

# **IFEL**

Fondazione ANCI

## **Capacità fiscali e fabbisogni standard: la nuova perequazione comunale per il 2017**

**Studi e Ricerche**



Fondazione ANCI

# **Capacità fiscali e fabbisogni standard: la nuova perequazione comunale per il 2017**

---

**Studi e Ricerche**

Il volume è stato realizzato da  
IFEL - Dipartimento Finanza Locale  
in collaborazione con REF Ricerche  
con il coordinamento di *Andrea Ferri*

I capitoli 1 e 3 sono stati redatti da  
*Larysa Anatoliivna Minzyuk*  
con la collaborazione di *Monia Favi*  
I capitoli 2 e 4 sono stati redatti  
da *Nicoletta Barabaschi*,  
*Claudia Peiti* e *Cesare Vignocchi*

Dipartimento Finanza Locale IFEL  
Tel. 06.68816210/214/218  
[finanzalocale@fondazioneifel.it](mailto:finanzalocale@fondazioneifel.it)  
[info@fondazioneifel.it](mailto:info@fondazioneifel.it)  
[www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)

Il volume è stato chiuso il 4 novembre 2016

ISBN 978-88-6650-145-9

La pubblicazione è liberamente scaricabile  
dal portale IFEL nei formati digitali  
dalla Sezione "Fondo di solidarietà comunale  
e perequazione" e dalla Sezione  
"Documenti e pubblicazioni"

Progetto grafico:  
*Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli*  
[cpalquadrato.it](http://cpalquadrato.it)

# Indice

|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>Introduzione</b> | 5 |
|---------------------|---|

## Capitolo 1

|  |    |
|--|----|
| <b>Il sistema perequativo comunale</b>   | 23 |
| 1.1 Il ruolo della perequazione nel sistema fiscale multilivello   | 25 |
| 1.2 L'assetto del sistema perequativo in riferimento ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario                             | 27 |
| 1.3 Evoluzione normativa in materia di perequazione comunale: dalla legge delega n. 42 del 2009 alla legge di stabilità 2015 | 30 |
| 1.4 Il Fondo di solidarietà comunale. Riparto storico e riparto perequativo  | 33 |
| 1.5 Schema perequativo e servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti solidi urbani   | 42 |
| Bibliografia   | 45 |

## Capitolo 2

|  |    |
|--|----|
| <b>I fabbisogni standard dei Comuni</b>                  | 47 |
| 2.1 Il percorso istituzionale e le finalità              | 49 |
| 2.2 Costo storico, fabbisogni e coefficienti di riparto  | 57 |
| 2.3 Le determinanti analitiche dei fabbisogni            | 73 |
| 2.4 Le principali novità dell'aggiornamento metodologico | 82 |
| Bibliografia   | 87 |

## Capitolo 3

|   |     |
|---|-----|
| <b>Le Capacità fiscali standard</b>   | 89  |
| 3.1 Scelte metodologiche  | 92  |
| 3.2 Scelte metodologiche nel contesto italiano: la standardizzazione del gettito con il metodo RTS e RFCA | 95  |
| Bibliografia  | 111 |

## Capitolo 4

|  |     |
|--|-----|
| <b>Il Questionario IFEL-SOSE: un patrimonio informativo oltre i fabbisogni</b> | 113 |
| 4.1. Le Unioni di Comuni. Diffusione, incidenza ed intensità                   | 115 |
| 4.2 Unioni di comuni - Appendice statistica                                    | 139 |
| 4.3 Il servizio Asili nido   | 151 |
| Bibliografia   | 169 |



## Introduzione

### **I tratti fondamentali della perequazione delle risorse comunali**

L'abbandono del criterio della cosiddetta "spesa storica" e l'avvio della perequazione delle risorse di base di cui i comuni possono disporre nell'esercizio del proprio ruolo istituzionale sono riconosciuti, insieme all'autonomia fiscale, quali pilastri della riforma in senso autonomistico imposta nel 2001 con la revisione del Titolo V della Costituzione e poi con la legge 42 del 2009. I fabbisogni standard e le capacità fiscali standard sui quali calibrare la perequazione sono stati poi elaborati in un percorso caratterizzato dall'abbandono di aspetti essenziali del cambiamento atteso (il sistema tributario comunale è oggi ben lontano dalle aspettative di efficienza ed autonomia) e dalle forti distorsioni dovute al cambiamento dei vincoli finanziari generali e dalla conseguente, intensa e prolungata riduzione di risorse complessive che il comparto ha subito tra il 2010 e il 2015.

L'ambiente nel quale si è sviluppato il lavoro sulla perequazione, di cui diamo conto in questo volume, è quindi storicamente segnato da una stagione di tagli, che abbiamo alle spalle forse definitivamente, ma che ha lasciato segni importanti, non tutti ancora compiutamente analizzati, nel corpo stratificato e disuguale dei comuni italiani.

Preme sottolineare, introducendo ad una lettura che propone necessariamente molti elementi tecnici, che perequazione ed autonomia sono due aspetti intimamente connessi. Concepire la perequazione senza risolvere i

nodi dell'autonomia fiscale e finanziaria significherebbe accettare un'illusione di sufficienza della tecnica - per quanto sofisticata - nelle decisioni locali di spesa, la cui efficienza è invece assicurata, con le imperfezioni ineliminabili di qualsiasi sistema decentrato, proprio dalla capacità di scelta delle comunità locali nell'acquisizione ed allocazione delle risorse pubbliche.

All'origine delle teorie della perequazione c'è infatti la consapevolezza che le basi fiscali di un sistema decentrato sono strutturalmente distribuite in modo "diseguale" cioè non corrispondente ad un'idea di funzionalità dei governi e dei servizi pubblici che il sistema articola localmente. L'intervento centrale serve dunque a trasferire la capacità fiscale in eccesso di taluni territori verso le aree che risulterebbero altrimenti penalizzate. È l'espressione di un compromesso, non sempre basato sulla perfetta conoscenza della dose di risorse necessaria per l'esercizio delle funzioni decentrate (i "livelli essenziali" o "normali"), ma sempre confidente in una capacità locale di auto-organizzazione che in qualche caso è chiamata a colmare i persistenti vuoti di conoscenza del decisore centrale. Criteri per la definizione delle risorse standard e strumenti di decisione "fiscale" locale (entrate proprie, investimenti, bilancio) si completano in un sistema che - come il nostro - aspira a tutelare l'autonomia politico-amministrativa dei territori.

I tratti fondamentali del sistema di fiscalità perequativa che attualmente governa il comparto comunale vengono ripercorsi nel volume. In primo luogo, il carattere esclusivamente "orizzontale" della perequazione, che non è basata, come inizialmente prospettato dalla riforma, su assegnazioni centrali (trasferimenti statali o compartecipazioni di comparto a tributi erariali), ma su quote di gettito fiscale formalmente assegnate a ciascun comune che vengono trattenute per la redistribuzione. Il perimetro della perequazione, inoltre, è finora limitato ai comuni delle regioni a statuto ordinario, tra i quali si perequano le risorse fiscali a partire dai due pilastri che sorreggono l'intero edificio. Spesso l'enfasi è stata spostata sul versante dei fabbisogni ma questo non deve andare a discapito delle capacità fiscali, egualmente importanti, che comportano la definizione di un gettito standardizzato di riferimento per ciascun ente.

L'idea centrale è molto semplice: bisogna determinare il fabbisogno di spesa sulla base delle specificità di domanda e di costo locali e quindi confrontare questa grandezza con le disponibilità di entrata - standardizzate e di base, escludendo l'influenza dello sforzo fiscale - di cui ciascun comune gode. Chi ha necessità superiori alle proprie disponibilità trarrà sostegno dalla perequazione, chi invece si trova nella situazione opposta dovrà dare il proprio contributo. Purtroppo nella condizione di perdurante crisi fiscale dello Stato, il sistema dei fabbisogni e delle risorse standard è divenuto un argomento per tagliare le disponibilità della finanza locale e questo ne ha snaturato il ruolo e la percezione sia presso i decisori centrali, che tra gli amministratori locali.

Implicitamente il sistema riserva ruoli e compiti al livello centrale e agli ambiti locali. Centralmente, come è stato fatto, si tratta di organizzare e coordinare amministrativamente l'intera operazione e decidere in via legislativa il grado di perequazione che si vuole garantire. Nel tempo, il sistema tende verso un maggiore utilizzo delle risorse standard a fini perequativi. Il trasferimento di risorse tra comuni "sovradotati" e comuni "sottodotati", ad esempio, si aggira prevedibilmente per il 2017 tra i 200 e i 250 milioni di euro, in corrispondenza di una quota di risorse perequate pari al 40% dell'obiettivo, in valore assoluto, circa 5,8 miliardi di euro.

Appena il *policy maker* centrale si sposta da queste attribuzioni specifiche e vuole costruire valutazioni di efficienza, confrontando fabbisogni e spesa storica, emerge un uso del tutto distorto dello strumento. È davvero banale ricordarlo, ma chi spende di più del proprio fabbisogno potrebbe aver deciso di offrire di più in qualità e quantità di servizi, mentre chi spende meno può garantire molto meno alla propria cittadinanza. Questo spazio di giudizio va lasciato al gioco democratico della dialettica locale. Sono i cittadini che nel confronto con l'amministrazione devono formarsi questo giudizio e sono gli unici che dispongono dell'esperienza concreta necessaria per valutare l'efficienza o meno dell'azione amministrativa locale. D'altro canto, nessuno è così ingenuo da non vedere i possibili intralci a questa dialettica locale, ma proprio per questo l'amministrazione centra-



le deve costruire le basi informative utili ad innalzarne la qualità. Appena lo Stato travalica questi limiti e tenta di sovrapporsi al giudizio dei cittadini si determina una pericolosa distorsione negli equilibri istituzionali.

L'impossibilità di costruire giudizi di efficienza discende proprio dalla strumentazione impiegata per analizzare molte delle funzioni comunali. La difficoltà a misurare l'*output*, tipica ad esempio nel caso delle funzioni generali, rende impossibile emettere questo giudizio. Il fabbisogno è determinato sulla base delle esigenze strutturali di ogni singolo comune e delle sue comprovate specificità di costo, per molti servizi attraverso quelle che tecnicamente sono chiamate *funzioni di spesa*.

