

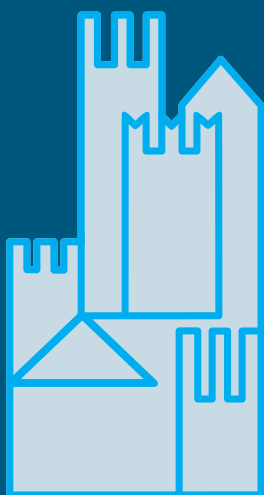


Fondazione ANCI

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

Metodologia di stima e determinazione
dei fabbisogni standard della polizia locale

iFEL Fondazione ANCI



Ricerche



Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

Metodologia di stima e determinazione
dei fabbisogni standard della polizia locale

Ricerche

Lo studio è stato realizzato da un gruppo di lavoro coordinato da *Salvatore Parlato* (IFEL) nell'ambito dell'attività di supporto scientifico affidata ad IFEL dal d.lgs. n.216 del 26 novembre 2010 e condotta sotto la supervisione di *Silvia Scozzese* (IFEL).

Il gruppo di lavoro è composto da: *Nicoletta Barabaschi* (REF Ricerche), *Claudia Peiti* (REF Ricerche), *Cesare Vignocchi* (REF Ricerche), *Riccardo Mussari* (Università di Siena), *Massimiliano Piacenza* (Università di Torino), *Gilberto Turati* (Università di Torino).

Per i preziosi suggerimenti e consigli si ringraziano, senza coinvolgerli nelle responsabilità di quanto scritto, i membri del Comitato Scientifico IFEL sui fabbisogni standard: *Giampaolo Arachi* (Università Bocconi, Milano; Università del Salento, Lecce), *Massimo Bordignon* (Università Cattolica, Milano), *Alessandro Petretto* (Università di Firenze), *Giuseppe Pisauro* (Università La Sapienza, Roma).

Un ringraziamento particolare va a *Maria Cecilia Guerra* (Università di Modena e Reggio Emilia) che ha fatto parte del Comitato fino alla sua nomina come Sottosegretario di Stato al Welfare.

Il rapporto è stato chiuso in data 30 aprile 2014

Progetto grafico:

Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli

www.backup.it

Indice

Introduzione	5
Il quadro normativo	9

Capitolo 1.

La scelta metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard	13
La nozione di fabbisogno standard e l'aderenza con il modello di stima	15
I tratti essenziali della funzione di costo	21
L'adozione del Modello Completo per le funzioni con output non misurabile	27

Capitolo 2.

Il Questionario: obiettivi e risultati	33
L'esigenza del Questionario	35
Riquadro 1: Il Questionario IFEL-SOSE: descrizione analitica dei Quadri	42
La logica della rilevazione	45
Anagrafica dei comuni e modalità di selezione del campione	49
La spesa riclassificata per le funzioni di polizia locale	57
Riquadro 2: Il Direct Costing	58
Riquadro 3: La costruzione della variabile dipendente	66
Analisi descrittiva della spesa riclassificata di polizia locale e dei regressori	74
Le spese d'uso per i veicoli di servizio: spunti per l'attività di <i>spending review</i>	87

Capitolo 3.

La stima per la funzione di polizia locale	93
---	----

Capitolo 4.

Le scelte metodologiche per l'applicazione dei fabbisogni standard	109
La "sterilizzazione" di alcune variabili di domanda	113
Dallo standard agli obiettivi	116
Dalla domanda all'offerta: una misura di servizio effettivo	119
Il trattamento dei Comuni non inseriti in stima	125

Capitolo 5.

Gli effetti delle differenti modalità di applicazione della stima	129
I fabbisogni standard e gli indicatori di adeguatezza	137
La scomposizione delle componenti che determinano il fabbisogno standard	138
Riferimenti bibliografici	141

Allegato 1.

I fabbisogni standard e gli indicatori caratteristici del servizio per famiglie di Comuni	145
--	-----

Allegato 2.

Le componenti del fabbisogno standard per famiglie di Comuni	159
---	-----

Introduzione

Il d.lgs. 216/2010 affida ad IFEL il compito di fornire supporto scientifico per la determinazione dei fabbisogni standard dei Comuni.

In questo rapporto di ricerca vengono sintetizzate sia le posizioni assunte da IFEL in merito ad alcuni punti cruciali nella definizione dei fabbisogni standard, sia i contributi originali forniti al tavolo tecnico coordinato da SOSE.

Sul primo versante, occorre rilevare come sin dall'inizio, l'operazione di determinazione dei fabbisogni standard sia stata condizionata da precedenti lavori di IFEL che, contrariamente alla prassi internazionale prevalente e ai precedenti tentativi nazionali, suggerivano un approccio bottom-up, basato sulla costruzione e condivisione di un dataset di variabili micro in grado di alimentare stime di singole funzioni di costo.

Tale filosofia appariva convincente, soprattutto dal punto di vista pragmatico, in quanto più facilmente implementabile a livello territoriale come modalità per superare il sistema di riparto basato sul criterio della spesa storica, rispetto a tecniche di stima calate dall'alto e basate su grandezze non direttamente osservabili dagli amministratori locali.

Tuttavia, dal punto di vista applicativo, la possibilità di pervenire a stime di fabbisogno con queste caratteristiche ha richiesto, e richiede ancora,

un notevole sforzo di acquisizione e trattamento dei dati, nonché una serie di riflessioni e scelte da assumere in sede politica, che in questo rapporto vengono messe in evidenza, prospettando le possibili soluzioni.

In primo luogo, la stima dei fabbisogni standard deve ancorarsi ad un modello teorico di riferimento, onde evitare di essere “strattonata” da una parte o dall’altra a seconda delle convenienze dei singoli. Pertanto, il primo passaggio propedeutico alla stima è quello di adottare un modello teorico e valutarne la sua praticabilità per il caso in esame. Il tema non è così semplice, in quanto, volendo tenere ferma la volontà di pervenire alla stima di una funzione di costo, occorre ragionare su come trattare funzioni come quella di polizia locale, in cui non è possibile identificare variabili di output convincenti. La letteratura suggerisce delle soluzioni che, però, se non opportunamente valutate, tendono a far allontanare i valori oggetto di stima dalla nozione di costo standard, rendendo probabilmente vano il grosso sforzo di acquisizione dei dati necessario per lo sviluppo di una stima di una funzione di costo. In tal senso, alcune soluzioni applicative vengono avanzate, sulla scorta anche della mole di informazioni prelevate con il Questionario.

È questo il secondo aspetto largamente discusso in questo rapporto, in cui si cerca di mostrare come la possibilità di pervenire alla costruzione di variabili di prezzo e di contesto specifici della funzione in esame, ancorché necessiti di costi e sforzi da parte di più soggetti, consenta di raggiungere risultati, in termini di capacità di valutazione dell’operato dei singoli enti, largamente superiori allo status quo. L’elemento di discussione, in questo caso, riguarda l’affidabilità dei dati rilevati che, per un numero non trascurabile di enti, sia per caratteristiche proprie del modello organizzativo, forme associate o piccolissimo ente, sia per la complessità del Questionario che è stato somministrato, non appare adeguata a rappresentare i fenomeni investigati. Ne consegue una scelta non innocua circa l’eventuale inserimento in stima di tali enti.

Una volta risolti questi passaggi non agevoli, si entra nella fase più critica della scelta e della forma dei regressori, che devono essere coerenti tanto con il modello teorico adottato e con le caratteristiche della funzione oggetto di stima, quanto con la base dati disponibile. I risultati mostrati di seguito, sono confortanti in tal senso, in quanto esistono una serie di variabili in grado di fornire ausilio in merito alla conoscenza degli standard di polizia locale e che permettono al legislatore di operare scelte di contenuto all'interno di uno schema comunque valido tecnicamente. Il riferimento è innanzitutto al trattamento delle variabili di reddito e ricchezza che, se da un lato spiegano una parte consistente dei comportamenti di spesa, dall'altro dovrebbero essere isolate proprio in un contesto in cui si devono riassegnare le risorse con finalità perequative. Correlata a tale scelta è sicuramente la modalità con cui si tiene conto delle diverse realtà territoriali, prendendo atto che non esiste la possibilità di acquisire informazioni esaustive capaci di isolare tutte le componenti di domanda e offerta dal contesto locale.

Aspetti apparentemente di minor rilevanza sono costituiti dalla forma funzionale che si intende utilizzare nella specificazione della stima e dalle considerazioni sull'esistenza o meno di economie di scala all'interno della funzione in esame. Scelte a prima vista accademiche si trasferiscono, invece, immediatamente sulla determinazione degli standard e contribuiscono in modo significativo ad orientare i risultati.

Infine, non poco spazio nel rapporto viene assegnato alla discussione del ruolo del legislatore e del governo centrale nel fissare obiettivi sia in termini di livelli di servizio, sia con riferimento a parametri di economicità nelle scelte di acquisto dei fattori impiegati nella produzione del servizio. Sono, infatti, queste due funzioni attribuite allo Stato, peraltro richiamate nel d.lgs. 216/10, che devono essere garantite all'interno del processo di stima per poter consentire di attuare quel percorso di convergenza e gradualità che non può che essere alla base del successo di tutta la riforma federale.

Il quadro normativo

Il riferimento normativo che ha ispirato e guidato la realizzazione della presente nota metodologica è la legge 5 maggio 2009, n.42 (legge delega sul federalismo fiscale), che all'articolo 2, nel definire i principi e i criteri direttivi ai quali devono essere informati i decreti legislativi attuativi, precisa che i medesimi dovranno fare riferimento alla determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica.

Lo stesso comma prevede la definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni locali nell'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p).

Nel contesto dello stesso articolo si prevede alla lettera m) il superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento delle funzioni fondamentali.

La legge delega, quindi, è chiara nell'indicare quali dovranno essere i risultati cui pervenire nell'attività di determinazione dei fabbisogni standard:

- i. Realizzazione di indicatori che consentano di poter valutare l'efficienza e l'efficacia con cui vengono erogati i servizi o prodotti i beni;

- ii. Individuazione dei fattori di costo con cui comparare e valutare l'azione pubblica a livello locale;
- iii. Identificazione degli elementi che concorrono alla determinazione dei fabbisogni di beni e servizi pubblici a livello locale (fattori di domanda);
- iv. Individuazione di parametri o grandezze che restituiscano una misura della quantità e della qualità dei servizi erogati o dei beni prodotti (fattori di offerta);
- v. Indicazione delle modalità applicative dei nuovi criteri di valutazione basati sui fabbisogni standard per superare il vigente criterio della spesa storica.

Sono questi i 5 punti, ripresi in sede di attuazione di delega nel d.lgs 216/10, su cui si è articolata l'attività di rilevazione, ricerca e studio per poter giungere ai risultati richiesti e che saranno illustrati nelle pagine seguenti.

Il suddetto d.lgs. conferma che la determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni è riferita alle seguenti funzioni fondamentali:

- 1) le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42;
- 2) le funzioni di polizia locale;
- 3) le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- 4) le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;
- 5) le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- 6) le funzioni del settore sociale.

All'articolo 4 del d.lgs 216/10 vengono definite le modalità con cui rea-

lizzare i risultati che la delega aveva precedentemente fissato, lasciando peraltro aperte diverse opzioni metodologiche.

Oltre all'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard, è previsto che:

- I. sia arricchita la base dati disponibile attraverso la somministrazione di questionari;
- II. si proceda all'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni;
- III. si estraggano i fattori di costo più significativi, in grado di orientare la scelta di intervalli di normalità;
- IV. si definiscano degli indicatori di adeguatezza dei servizi, utilizzabili dagli enti per orientare la gestione.

Nella determinazione del fabbisogno standard si può fare riferimento ad una singola funzione o a singoli servizi che la compongono.

In ogni caso, il fabbisogno standard dovrà tenere conto delle informazioni desunte dagli indicatori di cui al precedente punto IV.

È previsto che gli eventuali recuperi di efficienza ottenuti attraverso le forme associate siano mantenuti in capo agli enti che li hanno generati.

Il decreto prevede inoltre una valutazione e applicazione graduale dei fabbisogni standard, secondo scadenze, successivamente modificate, che al momento stabiliscono nel 2013 il primo anno di applicazione con riferimento a 2/3 delle funzioni fondamentali.

Infine, il decreto affida a IFEL la responsabilità di collaboratore scientifico e di supporto a SOSE nelle seguenti attività:

- ✓ analisi e studi in materia di contabilità e finanza locale;
- ✓ predisposizione dei questionari e somministrazione agli enti locali;
- ✓ sviluppo della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard;
- ✓ valutazione dell'adeguatezza delle stime prodotte;
- ✓ analisi dei risultati;
- ✓ monitoraggio del processo di attuazione dei fabbisogni standard.

Oltre a fornire assistenza tecnica e formazione ai Comuni, ad IFEL è affidato, altresì, il compito di proporre correzioni e modifiche alla procedura di attuazione dei fabbisogni standard, nonché agli indicatori di fabbisogni fissati per i singoli enti.

In quanto segue verranno definite le modalità con cui, nell'ambito di tali compiti assegnati, IFEL ritiene che possano essere realizzati gli obiettivi previsti dal legislatore.

La scelta metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard

1

La nozione di fabbisogno standard e l'aderenza con il modello di stima

I riferimenti normativi richiamati, pur fissando chiaramente gli obiettivi che il legislatore si è prefisso per costruire l'impalcatura federale, impongono una riflessione generale sulla scelta metodologica da fare a monte affinché i risultati previsti possano essere raggiunti con chiarezza.

In particolare, si fa riferimento al fabbisogno standard come il livello di servizio pubblico coerente con la garanzia dei diritti di cittadinanza lungo tutto il territorio nazionale, avendo cura che esso venga erogato sostenendo dei costi standard, e quindi in regime di efficienza. Sotto questo profilo, a ciascun ente deve essere riconosciuto un livello di spesa che sia sufficiente a coprire un determinato livello di beni e servizi pubblici valutati a costi standard, a prescindere dal livello di spesa che storicamente tale ente ha sostenuto.

D'altro canto, in altra parte della Delega (articolo 13), si individua nel fabbisogno standard il livello di spesa da garantire a ciascun ente, tenendo conto dei comportamenti medi di enti con strutture simili. Si tratta di un concetto di fabbisogno standard che, anziché tenere separata la determinazione di costi e quantità di servizio pubblico erogato, si concentra

nell'individuazione di elementi che possano concorrere alla formazione di un determinato livello di spesa.

I due approcci contenuti nella legge Delega, pur facendo riferimento allo stesso concetto di fabbisogno standard, sottintendono criteri di valutazione della spesa pubblica largamente differenti, misurabili con tecniche diverse e, cosa più importante, suscettibili di condurre a risultati per la finanza locale molto eterogenei.

Il primo approccio si basa sulla determinazione distinta di costo standard (attraverso la stima di una funzione di costo) da un lato e fabbisogno standard di quantità dall'altro (i livelli essenziali).

Il secondo, invece, poggia sulla determinazione simultanea di costo e quantità e quindi di un fabbisogno standard di spesa.

Questa distinzione corrisponde all'idea che sia possibile calcolare un costo unitario per singolo servizio in ciascuna amministrazione e, quindi, procedere ad uno studio analitico di tali grandezze economiche. In realtà, solo in alcuni casi questo è possibile, mentre in altri si è in presenza di produzioni congiunte che mal si prestano a trovare una quantità fisica che ne rappresenti un'unica misurazione adeguata. In taluni, addirittura, la stessa possibilità di definire una produzione è preclusa, ovvero l'erogazione del servizio contempla una serie di risultati non osservabili, né tantomeno misurabili.

Per queste ragioni, si impone una scelta a monte della metodologia di stima, che è quella di adattare il miglior modello disponibile alle caratteristiche della funzione da analizzare. Ciò consente di massimizzare i risultati voluti dal legislatore, senza "forzare" le tecniche statistiche per estrarre informazioni non esistenti in natura.

Sulla base delle caratteristiche analizzate delle funzioni fondamentali sottoposte a stima, si possono definire 3 tipologie di funzioni o servizi:

1. le funzioni con beni o servizi erogati misurabili;
2. le funzioni con beni o servizi erogati non misurabili, ma con prodotti intermedi realizzati correlabili a tali outcomes e misurabili;
3. le funzioni con beni o servizi erogati non misurabili, senza prodotti intermedi che possano essere correlabili agli outcomes.

Per le funzioni o i servizi ricompresi nel gruppo 1), essendo definita e misurabile la produzione di un bene o l'erogazione di un servizio, è sempre possibile (una volta acquisite le informazioni necessarie, vedi oltre nel paragrafo *L'esigenza del Questionario*) costruire un modello di stima che separi e quantifichi da un lato i livelli di output standard, dall'altro i costi standard di produzione. Alla prima misura si perviene attraverso una stima di una funzione di domanda, alla seconda si giunge mediante la stima di una funzione di costo (per le questioni metodologiche si rimanda alla sezione *La scelta metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard*).

Tra le funzioni fondamentali, ricadono in questa famiglia:

- ✓ gli asili nido;
- ✓ le scuole materne;
- ✓ il servizio di smaltimento rifiuti;
- ✓ il servizio di trasporto pubblico locale.

Si tenga peraltro conto che, pur potendosi definire per questi servizi una stima di fabbisogno standard con valutazioni separate su livelli di servizio e costi, bisogna tenere conto del vincolo previsto nella legge delega, secondo il quale dalla medesima non possono derivare oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Per questo motivo, la determinazione di costi unitari disgiunti dalla quantificazione dei livelli prodotti è da contemperare con i complessivi effetti della valutazione degli standard, nella misura in cui potrebbe determinare livelli di spesa superiori a quella storica.

Nel secondo gruppo, ricadono quelle funzioni per le quali non è possibile definire chiaramente, e quindi poterlo misurare, un livello di bene o servizio realizzato.

In queste circostanze, spesso caratterizzate da fenomeni di produzione di output congiunti, non è agevole procedere ad una stima separata di costo e livello di servizio standard, ma occorre procedere con una metodologia più articolata. Questa prevede, da un lato la stima di una spesa standard sotto l'ipotesi di mercati in equilibrio, ovvero che la domanda di bene locale è completamente soddisfatta dall'offerta, dall'altro una serie di indicatori estratti dalle informazioni relative alla produzione di beni intermedi, che servono ad ancorare i valori stimati all'intensità di tali produzione intermedie. Nel paragrafo *Dalla domanda all'offerta: una misura di servizio effettivo*, cui si rimanda, viene utilizzata una metodologia di condizionamento dei valori stimati con riferimento alla componenti di domanda, che riduce o amplifica l'effetto di tali variabili in ragione dell'intensità registrata delle produzioni intermedie.

Preso atto della necessità di determinare congiuntamente prezzi e quantità, comunque, è possibile anche in queste situazioni da un lato estrapolare indicazioni circa i costi sostenuti e, dall'altro, definire degli obiettivi di servizio che siano funzionali alla valutazione dell'esercizio delle funzioni fondamentali e a far convergere le amministrazioni verso livelli ottimali di erogazione dei servizi. In sostanza non si vincola la definizione dei fabbisogni alla quantificazione dei livelli standard di servizio, ma si prevede la costruzione di indicatori basati sulle produzioni intermedie che possano consentire un giudizio di merito sull'operato delle Amministrazioni locali, non solo in termini di efficienza, ma anche con riguardo all'efficacia, specie quando parametrati in relazione agli input utilizzati.

Tra le funzioni fondamentali, ricadono in tale fattispecie:

- ✓ il servizio di anagrafe;
- ✓ il servizio di gestione dei tributi;
- ✓ il servizio di gestione dell'ufficio tecnico;
- ✓ le funzioni di Istruzione pubblica, al netto della scuola materna;
- ✓ le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, al netto del trasporto pubblico locale;
- ✓ le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, al netto del servizio rifiuti;
- ✓ le funzioni del Settore Sociale, al netto dell'asilo nido.

Per alcune di esse, peraltro, la vicinanza tra produzioni intermedie e output finali è tale che, una volta verificata la robustezza delle informazioni necessarie, non è improbabile immaginare una metodologia di stima come quella prefigurata per il gruppo 1), in cui si perviene a valori disgiunti di costo e quantità standard. Tale eventualità sarà posta a verifica in sede di assestamento delle stime delle singole funzioni.

Infine, completano l'elenco delle funzioni fondamentali sottoposte a stima dei fabbisogni standard, quelle funzioni per le quali non solo non sono osservabili e misurabili i livelli di servizio, ma risultano altresì assenti prodotti intermedi che possano essere associati in modo credibile e robusto alla presenza di tali livelli di servizio. Per queste tipologie di funzioni, fermo restando l'approccio metodologico che, ovviamente, si limita a stimare congiuntamente costi e quantità, pervenendo ad una valutazione complessiva della spesa standard, diventa più complicato definire indicatori che possano veicolare informazioni circa il livello di servizio erogato. Di conseguenza, anche la nozione di costo standard o di efficienza sono da valutare in senso lato.

In queste circostanze, così come mostrato in questa nota metodologica, si può ancora condizionare l'effetto delle variabili di domanda sulla base di indicatori alimentati da informazioni circa l'attività svolta all'interno di tali funzioni, ma non è mai possibile identificare relazioni lineari tra il fabbisogno e l'entità dei suddetti parametri. Difatti, questi scalari assumono il significato di filtro, per graduare il realismo dell'ipotesi metodologica per cui la domanda è uguagliata dall'offerta (vedi la sezione *Le scelte metodologiche per l'applicazione dei fabbisogni standard*).

La gamma di informazioni prelevate attraverso il Questionario, semmai, consente di rappresentare, per classi di famiglie costruite sulla base della distanza dal fabbisogno standard, indicatori di costo e di quantità medie dei fattori utilizzati per la realizzazione del servizio, rendendo così possibile comunque l'applicazione di politiche di convergenza o di indirizzo della gestione.

Tra le funzioni fondamentali da sottoporre a stima rientrano in questa categoria:

- ✓ le funzioni generali, al netto di ufficio anagrafe, ufficio tecnico, ufficio tributi;
- ✓ le funzioni di polizia locale.

Riassumendo, sebbene venga usato indistintamente il termine fabbisogno standard per il complesso delle funzioni comunali, con esso si dovrà intendere:

- i. per le funzioni del primo raggruppamento, la combinazione di costi e quantità standard, ottenute con stime distinte e poi moltiplicate tra loro;
- ii. per le funzioni del secondo gruppo, la determinazione congiunta di costi e quantità standard, e quindi una spesa, per la quale è tuttavia possibile, attraverso l'uso di indicatori di adeguatezza, inferire i livelli di servizio offerti e orientare la scelta di obiettivi da assegnare alle amministrazioni al fine di migliorarne la gestione;
- iii. per l'ultimo gruppo di funzioni, la determinazione congiunta di costi e quantità standard, e quindi ancora una spesa, per la quale però non è possibile, attraverso l'uso di indicatori di adeguatezza, inferire i livelli di servizio offerti, ma solo produrre informazioni circa i costi e livelli medi degli input impiegati.

Fermo restando le diverse accezioni che la nozione di fabbisogno standard può assumere, giova sottolineare come, comunque, l'impostazione metodologica adottata, anche nei casi di calcolo congiunto, modelli di stima essenzialmente basati su variabili specifiche di ogni funzione, tra cui sono sempre presenti il costo per addetto, il costo di utilizzo di almeno un input produttivo e un numero non trascurabile di fattori di domanda e offerta direttamente riferibili alla funzione o al servizio oggetto della stima. In questo modo, anche per le funzioni con outcome e output non misurabili, è possibile ricondurre la misurazione della spesa standard assegnata a ciascun ente a fattori controllabili dall'amministrazione e, quindi, utilizzabili in sede di gestione per migliorare il proprio posizionamento, qualora questo risultasse non in linea con le scelte assunte dall'ente stesso.

I tratti essenziali della funzione di costo

Il D.Lgs. 216/2010 richiama la necessità di identificare costi e fabbisogni standard per le diverse funzioni svolte dai Comuni.

L'approccio seguito dal legislatore, come previsto esplicitamente dall'articolo 4 del D.Lgs. 216/2010, è quello di una valutazione degli standard *per singola funzione*.

Dal punto di vista economico, anche alla luce della letteratura esistente in materia, la definizione di standard (di costo) per la produzione di un servizio pubblico passa indubbiamente attraverso la definizione di una *funzione di costo totale* riferita alla singola funzione svolta dal Comune, nell'ambito della quale si producono una pluralità di servizi pubblici G . Si tratta, in altre parole, di definire una funzione di costo *multi-output* del tipo:

$$C_{i,j} = C_j(\mathbf{G}_{i,j}, \mathbf{W}_{i,j}, \mathbf{Z}_{i,j}) \quad [1]$$

dove $C_{i,j}$ è il costo totale di produzione dei servizi pubblici rientranti nell'ambito della funzione j -esima nel Comune i -esimo e $\mathbf{G}_{i,j}$ è un vettore di variabili (quantità fisiche) che rappresentano appunto la natura *multi-output* di ciascuna funzione svolta a livello comunale. In termini di teoria economica, per arrivare a definire una vera e propria funzione di costo è sufficiente che il modello includa anche il vettore $\mathbf{W}_{i,j}$ che contiene i prezzi dei diversi *input*, principalmente lavoro, prestazioni di terzi, ed eventualmente capitale, impiegati specificamente nella produzione dei servizi rientranti nella funzione M_j . Il vettore $\mathbf{Z}_{i,j}$, pur non essendo strettamente necessario, completa la funzione [1]. Quest'ultimo è costituito da un insieme di variabili "strutturali" che, a parità di servizio pubblico erogato, ne modificano comunque il costo. In generale, verranno ricomprese in Z tutte quelle variabili non modificabili dall'ente locale, che potrebbero però influenzare il costo di produzione dei servizi. Un esempio è dato dalla localizzazione geografica: un Comune in riva al mare e un Comune di montagna possono avere costi diversi rispetto ad un Comune

di pianura, *a parità di servizio erogato*. Questo potrebbe valere per alcune funzioni (p.e., la raccolta dei rifiuti nell'ambito della tutela ambientale), ma non per tutte le funzioni. Si tratterà quindi di specificare Z in modo coerente per ciascuna funzione oggetto di analisi.

Adottando una specificazione parametrica della relazione tra costo totale e G, W, Z , la [1] potrebbe essere sottoposta a stima nella forma:

$$C_{i,j} = \alpha_j + \beta_j^{c,W} W_{i,j} + \beta_j^{c,Z} Z_{i,j} + \delta_j G_{i,j} + \varepsilon_{i,j}^c \quad [1b]$$

dove le variabili sono definite come in precedenza ed ε è un termine d'errore che rispetta le usuali proprietà statistiche (media zero e varianza σ^2). La stima con il metodo dei Minimi Quadrati Ordinari (OLS) permetterebbe di calcolare agevolmente il *costo standard* C_j^* della singola funzione:

$$C_{i,j}^* = \hat{\alpha}_j + \hat{\beta}_j^{c,W} W_{i,j} + \hat{\beta}_j^{c,Z} Z_{i,j} + \hat{\delta}_j G_{i,j}^* \quad [1c]$$

dove i vettori dei coefficienti soprassegnati indicano le corrispondenti stime della [1b]. Questo processo consente innanzitutto di chiarire la differenza fra costi standard e fabbisogni standard riferiti ad una generica funzione M , a seconda che questa presupponga il soddisfacimento dei "diritti essenziali" garantiti costituzionalmente. Se indichiamo con il vettore $G_{i,j}^*$ le *quantità* dei diversi servizi rientranti nella funzione M_j che si vogliono garantire, la [1c] rappresenta il *fabbisogno standard* della funzione M_j , perché valorizza al *costo standard* C^* - ovvero impiegando le stime della [1b] - delle *quantità standard* G^* ("i livelli essenziali delle prestazioni"). Il fabbisogno per una funzione che *non* rappresenta invece un "diritto essenziale" si identifica valorizzando al *costo standard* \hat{C} le quantità di output G_i effettivamente prodotte da un Comune. Si noti che questo approccio consente di identificare le *inefficienze rispetto alla media* nei costi di produzione dei servizi: un Comune che - a parità di condizioni Z - per produrre la stessa quantità G spende il doppio di un altro, avrà il medesimo fabbisogno.

Dal punto di vista economico, è pure possibile spingere oltre il ragionamento, andando ad identificare le *inefficienze rispetto alle "migliori pratiche"*, sfruttando la letteratura sulle frontiere di efficienza. Ciò richiederebbe di interpretare in modo differente il residuo ε , specificandolo - parametricamente - come un errore composto da un termine v che rispetta le usuali proprietà statistiche (media zero e varianza σ_v) ed un termine non negativo u che rappresenta invece l'inefficienza produttiva (eccesso di costo rispetto ad un "*valore minimo*" di frontiera). Gli adattamenti rispetto alle "migliori pratiche" sarebbero necessariamente più forti in termini di riduzione della spesa e riguarderebbero un numero maggiore di enti locali. Probabilmente, in una fase di prima applicazione, spingere i comportamenti peggiori verso la media sarebbe già un risultato rilevante.

Sempre dal punto di vista economico, è preferibile specificare la [1] come una funzione di costo derivata da una tecnologia generale, che non impone quindi rapporti di sostituzione fissi tra gli input nel processo produttivo. Si prendano, ad esempio, le funzioni di polizia locale. Sembra difficile sostenere che si possa *sempre* sostituire un vigile con una autovettura *mantenendo invariato il livello di produzione del servizio*. Una autovettura in più porterà ad un livello di *produzione marginale* differente *a seconda del numero di vigili impiegati* nel processo produttivo. Nel caso estremo in cui il Comune impiega un solo vigile, che ha già la sua autovettura, prenderne una in più non porterebbe alcun beneficio aggiuntivo alla collettività. Questa scelta impone di specificare la [1b] in termini *logaritmici*, poiché questo consente di linearizzare la [1], che - al fine di rispecchiare tale flessibilità tecnologica - deve necessariamente prevedere una relazione di tipo moltiplicativo tra G , W e Z .⁽¹⁾

1 Dal punto di vista tecnico, questa scelta equivale ad ipotizzare che la funzione di costo corrisponda ad una specificazione di tipo Cobb-Douglas. Una possibile critica a questa ipotesi è che essa impone elasticità di sostituzione fisse tra input e omoteticità della funzione di produzione. Si tratta tuttavia di una restrizione molto meno forte rispetto all'ipotesi di perfetta sostituibilità tra input che risulterebbe specificando la [1b] come relazione lineare tra livello del costo e livelli delle variabili W , G , Z .

Una ulteriore riflessione riguarda la necessità di specificare funzioni di costo diverse in presenza di differenti modalità di fornitura del servizio: attraverso una *gestione diretta*, oppure tramite *forme associate* di vario tipo. Le funzioni di produzione risultanti potrebbero infatti essere differenti e questo condurrebbe necessariamente a modelli di funzione di costo diversi.

È chiaro che per procedere ad una stima della [1b] è necessario prima identificare e poi misurare le variabili C, G, W e Z. Da questo punto di vista, si deve innanzitutto notare che nessun gruppo di variabili è immune da problemi. Nel caso della spesa C, per esempio, i dati disponibili dal Certificato di Conto Consuntivo dei Comuni non sono facilmente confrontabili; ed è proprio per questa ragione che è stato necessario integrarli con le informazioni desunte dal Questionario IFEL-SOSE di cui si dirà più avanti.

Non c'è dubbio tuttavia che i problemi più rilevanti per la stima della funzione di costo così come descritta in precedenza riguardano soprattutto il vettore delle quantità di servizio $\mathbf{G}_{i,j}$.

Due sono i problemi da affrontare:

- a) è complicato identificare - già solo da un punto di vista puramente teorico - i servizi G che appartengono alla singola funzione M. Chiedersi quali sono i servizi G, equivale a chiedersi quali sono gli *obiettivi* che il governo locale deve perseguire consumando risorse pubbliche. Questo è un tema su cui sono state fatte finora poche riflessioni, anche a livello politico, ma che diventa cruciale ai fini del superamento della spesa storica come criterio di allocazione delle risorse pubbliche. Nel caso della polizia locale, per esempio, si potrebbe sostenere che il servizio di "enforcement delle regole del Codice della Strada" dovrebbe rientrare a pieno titolo nel vettore G dei servizi che appartengono alla funzione di polizia locale.
- b) Il problema successivo e distinto riguarda la difficoltà di identificare una metrica condivisa per i servizi che appartengono al vettore G. Per tornare all'esempio precedente, una volta identificato il servizio di

“*enforcement* delle regole del Codice della Strada”, il dubbio è come si misura il livello di servizio offerto ai cittadini. Le contravvenzioni elevate sono una *proxy* alla quale si potrebbe pensare, perché è chiaro che più i vigili sono attenti a far rispettare le regole e più eleveranno multe. Ma il limite della “misura” diventa evidente quando si pensa che il numero di multe dipende anche dal comportamento dei cittadini. Se i cittadini si comportano bene, perché sanno che i vigili sono attenti e fanno il loro dovere, semplicemente non si osserveranno multe. Il servizio è stato fornito - e anche bene - ma la “misura” scelta ci direbbe che si sono spese risorse senza produrre nulla.

Pur in presenza di queste problematiche, nella letteratura economica si hanno diversi esempi di stima di forme come la [1b], ove l’individuazione della controparte empirica del vettore $G_{i,j}$ è affrontata utilizzando variabili *proxy* degli output che non soffrano dei problemi appena evidenziati oppure, in molti casi, utilizzando variabili di “domanda” del servizio pubblico. Misurazioni approssimative dell’output possono essere accettate qualora ci si pongano obiettivi di semplice “descrizione” di una funzione di costo. Il peso di queste problematiche emerge invece con grande evidenza quando si rivolge l’attenzione all’utilizzo “regolatorio” di questa funzione, cioè al calcolo della [1c] e alla definizione dei costi e dei fabbisogni standard, così come richiesto dalla legge. Misurazioni inadeguate dell’output divengono ancora meno sostenibili qualora ci si trovasse ad erogare risorse sulla base di queste stesse quantità.

Oltre a questo aspetto sostanziale, la [1b] non è esente da qualche perplessità di ordine formale se il vettore $G_{i,j}$ incorpora variabili di domanda. Dal punto di vista economico, non ci troveremmo più di fronte ad una funzione di costo nel senso stretto del termine, ma più propriamente ad una “funzione di spesa”. La distinzione fra *funzione di costo* e *funzione di spesa* non dipende dalla grandezza che si vuole indagare (la variabile di sinistra, eguale in ambedue i casi), bensì dall’insieme dei fattori che si decide di metter in campo o che sono disponibili per tale indagine (l’insieme delle variabili di destra).

La funzione di spesa rappresenta una possibile strategia per rispondere alla definizione dei costi e dei fabbisogni standard: si sostituiscono agli output le loro determinanti, ovvero si ipotizza che il vettore $\mathbf{G}_{i,j}$ sia l'esito di una risposta dell'amministrazione comunale alla domanda di quel servizio pubblico generata nel territorio. Si tratta quindi di sostituire nella espressione [1] le componenti di una funzione di domanda del servizio. Questa sostituzione configura un passaggio di non poco conto, in quanto presuppone l'esistenza di altre equazioni e rimanda quindi ad un sistema più complesso che va al di là della semplice specificazione di una funzione di costo.

