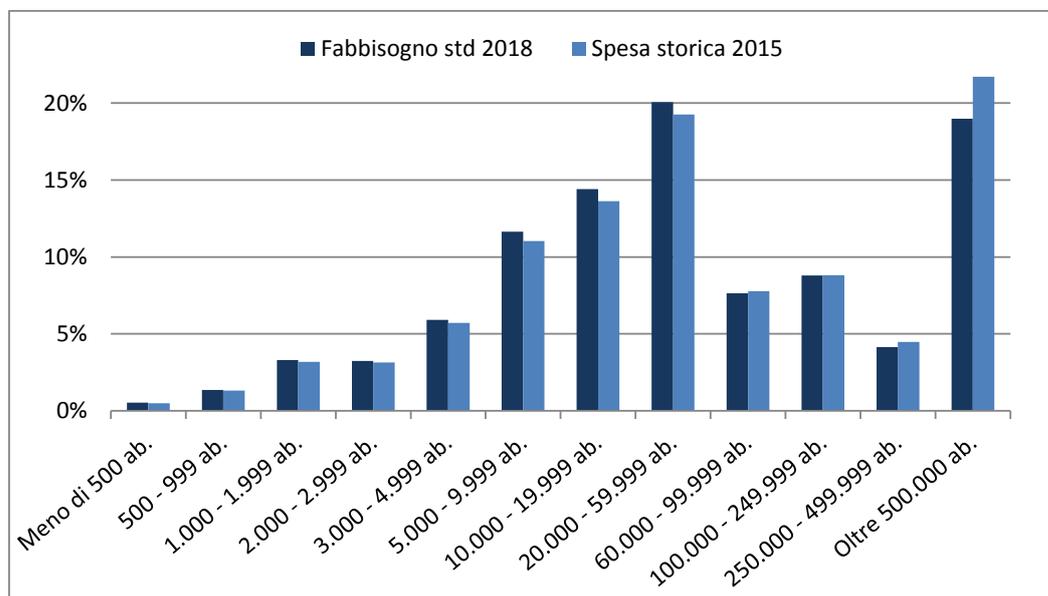
La parte destra in Figura 6 e Figura 7 è invece dedicata ad illustrare una fase altrettanto importante del meccanismo. Sulla base dei pesi individuati per ciascun driver e dal valore che quel driver assume, per ogni singolo comune viene innanzitutto ricalcolata la parte spiegata di spesa storica, ma per giungere infine al fabbisogno standard occorre affrontare un'altra tipologia di scelte. Una caratteristica decisiva dell'intero meccanismo è infatti quella di lasciare al policy maker la possibilità di decidere quali dei driver hanno dignità di entrare a definire le relatività nel programma perequativo.

E' il caso di tutte le grandezze che rappresentano specifiche scelte gestionali, come la quota di spese esternalizzate, che in molti casi spiegano in misura significativa i differenziali di spesa. Sembra del tutto ragionevole che gli effetti di tali scelte non debbano rientrare come determinanti delle relatività perequative. Un altro esempio è quello delle caratteristiche puramente geografiche: pur tenendo conto di ampi set di driver, quote consistenti dei differenziali di spesa restano connessi al fatto di appartenere ad alcune configurazioni geografiche. Non si tratta evidentemente di un elemento di ulteriore spiegazione ma di un espediente tecnico che migliora la qualità della stima. Al contempo, tranne casi specifici, non ha molto senso il fatto di riconoscere questi differenziali sempre come determinanti delle relatività perequative.

Va sottolineato che la scelta di quali driver debbano intervenire nella definizione delle relatività perequative è stata assunta formalmente in sede di CTFS (Commissione tecnica per i fabbisogni standard).

Le due figure seguenti sono state riprodotte allo scopo di offrire qualche illustrazione concreta dei risultati ottenuti. La Figura 8 mostra l'andamento della spesa storica e del fabbisogno standard complessivi, raggruppando i relativi valori per classi demografiche. Non emergono importanti redistribuzioni in chiave dimensionale, ad eccezione di qualche scostamento significativo, in alcune classi centrali, con un fabbisogno maggiore della spesa storica. D'altro canto, l'unica classe in cui i fabbisogni risultano invece significativamente inferiori alla spesa storica è quella delle città con oltre 500mila abitanti.