Diverso è il caso in cui l'analisi ha potuto avvalersi dell'utilizzo di robuste misurazioni dell'*output*, come per l'Asilo nido, l'Istruzione, i Rifiuti. Per questi tre servizi sono state impiegate quelle che tecnicamente vengono indicate come *funzioni di costo*. In questo caso l'analisi dice quanto si spende a fronte di quanto si è fatto, ma i risultati vanno presi con grande cautela. A parità di lattanti che usufruiscono dell'asilo nido, di bambini che godono del servizio di mensa comunale, il comune che spende di più è inefficiente? Forse sì, ma forse ha deciso di offrire servizi di qualità superiore. Da chiarire ad ogni buon conto che il sistema non è certo costruito per riconoscere in sede perequativa questa maggiore qualità che deve essere invece pagata dalla cittadinanza da cui possibilmente è stata richiesta. Ma la domanda resta e l'unico modo per rispondere è che i cittadini sappiano che per singolo utente si spende di più o di meno e che siano loro e nessun altro ad emettere il giudizio se la maggiore spesa sia giustificata.

Affermato questo principio generale di attribuzione di prerogative, in realtà il meccanismo riserva esplicitamente una leva di ulteriore intervento al decisore centrale, in quanto consente di garantire di più a chi fa di più e questo è attuato in diversi modi. In generale, ciò è possibile dove il servizio offerto si presta ad una credibile misurazione in termini di *output*. Più specificamente, ove è disponibile una misurazione precisa dell'*output* stesso, del prodotto/servizio offerto, il fabbisogno è determinato in base

ai bambini che di fatto godono dell'asilo nido, degli alunni che usufruiscono del servizio di mensa, dei quintali di rifiuti urbani raccolti. Ove è possibile solo una misurazione di tipo dicotomico, il fabbisogno ne tiene conto, come nel caso della presenza di una struttura residenziale di natura socio-assistenziale o del servizio di Metropolitana nel Trasporto pubblico locale TPL delle grandi città. Il tutto valorizzato a prezzo e qualità medi. Vi è un ulteriore tratto fondamentale che occorre richiamare. Oltre a non potere fornire in generale informazioni circa l'efficienza, le tecniche impiegate in larga misura offrono delle *relatività*, per cui data una spesa complessiva è possibile determinarne l'allocazione "ottima". Ciò non implica alcun giudizio circa l'adeguatezza della spesa o dell'attribuzione di risorse, se non il fatto che il fabbisogno è determinato in base al suo valor medio opportunamente contestualizzato.

### **L'avvio del sistema perequativo**

Se questi sono i tratti generali, il sistema perequativo incorpora scelte decisive circa la sua natura redistributiva, scelte che sono venute delineandosi nel corso del tempo. Le diverse norme attuative via via intervenute dopo la riforma costituzionale del 2001 segnano altrettante tappe del percorso, componendo un mosaico che ha via via normato e definito il metodo dei fabbisogni standard, le capacità fiscali e l'avvio della perequazione.

Il quadro per l'elaborazione fabbisogni standard è stato delineato dal D.Lgs. n. 216 del 2010, con un'ispirazione fortemente partecipativa. Oltre al ruolo di indirizzo della Copaff (Commissione paritetica per l'applicazione del federalismo fiscale), la struttura tecnica era ed è tuttora individuata nella Sose, società governativa nata per l'elaborazione degli studi di settore, con l'indicazione dell'IFEL quale partner scientifico, in grado di apportare un contributo ai lavori rigorosamente tecnico, ma con un punto di vista orientato alle pluralità istituzionali e territoriali che compongono il campo dei comuni italiani.

È con la legge di stabilità per il 2013 che inizia a delinearsi l'assetto attuale. La legge istituisce, infatti, il fondo di solidarietà comunale (FSC)

in sostituzione del fondo preesistente, stabilendo che il suo riparto debba tener conto dei costi e fabbisogni standard (criteri perequativi), della variazione di gettito dovuta alla diversa attribuzione del gettito dell'IMU tra comuni e Stato e delle variazioni nelle risorse disponibili comunali in seguito alla soppressione del precedente fondo (criteri compensativi).

L'avvio dell'applicazione dei criteri perequativi ancorati ai fabbisogni standard viene previsto, ma subito rimandato, in parte considerando i tagli sempre più incidenti sulle risorse comunali e soprattutto per la necessità di integrare i fabbisogni con le capacità fiscali standard, non ancora stabilite. È dunque nel 2015 che la perequazione muove il primo passo nell'ambito della ripartizione del FSC. Il riparto del fondo, in coerenza con un principio di gradualità nella sostituzione del modello vigente, mantiene l'attribuzione di una quota delle risorse inizialmente maggioritaria in base al metodo storico, mentre la restante quota, progressivamente crescente, viene demandata al sistema perequativo fondato su fabbisogni e capacità fiscali. Il peso della quota perequativa è fissato al 20% per l'anno 2015, per poi passare al 30% per il 2016, al 40% per il 2017 e al 55% per il 2018.

Il fondo viene alimentato dai comuni con la trattenuta di una parte del gettito standard derivante dall'IMU (38,23% nel 2015, il 24,43% dal 2016) e la dimensione complessiva delle risorse del FSC è determinata dall'ammontare delle risorse comunali di riferimento, fiscalizzate e al netto delle decurtazioni imposte al comparto comunale a seguito dei tagli. Un ultimo elemento riguarda infine il *target* perequativo, l'ammontare complessivo delle risorse oggetto della perequazione. Esso viene definito considerando il 45,8% delle capacità fiscali complessive, le quali oltre all'IMU e alla TASI comprendono i gettiti standardizzati da addizionale comunale IRPEF, dai tributi comunali minori e dalle tariffe.

Infine, sempre sul sentiero di gradualità nell'applicazione del nuovo sistema, è stato previsto dal 2016 un *correttivo statistico* volto a mitigare l'effetto della perequazione per i comuni che risultavano fortemente penalizzati dal nuovo sistema. Con il disegno di legge di Bilancio 2017 si ipotizza

la conclusione del percorso nel 2021, anno nel quale si dovrà arrivare al 100% della capacità fiscale perequata nella misura del *target*, che verrebbe portato al 50% della capacità fiscale complessiva. Il compimento del percorso porterebbe quindi a redistribuire sulla base dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard circa 16 miliardi di euro, un ammontare sostanzialmente pari ai trasferimenti statali del 2010, che rappresenta oggi ben il 43% della spesa corrente comunale dei comuni delle RSO, esclusi gli oneri del servizio Rifiuti.

L'introduzione di tagli di risorse per circa 9 miliardi di euro, applicati sulla base di criteri diversi (spesa per beni e servizi intermedi, base imponibile dell'IMU, trasferimenti statali pregressi, per citare i principali), unitamente al ricorso al prelievo fiscale aggiuntivo da parte dei comuni, ha inciso profondamente anche sotto il profilo distributivo sulle risorse effettivamente disponibili per ciascun comune. Gli effetti della perequazione, in itinere e a regime, devono pertanto essere oggetto di attento esame e il governo del sistema impone la disponibilità di strumenti di flessibilizzazione per assicurarne la sostenibilità e la tenuta complessiva. Ne è un esempio l'analisi della perequazione 2015-16 sui comuni di popolazione inferiore a 5mila abitanti, che riportiamo nel capitolo 1. Sulla base di queste considerazioni, desta preoccupazione la prospettiva, contenuta nel ddl Bilancio 2017, di abbandonare la possibilità di arricchire lo schema perequativo con correttivi collegati agli effetti osservati sulle diverse fasce di comuni. Gli interventi di mitigazione delle penalizzazioni eccessive registrate nei primi due anni di avvio per alcune centinaia di enti hanno concorso al successo del percorso perequativo avviato nel 2015 e dovranno essere via via calibrati con riferimento al concreto impatto della perequazione, tanto più considerando l'intervento di possibile destabilizzazione dovuto ai cambiamenti metodologici, in particolare sui fabbisogni standard, di cui si dà ampiamente conto in questo volume.

### **Il versante dei fabbisogni**

Il progressivo spostamento da una attribuzione di risorse ancorate al criterio della spesa storica verso un articolato sistema di fiscalità perequa-

tiva ha compiuto un ulteriore passo avanti con la revisione della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard, approvata nel settembre 2016 dalla nuova Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS). La tempestività con cui è stato possibile produrre l'aggiornamento consente di incardinare stabilmente questa strumentazione nel ciclo di bilancio dei comuni per il 2017. Nonostante i tempi davvero stretti, è stato possibile migliorare e rendere più robusta l'intera costruzione e a queste novità metodologiche è dedicato un capitolo del presente volume.

Alla fine di marzo 2015 è stata resa disponibile la prima edizione dei fabbisogni standard per i comuni, nel marzo 2016 la seconda che consisteva in un aggiornamento dei dati di riferimento, mentre la più recente versione, una più profonda revisione metodologica, si applicherà alla ripartizione del FSC del 2017, che porterà la quota di risorse oggetto di perequazione dal 30 al 40%.

La determinazione dei Fabbisogni è stata ottenuta applicando due diverse configurazioni economiche, dette rispettivamente *funzione di spesa* e *funzione di costo*. Accanto ad esse, nella metodologia recente si è introdotta altresì una funzione di spesa aumentata, una soluzione tecnica individuata per sopperire alla necessità, più volte espressa nel corso degli anni, di attribuire un maggior fabbisogno ai comuni "che fanno di più", seppur nell'impossibilità di costruire delle vere e proprie funzioni di costo.

Rimandando al capitolo dedicato gli aspetti più tecnici, nelle più recenti elaborazioni i fabbisogni standard sono stati determinati applicando in via prioritaria il metodo della funzione di spesa, solo in due casi quello della funzione di spesa aumentata (Servizi sociali e Trasporto pubblico locale) e in tre casi quello della funzione di costo (Asilo nido, Istruzione e Rifiuti).

Le rappresentazioni grafiche mostrano efficacemente come il valore dei fabbisogni tracci una media lungo i dati storici, abbattendone in parte la variabilità e rendendo evidenti le caratteristiche salienti nella tecnologia di produzione e del contesto di erogazione dei diversi servizi. Se da un

lato, infatti, i fabbisogni mantengono l'eterogeneità tipica del fenomeno analizzato (si pensi semplicemente alla diversità nei fabbisogni tra enti piccoli e grandi), dall'altro lato consentono di estrarre dai dati storici un comportamento-tipo, non essendo altro che una media contestualizzata rispetto ad una serie di variabili ritenute di interesse per il servizio stesso.

Per cinque funzioni, vale a dire Amministrazione, Viabilità e territorio, Polizia locale, Servizi sociali e Rifiuti, si osserva una decisa regolarità di andamento del fabbisogno lungo la dimensione. Si vede ad esempio, come nell'Amministrazione e nella funzione di Viabilità e territorio il fabbisogno decresce lungo la dimensione demografica fino ai 10.000 abitanti per poi mantenersi su un livello uniforme nelle classi demografiche successive. Al contrario per la Polizia locale e per i Servizi sociali il fabbisogno risulta crescente lungo le classi demografiche a partire rispettivamente dai 10.000 e i 5.000 abitanti. Non meno interessanti sono poi le economie che si generano nel servizio Rifiuti: il fabbisogno dapprima decresce all'aumentare della dimensione fino a 5.000 abitanti, si mantiene su livelli bassi fino ai 20.000 abitanti per poi riiniziare a crescere lungo le classi successive.