L'adozione del Modello Completo per le funzioni con output non misurabile

Un sistema completo ha il pregio di “disegnare” il Quadro di riferimento e quindi circoscrivere il problema che si vuole studiare. È sempre utile partire da sistemi di equazioni in senso proprio, dove una variabile oltre a presentarsi a sinistra del segno di eguale in una equazione, in altre può figurare invece a destra. Un sistema così caratterizzato prende il nome di sistema di equazioni “strutturali”. Quest’ultima definizione si riferisce al fatto che tali equazioni descrivono il comportamento di fondo degli attori economici oppure spesso rappresentano vincoli tecnologici dell’economia, oppure l’esito funzionale di ipotesi comportamentali tenendo conto di tali vincoli. In definitiva sono l’interpretazione algebrica di come viene stilizzato il problema.

La determinazione dei costi e dei fabbisogni standard può trovare una possibile specificazione in un sistema a tre equazioni. La prima equazione origina da una funzione di produzione del servizio pubblico, la quale accoppiata ad una ipotesi di minimizzazione del costo di produzione stesso, genera così una funzione di costo. In generale si tratta di una equazione che, a partire dalla quantità di servizio pubblico che si vuole rendere disponibile, dai prezzi unitari dei singoli fattori produttivi nonché da una serie di fattori di contesto ne quantifica il costo. Si tratta in larga misura dell’equazione [1] da cui si è avviata la discussione nel paragrafo precedente. Nel presente contesto, per semplicità, conviene immaginare che la quantità prodotta sia esprimibile come un semplice scalare $G_{i,j}^p$. Si ha quindi

$$C_{i,j} = C_j(G_{i,j}^p, \mathbf{W}_{i,j}, \mathbf{Z}_{i,j}) \quad [1d]$$

L’apice p contenuto in $G_{i,j}^p$ precisa che si tratta di un output prodotto, cioè di una quantità vista dal lato dell’offerta. Come in precedenza, la stima della [1d] potrebbe consentire l’individuazione di diverse forme di inefficienza (rispetto alla media o alle “migliori pratiche”):

- a) inefficienza tecnica: a parità di input consumati, Comuni differenti producono livelli di servizio $G_{i,j}^p$ differenti;
- b) inefficienza di spesa: a parità di efficienza tecnica, Comuni differenti remunerano in modo diverso i vari fattori della produzione.

La seconda equazione è rappresentata da una classica funzione di domanda del servizio pubblico. Come per i beni privati, esiste una ampia letteratura economica che fonda la spiegazione di quanto servizio pubblico viene erogato a partire da una meccanismo di domanda collettiva (p.e. Bergstrom e Goodman, 1973). Si tratta della quantità di beni e servizi riferiti alla funzione M_j , domandata dalla popolazione del Comune i .

$$G_{i,j}^d = g_j(Y_i, T_{i,j}, S_{i,j}) \quad [2]$$

Si osservi che l'equazione [2] implica quantità di servizio pubblico $G_{i,j}^d$ diverso per singolo municipio, ma a partire da una identica funzione di domanda per il servizio j , cioè $g_j(\dots)$. L'apice d sta a indicare che si tratta di una quantità vista dal lato della domanda.

Il primo gruppo di grandezze esplicative della domanda è costituito dall'insieme Y_i , che contiene variabili economiche tipiche di qualsiasi funzione di domanda, ad esempio reddito e ricchezza procapite. Trattandosi di un servizio pubblico la domanda ha carattere collettivo e quindi le variabili di reddito e ricchezza da impiegare devono essere coerenti con meccanismi di decisione collettiva. Si pensi ad esempio al modello dell'elettore mediano: la decisione è collettivamente presa dall'amministrazione pubblica sulla base di quelli che si pensano essere i livelli di servizio desiderati dall'elettore mediano, quello che si pone a metà di un ipotetico spettro economico-politico. Il vettore Y_i può comprendere anche altre grandezze economiche relative a rappresentazioni più articolate del tessuto produttivo locale come, ad esempio, i tassi di disoccupazione. Sono grandezze che meglio caratterizzano la formazione della domanda dei diversi beni e servizi pubblici. In diverse situazioni non si può escludere che questo complesso di variabili economiche colga anche fenomeni di inefficienza

che vedono l'amministrazione pubblica comunale esercitare un ruolo di supplenza a fronte di condizioni di precarietà economica del territorio. Una platea più ampia di dipendenti pubblici comunali in coincidenza con bassi livelli di capacità reddituale locale si può leggere come una maggiore "domanda" di servizio pubblico, invece che - più correttamente - come sostegno complessivo al reddito dei cittadini.

Si ha poi il vettore $\mathbf{T}_{i,j}$, il quale comprende grandezze tipicamente fiscali che trasformano il costo di produzione in prezzo effettivamente gravante sulla popolazione. Si pensi alla quota di spesa finanziata con tributi locali, con tariffe specifiche, oppure con trasferimenti erariali dal centro. È il vettore che contiene il cosiddetto *tax-price* del servizio pubblico. In termini più formali, si potrebbe definire il prezzo-imposta del servizio pubblico come $T_{ij}(C_{ij}, \text{TRASF}_{ij}, R)$ che suggerisce:

- a) che le imposte richieste ai cittadini dipendono sia dal costo di erogazione del servizio, sia dai trasferimenti ottenuti dai livelli di governo superiori (TRASF_{ij});
- b) che sul livello del prezzo-imposta influiscono anche le regole R di gestione dei bilanci pubblici a livello locale (per esempio, i vincoli imposti dalla presenza di un Patto di Stabilità Interno, la possibilità di indebitamento, ecc.).

Si osservi che sia il vettore \mathbf{Y}_i sia il vettore $\mathbf{T}_{i,j}$ hanno poco a che fare con gli aspetti di costo necessari a produrre quel dato servizio: è probabile che influenzino fortemente la quantità desiderata di quel servizio pubblico, ma ben poco il suo costo.

Infine nel vettore $\mathbf{S}_{i,j}$ sono raggruppate variabili specifiche locali, a valenza maggiormente "strutturale" e largamente al di fuori della capacità di controllo dell'ente locale. Sono grandezze connesse alla caratteristica della domanda di servizio pubblico come processo decisionale collettivo. Si pensi innanzitutto all'ampiezza demografica; lo stesso vale per la numerosità delle unità economiche, nella misura in cui l'amministrazione comunale fornisce servizi necessari all'attività economica. Si aggiungono

poi varie dimensioni di tipo socio-demografico, geografico, di caratteristica del territorio. Si pensi, per esempio, alla struttura per anzianità della popolazione, alle caratteristiche della viabilità, al grado di pendolarismo. Il doppio pedice del vettore indica che le diverse funzioni non sono necessariamente connesse alle stesse variabili strutturali. A questa regola fa espressa eccezione il vettore \mathbf{Y}_i , ad indicare che non si tratta di variabili specifiche di ogni singolo servizio j .

Il sistema è poi completato da una terza equazione che descrive la relazione tra quantità domandata e quantità *effettivamente* offerta:

$$G_{ij}^p = f(G_{ij}^d) \quad [3]$$

L'uguaglianza tra domanda ed offerta è una ipotesi così diffusamente impiegata per individuare una condizione di equilibrio che spesso si manca di farne menzione (in questo senso, p.e., Petretto, 2011). In realtà la rilevanza che questa condizione assume è davvero di ampia portata. Innanzitutto la sostituzione dell'output nella funzione di costo con le sue determinanti attraverso la funzione di domanda nasce proprio dalla [3] che descrive la relazione tra domanda ed offerta. È questa la strategia che verrà adottata nel seguito, ricavando la corrispondente *forma ridotta* del sistema di equazioni precedentemente descritto. Da un punto di vista economico, ciò equivale ad ipotizzare che la quantità di servizio pubblico che l'amministrazione produce origina dalla domanda di servizi espressa dalla cittadinanza.

Questo approccio consente di:

- a) rendere evidente la distinzione tra funzioni che sono soggette a standard G^* , in quanto identificano dei "diritti essenziali" per i cittadini che debbono essere sempre garantiti ($G_{ij}^p = G_{ij}^*$), e servizi per i quali non sono previsti standard;
- b) chiarire che, in alcuni casi per i quali non sono previsti standard G^* , si potranno verificare situazioni nelle quali $G_{ij}^p > G_{ij}^d$ o, più concretamente, situazioni nelle quali $G_{ij}^p < G_{ij}^d$, ove non addirittura $G_{ij}^p = 0$ perché il servizio non viene affatto erogato.

È chiaro che i problemi di identificazione e di misurazione di G discussi in precedenza si riflettono anche sulla possibilità di identificare situazioni nelle quali $G_{ij}^p \neq 0$. Si tratta di un punto che verrà discusso nel seguito del lavoro in merito all'applicazione al caso della funzione di polizia locale.

Il sistema di tre equazioni disegna comunque in maniera egregia quanto è da considerarsi endogeno al modello, cioè determinato al suo interno, e quanto è da assumere invece come grandezza esogena. Qualche elemento di dubbio potrebbe insorgere in relazione al salario. Se si assume che il salario dei dipendenti pubblici comunali emerga dall'equilibrio del mercato del lavoro locale, il modello a tre equazioni costituisce una valida rappresentazione. In realtà, il salario dei dipendenti pubblici si determina attraverso una negoziazione istituzionalmente regolata ed obbligatoria, la quale prevede un doppio livello contrattuale. Diversi possono essere i modelli formali attraverso cui si rappresenta il processo negoziale fra amministrazione e Organizzazioni sindacali. A questo proposito si potrebbe ritenere doveroso il completamento del modello con una quarta equazione di determinazione del salario, che corrisponde alla sua "endogenizzazione". Tuttavia, diverse motivazioni militano a favore dell'ipotesi di un salario *esogeno*. Innanzitutto una larga parte del salario stesso è largamente predeterminato e solo alcune componenti sono oggetto di contrattazione decentrata. In secondo luogo è del tutto plausibile che la negoziazione avvenga a livello di ente e dunque che il processo di determinazione del salario dei dipendenti comunali non avvenga simultaneamente a quello di determinazione di quanti servizi pubblici relativi alla singola funzione M_j produrre.

Adottando la [3], la sostituzione della [2] nella [1d] trasforma la natura dell'equazione stessa, che da una forma *strutturale* come la funzione di costo si trasforma in una forma *ridotta* come la "funzione di spesa":

$$E_{i,j} = e_j(\mathbf{W}_{i,j}, \mathbf{Z}_{i,j}, \mathbf{Y}_i, \mathbf{S}_{i,j}) \quad [4]$$

Nella [4] le variabili hanno lo stesso significato descritto precedentemente. Le prime due componenti del lato destro continuano ad individuare le

determinanti di costo, mentre le successive due rappresentano le determinanti dell'output. Se attraverso la [1d] si perviene alla stima di quanto un determinato output *effettivamente realizzato* debba costare, con la [4] si giunge alla misurazione di quanto debba costare un output *che si attende sia prodotto* sulla base di quelle che sono le caratteristiche della domanda dei cittadini. Come discusso in precedenza la [4] comprende anche variabili propriamente fiscali, come trasferimenti e *tax-price*, incluse per semplicità di notazione nel vettore Y . L'equazione [4] può essere stimata come:

$$E_{i,j} = \alpha_j^e + \beta_j^{e,W} \mathbf{W}_{i,j} + \beta_j^{e,Z} \mathbf{Z}_{i,j} + \gamma_j \mathbf{Y}_i + \theta_j \mathbf{S}_{i,j} + \varepsilon_{i,j}^e \quad [4b]$$

In generale, il termine di errore $\varepsilon_{i,j}^e$ ingloba i disturbi stocastici provenienti dall'equazione di costo, da quella di domanda e dalla condizione di equilibrio [3]. Per la [4b] valgono tutte le questioni affrontate in precedenza a proposito della funzione di costo. In particolare, l'adozione di una ipotesi generale sulla tecnologia impone l'adozione di un modello con variabili espresse in *logaritmo*. Inoltre, la specificazione dell'errore in forma semplice piuttosto che come forma composta ($v + u$) consente di identificare gli scostamenti dalla media piuttosto che dalle "migliori pratiche". Si osservi infine che i coefficienti $\beta_j^{e,W}$ e $\beta_j^{e,Z}$ solo in condizioni molto particolari risulteranno significativamente non diversi dai corrispondenti $\beta_j^{c,W}$ e $\beta_j^{c,Z}$ della funzione di costo.

In conclusione, la [4b] rappresenta il modello sottoposto a stima per il calcolo dei fabbisogni standard della polizia locale. Essa costituisce un riferimento generale anche per le altre funzioni caratterizzate da una sostanziale non osservabilità dell'output. A fronte di tale modello di stima, si rinvengono poi diverse soluzioni applicative, ciascuna volte a correggere problemi o riempire aspetti lasciati aperti dalla stima stessi. Queste saranno discusse nell'apposita sezione *Le scelte metodologiche per l'applicazione dei fabbisogni standard*.

Il Questionario: obiettivi e risultati

2

L'esigenza del Questionario

La ricognizione delle fonti disponibili: Le disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard dei Comuni (Cfr. Decreto Legislativo 216 del 2010) individuano nel Certificato di Conto Consuntivo (CCC) una delle fonti da cui attingere i dati necessari per il calcolo dei fabbisogni standard. Una serie di dati di natura strutturale ritenuti fondamentali per la determinazione dei fabbisogni (ad esempio, dati sulla struttura demografica, i dati sui flussi turistici, ecc) sono stati individuati in altri dataset ufficiali, principalmente di fonte Istat. L'aggiornamento dei dati per l'annualità 2009, 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. Anche il Ministero dell'Interno, oltre alla trasmissione dei dati dei CCC, è stato coinvolto nell'attività di raccolta dati.

Il Certificato di Conto Consuntivo: La fonte informativa finanziaria per la misurazione della spesa delle amministrazioni comunali è dunque 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 comunale.

Nei CCC, i dati di spesa sono suddivisi in Quadri e sono esposti, sia per le spese di parte corrente (Quadro 4) sia per gli investimenti (Quadro 5), tramite una classificazione di tipo funzionale. È presente altresì per ciascuna funzione un'articolazione per servizi che consente di evidenziare per le funzioni di polizia locale: le spese afferenti la polizia municipale, le spese della polizia commerciale e della polizia amministrativa. Alla classificazione funzionale si sovrappone, poi, una distinzione per categoria economica che consente per ciascuna funzione 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 di spesa raccolti nel CCC si sono rilevati non sufficienti al fine di determinare il costo effettivo delle funzioni di polizia locale. 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 l'indubbio vantaggio di una maggior stabilità dell'informazione fornita, dall'altra, tuttavia, 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 della polizia locale. Come detto, le motivazioni sono molteplici e risiedono sia nella natura stessa del documento (si veda ad esempio l'assenza di informazioni di dettaglio sulla spesa di personale della polizia locale, riassunta in un unico intervento) sia nell'eterogeneità contabile che caratterizza il trattamento di poste simili (si veda ad esempio la difformità di comportamento tra

gli enti nella contabilizzazione dei trattamenti accessori).

Entrando nello specifico, si è rilevato che:

1. a prescindere dalla funzione in cui si colloca un addetto, la sua retribuzione accessoria può essere contabilizzata tra le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo (d'ora in poi funzioni generali). Ciò significa che circa il 20% della retribuzione di fatto potrebbe non essere inclusa nell'intervento 1 (personale) del CCC alle funzioni di polizia locale. Ovviamente, questo criterio non è uniformemente utilizzato, ma varia da ente ad ente.
2. Sempre con riferimento al personale, esistono altre componenti di costo, che seppur inserite nella funzione di pertinenza non sono contabilizzate nell'intervento 1 di bilancio (spese di personale) ma confluiscono in altri interventi (intervento 3, prestazioni di servizi). Ciò significa che la spesa di personale indicata all'intervento 1 del CCC alle funzioni di polizia locale potrebbe non essere esaustiva. Anche in tal caso si ha una forte eterogeneità di comportamento tra enti.
3. Sempre con riferimento alla spesa di personale si ha che il dato di bilancio non consente di valutare casi in cui un addetto, con il costo contabilizzato in una funzione (criterio della prevalenza economica), risulti di fatto impiegato solo ed esclusivamente in quella funzione, oppure, simmetricamente, casi in cui la funzione in oggetto benefici di lavoro svolto da addetti inquadrati in altre funzioni.
4. Altro fattore di eterogeneità contabile afferisce all'imputazione di spese non specifiche, che alternativamente possono essere contabilizzate pro quota nella funzione cui si riferiscono o indicate genericamente tra le funzioni generali. È il caso, ad esempio delle spese postali che in alcuni comuni vengono indicate interamente nelle funzioni generali e in altri vengono contabilizzate sulla relativa funzione (ovvero contabilizzando nella polizia locale, ad esempio, le spese postali connesse all'invio delle multe).
5. Ulteriori eterogeneità contabili possono derivare sia dalle forme organizzative adottate (Unioni, convenzioni, Comunità monta-

ne, ecc) e il relativo modo di contabilizzarle, sia delle modalità di gestione di alcuni servizi (esternalizzazioni). Basti pensare che i rapporti finanziari tra enti appartenenti ad una forma associata, possono essere regolati tramite trasferimenti che in alcuni casi vengono determinati al netto di eventuali entrate, in altri casi al lordo.

6. Non esistono informazioni di dettaglio sulle modalità di svolgimento delle funzioni di polizia locale e sulle attività svolte. Il Quadro 13 del CCC, sui servizi indispensabili per Comuni ed Unioni di Comuni reca informazioni per la polizia locale circa il n° addetti, il costo totale diretto, le forme di gestione, il n° automezzi, il n° di chilometri percorsi e il n° di sanzioni amministrative erogate. Tali informazioni, oltre ad aver un tasso di compilazione basso, si sono rivelate negli anni altamente inaffidabili.

I limiti delle altre fonti ufficiali: I dati raccolti nelle altre fonti ufficiali, seppur necessari per la determinazione dei fabbisogni standard, non contengono alcune informazioni di dettaglio indispensabili per l'analisi delle funzioni di polizia locale. Ad esempio, non esistono fonti ufficiali che raccolgono informazioni a livello comunale sugli elementi specifici del territorio che determinano un carico di lavoro per gli addetti delle funzioni di polizia locale (driver di spesa). Non esistono, inoltre, indicazioni di dettaglio che consentano di individuare le principali dotazioni strumentali e le unità locali in uso alle funzioni di polizia locale.

Da quanto descritto appare evidente l'esigenza di raccogliere informazioni atte ad integrare/riclassificare e a volte correggere quanto disponibile nelle fonti ufficiali.

I tavoli tecnici: ai fini di completare il set informativo necessario sono stati predisposti tavoli tecnici per indagare le caratteristiche dei servizi svolti dalla polizia locale e per mappare le possibili eterogeneità nell'offerta dei servizi e nella contabilizzazione delle voci di spesa nel documento contabile di riferimento, ovvero il CCC. I tavoli hanno coinvolto

tecnici di amministrazioni comunali con competenze differenti. Inoltre, per garantire il più possibile una rappresentatività della realtà da analizzare i componenti del tavolo tecnico afferivano ad amministrazioni appartenenti a classi territoriali e demografiche diverse. Il risultato dei tavoli tecnici è consistito nella costruzione di un Questionario (Questionario IFEL-SOSE FC02U).

Il Questionario IFEL-SOSE: Il Questionario IFEL-SOSE è stato strutturato in dieci Quadri (cui si aggiunge il Quadro Z per le Annotazioni), ognuno con contenuti e finalità distinte⁽¹⁾. Una prima distinzione presente nel Questionario attiene alla suddivisione tra quadri strutturali e quadri contabili. I primi raccolgono informazioni sugli elementi specifici del territorio (Quadro A), sulle dotazioni di personale (Quadro D), sulle unità locali e sulle dotazioni strumentali (Quadro E e F), sulla modalità di svolgimento e sui servizi svolti (Quadro L e M), sulla forma organizzativa scelta per la gestione delle funzioni di polizia locale (Quadro N), mentre i secondi raccolgono specifici dati di entrata e di spesa (Quadro R, S e T). Un documento recante le istruzioni di compilazione è stato inoltre predisposto dal gruppo di lavoro.

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

1. rileva una serie di elementi specifici del territorio non disponibili in altre fonti ufficiali (numero di punti di accesso ZTL, numero di giornate annue di mercato, ecc.);
2. consente di determinare 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

1 Si veda il Riquadro 1: Il Questionario IFEL-SOSE: descrizione analitica dei Quadri per un approfondimento circa il contenuto dei singoli Quadri.

- carico dell'amministrazione per contributi obbligatori, Irap, ecc.);
3. fornisce la possibilità di indicare una percentuale media di utilizzo del personale addetto alle funzioni di polizia locale. 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 di polizia locale, sia al personale il cui costo è stato contabilizzato in altre funzioni del CCC ma che opera di fatto in parte per le funzioni di polizia locale. 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 alcuni mesi;
 4. introduce - oltre alla colonna per l'indicazione delle spese contabilizzate nelle funzioni di polizia locale - due colonne (funzioni generali - altre funzioni) per consentire all'amministrazione comunale di indicare le spese afferenti le funzioni di polizia locale ma contabilizzate in altre funzioni/servizi del CCC. Nella compilazione viene mantenuta la tracciabilità con quanto dichiarato nel CCC, in modo da consentire una mappatura dei travasi di somme da una funzione all'altra operati attraverso il Questionario;
 5. consente di esplicitare analiticamente spese non specifiche che comunque incidono sul costo della funzione svolta (spese di carburante, spese postali, ecc.), nonché spese tipicamente disomogenee tra enti in quanto legate a scelte gestionali differenti (spese per manutenzione, leasing o affitto di mezzi strumentali e infrastrutture tecnologiche);
 6. rende possibile tracciare le forme organizzative prescelte per lo svolgimento delle funzioni di polizia locale (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);
 7. garantisce la possibilità di tracciare entrate cui corrisponde un rimborso specifico (si tratta ad esempio dei rimborsi per personale comandato o in convenzione) o entrate ricevute come cor-

rispettivo di servizi specificamente erogati (si tratta ad esempio delle entrate per servizi resi a terzi);

8. permette di conteggiare le unità locali e le principali dotazioni strumentali utilizzate per l'esercizio delle funzioni di polizia locale;
9. preleva informazioni in merito alla tipologia di servizi svolti, sia esplicitando la presenza o meno di servizi specifici (polizia armata, servizio notturno) sia dettagliando il tempo lavoro per tipologia di servizi svolti (polizia stradale, polizia urbana e rurale, polizia giudiziaria, ecc.);
10. offre la possibilità di mappare i principali servizi svolti nello svolgimento delle attività della polizia locale (ad esempio rilevando il numero di trattamenti sanitari obbligatori eseguiti).

Riquadro 1: Il Questionario IFEL-SOSE: descrizione analitica dei Quadri

Il Quadro A è riferito agli elementi del territorio e contiene, ad esempio, informazioni sul numero di giornate di mercato (A05) o sul numero di aree di sosta a pagamento (A06). Obiettivo del Quadro è l'individuazione di una serie di fattori, non desumibili da altre fonti, che determinano un carico di lavoro per il personale addetto alle funzioni di polizia locale.

Il Quadro D è, invece, dedicato alle consistenze di personale e consente di individuare il personale effettivamente addetto alle funzioni di polizia locale, 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.). Ancora una volta, l'obiettivo del Quadro è stato quello di fornire un'informazione aggiuntiva rispetto alle rilevazioni esistenti. Nel Quadro D, infatti, viene richiesto all'amministrazione comunale di indicare non solo le unità il cui costo è contabilizzato nelle funzioni di polizia locale ma anche le unità che seppur contabilizzate in altre funzioni risultano di fatto svolgere attività per le funzioni di polizia locale. 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 attività di polizia locale. Questa colonna opera dunque una duplice "correzione" alle unità indicate: può ridurre il tempo delle unità contabilizzate nelle funzioni di polizia locale ma che svolgono anche altre funzioni, sia può imputare il tempo dedicato alle funzioni di polizia locale di unità il cui costo è contabilizzato su altre funzioni.

Il Quadro E è deputato a raccogliere informazioni sui locali adibiti alle funzioni di polizia locale, rilevando distintamente se si tratta di unità in proprietà, in affitto o in uso gratuito. Il dettaglio richiesto consente, inoltre, di avere tale informazione a seconda della destinazione d'uso dell'unità locale (a ufficio-E02, a centrale operativa-

E03, ecc). Nello stesso Quadro vengono individuati infine il numero di sportelli destinati all'apertura al pubblico (E07). L'obiettivo con cui tale Quadro è stato costruito è stato quello di avere un'indicazione di dettaglio che consentisse di rendere confrontabili le Amministrazioni Comunali che sostengono spese d'affitto con Amministrazioni Comunali che invece hanno un'unità di proprietà (la cui spesa è stata sostenuta in passato o nell'anno in corso) con Amministrazioni Comunali che hanno unità locali che utilizzano a titolo gratuito.

Il Quadro F nasce con lo scopo di avere un'indicazione dettagliata delle principali dotazioni strumentali che caratterizzano le funzioni di polizia locale; tra esse rientrano, ad esempio, il numero di telecamere per il controllo del territorio (F01) ma anche il numero di ciclomotori, auto e motoveicoli (F02-F04).

Il Quadro L raccoglie informazioni sull'attività svolta, sia di tipo qualitativo chiedendo, ad esempio, se l'amministrazione ha personale che svolge il servizio di polizia armata, (L02), sia di tipo quantitativo individuando come l'attività del personale si distribuisca su diverse tipologie di attività (L04-L11). Non manca poi, il dettaglio sulle forme di gestione, che consente ad esempio di distinguere se l'attività di notifica delle sanzioni amministrative viene svolta direttamente da personale interno all'amministrazione comunale o ci si avvalga di una gestione esterna o mista (L12).

Il Quadro R attiene alle entrate, individuando in particolare alcune poste "critiche" per la determinazione di un costo effettivo, ovvero entrate con specifica destinazione e che vanno a rettificare poste di spesa: è il caso delle entrate per rimborsi per personale comandato (R01) o delle entrate per la partecipazione a forme di gestione associata (R03).

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, si pensi alle spese per carburante (S04), dall'altra consente di attribuire spese di carattere generale ma identificabili come appartenenti alla funzione oggetto di indagine, tenendo conto della contabilizzazione seguita nel CCC (è la regola con cui si compilano le diverse colonne del Quadro). Questa scelta ha come obiettivo l'omogeneizzazione contabile di poste suscettibili di diversa contabilizzazione tra Amministrazioni Comunali (alcuni enti contabilizzano le spese di carattere generali nelle funzioni generali, altri le imputano pro quota sulle singole funzioni). Il Quadro S esplicita, poi, spese non attinenti la gestione corrente in senso stretto -quali le spese per manutenzione (S02), le spese per leasing (S09) e per noleggio (S10) dei mezzi strumentali e delle infrastrutture tecnologiche (S02), nonché le spese per locazione degli immobili- e che verranno nuovamente 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 tracciare 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 sicuramente attribuibili alle funzioni di polizia locale (e il caso dei trattamenti accessori, contabilizzati da alcune Amministrazioni Comunali nelle funzioni generali e da altre nelle funzioni specifiche). Il Quadro T contiene quindi un'informazione aggiuntiva con un'elevata valenza: ovvero fornisce un dettaglio analitico della spesa di personale – spesa che per le funzioni di polizia locale ammonta in media al 75% della spesa corrente- consentendo di determinare un prezzo del fattore lavoro.

La logica della rilevazione

La logica sottostante la progettazione dei questionari può essere compresa alla luce delle criticità connesse alla disponibilità di informazioni richieste dal d.lgs 216/10 per garantire una stima coerente con gli obiettivi fissati dalla legge delega sul federalismo.

In particolare, al Questionario possono essere ascritti i seguenti obiettivi:

- a) consentire una riclassificazione di alcune componenti della spesa per giungere ad un valore omogeneo, dal punto di vista contabile, della variabile per la quale si vuole calcolare il corrispondente fabbisogno standard;
- b) acquisire un insieme di variabili funzionali all'individuazione dei prezzi di acquisto degli input utilizzati per garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, cruciali per la stima di una funzione di costo;
- c) arricchire la gamma di variabili disponibili a livello di singolo Comune, per avere alcuni elementi di contesto e di "carico di lavoro" indispensabili per calibrare la stima in un mondo particolarmente caratterizzato da eterogeneità;
- d) costruire una banca dati di variabili correlate o quantomeno utili per produrre indicatori di adeguatezza o di livello di servizio, legati alle funzioni di spesa analizzate.

Rispetto a tali obiettivi, i questionari sono stati strutturati per estrarre informazioni direttamente dai Comuni, che fossero in linea, dal punto di vista del contenuto informativo, con le esigenze di cui sopra.

Tralasciando i dettagli operativi che si sono resi necessari per trovare da un lato formulazioni dei quesiti tali da essere recepiti in modo univoco dalle diverse realtà territoriali, dall'altro l'elenco delle principali singolarità da riportare a fattor comune, all'interno della gamma delle possibili modalità con cui si contabilizzano le voci di spesa di una funzione o si esercitano tali funzioni, il Questionario per cogliere l'obiettivo di cui al punto a) presenta almeno 4 riquadri cruciali per consentire una riclassificazione.

In particolare, il Quadro D relativo alla consistenze di personale consente, non solo di individuare le unità di persona/annue contabilizzate nella funzione oggetto di indagine, ma anche quelle che ancorché contabilizzate in altre funzioni, rivestono in tutto o in parte compiti attinenti la funzione investigata. Il Quadro consente, quindi, di dettagliare le tipologie contrattuali presenti nella funzione e di “attrarre” da altre funzioni dipendenti ivi classificate. Non solo, ma una seconda colonna presente nel riquadro D permette di “esportare” dalla funzione quegli addetti che solo in parte svolgono compiti attinenti la funzione in oggetto, ma che di fatto rivestono incarichi, impliciti o espliciti, in altri settori del Comune. È questo ad esempio il caso dei piccoli comuni, dove l’addetto di polizia locale, ad esempio, svolge tale compito solo a tempo parziale, dedicandosi magari in larga misura ad altre mansioni.

Associato al Quadro D è il Quadro T del costo del personale, in cui vengono rilevate le diverse componenti di costo, per tipologia contrattuale e per “luogo” del bilancio dove queste sono state registrate.

Ricostruendo il Quadro T in congiunzione con il Quadro D è possibile alla fine determinare in modo più omogeneo tra gli enti due elementi cruciali per la stima dei fabbisogni standard. Da un lato, infatti, viene calcolato il costo del personale effettivamente sostenuto per erogare una singola funzione di spesa, dall’altro è possibile estrarre un costo per addetto meno volatile rispetto a quanto si desumerebbe dai dati di bilancio. Il primo diventa indispensabile per meglio qualificare il valore della variabile da sottoporre a stima (vedi oltre il *Riquadro 3: La costruzione della variabile dipendente*), il secondo invece costituisce una delle variabili chiave all’interno dello schema di riferimento illustrato successivamente.

Sempre al fine di correggere i valori della spesa disponibili dal bilancio, il Quadro S permette due importanti tipologie di riclassificazione. Innanzitutto, definisce alcune voci di spesa indiretta non presenti con questo grado di dettaglio nel Certificato di Conto Consuntivo, consentendo quindi di identificare alcune voci di acquisto di beni e servizi intermedi, ampliando

la gamma dei costi sostenuti dall'ente per erogare il servizio. Secondariamente, consente di meglio specificare il livello effettivo di spesa sostenuto per ciascuna funzione, definendo anche un criterio di omogeneità di trattamento delle singole componenti. Così, ad esempio, due Comuni identici che da Certificato presentano una spesa per polizia locale diversa possono essere controllati, qualora alla radice di tale differenza vi sia una semplice differenza contabile nell'imputazione delle spese postali, che in un caso vengono direttamente contabilizzate nelle funzioni di polizia locale e nell'altro vengono fatte confluire nelle spese generali (funzioni generali). Anche in questo caso, per giungere ad un'omogeneizzazione del dato, viene chiesto di rilevare non solo il valore della grandezza in oggetto, ma anche il "luogo" del bilancio dove è stata originariamente collocata.

All'interno del Quadro S, peraltro, vengono anche rilevate le voci di collegamento finanziario tra le parti quando il servizio è svolto in forma associata. Si tratta di un'informazione cruciale per ricostruire la spesa effettiva sostenuta dai comuni con questa forma organizzativa, che potrebbero di fatto rilevare solo quest'informazione all'interno del bilancio, ma che sarebbe difficile individuare se non esplicitamente portata fuori.

Infine, il Quadro R riporta alcune possibili voci di entrata, diverse da quelle già presenti nel Certificato, che consentono di rettificare alcune eventuali voci di spesa che trovano già copertura in altre fonti finanziarie. In questo modo, si sottrae al montante di spesa suscettibile di valutazione dello standard, quella componente che già risulta essere o non standard (nella polizia locale, servizi di vigilanza per clienti privati resi in cambio di corrispettivo), o già remunerata (servizi di polizia locale resi ad un'altra amministrazione dietro corrispettivo).

Per quanto riguarda l'obiettivo di cui al punto (b), oltre a quanto già detto, giova segnalare la presenza dei Quadri E ed F, che cercano di estrarre informazioni robuste circa l'impiego del fattore capitale nell'erogazione della funzione analizzata. All'interno di questi Quadri, infatti, vengono rilevate, rispettivamente, le unità locali adibite all'espletamento delle fun-

zioni in oggetto e la tipologia (con relativa quantità) di strumenti utilizzati. Da segnalare come le informazioni del Quadro E, separando i casi di immobili di proprietà da quelli in locazione, consentendo di trattare omogeneamente enti che sostengono costi d'affitto con quelli che possedendo l'immobile non registrano il costo d'uso (gli ammortamenti economici non sono riportati nel Certificato di Conto Consuntivo).

Con riferimento all'obiettivo di cui al punto (c), il Quadro A del Questionario tenta di individuare (il lavoro è stato condotto con una larga platea di addetti ai lavori) quelle grandezze non organizzate già in banche dati ufficiali, che possano dare conto dei diversi carichi di lavoro cui sono sottoposte le amministrazioni locali lungo il territorio.