**Figura 8: Fabbisogni standard e spesa storica per percentuale di incidenza nelle diverse classi demografiche**

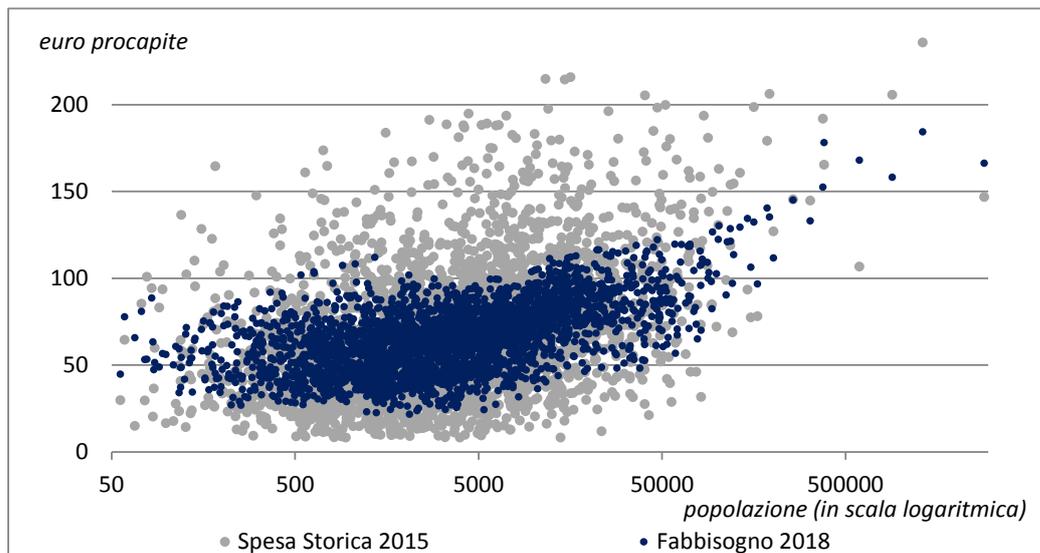


Fonte: elaborazioni IFEL su dati Fabbisogni standard 2018 (DPCM 22 dicembre 2017)

La Figura 9 mostra invece “cosa succede” a livello micro, cioè di singolo comune, prendendo a prestito quanto ottenuto nella funzione Servizi sociali. La figura confronta il dato storico e la standardizzazione delle spese attraverso i fabbisogni: i punti che compongono la “nuvola” in grigio più chiaro rappresentano la spesa effettiva procapite per servizi sociali di ciascun ente, mentre i punti più scuri il fabbisogno standard calcolato per la medesima funzione. La maggiore concentrazione dei fabbisogni standard verso una *tendenza centrale*, rispetto alla spesa storica caratterizza tutte le dimensioni demografiche e testimonia come per molti enti il divario fra le due grandezze può risultare di notevole impatto.

E’ utile segnalare infine che le elaborazioni contenute nella Piattaforma si riferiscono alle informazioni acquisite con il questionario FC10U e FC20U alla data del 1 Settembre 2017, utilizzate per le applicazioni approvate nella riunione del 13 Settembre 2017 dalla Commissione Tecnica per i fabbisogni standard.

**Figura 9: Fabbisogno monetario e spesa storica per la funzione Servizi sociali**



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Fabbisogni standard 2018 (DPCM 22 dicembre 2017)

### 1.1.2. L'utilizzo dei fabbisogni standard in chiave gestionale

Ai fini del riparto perequativo, il fabbisogno standard di ciascun comune viene espresso in coefficienti di riparto, i quali a loro volta sono posti a confronto con gli analoghi coefficienti di riparto ricavati dalle capacità fiscali. La misura pubblicata del fabbisogno non è dunque un ammontare monetario assoluto, ma esprime la “quota di partecipazione” di ciascun comune al riparto complessivo. Nondimeno, come mostrato in Figura 6 e Figura 7, una volta definite tutte le scelte applicative, prima di calcolare i coefficienti di riparto è necessario giungere alla determinazione di fabbisogni procapite o alternativamente di costi unitari in termini di output, espressi naturalmente come valori monetari.

Come più volte ripetuto non si tratta di valori da leggersi come corrispettivi di un finanziamento integrale delle funzioni fondamentali, oppure come costi efficienti, ma come espressione dei comportamenti medi di fatto attuati dai singoli comuni. Allo stesso tempo è del tutto evidente che si è in presenza di un grande patrimonio informativo con il quale è possibile costruire una piattaforma di benchmarking, attraverso la quale ciascun comune può posizionare le proprie scelte. Da una curiosità iniziale di vedere cosa fanno gli altri Comuni simili, l'esercizio può trasformarsi in una complessiva presa d'atto della propria situazione gestionale.

In effetti sinora l'operazione dei fabbisogni standard non era stata declinata con l'obiettivo di fornire ai decisori locali strumenti di autoanalisi specifici sugli elementi determinanti della posizione del proprio ente nella scala dei fabbisogni e sul livello dei costi dei fattori critici (personale, energia, assicurazioni, ecc.), strumenti che potrebbero risultare di ben

maggiore impatto anche nell'ambito della dialettica interna all'ente locale sul tema sempre pressante della razionalizzazione della spesa.

A questo scopo i prospetti messi a disposizione presentano i fabbisogni standard sotto diverse angolazioni. La parte di Piattaforma dedicata ai Fabbisogni standard si compone di 3 Prospetti:

- ✓ il primo è finalizzato alla comparazione fra i valori specifici del Comune e quelli di un gruppo benchmark, costituito da Comuni simili
- ✓ il secondo completa ed arricchisce l'analisi con una serie di indicatori gestionali, aggiuntivi rispetto alla determinazione dei fabbisogni standard
- ✓ il terzo si concentra invece nel porre in evidenza il peso delle diverse costituenti nel determinare i valori di fabbisogno standard.