Alcune importanti caratteristiche sono osservabili anche per le rimanenti funzioni, quali appunto il TPL, ma anche Istruzione e Asili nido. Per il TPL si osserva come il fabbisogno pro capite riproduce la dicotomia osservata nella tipologia di servizio offerto, con valori che si mantengono su livelli inferiori ai 50 euro fino ai 50.000 abitanti per poi posizionarsi su valori più che doppi dai 50.000 abitanti in poi. Relativamente all'Istruzione, i fabbisogni mostrano, come di consueto, un maggior addensamento dei comuni attorno al dato nazionale (circa 650 euro per bambino in età). Un valore più alto viene invece assegnato ai comuni piccoli e grandi, con un fabbisogno che tende invece a ridursi nei comuni di dimensione compresa tra i 5.000 e i 60.000 abitanti. Il servizio di Asilo nido, infine, presenta un fabbisogno che si posiziona, seppur con grande variabilità, a circa 6.000 euro per bambino fino ai 10.000 abitanti e sui 10.000-12.000 euro nelle classi successive.

In ogni caso, nell'osservare questi andamenti lungo la dimensione va tenuto presente che il set di servizi concretamente offerti si modifica in modo rilevante. Questa grande eterogeneità costituisce un ulteriore elemento di cautela ogniqualvolta ci si arrischia ad emettere giudizi approssimativi circa il grado di efficienza di un comune.

Le determinanti da cui originano i differenziali comunali di fabbisogno costituiscono un set molto articolato e ricco di variabili. Innanzitutto la demografia, rappresentata dalla popolazione residente e da alcune specifiche caratteristiche della stessa, è alla base di tutte le funzioni di spesa. Al tempo stesso, le caratterizzazioni territoriali, come la superficie del comune ma anche la lunghezza delle strade o il livello altimetrico, assumono un contributo più significativo nelle Funzioni in cui i servizi offerti sono maggiormente legati all'aspetto territoriale (Viabilità e Territorio, TPL).

Le specificità della domanda riguardano, invece, trasversalmente tutte le funzioni, comprendendo tutti gli elementi che per ciascuno dei diversi servizi ne approssimano appunto la domanda e, come tali, differiscono a seconda della tipologia di utenza cui l'attività comunale si rivolge. Ad esempio, nella Viabilità e territorio, tra le specificità della domanda rientrano il numero di veicoli circolanti, la numerosità delle unità economiche locali, ma anche i punti luce mantenuti.

Vi sono poi le caratteristiche del servizio, ovvero variabili che rappresentano le scelte più propriamente gestionali; è il caso ad esempio di alcuni elementi atti a cogliere il grado di esternalizzazione (la quota di pasti forniti direttamente nel servizio di Istruzione o il numero di utenti di asili nido gestiti esternamente) o addirittura la presenza/assenza di alcuni parti del servizio stesso (ad esempio, la presenza di tram e metro nel TPL).

Infine, l'*output* del servizio compare unicamente nelle funzioni di costo, cioè Istruzione, Asili nido e Rifiuti. Per la funzione di Istruzione, ad esempio, le determinanti comprendono i diversi *output* della funzione stessa, che si configurano per una molteplicità di servizi di supporto all'attività edu-

cativa: gli utenti della mensa, quelli trasportati, quelli dei centri estivi, ma anche i metri quadri di superficie delle scuole. Per l'Asilo nido le determinanti incluse attengono invece sia agli utenti che alle loro caratterizzazioni, quali la quota di utenza che fruisce del servizio di refezione, del tempo parziale o gli utenti lattanti. Per la Raccolta e Smaltimento Rifiuti si tratta infine delle tonnellate di rifiuti urbani e della quota di raccolta differenziata.

Uno sguardo generale al rapporto tra il fabbisogno complessivo e la spesa storica evidenzia poi effetti contenuti dei fabbisogni sulle classi demografiche, ovvero, com'era auspicabile, il meccanismo dei fabbisogni standard non ha introdotto particolari distorsioni dimensionali. Unica eccezione riguarda i comuni sopra i 250.000 abitanti per i quali si osserva una sistematica riduzione del fabbisogno rispetto allo storico. Ai comuni tra i 5.000 e i 60.000 abitanti viene invece, nel complesso, assegnato un fabbisogno più alto rispetto al dato storico di riferimento.

Il confronto tra le diverse applicazioni nel corso del tempo dei fabbisogni restituisce risultati nel complesso confortanti, delineando una buona gradualità nel percorso di aggiornamento. Questo è un risultato importante per il quale l'IFEL si è fortemente impegnato. La razionalità dello strumento tecnico deve tener conto delle tempistiche di adattamento dei fenomeni reali. Ma quanto ottenuto non basta e su questo occorre continuare ad insistere. In effetti si vede come nel corso del tempo accanto ad un consistente 41% di comuni per cui l'operazione fabbisogni standard ha individuato un percorso stabile nel tempo, un non trascurabile 10% di comuni è stato destinatario di un segnale "instabile" nel tempo. Dove l'instabilità del segnale viene concretamente misurata quando ad un comune viene indicato un fabbisogno più alto (basso) dello storico in una applicazione e un fabbisogno più basso (alto) dello storico nell'applicazione successiva. Rimane poi un considerevole 48% di comuni per i quali l'operare dei fabbisogni standard riconosce, da un riparto all'altro, una accentuazione (32%) o una correzione del segnale fornito (26%), seppur con una coerenza nell'andamento di fondo complessivo. Ciò significa, ad esempio, che in tale quota ricadono comuni che nell'edizione 2016 vede-



vano loro assegnato un fabbisogno più alto rispetto ad dato storico, a sua volta corretto al rialzo dall'edizione 2017.

### **La capacità fiscale standard**

Il tema delle capacità fiscali appare costantemente sacrificato nel dibattito pubblico sulla perequazione, pur rivestendo un ruolo essenziale. Con il termine capacità fiscale si intende il gettito potenziale derivante dalle entrate proprie che un ente è in grado di produrre. Si possono utilizzare due diversi modelli per l'individuazione del gettito potenziale; il primo caratterizzato dall'utilizzo di informazioni analitiche sulle basi imponibili e sulle aliquote legali (*Representative Tax System, RTS*), il secondo basato su un'analisi di tipo statistico, in cui partendo dal gettito effettivo e contestualizzandolo rispetto a variabili *proxy* delle basi imponibili, delle scelte degli enti locali e delle condizioni economiche generali del territorio, si ottiene il gettito standard (*Regression-based fiscal capacity, RFCA*).

Data la disponibilità delle informazioni e tenendo conto delle specificità di ciascuna tipologia di entrata, si è scelto di procedere alla standardizzazione del gettito di IMU, TASI e dell'addizionale comunale IRPEF seguendo il primo approccio (RTS); il secondo metodo (RFCA) è stato invece utilizzato per standardizzare il gettito relativo alle imposte e tasse minori e alle tariffe per i servizi a domanda individuale, ad esclusione della Tari, nel loro complesso confluite nella capacità fiscale residua.

Si osserva una certa omogeneità tra comuni nell'incidenza dei gettiti standard delle diverse componenti della capacità fiscale; ovvero le quote di IMU, TASI, ecc. sul gettito totale risultano pressoché simili lungo il territorio nazionale. Dal Sud al Nord la componente principale del gettito è rappresentata dalle entrate standard dell'IMU e della TASI, anche se si evidenzia una più marcata incidenza del gettito relativo a tali tributi nei comuni della Liguria e in Puglia. La seconda componente più grande è poi rappresentata dalle entrate residuali, tributarie ed extra tributarie.

Oltre alla scelta tecnica sui metodi di misurazione, la determinazione della

capacità fiscale implica una serie di decisioni di carattere politico. Si tratta in primo luogo di stabilire la dimensione aggregata delle capacità fiscali la quale, confrontata con il totale dei fabbisogni standard, indica quante risorse confluiscono nel meccanismo perequativo. La stessa decisione di inserire l'addizionale comunale all'IRPEF e dei tributi minori, dovuta alla loro applicazione molto diffusa tra i comuni, è frutto di una scelta, in quanto si tratta di voci non obbligatorie e quindi, a rigore, qualificabili nel loro complesso come "sforzo fiscale" autonomamente esercitato dal comune. Inoltre, come è emerso a seguito della prima applicazione del 2015, alcune variabili comprese nel modello di standardizzazione della capacità fiscale residua possono avere effetti inaspettati e distorsivi, con particolare riferimento agli enti di piccole dimensioni. È il caso della fondamentale variabile "reddito" la cui misura di riferimento è stata modificata con l'aggiornamento applicato dal 2016 per evitare che un ridottissimo numero di redditi molto elevati potesse influenzare in modo abnorme la determinazione delle capacità fiscali standard negli enti con popolazione fino a 5mila abitanti.

### **Il patrimonio informativo del Questionario**

Il Questionario IFEL- SOSE raccoglie le informazioni necessarie alla determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali dei comuni. Rappresenta una fonte informativa molto ricca che permette di integrare i dati contabili contenuti nel Rendiconto al bilancio con indicazioni di tipo gestionale non reperibili da altre fonti istituzionali.

L'esigenza principale che ha portato alla predisposizione di una rilevazione integrativa è stata la necessità di rendere uniformi le modalità di contabilizzazione delle principali voci di spesa. Il Questionario IFEL-SOSE nasce dunque con lo scopo di ricostruire la spesa storica effettivamente necessaria alla produzione dei servizi comunali, attraverso la riclassificazione e l'attribuzione delle differenti risorse impiegate alle funzioni di effettivo utilizzo.

La ricchezza di questo strumento però non si limita alla riclassificazione delle spese, in quanto consente la rilevazione - con criteri uniformi lungo

la geografia e la dimensione demografica - di informazioni non altrimenti disponibili. Il Questionario permette di indicare, per ciascuna funzione, le differenti tipologie di risorse utilizzate, di servizi prodotti e le modalità gestionali adottate per la loro realizzazione. Più specificatamente, si tratta delle unità di personale, dei mezzi strumentali (autoveicoli, postazioni informatiche, ecc..), degli edifici (scuole, strutture di assistenza comunitarie e residenziali, ecc..) da un lato; del numero di utenti serviti o della porzione di utenti che usufruiscono delle differenti tipologie di servizio (utenti del servizio di refezione, trasporto, ecc..) dall'altro. Ma anche delle modalità gestionali adottate, inerenti la scelta di produrre ciascun servizio in economia o tramite esternalizzazioni o in forma associata con altri comuni.