Infine, i Quadri L ed M del Questionario cercano di estrarre informazioni utili in merito all'organizzazione delle attività all'interno di una funzione, nonché con riferimento ai prodotti di tali attività. Spesso a tali grandezze viene associato il concetto di output stesso della funzione e diverse posizioni nel dibattito ritengono che il costo standard debba essere riferito proprio alla produzione di tali output. Tuttavia, appare molto discutibile sostenere che il costo sostenuto per multa comminata possa essere assimilato ad un fabbisogno standard della polizia locale. Viceversa, si ritiene che tale tipologia di informazione possa essere utilizzata per produrre indicatori sintetici di "controllo" del servizio, che possano coadiuvare il legislatore nel determinare quanta quota di spese riconoscere come fabbisogno standard di un ente (si veda il paragrafo *Dalla domanda all'offerta: una misura di servizio effettivo*)

Anagrafica dei comuni e modalità di selezione del campione

La base informativa che raccoglie le informazioni del Questionario contiene 6.702 Comuni, ovvero l'intero universo di analisi che ha partecipato alla rilevazione.

La fase di assestamento dei dati, conseguente all'attività di *recall* effettuata da SOSE, ha isolato 28 Comuni da non includere nelle successive fasi d'analisi, pertanto i Comuni in anagrafica sono 6.674.

La Tavola 1 evidenzia come sono organizzati i Comuni nello svolgimento delle funzioni di polizia locale.

Nello specifico, circa il 60%, pari a quasi 4.000 enti, gestiscono le funzioni di polizia locale in forma diretta, ovvero senza avvalersi di gestioni associate. Queste ultime interessano circa 2.300 Comuni, organizzati in larga parte sulla base di Convenzioni; infatti, circa il 57% del totale degli enti che gestiscono le funzioni in forma associata prediligono tale modalità. La restante parte, di poco inferiore al 30%, è organizzata in Unione per la gestione della polizia locale. Residuali appaiono le gestioni affidate a Consorzi e Comunità montane.

Da segnalare, infine, come quasi 400 Comuni abbiano dichiarato di non svolgere affatto il servizio. Un numero che, peraltro, potrebbe lievitare fino a circa 800, rinvenendosi tra i Comuni che gestiscono il servizio in forma associata circa 400 enti con spesa nulla con riferimento alla polizia locale.

Analizzando, poi, brevemente l'organizzazione dei Comuni lungo le dimensioni demografiche e territoriali si evidenzia come l'adesione a forme di gestione associata sia più diffusa nei Comuni di piccole e piccolissime dimensioni (fino ai 2.000 e tra i 2.000 e i 5.000 abitanti), i quali prediligono forme di gestione associata in convenzione e in Unione. Inoltre, sempre in relazione alla dimensione demografica, si segnala come gli enti senza il servizio di polizia locale siano principalmente Comuni sotto i 2.000 abi-

Tavola 1. Modelli organizzativi

	TOTALE ⁽¹⁾	Comuni con gestione associata in Unione di Comuni	Comuni con gestione associata in Comunità Montana	
Classe dimensionale				
fino a 2.000	2.869	370	117	
2.000-5.000	1.768	169	29	
5.000-10.000	1.012	102	9	
10.000-60.000	939	48	1	
60.000-250.000	76	1	-	
oltre 250.000	10	-	-	
Classe territoriale				
Nord-Est	924	196	21	
Nord-Ovest	2.981	355	99	
Centro	993	96	17	
Sud-Est	823	24	17	
Sud-Ovest	953	19	2	
Regione di appartenenza				
Abruzzo	303	14	16	
Basilicata	131	-	1	
Calabria	405	16	1	
Campania	548	3	1	
Emilia Romagna	345	118	14	
Lazio	375	38	1	
Liguria	235	-	11	
Lombardia	1.545	140	11	
Marche	239	37	6	
Molise	136	5	-	
Piemonte	1.201	215	77	
Puglia	253	5	-	
Toscana	287	13	9	
Umbria	92	8	1	
Veneto	579	78	7	
	6.674	690	156	

(1) Il numero di Comuni per cui si dispone del Questionario sono 6.702, tuttavia 28 Comuni sono nel gruppo di RECALL. Per 66 Comuni di quelli indicati non si dispone del Certificato di Conto Consuntivo così distribuiti: 4 Comuni in Unione, 1 in Comunità montana, 6 senza il servizio di Polizia Locale, 55 in gestione diretta

Fonte: elaborazione IFEL/REF Ricerche su dati Certificato di Conto Consuntivo e Questionario

	Comuni con gestione associata in Consorzio	Comuni con gestione associata in Convenzione tra Comuni o con altre forme	Comuni non in forma associata senza il servizio di Polizia Locale	Comuni con gestione diretta del servizio di Polizia Locale
	38	512	381	1.451
	48	415	13	1.094
	34	229	-	638
	15	162	-	713
	-	4	-	71
	-	-	-	10
	44	319	15	329
	91	750	305	1.381
	-	154	20	706
	-	50	32	700
	-	49	22	861
	-	27	19	227
	-	13	2	115
	-	11	14	363
	-	38	8	498
	-	105	6	102
	-	27	14	295
	-	45	44	135
	86	488	99	721
	-	30	4	162
	-	9	11	111
	5	217	162	525
	-	1	-	247
	-	78	2	185
	-	19	-	64
	44	214	9	227
	135	1.322	394	3.977

(2) Le classi territoriali vengono così definite: Nord-Est (Veneto, Emilia Romagna); Nord-Ovest (Piemonte, Lombardia, Liguria); Centro (Marche, Toscana, Lazio, Umbria); Sud-Est (Puglia, Molise, Abruzzo, Basilicata); Sud-Ovest (Calabria, Campania)

Passando alla dimensione territoriale emerge come l'organizzazione in forme di gestione diretta delle funzioni di polizia locale sia maggiormente diffusa nelle zone centro-meridionali, mentre i Comuni del Nord-Est e del Nord-Ovest si dividono più omogeneamente tra i modelli organizzativi, scegliendo in parte la forma diretta ma in numero elevato anche le forme associate, distribuite principalmente tra forme di gestione associata in convenzione e in Unione.

Coerentemente con quanto appena evidenziato, la distribuzione regionale pone Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto tra le regioni che evidenziano accanto alla gestione diretta, un numero consistente di Comuni che scelgono forme di gestione associata. Con una preferenza più elevata in Lombardia e in Veneto per le forme associate in convenzione.

Una volta presentati i modelli organizzativi, allo scopo di ottenere una omogeneizzazione ed una integrazione delle banche dati, le informazioni sono state sottoposte a controlli di coerenza. L'analisi qui proposta è limitata alle Amministrazioni comunali che gestiscono *direttamente* le funzioni di polizia locale, nonché alle Unioni di Comuni. Tale accorgimento si rende necessario per poter meglio controllare le informazioni utilizzate, giacché per i Comuni che svolgono i servizi in forma associata non si è al momento in grado di definire con accuratezza gli elementi di costo o di fabbisogno che possano essere omogeneamente trattati in sede di stima.

Nello specifico, i Comuni che gestiscono le funzioni di polizia locale in forma diretta sono stati individuati a partire dalle informazioni dichiarate nel Questionario. Tale informazione è stata validata congiuntamente con SOSE dopo l'applicazione di una serie di controlli sui dati contabili dichiarati. Per quanto riguarda, poi, la ricostruzione dei dati consolidati delle Unioni, si tratta di un'attività autonomamente svolta da SOSE, che ha comunque condiviso i criteri di selezione degli enti inclusi in tale calcolo.

La validazione dei dati disponibili è stata quindi articolata su più livelli: dall'individuazione di errori di compilazione fino alla rilevazione di ano-

malie e incoerenze nei dati forniti. I primi controlli hanno riguardato l'individuazione di banali errori di compilazione e/o palesi errori di digitazione. I controlli a seguire sono stati effettuati tramite una batteria di statistiche descrittive per ciascuna variabile del Questionario dove, in relazione alla natura delle variabili, si è proceduto all'analisi dei valori assoluti, dei valori pro capite, e/o all'articolazione delle Amministrazioni in classi territoriali e dimensionali. Al termine di questa fase sono stati successivamente individuati una serie di indicatori per la qualificazione dei dati di spesa. Questa prima attività ha portato ai *recall* delle Amministrazioni con dati anomali, le quali in diversi casi hanno proceduto alla correzione dell'informazione dichiarata. Una serie di successivi filtri è stata ulteriormente implementata ai fini di sviluppare l'analisi e di individuare ulteriori enti da richiamare.

Per quanto riguarda i filtri applicati, la coerenza dei dati di spesa è stata valutata raffrontando i dati dichiarati nel Questionario con quanto contabilizzato nel Certificato di Conto Consuntivo. A tal fine sono state predisposte una serie di regole in grado di cogliere le principali problematiche connesse alla compilazione del Questionario. Le regole introdotte assicurano quindi che gli enti inclusi nel campione rispettino controlli di capienza e di coerenza della spesa del personale indicata nel Questionario con quanto evidenziato nel CCC. Questo tipo di controllo ha portato all'esclusione di 861 enti che gestiscono le funzioni di polizia locale in forma diretta e di 63 Unioni. Un passo successivo è stato quello di verificare che il costo medio del lavoro indicato nel Questionario non fosse un costo chiaramente non coerente con i disposti contrattuali e con un valore di spesa patentemente non accettabile⁽²⁾.

In tal caso, il controllo dell'informazione è avvenuto con riferimento alle figure contrattuali più stabili e per le quali risulta più chiaro costruire una banda di oscillazione di riferimento. Si tratta del personale non dirigente a tempo indeterminato e del personale dirigente a tempo determinato e indeterminato.

² Questo può avvenire, per esempio, se esiste incoerenza tra la spesa e le unità di personale indicate nel Questionario.

Tavola 2. Il campione di stima⁽¹⁾

	Universo	filtri analisi	
		Disponibilità CCC	Gestione diretta ed in unione
Classe dimensionale			
fino a 2.000	2.519	2.502	1.448
2.000-5.000	1.634	1.620	1.110
5.000-10.000	957	947	672
10.000-60.000	966	948	763
60.000-250.000	81	78	74
oltre 250.000	10	10	10
Classe territoriale⁽⁵⁾			
Nord-Est	780	778	375
Nord-Ovest	2.710	2.701	1.455
Centro	920	900	707
Sud-Est	811	798	692
Sud-Ovest	946	928	848
Regione di appartenenza			
Abruzzo	293	292	228
Basilicata	131	131	115
Calabria	397	395	365
Campania	549	533	483
Emilia Romagna	254	253	125
Lazio	348	328	284
Liguria	235	234	134
Lombardia	1.447	1.444	762
Marche	211	211	171
Molise	132	129	109
Piemonte	1.028	1.023	559
Puglia	255	246	240
Toscana	276	276	187
Umbria	85	85	65
Veneto	526	525	250
	6.167	6.105	4.077
di cui COMUNI	6.012	5.950	3.922
di cui UNIONI ⁽⁴⁾	155	155	155

(1) Ogni singola colonna riporta gli enti che hanno superato progressivamente i diversi filtri

(2) Il filtro include i Comuni con una spesa pro capite superiore ai 10 euro pro capite

(3) Percentuale di Comuni/Unioni inclusi in stima sul totale in gestione diretta ed in Unione

(4) Il numero di Unioni per cui è stato costruito un consolidato è pari a 155. Nel complesso 690 Comuni risultano in Unione

Fonte: elaborazione IFEL/REF Ricerche su dati Certificato di Conto Consuntivo e Questionario

filtri qualitativi				
	Coerenza tra Questionario e CCC	Compatibilità Retribuzioni	Spesa significativa ⁽²⁾	% ⁽³⁾
	1.075	900	855	59%
	883	829	799	72%
	543	517	505	75%
	582	541	538	70%
	62	59	59	80%
	8	8	8	80%
	305	281	267	71%
	1.096	960	914	63%
	554	511	500	71%
	547	509	502	72%
	651	593	581	68%
	168	152	151	66%
	95	89	88	76%
	277	251	244	67%
	374	342	337	70%
	103	94	94	75%
	194	181	177	62%
	106	87	84	63%
	570	530	510	67%
	144	127	123	72%
	91	82	80	73%
	420	343	320	57%
	193	186	183	76%
	162	151	149	80%
	54	52	51	78%
	202	187	173	70%
	3.153	2.854	2.764	68%
	3.061	2.772	2.685	68%
	92	82	79	51%

(5) Le classi territoriali vengono così definite: Nord-Est (Veneto, Emilia Romagna); Nord-Ovest (Piemonte, Lombardia, Liguria); Centro (Marche, Toscana, Lazio, Umbria); Sud-Est (Puglia, Molise, Abruzzo, Basilicata); Sud-Ovest (Calabria, Campania)

Nello specifico, mentre per il personale non dirigente a tempo indeterminato si è fissata una soglia di accettabilità minima e una soglia massima, per il personale dirigente si è determinata esclusivamente una soglia di accettabilità minima. Questo tipo di controllo ha portato all'esclusione di 289 Comuni e 10 Unioni.

Infine si è identificato in 10 € un livello limite di spesa pro capite al di sotto del quale non si ritiene possibile che sia garantito il finanziamento di un vero e proprio servizio di polizia locale, caratterizzato in quanto tale da elementi di stabilità e continuità nell'organizzazione del medesimo.

La somma di tali restrizioni ha portato ad isolare un campione di 2.685 Comuni e 79 Unioni, rispettivamente, pari al 40% dei 6.702 comuni che costituiscono l'universo di riferimento e al 51% del totale delle Unioni censite. Considerando che nelle Unioni che hanno resistito ai filtri sono contemplati circa 350 Comuni, il campione robusto utilizzato per la stima è costituito da oltre 3.000 enti, corrispondenti a circa il 45% dell'universo dei comuni soggetto al calcolo dei fabbisogni standard, che sale al 51% se non si tiene conto a monte degli enti che non registrano spese per polizia locale.

Osservando il dettaglio dimensionale e territoriale dei Comuni appartenenti al Campione appare evidente come la procedura di validazione della base di dati unitamente al filtro sulla gestione diretta del servizio abbiano escluso in particolare enti di dimensioni minori (con meno di 2.000 abitanti), indipendentemente dalla loro distribuzione territoriale. Questa evidenza è riconducibile al fatto che raramente i Comuni di piccole dimensioni gestiscono le funzioni di polizia locale in forma non associata.

La spesa riclassificata per le funzioni di polizia locale

La complessa attività svolta per la compilazione dei Questionari e, in seguito, per l'analisi di coerenza dei dati raccolti con quanto dichiarato nei CCC ha permesso di ottenere una quantificazione robusta per i "costi diretti variabili" delle funzioni di polizia locale, variabile dipendente della specificazione del modello analizzato in precedenza.⁽³⁾

Va ribadito che si tratta dei soli costi direttamente imputabili allo svolgimento del centro di costo analizzato (le funzioni di polizia locale), ricondotti ad esso a prescindere dalle modalità di contabilizzazione adottate nel rendiconto al bilancio da ciascuna amministrazione. È quindi stata esclusa ogni procedura di "ribaltamento" dei costi generali. Da tale ammontare di spesa sono state escluse le spese che possono essere considerate sostanzialmente fisse, perché non dipendenti dal volume della produzione e comunque riferibili a capitale strutturale, come le spese di manutenzione, affitto, leasing e noleggio sia degli immobili che dei mezzi strumentali.

Un aspetto importante da sottolineare è che, grazie alla struttura del Questionario, le operazioni di riclassificazione per giungere ad una variabile da sottoporre a stima, che avesse simultaneamente caratteristiche di omogeneità e di prossimità al concetto di costo, non sono state effettuate prescindendo dalle base informativa del CCC.

Esiste, infatti, sempre la possibilità per ogni Comune non solo di legare il valore di costo diretto con quello di spesa complessiva riportato nei primi 5 interventi e nell'intervento 7 del CCC, ma anche di isolare le componenti di riclassificazione che hanno generato travasi di somme da una funzione all'altra del bilancio. Ciò è indispensabile per garantire che, alla fine del percorso di stima, si possa ottenere una quadratura tra il totale

3 Sulle ragioni per optare per il direct costing si veda il Riquadro 2: Il Direct Costing. Per una descrizione dettagliata riguardo alle modalità di calcolo della variabile dipendente si rimanda al Riquadro 3: La costruzione della variabile dipendente.

di partenza, assunto come base finanziaria per calcolare l'invarianza di oneri per la finanza pubblica, e il valore complessivo finale stimato della spesa a fabbisogni standard.

Riquadro 2: Il Direct Costing

Costo e oggetto di costo. È anzitutto opportuno precisare che il termine costo è qui utilizzato nel senso di "valore attribuito ai fattori produttivi consumati" per la realizzazione di prestazioni riconducibili a una funzione fondamentale così come definita dal legislatore. Per quantificare in termini monetari il costo occorre non solo conoscere, per ciascuno dei fattori produttivi considerati i prezzi di acquisto e le quantità consumate nell'intervallo temporale definito anticipatamente e preso a base del calcolo, ma anche, scegliere l'oggetto di costo. Nel nostro caso, fermo restando l'interesse a quantificare il costo della singola prestazione nonostante la produzione sia significativamente congiunta nello spazio e nel tempo, l'oggetto di costo individuato è la funzione e il periodo di tempo scelto come riferimento per il calcolo è l'anno solare.

Costo e spesa impegnata. È del tutto intuitivo che il concetto di costo richiamato (e quindi la sua determinazione quantitativa) non coincide, se non per ragioni occasionali, con il concetto di spesa impegnata (impegno) che nella contabilità pubblica identifica la prima fase esecutiva del processo finanziario di spesa. Nella migliore delle ipotesi (ovvero non spesso e solo per le spese correnti) un impegno di spesa potrebbe avvicinarsi, per traslazione, all'ammontare del costo sostenuto che identifica, quando espresso in termini monetari, il valore dei fattori produttivi acquisiti in un certo istante, cioè messi a disposizione per la realizzazione di specifici processi produttivi. Se e solo se, dato l'arco di tempo preso a riferimento per il calcolo, la spesa impegnata ha dato effettivamente luogo all'acquisto di un fattore produttivo che poi, nel periodo individuato, è stato interamente consumato, potremo

derivare dalla spesa impegnata un valore di costo nel senso già precedentemente definito. Con qualche forzatura, questo potrebbe essere il caso delle spese impegnate relativamente a servizi, specie al servizio lavoro, posto che acquisto e consumo dei servizi sono istantanei.

Classificazione dei costi rilevanti per la stima. I costi sono classificabili in modi diversi secondo gli obiettivi conoscitivi che s'intendono perseguire. Per i fini della stima, rilevano soprattutto le distinzioni fra costi diretti e indiretti, fra variabili e fissi e la composizione delle due classificazioni richiamate.

Costi diretti e indiretti. Non è possibile operare questa classificazione se prima non si sono definiti puntualmente gli oggetti di costo e se non si sono classificati per natura i costi di un dato periodo (quello preso a riferimento per il calcolo). Un costo è diretto quando è possibile assegnarlo in modo esclusivo all'oggetto di costo. Assegnare in modo esclusivo vuol dire che è possibile misurare con certezza la quantità e il valore del fattore produttivo consumato, nel periodo preso in esame, per quello specifico oggetto di costo. L'attribuzione diretta è ritenuta "significativamente oggettiva". Nel nostro caso, l'oggetto di costo, come anticipato, è una funzione, la funzione polizia municipale. Se un dipendente comunale lavora solo per la produzione delle prestazioni che sono ricomprese nella funzione polizia municipale il suo costo del lavoro è un costo diretto rispetto all'oggetto di costo funzione di polizia municipale.

Se una dipendente comunale non lavora esclusivamente per la produzione delle prestazioni che sono ricomprese nella funzione polizia municipale, una parte di quel costo del lavoro è diretto rispetto alla polizia municipale solo se siamo in grado di quantificare con certezza (cioè non di stimare) la quantità (il numero delle ore di lavoro) e il prezzo (salario orario) del lavoro utilizzato per le produzioni svol-

te nell'ambito della funzione polizia municipale in quel dato periodo scelto per il calcolo. Naturalmente la possibilità di "attribuire con certezza" quantità e prezzo di un fattore produttivo a un oggetto di costo è sempre sottoposta a un giudizio di convenienza economica. Un calcolo più preciso può richiedere sistemi di rilevazione e registrazione contabili giudicati troppo onerosi (finanziariamente e da un punto di vista organizzativo) rispetto al beneficio generato in termini di precisione del calcolo. Di conseguenza, sono indiretti tutti i costi dei fattori produttivi necessari alla produzione di cui all'oggetto di costo, ma che non sono direttamente attribuibili (per scelta o per impossibilità).

Due sono quindi le condizioni per definire indiretto un costo:

- a) una condizione produttiva (i costi indiretti derivano da fattori produttivi comuni a più oggetti di costo);
- b) una condizione di calcolo (non è possibile o conveniente attribuirne in modo diretto quei costi a ogni singolo oggetto di costo interessato).

I costi indiretti s'imputano agli oggetti di costo per quota. Le quote si determinano utilizzando delle basi di ripartizione che, comportando una scelta da parte di chi fa il calcolo, rendono soggettiva l'attribuzione.

Si può fare ricorso a un'unica base di ripartizione per tutti i costi indiretti (ripartizione su base unica) o, viceversa, a tante basi quanti sono i costi indiretti da imputare (ripartizione su base multipla) scegliendo le singole basi secondo il principio funzionale o causale. Va da sé che quanto più ampio è l'oggetto di costo tanto più numerose saranno le voci di costo imputabili direttamente. Viceversa, tanto più l'oggetto di costo è limitato tanto maggiore sarà il ricorso all'attribuzione di quote di costo per tramite di procedimenti "soggettivi". In estrema sintesi, la distinzione fra costi diretti e indiretti dipende dalle relazioni che intercorrono fra i costi classificati per natura e gli oggetti di costo. Costi variabili e fissi. Tale distinzione può farsi secondo criteri diversi.

Tra questi:

- a) la destinazione del fattore produttivo (se destinato alla struttura costo fisso, se destinato all'attivazione della struttura costo variabile);
- b) il tempo di permanenza del fattore produttivo (se breve tempo costo variabile, se lungo tempo costo fisso);
- c) il volume della produzione (se, nel periodo di riferimento preso in considerazione per il calcolo, i costi variano nella loro entità al variare del volume si dicono variabili, se non variano si dicono fissi).

Questo terzo criterio, pur non essendo il più preciso, è il più utilizzato e a questo faremo riferimento. La variabilità può essere: proporzionale, più che proporzionale (costi progressivi), meno che proporzionale (costi degressivi). Di norma, si menzionano anche i costi che, in presenza di significativi e costanti aumenti della quantità prodotta, mostrano un'iniziale tendenza all'aumento e un successivo opposto andamento (costi regressivi).

La classificazione fra costi fissi e variabili è relativa. Dipende dagli intervalli di produzione che si prendono in esame (nel senso che il comportamento di alcuni costi muta a seconda che si resti o meno dentro determinati volumi produttivi), l'arco di tempo preso in esame (al crescere dell'intervallo di tempo preso in esame per il calcolo aumentano i costi variabili e viceversa). Nella pratica molti costi sono "semi variabili" cioè hanno una componente fissa ed una variabile, proporzionale, alla quantità prodotta.

Composizione delle classificazioni. Poiché i criteri di classificazione sopra richiamati sono diversi, ne deriva che non può esserci perfetta coincidenza fra le coppie di raggruppamenti di costi derivanti dall'applicazione dei criteri sopra richiamati. Non è verificato, in particolare, che tutti i costi fissi siano indiretti. Un costo fisso può ben riferirsi in modo esclusivo a un singolo oggetto di co-

sto. Essendo il nostro oggetto di costo la funzione di polizia municipale, le quote di ammortamento delle autovetture che sono utilizzate esclusivamente per la produzione delle prestazioni che sono ricomprese nella funzione di polizia municipale (controllo della viabilità) sono costi diretti rispetto alla funzione medesima.

I costi variabili, al contrario, sono di norma considerati anche diretti in quanto nel concetto di variabilità è insita una relazione causale tra quantità e valore di fattore produttivo impiegato e volume della produzione onde la "attribuzione con certezza" dovrebbe essere sempre possibile ed economicamente vantaggiosa.

Configurazione di costo scelta per la stima. È possibile attribuire a un oggetto di costo tutti i costi o solo una parte (configurazioni di costo) secondo le finalità conoscitive da conseguire e tenuto conto del grado di disponibilità e attendibilità delle informazioni contabili disponibili. Per la stima di cui si tratta si è scelto di considerare il costo diretto variabile, cioè di attribuire alla funzione di polizia municipale soltanto i "suoi" costi variabili (*direct costing*). Le ragioni che supportano e motivano questa scelta dipendono da:

- a) optare per il *full costing* includendo anche tutte le quote dei costi indiretti è indispensabile quando si tratta qui di assumere scelte di *make or buy*, di definire tariffe, di analizzare la redditività, ma non è indispensabile in questo caso;
- b) i costi indiretti della funzione considerata non sono molto ingenti rispetto ai diretti perché, per scelta del Legislatore occorre determinare una stima di fabbisogno anche con riferimento alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo nella quale sono sostanzialmente allocate tutte le spese riferibili a servizi di supporto rispetto alla funzione polizia municipale e a tutte le altre funzioni (si pensi, a puro titolo di esempio, ai costi dell'ufficio personale);
- c) usare il *direct costing* ha il vantaggio di una maggiore "oggettività";

d) l'esclusione dei costi fissi diretti discende dalla mancanza di un dato contabile attendibile per tutti i Comuni sulle quote di ammortamento dei fattori produttivi a lungo ciclo di utilizzo (le quote annuali di ammortamento delle autovetture dei vigili piuttosto che la quota di ammortamento dello stabile ove ha sede il Comando della polizia municipale, ecc). Non potendosi determinare correttamente le quote di ammortamento e vista anche l'esiguità degli importi rilevati rispetto a quelli dei fattori produttivi che generano costi variabili, si è ritenuto di non includere altri costi fissi diretti (spese di affitto, leasing automezzi, ecc.) nonostante la disponibilità del dato contabile. Infatti, l'inclusione di questi ultimi avrebbe portato a una configurazione di costo "ibrida" (né *variable cost* né *full cost*) e avrebbe "alterato" il calcolo con riferimento a quei Comuni che, per qualsivoglia ragione, avessero, ad esempio, optato per il leasing delle autovetture della polizia Municipale piuttosto che per il loro acquisto.

Nella tabella seguente sono riportati per classe dimensionale, regione e macro-ripartizione territoriale le componenti della riclassificazione, descritte nel Riquadro 3: La costruzione della variabile dipendente. Come si può vedere, una volta scomposti gli elementi di raccordo tra spesa corrente da CCC e variabile ricostruita su cui è stata effettuata la stima, è anche possibile immaginare diverse modalità di assegnazione dei fabbisogni standard. Ad esempio, è possibile separare all'interno della somme che costituiscono il passaggio da una variabile all'altra, quelle che sono state isolate perché non riconducibili a valutazioni standard e quelle frutto dei travasi da una funzione all'altra.

Tavola 3. Raccordo fra i valori dei certificati di Conto Consuntivo e la spesa storica riclassificata⁽¹⁾

	Spesa storica da CCC	Spesa di funzione non di competenza (-)	Spese d'uso del capitale (-)	Spese importate da Funzioni Generali (+)	
Classe dimensionale					
fino a 2.000	48.487.487	174.206	1.348.936	2.862.932	
2.000-5.000	91.839.552	302.084	3.160.429	6.353.088	
5.000-10.000	130.131.545	375.065	4.500.020	10.916.358	
10.000-60.000	462.155.231	1.686.852	13.213.267	53.155.416	
60.000-250.000	337.689.422	1.399.763	9.047.029	42.037.672	
oltre 250.000	746.575.881	741.627	19.286.199	76.973.402	
Classe territoriale					
Nord-Est	253.070.502	1.026.193	5.646.455	34.998.470	
Nord-Ovest	570.034.427	1.139.277	17.622.571	98.442.124	
Centro	617.791.795	838.183	19.462.188	32.190.966	
Sud-Est	186.909.228	874.042	4.129.102	12.339.786	
Sud-Ovest	189.073.165	801.902	3.695.564	14.327.521	
Regione di appartenenza					
Abruzzo	32.986.771	290.572	734.794	1.801.084	
Basilicata	16.657.068	35.018	269.573	1.538.984	
Calabria	45.184.403	420.399	803.053	1.456.382	
Campania	141.724.825	453.643	3.326.049	10.883.404	
Emilia Romagna	142.675.470	202.735	3.336.581	19.948.721	
Lazio	431.443.927	247.089	13.023.550	4.896.098	
Liguria	78.695.454	131.458	1.977.996	20.003.883	
Lombardia	317.240.142	842.514	12.683.468	67.838.817	
Marche	46.623.800	134.273	1.233.247	7.197.458	
Molise	8.399.436	12.976	130.658	195.666	
Piemonte	174.098.831	165.305	2.961.107	10.599.424	
Puglia	131.029.890	463.336	2.560.539	10.791.787	
Toscana	110.391.692	400.457	4.125.637	15.722.177	
Umbria	29.332.376	56.364	1.079.755	4.375.232	
Veneto	110.395.032	823.458	2.309.874	15.049.749	
ITALIA	1.816.879.117	4.679.597	50.555.880	192.298.868	

(1) La tavola contempla solo i Comuni che entrano nel campione di stima. Le aree geografiche sono definite: Nord-Est (Veneto, Emilia Romagna); Nord-Ovest (Piemonte, Lombardia, Liguria); Centro (Marche, Toscana, Lazio, Umbria); Sud-Est (Puglia, Molise, Abruzzo, Basilicata); Sud-Ovest (Calabria, Campania)

Fonte: elaborazione IFEL/REF Ricerche su dati Certificato di Conto Consuntivo e Questionario

	Spese importate da Altre Funzioni (+)	Storni per entrate (-)	Spese di personale non impiegato nella Funzione (-)	Di cui da Funzioni Generali	Di cui da Altre Funzioni	Spesa storica riclassificata con Questionario
	585.956	727.121	3.305.557	330.425	68.763	46.380.554
	1.618.706	1.527.514	3.646.524	443.265	154.355	91.174.796
	1.179.979	2.781.889	3.597.735	480.599	65.661	130.973.172
	3.389.909	15.582.050	14.291.931	2.073.306	89.298	473.926.457
	4.917.234	7.523.314	3.644.238	526.683	338.609	363.029.984
	3.352.953	4.705.154	7.127.230	484.466	42.663	795.042.025
	1.748.604	13.593.174	2.062.293	449.051	138.100	267.489.461
	6.356.080	11.865.995	11.747.322	2.074.941	225.073	632.457.467
	2.645.151	3.791.946	9.976.937	804.505	197.018	618.558.658
	2.844.824	1.946.897	7.106.034	453.376	155.954	188.037.762
	1.450.077	1.649.030	4.720.628	556.870	43.203	193.983.639
	466.002	648.808	713.109	76.288	12.759	32.866.574
	233.698	106.337	167.761	22.382	198	17.851.062
	1.698.563	465.512	2.312.496	85.245	48.941	44.337.888
	1.146.262	1.481.385	4.793.538	368.131	107.013	143.699.875
	1.365.006	10.232.870	1.238.274	178.442	80.473	148.978.737
	708.127	663.033	6.447.065	39.923	25.996	416.667.416
	450.146	1.669.156	2.232.708	532.936	47.459	93.138.166
	4.247.601	6.540.637	5.776.250	1.165.820	123.849	363.483.690
	773.647	2.204.564	1.051.104	184.789	144.573	49.971.718
	48.628	189.277	445.526	27.050	5.649	7.865.293
	1.658.334	3.656.201	3.738.364	376.186	53.765	175.835.612
	701.749	704.608	3.394.232	431.150	24.598	135.400.711
	958.036	773.480	1.968.592	550.593	13.434	119.803.739
	205.342	150.869	510.177	29.200	13.016	32.115.785
	383.598	3.360.305	824.019	270.609	57.627	118.510.724
	15.044.737	32.847.042	35.613.214	4.338.743	759.349	1.900.526.988

Tra le prime ricadono essenzialmente quelle porzioni di spesa non di competenza dell'anno come le somme appostate in conto arretrati (colonna 2), nonché quelle di costo d'uso del capitale, che sono state sottratte per rendere omogeneo il trattamento con gli enti che non riportavano tali oneri (colonna 3), e quelle non ordinarie coperte da entrate specifiche (colonna 6). Tra le seconde, invece, si annoverano le poste riclassificatorie introdotte con il Questionario, che consentono di meglio individuare il costo effettivo di funzione, soprattutto con riferimento alle spese di non diretta imputazione e di personale che vengono attratte (colonna 4) e quelle di personale che vengono assegnate ad altre funzioni (colonna 7). Mentre per queste ultime, una volta verificato che alle maggiori somme riportate nella funzione di polizia locale corrispondano eguali scarichi da altre funzioni, è immediato immaginare di attribuire una valutazione a fabbisogni standard, per le prime si possono percorrere due strade:

- o si riconosce il valore storico, aggiungendolo alla componente standard stimata, visto anche il peso relativo di tale componente;
- o si sottopongono tali voci ad ulteriori rilevazioni, che potrebbero essere di interesse, specie per quanto riguarda il costo d'uso degli immobili, in modo da arrivare alla fissazione di costi obiettivo per ambiti territoriali.

Anche in questo caso, la metodologia proposta e la rilevazione effettuata lasciano ampio margine decisionale al legislatore per intervenire direttamente e per integrare, eventualmente, le attività di *spending review* avviate.

Riquadro 3: La costruzione della variabile dipendente

Il Certificato di Conto Consuntivo e il Questionario Ifel-Sose costituiscono i due strumenti informativi necessari per la costruzione dei valori di fatto della spesa. In particolare, mentre il Certificato di Conto Consuntivo rappresenta il punto di partenza per la determinazione della spesa, il Questionario risulta fondamentale per riclassificare e integrare il Certificato stesso.

Riepilogando brevemente i contenuti dei due documenti, gli interventi di parte corrente da Certificato di Conto Consuntivo (CCC) sono:

01. Personale
02. Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime
03. Prestazioni di servizi
04. Utilizzo di beni di terzi
05. Trasferimenti
06. Interessi passivi e oneri finanziari diversi
07. Imposte e tasse
08. Oneri straordinari della gestione corrente
09. Ammortamenti di esercizio

Mentre i Quadri di riferimento del Questionario per la ricostruzione della spesa per la gestione corrente del servizio sono i seguenti:

- Quadro D - relativo alla numerosità del personale e al tempo effettivamente dedicato dagli addetti alle funzioni di polizia
- Quadro R - relativo ad alcune voci di entrata non direttamente desumibili dal Certificato di Conto Consuntivo
- Quadro S - relativo ad alcune voci di spesa non direttamente desumibili dal Certificato di Conto Consuntivo
- Quadro T - relativo alle voci di spesa per il personale impiegato dall'ente nelle funzioni di polizia locale

Una prima riflessione attiene a quali interventi del Certificato debbano essere inclusi. A tal proposito risulta utile ricordare che la l. 42/2009 sembrerebbe escludere solo l'intervento 06⁽⁴⁾; l'intervento 08 e 09, seppur non menzionati nel disposto normativo, costituiscono comunque interventi con carattere di residualità e eccezionalità. Infine, per l'intervento 07 è utile ricordare che buona parte della spesa

4 È quanto sembrerebbe emergere dall'art.13, comma 1, lett c, punto 1 della l.42/2009, che nel definire l'indicatore di fabbisogno finanziario si riferisce alla spesa da determinare come "valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi.

ivi contabilizzata si riferisce all'IRAP sul personale (rilevata anche nel Questionario con riferimento al Quadro T).