Si è trattato di un grande sforzo richiesto ai comuni, che dopo la prima edizione è stato via via semplificato fino alla versione in corso di invio alla data di chiusura di questo testo, molto più snella anche di quella, già ridotta, utilizzata nel 2015. Ma le informazioni raccolte con il Questionario IFEL- SOSE, oltre a rappresentare la base ineludibile per l'individuazione dei fabbisogni costituiscono oggi un grande patrimonio informativo che getta luce sui tanti aspetti gestionali e produttivi dei servizi comunali. Due sezioni di questo volume utilizzano questi dati innanzitutto per rendere ai comuni stessi un bilancio delle modalità associative adottate, in particolare relativamente alla forma dell'unione. Si è poi ritenuto di approfondire anche la presenza degli Asilo nido, lungo diverse dimensioni di copertura: la quota di comuni che hanno attivato il servizio, la quota di popolazione servita in strutture, la quota di utenti serviti tramite *voucher* e così via. A questi temi è dedicato il Capitolo finale del volume.

In tema di unioni, scontando il fatto che la tipologia di rilevazione è limitata alle regioni a statuto ordinario e alle sole funzioni fondamentali emerge innanzitutto un risultato di tutto rilievo, desumibile solo da questa rilevazione. Da un'anagrafica di circa 500 unioni, solo poco meno della metà risulta "attiva" in tale ambito. A partire da questa evidenza, si propongono tre diverse misure della presenza delle unioni sul territorio. La prima, relativa alla quota di comuni associati in unione rispetto ai comuni totali,

ha lo scopo di cogliere la *diffusione* del fenomeno. La seconda, calcolata come la quota di popolazione che risiede nei comuni associati rispetto alla popolazione complessiva, è utilizzata come indice del grado di incidenza di questo strumento gestionale. La terza, individuata per fornire un'indicazione dell'intensità nell'utilizzo della forma associativa tra servizi, è calcolata come quota di popolazione servita in unione in ciascun servizio rispetto alla popolazione complessiva.

In secondo luogo, si sono studiate le *caratteristiche* dei comuni e delle unioni, sia in termini di dimensioni che in termini di servizi forniti. Alla formazione delle unioni concorrono principalmente comuni di piccola dimensione, con un ruolo rilevante sia dei comuni sotto i 1.000 abitanti (circa il 30% dei comuni totali) sia dei comuni tra i 1.000 e i 3.000 abitanti e principalmente distribuite nelle Regioni del centro e settentrionali, indipendentemente dal servizio. La maggior parte delle unioni si caratterizza poi per una popolazione complessiva che varia nell'intorno dei 10.000 abitanti e risulta attiva per un numero limitato di servizi fondamentali: circa il 35% delle unioni svolge un servizio e un altro 35% unioni svolge da 2 a 4 servizi.

In terzo luogo, si è individuata una misura della *complessità organizzativa*, calcolata in base alla numerosità dei comuni associati in unione nei diversi servizi. Si è osservato che sono più numerose le unioni composte da pochi comuni, con una prevalenza di 2-4 comuni per nione. Questa evidenza vale trasversalmente per tutti i servizi portando a concludere che non sussistono marcate differenziazioni nel numero di comuni coinvolti in base alla tipologia di servizio.

L'analisi delle informazioni relative all'offerta del servizio Asili nido da parte delle amministrazioni comunali delle Regioni a statuto ordinario non esaurisce il tema dell'intervento sulla prima infanzia, in considerazione dell'esistenza di altri attori coinvolti, istituti privati e/o religiosi, che, in relazione a consuetudini storiche o sociali sono attivi in modo ampio e differenziata sul territorio.

I comuni che nel 2013 hanno offerto il servizio Asili nido alla propria cittadinanza sono il 35% dei rispondenti (circa 2.130 enti su 6.052), dove i comuni che partecipano attivamente alla gestione del servizio Asili nido sono 1.708, l'80% del totale, mentre il restante 20% supporta il servizio con contributi monetari o in natura.

Nell'ambito della "partecipazione attiva", è la gestione in forma esternalizzata a essere privilegiata, con il 32% dei comuni che si affida a strutture esterne. La gestione mista viene scelta da circa il 18% dei comuni, mentre solo il 14% dei comuni svolge il servizio in via prevalentemente diretta con coinvolgimento di personale comunale anche nell'attività educativa. La gestione in forma associata interessa, infine, circa il 16% dei comuni. Sotto il profilo dimensionale, il numero di comuni che hanno attivato il servizio cresce regolarmente al crescere della popolazione. Anche la scelta della modalità gestionale presenta delle regolarità dimensionali. La complessità legata ad una gestione mista ne fa la modalità prevalente adottata dai comuni con oltre 20.000 abitanti. Al contrario la modalità gestionale in associazione è la preferita dei piccolissimi comuni.

Nell'ambito invece del servizio "a supporto", la maggior parte degli enti inclusi in tale gruppo eroga esclusivamente contributi monetari, mentre quasi un quarto di essi partecipa con contributi in natura alla produzione del servizio stesso.

Un ultimo aspetto indagato attiene, infine, la dimensione dell'offerta di servizi comunali sul territorio, misurata rapportando gli utenti serviti o i beneficiari di voucher rispetto alla popolazione in età, ovvero i bambini fino a due anni. Emerge che a livello nazionale i bambini in età che hanno beneficiato di un posto di asilo nido comunale o privato convenzionato sono circa l'11%, mentre i voucher presentano un tasso di copertura pari all'1.6% della popolazione in età.

L'attività di IFEL sul sistema perequativo e in particolare sulle elaborazioni relative ai fabbisogni e alle capacità fiscali non si esaurisce nel lavoro

tecnico di elaborazione dei dati e di collaborazione nella realizzazione dei questionari, né nella divulgazione - pur importante - dei metodi, dei criteri e delle condizioni di attuazione della perequazione, di cui questo volume vuol essere un esempio. I passi finora compiuti danno una maggiore stabilità al percorso perequativo, che verrà comunque ulteriormente modificato, a partire dalla revisione della metodologia di calcolo delle capacità fiscali prevista per il prossimo anno.

C'è ancora molto da fare per costruire e diffondere, anche tra i decisori politico-istituzionali, una comprensione più approfondita di come incidono le principali variabili considerate sul comparto comunale e sulle sue principali segmentazioni, ma anche nella qualificazione di ciascun comune all'interno del sistema. Per quanto siano ineliminabili le complessità tecniche, impegno costante dell'IFEL è quello di fornire agli amministratori ed operatori dei comuni strumenti di analisi della propria "posizione" nella perequazione, favorendo un dibattito che è finora rimasto troppo confinato nel ristretto circolo degli addetti ai lavori. Siamo quindi nel mezzo di una riforma di ampia portata e siamo certi che la piena realizzazione del percorso trovi in questa maggiore consapevolezza uno dei principali fattori di successo.

Andrea Ferri  
*Responsabile Dipartimento  
Finanza locale IFEL*



# **Il sistema perequativo comunale**

1





## 1.1 Il ruolo della perequazione nel sistema fiscale multilivello

Qualsiasi programma di perequazione interterritoriale è sempre complementare al processo di decentramento fiscale. In un paese unitario, la medesima imposizione fiscale e il medesimo programma di spesa applicati su tutto il territorio costituiscono un intervento implicito di perequazione. Nei sistemi fiscali multilivello, i trasferimenti perequativi sono chiamati a correggere le disparità territoriali nella capacità di produrre servizi pubblici locali. Tali disparità emergono in ragione di una disomogenea distribuzione delle basi imponibili, delle risorse e delle capacità produttive ma possono derivare anche da diverse condizioni climatiche, topologiche e socioeconomiche.

La correzione degli squilibri fiscali tra i territori, grazie ai trasferimenti perequativi, ha come *ratio* la cosiddetta equità orizzontale, ovvero l'obiettivo che i cittadini sottoposti a livelli simili di tassazione abbiano accesso agli stessi livelli di servizi indipendentemente dalla loro residenza (Buchanan, 1950; Broadway, 2001). Nel contesto del federalismo fiscale però, il concetto di equità orizzontale si avvicina al concetto di equità territoriale o equità fiscale che consiste nell'eliminazione dei benefici fiscali netti (*net fiscal benefits*, Broadway, 2004) tra i territori. Seguendo un importante articolo di Tiebout (1956), se l'offerta dei servizi pubblici si

differenza tra le giurisdizioni, gli individui massimizzano le proprie utilità trasferendosi nelle località che al meglio soddisfano le loro preferenze (il cosiddetto *voting by feet*). La perequazione fiscale nel senso di equità fiscale non deve eliminare tali diversità, ma deve provvedere a distribuire le risorse tra i territori in modo che essi possano soddisfare gli standard nazionali comunque definiti senza però essere tenuti a farlo (Broadway, 2004). Proprio per questo i trasferimenti fiscali sono sempre e comunque, nelle diverse impostazioni teoriche, senza vincolo di destinazione.

La perequazione fiscale è espressione di una solidarietà condivisa tra i territori, i quali, in virtù delle proprie diversità, possono essere portatori di istanze politiche molto diverse. La creazione di un sistema di relazioni perequative è dunque l'esito di un compromesso politico, spesso molto specifico al contesto nazionale, da non intendersi tuttavia come una specie di accordo in cui i ricchi contribuiscono in modo caritatevole alle carenze dei poveri. L'eliminazione dei benefici fiscali netti tra le giurisdizioni rende il sistema fiscale neutro rispetto alla residenza (Buchanan, 1950 e 1952; Bird and Vaillancourt, 2010) creando dunque i presupposti per un'allocazione delle risorse in funzione degli incentivi di mercato e non di quelli fiscali (Wilson, 2003).

Esistono numerosi approcci alla perequazione fiscale. I programmi perequativi espliciti possono essere orizzontali o verticali, in base ai differenziali di capacità finanziaria o di fabbisogni, ricavati dalla spesa o dai costi di produzione dei servizi. Gli schemi perequativi verticali hanno l'obiettivo di eliminare gli squilibri fiscali di carattere verticale, come nel caso in cui il potere decisionale nella spesa è decentrato ai governi locali, ai quali però il sistema di prelievo non fornisce le risorse finanziarie necessarie. In tal caso i trasferimenti di riequilibrio avvengono tra lo Stato e le amministrazioni locali. Nel caso della perequazione orizzontale, i trasferimenti si realizzano tra i governi sub-centrali dello stesso livello. Nonostante tali schemi perequativi siano teoricamente interscambiabili, poiché in grado di riprodurre gli stessi esiti redistributivi, essi si differenziano sia per la difficoltà di implementazione che per gli incentivi che creano.

L'implementazione della perequazione orizzontale richiede generalmente maggiore coesione politica tra i territori. I flussi finanziari tra gli enti locali di pari livello sono direttamente osservabili, il che favorisce una chiara percezione di chi è il beneficiario e chi è il contribuente del riparto. Nei programmi di perequazione verticale, invece, la gestione delle risorse è sganciata dalla responsabilità del loro reperimento, e potrebbe pertanto portare a un uso poco efficiente delle risorse pubbliche da parte degli amministratori locali, oltre a una minore consapevolezza da parte dei cittadini del reale costo dei servizi pubblici locali. Tra i vantaggi di quest'ultimo tipo di perequazione rientra senz'altro la capacità dello Stato di imporre una maggiore armonizzazione delle aliquote e di eliminare le esternalità negative dalla competizione fiscale (Broadway, 2004).

Per quanto riguarda i criteri perequativi possibili, ovvero fabbisogni di spesa e capacità fiscale, a livello mondiale si adotta generalmente un *mix* di entrambi, sbilanciato a seconda dei casi verso l'uno o l'altro indicatore. Sebbene i trasferimenti perequativi rappresentino uno strumento di politica fiscale molto diffuso, non esiste una letteratura economica consolidata sul modello di perequazione ottimale (Oates, 1999). La teoria economica delle perequazioni tende a convergere sull'idea che così come non esiste un solo modo di governare un Paese attraverso un sistema fiscale multi-livello, non può esistere neanche un solo modello perequativo ottimale. L'obiettivo dei *policy makers* è quindi il disegno di un sistema di relazioni finanziarie in grado di perseguire gli obiettivi della perequazione territoriale incentivando contemporaneamente gli amministratori locali ad utilizzare adeguatamente le risorse, siano esse pubbliche o ottenute attraverso l'esercizio dello sforzo fiscale. Nel far questo essi dovranno chiaramente partire dal contesto nazionale ma anche tutelare le autonomie locali.

## **1.2 L'assetto del sistema perequativo in riferimento ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario**

La legge n. 3 del 2001 ha modificato il Titolo V della Costituzione, introducendo una serie di rilevanti elementi innovativi in tema di autonomie locali

e federalismo fiscale. In particolare, si stabilisce che i governi sub-centrali (le Regioni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni) devono avere a disposizione tributi propri, altre forme di entrate (extra-tributarie) nonché compartecipazioni al gettito di tributi erariali. Tali fonti di entrata, unitamente ai trasferimenti perequativi, devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni loro conferite. I trasferimenti ammessi, oltre a quelli destinati alla perequazione, possono essere esclusivamente di carattere speciale e aggiuntivo, indirizzati a particolari obiettivi di politica economica e sociale, oppure rivolti al soddisfacimento di esigenze di natura straordinaria. Inoltre, secondo la Costituzione, i trasferimenti perequativi devono essere liberi da vincoli di destinazione, come stabilito dall'articolo 119, comma 3.

Questo nuovo articolo sancisce quindi il superamento del sistema di finanza locale basato sul criterio della spesa storica e sulla finanza derivata, in cui le risorse finanziarie non sono stabilite e gestite dagli enti territoriali che erogano servizi, ma derivano in larga parte dallo Stato. Il nuovo articolo 119, insieme all'articolo 117, attribuisce allo Stato, in via esclusiva, la potestà di disciplinare il nuovo sistema tributario. Nell'auspicio del legislatore costituente, tale sistema deve essere in grado di responsabilizzare gli amministratori locali, rafforzare il controllo da parte dei cittadini e introdurre meccanismi premianti o incentivi all'efficienza mai prima posti in essere.

La successiva legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, pone le basi per la costruzione di un nuovo sistema perequativo per le autonomie territoriali “... *garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale*”.

Il Fondo di solidarietà comunale rappresenta oggi il fondo per il finanziamento dei Comuni con finalità di perequazione. L'articolo 1, commi 380-380-quater, della legge n. 228 del 2012, stabilisce che esso deve essere ripartito, limitatamente ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario, per una quota parte secondo logiche di tipo perequativo, sulla base dei fabbisogni standard nonché delle capacità fiscali (quest'ultimo riferimento è introdotto dall'articolo 14, comma 1, lett. a), del D.L. n. 16 del 2014). A par-

tire dal 2015, sulla base delle recenti modifiche apportate a tale disciplina dall'articolo 3, comma 3, del D.L. n. 78 del 2015, il criterio di riparto della quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale risulta costituito dalla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard.

I fabbisogni standard sono stati introdotti nell'ordinamento con il D.Lgs. n. 216 del 2010 "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città Metropolitane e Province"; in attuazione della legge delega 42. Per quanto riguarda i Comuni delle Regioni a statuto ordinario sono stati infatti adottate le note metodologiche e i fabbisogni standard mediante:

- il D.P.C.M. 21 dicembre 2012 (G.U. del 5 aprile 2013), relativamente alle funzioni fondamentali di polizia locale e dei servizi del mercato del lavoro per ciascuna provincia;
- il D.P.C.M. 23 luglio 2014 (G.U. del 15 ottobre 2014), relativamente alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo (anche delle province);
- il D.P.C.M. 27 marzo 2015 (G.U. del 10 giugno 2015) relativamente alle funzioni di istruzione pubblica, e nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e del settore sociale.

A fronte del completamento della normativa sui fabbisogni, rimane ferma l'attività di revisione a regime degli stessi, disciplinata espressamente dall'articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010. L'articolo dispone che, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali, i fabbisogni standard vengono sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, con le modalità previste nel decreto legislativo medesimo, come ora modificato dai commi da 29 a 34 in commento. L'ultimo aggiornamento dei fabbisogni standard con l'approvazione dell'apposita nota metodologica è stato completato nel settembre 2016.

Le capacità fiscali sono state introdotte con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015. Si tratta di un elenco dei gettiti

potenziali da entrate proprie relative ai Comuni delle Regioni a statuto ordinario. Il decreto comprende anche la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e di stima. Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 maggio 2016 (pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 119 del 23 maggio 2016) è stata adottata un'integrazione della nota metodologica citata.

### **1.3 Evoluzione normativa in materia di perequazione comunale: dalla legge delega n. 42 del 2009 alla legge di stabilità 2015**

La legge n. 42 del 2009 dà avvio al nuovo sistema perequativo distinguendo, per ciò che riguarda i Comuni, tra due tipologie di spesa corrente da sottoporre a perequazione:

- spese riconducibili alle funzioni fondamentali
- spese destinate alle restanti funzioni.

Per le prime è prevista la definizione di appositi fabbisogni standard, in modo che i trasferimenti perequativi possano colmare integralmente le differenze tra questi e le capacità fiscali, anch'esse stimate a livello standard. Per la seconda tipologia di spesa, invece, i trasferimenti perequativi devono ridurre soltanto in parte le differenze esistenti tra i Comuni in termini di capacità fiscale standard (perequazione parziale e orizzontale). Ai fini della perequazione integrale delle spese connesse alle funzioni fondamentali, la legge prevede l'istituzione di un "fondo perequativo" (articolo 13, comma 1), la cui dimensione deve essere pari alla differenza tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard (perequazione verticale). Il riparto del fondo, concernente la spesa corrente comunale, è operato in base alle differenze tra il valore della spesa standardizzata e il valore del gettito standard riferito alle entrate proprie. La legge 42 prevede anche, quale dispositivo separato, la perequazione delle spese di investimento da realizzare in base ad un indicatore di fabbisogno infrastrutturale<sup>(1)</sup>.

---

*1 Mentre la definizione degli indicatori di fabbisogno per la spesa corrente dei comuni relativamente alle funzioni fondamentali è stata completata nel 2013 (COPAFF <http://www.mef>).*

La successiva tappa nel disegno del sistema perequativo comunale è rappresentata dall'adozione del D.Lgs. n. 23 del 2011 sul federalismo municipale, che riprende solo in parte il percorso delineato dalla legge delega. In particolare, il decreto prevede l'istituzione di un fondo perequativo comunale, ma non menziona tra i criteri del suo riparto i fabbisogni e le capacità fiscali standard, né tantomeno distingue tra le diverse tipologie di spesa comunale. Inoltre, in contrasto con la legge delega che prevede il contributo dello Stato alla perequazione, il D.Lgs. 23 stabilisce che il fondo da istituire entro il 2014 sarà integralmente finanziato con le risorse proprie dei comuni, rinviando le decisioni di carattere tecnico alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali<sup>(2)</sup>.

Per il triennio 2011-2013, in attesa che vada a regime il fondo definitivo, viene istituito il Fondo sperimentale di riequilibrio, che non ha obiettivi perequativi, ma consente - in applicazione della riforma del Titolo V e della legge 42 - di "fiscalizzare" i trasferimenti statali preesistenti ed è alimentato dalla "compartecipazione" comunale ai tributi immobiliari statali. La dimensione iniziale del fondo è fissata in misura pari all'ammontare dei trasferimenti da fiscalizzare, mentre il suo riparto, in base a quanto stabilito in sede di Conferenza Stato-città, riproduce essenzialmente la distribuzione storica dei trasferimenti erariali.

Nel 2012, l'entrata in vigore del D.L. n. 201 del 2011 (cosiddetto "salva Italia") muta significativamente l'assetto della fiscalità municipale, introducendo l'IMU sperimentale in luogo dell'ICI. Il rilevante incremento di gettito base che ne deriva viene neutralizzato in parte attraverso la diretta competenza statale sui maggiori incassi e in parte attraverso l'acquisizio-

---

*gov.it/ministero/commissioni/copaff/fabbisogni\_standard.html) ed è sottoposta ai periodici aggiornamenti, il lavoro tecnico per la definizione dei fabbisogni infrastrutturali non è stato ancora avviato.*

*2 La Conferenza Stato-città ed autonomie locali, originariamente istituita con DPCM 2 luglio 1996, è ora disciplinata dal D.Lgs. 28 agosto 1997, n. 281; è un organo collegiale con funzioni consultive e decisionali che opera per favorire la cooperazione fra lo Stato e gli Enti locali. E' presieduta dal Ministro dell'Interno, congiuntamente - nelle materie di competenza - al Ministro per gli affari regionali e le autonomie.*



ne al bilancio dello Stato tramite una riduzione compensativa. Il Fondo sperimentale di riequilibrio viene pertanto ripartito in modo da compensare i Comuni delle variazioni di gettito dovute al mutamento dell'imposta, ferme restando le riduzioni di risorse nel frattempo intervenute a carico del comparto per il risanamento della finanza pubblica<sup>(3)</sup>.