Da quanto detto, appare chiaro che un punto di partenza per la determinazione dei valori di fatto per stimare i fabbisogni standard può essere sviluppato partendo dai primi cinque interventi, cui si aggiunge l'intervento 07, del Certificato di Conto Consuntivo opportunamente integrati e corretti tramite le informazioni del Questionario.

Il Questionario deve, infatti, essere utilizzato sia per ridurre il più possibile l'eterogeneità contabile tra enti presente nella compilazione del CCC (ad esempio, contabilizzazione della retribuzione accessoria), sia per ricostruire una spesa in grado di rappresentare l'effettivo costo di gestione delle funzioni di polizia locale. In particolare, la tipologia di spesa che si sceglie di rappresentare è il costo diretto della sola gestione corrente della funzione.

In pratica, possono essere individuate due fasi per la determinazione dei fabbisogni. Una prima fase che parte dalla somma degli interventi 01, 02, 03, 04, 05 e 07 e li corregge con quanto rilevato nel Questionario. Una seconda fase che si riferisce, invece, ad una correzione da apportare all'ammontare aggregato ottenuto dalla prima fase, con riferimento alla parte di spese per personale non direttamente impiegato nella funzione analizzata seppur ivi contabilizzato.

Prima fase:

La prima fase è volta quindi a determinare la spesa di gestione corrente di base. Tre passaggi principali guidano la determinazione di tale spesa:

- 1) Individuazione della spesa direttamente desumibile dal Certificato di Conto Consuntivo per le funzioni di polizia locale (interventi da 1 a 5 e intervento 7 del CCC)

2) Correzione della spesa desumibile dal Certificato di Conto Consuntivo con quanto rilevato nel Questionario e relativo a:

a) Spese contabilizzate nel CCC in altre funzioni ma attinenti le funzioni di polizia locale (colonne 2 e 3 del Quadro S e del Quadro T del Questionario)

b) Entrate non direttamente desumibili dal CCC

Correzione della spesa desumibile dal Certificato di Conto Consuntivo con le poste che identificano costi non attinenti la gestione corrente (S02, S05, S09 e S10 del Quadro S del Questionario), nonché spese di personale di competenza di anni precedenti (T02, T04, T18 e T20)

In dettaglio, la spesa viene determinata come segue:

	Descrizione	Variabile	Colonna
	<i>Valori desunti direttamente dal Certificato di Conto Consuntivo</i>	Interventi 01+02+03+04 +05+07	
+	<i>Spese attratte per interventi 2-5 dalle altre funzioni</i>	S01+...+S11	2,3
+	<i>Spese attratte per interventi 2-5 dalle altre funzioni per gestioni associate e esternalizzate</i>	S12+S14	2,3
+	<i>Spese per retribuzione del personale attratte dalle altre funzioni</i>	T01+T03+T05+T06 +T07+T08+T09+T10+ T11+T15+T17+T19	2,3
+	<i>Spese di personale (non retributive) attratte dalle altre funzioni</i>	T12+T14+T21+T22	2,3
+	<i>Irap attratta dall'intervento 07</i>	T13	2,3

- <i>Spese di personale di competenza di anni precedenti</i>	T02+T04+T18+T20	1,2,3
- <i>Rimborsi per personale comandato (o in convenzione)</i>	T24	2,3
- <i>Rimborsi per personale comandato (o in convenzione)</i>	R01	1,2,3
- <i>Altre entrate</i>	R02+ R03	1,2,3
- <i>Costi non attinenti la gestione corrente</i>	S02+S05+S09+S10	1,2,3
= SPESA DI GESTIONE CORRENTE DI BASE		

Seconda fase:

L'ammontare precedentemente determinato, deve tener conto di un'ultima correzione che emerge dal Questionario. In particolare, risulta necessario sottrarre dall'ammontare complessivo della spesa di gestione corrente di base, l'ammontare di spesa desumibile dalle informazioni contenute nel Quadro T e nel Quadro D e riferito a porzioni di tempo che il personale non dedica alle funzioni di polizia locale.

Le tabelle che seguono riassumono sinteticamente i passaggi necessari al fine di determinare la correzione da apportare alla spesa di gestione corrente di base, determinando dapprima le voci da normalizzare e definendo in seguito la spesa di personale effettivamente afferente le funzioni di polizia locale⁽⁵⁾.

5 Si precisa che le spese per rinnovi contrattuali vengono attribuite alle figure professionali cui si applica il CCNL-EELL.

Voci	Descrizione sintetica costo	% da applicare
+ Costo del lavoro del personale dipendente non dirigente a tempo indeterminato (Costo_Dip_ind)	Il costo comprende: • retribuzione lorda, • quota parte di contributi, • quota parte di Irap, • quota parte dei rinnovi contrattuali.	D00102/100
+ Costo del lavoro del personale dipendente dirigente a tempo indeterminato (Costo_Dir_ind)	Il costo comprende: • retribuzione lorda, • quota parte di contributi, • quota parte di Irap, • quota parte dei rinnovi contrattuali.	D00202/100
+ Costo del lavoro del personale dipendente non dirigente a tempo determinato (Costo_Dip_det)	Il costo comprende: • retribuzione lorda, • quota parte di contributi, • quota parte di Irap, • quota parte dei rinnovi contrattuali.	D00402/100
+ Costo del lavoro del personale dipendente dirigente a tempo determinato (Costo_Dir_det)	Il costo comprende: • retribuzione lorda, • quota parte di contributi, • quota parte di Irap, • quota parte dei rinnovi contrattuali.	D00302/100
+ Costo del lavoro per CO.CO.CO e altre forme di lavoro flessibile (Costo_cococo)	Il costo comprende: • retribuzione lorda, • quota parte di contributi, • quota parte di Irap.	D00502/100

+	Costo del lavoro per LSU (Costo_lsu)	<i>Il costo comprende:</i> <ul style="list-style-type: none"> • retribuzione lorda, • quota parte di contributi, • quota parte di Irap. 	D00602/100
+	Costo del lavoro per personale in convenzione (art.13-14 CCNL 2004) (Costo_Conv)	<i>Il costo comprende:</i> <ul style="list-style-type: none"> • retribuzione lorda, • quota parte di contributi, • quota parte di Irap, • quota parte dei rinnovi contrattuali. 	D00702/100
+	Costo del lavoro per personale art.90 d.lgs 267/2000 (Costo_90)	<i>Il costo comprende:</i> <ul style="list-style-type: none"> • retribuzione lorda, • quota parte di contributi, • quota parte di Irap, • quota parte dei rinnovi contrattuali. 	D00802/100
+	Costo del lavoro per personale art.76 dl 112/2008 (Costo_76)	<i>Il costo comprende:</i> <ul style="list-style-type: none"> • retribuzione lorda, • quota parte di contributi, • quota parte di Irap, • quota parte dei rinnovi contrattuali. 	D00902/100
+	- (T24 e/o R01)	<i>Entrate (con segno negativo)</i>	100/100

La tabella precedente consente di determinare quindi:

TOTALE SPESE RETRIBUTIVE+CONTRIBUTI+IRAP+RINNOVI (SR-CIR)= Somma[(Voci)_i]

SRCIR NORMALIZZATA = Somma[(Voci)_i x (% da applicare) _i]

Due totali che consentono di ricavare la percentuale con cui normalizzare le restanti spese di personale:

Voci <i>(somma delle 3 colonne)</i>	Descrizione	% da applicare
T14+T15+T21+T22	<i>Altre spese di personale</i>	SRCIR normalizzate/ SRCIR

Si arriva così a definire le spese di personale complessive⁽⁶⁾ normalizzate e non. Il differenziale tra la spesa di personale complessiva e quella normalizzata costituisce infine il DELTA con cui correggere la spesa di gestione corrente di base individuata nella prima fase.

SPESE DI PERSONALE COMPLESSIVE = Totale SRCIR + Altre spese di personale

SPESE DI PERSONALE COMPLESSIVE NORMALIZZATE = SRCIR normalizzate + Altre spese di personale x % da applicare

DELTA = SPESE DI PERSONALE COMPLESSIVE - SPESE DI PERSONALE COMPLESSIVE NORMALIZZATE

È a questo punto che sottraendo dalla spesa di gestione corrente di base (Cfr. prima fase) la spesa non afferente la polizia locale (DELTA) che si identifica il valore di fatto della spesa per stimare i fabbisogni standard:

SPESA DI GESTIONE CORRENTE = SPESA DI GESTIONE CORRENTE DI BASE - DELTA

6 Si ricorda che le spese di personale sono definite dal costo del lavoro complessivo cui si aggiungono le altre spese di personale.

Analisi descrittiva della spesa riclassificata di polizia locale e dei regressori

L'utilizzo del Questionario e delle metodologie di costruzione e riclassificazione delle variabili sopra esposte consente, in questa sezione, di rappresentare la dimensione delle componenti che alimenteranno la stima nella sezione successiva. Si tratta di un sistema di dati sufficientemente accurato ed in grado di restituire informazioni di dettaglio con riferimento allo svolgimento delle funzioni di polizia locale.

Nella Tavola 4 sono riportati, per classe dimensionale, ripartizione territoriale e regione di appartenenza, i valori (rapportati alla variabile di riferimento) di tutti gli elementi che concorrono alla stima dei fabbisogni standard di polizia locale e che riguardano, quindi, i soli Comuni inseriti in stima. I medesimi elementi vengono, inoltre, presentati in Tavola 5 e 6 incrociando la classe dimensionale e la ripartizione territoriale.

In questo modo, è possibile, attraverso una prima analisi descrittiva, valutare la conformazione delle componenti utilizzate nella stima e le caratteristiche quantitative del servizio.

Nel dettaglio, il costo diretto variabile della polizia locale espresso in termini pro capite assume un valore medio nazionale di 43,91 euro, significativamente superiore al valore mediano, che si colloca invece sui 35,53 euro pro capite.

La dispersione riscontrata è significativa sia tra comuni di diversa dimensione demografica, passando dai 36,41 euro dei comuni con popolazione compresa tra i 2 e i 5 mila abitanti ai 101,19 dei comuni con più di 250 mila abitanti, sia tra enti ubicati nelle diverse regioni d'Italia: il valore minimo si rinviene in Veneto, con 32,24 euro di media regionale, il massimo in Liguria, dove mediamente viene rilevato un costo diretto variabile di 77,22 euro.

A livello macro-territoriale, il costo diretto variabile assume un minimo

di 35,04 euro nel Nord-Est ed un massimo di 47,06 euro nel Centro, con valori del Sud e del Nord-Ovest non troppo dissimili.

Anche tra le ripartizioni territoriali sussistono delle differenze non trascurabili, che sono meglio apprezzabili nello spaccato che incrocia classe dimensionale e ripartizione territoriale. Come si può osservare, la conformazione dei costi per classe dimensionale è molto variabile tra le ripartizioni territoriali. Mentre a livello nazionale si osserva un andamento a campana rovesciata, con costi più alti agli estremi e valori minimi nella classe 2-5 mila abitanti, tra le singole ripartizioni questa regolarità è debolmente alterata nel Nord-Est, dove il minimo si rinviene per comuni con popolazione compresa tra i 5 e i 10 mila abitanti, e nel Centro e nel Sud-Est, dove i picchi della classe dimensionale con gli enti minori superano i valori degli enti con popolazione compresa tra i 60 e i 250 mila abitanti, segnalando in questi casi una maggiore presunta esistenza di economie di scala.

Tavola 4. Le principali variabili descrittive per le Funzioni di Polizia Locale

	Costo diretto variabile	Costo del personale ⁽²⁾	Spese per veicolo ⁽³⁾	Addetti nel turismo	Pendolari uscenti	Accessi ZTL	Aree di sosta a pagamento
	<i>euro per abitante</i>	<i>euro per addetto</i>	<i>euro per veicolo</i>	<i>quota su addetti totale</i>	<i>num. per 1.000 abitanti</i>	<i>num. per 1.000 abitanti</i>	<i>num. per 1.000 abitanti</i>
Classe dimensionale							
fino a 2.000	56,01	36.930	1.639	0,13	219,77	0,25	9,10
2.000-5.000	36,41	37.619	2.004	0,09	224,05	0,20	6,11
5.000-10.000	37,18	38.883	2.146	0,09	217,56	0,16	7,52
10.000-60.000	39,70	39.420	2.056	0,08	200,43	0,13	11,86
60.000-250.000	58,23	40.079	2.213	0,08	107,61	0,14	31,68
oltre 250.000	101,19	43.627	2.019	0,09	56,04	0,06	44,24
Classe territoriale⁽⁶⁾							
Nord-Est	35,04	38.789	1.802	0,10	229,35	0,13	9,06
Nord-Ovest	42,88	39.038	1.808	0,09	275,92	0,25	10,21
Centro	47,06	38.431	2.125	0,11	200,03	0,19	11,69
Sud-Est	45,22	37.066	1.960	0,11	165,90	0,24	8,57
Sud-Ovest	45,75	36.713	2.115	0,10	162,97	0,10	5,45

	Sportelli aperti al pubblico	Giorn. Annue con serv. notturno	Livello medio affitto OMI	Impo- nibile IRPEF	Trasf. e com- part. IRPEF	Densità Veicoli circo- lanti	Aree pedo- nali perma- nenti ⁽⁴⁾	Co- mune litora- neo ⁽⁵⁾	Polizia armata	Polizia giudi- ziarìa	Prote- zione civile
	<i>num. per 1.000 abitanti</i>	<i>num.</i>	<i>euro mensili al mq</i>	<i>euro per abi- tante</i>	<i>euro per abi- tante</i>	<i>num. x kmq sup. urbana</i>	<i>num. per 1.000 abitanti</i>	<i>var. binaria- quota su cam- pione in stima</i>	<i>var. binaria- quota su cam- pione in stima</i>	<i>var. binaria- quota su cam- pione in stima</i>	<i>var. binaria- quota su cam- pione in stima</i>
	0,96	7	4,10	18.356	477	1.737	507,96	0,04	0,38	0,76	0,71
	0,31	16	4,52	19.609	309	2.083	216,65	0,08	0,56	0,90	0,70
	0,21	23	4,98	20.437	256	2.309	125,48	0,11	0,78	0,99	0,77
	0,08	65	6,07	21.354	258	2.818	202,84	0,20	0,86	0,99	0,73
	0,07	288	7,23	24.323	411	3.059	537,84	0,20	0,90	1,00	0,86
	0,04	365	11,26	27.562	583	4.559	768,95	0,00	1,00	1,00	0,50
	0,30	52	5,13	21.099	276	1.598	158,01	0,04	0,70	0,93	0,62
	0,53	28	5,29	21.993	281	1.904	347,65	0,04	0,68	0,88	0,66
	0,36	42	5,78	19.841	363	2.339	345,53	0,09	0,54	0,93	0,79
	0,53	23	3,51	17.615	408	2.648	165,04	0,14	0,51	0,89	0,80
	0,37	22	4,41	17.776	403	2.380	348,09	0,18	0,62	0,87	0,75

segue>>

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

segue

	Costo diretto variabile	Costo del personale ⁽²⁾	Spese per veicolo ⁽³⁾	Addetti nel turismo	Pen-dolari uscenti	Accessi ZTL	Aree di sosta a pagamento
	euro per abitante	euro per addetto	euro per veicolo	quota su addetti totale	num. per 1.000 abitanti	num. per 1.000 abitanti	num. per 1.000 abitanti
Regione di appartenenza							
Abruzzo	49,24	37.171	1.877	0,13	202,35	0,26	8,88
Basilicata	44,48	35.836	1.551	0,09	136,48	0,38	2,19
Calabria	42,19	34.998	1.887	0,10	146,01	0,10	4,59
Campania	48,33	37.955	2.268	0,10	175,25	0,11	6,08
Emilia Romagna	40,20	39.039	1.810	0,11	204,86	0,15	9,56
Lazio	57,68	37.365	2.440	0,12	205,49	0,08	11,59
Liguria	77,22	38.253	1.574	0,20	210,09	0,56	31,67
Lombardia	37,47	39.786	1.967	0,08	285,86	0,18	9,30
Marche	36,28	37.963	1.749	0,09	199,62	0,16	10,36
Molise	45,08	34.752	1.439	0,10	180,51	0,03	12,11
Piemonte	42,48	38.052	1.598	0,09	277,36	0,28	6,02
Puglia	42,32	38.583	2.398	0,10	143,59	0,25	9,85
Toscana	46,26	39.228	2.201	0,12	200,19	0,29	13,50
Umbria	38,59	40.936	1.708	0,10	181,60	0,32	9,99
Veneto	32,24	38.653	1.797	0,10	242,66	0,12	8,79
Media complessiva	43,91	38.057	1.954	0,10	213,97	0,19	9,07
Mediana	35,53	38.153	1.570	0,07	210,89	0,00	0,00
IX decile- I decile	53,90	15.821	2.311	0,18	217,13	0,48	21,58
Scarto interdecilico norm.	1,23	0,42	1,18	1,73	1,01	2,49	2,38
Oss.non nulle	2.764	2.764	2.764	2.757	2.762	725	611

(1) La tavola contempla solo i Comuni che entrano nel campione di stima

(2) Il costo medio del lavoro include tutte le figure/qualifiche professionali

(3) Le spese per veicolo sono determinate come rapporto tra le spese d'uso dei veicoli e il numero di veicoli. Le spese d'uso sono calcolate come somma delle spese per carburante e delle spese per assicurazioni. Il numero di veicoli include motoveicoli, ciclomotori e autoveicoli di servizio

(4) Il valore medio delle aree pedonali permanenti osservato nei Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti è largamente influenzato dalla presenza del dato dichiarato dal Comune di Venezia.

(5) Non sono considerati i comuni litoranei con più di 100.000 abitanti

(6) Le classi territoriali vengono così definite: Nord-Est (Veneto, Emilia Romagna); Nord-Ovest (Piemonte, Lombardia, Liguria); Centro (Marche, Toscana, Lazio, Umbria); Sud-Est (Puglia, Molise, Abruzzo, Basilicata); Sud-Ovest (Calabria, Campania)

Fonte: elaborazione IFEL/REF Ricerche su dati Certificato di Conto Consuntivo e Questionario

	Sportelli aperti al pubblico	Giorn. Annue con serv. notturno	Livello medio affitto OMI	Impo-nibile IRPEF	Trasf. e com-part. IRPEF	Densità Veicoli circo-lanti	Aree pedo-nali perma-nenti ⁽⁴⁾	Co-mune litora-neo ⁽⁵⁾	Polizia armata	Polizia giudi-ziarìa	Prote-zione civile
	num. per 1.000 abitanti	num.	euro mensili al mq	euro per abi-tante	euro per abi-tante	num. x kmq sup. urbana	num. per 1.000 abitanti	var. binaria-quota su cam-pione in stima	var. binaria-quota su cam-pione in stima	var. binaria-quota su cam-pione in stima	var. binaria-quota su cam-pione in stima
	0,75	20	3,77	17.822	426	2.042	114,96	0,07	0,37	0,84	0,74
	0,54	15	1,96	17.273	542	2.812	436,93	0,07	0,57	0,90	0,77
	0,39	20	3,61	16.957	463	1.901	354,54	0,30	0,58	0,83	0,75
	0,35	23	5,00	18.369	360	2.727	343,41	0,10	0,64	0,90	0,75
	0,25	75	5,35	21.531	305	1.854	171,22	0,06	0,82	0,93	0,69
	0,45	25	5,68	19.881	414	2.147	484,96	0,06	0,43	0,92	0,74
	0,59	40	9,23	21.732	332	1.812	1.383,90	0,48	0,77	0,88	0,75
	0,45	33	5,10	22.401	261	2.077	202,69	0,00	0,75	0,90	0,58
	0,38	41	5,05	19.061	369	2.607	141,18	0,13	0,38	0,91	0,76
	0,62	12	3,54	17.606	512	2.314	90,95	0,05	0,31	0,79	0,81
	0,63	18	4,54	21.412	300	1.650	306,66	0,00	0,54	0,85	0,76
	0,31	34	4,02	17.614	285	3.216	108,00	0,26	0,69	0,97	0,86
	0,26	60	6,85	20.516	301	2.459	435,46	0,13	0,76	0,97	0,87
	0,31	54	4,75	19.608	356	2.007	91,75	0,00	0,67	0,94	0,80
	0,32	40	5,02	20.864	260	1.459	150,83	0,02	0,63	0,92	0,58
	0,44	31	4,85	19.836	344	2.188	295,87	0,10	0,61	0,89	0,72
	0,21	10	4,38	19.556	290	1.987	0,00				
	0,99	79	4,85	7.490	352	2.460	349,52				
	2,23	2,58	1,00	0,38	1,02	1,12	1,18				
	2.398	1.745	2.764	2.764	2.764	2.764	2.764	271	1.692	2.468	2.000

Tavola 5. Il costo diretto variabile - Euro per abitante

	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	45,68	55,27	62,74	55,89	54,63
2.000-5.000	30,33	34,52	38,35	37,66	39,24
5.000-10.000	28,12	34,99	41,86	38,89	41,01
10.000-60.000	33,64	41,11	42,25	38,17	41,83
60.000-250.000	55,56	60,79	54,91	51,26	75,71
oltre 250.000	83,37	113,75	128,78	89,39	-

(1) La tavola contempla solo i Comuni che entrano nel campione di stima.

(2) Le classi territoriali vengono così definite: Nord-Est (Veneto, Emilia Romagna); Nord-Ovest (Piemonte, Lombardia, Liguria); Centro (Marche, Toscana, Lazio, Umbria); Sud-Est (Puglia, Molise, Abruzzo, Basilicata); Sud-Ovest (Calabria, Campania)

Fonte: elaborazione IFEL/REF Ricerche su dati Certificato di Conto Consuntivo e Questionario

Per quanto riguarda l'insieme dei regressori, il vettore $W_{i,j}$ dei prezzi dei fattori di produzione è rappresentato nella specificazione analizzata dal costo del personale per addetto, dalle spese per la gestione dei veicoli di servizio (assicurazione e carburante) e da una variabile che sintetizza le spese residuali. Il *costo del personale per addetto* rappresenta il costo medio effettivo delle funzioni di polizia locale e viene calcolato grazie alle dettagliate informazioni sull'organico raccolte tramite il Questionario. Tale quantificazione, pari a circa 38.000 euro nella media nazionale, è progressivamente maggiore al crescere della dimensione comunale, vale a dire mano a mano che la struttura dell'organico diviene sempre più complessa ed articolata (si pensi ad esempio al numero crescente dei dirigenti). Al contrario dei costi diretti variabili, però, il costo medio del personale ha una minore dispersione territoriale, anche se si osservano minori costi passando dal Nord al Sud del Paese. Nel complesso, fra il primo ed il nono decile della distribuzione del costo medio del personale si osserva un'escursione non proprio trascurabile, pari a circa 15800 euro. In altre parole, a livello nazionale all'interno del campione utilizzato i valori più alti sono circa una volta e mezza i valori più contenuti.

Tavola 6. Le principali variabili descrittive per le funzioni di polizia locale^{(1) (2)}

Costo del personale⁽³⁾ - Euro per addetto					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	35.980	37.911	36.834	36.202	36.452
2.000-5.000	38.147	38.840	38.057	36.021	36.129
5.000-10.000	39.219	40.111	38.696	37.739	37.711
10.000-60.000	39.780	40.162	39.996	39.105	37.398
60.000-250.000	39.647	40.737	41.222	38.643	37.891
oltre 250.000	43.209	44.121	45.927	41.104	-

Spese per veicolo⁽⁴⁾ - Euro per veicolo					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	1.393	1.546	1.780	1.458	1.931
2.000-5.000	1.449	1.875	2.482	1.816	2.152
5.000-10.000	1.820	1.955	2.287	2.694	2.047
10.000-60.000	2.104	1.936	1.999	2.032	2.318
60.000-250.000	2.188	1.752	1.500	4.185	3.400
oltre 250.000	1.725	1.741	3.061	2.695	-

Comune litoraneo⁽⁵⁾ - Quota su campione in stima					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	-	0,02	0,04	0,01	0,08
2.000-5.000	-	0,04	0,05	0,10	0,20
5.000-10.000	-	0,05	0,04	0,21	0,27
10.000-60.000	0,11	0,07	0,22	0,34	0,28
60.000-250.000	-	0,14	0,35	0,17	0,50
oltre 250.000	-	-	-	-	-

segue>>

(1) La tavola contempla solo i Comuni che entrano nel campione di stima

(2) Le classi territoriali vengono così definite: Nord-Est (Veneto, Emilia Romagna); Nord-Ovest (Piemonte, Lombardia, Liguria); Centro (Marche, Toscana, Lazio, Umbria); Sud-Est (Puglia, Molise, Abruzzo, Basilicata); Sud-Ovest (Calabria, Campania)

(3) Il costo medio del lavoro include tutte le figure/qualifiche professionali

(4) Le spese per veicolo sono determinate come rapporto tra le spese d'uso dei veicoli e il numero di veicoli. Le spese d'uso sono calcolate come somma delle spese per carburante e delle spese per assicurazioni. Il numero di veicoli include motoveicoli, ciclomotori e autoveicoli di servizio

(5) Non sono considerati i comuni litoranei con più di 100.000 abitanti.

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

segue

Addetti nel turismo - Quota su addetti totali					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	0,17	0,13	0,15	0,13	0,10
2.000-5.000	0,11	0,08	0,11	0,09	0,11
5.000-10.000	0,08	0,07	0,11	0,10	0,10
10.000-60.000	0,09	0,06	0,08	0,09	0,08
60.000-250.000	0,06	0,09	0,08	0,07	0,08
oltre 250.000	0,11	0,07	0,09	0,07	-

Densità veicoli circolanti - Num. per kmq di sup. urbana					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	1.075	1.372	1.781	2.040	2.051
2.000-5.000	1.369	1.822	2.466	2.571	2.153
5.000-10.000	1.479	2.129	2.407	2.888	2.520
10.000-60.000	1.868	2.643	2.665	3.570	3.402
60.000-250.000	2.366	3.413	2.793	4.062	3.832
oltre 250.000	3.027	6.178	4.935	3.926	-

Protezione civile - Quota su campione in stima					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	0,66	0,64	0,74	0,74	0,75
2.000-5.000	0,52	0,63	0,76	0,86	0,73
5.000-10.000	0,70	0,69	0,79	0,86	0,85
10.000-60.000	0,59	0,68	0,87	0,80	0,70
60.000-250.000	0,81	0,86	0,94	0,83	0,83
oltre 250.000	0,33	0,67	-	1,00	-

Polizia armata - Quota su campione in stima					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	0,51	0,37	0,34	0,37	0,40
2.000-5.000	0,52	0,69	0,46	0,38	0,56
5.000-10.000	0,67	0,92	0,59	0,70	0,86
10.000-60.000	0,86	0,96	0,78	0,75	0,95
60.000-250.000	0,94	0,93	0,88	0,67	1,00
oltre 250.000	1,00	1,00	1,00	1,00	-

Polizia giudiziaria - Quota su campione in stima					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	0,83	0,71	0,83	0,77	0,77
2.000-5.000	0,82	0,92	0,92	0,92	0,88
5.000-10.000	0,98	0,99	1,00	0,99	0,97
10.000-60.000	0,99	0,99	1,00	0,99	0,97
60.000-250.000	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
oltre 250.000	1,00	1,00	1,00	1,00	-

segue>>

segue

Aree di sosta a pagamento - Num. per 1.000 abitanti					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	5,19	15,73	4,49	10,51	2,09
2.000-5.000	8,99	5,62	9,66	3,42	4,73
5.000-10.000	5,43	6,76	11,01	7,21	7,41
10.000-60.000	9,24	9,48	18,69	10,83	10,14
60.000-250.000	23,03	34,81	37,98	16,98	44,33
oltre 250.000	48,72	41,64	31,12	51,66	-

Aree pedonali permanenti ⁽⁶⁾ - Num. per 1.000 abitanti					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	10,42	614,24	519,31	231,92	692,88
2.000-5.000	93,95	302,02	148,22	142,73	222,99
5.000-10.000	150,71	140,00	191,26	105,26	45,11
10.000-60.000	198,40	162,19	437,34	117,70	48,25
60.000-250.000	276,66	241,03	814,36	97,23	1.584,04
oltre 250.000	1.596,04	267,87	144,40	415,43	-

Pendolari uscenti - Num. per 1.000 abitanti					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	226,74	281,73	209,57	183,39	171,81
2.000-5.000	233,48	284,27	207,06	180,86	165,22
5.000-10.000	243,98	278,58	210,49	157,01	154,75
10.000-60.000	240,45	261,27	191,85	132,79	151,22
60.000-250.000	130,82	145,17	82,20	47,19	90,44
oltre 250.000	77,71	53,12	16,88	38,96	-

Accessi ZTL - Num. per 1.000 abitanti					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	-	0,38	0,22	0,29	0,11
2.000-5.000	0,11	0,24	0,19	0,35	0,08
5.000-10.000	0,09	0,17	0,23	0,14	0,16
10.000-60.000	0,22	0,10	0,15	0,14	0,06
60.000-250.000	0,14	0,17	0,15	0,06	0,10
oltre 250.000	0,07	0,07	0,09	0,02	-

segue>>

(6) L'elevato valore medio delle aree pedonali permanenti nei Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti nel Nord-Est è dovuto alla presenza del dato dichiarato dal Comune di Venezia. Analogamente, l'elevato valore medio osservato in corrispondenza dei comuni con popolazione compresa tra i 60.000 e i 250.000 abitanti del area Sud-Ovest è in parte dovuto al valore elevato dichiarato dal Comune di Salerno.

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

segue

Sportelli aperti al pubblico - Num. per 1.000 abitanti					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	0,92	1,18	0,87	1,03	0,64
2.000-5.000	0,42	0,33	0,29	0,28	0,28
5.000-10.000	0,15	0,18	0,17	0,34	0,24
10.000-60.000	0,10	0,09	0,08	0,07	0,08
60.000-250.000	0,08	0,07	0,07	0,08	0,06
oltre 250.000	0,03	0,05	0,02	0,03	-

Giorn. annue con serv. notturno - Numero					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	3,51	4,06	7,51	8,89	9,89
2.000-5.000	10,45	12,65	18,48	18,50	18,34
5.000-10.000	19,73	23,02	25,61	21,12	26,08
10.000-60.000	63,16	78,84	85,08	42,16	41,51
60.000-250.000	328,69	333,00	278,18	194,67	191,17
oltre 250.000	365,00	365,00	365,00	365,00	-

Livello medio affitto OMI - Euro mensili per mq					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	3,9	4,6	4,9	3,1	3,8
2.000-5.000	4,3	5,0	4,9	3,2	4,3
5.000-10.000	5,0	5,6	5,8	3,1	4,8
10.000-60.000	5,9	6,5	7,4	4,8	5,3
60.000-250.000	6,7	6,7	7,7	7,2	8,6
oltre 250.000	11,1	9,7	18,1	9,6	-

Imponibile IRPEF - Euro per abitante					
	Nord-Est	Nord-Ovest	Centro	Sud-Est	Sud-Ovest
fino a 2.000	18.875	20.450	18.458	16.839	16.669
2.000-5.000	19.871	21.992	18.994	17.369	17.593
5.000-10.000	20.698	22.813	20.366	17.830	18.518
10.000-60.000	22.288	23.601	21.412	18.827	19.603
60.000-250.000	24.884	26.153	23.503	21.929	23.271
oltre 250.000	26.592	28.541	29.820	25.281	-

Fonte: elaborazione IFEL/REF su dati Certificato di Conto Consuntivo e Questionario

Le *spese per veicolo* vengono calcolate rapportando le spese di carburante e assicurative effettive al complesso dei veicoli di servizio. Queste spese si pongono in media nazionale attorno ai 1.950 euro per veicolo, con una forte eterogeneità che porta ad una differenza fra i valori massimi e minimi pari a circa 2.300 euro.

Fra le *caratterizzazioni strutturali* del servizio è labile il discrimine fra il vettore $Z_{i,j}$, delle variabili che a parità di servizio pubblico erogato ne modificano comunque il costo, ed il vettore $S_{i,j}$ che maggiormente dovrebbe esprimere fattori strutturali di domanda del servizio. In una accezione più ampia, le caratteristiche strutturali del territorio vengono dunque descritte innanzitutto tramite un gruppo di grandezze connesse alla valenza turistica. Analogamente anche il fenomeno dei pendolari riveste una primaria importanza. Tali variabili sintetizzano al contempo le necessità del territorio nei confronti sia della quantità sia delle caratteristiche del servizio erogato. Fra le peculiarità territoriali rilevate tramite il Questionario sembrano più significative nell'esprimere il fabbisogno di servizio inerente le funzioni di polizia locale la frequenza dei mercati, la presenza di aree di sosta a pagamento, di aree pedonali permanenti e di Zone a Traffico Limitato (ZTL). In particolare, le ZTL risultano inesistenti per tre quarti del campione considerato e mostrano una fortissima eterogeneità a livello nazionale: sono maggiormente frequenti nelle zone settentrionali e al crescere della dimensione comunale. Anche il numero di aree di sosta a pagamento è fortemente variabile sul territorio nazionale e ancora meno frequente: nel campione di stima sono presenti in circa 600 Comuni, per lo più di grandi dimensioni e situati nel Centro-Nord.

Sempre grazie alla rilevazione attuata tramite il Questionario è stato possibile includere nella specificazione del modello di stima una serie di variabili qualificanti le diverse modalità di *organizzazione del servizio* e che in un certo modo evocano la dimensione della *qualità*. Fra queste, vengono considerate nella specificazione empirica il numero di sportelli aperti al pubblico e il numero di giornate annue nelle quali viene attivato un servizio notturno. Queste ultime, in media circa 30 l'anno, crescono

decisamente con l'aumentare della dimensione comunale e sono più frequentemente attivate in Emilia-Romagna, Umbria e Toscana, mentre sono assenti nel 40% dei Comuni del campione.

Anche le differenze nell'organizzazione delle funzioni di polizia locale fra i Comuni vengono raccolte all'interno del Questionario da un Quadro che riassume le *differenti attività* che potrebbero essere svolte all'interno della funzione stessa. La presenza o meno di tali attività condiziona fortemente sia il costo che la qualità del servizio erogato. In particolare, come si vedrà, hanno rivelato un significativo impatto sul costo diretto variabile del servizio la presenza di un corpo armato di polizia, lo svolgimento di attività di protezione civile o di polizia giudiziaria. Quest'ultima è presente nella maggior parte dei comuni analizzati ed è svolta in media da circa l'8% del personale addetto alla funzione, con valori che arrivano anche al 15% dell'organico complessivo.