La legge di stabilità per l'anno 2013 (L. 228 del 2012) modifica nuovamente l'impianto della fiscalità municipale. In primo luogo, il provvedimento stabilisce che il gettito IMU di competenza statale, nell'anno precedente pari alla metà del gettito ad aliquota standard sugli immobili diversi dall'abitazione principale, si riduce al gettito derivante dagli immobili del gruppo catastale "D"<sup>(4)</sup>, calcolato applicando l'aliquota base dello 0,76%. Inoltre, la legge istituisce il fondo di solidarietà comunale (FSC) in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio, stabilendo che il suo riparto debba tener conto dei costi e fabbisogni standard (criteri perequativi), della variazione di gettito e delle variazioni nelle risorse disponibili comunali in seguito alla soppressione del precedente fondo (criteri compensativi). Alla fine di varie consultazioni politiche, con l'approvazione del D.L. n. 35 del 2013, il riparto nel 2013 è avvenuto in base ai soli criteri compensativi rispetto all'allocazione storica delle risorse e la stessa scelta viene effettuata anche per il 2014, anche in considerazione della necessità di integrarli con le capacità fiscali standard.

La legge di stabilità per il 2014 (L. 147 del 2013, comma 729) modifica nuovamente le norme riguardanti il FSC, eliminando la temporaneità del fondo, che diventa così definitivo. Sono inoltre apportate le modifiche dovute alla soppressione dell'IMU sull'abitazione principale e all'istituzione della TASI.

---

*3 Decreti legge n. 78 del 2010, n. 201 del 2011 e n. 95 del 2012, con effetti pari a circa 6,5 miliardi di euro nel triennio 2011-2013.*

*4 Fabbricati con caratteristiche particolari, concepiti per l'utilizzo a fini industriali e commerciali.*

L'applicazione di criteri perequativi viene quindi avviata nel 2015. La legge di stabilità ha previsto la ripartizione del 20% del FSC secondo i fabbisogni e le capacità fiscali standard. Con il proseguire dei lavori per la definizione della formula di riparto, si è fatta avanti la tesi che tale meccanismo possa diventare definitivo e il FSC debba assicurare i trasferimenti perequativi previsti sia dal Titolo V della Costituzione sia dalla legge 42 del 2009. A conferma di tale prospettiva, la legge di stabilità 2016 ha aumentato la percentuale perequativa del fondo dal 20% al 30%, prevedendo che entro il 2018 la misura raggiunga il 55%.

La prospettiva che il riparto applicato nel 2015 e 2016 ad una parte del FSC possa diventare definitivo suscita non poche perplessità, in primo luogo perché ne scaturisce un distacco sostanziale dal progetto perequativo della legge 42 del 2009, la quale peraltro non è stata né esplicitamente né implicitamente abolita<sup>5</sup>. In secondo luogo, lo schema perequativo oggi in applicazione presenta non poche imperfezioni che richiederebbero delle soluzioni urgenti. Per citarne alcune, si ricorda che i fabbisogni standard sono largamente influenzati dal livello dei servizi effettivi e non standard di ciascun Comune; inoltre, il percorso perequativo progressivamente crescente si applica nel 2016 (e per il 2017 si prospetta la stessa situazione) in un contesto di blocco delle aliquote comunali, che limita fortemente la possibilità degli enti locali di fronteggiare le variazioni nelle risorse a seguito di riequilibrio.

#### **1.4 Il Fondo di solidarietà comunale. Riparto storico e riparto perequativo**

Le caratteristiche essenziali del riparto perequativo comunale, in progressiva espansione, sono il frutto di disposizioni di legge più volte integrate negli anni e modificate da ultimo con la legge di stabilità 2016:

---

*5 La normativa che accompagna l'introduzione del nuovo riparto fa esplicito riferimento alla legge delega 42. Vedasi anche la documentazione del Servizio Bilancio del Senato (Dossier n.61, in [http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/dossier/991346/index.html?part=dossier\\_dossier1](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/dossier/991346/index.html?part=dossier_dossier1)).*

- il riparto deve tener conto delle *"...differenze tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard"*;
- il fondo è alimentato esclusivamente dal comparto comunale attraverso quote del gettito dell'IMU di base;
- il target perequativo *"...è pari al 45,8 per cento dell'ammontare complessivo della capacità fiscale"*.

Si tratta dunque di un riparto perequativo orizzontale, basato su criteri misti<sup>(6)</sup>, il cui ammontare di riferimento, il *target*, è pari al 45,8% della dimensione complessiva delle capacità fiscali standard comunali (*close-ended*), funzionante secondo il principio generale: gli enti che hanno un saldo positivo tra la capacità fiscale e il fabbisogno cedono risorse che vengono assorbite dagli enti che hanno un saldo negativo. Inoltre, l'attuazione del nuovo meccanismo di riparto deve avvenire gradualmente in sostituzione del riparto basato su criteri storici.

In base alle previsioni normative sopra richiamate, il nuovo modello di riparto è stato elaborato tenendo conto dello schema del fondo preesistente, e del suo *target*<sup>(7)</sup> di riferimento, ma cambiando i criteri per individuare i Comuni contribuenti e beneficiari: non più soltanto in riferimento alla differenza tra le risorse storiche e il gettito standard dell'IMU e della TASI, ma anche sulla base della differenza tra i fabbisogni e le capacità fiscali standard.

Prima di analizzare in dettaglio il riparto - storico e perequativo - è utile un breve richiamo su alcune caratteristiche generali del fondo. Il Fondo di solidarietà comunale coinvolge sia i Comuni delle Regioni a statuto

---

<sup>6</sup> Per approfondimenti sulla metodologia dei fabbisogni standard, oltre alle considerazioni specifiche del Capitolo 2, si invita a consultare il materiale reperibile al seguente link: [http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/fabbisogni\\_standard.html](http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/fabbisogni_standard.html) e il contributo Sviluppo di modelli di valutazione della capacità fiscale standardizzata: il caso dei comuni, Programma operativo "Governance e azioni di sistema" FSE 2007-2013, MEF Dipartimento delle finanze, Studiare Sviluppo, relazione finale, 28 marzo 2014.

<sup>7</sup> Il target perequativo è pari al 45,8% delle capacità fiscali totali che sostanzialmente corrisponde al peso dei gettiti standard IMU e TASI sul totale delle capacità fiscali.

ordinario, per i quali è in corso l'attuazione del riparto perequativo, che i Comuni delle Regioni Siciliana e Sardegna in riferimento ai quali il riparto continua a basarsi integralmente su criteri storici<sup>8</sup>). Il fondo viene alimentato dai Comuni con una parte del gettito standard derivante dall'IMU (38,23% nel 2015), ad eccezione della quota derivante dagli immobili a uso produttivo (gruppo catastale "D"), il cui gettito ad aliquota standard è riservato allo Stato. La dimensione complessiva delle risorse del FSC è determinata dalle risorse comunali di riferimento al netto dei tagli imposti nel tempo al comparto comunale (l'ammontare del FSC è passato da 6.805 milioni nel 2013, a 5.796 milioni nel 2014 e a 4.359 milioni nel 2015, anno nel quale è cessato il contributo statale). In seguito all'abolizione della TASI sull'abitazione principale nel 2016, il gettito effettivo del tributo viene interamente compensato dallo Stato, in parte attraverso la diminuzione della quota dell'alimentazione del FSC passata dal 38,23% al 22,43% dell'IMU standard, in parte con l'erogazione di una quota separata del fondo che non concorre alla perequazione. La diminuzione dell'alimentazione, pur portando al restringimento del fondo da 4.359 a 1.877 milioni tra il 2015 e il 2016, non ha variato la dotazione netta di ciascun Comune (Fondo attribuito *meno* importo dell'alimentazione) ed è quindi avvenuta a parità di risorse assegnate a ciascun ente.

***Criteri di riparto: storico e perequativo***

Il riparto storico opera nei confronti dei Comuni per colmare le differenze tra le risorse storiche di riferimento e il gettito standard di IMU e TASI. La dotazione del FSC spettante all'*i*-esimo Comune basata sui criteri storici è calcolata come:

$$(1) \text{ Dstr}_i = \text{Rstr}_i - (\text{IMUstd}_i + \text{TASlstd}_i) - T_i + A_i$$

---

*8 Diversamente dalle altre autonomie speciali (Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta), le Regioni Sicilia e Sardegna non esercitano direttamente le funzioni in materia di finanza locale attraverso legislazione propria, ma l'attuazione della perequazione deve essere attivata con leggi specifiche in base ai rispettivi statuti speciali. La Regione Siciliana sta avviando la rilevazione dei fabbisogni standard a seguito di un accordo con il Governo del maggio 2016.*

Le prime tre variabili dell'equazione (1) costituiscono i criteri del riparto storico. In particolare,  $Rstr_i$  indica le risorse storiche complessive del Comune e  $IMUstd_i$  e  $TASlstd_i$  indicano i gettiti standard delle rispettive imposte comunali *al netto* della parte spettante al fondo a titolo di alimentazione. La variabile  $T_i$  indica i tagli subiti nel periodo 2014-2015 (complessivamente sul comparto dei comuni RSO 1,716 miliardi)<sup>(9)</sup> e  $A_i$  si riferisce alla quota del gettito standard IMU dovuta al fondo a titolo di alimentazione. Il calcolo della dotazione del FSC secondo il riparto perequativo si configura nel seguente modo:

$$(2) Dstd_i = Rstd_i - CF_i + \text{fondo storico}_i - T_i + A_i$$

dove le variabili  $Rstd_i$  e  $CF_i$ , rispettivamente le risorse e le capacità fiscali standard, costituiscono i nuovi criteri discriminanti. La variabile **fondo storico**<sub>i</sub> nell'equazione (2) è definita come il 54,2% della differenza tra  $Rstr_i - (IMUstd_i + TASlstd_i)$  nell'equazione (1). Le restanti variabili sono le stesse dell'equazione (1).

Per ottenere la dimensione complessiva del FSC relativa al riparto storico anche quando le dotazioni sono calcolate in base ai criteri perequativi, le capacità fiscali, che oltre a IMU e TASI comprendono i gettiti standardizzati da addizionale comunale IRPEF, da tributi comunali minori e dalle tariffe, sono considerate in misura del 45,8%, mentre il totale delle risorse standard è tarato sul totale delle risorse storiche di riferimento. In particolare, relativamente alle risorse è stata imposta la seguente uguaglianza:

$$(3) \sum (Rstr_j) = \sum (Rstd_j + \text{fondo storico}_j)$$

---

*9 Nel 2015 il comparto comunale, che rientra nella distribuzione del FSC, ha subito 1.488 milioni di euro di tagli, di cui 1.332 milioni a carico dei comuni delle RSO. La misura con cui i Comuni sono stati chiamati a contribuire al risanamento della finanza pubblica è tale che, per la prima volta, nel 2015 una parte dell'alimentazione del fondo è stata sottratta al FSC e trattenuta dallo Stato. Infatti, il totale dell'alimentazione del fondo è di 4.317 milioni mentre il totale ripartito è stato pari a 3.737 milioni (- 580 milioni, ridotti a - 350 milioni circa nel 2016, con il venir meno dell'imponibilità dei terreni agricoli montani e il reintegro del corrispondente taglio compensativo).*

Data la differenza tra il totale delle risorse storiche e il totale del gettito IMU e TASI nell'anno 2014<sup>(10)</sup> pari a 1.090 milioni, di cui il fondo storico costituisce il 54,2%, il totale delle risorse standard deve essere uguale al 45,8% delle capacità fiscali più il 45,8% dei 1.090 milioni. A livello comunale, le risorse standard sono poi determinate ripartendo il valore complessivo in base ai coefficienti dei fabbisogni e ai pesi della popolazione nelle proporzioni rispettivamente del 70% e del 30%.

Nella audizione parlamentare dedicata alla distribuzione del FSC nel 2015, il riparto perequativo è descritto come uno schema che opera nei confronti dei Comuni per compensare le differenze tra i fabbisogni e le capacità fiscali *"...se un comune presenta una capacità fiscale inferiore ai suoi fabbisogni standard, non riceverà il 100% della differenza, ma soltanto il 45,8%..."* (Audizione sui criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale del 30 aprile 2015). In realtà, qualora il fondo dovesse essere ripartito interamente secondo il criterio perequativo, i trasferimenti non garantirebbero ai Comuni il 45,8% di tali differenze a causa di due elementi presenti nel modello e di seguito esposti.

In primo luogo, il riparto perequativo non si basa interamente sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard, ma è il risultato della loro combinazione con la popolazione. Considerare il peso della popolazione nel computo delle risorse standard, fa sì che le dotazioni del fondo tengano conto sia degli scostamenti tra le capacità fiscali e il loro valore medio sia tra i fabbisogni e le capacità fiscali. Per dimostrarlo, assumiamo per semplicità che il totale delle **Rstd<sub>i</sub>** sia uguale al totale delle **CFstd<sub>i</sub>**. In questa ipotesi, le risorse standard dell'*i*-esimo Comune sono calcolate come:

$$(4) \text{Rstd}_i = 0,7 (\sum \text{CF}_i) \text{FS}_i + 0,3 (\sum \text{CF}_i) p_i / (\sum p_i)$$

dove le variabili **FS<sub>i</sub>** e **p<sub>i</sub>** indicano rispettivamente il fabbisogno standard e la popolazione del *i*-esimo Comune. Il rapporto tra il totale delle capacità fiscali e il totale della popolazione dei comuni RSO è la capacità fiscale

---

*10 Ai fini di riparto perequativo l'anno 2014 è stato scelto come l'anno di riferimento.*

media *procapite*,  $\overline{CF}$ . Nel calcolo della dotazione del FSC in riferimento al *i*-esimo Comune, la differenza tra  $Rstd_i$  e  $CF_i$  è dunque pari alla somma pesata degli scostamenti tra il fabbisogno e la capacità fiscale e tra quest'ultima e il suo valore medio nazionale:

$$(5) Rstd_i - CF_i = 0,7(FS_i - CF_i) - 0,3(CF_i - \overline{CF})$$

Il secondo elemento da evidenziare è che la formula del riparto perequativo (2) comprende il 54,2% della differenza tra i criteri del riparto storico. L'effetto redistributivo della perequazione è dunque corretto con il 54,2% del riparto che si basa sui criteri diversi dai fabbisogni e dalle capacità fiscali standard.

#### ***Effetti redistributivi della perequazione. Il correttivo statistico***

In questo paragrafo gli effetti redistributivi del riparto sono misurati in termini di variazioni percentuali delle risorse storiche. Tutte le figure fanno riferimento ai dati relativi al riparto del FSC 2016 (fabbisogni e capacità fiscali standard).

L'effetto perequativo del nuovo riparto viene calcolato come:

$$(6) EF_i = (Dstd_i - Dstr_i)/Rstr_i$$

dove le variabili  $Dstd_i$  e  $Dstr_i$  si riferiscono alle dotazioni FSC calcolate secondo le equazioni (2) e (1). Esplicitando le variabili dell'equazione (6), si ottiene la seguente espressione:

$$EF_i = (Rstd_i - CF_i)/Rstr_i - (0,458 (Rstr_i - IMU std_i - TASI std_i))/Rstr_i$$

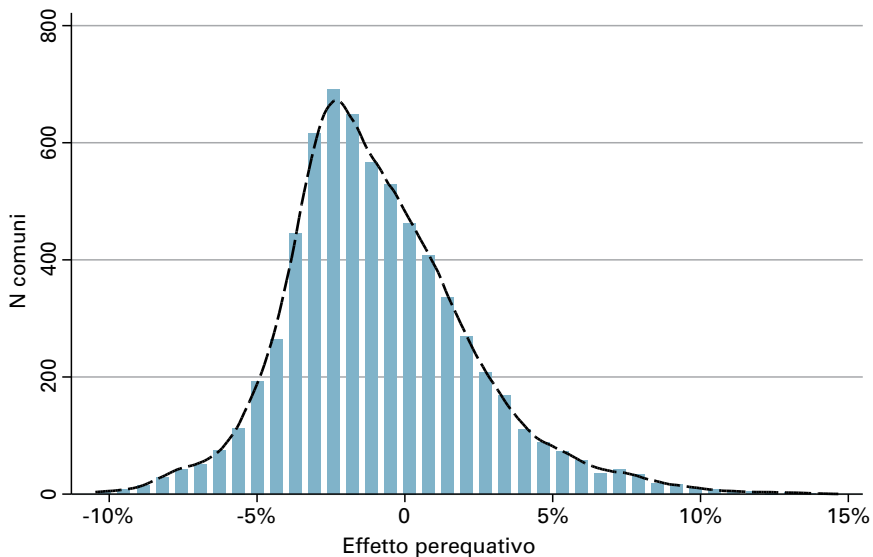
Concentrandosi sul segno dell'effetto perequativo, trascurando la sua quantificazione, si può affermare che l'*i*-esimo Comune guadagna dal riparto perequativo se:

$$(6.1) Rstd_i - CF_i > 0,458 (Rstr_i - IMU std_i - TASI std_i)$$

Dunque un Comune guadagna dalla perequazione se la differenza tra le sue risorse e le capacità fiscali standard è superiore al 45,8% della differenza tra le risorse storiche e il gettito standard IMU e TASI.

Gli effetti redistributivi a seguito del riparto del FSC 2016 sono evidenziati nella Figura 1. Si osserva che un numero maggiore di Comuni vede diminuire le proprie risorse a fronte di un numero più limitato di comuni beneficiari. Nonostante la percentuale del fondo perequata si limiti al 30%, le variazioni delle risorse si registrano tra circa -10% e +14%.

**Figura 1. Riparto FSC 2016: Effetto perequativo**

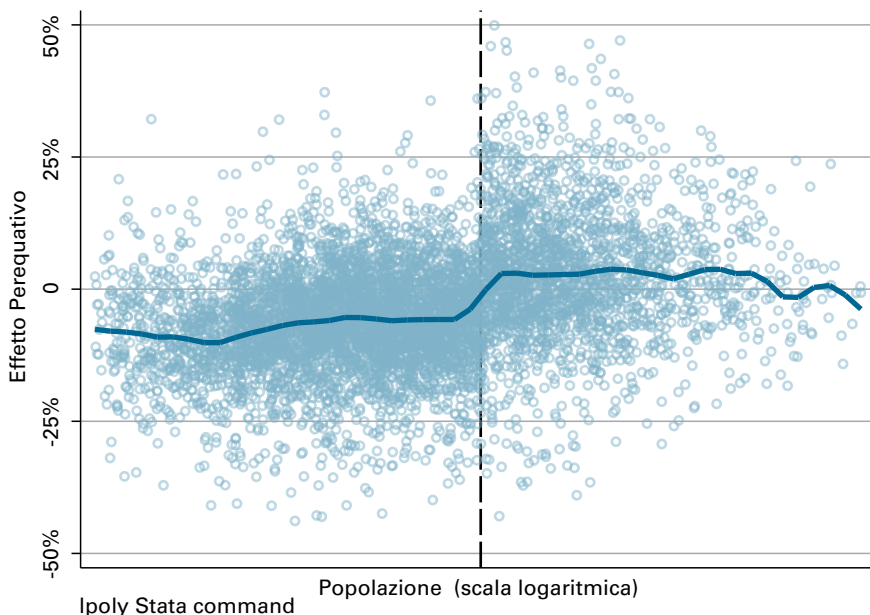


Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

Guardando gli effetti del riparto in funzione della dimensione comunale (Figura 2), si nota un andamento anomalo della distribuzione in corrispondenza dei Comuni con popolazione intorno a 5.000 abitanti (tale soglia è evidenziata nella Figura 2 con la linea verticale nera). I Comuni con popolazione inferiore a tale soglia registrano in media un effetto perequativo negativo, mentre per i Comuni con popolazione appena superiore alla soglia tale effetto è mediamente positivo.



**Figura 2. Riparto FSC 2016: Effetto perequativo in funzione della popolazione**



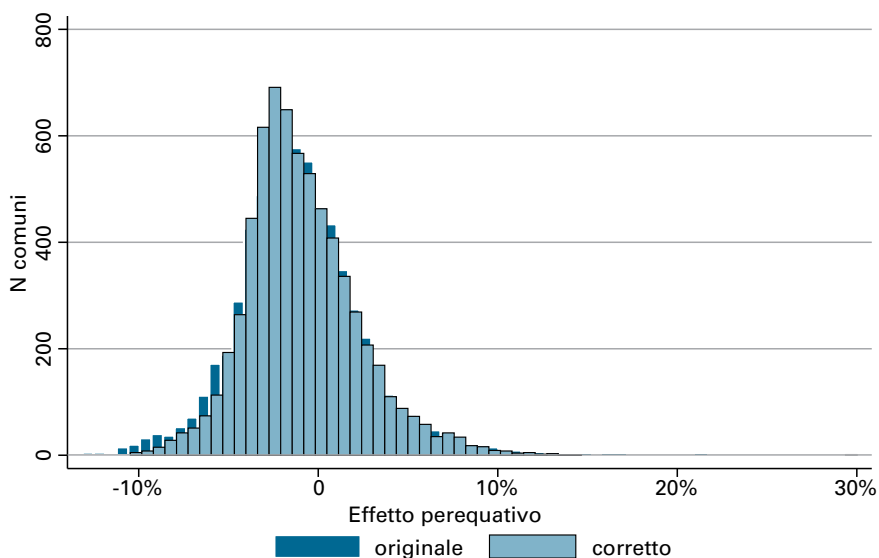
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

Tale andamento della distribuzione può essere spiegato se si considerano le scelte di finanza locale degli ultimi anni. In particolare, poiché i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono stati esclusi da una quota significativa dei tagli (il D.L. 78 del 2010 incideva per 2.500 milioni tra il 2011 e il 2012 sui soli comuni soggetti al patto di stabilità, cioè con oltre 5 mila abitanti), le loro risorse storiche in media risultano superiori a quelle dei Comuni con popolazione appena superiore, mentre né i fabbisogni né le capacità fiscali standard registrano un particolare andamento in corrispondenza di tale soglia (equazione (6.1)).