Le spese d'uso per i veicoli di servizio: spunti per l'attività di spending review

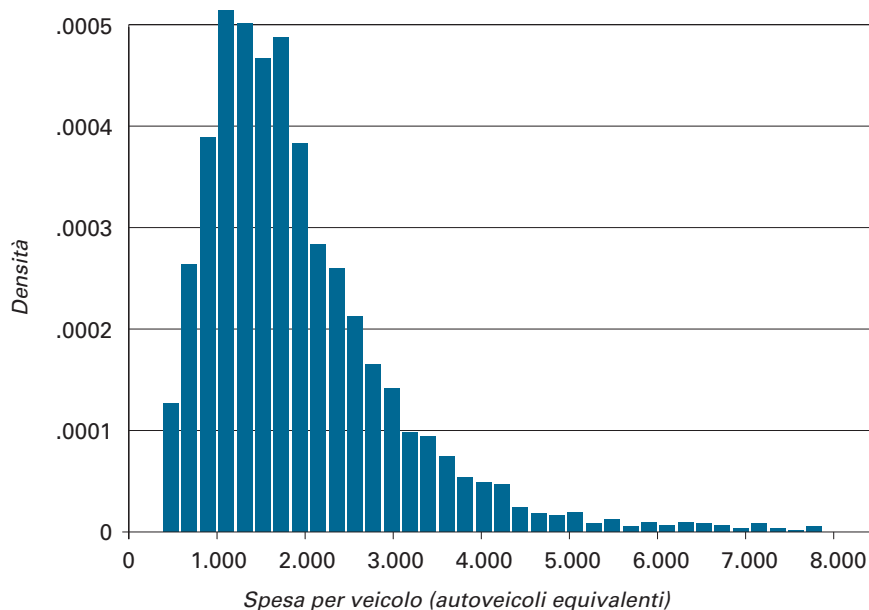
La qualificazione della spesa pubblica risulta un tema di estrema attualità anche alla luce delle necessità sempre più stringenti di una sua revisione complessiva. La riduzione non lineare ma selettiva della spesa richiede un'attenta analisi e soprattutto necessita di microdati che consentano di fornire una valutazione consapevole degli aggregati di riferimento. Le procedure di "spending review", affrontano, infatti, il problema della spesa pubblica dal punto di vista delle singole attività, funzioni o organizzazioni nelle quali l'offerta pubblica si esplica. In questa direzione, l'analisi condotta in materia di fabbisogni standard consente di raccogliere una mole di microdati elevata, dove l'articolazione per singola funzione/servizio va nella medesima direzione per l'individuazione della spesa "rivedibile". Di seguito si propone un esempio sull'utilizzo dei dati raccolti nel Questionario FC02U, con particolare riferimento alle spese d'uso dei veicoli in dotazione alla polizia locale.

Il Questionario FC02U consente, infatti, di determinare per ciascun ente la spesa d'uso dei veicoli utilizzati per l'esercizio delle funzioni di polizia locale e l'osservazione della distribuzione di tale spesa può portare ad alcune considerazioni di carattere generale in termini di possibile riduzione della spesa osservata. Nello specifico la Figura 1 mostra la distribuzione di densità della spesa per veicolo, evidenziando un elevato addensamento tra i 1.000 e i 2.000 euro e suggerendo dei possibili interventi in materia di spending review.

Tale spesa può essere distinta tra spesa per acquisto di assicurazioni e spesa per acquisto di carburante, parametrate entrambe alla dotazione di veicoli in carico all'amministrazione.

Stante la quantità di impiego di tali fattori, la cui entità può essere discussa in sede di assegnazione dei fabbisogni standard, alcune osservazioni preliminari possono essere condotte, immaginando, ad esempio, di introdurre un meccanismo di acquisto centralizzato che consenta di contenere i divari di prezzi pagati per l'acquisto di beni e servizi, come rilevati nel caso della polizia locale.

Figura 1. Distribuzione troncata⁽¹⁾



4.288 osservazioni. ⁽¹⁾Troncamento al 2° e 98° percentile

In particolare, per quanto attiene il costo di assicurazione per veicolo, si registrano valori molto dispersi, a livello interregionale e infraregionale, che suggeriscono la possibilità di introduzione di meccanismi centralizzati d'acquisto. Anche considerando la diversità delle tipologie di veicoli assicurati, emerge lo spazio per contenere la spesa, senza influire sulle scelte produttive degli enti.

Più problematico l'uso dell'informazione relativa al costo del carburante, in quanto essa fa riferimento ad un costo per veicolo e non per litro di carburante. Tuttavia, l'impiego del microdato potrebbe essere recuperato in un'ottica di spending review considerando che, da un lato i km percorsi dai veicoli della polizia locale possono essere rilevati⁽⁷⁾, dall'altro, in

⁷ Si precisa che il Certificato di Conto Consuntivo raccoglie il dato sui km percorsi dai veico-

via preliminare si potrebbe determinare il costo di carburante per veicoli equivalenti, lavorando poi sulla possibilità di fissare dei livelli standard in termini di carburante consumato per diversi tipi di veicolo.

Gli elementi passibili di utilizzo ai fini della spending review vengono mostrati in Tavola 7 utilizzando una rappresentazione che consente di visualizzare sia i dati aggregati sia i dati lungo le più comuni dimensioni di analisi: la dimensione demografica e la dimensione territoriale. Quest'ultima disarticolata sia in macro-classi (Nord-Est, Nord-Ovest, Centro, Sud-Est, Sud-Ovest) sia in regioni di appartenenza.

La Tavola 7 è divisa in quattro blocchi. Nello specifico, la prima sezione della tavola riguarda il numero di enti su cui è stata effettuata l'analisi. La seconda sezione presenta i dati sulla spesa d'uso effettiva, nonché il dettaglio delle sue componenti: la spesa per assicurazione e la spesa per carburante. La terza sezione attiene al numero dei veicoli, per i quali si evidenzia sia il valore aggregato sia la composizione media percentuale in termini di motoveicoli, ciclomotori e autoveicoli. La quarta sezione evidenzia, infine, il costo d'uso dei veicoli, espresso in termini di costo per l'assicurazione di un veicolo e costo del carburante per veicolo. I dati per veicolo di quest'ultima sezione sono ottenuti come medie ponderate lungo la dimensione analizzata e vengono calcolati per autoveicoli equivalenti⁽⁸⁾.

Dall'universo di analisi vengono esclusi gli enti che non presentano il servizio di polizia locale (394) e gli enti nel gruppo di *recall* (28), nonché gli enti che non presentano spese per veicoli. Si ottiene così un campione di analisi costituito da 4.465 enti.

li della polizia locale (Quadro 13). Analisi successive potranno essere indirizzate a valutare la conciliabilità di tali dati con i dati di spesa raccolti tramite il Questionario.

8 Gli autoveicoli equivalenti vengono determinati prendendo a riferimento il costo di polizze assicurative per veicoli standard. Il costo individuato risulta rispettivamente pari a 900 euro per le auto, 600 euro per i motoveicoli e 350 euro per i ciclomotori.

Tavola 7. Spesa d'uso dei veicoli di servizio⁽¹⁾

	Campione		Spesa d'uso effettiva ⁽²⁾		
	Universo	Comuni e unioni con Spesa per veicolo positiva	Spesa d'uso dei veicoli	di cui per assicurazioni	di cui per carburante
			euro	euro	euro
Classe dimensionale					
fino a 2.000	2.519	1.151	2.771.180	908.882	1.862.299
2.000-5.000	1.634	1.418	4.078.840	1.590.510	2.488.329
5.000-10.000	957	882	4.557.945	1.875.753	2.682.193
10.000-60.000	966	925	14.040.901	6.240.764	7.800.137
60.000-250.000	81	79	6.159.184	2.945.997	3.213.186
oltre 250.000	10	10	6.596.069	2.967.547	3.628.522
Classe territoriale					
Nord-Est	780	601	6.285.970	2.933.453	3.352.517
Nord-Ovest	2.710	1.750	11.743.557	5.040.923	6.702.635
Centro	920	771	8.625.614	3.597.283	5.028.331
Sud-Est	811	610	5.319.234	2.306.975	3.012.259
Sud-Ovest	946	733	6.229.744	2.650.819	3.578.925
Regione di appartenenza					
Abruzzo	293	186	1.403.822	724.837	678.985
Basilicata	131	105	339.210	93.957	245.253
Calabria	397	281	1.339.572	460.252	879.319
Campania	549	452	4.890.172	2.190.567	2.699.605
Emilia Romagna	254	213	3.257.922	1.567.408	1.690.513
Lazio	348	288	4.501.292	2.051.106	2.450.186
Liguria	235	144	2.361.301	1.142.976	1.218.325
Lombardia	1.447	1.068	6.563.441	2.712.195	3.851.246
Marche	211	163	979.399	367.567	611.832
Molise	132	84	293.136	87.581	205.555
Piemonte	1.028	538	2.818.816	1.185.752	1.633.064
Puglia	255	235	3.283.065	1.400.600	1.882.465
Toscana	276	252	2.666.986	1.057.797	1.609.189
Umbria	85	68	477.937	120.813	357.123
Veneto	526	388	3.028.048	1.366.044	1.662.004
	6.167	4.465	38.204.119	16.529.453	21.674.666

(1) L'analisi include tutti i Comuni in gestione diretta e in gestione associata con spesa di veicoli positiva. Per i Comuni in unione si sono utilizzati i dati consolidati di ciascuna Unione. L'analisi esclude i Comuni con assenza di servizio e i Comuni in RECALL.

(2) La spesa d'uso dei veicoli è calcolata come somma delle spese per carburante e delle spese per assicurazioni.

Fonte: elaborazione IFEL/REF Ricerche su dati Certificato di Conto Consuntivo e Questionario

Veicoli ⁽³⁾								Dati per veicolo ⁽⁴⁾		
Veicoli	Motoveicoli	Ciclomotori	Autoveicoli	Spesa per veicolo (auto equivalenti)	Spesa di assicurazione per veicolo (auto equivalenti)	Spesa di carburante per veicolo (auto equivalenti)				
numero	quota sul tot. dei veicoli	quota sul tot. dei veicoli	quota sul tot. dei veicoli	euro per veicolo	euro per veicolo	euro per veicolo				
1.355	6,1%	5,6%	88,3%	2.171	712	1.459				
2.143	10,9%	10,0%	79,1%	2.123	828	1.295				
2.409	19,6%	12,7%	67,8%	2.237	921	1.316				
7.127	26,0%	13,4%	60,6%	2.416	1.074	1.342				
3.215	29,7%	10,5%	59,7%	2.343	1.120	1.222				
3.187	30,5%	12,3%	57,3%	2.573	1.157	1.415				
3.216	22,8%	14,4%	62,8%	2.377	1.109	1.268				
6.520	25,9%	9,3%	64,8%	2.142	920	1.223				
4.594	23,6%	10,8%	65,6%	2.233	931	1.302				
2.560	22,1%	17,1%	60,7%	2.569	1.114	1.455				
2.546	19,4%	11,0%	69,6%	2.857	1.216	1.641				
3.216	22,8%	14,4%	62,8%	3.122	1.612	1.510				
6.520	25,9%	9,3%	64,8%	1.570	435	1.135				
4.594	23,6%	10,8%	65,6%	2.092	719	1.373				
2.560	22,1%	17,1%	60,7%	3.175	1.422	1.753				
2.546	19,4%	11,0%	69,6%	2.351	1.131	1.220				
1.870	19%	10%	71%	2.792	1.272	1.520				
928	44%	9%	47%	3.314	1.604	1.710				
3.836	26%	9%	65%	2.034	840	1.193				
663	20%	13%	66%	1.762	661	1.100				
161	6%	15%	79%	2.056	614	1.441				
1.756	16%	9%	74%	1.828	769	1.059				
1.631	26%	20%	53%	2.601	1.110	1.492				
1.710	30%	10%	59%	1.910	757	1.152				
351	21%	11%	68%	1.603	405	1.198				
1.497	22%	12%	66%	2.406	1.085	1.321				
19.436	23,5%	11,7%	64,8%	2.352	1.018	1.335				

(3) Il numero di veicoli include moto veicoli, ciclomotori e autoveicoli di servizio. Le percentuali rappresentano la composizione media ponderata.

(4) I dati per veicolo vengono determinati utilizzando il numero di auto-equivalenti. L'equivalenza tra i diversi veicoli (autoveicoli, motoveicoli e ciclomotori) è stata calcolata utilizzando come parametro il costo di polizze assicurative per veicoli standard. Il costo individuato risulta rispettivamente pari a 900 euro per le auto, 600 euro per i motoveicoli e 350 euro per i ciclomotori.

Dall'osservazione dei dati emerge che:

- il valore medio nazionale del costo di assicurare un autoveicolo equivalente ammonta a 1.018, con una dispersione regionale che va da 400 a 1.600 euro;
- tra comuni di diversa dimensione le discrepanze di costo dell'assicurazione sono più contenute, segnalando come la dispersione riguardi maggiormente l'ubicazione territoriale. Probabilmente, esiste una simmetria tra potere contrattuale e rischio assicurativo al variare della dimensione che tende a far emergere costi uguali per comuni di dimensioni differenti;
- il valore medio nazionale del costo del carburante per autoveicolo equivalente ammonta a 1.335 euro, con una dispersione regionale che va da circa 1.000 a 1.700 euro;
- tra comuni di diversa dimensione il costo del carburante per veicolo oscilla tra i 1.200 e i 1.400 euro.

In conclusione, la rilevazione di microdati effettuata per la quantificazione dei fabbisogni standard consente di impostare meccanismi di spending review in maniera poco costosa, in termini di elaborazioni e rilevazioni ulteriori, anche in contesti come quello della polizia locale, dove la componente di spesa aggredibile risulterebbe troppo esigua per giustificare appositi sforzi conoscitivi.

La stima per la funzione di polizia locale

3

La discussione circa il modello teorico preso a riferimento per il calcolo dei fabbisogni standard, nonché la descrizione delle modalità con cui sono state costruite sia la variabile dipendente oggetto della stima che alcuni principali regressori, consentono in questa sezione di illustrare la specificazione econometrica con cui si è pervenuti alla stima dei fabbisogni standard per polizia locale.

La formulazione proposta per lo studio dell'equazione [4b] è di tipo log-lineare⁽¹⁾. Allo scopo di indagare quali fattori siano maggiormente significativi per l'analisi delle modalità di gestione della funzione di polizia locale, i costi complessivi del servizio vengono esaminati attraverso una formulazione semplice, ma di immediata comprensione, dalla quale si possono evincere gli elementi di fondo del modello. Si lasciano per esercizi successivi l'utilizzo di forme più articolate. I parametri, infatti, che derivano dalla stima di una funzione di questo tipo, indicano immediatamente elasticità o semielasticità, rendendo così naturale e diretta la lettura dei risultati. La tecnica di stima utilizzata è di tipo OLS, con stimatore robusto della varianza. Le formulazioni empiriche sono state scelte a par-

1 L'impiego di forme logaritmiche risponde all'idea di approssimare funzioni altamente non lineari con espansioni in serie di Taylor. Per la compresenza a destra di termini in log e termini lineari si veda ad esempio Piacenza, Vannoni (2001).

tire da un ampio studio preliminare volto a valutare, all'interno di ciascun vettore di variabili, quali regressori fossero maggiormente rappresentativi per descrivere le peculiarità della funzione analizzata.

Nella Tavola 8 vengono presentate due principali gruppi di specificazioni del modello: una formulazione *completa* ed una *ristretta*. Ad esse si aggiungono le specificazioni che incorporano - rispettivamente nella formulazione completa e in quella ristretta - gli effetti fissi delle macro-aree geografiche, nonché una specificazione che esclude le variabili appartenenti al vettore Y_i , quelle il cui operare può non essere giustificato in sede di attribuzione dei fabbisogni standard. La specificazione *completa* mostra l'effetto dei regressori di maggior interesse. La specificazione *ristretta* mantiene invece al proprio interno unicamente i regressori che hanno dimostrato stabilità (e significatività) del coefficiente in relazione alle differenti formulazioni del modello analizzate. L'aggiunta delle caratteristiche geografiche a tale specificazione (*completa con geografia* e *ristretta con geografia*) è necessaria ad evidenziare quanto e se l'effetto di ciascun regressore colga una correlazione spuria, mediata dalla distribuzione territoriale del regressore stesso. In altre parole quanto i vari regressori colgano impropriamente caratteristiche geografiche in assenza di un controllo esplicito⁽²⁾.

² La considerazione esplicita degli elementi geografici può essere affinata con stimatori GWR (Geographically Weighted Regressions).

Tavola 8. La stima del costo diretto variabile pro capite					
	Completa	Ristretta	Completa con geografia	Ristretta con geografia	Ristretta senza Y
Logaritmo della popolazione	-2,08294*** [3,34]	-2,03435*** [3,81]	-2,10979*** [3,44]	-2,15651*** [4,12]	-2,49414*** [5,02]
Log. quadrato della popolazione	0,17364*** [2,58]	0,16214*** [2,91]	0,17355*** [2,61]	0,17370*** [3,17]	0,20136*** [3,81]
Log. cubo della popolazione	-0,00481** [2,01]	-0,00422** [2,22]	-0,00466** [1,96]	-0,00453** [2,42]	-0,00522*** [2,86]
Log. costo del personale per addetto	0,35587*** [10,07]	0,35522*** [10,11]	0,36810*** [10,50]	0,36781*** [10,48]	0,36419*** [10,33]
Log. costo per veicolo di servizio	0,08620*** [6,78]	0,08637*** [6,78]	0,07618*** [5,98]	0,07609*** [5,97]	0,08765*** [6,87]
Log. costo residuo norm.	0,05950*** [18,06]	0,05915*** [18,01]	0,05932*** [18,13]	0,05920*** [18,14]	0,06080*** [18,47]
% di addetti nel turismo	0,89519*** [6,14]	0,89168*** [6,98]	0,87365*** [6,03]	0,93431*** [7,22]	0,99949*** [8,02]
Visitatori musei°	0,00241 [1,46]		0,00242 [1,44]		0,00321* [1,68]
Presenze turistiche°	0,00047 [0,97]		0,00089 [1,60]		
Presenze seconde case°	-0,00035 [1,29]		-0,00027 [1,00]		
Comune litoraneo°°	0,18858*** [6,52]	0,18258*** [6,35]	0,14896*** [5,00]	0,14285*** [4,81]	0,19049*** [6,49]
Tempo medio pendolari interni al Comune	-0,00012 [0,01]		-0,00777 [0,38]		
Pendolari entranti meno uscenti	0,00 [1,10]		0,00 [0,96]		
Pendolari uscenti°	-1,01181*** [7,28]	-1,10208*** [7,83]	-0,63245*** [4,39]	-0,74347*** [4,99]	-1,16163*** [10,51]
Scuole°	13,77977 [0,90]		6,49561 [0,42]		
Veicoli circolanti per km di sup. urbana	0,00004*** [5,75]	0,00004*** [6,02]	0,00002** [2,54]	0,00002*** [2,70]	0,00005*** [6,16]
Strade interne°	0,30059 [0,78]		0,35124 [0,87]		

segue>>

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

segue

	Completa	Ristretta	Completa con geografica	Ristretta con geografica	Ristretta senza Y
Accessi ZTL°	18,04778** [2,14]	19,19715*** [2,65]	19,01676** [2,24]	21,87095*** [2,98]	18,98048** [2,31]
Aree pedonali permanenti°	0,00458* [1,69]	0,00537** [1,99]	0,00463* [1,73]	0,00513* [1,92]	0,00551* [1,93]
Giorni annui di mercato°	0,52211 [1,38]		0,54225 [1,47]		0,71677* [1,85]
Aree di sosta a pagamento°	0,79771*** [3,26]	0,88815*** [3,65]	0,74660*** [2,98]	0,94279*** [3,72]	0,88453*** [3,48]
Polizia armata (var. bin.)	0,08478*** [5,03]	0,08531*** [5,09]	0,08756*** [5,17]	0,08992*** [5,36]	0,09491*** [5,64]
Polizia giudiziaria (var. bin.)	0,09297*** [2,71]	0,09296*** [2,70]	0,08925*** [2,63]	0,08974*** [2,63]	0,09177*** [2,66]
Protezione civile (var. bin.)	0,05462*** [3,01]	0,05476*** [3,00]	0,04169** [2,32]	0,04135** [2,28]	0,05615*** [3,08]
Sportelli aperti al pubblico°	18,16092 [1,62]	23,12368* [1,76]	19,18499* [1,69]	23,87478* [1,79]	
Gior. annue con serv. notturno	0,00091*** [6,64]	0,00096*** [6,95]	0,00095*** [6,78]	0,00101*** [7,27]	0,00103*** [7,42]
Querele e denunce°	2,58024 [1,29]		2,42973 [1,25]		
Altri fattori di carico esogeni°	8,81999*** [3,35]	9,54625*** [3,69]	7,25490*** [2,84]	8,18778*** [3,23]	10,09164*** [3,89]
Superficie adibita al servizio°	0,46726 [1,09]		0,46842 [1,14]		
Livello medio affitto OMI	0,01633*** [4,13]	0,01627*** [4,16]	0,01853*** [4,39]	0,01890*** [4,58]	
Imponibile IRPEF ^{ooo}	0,0048 [1,26]	0,00438 [1,17]	0,01192*** [3,21]	0,01172*** [3,21]	
Trasferimenti e comp. IRPEF ^{ooo}	0,28682*** [4,17]	0,33165*** [4,79]	0,23185*** [3,54]	0,27059*** [4,14]	
Nord-Est			-0,16997*** [5,70]	-0,15735*** [5,44]	
Nord-Ovest			-0,10511*** [4,42]	-0,10756*** [4,52]	
Sud-Est			0,06036** [2,23]	0,06150** [2,35]	

segue>>

segue

	Completa	Ristretta	Completa con geografica	Ristretta con geografica	Ristretta senza Y
Sud-Ovest			0,08461*** [3,27]	0,07851*** [3,13]	
Unione	0,12729*** [2,81]	0,13509*** [3,06]	0,15944*** [3,63]	0,16430*** [3,84]	0,17348*** [3,87]
Constant.	6,38745*** [3,25]	6,49908*** [3,81]	6,35858*** [3,29]	6,70001*** [4,00]	8,31306*** [5,31]
Observations	2.764	2.764	2.764	2.764	2.764
Adjusted R-squared	0,50	0,50	0,52	0,51	0,49

Robust t statistics in brackets

* significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%;

Le aree geografiche sono definite: Nord-Est (Veneto, Emilia Romagna), Nord-Ovest (Piemonte, Lombardia, Liguria), Centro (Marche, Toscana, Lazio, Umbria), Sud-Est (Puglia, Molise, Abruzzo, Basilicata), Sud-Ovest (Campania, Calabria)

° Variabile espressa in termini pro capite

°° Non sono considerati i comuni litoranei con più di 100mila abitanti

°°° Variabile espressa in termini pro capite, coefficiente moltiplicato per 1.000

Fonte: elaborazione IFEL/REF Ricerche su dati Certificato di Conto Consuntivo e Questionario

Analogamente, la specificazione che esclude il reddito pro capite e le variabili fiscali (*ristretta senza Y*) risulta utile per evidenziare il comportamento dei regressori in assenza di un controllo esplicito sulle variabili di capienza economica. Un rapido sguardo ai diversi esercizi riportati nella Tavola mette in luce che la quasi totalità dei regressori evidenzia correlazioni più o meno forti con tale variabile: le elasticità e semielasticità calcolate per la specificazione *ristretta senza Y_i*, seppur in diversa misura e direzione, variano rispetto alla sola specificazione *ristretta*.

Ai fini dell'applicazione, i valori dei coefficienti utilizzati sono quelli in corrispondenza della colonna ristretta con geografia, riportati per maggior chiarezza nella Tavola 9. Il commento che segue si fonda sull'analisi di questa specificazione.

Dall'analisi delle specificazioni che controllano per i fattori geografici è

evidente come le peculiarità territoriali che traspaiono dalla struttura del costo diretto variabile pro capite nel campione analizzato indichino un servizio più costoso nelle regioni meridionali. A differenza di semplici medie geografiche incondizionate (calcolabili come medie campionarie), si tratta evidentemente di medie geografiche condizionate al set di regressori presenti, le quali quindi esprimono un "genuino" effetto geografico, a parità di tutto il resto.

Nello specifico, in relazione alla zona centrale⁽³⁾, le regioni del Nord-Est mostrano un servizio meno costoso nell'ordine del 16% a parità di fattori strutturali e di caratteristiche del servizio prodotto. La zona nord-occidentale presenta spese pro capite ridotte di circa il 10%.

Al contrario si legge per le regioni del Sud-Ovest un aggravio nei costi pro capite di quasi l'8.0%, valore che si riduce ad un +6% per la zona sud-orientale, sempre in relazione alla regione centrale di riferimento.

Per tenere in considerazione gli effetti di scala legati alla produzione del servizio, ogni specificazione analizzata mette innanzi tutto in relazione il Costo diretto variabile pro capite con una funzione della dimensione demografica di ciascun Comune. La scelta di un polinomio di terzo grado nella popolazione residente nasce dall'osservazione della forma assunta dal costo pro capite se posto in relazione con la scala dimensionale del fenomeno. È evidente un andamento a U, corrispondente ad un costo crescente per i Comuni medio-grandi, crescita che conosce una attenuazione (termine al cubo negativo), come con un cambiamento di concavità, per i Comuni più popolosi. Questa formulazione articolata non è certo sempre presente. Analisi condotte in precedenti studi avevano mostrato che per altri servizi comunali varrebbe invece una forma più semplice come l'inverso della popolazione, con la presenza di un asintoto al crescere delle popolazione⁽⁴⁾.

3 La zona centrale non appare nella tavola di stima in quanto costituisce il punto di riferimento per la lettura degli altri effetti fissi.

4 Cfr. Rapporto IFEL 2009 "Economia e Finanza Locale". Anno 2010.

La funzione di polizia locale risente quindi, nella gestione del servizio, di un andamento di economie di scala indubbiamente articolato. Per la ricerca di economie di densità si è ritenuto di maggior interesse utilizzare un indicatore specifico del servizio analizzato: i veicoli circolanti per chilometro quadrato di superficie urbana. Tale indicatore mostra un effetto di congestione che porta ad incrementi di costo nell'espletamento delle funzioni di polizia locale in territori con maggior densità di veicoli circolanti.

Gli elementi del vettore $\mathbf{W}_{i,j}$, cioè i prezzi dei fattori di produzione, presentano forte significatività, stabilità nel valore del coefficiente ed il segno atteso. Si tratta di un dato fortemente caratterizzante la struttura di correlazione dei dati. Si noti che a completamento del vettore dei fattori produttivi è stato introdotto un termine residuale, utilizzato per tenere in considerazione il complesso di spese non rappresentate dai fattori lavoro e veicoli. Le spese residue vengono incluse nella specificazione di stima normalizzandole attraverso la superficie comunale.

L'elasticità del costo diretto variabile pro capite al costo del fattore lavoro è pari a quasi 0,37, vale a dire che ad un aumento del costo del personale del 10% la spesa pro capite aumenta in media del 3,7%. Ad un aumento invece del 10% delle spese di gestione dei veicoli di servizio cresce l'impatto pro capite della spesa di quasi lo 0,8%.

È immediato osservare che non è stato imposto il vincolo di omogeneità unitaria nei prezzi dei fattori, anzi che esso sarebbe ben lontano dall'essere valido. Questa evidenza supporta quanto già discusso in precedenza, ovvero che ci si trova in presenza di una funzione di spesa nella quale ogni aumento del costo dei fattori non si ripercuote tal quale sul costo del servizio, ma comporta un contemporaneo spostamento della quantità di servizio richiesta.

Fra gli elementi del vettore $\mathbf{W}_{i,j}$ non è contemplato il costo del capitale. Considerato, infatti, che viene analizzata una funzione di breve-medio periodo il capitale è da considerarsi un costo fisso o semi-fisso. Ne consegue che nella specificazione completa esso viene valutato esclusivamente in

termini di stock di capitale. La superficie dei locali adibita al servizio rappresenta la componente di tale stock più facilmente misurabile ed è stata impiegata come valore pro capite per minimizzare effetti di collinearità con i fattori dimensionali. Nella positività del coefficiente stimato sembra evidenziarsi la sussistenza di una condizione di disequilibrio. Secondo le interpretazioni più accreditate in letteratura, tale disequilibrio è connesso ad una condizione di sovra-capitalizzazione.

Passando ad analizzare l'impatto sulla spesa pro capite delle variabili strutturali si considerano innanzi tutto quelle connesse alle peculiarità territoriali. Un altro elemento (oltre quello dei prezzi dei fattori) che riflette una caratterizzazione profonda dei costi del servizio è quanto posto in evidenza da un gruppo di grandezze connesse alle diverse valenze turistiche dei territori. La quota degli addetti che operano nel turismo e la natura di Comune litoraneo rappresentano due elementi che innalzano significativamente il costo del servizio. Il maggior costo del servizio legato ai Comuni a vocazione turistica esprime probabilmente oltre che una domanda maggiore della quantità di servizio anche la necessità di modalità organizzative differenti (come il servizio serale o festivo). Ad esempio, per la quota di addetti nel settore turistico si stima, come semielasticità, un maggior costo prossimo all'1% per ogni incremento di un punto percentuale della variabile. Decisamente meno stabile è il ruolo giocato dalle presenze turistiche e da quelle nelle seconde case.

Un'altra determinante importante è riconducibile a tutta la questione del pendolarismo. La misurazione del fenomeno che meglio sembra coglierne gli effetti sul costo del servizio di polizia locale è costituita dal numero di pendolari in uscita dal Comune, normalizzato per la popolazione residente. La semielasticità presenta segno negativo, ovvero più persone escono dal territorio comunale durante il giorno e minori sono i costi di organizzazione della funzione in questione, nell'ordine dell' 1,1% per ogni punto percentuale di incremento. Confrontando le due prime formulazioni della Tavola 8 si vede inoltre che questa dimensione del pendolarismo ha una non trascurabile connotazione geografica. Lasciando che siano gli effetti

geografici a cogliere genuinamente il minor costo nelle zone settentrionali, l'effetto negativo del pendolarismo in uscita tende a ridursi allo 0,75%.

In precedenti esercizi la numerosità delle scuole e la lunghezza delle strade interne sembravano costituire elementi importanti della domanda di servizio di polizia locale espressa dal territorio al Comune. Analisi più approfondite tendono ad escludere un loro ruolo definito.

Fra le determinanti territoriali della domanda di servizio si ritrova un'altra terna di variabili senza dubbio significative, come la presenza di aree di sosta a pagamento (procapite), di Zone a Traffico Limitato (ZTL, procapite) e dei veicoli circolanti per kmq di superficie urbana. Si tratta di tre elementi caratterizzati da una forte stabilità nelle varie specificazioni.

Nell'elenco di variabili presenti nella Tavola 8 figura anche un gruppo di grandezze che qualificano il servizio svolto, fra le quali alcune sono senza dubbio da riconnettere ad un diverso costo del servizio. Sono variabili che riflettono sia il mix dei servizi svolti, sia probabilmente anche il loro livello qualitativo. Quella maggiormente stabile e significativa è il numero di giornate annue con servizio notturno. Nella media nazionale tale attività viene svolta con circa 30 giornate annue, cioè una volta ogni due settimane circa. Un incremento di 10 giornate in tale valore, comporterebbe un aggravio di costo pari a poco più dell'1% per abitante.

Le differenti modalità di organizzazione delle funzioni di polizia locale portano a costi diretti pro capite molto differenziati. La presenza o meno di un corpo di polizia armato o lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria aumenta il costo per cittadino nell'intorno del 9%, quello delle attività di protezione civile intorno al 4%. Quest'ultima caratteristica e quella più fortemente correlata a peculiarità territoriali, considerata la maggior presenza di tale attività all'interno delle funzioni di polizia locale nelle zone meridionali. Tale correlazione porta l'effetto della variabile a dipendere dalla specificazione, con o senza i controlli geografici. Quando è l'effetto geografico a cogliere il maggior costo nel meridione, il maggior costo attribuibile alle attività di protezione civile si contrae.

Le ultime variabili riportate nella Tavola sono quelle necessarie a tenere in considerazione gli effetti di capienza economica contenute nel vettore Y_i . Vanno annoverate fra queste l'imponibile Irpef, come tipica variabile di reddito presente in ogni funzione di domanda, nonché i trasferimenti erariali sommati alle partecipazioni alle imposte nazionali^{(5),(6)}.

Circa il reddito va considerato che tale grandezza riassume in sé due effetti di segno opposto. Il primo è quello che genuinamente coglie come muta la domanda di un certo bene al variare delle disponibilità economiche. Si tratta di mutamenti di quantità e con ogni probabilità anche di qualità del bene domandato. A meno di essere in presenza di un *bene inferiore* ci si attende un effetto positivo. Il secondo effetto è di segno opposto ed è connesso al fatto che l'impiego pubblico può svolgere un ruolo di supplenza e di sostegno in aree del paese caratterizzate da situazioni di precarietà economica e quindi da un basso livello del reddito.

Dalla stima emerge una tipica configurazione: senza controllare per la "geografia", i due effetti si elidono e il coefficiente non è significativo. Controllando invece per le caratteristiche territoriali il reddito pro capite mostra un impatto positivo, ad indicare una maggior domanda del servizio e di qualità dello stesso (come ad esempio una maggior domanda di protezione) derivante da un territorio più ricco.

I trasferimenti erariali mostrano l'effetto atteso, significativo e stabile nelle varie formulazioni, e in larga misura indipendente dagli effetti geografici. Un livello più elevato di trasferimenti complessivi tende a ripercuotersi anche in termini di maggiore spesa per le funzioni di polizia locale.

5 I trasferimenti sono il totale del Titolo II, Quadro 2 del Certificato di Conto Consuntivo. Per le partecipazioni si è considerata la partecipazione IRPEF rilevata al Quadro 2, voce 27 del medesimo Certificato, nella versione accertamenti. L'impiego di grandezze fiscali più ampie, come il totale delle entrate, non varia in misura rilevante il complesso delle stime.

6 Per semplicità questa variabile fiscale è stata inclusa nel vettore Y anche se più correttamente (come indicato nella sezione del modello) andrebbe ricompresa nel vettore T .

Vi è infine un terzo regressore, costituito dal livello medio degli affitti diversi da quelli residenziali, così come misurati dall'Osservatorio dei Mercato Immobiliare (OMI). Anche in questo caso l'effetto è del segno atteso, significativo e stabile. La grandezza si presta tuttavia ad una interpretazione plurima. Per alcuni aspetti potrebbe essere ricollegato ad un effetto ricchezza immobiliare e dunque di base imponibile locale. Tuttavia diversi test, fatti considerando la compresenza nell'analisi di regressione del gettito locale, pongono in evidenza una mutua indipendenza fra le due variabili. L'interpretazione di base imponibile locale tende dunque a perdere di forza.

Un secondo profilo è quello di accostare agli affitti locali una misurazione dei diversi livelli di prezzo prevalenti nei vari territori e dunque delle diverse condizioni di acquisto cui si trovano di fronte le Amministrazioni comunali. L'interpretazione è senz'altro suggestiva anche se di nuovo si verifica un mutua indipendenza rispetto alle altre variabili di prezzo presenti nella regressione.

In terzo luogo, infine, non si può escludere che invece si colgano effetti di caratteristica territoriale, trascurati dal restante set di variabili prima descritte.

Complessivamente, la stima realizzata e presa a riferimento consente di raggiungere un adattamento soddisfacente rispetto ai valori storici, il valore dell'adjusted-R² è 0,51, ma non troppo aderente tale da configurare un approccio "giustificazionista" della spesa storica. In figura 2 sono riportati, per classi omogenee, gli scarti dai valori storici ottenuti con la stima. Come si può vedere (colonne blu), a fronte di una buona concentrazione di enti, circa il 54% presenta scarti compresi tra il +/- 25%, quasi metà dei comuni analizzati si discosta significativamente dal valore storico. Se si tiene conto delle scelte applicative discusse successivamente, la percentuale di Comuni con scarti limitati si riduce al 48% e la maggior parte si pone oltre le soglie del +/- 25%.

Tavola 9. La forma definitiva

	Ristretta con geografia
Logaritmo della popolazione	-2,15651*** [4,12]
Log. quadrato della popolazione	0,17370*** [3,17]
Log. cubo della popolazione	-0,00453** [2,42]
Log. costo del personale per addetto	0,36781*** [10,48]
Log. costo per veicolo di servizio	0,07609*** [5,97]
Log. costo residuo norm.	0,05920*** [18,14]
% di addetti nel turismo	0,93431*** [7,22]
Comune litoraneo ^{oo}	0,14285*** [4,81]
Pendolari uscenti ^o	-0,74347*** [4,99]
Veicoli circolanti per km di sup. urbana	0,00002*** [2,70]
Accessi ZTL ^o	21,87095*** [2,98]
Aree pedonali permanenti ^o	0,00513* [1,92]
Aree di sosta a pagamento ^o	0,94279*** [3,72]
Polizia armata (var. bin.)	0,08992*** [5,36]
Polizia giudiziaria (var. bin.)	0,08974*** [2,63]
Protezione civile (var. bin.)	0,04135** [2,28]
Sportelli aperti al pubblico ^o	23,87478* [1,79]
Gior. annue con serv. notturno	0,00101*** [7,27]
Altri fattori di carico esogeni ^o	8,18778*** [3,23]
Livello medio affitto OMI	0,01890*** [4,58]
Imponibile IRPEF ^{ooo}	0,01172*** [3,21]
Trasferimenti e comp. IRPEF ^{ooo}	0,27059*** [4,14]
Nord-Est	-0,15735*** [5,44]
Nord-Ovest	-0,10756*** [4,52]
Sud-Est	0,06150** [2,35]
Sud-Ovest	0,07851*** [3,13]
UNIONE	0,16430*** [3,84]
Constant	6,70001*** [4,00]
Observations	2.764
Adjusted R-squared	0,51

Robust t statistics in brackets

* significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%;

Le aree geografiche sono definite: Nord-Est (Veneto, Emilia Romagna), Nord-Ovest (Piemonte, Lombardia, Liguria), Centro (Marche, Toscana, Lazio, Umbria), Sud-Est (Puglia, Molise, Abruzzo, Basilicata), Sud-Ovest (Campania, Calabria)

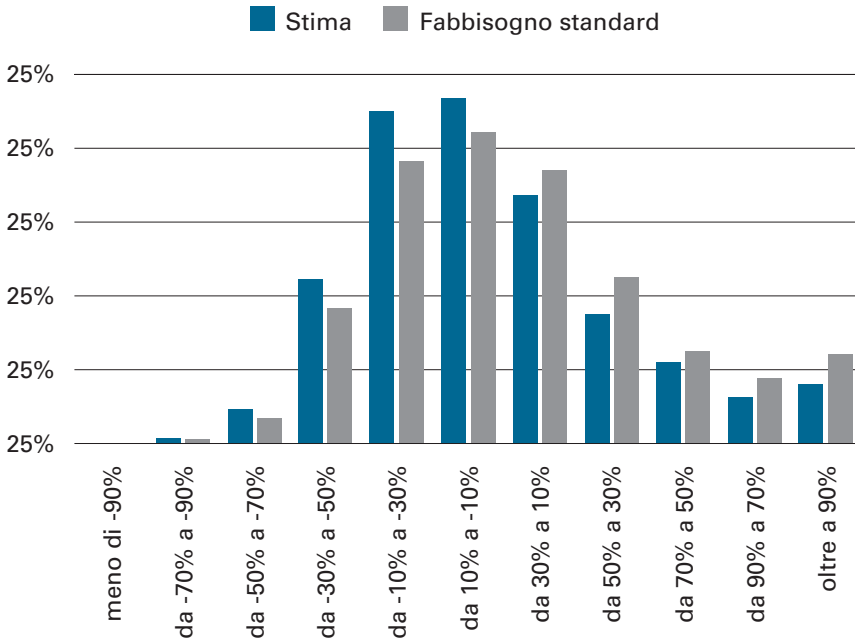
^o Variabile espressa in termini pro capite

^{oo} Non sono considerati i comuni litoranei con più di 100mila abitanti

^{ooo} Variabile espressa in termini pro capite, coefficiente moltiplicato per 1.000

Fonte: elaborazione IFEL/REF Ricerche su dati Certificato di Conto Consuntivo e Questionario

Figura 2. La distribuzione degli scarti



Il grafico include i soli Comuni rientranti nel campione di stima

Fonte: elaborazioni IFEL/REF Ricerche su dati Certificati di Conto Consuntivo e Questionario

Le scelte metodologiche per l'applicazione dei fabbisogni standard

4

Passando dalla specificazione del modello alla sua applicazione concreta, occorre confrontarsi con una serie di problemi che attengono in larga misura alla necessità di passare dall'impiego di una *funzione di costo* come la [1], che richiede di identificare delle quantità G di servizio prodotto, all'impiego di una *funzione di spesa* come la [4], che invece consente di superare l'incapacità di identificare e misurare correttamente G . Due questioni appaiono cruciali: la prima è legata alla "sostituzione" di G con le determinanti della domanda del servizio; la seconda alla capacità di identificare, oltre alla domanda del servizio, anche l'offerta dello stesso da parte dell'ente locale. A queste si aggiunge una terza questione che riguarda il trattamento dei Comuni non inseriti in stima.

La sostituzione di un output effettivamente misurato con le sue determinanti all'interno della stima, impone alcune riflessioni in merito al significato delle variabili inserite nel modello. Tali variabili, sebbene rilevanti ai fini della stima, possono veicolare informazioni che poco hanno a che vedere con la struttura di costo effettivamente sopportata da ciascun ente. Per tali variabili, pertanto, si impone una neutralizzazione in sede di applicazione, ovvero si conserva il valore del coefficiente associato ad esse, ma si attribuisce a tutti gli enti un valore medio della variabile stessa (vedi paragrafo successivo).

Associata alla pratica della neutralizzazione, in sede di applicazione, vi è quella della sostituzione, per alcune variabili, del valore usato in stima con quello obiettivo. In questi casi, l'assegnazione di un valore medio assume il significato di introdurre un meccanismo di convergenza da parte del regolatore, per condurre tutti gli enti verso livelli, ad esempio di costi sostenuti per addetto, uniformi lungo il territorio nazionale.

Il tema dell'identificazione di una misura dell'offerta è cruciale per distinguere le modalità di assegnazione delle risorse a parità di fabbisogni standard stimati. Come detto in precedenza, in assenza di misurazione dell'output, tali fabbisogni possono rappresentare una quantificazione di ciò che idealmente un ente dovrebbe realizzare. Se si ipotizza che ex post tali risultati non potranno essere verificati, occorre allora in sede di applicazione cercare di condizionare maggiormente la valutazione di un fabbisogno standard alla presenza effettiva di un servizio. Nel paragrafo *Dalla domanda all'offerta: una misura di servizio effettivo*, si cerca di introdurre un sistema per tenere conto dell'ipotesi che la domanda stimata di servizio possa non essere stata assecondata da una pari offerta.

Infine, verranno illustrate le modalità con cui sono stati assegnati i valori di fabbisogno standard agli enti non inclusi nel campione sottoposto a stima.

La “sterilizzazione” di alcune variabili di domanda

Un primo problema attiene al fatto che, per non rischiare di omettere variabili rilevanti, la stima deve essere applicata a forme complessive come la [4b]. D'altro canto, anche stimando la [4b], resta l'esigenza di preservare il significato più proprio di una “funzione di costo” anche per questa specificazione del modello, perché l'obiettivo finale continua ad essere la determinazione dei fabbisogni e dei costi standard. In altre parole, se vettori come Y_i e $S_{i,j}$ non possono essere esclusi dalla stima per cogliere le determinanti della domanda di servizio da parte dei cittadini, è necessario chiarire qual è il loro ruolo in fase di determinazione degli standard. Un esempio può aiutare a chiarire il punto: se impiegata in fase di calcolo degli standard, la variabile di reddito contenuta in Y_i configurerebbe un fabbisogno diverso in funzione del reddito stesso, così che due Comuni uguali rispetto a tutte le altre variabili ma differenti per il livello del reddito avrebbero costi (e fabbisogni) diversi. Evidentemente si tratta di una eventualità non facilmente giustificabile; tanto più che l'informazione veicolata dal livello del reddito può essere di varia natura (dalla domanda di servizi di qualità migliore a *proxy* per le entrate proprie comunali). L'inclusione di tale variabile, di fatto, dovrebbe essere condizionata ex ante al significato che ad essa si vuole attribuire e, solo dopo averne verificato in stima la significatività e la correttezza del segno del coefficiente associato, procedere in sede di applicazione per il calcolo degli standard.

L'applicazione dovrebbe peraltro distinguere tra funzioni cui sono associati “diritti essenziali” e altre funzioni. In presenza di un “diritto essenziale” da garantire, quindi di un livello standard G^* , tutte le variabili di domanda dovrebbero essere chiamate in causa per la determinazione di G^* e i valori da considerare per il calcolo dello standard di quantità (che è “nascosto” dalla domanda) dovrebbero essere fissati seguendo criteri normativi che definiscano il livello di servizio che lo Stato si impegna a garantire (il *fabbisogno standard*). Ammettendo invece che non sia necessario definire un livello standard di servizio, perché non siamo in presenza di un “diritto essenziale”, le variabili incluse in Y_i e $S_{i,j}$ non dovrebbero concorrere alla

definizione di un certo livello di G^* . Nella determinazione del *costo standard* del servizio ci si può quindi riferire, per esempio, ai valori medi campionari delle variabili stesse, senza correre il rischio di introdurre elementi di incoerenza computazionale all'interno del modello. Posta in altri termini, l'inclusione in stima di una variabile come il reddito e la sua successiva "sterilizzazione" in sede di applicazione, equivalgono ad individuare una componente che in sede "regolatoria" può essere concessa a tutti solo in termini medi (se questa è la scelta in assenza di standard di quantità G^*) o secondo un certo valore standard (sulla base della definizione normativa di G^*). Questo è tanto più vero, quanto più, come nel caso in esame, risulta impossibile controllare per gli effetti delle risorse a disposizione per il finanziamento del singolo servizio.

Nel caso dell'assenza di uno standard di quantità, come nel caso delle funzioni di polizia locale, se la scelta è quella di considerare il valore medio di \mathbf{Y} , si potrebbe quindi calcolare:

$$\hat{E}_{i,j}^{neu} = \hat{\alpha}_j^e + \hat{\beta}_j^{e,W} \mathbf{W}_{i,j} + \hat{\beta}_j^{e,Z} \mathbf{Z}_{i,j} + \hat{\gamma}_j \bar{\mathbf{Y}}_i + \hat{\theta}_j \mathbf{S}_{i,j} \quad [5]$$

dove il suffisso "neu" sta a significare che l'operare di alcune delle variabili è stato "neutralizzato" ponendole appunto al loro valor medio. La [5] rappresenta la "ricetta" di calcolo dei fabbisogni standard, in cui i coefficienti soprassegnati sono quelli risultanti dalla stima della [4b] e le variabili sono quelle rilevate per ciascun ente, tranne quelle soprassegnate, che invece sono attribuite al loro valor medio. La [5] rappresenta quindi il *costo standard* del servizio; nei fatti, fino a qui, *un costo medio standard dei servizi che l'ente dovrebbe produrre per soddisfare la sua domanda*. I coefficienti stimati rappresentano i parametri della formula che consente di determinare, per ciascun ente, il costo standard del servizio.

Nel calcolo dei fabbisogni standard per la polizia locale sono state sterilizzate in sede di applicazione le seguenti variabili:

- il reddito imponibile pro-capite
- i trasferimenti pro-capite

- le dummies territoriali

In questo modo, sebbene in stima si controlli per l'influenza di questi fattori nel determinare in media il fabbisogno standard, in sede di applicazione gli enti non sono stati differenziati per quanto riguarda queste componenti. Ciò significa, che enti che hanno condizioni identiche, avranno anche fabbisogni standard identici a prescindere dalla loro ubicazione, dalla loro dotazione finanziaria garantita dallo Stato e dalla capacità fiscale del proprio territorio. In questo modo, il calcolo dei fabbisogni standard non interferisce né con la perequazione delle capacità fiscali, né con le politiche di riequilibrio dei territori governate dallo Stato.

Dallo standard agli obiettivi

Al di là dell'individuazione delle variabili da "sterilizzare", anche il valore da assegnare alle variabili a destra della [5] può essere ispirato a diversi criteri: un valore effettivo, un valore standardizzato, un valore obiettivo (Arachi, 2011). In generale, ciascuno di questi criteri individua una differente quota di spesa che lo Stato intende garantire alle Amministrazioni comunali. A questo proposito, impiegando il criterio del *valore effettivo*, origina una prima differenza fra spesa storica e fabbisogno, connessa al termine di errore $\varepsilon_{i,j}^e$ definibile come:

$$E_{i,j} - \hat{E}_{i,j} = \varepsilon_{i,j}^e \quad [6]$$

dove $\hat{E}_{i,j}$ indica i valori stimati della spesa ottenuti dalla [4b]. In questo modo, la frazione di spesa "non ammissibile" in sede perequativa è quella riconducibile semplicemente ad un termine stocastico, il quale tuttavia è suscettibile di interpretazione in termini di *eccesso di spesa*, connesso a questioni di efficienza (sia nel caso di uno standard di quantità G^* , sia nel caso in cui questo standard non sia definito) e/o semplicemente di "eccesso di fornitura" dei servizi pubblici connessi alla funzione M_j (solo in presenza di "diritti essenziali", cioè di standard di quantità G^*).

Impiegare il valor medio corrisponde all'adozione di uno specifico *valore standardizzato*, equivalente a "sterilizzare" l'effetto di alcune variabili, considerandole non "ammissibili" nella formulazione degli standard (in questo senso, p.e., Bradbury e Zhao, 2009; Ladd, Reschovsky e Yinger, 1991; Rizzi e Zanette, 2010). Come già anticipato, in questo modo si evita un approccio "giustificazionista" e si pone con forza la questione dell'ammissibilità delle diverse grandezze esplicative. Facendo ricorso alla [5] si ha:

$$E_{i,j} - \hat{E}_{i,j}^{neu} = \varepsilon_{i,j}^e + \hat{\gamma}_j (\mathbf{Y}_i - \bar{\mathbf{Y}}_i) \quad [6b]$$

La frazione di spesa non ammissibile si allarga quindi anche all'operare delle variabili contenute nel vettore \mathbf{Y}_i .

Una applicazione del criterio del *valore obiettivo* può riguardare, per esempio, il costo del lavoro. Nel calcolo dei fabbisogni standard si deve ammettere l'intera variabilità del costo del lavoro - di fatto determinato in parte a livello municipale - oppure solo quella derivante dalla definizione di istituti contrattuali definiti centralmente? In via generale, i prezzi dei fattori contenuti nel vettore $\mathbf{W}_{i,j}$ contengono profili di inefficienza economica? È probabile che gli spazi di manovra per le singole amministrazioni siano molto contenuti da un anno all'altro. La composizione professionale, l'anzianità di servizio ed il peso dei diversi istituti retributivi non sono certo modificabili nel breve periodo. Ciò significa che gli standard non potranno incorporare valori del costo del lavoro troppo diversi da quelli *di fatto*. Per consentire agli enti locali un aggiustamento su questo versante occorrerebbe quindi disegnare un percorso di convergenza verso standard più stringenti su un arco di più anni, imponendo valori di costo del lavoro via via più rigorosi. Proprio questa strada sembra indicare peraltro l'art. 2 del d.lgs. 216/2010. In ogni caso, determinato l'obiettivo, lo standard potrebbe essere calcolato come:

$$\hat{E}_{i,j}^{obj} = \hat{\alpha}_j^e + \hat{\beta}_j^{e,W} \mathbf{W}_{i,j}^{obj} + \hat{\beta}_j^{e,Z} \mathbf{Z}_{i,j} + \hat{\gamma}_j \bar{\mathbf{Y}}_i + \hat{\theta}_j \mathbf{S}_{i,j} \quad [5b]$$

dove l'operare di alcune variabili è stato neutralizzato, come $\mathbf{Y}_i = \bar{\mathbf{Y}}_i$, e quello di altre posto al valore obiettivo, come $\mathbf{W}_{i,j} = \mathbf{W}_{i,j}^{obj}$.

Il metodo di calcolo degli standard sin qui descritto ha l'indubbio vantaggio di una grande flessibilità applicativa. Allo stesso tempo, però, impone numerose scelte che possono trovare soluzione solo in sede politica, sulla base di precisi criteri normativi. Per questa ragione, nel calcolo dei fabbisogni standard realizzato in questo lavoro non sono stati assegnati valori obiettivo alle variabili, essendo questa una scelta assolutamente non tecnica. Sono, invece, stati riportati per ciascun Comune i valori di alcune variabili suscettibili di fissazione di obiettivo, in modo che possano essere chiari gli elementi di controllo a disposizione del legislatore. Il quale, peraltro, dovrà calibrare tali scelte con le indicazioni che giungeranno dall'uso dello sforzo fiscale, che in molti casi potrebbe essere stato

esercitato per incrementare la qualità del servizio attraverso, ad esempio, politiche più generose sul fronte salariale. Se non si tiene conto di questi aspetti, fissare obiettivi medi significa in alcuni casi appropriarsi di sforzo fiscale locale, contravvenendo ad una delle più importanti regole di funzionamento del federalismo fiscale.

A queste scelte se ne aggiunge un'altra, altrettanto rilevante, circa le variabili da utilizzare per identificare quando un servizio è effettivamente offerto dall'ente locale, di cui si discute nel prossimo paragrafo.

Dalla domanda all'offerta: una misura di servizio effettivo

Il problema insito nella determinazione degli standard per funzioni con output non osservabile o misurabile attiene al fatto che, mentre è relativamente agevole identificare le determinanti della domanda dei servizi pubblici, più complessa è l'identificazione dell'effettiva offerta dei servizi da parte degli enti locali. I valori che emergono dal calcolo degli standard sono tanto più dei riferimenti ideali, quanto più assumono rilevanza le variabili "esterne" alla funzione di costo (in particolare, le variabili di domanda). È evidente che la metodologia di calcolo sin qui descritta produce valori positivi della spesa anche in circostanze nelle quali il servizio non viene di fatto erogato. In generale, non potendo distinguere all'interno dei valori di spesa tra costi sostenuti e output erogati, si corre il rischio di assegnare valori di fabbisogno standard non sulla base di quanto effettivamente svolto, ovvero secondo una logica di costo, bensì sulla scorta di quanto si sarebbe dovuto produrre, date le condizioni di domanda rilevate. Per funzioni come la polizia locale, si tratta di un rischio non totalmente eliminabile.

Per ovviare a tali criticità e nell'intento di avvicinare lo standard ad un criterio di effettivo svolgimento del servizio, sempre in sede di applicazione, l'operare delle variabili connesse alla domanda di output può essere "pesato" per un qualche indicatore di effettiva produzione dell'output. A partire sempre da una stima come la [4b], si vuole giungere ad un riconoscimento differenziato dei diversi fattori che operano a destra dell'equazione, ovvero ammettendo un riconoscimento *integrale* dei fattori legati al lato dell'offerta $[\mathbf{W}_{i,j}, \mathbf{Z}_{i,j}]$ ma solo *parziale* del vettore $S_{i,j}$ legato alla domanda. L'idea è quella di tarare il calcolo dello standard anche sulla base di quanto il servizio sia stato effettivamente erogato. Si tratta di una sorta di modalità empirica per "accomodare" il fatto che può verificarsi:

$$G_{i,j}^p \neq G_{i,j}^d \quad [3b]$$

e dunque per spostare - correttamente - il riconoscimento del costo standard verso $G_{i,j}^p$ piuttosto che $G_{i,j}^d$.

A questo scopo, si definisca l'indicatore sintetico di presenza di servizio M_{ij} , quale misura in grado di restituire la probabilità che il servizio sia erogato in modo da garantire l'uguaglianza [3]. Tale indicatore è costruito a partire da una serie di elementi, in questo caso le attività di tipo sanzionatorio di ausilio all'erogazione del servizio da parte della polizia locale, che non costituiscono delle *proxy* (anche imperfette) degli output G , ovvero non stanno in relazione con l'entità e la qualità dei servizi svolti, ma testimoniano la presenza di un servizio.

A partire da tale misura, si può costruire un filtro $\phi_{i,j}$, che consenta di introdurre, in sede di applicazione delle stime, una valutazione dello scostamento tra il livello di servizio erogato e quello che sarebbe necessario erogare dati i fattori di contesto, strutturali e di domanda. In sostanza, il filtro consente di tenere conto delle variabili "esterne" nella determinazione del fabbisogno in maniera differenziata, a seconda del livello assunto dall'indicatore M_{ij} : tanto più è diverso da 0 tale indicatore, tanto più ci si può allontanare dai valori medi delle variabili esterne nella fissazione del fabbisogno.

In via sperimentale, in quanto segue si propone una prima applicazione metodologica di tale criterio di rettifica delle componenti esterne di fabbisogno, che tenga cioè conto del fatto che, in assenza di misurabilità dell'output effettivamente erogato, possa essere valida per alcuni enti la [3b] e quindi, si renda necessario un aggiustamento per ripristinare condizioni di equità tra i Comuni.

Si definisca pertanto una partizione del vettore $\mathbf{S}_{i,j}$ in variabili che si azzerano con certezza in assenza del servizio, $\mathbf{S}_{i,j}^0$, e in altre per le quali non si ha questa certezza, $\mathbf{S}_{i,j}^1$. Si apre così la possibilità della seguente applicazione:

$$\hat{E}_{i,j}^{cost} = \hat{\alpha}_{i,j}^e + \hat{\beta}_j^{e,W} \mathbf{W}_{i,j} + \hat{\beta}_j^{e,Z} \mathbf{Z}_{i,j} + \hat{\theta}_j^0 \mathbf{S}_{i,j}^0 + \hat{\gamma}_j \bar{\mathbf{Y}}_i + \phi_{i,j} \hat{\theta}_j^1 \mathbf{S}_{i,j}^1 \quad [7]$$

Anteporre $\phi_{i,j}$ alle variabili di domanda potenziale del servizio serve a riavvicinare la [4b] ad una funzione di costo (da cui il suffisso), isolando,

o quanto meno limitando, l'effetto sul calcolo della spesa standard delle componenti di domanda potenziale. Per esemplificare, si immagini un valore molto basso, tendente a zero di $\phi_{i,j}$. Ciò significa che, nei fatti, non si rilevano elementi che possano far pensare che effettivamente il servizio venga erogato e dunque si avrebbe che $G_{i,j}^p < G_{i,j}^d$, cioè in generale l'output prodotto è strettamente inferiore a quello che emergerebbe dalla funzione di domanda. Applicando la [7], si riconoscerebbe quindi uno standard inferiore rispetto alla corrispondente stima in assenza di $\phi_{i,j}$.

L'indicatore $\phi_{i,j}$ è costruito in modo da riportare quindi le variabili "di domanda" ad un valore effettivo, ovvero maggiormente coerente con l'esistenza del servizio e, comunque, in grado di stemperare gli scarti positivi dalla media nazionale di queste variabili quando non supportati dall'esistenza effettiva di un servizio. Di contro, $\phi_{i,j}$ deve anche evitare, nel caso in cui le variabili di domanda siano inferiori alla media nazionale, di identificare uno standard positivo di servizio se il servizio non viene di fatto erogato. Di conseguenza, si propone una struttura asimmetrica di tale filtro.

Questo può essere costruito come:

$$\phi_{i,j} = \lambda_{i,j} + \left[\begin{array}{l} M_{i,j} (1 - \lambda_{i,j}), \text{ se } \lambda_{i,j} < 1 \\ (1 - M_{i,j}) (1 - \lambda_{i,j}), \text{ se } \lambda_{i,j} \geq 1 \end{array} \right] \quad [8]$$

dove

$$\lambda_{i,j} = \frac{\hat{\theta}_j^1 \bar{S}_{i,j}^1}{\hat{\theta}_j^1 S_{i,j}^1} \quad [9]$$

è il valore di "neutralizzazione" delle variabili di fabbisogno posto pari alla media semplice nazionale delle variabili considerate, e

$$M_{i,j} = \sum_{j=1}^n m_{i,j}, m_{i,j} \in [0,1] \quad [10]$$

è l'indicatore di probabilità descritto in precedenza. La [10] è stata defi-

nita avendo già in mente la specifica applicazione al caso delle funzione di polizia locale di cui si discuterà tra breve. In particolare, M_{ij} è definito come la somma semplice delle variabili(standardizzate) del Quadro M del Questionario, riparametrate in modo da assumere valori compresi tra zero e 1. Le variabili utilizzate come “segnale” degli output per le funzione di polizia locale includono, per esempio, il numero di sanzioni elevate, il numero di veicoli rimossi, il numero di incidenti stradali rilevati, il numero di sequestri penali, il numero di trattamenti sanitari obbligatori, naturalmente opportunamente relativizzati in base alle dimensioni degli enti locali. Il significato della [8] è abbastanza intuitivo: per valori della [10] vicini ad 1, le variabili di domanda vengono ammesse al loro valore pieno, qualora questo superi la media nazionale. Viceversa, nel caso di enti con livelli delle variabili di fabbisogno inferiori alla media, al massimo viene riconosciuta la media.

Nel primo esercizio condotto sulle funzione di polizia locale, alla composizione della [9] hanno concorso le seguenti variabili esplicative, come determinanti della domanda del servizio:

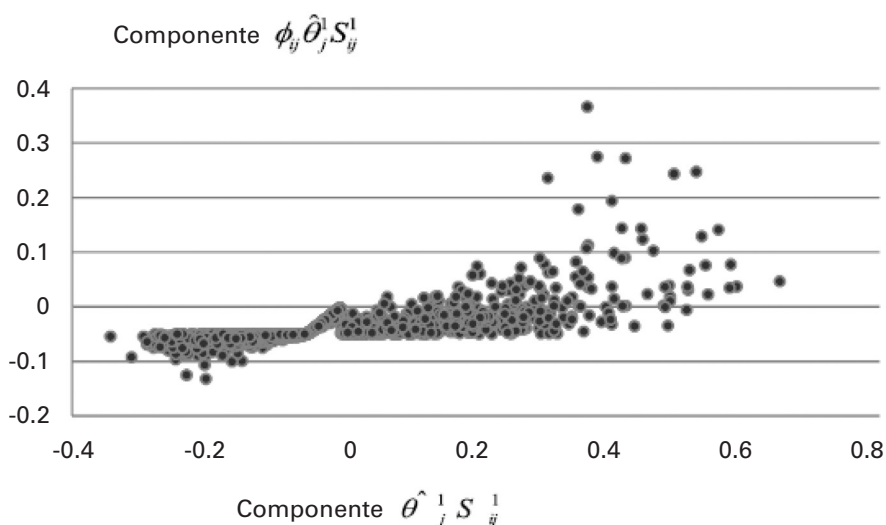
- 1) veicoli circolanti per kmq di superficie urbana
- 2) il numero di addetti nel turismo sulla popolazione residente
- 3) la quota di pendolari in uscita sulla popolazione residente
- 4) la caratteristica di Comune litoraneo.

Si tratta appunto di quelle componenti inserite nella stima riportata in questa nota di lavoro, che hanno le caratteristiche di appartenenza alla partizione del vettore $S_{i,j}^1$: sono variabili che possono assumere valore positivo, e quindi giustificare fabbisogni di spesa, anche in assenza di erogazione effettiva del servizio. È importante sottolineare come il peso giocato da queste variabili nella determinazione del fabbisogno standard possa essere abbastanza rilevante, sicché l'introduzione di un correttore in sede applicativa può condurre a modifiche anche non trascurabili dei valori assegnati. Tuttavia, non può sfuggire come l'introduzione di un “filtro”, che calibri l'intensità con cui talune variabili esplicative entrano nella determinazione degli standard, possa, da un lato, favorire l'inclusione di variabili che migliorino la

stima, dall'altro, attenuare le pressioni ad introdurre grandezze che facciano comodo ad un determinato gruppo di enti.

Nella Figura 3, per avere contezza del modo con cui agisce la correzione, viene riportata la distribuzione della componente $S_{i,j}^1$ ottenuta con la stima descritta nelle pagine successive, moltiplicata per i corrispondenti coefficienti stimati, con e senza il filtro proposto nella [8]. Come si può osservare, attorno al valore medio di questo vettore di variabili, vengono graduate attribuzioni di "fabbisogno", in aggiunta o in riduzione, a seconda del valore della variabile $M_{i,j}$ e, rispettivamente, tenendo conto del valore di ciascuna variabile rispetto alla media nazionale. In questo modo, si evita di neutralizzare le componenti della stima, ma si attribuiscono i valori corrispondenti a seconda dell'intensità con cui il servizio sembrerebbe presentarsi, partendo dalle informazioni prelevate dal Quadro M del Questionario.

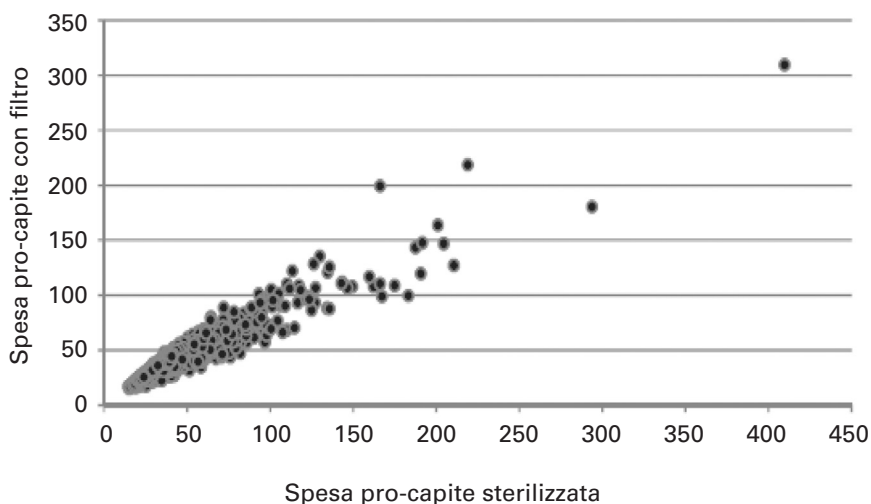
Figura 3. La correzione delle componenti esterne
Grafico a dispersione



Fonte: elaborazioni IFEL/REF Ricerche su dati Certificati di Conto Consuntivo e Questionario

Sempre dal grafico si può notare come i valori movimentati dall'applicazione del filtro non siano modesti per alcuni enti. Tuttavia, se si osserva la successiva Figura 4, in cui si mostrano i valori della stima con quelli ottenuti applicando il filtro, ci si accorge che gli scostamenti sono trascurabili. Ciò dipende dal fatto che nella costruzione della stima si sia cercato di utilizzare il più possibile componenti di costo o di domanda altamente correlati alla presenza del servizio, sicché il peso delle variabili esterne nella determinazione del fabbisogno risulta molto ridimensionato. Ciò non toglie che al crescere del peso assunto da queste variabili, il ruolo del filtro possa assumere una certa rilevanza.

Figura 4. L'effetto del filtro sulla stima sterilizzata
Grafico a dispersione



Fonte: elaborazioni IFEL/REF Ricerche su dati Certificati di Conto Consuntivo e Questionario

Il trattamento dei Comuni non inseriti in stima

Per il calcolo dei fabbisogni standard è necessario assumere alcune ipotesi in riferimento ai Comuni che presentano valori anomali nei regressori, nei valori della spesa storica o della spesa riclassificata tramite il Questionario.

I Comuni che presentano valori nulli sia della spesa storica che di quella riclassificata non vengono trattati e se ne riporta in luogo del fabbisogno standard la spesa storica. Si tratta in particolare di 348 Comuni (gruppo a):

Tavola 9 a. Osservazioni non trattate			
Forma gestionale	Spesa riclassificata nulla	Spesa CCC nulla	Entrambe nulle
Ente in RECALL	0	0	0
Com. montana	27	33	23
Consorzio	3	3	3
Convenzione	41	39	19
Senza servizio	295	304	293
Gestioni dirette	43	111	10
Unioni (Consolidati)	5	1	0
Totale complessivo	414	491	348

Si ritiene necessaria un'ulteriore operazione di *recall* per le rilevazioni che portano ad un valore della spesa riclassificata tripla rispetto alla spesa storica o viceversa. Si tratta di 316 Comuni che vengono esclusi da qualsiasi quantificazione.

Tavola 9 b. Osservazioni da sottoporre ad ulteriore RECALL		
Forma gestionale	CCC/Y>3	Y/CCC>3
Ente in RECALL	7	10
Com. montana	3	2
Consorzio	7	2
Convenzione	63	17
Senza servizio	1	2
Gestioni dirette	115	75
Unioni (Consolidati)	9	3
Totale complessivo	205	111

Alla stregua di quest'ultimi vengono trattati anche i Comuni per i quali la spesa storica risulta nulla, ma la spesa riclassificata è invece positiva (143) e viceversa (66).

A valle di queste considerazioni rimangono $5.232+62= 5.294$ Comuni per i quali è necessario valutare le modalità di calcolo del fabbisogno standard.

Alcuni Comuni inseriti da SOSE nel gruppo di *recall* (11) o nel gruppo dei *Comuni non in forma associata senza il servizio di polizia locale* (85) presentano valori non nulli nella spesa storica o nella spesa riclassificata tramite il Questionario.

Anche per questi comuni si riterrebbe necessaria un'ulteriore operazione di *recall*, ma nel frattempo sono state adottate le seguenti scelte per il calcolo dei fabbisogni standard:

Convezioni per il calcolo dei fabbisogni standard				
Spesa riclassificata	Spesa storica	Valore in fabbisogno standard	#	Gruppo
>10 euro pro capite	>10 euro pro capite	Fabbisogno standard calcolato	27	b
>10 euro pro capite	<10 euro pro capite	Fabbisogno standard	0	c
<10 euro pro capite	>10 euro pro capite	Fabbisogno standard calcolato	1	d
<10 euro pro capite	<10 euro pro capite	Spesa storica	68	e

Per i restanti Comuni che gestiscono le funzioni di polizia locale in forma diretta o associata vengono adottate le seguenti regole:

Convezioni per il calcolo dei fabbisogni standard				
Spesa riclassificata	Spesa storica	Valore in fabbisogno standard	#	gruppo
>10 euro pro capite	positiva	Fabbisogno standard calcolato	4.871	f
<10 euro pro capite	>10 euro pro capite	Spesa riclassificata	63	g
<10 euro pro capite	<10 euro pro capite	Spesa storica	202	i

In sostanza, anche in sede di applicazione del fabbisogno si è ritenuto opportuno trattare diversamente i Comuni che presentano valori molto bassi di spesa storica o riclassificata, tali da lasciar supporre l'inesistenza di un vero e proprio processo di produzione del servizio. Laddove questa condizione si manifesti, pertanto, si opta per non procedere al calcolo del fabbisogno, assegnando la minore tra spesa storica da CCC e spesa riclassificata.

Infine, per i Comuni per i quali viene calcolato un fabbisogno standard in base alle stime è necessario fare alcune assunzioni.

Per l'applicazione ai Comuni di cui non si dispone del Certificato di Conto Consuntivo (62) mancano i valori di 2 regressori: Trasferimenti e partecipazioni e Costo residuo normalizzato. Si è scelto di utilizzare un valor medio calcolato per la regione e la classe dimensionale di appartenenza del Comune stesso.

Ciò detto, i regressori che presentando valori anomali pongono le maggiori perplessità circa il calcolo di un fabbisogno standard, sono i prezzi dei fattori produttivi.

Per quanto riguarda il costo medio del personale, è stato utilizzato un valore medio (sempre calcolato per regione e classe dimensionale) nel

caso in cui siano risultate nulle alternativamente le spese di personale o gli addetti complessivi (informazioni desunte dai Questionari) o se il costo medio è risultato superiore a 80.000 euro. Al contrario se il costo medio risulta inferiore a 18.000 euro il valore del regressore viene posto al limite stesso.

Relativamente al costo per veicolo di servizio, il regressore è stato portato alla media semplice per regione e classe dimensionale nel caso in cui siano nulle alternativamente le spese o il numero dei veicoli (informazioni desunte dai Questionari).

Gli effetti delle differenti modalità di applicazione della stima

5

Nella Tavola 10 sono riportati, a titolo di esempio, gli effetti redistributivi conseguenti all'applicazione degli standard per le funzioni di polizia locale. L'impatto è stato valutato a parità di risorse, producendo quindi solo mutamenti tra un Comune e l'altro, ma non per l'insieme dei Comuni. Pertanto, i valori desunti dalla stima sono stati corretti per tenere conto dell'incidenza relativa di ciascun Comune sulla spesa complessiva per polizia locale.

Nel valutare gli effetti redistributivi delle risorse, si è tenuto conto esclusivamente dei valori di stima provenienti da un'unica formulazione, e cioè quella ristretta con gli effetti geografici (IV colonna di Tavola 8).

Spostandosi verso destra nella Tavola si possono vedere in sequenza i valori ottenuti sterilizzando per gli effetti fissi di geografia e per quelli connessi al vettore Y_i (III colonna), ottenendo quanto è stato definito come *fabbisogno standard*. Infine, si hanno i valori ottenibili impiegando il filtro per le variabili esterne alla funzione di costo. Nelle prime due colonne della Tavola 10 sono invece riportati i valori storici, così come desumibili dai Certificati di Conto consuntivo e così come ricostruiti e riclassificati impiegando il Questionario IFEL-SOSE.

Tavola 10. La spesa storica e gli effetti delle simulazioni⁽¹⁾

	Spesa storica da CCC	Spesa storica riclassificata con Questionario	
Classe dimensionale			
fino a 2.000	48.487.487	46.380.554	
2.000-5.000	91.839.552	91.174.796	
5.000-10.000	130.131.545	130.973.172	
10.000-60.000	462.155.231	473.926.457	
60.000-250.000	337.689.422	363.029.984	
oltre 250.000	746.575.881	795.042.025	
Classe territoriale			
Nord-Est	253.070.502	267.489.461	
Nord-Ovest	570.034.427	632.457.467	
Centro	617.791.795	618.558.658	
Sud-Est	186.909.228	188.037.762	
Sud-Ovest	189.073.165	193.983.639	
Regione di appartenenza			
Abruzzo	32.986.771	32.866.574	
Basilicata	16.657.068	17.851.062	
Calabria	45.184.403	44.337.888	
Campania	141.724.825	143.699.875	
Emilia Romagna	142.675.470	148.978.737	
Lazio	431.443.927	416.667.416	
Liguria	78.695.454	93.138.166	
Lombardia	317.240.142	363.483.690	
Marche	46.623.800	49.971.718	
Molise	8.399.436	7.865.293	
Piemonte	174.098.831	175.835.612	
Puglia	131.029.890	135.400.711	
Toscana	110.391.692	119.803.739	
Umbria	29.332.376	32.115.785	
Veneto	110.395.032	118.510.724	
ITALIA	1.816.879.117	1.900.526.988	

(1) La tavola contempla solo i Comuni che entrano nel campione di stima. Le aree geografiche sono definite: Nord-Est (Veneto, Emilia Romagna); Nord-Ovest (Piemonte, Lombardia, Liguria); Centro (Marche, Toscana, Lazio, Umbria); Sud-Est (Puglia, Molise, Abruzzo, Basilicata); Sud-Ovest (Calabria, Campania)

Fonte: elaborazione IFEL/REF Ricerche su dati Certificato di Conto Consuntivo e Questionario

Gli effetti delle differenti modalità di applicazione della stima

Spesa standard				
	Fabbisogno standard	Scarto % dallo storico ricl.	Fabbisogno standard effettivo	Scarto % dallo storico ricl.
	44.222.940	-5%	46.728.380	1%
	98.204.437	8%	106.358.647	17%
	134.770.576	3%	145.638.025	11%
	483.236.751	2%	504.091.191	6%
	391.048.712	8%	390.858.457	8%
	749.043.573	-6%	706.852.289	-11%
	293.710.220	10%	306.542.536	15%
	608.169.232	-4%	627.460.755	-1%
	619.479.719	0%	596.751.643	-3%
	182.608.564	-3%	180.760.948	-4%
	196.559.254	1%	189.011.106	-3%
	32.156.554	-2%	32.486.404	-1%
	14.925.679	-16%	14.804.330	-17%
	46.025.332	4%	44.216.700	-0%
	136.583.233	-5%	136.544.249	-5%
	159.398.834	7%	164.588.706	10%
	395.723.911	-5%	372.054.565	-11%
	101.636.990	9%	93.263.281	0%
	339.723.279	-7%	361.001.410	-1%
	56.498.500	13%	55.532.626	11%
	7.543.016	-4%	7.531.520	-4%
	166.808.963	-5%	173.196.065	-1%
	141.934.005	5%	134.188.852	-1%
	131.081.986	9%	131.933.386	10%
	36.175.321	13%	37.231.066	16%
	134.311.385	13%	141.953.829	20%
	1.900.526.988	0%	1.900.526.988	0%

Tavola 11. La spesa storica e gli effetti delle simulazioni (valori pro capite)⁽¹⁾

	Spesa storica da CCC	Spesa storica riclassificata con Questionario	
Classe dimensionale			
fino a 2.000	50,81	48,60	
2.000-5.000	35,67	35,41	
5.000-10.000	36,60	36,84	
10.000-60.000	40,43	41,46	
60.000-250.000	55,96	60,16	
oltre 250.000	109,74	116,86	
Classe territoriale			
Nord-Est	48,86	51,65	
Nord-Ovest	59,62	66,15	
Centro	73,83	73,92	
Sud-Est	47,38	47,67	
Sud-Ovest	43,96	45,10	
Regione di appartenenza			
Abruzzo	38,56	38,42	
Basilicata	39,67	42,52	
Calabria	40,92	40,15	
Campania	49,89	50,59	
Emilia Romagna	54,62	57,03	
Lazio	105,39	101,78	
Liguria	68,00	80,48	
Lombardia	55,78	63,91	
Marche	39,29	42,12	
Molise	42,96	40,23	
Piemonte	64,10	64,74	
Puglia	46,30	47,85	
Toscana	47,01	51,01	
Umbria	39,69	43,45	
Veneto	43,01	46,17	
ITALIA	57,95	60,62	

(1) La tavola contempla solo i Comuni che entrano nel campione di stima. Le aree geografiche sono definite: Nord-Est (Veneto, Emilia Romagna); Nord-Ovest (Piemonte, Lombardia, Liguria); Centro (Marche, Toscana, Lazio, Umbria); Sud-Est (Puglia, Molise, Abruzzo, Basilicata); Sud-Ovest (Calabria, Campania)

Fonte: elaborazione IFEL/REF Ricerche su dati Certificato di Conto Consuntivo e Questionario

Gli effetti delle differenti modalità di applicazione della stima

Spesa standard				
	Fabbisogno standard	Scarto % dallo storico riocl.	Fabbisogno standard effettivo	Scarto % dallo storico riocl.
	46,34	-5%	48,97	1%
	38,14	8%	41,31	17%
	37,90	3%	40,96	11%
	42,27	2%	44,10	6%
	64,80	8%	64,77	8%
	110,10	-6%	103,90	-11%
	56,71	10%	59,19	15%
	63,61	-4%	65,63	-1%
	74,03	0%	71,31	-3%
	46,29	-3%	45,82	-4%
	45,70	1%	43,95	-2%
	37,59	-2%	37,98	-1%
	35,55	-16%	35,26	-17%
	41,68	4%	40,04	-0%
	48,08	-5%	48,07	-5%
	61,02	7%	63,01	10%
	96,67	-5%	90,88	-11%
	87,83	9%	80,59	0%
	59,73	-7%	63,47	-1%
	47,62	13%	46,80	11%
	38,58	-4%	38,52	-4%
	61,42	-5%	63,77	-1%
	50,15	5%	47,42	-1%
	55,82	9%	56,18	10%
	48,94	13%	50,37	16%
	52,32	13%	55,30	20%
	60,62	0%	60,62	0%

In generale sembra di poter dire che verrebbero premiati i Comuni di dimensione intermedia. L'applicazione del filtro tende a rafforzare questo effetto di premio nella fascia dei Comuni intermedi-piccoli. Diminuirebbe invece il premio nella fascia dei Comuni grandi. Lo stesso filtro tende a correggere in modo opposto le code, migliorando quella dei piccoli Comuni e peggiorando, in termini di maggiore scarto dallo storico, quella delle grandi città.

Più articolato, e con effetti di spostamento superiori, il confronto per ripartizioni territoriali. In quattro aree del Paese si rinvencono livelli di fabbisogno standard sistematicamente inferiori a quella storico, il Nord-Ovest, il Centro, il Sud-Est ed il Sud-Ovest, mentre al Nord-Est si osserva un comportamento segnatamente opposto.

A livello regionale segni e intensità degli scarti sono più variegati, ma si evidenziano chiaramente situazioni di elevate performance in Veneto, Umbria, Toscana, Marche ed Emilia Romagna, mentre sul versante opposto spiccano la Basilicata, il Molise e la Campania.

In termini pro capite, i differenziali di costo per abitante sembrano essere associati più alla dimensione dell'ente che alla sua ubicazione. Da segnalare come gli scarti maggiori dai valori storici non siano associati ai livelli di partenza, sicché l'applicazione dei fabbisogni standard non comporta automaticamente un minor riconoscimento di spese per gli enti che storicamente spendevano di più.

I fabbisogni standard e gli indicatori di adeguatezza

I risultati condensati nelle Tavole 10 e 11 sono esplosi con maggior dettaglio nell'Allegato 1.

La gamma di informazioni prelevate attraverso il Questionario, infatti, consente di rappresentare, per classi di famiglie costruite sulla base della distanza dal fabbisogno standard, indicatori di costo e di quantità medie dei fattori utilizzati per la realizzazione del servizio, rendendo così possibile comunque l'applicazione di politiche di convergenza o di indirizzo della gestione. Si tratta di una rappresentazione immediata degli effetti del calcolo dei fabbisogni standard, che consente per ogni famiglia di Comuni di analizzare le caratteristiche principali della funzione di produzione, espresse come livello e costo degli input utilizzati.

In presenza, infatti, di funzioni con output inosservabile, l'informazione più utile per valutare le politiche di convergenza verso livelli di adeguatezza del servizio può essere rappresentata, per classi omogenee di enti rispetto allo standard, dai dati relativi agli input.

Questi sono rappresentati, sia in corrispondenza del singolo ente, sia calcolati in media per enti con pari caratteristiche strutturali che risultano avere una spesa storica allineata con quella standard. In questo modo, pur non potendosi inferire relazioni dirette tra livello o costo degli input e scarto dallo standard, è possibile mettere in evidenza per ciascun ente lo scostamento dalle "best practices", fornendo alla singole amministrazioni degli indicatori di benchmark utili ai fini gestionali.

Ovviamente, le stesse informazioni, nel caso dei enti particolarmente distanti dal benchmark, possono essere usate anche per introdurre obiettivi di convergenza, non tanto sui servizi, ma sui fattori produttivi utilizzati. Nelle tabelle, essendo l'unica finalità quello di esporre le modalità rappresentative dei risultati ottenibili con la stima dei fabbisogni standard, i nomi dei Comuni non sono esplicitati.

La scomposizione delle componenti che determinano il fabbisogno standard

Una modalità di spiegare la determinazione del livello dei fabbisogni standard è quella di mostrare la scomposizione nelle varie determinanti. A questo scopo è utile ricordare che, ancora prima di qualsiasi scelta applicativa, il calcolo dei fabbisogni standard emerge applicando i coefficienti ottenibili dalla stima delle [4b] ai valori di fatto dei singoli regressori. Si ha cioè:

$$\hat{E}_{i,j} = \hat{\alpha}_{i,j}^e + \hat{\beta}_j^{e,W} \mathbf{W}_{i,j} + \hat{\beta}_j^{e,Z} \mathbf{Z}_{i,j} + \hat{\theta}_j \mathbf{S}_{i,j} + \hat{\gamma}_j \mathbf{Y}_i \quad [4c]$$

La scomposizione accennata implica la seguente riscrittura:

$$\hat{E}_{i,j} = A_j + \hat{\beta}_j^{e,W} (\mathbf{W}_{i,j} - \bar{\mathbf{W}}_{i,j}) + \hat{\beta}_j^{e,Z} (\mathbf{Z}_{i,j} - \bar{\mathbf{Z}}_{i,j}) + \hat{\theta}_j (\mathbf{S}_{i,j} - \bar{\mathbf{S}}_{i,j}) + \hat{\gamma}_j (\mathbf{Y}_i - \bar{\mathbf{Y}}_i) \quad [4d]$$

In questo modo si raccoglie nel termine costante l'effetto medio dei singoli regressori, ottenendo un valore assimilabile ad una sorta di fabbisogno standard "di base", e si espone d'altro canto l'effetto dei singoli scarti dei diversi regressori rispetto al loro valor medio. Il fabbisogno di ogni singolo Comune può quindi essere scomposto algebricamente in un valore di base al quale poi sono applicati effetti specifici derivanti dalle connesse caratterizzazioni del Comune stesso. Ciò significa, ad esempio, che uno svantaggio in termini di un minore sfruttamento delle economie di scala innalza il calcolo del fabbisogno, mentre, sempre ad esempio, una minore dotazione di zone ZTL lo abbassa coerentemente. In questo modo, ciascun Comune è in grado di capire quali siano gli elementi specifici cui fare risalire la determinazione del suo fabbisogno.

Come mostrato nella Allegato 2 è utile raggruppare questi elementi per gruppi omogenei, per facilitarne la leggibilità. In parte questo è già implicito nel raggruppamento della [4d].

Si osservi che la [4d] esplicita un elemento già posto in evidenza nella

fase applicativa, vale a dire la neutralizzazione per le componenti relative al reddito. Analogamente è incorporabile quanto visto circa il filtro per la presenza del servizio, evidenziato dall'equazione [7]. In termini della [4d], si tratta di riprendere la partizione del vettore in variabili che si azzerano con certezza in assenza del servizio, $\mathbf{S}_{i,j}^0$, e in altre per le quali non si ha questa certezza. In questo modo la [4d] può essere ulteriormente specializzata come:

$$\hat{E}_{i,j} = A_j^e + \hat{\beta}_j^{e,W} (\mathbf{W}_{i,j} - \bar{\mathbf{W}}_{i,j}) + \hat{\beta}_j^{e,Z} (\mathbf{Z}_{i,j} - \bar{\mathbf{Z}}_{i,j}) + \hat{\gamma}_j (\mathbf{Y}_i - \bar{\mathbf{Y}}_i) + \hat{\theta}_j^0 (\mathbf{S}_{i,j}^0 - \bar{\mathbf{S}}_{i,j}^0) + \phi_{i,j} \hat{\theta}_j^1 (\mathbf{S}_{i,j}^1 - \bar{\mathbf{S}}_{i,j}^1) \quad [4e]$$

Per una corretta lettura dell'Allegato 2 è necessario qualche ulteriore chiarimento. L'equazione [4e] è immediatamente calcolabile, ma si compone di una somma di valori logaritmici moltiplicati per i rispettivi coefficienti. Per ritrovare euro procapite è necessario prendere l'esponenziale dell'equazione, trasformando così i singoli termini additivi in termini moltiplicativi.

Il fatto di ritrovarsi con termini moltiplicativi è connaturato alla scelta di impiegare in sede di stima una specificazione logaritmica. Questo significa, ad esempio, che un maggiore costo connesso al termine W risulta moltiplicato per un eventuale maggiore servizio connesso ad esempio ad una qualche componente del termine S. Si pensi ad esempio alle ore di servizio notturno prestate dalla polizia locale, oppure la numero degli sportelli al pubblico. Una maggiore erogazione di questi servizi naturalmente risulta moltiplicata per un eventuale maggiore costo sostenuto per l'acquisto dei fattori produttivi. Lo stesso vale se il maggiore costo è connesso ad una diseconomia di scala, la quale evidentemente si ripercuote su tutti gli elementi che compongono il fabbisogno.

Questa logica può essere contrastata con quella sottesa ad una specificazione lineare (non logaritmica) secondo la quale il maggior fabbisogno garantito in congiunzione di un siffatto maggior costo è quantificato a prescindere dagli elementi ai quali aziendali risulta applicato.

Nell'Allegato 2, infine, le componenti che concorrono alla determinazione

del fabbisogno sono accorpate rispetto al gruppo di appartenenza, sicché potranno essere distinti i fattori che qualificano la scala di produzione, quelli connessi al costo degli input, alla quantità e alla qualità del servizio erogato, nonché l'impatto che l'applicazione del filtro esercita nel passaggio ad una stima del cosiddetto fabbisogno effettivo.

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2010), *Economia e Finanza Locale. Rapporto IFEL 2009*.

Alesina et Al (1999) "Redistribution Through Public Employment: The Case of Italy", IMF Working Paper.

Arachi G. (2011), "Appunti sulla metodologia per la stima dei fabbisogni standard", Comitato Scientifico IFEL, *mimeo*.

Barabaschi N., Parlato S., Peiti C., Vignocchi C. (2012), "Stima dei fabbisogni standard. Un'applicazione per il Servizio di Anagrafe", sottoposto alla Riunione scientifica annuale della SIE del 2012 e accettato per la pubblicazione sulla Rivista Italiana degli Economisti.

Bergstrom, T.C. and Goodman, R.P. (1973), "Private Demands for Public Goods", *American Economic Review*, 63(3), 280-296.

Boetti L., Piacenza M., Turati G. (2011), La valutazione dell'efficienza globale dell'attività dei governi locali, *L'industria*, a. XXXII, n. 1, pagg. 37-68.

Boetti, L., Piacenza, M. e Turati, G. (2012), "Decentralization and Local Governments' Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency?", *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, Volume 68, Numero 3, 269-302.

Borcherding, T.E. and R.T. Deacon, (1972), "The demand for services of non-federal governments", *American Economic Review*, 62, 891-901.

Bradbury K. e Zhao B. (2009), Measuring Non-School Fiscal Disparities among Municipalities, *National Tax Journal*, Vol. LXII, No. 1.

Dahlberg M. and E. Johansson, (1998), "The revenues-expenditures nexus: panel data evidence from Swedish municipalities", *Applied Economics*, 30, 1379-1386.

De Borger B., Kerstens K. (1996), "Cost Efficiency of Belgian Local Governments: A Comparative Analysis of FDH, DEA, and Econometric Approaches", *Regional Science and Urban Economics*, 26, 2, 145-170.

Diez-Ticio A., Mancebon M. (2002), "The Efficiency of Spanish Police Service: An Application of the Multiactivity DEA Model", *Applied Economics*, 34, 3, 351-362

García-Sánchez I. (2006), "Efficiency Measurement in Spanish Local Government: The Case of Municipal Water Services", *Review of Policy Research*, 23, 2, 355-371

Holtz-Eakin D., W. Newey W., and H.S. Rosen, (1989), "The Revenues-Expenditure Nexus: Evidence from Local Government Data", *International Economic Review*, 30, No. 2, 415-429.

Ladd, H.F., (1975), "Local education expenditures, fiscal capacity, and the composition of the property tax base", *National Tax Journal*, 28, 145-158.

Kennedy P. (1983) "Logarithmic Dependent Variables and Prediction Bias", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*.

Ladd H. F., Reschovsky A. e Yinger J. (1991), *Measuring The Fiscal Condition of Cities in Minnesota*, Minnesota Legislative Commission on Planning and Fiscal Policy, Final Report.

Petretto A. (2011), *Costi e fabbisogni standard nei Comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?*, Nota n. 6, Osservatorio Regionale sul Federalismo fiscale, IRPET.

Rizzi D. e Zanette M., (2010), *Stima della spesa fondamentale standard dei comuni italiani*, WorkingPaper SIEP, n. 641.

Reschovsky A, (2007) *Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program*, *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington, DC: World Bank

Sun K., Henderson D., Daniel J. and Kumbhakar, Subal C. (2010) "Biases in approximating log production" MPRA

Worthington A. (2000), "Cost Efficiency in Australian Local Government: A Comparative Analysis of Mathematical Programming and Econometric Approaches", *Financial Accounting & Management*, 16, 3, 267- 424.

Worthington A., Dollery B. (2001), "Measuring Efficiency in Local Government: An Analysis of New South Wales Municipalities Domestic Waste Management Function", *Policy Studies Journal*, 29, 2, 232-249.

Zanardi A (2012), *Dalla determinazione dei fabbisogni standard al disegno del sistema perequativo dei Comuni*, *Econpubblica*, Centre for Research on the Public Sector, Short note series n.1.

**I fabbisogni standard
e gli indicatori caratteristici
del servizio per famiglie
di Comuni**

Allegato 1

ALLEGATO 1. Spesa standard e indicatori caratteristici del servizio. Le famiglie di Comuni

Famiglia di Comuni con scarto da -90% a -70%

Comune	Regione	Popolazione	Spesa storica riclassificata con Questionario ⁽¹⁾	Spesa standard		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	
				Fabbisogno standard ⁽²⁾	Fabbisogno standard effettivo ⁽²⁾			
				<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>			
153841	Campania	30.000-40.000	87,53	23,62	24,89	0,13	0,14	
181068	Veneto	10.000-20.000	109,12	31,97	37,54	0,44	0,15	
89652	Veneto	meno di 5.000	148,91	38,81	37,44	0,21	0,01	
80310	Lombardia	meno di 5.000	133,42	36,66	38,65	0,88	0,05	
322571	Lombardia	meno di 5.000	1.951,81	305,26	165,70	2,81	2,25	
832968	Lazio	meno di 5.000	193,89	43,50	44,35	0,50	0,01	
468529	Campania	meno di 5.000	192,65	47,19	49,65	0,53	0,04	
241298	Lombardia	meno di 1.000	283,90	68,84	90,51	1,22	0,05	
268884	Piemonte	meno di 1.000	548,24	71,59	95,28	1,64	0,06	

Famiglia di Comuni con scarto da -70% a -50%

Comune	Regione	Popolazione	Spesa storica riclassificata con Questionario ⁽¹⁾	Spesa standard		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	
				Fabbisogno standard ⁽²⁾	Fabbisogno standard effettivo ⁽²⁾			
				<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>			
995441	Lombardia	40.000-50.000	62,30	28,55	28,96	0,60	0,45	
209001	Campania	20.000-30.000	71,56	31,06	27,03	0,26	0,52	
326041	Campania	20.000-30.000	55,67	21,91	24,74	0,25	0,41	
886240	Piemonte	20.000-30.000	70,81	31,01	31,05	0,69	0,29	
371752	Lombardia	10.000-20.000	65,15	31,42	38,63	0,42	0,74	
810124	Abruzzo	meno di 1.000	278,63	130,85	111,20	0,00	0,00	
645911	Lazio	meno di 1.000	275,92	113,45	133,08	3,82	0,11	
61324	Lombardia	meno di 1.000	198,00	95,56	106,19	0,00	0,00	
418525	Molise	meno di 1.000	244,22	118,62	137,25	0,00	0,00	
288816	Abruzzo	meno di 1.000	319,26	110,14	119,68	0,00	0,00	

					Valore standard ⁽³⁾						
	Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Comune incluso nel campione di stima
	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>0/1</i>
	1,01	1,06	2.800	86.882	0,31	0,40	0,98	1,59	2.234	36.545	0
	0,71	0,25	1.112	37.190	0,31	0,14	0,69	0,32	1.778	38.920	0
	0,21	0,01	1.073	32.400	0,42	0,05	0,60	0,09	1.614	39.133	0
	2,35	0,14	1.349	22.160	0,47	0,24	0,70	0,38	1.771	39.746	0
	11,67	9,35	3.277	138.790	0,47	0,24	0,70	0,38	1.771	39.746	0
	1,50	0,03	1.927	33.557	0,92	0,04	1,37	0,07	3.081	36.891	1
	1,59	0,12	2.821	21.086	0,75	0,08	1,29	0,13	2.096	35.429	1
	2,19	0,10	1.990	43.251	0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	1
	1,64	0,06	1.327	45.715	0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0

					Valore standard ⁽³⁾						
	Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Comune incluso nel campione di stima
	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>0/1</i>
	0,90	0,68	1.226	44.610	0,38	0,42	0,77	0,91	1.969	39.336	1
	1,65	3,34	2.000	43.836	0,31	0,40	0,98	1,59	2.234	36.545	1
	0,00	0,00	2.920	0	0,31	0,40	0,98	1,59	2.234	36.545	0
	1,49	0,62	714	44.470	0,38	0,42	0,77	0,91	1.969	39.336	0
	1,41	2,51	413	37.227	0,38	0,42	0,77	0,91	1.969	39.336	0
	3,52	0,02	0	39.565	1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	0
	1,91	0,05	470	92.422	0,92	0,04	1,37	0,07	3.081	36.891	0
	0,46	0,01	0	5.496	0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0
	6,41	0,06	0	42.308	1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	0
	7,41	0,23	0	43.100	1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	1

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

Famiglia di Comuni con scarto da -50% a -30%

Comune	Regione	Popolazione	Spesa storica riclassificata con Questionario ⁽¹⁾	Spesa standard		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	
				Fabbisogno standard ⁽²⁾	Fabbisogno standard effettivo ⁽²⁾			
			<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	
36985	Campania	oltre 500.000	83,37	49,18	44,23	0,22	1,80	
958866	Abruzzo	100.000-500.000	60,34	42,15	41,48	0,63	2,27	
679273	Campania	50.000-100.000	55,02	28,32	25,30	0,29	0,82	
723300	Campania	50.000-100.000	58,30	39,27	40,31	0,38	0,55	
282318	Lazio	50.000-100.000	117,51	80,51	67,45	0,45	0,14	
199385	Lazio	meno di 1.000	211,26	118,35	123,59	5,15	0,08	
924444	Abruzzo	meno di 1.000	129,05	83,66	98,31	0,00	0,00	
578178	Puglia	meno di 1.000	185,10	101,81	97,23	0,00	0,00	
962766	Abruzzo	meno di 1.000	269,94	151,02	150,99	0,00	0,00	
897716	Lombardia	meno di 1.000	348,89	178,65	236,69	13,70	0,20	

Famiglia di Comuni con scarto da -30% a -10%

Comune	Regione	Popolazione	Spesa storica riclassificata con Questionario ⁽¹⁾	Spesa standard		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	
				Fabbisogno standard ⁽²⁾	Fabbisogno standard effettivo ⁽²⁾			
			<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	
14629	Lombardia	oltre 500.000	135,17	112,95	106,86	0,44	3,17	
216576	Toscana	100.000-500.000	102,94	92,06	86,30	0,76	2,73	
222575	Veneto	100.000-500.000	79,73	66,16	68,49	0,45	1,02	
507424	Lombardia	100.000-500.000	103,58	72,93	74,25	0,54	1,15	
231427	Calabria	100.000-500.000	38,21	33,51	32,87	0,26	0,20	
987541	Emilia Romagna	50.000-100.000	41,40	35,31	38,99	0,38	0,06	
988337	Piemonte	meno di 1.000	180,41	141,76	112,89	5,38	0,01	
246021	Abruzzo	meno di 1.000	163,33	137,02	124,66	0,00	0,00	
375332	Piemonte	meno di 1.000	501,59	392,95	304,31	11,90	0,01	
748951	Piemonte	meno di 1.000	443,96	385,07	280,08	0,00	0,00	

					Valore standard ⁽³⁾						
Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Comune incluso nel campione di stima	
<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>0/1</i>	
2,34	18,93	2.578	42.899	0,43	0,79	2,28	4,20	2.677	36.809	0	
1,53	5,49	820	30.306	0,31	0,11	1,21	0,42	1.897	40.035	1	
1,42	4,05	3.168	42.162	0,43	0,79	2,28	4,20	2.677	36.809	0	
1,46	2,13	2.046	43.203	0,43	0,79	2,28	4,20	2.677	36.809	0	
2,07	0,66	2.419	32.189	0,44	0,40	1,04	0,97	1.261	42.220	0	
5,15	0,08	1.553	39.402	0,92	0,04	1,37	0,07	3.081	36.891	1	
3,42	0,04	0	44.995	1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	0	
5,35	0,05	0	38.589	1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	1	
6,49	0,16	0	40.896	1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	1	
6,87	0,10	1.405	34.486	0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	1	

					Valore standard ⁽³⁾						
Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Comune incluso nel campione di stima	
<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>0/1</i>	
2,44	17,59	1.307	45.095	0,51	1,46	1,55	5,43	1.179	43.602	1	
2,48	8,94	736	38.510	0,44	0,40	1,04	0,97	1.261	42.220	0	
1,96	4,48	1.440	33.638	0,40	0,35	1,07	0,84	1.961	40.894	1	
1,60	3,39	1.496	48.705	0,51	1,46	1,55	5,43	1.179	43.602	1	
1,33	1,04	923	36.550	0,43	0,79	2,28	4,20	2.677	36.809	0	
1,06	0,17	1.744	38.517	0,40	0,35	1,07	0,84	1.961	40.894	1	
5,38	0,01	0	34.880	0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0	
7,41	0,05	0	27.293	1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	0	
1,19	0,00	439	39.332	0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0	
1,27	0,01	0	3.967	0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0	

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

Famiglia di Comuni con scarto da -10% a 10%

Comune	Regione	Popolazione	Spesa storica riclassificata con Questionario ⁽¹⁾		Spesa standard		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	
					Fabbisogno standard ⁽²⁾	Fabbisogno standard effettivo ⁽²⁾			
			<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>			
937354	Lazio	oltre 500.000	128,78	126,29	115,19	0,30	0,65		
624307	Piemonte	100.000-500.000	111,40	105,28	99,13	0,37	2,62		
453654	Emilia Romagna	100.000-500.000	93,88	88,03	87,10	0,45	1,21		
714275	Puglia	100.000-500.000	89,39	89,43	85,66	0,88	2,40		
860586	Toscana	100.000-500.000	73,45	75,25	73,27	0,56	0,86		
688450	Veneto	meno di 1.000	89,13	96,42	79,14	0,00	0,00		
157021	Piemonte	meno di 1.000	50,62	54,24	58,94	2,94	0,04		
419955	Lazio	meno di 1.000	54,80	58,76	68,10	2,99	0,05		
948343	Lazio	meno di 1.000	180,65	181,67	154,34	0,00	0,00		
427897	Piemonte	meno di 1.000	154,64	156,99	198,24	0,00	0,00		

Famiglia di Comuni con scarto da 10% a 30%

Comune	Regione	Popolazione	Spesa storica riclassificata con Questionario ⁽¹⁾		Spesa standard		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	
					Fabbisogno standard ⁽²⁾	Fabbisogno standard effettivo ⁽²⁾			
			<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>			
917271	Liguria	oltre 500000	94,68	109,87	100,90	0,43	1,09		
922918	Veneto	100.000-500.000	89,99	108,95	101,13	0,29	0,19		
374170	Veneto	100.000-500.000	66,25	74,18	72,17	0,58	0,77		
594618	Emilia Romagna	100.000-500.000	59,30	70,70	69,80	0,37	0,26		
687382	Emilia Romagna	100.000-500.000	63,23	78,97	79,80	0,32	0,32		
138165	Abruzzo	meno di 1.000	56,33	66,66	72,41	0,00	0,00		
288014	Lombardia	meno di 1.000	115,11	133,58	107,06	0,00	0,00		
843797	Marche	meno di 1.000	96,84	117,06	101,89	0,00	0,00		
586547	Liguria	meno di 1.000	63,02	79,89	91,95	0,00	0,00		
470023	Abruzzo	meno di 1.000	124,45	154,19	132,09	6,41	0,04		

					Valore standard ⁽³⁾						
Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Comune incluso nel campione di stima
<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>		<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>0/1</i>
2,32	4,94	3.061	45.927		0,44	0,40	1,04	0,97	1.261	42.220	1
2,19	15,34	1.492	45.012		0,51	1,46	1,55	5,43	1.179	43.602	1
1,68	4,51	996	44.040		0,40	0,35	1,07	0,84	1.961	40.894	1
1,89	5,15	2.695	41.104		0,31	0,11	1,21	0,42	1.897	40.035	1
1,43	2,20	861	43.457		0,44	0,40	1,04	0,97	1.261	42.220	1
1,24	0,03	2.208	16.938		0,68	0,03	0,85	0,03	1.520	35.043	0
1,32	0,02	0	38.243		0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	1
1,53	0,02	0	36.231		0,92	0,04	1,37	0,07	3.081	36.891	0
5,52	0,11	0	22.356		0,92	0,04	1,37	0,07	3.081	36.891	0
0,00	0,00	0	0		0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0

					Valore standard ⁽³⁾						
Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Comune incluso nel campione di stima
<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>		<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>0/1</i>
1,75	4,45	2.425	42.256		0,51	1,46	1,55	5,43	1.179	43.602	1
1,61	1,05	2.303	46.976		0,40	0,35	1,07	0,84	1.961	40.894	1
1,43	1,90	1.876	38.610		0,40	0,35	1,07	0,84	1.961	40.894	1
1,09	0,77	1.879	42.081		0,40	0,35	1,07	0,84	1.961	40.894	1
1,24	1,24	4.070	41.745		0,40	0,35	1,07	0,84	1.961	40.894	1
1,50	0,03	0	38.314		1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	1
0,00	0,00	0	0		0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0
2,84	0,02	2.208	33.679		0,92	0,04	1,37	0,07	3.081	36.891	1
3,05	0,03	2.208	16.942		0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0
3,21	0,02	1.032	36.667		1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	1

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

Famiglia di Comuni con scarto da 30% a 50%

Comune	Regione	Popolazione	Spesa storica riclassificata con Questionario ⁽¹⁾	Spesa standard		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	
				Fabbisogno standard ⁽²⁾	Fabbisogno standard effettivo ⁽²⁾			
			<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	
292780	Toscana	100.000-500.000	50,69	71,58	74,11	0,42	0,81	
287700	Emilia Romagna	100.000-500.000	54,14	71,43	72,51	0,30	0,22	
814179	Emilia Romagna	100.000-500.000	71,48	95,72	85,18	0,71	0,74	
940000	Lazio	100.000-500.000	35,71	47,46	47,70	0,29	0,12	
416002	Puglia	50.000-100.000	43,32	56,58	52,18	0,54	0,13	
779804	Abruzzo	meno di 1.000	41,80	55,31	66,79	0,00	0,00	
547428	Lazio	meno di 1.000	95,48	134,26	99,73	2,55	0,05	
94559	Lazio	meno di 1.000	26,10	35,37	44,15	2,67	0,07	
751178	Abruzzo	meno di 1.000	45,58	62,70	78,91	0,00	0,00	
717144	Lombardia	meno di 1.000	51,03	75,40	75,75	3,16	0,07	

Famiglia di Comuni con scarto da 50% a 70%

Comune	Regione	Popolazione	Spesa storica riclassificata con Questionario ⁽¹⁾	Spesa standard		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	
				Fabbisogno standard ⁽²⁾	Fabbisogno standard effettivo ⁽²⁾			
			<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	
918088	Emilia Romagna	100.000-500.000	37,11	62,61	63,50	0,31	0,16	
70237	Emilia Romagna	100.000-500.000	42,72	64,26	69,81	0,44	0,17	
336234	Liguria	50.000-100.000	54,65	89,15	76,06	0,28	0,53	
69424	Marche	50.000-100.000	47,09	76,12	64,72	0,53	0,39	
827982	Toscana	50.000-100.000	21,18	31,99	27,50	0,30	0,22	
443085	Lombardia	meno di 1.000	39,40	62,75	40,00	1,67	0,21	
920564	Piemonte	meno di 1.000	29,29	46,92	49,60	0,00	0,00	
695864	Lazio	meno di 1.000	27,87	47,37	46,02	2,40	0,03	
556451	Abruzzo	meno di 1.000	53,46	89,39	76,09	0,00	0,00	
543297	Umbria	meno di 1.000	56,06	85,75	77,28	0,00	0,00	

					Valore standard ⁽³⁾						
Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Comune incluso nel campione di stima	
<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>0/1</i>	
1,05	2,01	1.117	41.580	0,44	0,40	1,04	0,97	1.261	42.220	1	
1,02	0,74	0	41.467	0,40	0,35	1,07	0,84	1.961	40.894	1	
1,46	1,53	1.649	40.246	0,40	0,35	1,07	0,84	1.961	40.894	0	
0,76	0,32	1.525	39.137	0,44	0,40	1,04	0,97	1.261	42.220	1	
0,94	0,23	1.106	43.386	0,31	0,11	1,21	0,42	1.897	40.035	1	
0,82	0,04	2.208	48.583	1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	1	
2,55	0,05	1.503	33.213	0,92	0,04	1,37	0,07	3.081	36.891	1	
1,33	0,03	426	18.724	0,92	0,04	1,37	0,07	3.081	36.891	0	
0,00	0,00	0	0	1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	0	
2,09	0,04	3.140	36.353	0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0	

					Valore standard ⁽³⁾						
Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Comune incluso nel campione di stima	
<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>0/1</i>	
0,86	0,44	1.614	36.227	0,40	0,35	1,07	0,84	1.961	40.894	0	
0,93	0,36	1.759	40.045	0,40	0,35	1,07	0,84	1.961	40.894	1	
1,11	2,06	7.286	40.288	0,51	1,46	1,55	5,43	1.179	43.602	1	
0,98	0,73	911	41.346	0,44	0,40	1,04	0,97	1.261	42.220	1	
0,69	0,52	1.027	45.266	0,44	0,40	1,04	0,97	1.261	42.220	0	
1,67	0,21	147	22.431	0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	1	
1,05	0,04	0	33.500	0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0	
2,40	0,03	1.006	10.684	0,92	0,04	1,37	0,07	3.081	36.891	1	
1,58	0,02	2.208	38.395	1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	1	
3,40	0,01	0	16.480	0,92	0,04	1,37	0,07	3.081	36.891	0	

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

Famiglia di Comuni con scarto da 70% a 90%

Comune	Regione	Popolazione	Spesa storica riclassificata con Questionario ⁽¹⁾	Spesa standard		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	
				Fabbisogno standard ⁽²⁾	Fabbisogno standard effettivo ⁽²⁾			
			<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	
848188	Puglia	50.000-100.000	34,62	61,84	49,31	0,31	0,25	
382935	Campania	40.000-50.000	23,74	40,53	41,64	0,22	0,30	
666935	Campania	30.000-40.000	22,29	39,20	41,06	0,11	1,05	
352696	Emilia Romagna	30.000-40.000	36,39	63,61	60,76	0,32	0,22	
31212	Lombardia	20.000-30.000	20,73	35,61	38,68	0,49	0,26	
575623	Puglia	meno di 1.000	80,22	140,32	79,14	2,02	0,31	
13759	Toscana	meno di 1.000	95,82	180,12	111,27	2,48	0,05	
66357	Piemonte	meno di 1.000	102,86	188,15	128,29	5,26	0,02	
992731	Abruzzo	meno di 1.000	109,31	194,09	133,10	0,00	0,00	
769482	Abruzzo	meno di 1.000	76,68	142,34	198,86	0,00	0,00	

Famiglia di Comuni con scarto maggiore di 90%

Comune	Regione	Popolazione	Spesa storica riclassificata con Questionario ⁽¹⁾	Spesa standard		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	
				Fabbisogno standard ⁽²⁾	Fabbisogno standard effettivo ⁽²⁾			
			<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>Euro pro capite</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	
698218	Puglia	50.000-100.000	41,97	82,21	67,28	0,30	0,19	
68390	Veneto	30.000-40.000	14,83	28,45	32,72	0,23	0,09	
697327	Lazio	30.000-40.000	23,92	50,62	45,30	0,17	0,04	
645443	Veneto	20.000-30.000	17,51	39,44	47,13	0,14	0,05	
99074	Veneto	20.000-30.000	17,15	36,24	43,10	0,21	0,07	
580035	Piemonte	meno di 1.000	13,25	147,20	123,21	0,00	0,00	
376502	Abruzzo	meno di 1.000	29,47	110,08	90,72	0,00	0,00	
762708	Lombardia	meno di 1.000	12,00	156,72	189,89	0,00	0,00	
515246	Lombardia	meno di 1.000	15,63	150,01	149,02	0,00	0,00	
812589	Piemonte	meno di 1.000	146,21	684,19	546,59	0,00	0,00	

					Valore standard ⁽³⁾						
Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Comune incluso nel campione di stima
<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>		<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>0/1</i>
0,75	0,59	3.132	39.097		0,34	0,14	0,82	0,32	2.158	39.699	1
0,47	0,63	945	42.551		0,31	0,40	0,98	1,59	2.234	36.545	1
0,66	6,56	2.950	27.409		0,31	0,40	0,98	1,59	2.234	36.545	1
0,76	0,51	2.466	37.439		0,31	0,14	0,69	0,32	1.778	38.920	1
0,43	0,23	1.192	43.351		0,38	0,42	0,77	0,91	1.969	39.336	1
4,03	0,63	185	24.723		1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	0
2,48	0,05	880	36.849		0,92	0,04	1,37	0,07	3.081	36.891	1
1,74	0,01	605	51.345		0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	1
8,26	0,03	0	11.725		1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	0
0,00	0,00	0	0		1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	0

					Valore standard ⁽³⁾						
Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Comune incluso nel campione di stima
<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>		<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>0/1</i>
0,80	0,50	2.492	49.194		0,31	0,11	1,21	0,42	1.897	40.035	1
0,36	0,14	1.636	37.037		0,31	0,14	0,69	0,32	1.778	38.920	0
0,51	0,14	8.599	39.665		0,37	0,14	0,81	0,34	1.745	40.661	1
0,39	0,15	2.651	40.073		0,31	0,14	0,69	0,32	1.778	38.920	1
0,39	0,12	2.252	34.406		0,31	0,14	0,69	0,32	1.778	38.920	1
0,00	0,00	0	0		0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0
3,33	0,01	0	9.000		1,04	0,03	1,36	0,04	1.419	36.030	0
0,00	0,00	0	0		0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0
0,42	0,00	0	37.500		0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	1
1,90	0,01	2.208	3.756		0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

Comuni per cui non è possibile calcolare uno scarto

Comune	Regione	Popolazione	Spesa storica riclassificata con Questionario ⁽¹⁾	Spesa standard		Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	
				Fabbisogno standard ⁽²⁾	Fabbisogno standard effettivo ⁽²⁾			
			Euro pro capite	Euro pro capite	Euro pro capite	n. x 1.000 ab.	n. x kmq	
888719	Puglia	100.000-500.000	-	44,37	43,00	0,16	0,12	
245725***	Puglia	50.000-100.000	242,17	CE	CE	0,67	0,18	
339754	Campania	50.000-100.000	-	40,44	41,22	0,41	2,72	
873715***	Puglia	40.000-50.000	1,60	CE	CE	0,51	0,16	
549284*	Veneto	10.000-20.000	5,20	5,20	5,20	0,00	0,00	
273520**	Veneto	10.000-20.000	6,44	6,44	6,44	0,40	0,22	
511505*	Veneto	5.000-10.000	7,63	7,00	7,00	0,10	0,01	
385443**	Veneto	5.000-10.000	9,41	9,41	9,41	0,11	0,04	
206775*	Lombardia	meno di 1.000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
699496***	Lombardia	meno di 1.000	1,22	CE	CE	0,00	0,00	

Eccezioni al calcolo del fabbisogno standard: * Comune a cui è stata mantenuta invariata la spesa storica da CCC, ** Comune a cui viene assegnata la spesa storica riclassificata, *** Comune escluso (CE).

(1) I Comuni contrassegnati con "CE" sono stati esclusi dall'analisi. Per i Comuni contrassegnati con "---" non è stato possibile calcolare lo scarto (per una spiegazione più dettagliata si rimanda alla Nota). Per i Comuni per cui non si disponeva del CCC al momento dell'analisi (con spesa riclassificata indicata con "-") è stato calcolato comunque un fabbisogno standard. Sono stati utilizzati valori medi per regione e classe dimensionale ove il regressore non fosse disponibile (Costo residuo norm. e Trasferimenti e compartecipazioni).

(2) Per il calcolo dei Fabbisogni standard si sono sostituiti i valori medi per regione e classe dimensionale dei regressori con valori anomali. Si tratta di Costo medio del lavoro nullo o superiore a 80000 euro, Costo dei veicoli nullo. Infine, se il Costo medio del lavoro è risultato inferiore a 18000 euro tale valore è stato sostituito con il limite stesso. Sono riportate le somme delle spese complessive. Non viene redistribuita la spesa relativa ai Comuni esclusi (CE) dal calcolo del fabbisogno standard

(3) Il Valore standard è stato calcolato come media semplice dei soli Comuni che riportavano uno scarto fra la spesa riclassificata e quella stimata compreso fra -0.1 e 0.1. Le medie sono state calcolate per area geografica (Nord-Est, Nord-Ovest, Centro, Sud-Est e Sud-Ovest) e classe dimensionale (0-1999, 2000-4999, 5000-9999, 10000-59999, oltre 60000).

Fonte: elaborazione IFEL/REF Ricerche su dati Certificato di Conto Consuntivo e Questionario

				Valore standard ⁽³⁾							
Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Veicoli di servizio pro capite	Veicoli di servizio per kmq	Addetti pro capite	Addetti per kmq	Costo per veicolo di servizio	Costo medio del lavoro	Comune incluso nel campione di stima	
<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>n. x 1.000 ab.</i>	<i>n. x kmq</i>	<i>Euro x veicolo</i>	<i>Euro x addetto</i>	<i>0/1</i>	
1,02	0,78	1.467	0	0,31	0,11	1,21	0,42	1.897	40.035	0	
1,13	0,30	2.335	206.955	0,31	0,11	1,21	0,42	1.897	40.035	0	
1,39	9,14	1.091	40.929	0,43	0,79	2,28	4,20	2.677	36.809	0	
0,21	0,07	1.242	50.090	0,34	0,14	0,82	0,32	2.158	39.699	0	
0,00	0,00	0	0	0,31	0,14	0,69	0,32	1.778	38.920	0	
0,18	0,10	417	42.807	0,31	0,14	0,69	0,32	1.778	38.920	0	
0,20	0,02	1.418	33.836	0,33	0,09	0,59	0,20	1.862	41.909	0	
0,28	0,09	1.328	28.634	0,33	0,09	0,59	0,20	1.862	41.909	0	
0,00	0,00	0	0	0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0	
1,52	0,01	0	803	0,78	0,11	0,90	0,12	1.425	37.063	0	

**Le componenti
del fabbisogno standard
per famiglie di Comuni**

Allegato 2

ALLEGATO 2. Le componenti del Fabbisogno standard. Le famiglie di Comuni

Famiglia di Comuni con scarto da -90% a -70%

Comune	Regione	Popolazione	Contributi		
			Fabbisogno standard base	Economie di scala	Prezzi degli input
			<i>Euro pro capite</i>	%	%
153.841	Campania	30.000-40.000	37,87	-27%	-24%
181.068	Veneto	10.000-20.000	37,87	-22%	36%
89.652	Veneto	meno di 5.000	37,87	-12%	20%
80.310	Lombardia	meno di 5.000	37,87	-6%	3%
322.571	Lombardia	meno di 5.000	37,87	6%	70%
832.968	Lazio	meno di 5.000	37,87	9%	20%
468.529	Campania	meno di 5.000	37,87	10%	13%
241.298	Lombardia	meno di 1.000	37,87	50%	40%
268.884	Piemonte	meno di 1.000	37,87	73%	45%

Famiglia di Comuni con scarto da -70% a -50%

Comune	Regione	Popolazione	Contributi		
			Fabbisogno standard base	Economie di scala	Prezzi degli input
			<i>Euro pro capite</i>	%	%
995.441	Lombardia	40.000-50.000	37,87	-27%	-23%
209.001	Campania	20.000-30.000	37,87	-26%	-21%
326.041	Campania	20.000-30.000	37,87	-26%	-23%
886.240	Piemonte	20.000-30.000	37,87	-26%	-27%
371.752	Lombardia	10.000-20.000	37,87	-25%	24%
810.124	Abruzzo	meno di 1.000	37,87	164%	14%
645.911	Lazio	meno di 1.000	37,87	178%	9%
61.324	Lombardia	meno di 1.000	37,87	216%	-4%
418.525	Molise	meno di 1.000	37,87	299%	-26%
288.816	Abruzzo	meno di 1.000	37,87	345%	-24%

Contributi							
	Qualità prodotta	Qualità del servizio	Unione	Fabbisogno standard	Effetto del filtro	Fabbisogno standard effettivo	Comune incluso nel campione di stima
	%	%	%	<i>Euro pro capite</i>	%	<i>Euro pro capite</i>	0/1
	16%	-4%	0%	23,62	5%	24,89	0
	-17%	-4%	0%	31,97	17%	37,54	0
	1%	-4%	0%	38,81	-4%	37,44	0
	2%	-1%	0%	36,66	5%	38,65	0
	219%	40%	0%	305,26	-46%	165,70	0
	-9%	-3%	0%	43,50	2%	44,35	1
	1%	-1%	0%	47,19	5%	49,65	1
	-26%	-1%	18%	68,84	31%	90,51	1
	-22%	-4%	0%	71,59	33%	95,28	0

Contributi							
	Qualità prodotta	Qualità del servizio	Unione	Fabbisogno standard	Effetto del filtro	Fabbisogno standard effettivo	Comune incluso nel campione di stima
	%	%	%	<i>Euro pro capite</i>	%	<i>Euro pro capite</i>	0/1
	35%	-1%	0%	28,55	1%	28,96	1
	47%	-4%	0%	31,06	-13%	27,03	1
	3%	-1%	0%	21,91	13%	24,74	0
	27%	18%	0%	31,01	0%	31,05	0
	-7%	-4%	0%	31,42	23%	38,63	0
	19%	-4%	0%	130,85	-15%	111,20	0
	-6%	5%	0%	113,45	17%	133,08	0
	-22%	7%	0%	95,56	11%	106,19	0
	-6%	12%	0%	118,62	16%	137,25	0
	-10%	-4%	0%	110,14	9%	119,68	1

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

Famiglia di Comuni con scarto da -50% a -30%

			Contributi		
Comune	Regione	Popolazione	Fabbisogno standard base	Economie di scala	Prezzi degli input
			<i>Euro pro capite</i>	%	%
36.985	Campania	oltre 500.000	37,87	-15%	-20%
958.866	Abruzzo	100.000-500.000	37,87	-25%	27%
679.273	Campania	50.000-100.000	37,87	-26%	-19%
723.300	Campania	50.000-100.000	37,87	-26%	-21%
282.318	Lazio	50.000-100.000	37,87	-26%	32%
199.385	Lazio	meno di 1.000	37,87	240%	-18%
924.444	Abruzzo	meno di 1.000	37,87	246%	-23%
578.178	Puglia	meno di 1.000	37,87	249%	-27%
962.766	Abruzzo	meno di 1.000	37,87	303%	2%
897.716	Lombardia	meno di 1.000	37,87	650%	-30%

Famiglia di Comuni con scarto da -30% a -10%

			Contributi		
Comune	Regione	Popolazione	Fabbisogno standard base	Economie di scala	Prezzi degli input
			<i>Euro pro capite</i>	%	%
14.629	Lombardia	oltre 500.000	37,87	-14%	65%
216.576	Toscana	100.000-500.000	37,87	-20%	32%
222.575	Veneto	100.000-500.000	37,87	-22%	34%
507.424	Lombardia	100.000-500.000	37,87	-23%	59%
231.427	Calabria	100.000-500.000	37,87	-23%	-30%
987.541	Emilia Romagna	50.000-100.000	37,87	-26%	-25%
988.337	Piemonte	meno di 1.000	37,87	251%	-31%
246.021	Abruzzo	meno di 1.000	37,87	345%	-36%
375.332	Piemonte	meno di 1.000	37,87	561%	2%
748.951	Piemonte	meno di 1.000	37,87	598%	-11%

Contributi							
	Qualità prodotta	Qualità del servizio	Unione	Fabbisogno standard	Effetto del filtro	Fabbisogno standard effettivo	Comune incluso nel campione di stima
	%	%	%	<i>Euro pro capite</i>	%	<i>Euro pro capite</i>	0/1
	38%	39%	0%	49,18	-10%	44,23	0
	19%	-2%	0%	42,15	-2%	41,48	1
	30%	-4%	0%	28,32	-11%	25,30	0
	28%	39%	0%	39,27	3%	40,31	0
	57%	39%	0%	80,51	-16%	67,45	0
	0%	12%	0%	118,35	4%	123,59	1
	-24%	9%	0%	83,66	18%	98,31	0
	-4%	10%	0%	101,81	-5%	97,23	1
	1%	-4%	0%	151,02	0%	150,99	1
	-33%	33%	0%	178,65	32%	236,69	1

Contributi							
	Qualità prodotta	Qualità del servizio	Unione	Fabbisogno standard	Effetto del filtro	Fabbisogno standard effettivo	Comune incluso nel campione di stima
	%	%	%	<i>Euro pro capite</i>	%	<i>Euro pro capite</i>	0/1
	52%	39%	0%	112,95	-5%	106,86	1
	65%	39%	0%	92,06	-6%	86,30	0
	21%	39%	0%	66,16	4%	68,49	1
	43%	9%	0%	72,93	2%	74,25	1
	19%	39%	0%	33,51	-2%	32,87	0
	3%	39%	18%	35,31	10%	38,99	1
	41%	10%	0%	141,76	-20%	112,89	0
	11%	14%	0%	137,02	-9%	124,66	0
	21%	27%	0%	392,95	-23%	304,31	0
	25%	30%	0%	385,07	-27%	280,08	0

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

Famiglia di Comuni con scarto da -10% a 10%

			Contributi		
Comune	Regione	Popolazione	Fabbisogno standard base	Economie di scala	Prezzi degli input
			<i>Euro pro capite</i>	%	%
937.354	Lazio	oltre 500.000	37,87	-13%	63%
624.307	Piemonte	100.000-500.000	37,87	-15%	59%
453.654	Emilia Romagna	100.000-500.000	37,87	-20%	49%
714.275	Puglia	100.000-500.000	37,87	-21%	50%
860.586	Toscana	100.000-500.000	37,87	-24%	37%
688.450	Veneto	meno di 1.000	37,87	115%	-7%
157.021	Piemonte	meno di 1.000	37,87	137%	-29%
419.955	Lazio	meno di 1.000	37,87	139%	-28%
948.343	Lazio	meno di 1.000	37,87	258%	-5%
427.897	Piemonte	meno di 1.000	37,87	483%	6%

Famiglia di Comuni con scarto da 10% a 30%

			Contributi		
Comune	Regione	Popolazione	Fabbisogno standard base	Economie di scala	Prezzi degli input
			<i>Euro pro capite</i>	%	%
917.271	Liguria	oltre 500.000	37,87	-17%	56%
922.918	Veneto	100.000-500.000	37,87	-21%	46%
374.170	Veneto	100.000-500.000	37,87	-21%	37%
594.618	Emilia Ro-	100.000-500.000	37,87	-23%	38%
687.382	Emilia Ro-	100.000-500.000	37,87	-23%	47%
138.165	Abruzzo	meno di 1.000	37,87	140%	-27%
288.014	Lombardia	meno di 1.000	37,87	170%	19%
843.797	Marche	meno di 1.000	37,87	265%	-28%
586.547	Liguria	meno di 1.000	37,87	284%	-43%
470.023	Abruzzo	meno di 1.000	37,87	299%	-30%

Contributi							
Qualità prodotta	Qualità del servizio	Unione	Fabbisogno standard	Effetto del filtro	Fabbisogno standard effettivo	Comune incluso nel campione di stima	
%	%	%	<i>Euro pro capite</i>	%	<i>Euro pro capite</i>	0/1	
69%	39%	0%	126,29	-9%	115,19	1	
49%	39%	0%	105,28	-6%	99,13	1	
40%	39%	0%	88,03	-1%	87,10	1	
42%	39%	0%	89,43	-4%	85,66	1	
37%	39%	0%	75,25	-3%	73,27	1	
25%	2%	0%	96,42	-18%	79,14	0	
-12%	-4%	0%	54,24	9%	58,94	1	
-6%	-4%	0%	58,76	16%	68,10	0	
29%	9%	0%	181,67	-15%	154,34	0	
-30%	-4%	0%	156,99	26%	198,24	0	

Contributi							
Qualità prodotta	Qualità del servizio	Unione	Fabbisogno standard	Effetto del filtro	Fabbisogno standard effettivo	Comune incluso nel campione di stima	
%	%	%	<i>Euro pro capite</i>	%	<i>Euro pro capite</i>	0/1	
62%	39%	0%	109,87	-8%	100,90	1	
80%	39%	0%	108,95	-7%	101,13	1	
31%	39%	0%	74,18	-3%	72,17	1	
27%	39%	0%	70,70	-1%	69,80	1	
33%	39%	0%	78,97	1%	79,80	1	
-2%	3%	0%	66,66	9%	72,41	1	
14%	-4%	0%	133,58	-20%	107,06	0	
21%	-3%	0%	117,06	-13%	101,89	1	
-14%	11%	0%	79,89	15%	91,95	0	
30%	12%	0%	154,19	-14%	132,09	1	

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

Famiglia di Comuni con scarto da 30% a 50%

			Contributi		
Comune	Regione	Popolazione	Fabbisogno standard base	Economie di scala	Prezzi degli input
			<i>Euro pro capite</i>	%	%
292.780	Toscana	100.000-500.000	37,87	-23%	36%
287.700	Emilia Romagna	100.000-500.000	37,87	-24%	38%
814.179	Emilia Romagna	100.000-500.000	37,87	-24%	37%
940.000	Lazio	100.000-500.000	37,87	-25%	23%
416.002	Puglia	50.000-100.000	37,87	-25%	13%
779.804	Abruzzo	meno di 1.000	37,87	115%	-17%
547.428	Lazio	meno di 1.000	37,87	118%	-3%
94.559	Lazio	meno di 1.000	37,87	124%	-49%
751.178	Abruzzo	meno di 1.000	37,87	124%	10%
717.144	Lombardia	meno di 1.000	37,87	147%	-24%

Famiglia di Comuni con scarto da 50% a 70%

			Contributi		
Comune	Regione	Popolazione	Fabbisogno standard base	Economie di scala	Prezzi degli input
			<i>Euro pro capite</i>	%	%
918.088	Emilia Romagna	100.000-500.000	37,87	-25%	21%
70.237	Emilia Romagna	100.000-500.000	37,87	-25%	23%
336.234	Liguria	50.000-100.000	37,87	-26%	55%
69.424	Marche	50.000-100.000	37,87	-26%	25%
827.982	Toscana	50.000-100.000	37,87	-26%	-24%
443.085	Lombardia	meno di 1.000	37,87	74%	-49%
920.564	Piemonte	meno di 1.000	37,87	96%	-32%
695.864	Lazio	meno di 1.000	37,87	111%	-46%
556.451	Abruzzo	meno di 1.000	37,87	147%	-24%
543.297	Umbria	meno di 1.000	37,87	317%	-45%

Contributi							
	Qualità prodotta	Qualità del servizio	Unione	Fabbisogno standard	Effetto del filtro	Fabbisogno standard effettivo	Comune incluso nel campione di stima
	%	%	%	<i>Euro pro capite</i>	%	<i>Euro pro capite</i>	0/1
	30%	39%	0%	71,58	4%	74,11	1
	29%	39%	0%	71,43	2%	72,51	1
	75%	39%	0%	95,72	-11%	85,18	0
	29%	5%	0%	47,46	0%	47,70	1
	36%	30%	0%	56,58	-8%	52,18	1
	-15%	-4%	0%	55,31	21%	66,79	1
	58%	6%	0%	134,26	-26%	99,73	1
	-21%	3%	0%	35,37	25%	44,15	0
	-30%	-4%	0%	62,70	26%	78,91	0
	2%	3%	0%	75,40	0%	75,75	0

Contributi							
	Qualità prodotta	Qualità del servizio	Unione	Fabbisogno standard	Effetto del filtro	Fabbisogno standard effettivo	Comune incluso nel campione di stima
	%	%	%	<i>Euro pro capite</i>	%	<i>Euro pro capite</i>	0/1
	31%	39%	0%	62,61	1%	63,50	0
	13%	39%	18%	64,26	9%	69,81	1
	63%	25%	0%	89,15	-15%	76,06	1
	56%	39%	0%	76,12	-15%	64,72	1
	39%	8%	0%	31,99	-14%	27,50	0
	88%	0%	0%	62,75	-36%	40,00	1
	-8%	1%	0%	46,92	6%	49,60	0
	8%	2%	0%	47,37	-3%	46,02	1
	21%	4%	0%	89,39	-15%	76,09	1
	2%	-4%	0%	85,75	-10%	77,28	0

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

Famiglia di Comuni con scarto da 70% a 90%

			Contributi		
Comune	Regione	Popolazione	Fabbisogno standard base	Economie di scala	Prezzi degli input
			<i>Euro pro capite</i>	%	%
848.188	Puglia	50.000-100.000	37,87	-27%	32%
382.935	Campania	40.000-50.000	37,87	-27%	27%
666.935	Campania	30.000-40.000	37,87	-27%	34%
352.696	Emilia Romagna	30.000-40.000	37,87	-27%	30%
31.212	Lombardia	20.000-30.000	37,87	-26%	18%
575.623	Puglia	meno di 1.000	37,87	92%	-47%
13.759	Toscana	meno di 1.000	37,87	115%	-9%
66.357	Piemonte	meno di 1.000	37,87	246%	-24%
992.731	Abruzzo	meno di 1.000	37,87	386%	-28%
769.482	Abruzzo	meno di 1.000	37,87	494%	7%

Famiglia di Comuni con scarto maggiore di 90%

			Contributi		
Comune	Regione	Popolazione	Fabbisogno standard base	Economie di scala	Prezzi degli input
			<i>Euro pro capite</i>	%	%
698.218	Puglia	50.000-100.000	37,87	-26%	33%
68.390	Veneto	30.000-40.000	37,87	-27%	7%
697.327	Lazio	30.000-40.000	37,87	-27%	29%
645.443	Veneto	20.000-30.000	37,87	-26%	26%
99.074	Veneto	20.000-30.000	37,87	-26%	15%
580.035	Piemonte	meno di 1.000	37,87	309%	-11%
376.502	Abruzzo	meno di 1.000	37,87	311%	-45%
762.708	Lombardia	meno di 1.000	37,87	468%	-1%
515.246	Lombardia	meno di 1.000	37,87	488%	-28%
812.589	Piemonte	meno di 1.000	37,87	575%	-12%

Contributi							
	Qualità prodotta	Qualità del servizio	Unione	Fabbisogno standard	Effetto del filtro	Fabbisogno standard effettivo	Comune incluso nel campione di stima
	%	%	%	<i>Euro pro capite</i>	%	<i>Euro pro capite</i>	0/1
	60%	5%	0%	61,84	-20%	49,31	1
	15%	0%	0%	40,53	3%	41,64	1
	9%	-3%	0%	39,20	5%	41,06	1
	32%	13%	18%	63,61	-4%	60,76	1
	8%	0%	0%	35,61	9%	38,68	1
	277%	-4%	0%	140,32	-44%	79,14	0
	138%	2%	0%	180,12	-38%	111,27	1
	73%	9%	0%	188,15	-32%	128,29	1
	26%	17%	0%	194,09	-31%	133,10	0
	-38%	-4%	0%	142,34	40%	198,86	0

Contributi							
	Qualità prodotta	Qualità del servizio	Unione	Fabbisogno standard	Effetto del filtro	Fabbisogno standard effettivo	Comune incluso nel campione di stima
	%	%	%	<i>Euro pro capite</i>	%	<i>Euro pro capite</i>	0/1
	58%	39%	0%	82,21	-18%	67,28	1
	-3%	-1%	0%	28,45	15%	32,72	0
	48%	-4%	0%	50,62	-11%	45,30	1
	-4%	-1%	18%	39,44	20%	47,13	1
	-4%	0%	18%	36,24	19%	43,10	1
	11%	-4%	0%	147,20	-16%	123,21	0
	14%	12%	0%	110,08	-18%	90,72	0
	-23%	-4%	0%	156,72	21%	189,89	0
	-3%	-4%	0%	150,01	-1%	149,02	1
	136%	28%	0%	684,19	-20%	546,59	0

Rapporto IFEL sui fabbisogni standard

Comuni per cui non è possibile calcolare uno scarto

Comune	Regione	Popolazione	Contributi		
			Fabbisogno standard base	Economie di scala	Prezzi degli input
			<i>Euro pro capite</i>	%	%
888.719	Puglia	100.000-500.000	37,87	-23%	24%
245.725	Puglia	50.000-100.000	CE	--	--
339.754	Campania	50.000-100.000	37,87	-26%	35%
873.715	Puglia	40.000-50.000	CE	--	--
549.284	Veneto	10.000-20.000	--	--	--
273.520	Veneto	10.000-20.000	--	--	--
511.505	Veneto	5.000-10.000	--	--	--
385.443	Veneto	5.000-10.000	--	--	--
206.775	Lombardia	meno di 1.000	--	--	--
699.496	Lombardia	meno di 1.000	CE	--	--

Eccezioni al calcolo del fabbisogno standard: * Comune a cui è stata mantenuta invariata la spesa storica da CCC, ** Comune a cui viene assegnata la spesa storica riclassificata, *** Comune escluso (CE).

I Comuni contrassegnati con "CE" sono stati esclusi dall'analisi. Per i Comuni contrassegnati con "---" non è stato possibile calcolare lo scarto (per una spiegazione più dettagliata si rimanda alla Nota). Per i Comuni per cui non si disponeva del CCC al momento dell'analisi (con spesa riclassificata indicata con "-") è stato calcolato comunque un fabbisogno standard. Sono stati utilizzati valori medi per regione e classe dimensionale ove il regressore non fosse disponibile (Costo residuo norm. e Trasferimenti e compartecipazioni).

Per il calcolo dei Fabbisogni standard si sono sostituiti i valori medi per regione e classe dimensionale dei regressori con valori anomali. Si tratta di Costo medio del lavoro nullo o superiore a 80000 euro, Costo dei veicoli nullo. Infine, se il Costo medio del lavoro è risultato inferiore a 18000 euro tale valore è stato sostituito con il limite stesso.

Sono riportate le somme delle spese complessive. Non viene redistribuita la spesa relativa ai Comuni esclusi (CE) dal calcolo del fabbisogno standard

Fonte: elaborazione IFEL/REF Ricerche su dati Certificato di Conto Consuntivo e Questionario

Contributi							
	Qualità prodotta	Qualità del servizio	Unione	Fabbisogno standard ⁽¹⁾	Effetto del filtro	Fabbisogno standard effettivo	Comune incluso nel campione di stima
	%	%	%	<i>Euro pro capite</i>	%	<i>Euro pro capite</i>	0/1
	28%	-4%	0%	44,37	-3%	43,00	0
	--	--	--	CE	--	CE	0
	12%	-4%	0%	40,44	2%	41,22	0
	--	--	--	CE	--	CE	0
	--	--	--	5,20	--	5,20	0
	--	--	--	6,44	--	6,44	0
	--	--	--	7,00	--	7,00	0
	--	--	--	9,41	--	9,41	0
	--	--	--	0,00	--	0,00	0
	--	--	--	CE	--	CE	0

IFEL Fondazione ANCI

**Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale**

Piazza San Lorenzo in Lucina, 26

00186 Roma (RM)

Tel. 06.688161

Fax 06.6861842

www.fondazioneifel.it

e-mail: info@fondazioneifel.it