Gli effetti perequativi, osservabili nelle Figure 1 e 2, sono parzialmente modificati attraverso il correttivo statistico applicato per la prima volta al FSC 2016. Per evitare eccessive variazioni di risorse, ai Comuni per i quali il guadagno dal riparto, parzialmente perequato rispetto a quello storico,

risultava superiore al 99° percentile della distribuzione, è stato imputato il valore corrispondente a tale soglia. Le risorse acquisite attraverso tale aggiustamento sono state poi ripartite tra i Comuni con variazioni negative particolarmente rilevanti. Gli aggiustamenti a seguito del correttivo statistico sono osservabili nella Figura 3, dove alla distribuzione originale dell'effetto perequativo è stata sovrapposta la distribuzione corretta.

**Figura 3. Riparto FSC 2016: Correttivo statistico**



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno

Il correttivo statistico - di fatto applicato già nel 2015 con l'erogazione ai Comuni più fortemente penalizzati di 29 milioni di euro "esogeni" rispetto alla redistribuzione - ha quindi permesso nella prima applicazione della perequazione un avvio meno aspro in corrispondenza di un principio di gradualità nel passaggio ai nuovi criteri, ben individuato dalla L. 42, ma non adeguatamente interpretato dallo schema perequativo di attuazione. L'importanza di strumenti di flessibilizzazione è accentuata dal fatto che sia i fabbisogni standard che le capacità fiscali sono in continuo assestamento, per via di miglioramenti metodologici e di aggiornamenti dei dati di riferimento attraverso l'acquisizione dei bilanci e dei questionari

periodici somministrati ai Comuni. La relativa instabilità che ne deriva si traduce in cambiamenti nelle risorse assegnate e nella posizione relativa di ciascun Comune che contrastano con le esigenze di stabilità del sistema di finanziamento dei Comuni, non nel senso della fissità delle risorse, ma sotto il profilo della direzione e della velocità di cambiamento che la perequazione imprime al sistema stesso.

È auspicabile che la recente revisione metodologica dei fabbisogni standard, che sarà applicabile dal 2017, unitamente ad una revisione delle norme sullo schema perequativo contribuiscano ad una migliore leggibilità degli effetti perequativi e ad una governabilità del riassetto delle risorse, il cui compimento è previsto entro il 2021 dal disegno di legge di Bilancio 2017.

### **1.5 Schema perequativo e servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti solidi urbani**

Il calcolo della capacità fiscale non comprende il prelievo connesso alla gestione del servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti solidi urbani, destinato per legge alla copertura integrale del costo del servizio in coerenza con il principio "chi inquina paga". Tuttavia, il servizio rifiuti è ricompreso dalla legge tra le funzioni fondamentali e dunque incluso nel calcolo dei fabbisogni standard. Per evitare la sovrastima dei bisogni rispetto alle disponibilità finanziarie è necessario introdurre un efficace sistema di neutralizzazione della componente rifiuti. La scelta praticata è stata di sterilizzare il fabbisogno relativo a tale servizio attraverso l'inclusione nella capacità fiscale di una componente rifiuti fittizia, ottenuta applicando i coefficienti di riparto dei fabbisogni del servizio rifiuti sull'ammontare della capacità fiscale. Questo sistema controbilancia i coefficienti specifici dei rifiuti sulle capacità fiscali rispetto a quelli, calcolati, che derivano dai fabbisogni.

Le analisi sviluppate però hanno mostrato che tale metodo di bilanciamento dei fabbisogni attraverso le capacità fiscali, "per coefficienti", non perviene ad una soluzione completamente neutrale in termini del riparto del FSC, che risulta diverso rispetto a ciò che sarebbe nel caso della totale

abolizione della componente rifiuti sia dai fabbisogni standard che dalle capacità fiscali.

Il punto non superabile attraverso l'intervento sui coefficienti di capacità fiscale consiste nel fatto che il riparto perequativo delle risorse non avviene sulla base dei soli fabbisogni e capacità fiscali standard, ma attraverso una formula che comprende la popolazione e include tra le risorse da perequare una componente storica dovuta ai trasferimenti statali residui al 2014 pari a 1.090 milioni di euro.

Per pervenire ad una completa neutralizzazione è quindi necessario considerare ai fini della perequazione i fabbisogni standard depurati dalla componente rifiuti, che sarebbero così direttamente confrontabili con la capacità fiscale. Non è stato finora ritenuto possibile giungere a questa soluzione per via interpretativa e appare pertanto auspicabile ed opportuno un intervento normativo. Nelle more di una soluzione pienamente soddisfacente le distorsioni dovute alla parziale neutralizzazione dei rifiuti dovrebbero essere corrette con strumenti specifici nell'ambito dello schema perequativo.



## Bibliografia

1. Audizione del Direttore generale delle finanze, Prof. Fabbrizia Lapecorella, sui criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2015 alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 30 aprile 2015.  
[http://www.finanze.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/altri/Audizione\\_FSC\\_Lapecorella\\_30415.pdf](http://www.finanze.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/altri/Audizione_FSC_Lapecorella_30415.pdf)
2. Bird, Richard and Francois Vaillancourt. 2010. "Expenditure-Based Equalization Transfers", in Martinez-Vazquez J. and Searle B. (Eds) *Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers* (Springer).
3. Broadway, Robin. 2001. "Equalization Revisited: Its Role and Design", 30th Annual Conference of the Atlantic Provinces Economics Association. Fredericton. New Brunswick. September.
4. Broadway, Robin. 2004. "The Theory and Practice of Equalization", CE-Sifo Economic Studies, 50 (no.1): 211-54.
5. Buchanan, James M. 1950. "Federalism and Fiscal Equity", American Economic Review, 40: 583-99.
6. Buchanan, James M. 1952. "Central Grants and Resource Allocation", Journal of Political Economy, 60: 208-17.
7. Oates, Wallace E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature, 37: 1120-49.
8. Tiebout, Charles M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, 64: 416-24.
9. Wilson, Leonard S. 2003. "Equalization, Efficiency and Migration: Watson Revisited", Canadian Public Policy, 29 (no.4): 385-96.



# **I fabbisogni standard dei Comuni**

**2**





## 2.1 Il percorso istituzionale e le finalità

L'introduzione dei fabbisogni standard nel mondo comunale trae origine dalla conversione in legge della delega in materia di federalismo fiscale (L.42/2009) e dal successivo decreto legislativo in materia di fabbisogni standard (216/2010).

Dalla data di approvazione ad oggi sono quindi passati sei anni, lungo i quali numerosi sforzi sono stati compiuti dalle istituzioni preposte all'attuazione dei provvedimenti ma soprattutto dai Comuni, i quali sono stati chiamati direttamente a far parte del processo di transizione dalla spesa storica, in primis fra tutti tramite la compilazione delle informazioni aggiuntive per la determinazione dei fabbisogni standard (Questionario IFEL-SOSE).

Si è trattato di una vasta operazione, indirizzata a tutti i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, dove i dati contabili desumibili dal Certificato di Conto Consuntivo sono stati opportunamente riclassificati tramite il Questionario per garantire omogeneità di analisi. La rilevazione integrativa ha inoltre raccolto informazioni aggiuntive, mirate ad individuare costo e quantità dei diversi input, gli output ove misurabili e le diverse condizioni produttive. L'intera operazione è stata declinata per i 12 servizi nei quali è utilmente scomponibile lo svolgimento delle funzioni fondamentali<sup>(1)</sup>.

---

*1 Rispetto alle sei funzioni fondamentali nella rilevazione integrativa si sono individuati degli*

A livello temporale, la stesura del Questionario, nella sua prima edizione, ha caratterizzato gli anni dal 2010 al 2012. In questo arco temporale si è proceduto per gruppi di funzioni, così da garantire un lavoro parallelo tra i tavoli che hanno seguito la predisposizione dei Quadri del Questionario, le fasi di compilazione da parte dei Comuni e del gruppo di supporto tecnico, e le fasi di analisi dei dati raccolti. Alla fine di dicembre 2013 il primo set di fabbisogni standard era completato e pronto per i passaggi istituzionali ai fini dell'approvazione definitiva.

Il percorso immaginato dal legislatore ha, infatti, previsto, stante l'importanza della materia, che i fabbisogni standard fossero tecnicamente determinati dai soggetti istituzionali preposti sotto la sorveglianza di una commissione tecnica (COPAFF) che ne indirizzasse i lavori e dapprima ne desse un'approvazione tecnica, e che successivamente sui fabbisogni stessi venisse acquisito il parere del Parlamento e della Conferenza stato-città. Alla validazione del primo passaggio, che si chiude con l'approvazione delle note metodologiche da parte della commissione tecnica, si giunse a fine 2013 e l'avvio dell'applicazione dei fabbisogni standard, inizialmente previsto in modo graduale a decorrere dal 2014, fu posticipato al fine di recepire i pareri suddetti.

La posposizione dell'intervento è stata dovuta, in primo luogo, alle esigenze di aggiustamento del calcolo del complesso dei fabbisogni standard rilevati tra il 2011 e il 2013 ma anche all'esigenza di integrare lo schema di riparto (cui i fabbisogni erano stati successivamente preposti) con l'effetto delle capacità fiscali. Alla fine di marzo 2015 è stata resa disponibile la prima edizione dei fabbisogni standard per i Comuni<sup>i(2)</sup>.

---

*aggregati che fossero il più possibile omogenei dal punto di vista dei servizi forniti. Questo ha significato pervenire alla raccolta di informazioni distinte per: 1) Anagrafe; 2) Ufficio tecnico; 3) Gestione delle Entrate Tributarie; 4) Altri Servizi Generali; 5) Polizia Locale; 6) Istruzione Pubblica; 7) Asili Nido; 8) Servizi Sociali 9) Raccolta e Smaltimento Rifiuti; 10) Urbanistica e gestione dell'Ambiente.*

*2 Tra il 2015 e il 2016 è stato avviato il sistema di perequazione delle risorse di base dei Comuni, con l'obiettivo di superare il sistema della "spesa storica", a favore di un progressivo adattamento delle assegnazioni del Fondo di solidarietà comunale (FSC) sulla base dei fab-*

Una seconda edizione è stata approvata a distanza di un anno dalla prima applicazione, cioè nel marzo 2016, con lo scopo di garantire continuità ed efficacia al percorso di progressivo abbandono del criterio della spesa storica. In questo caso si è unicamente proceduto all'aggiornamento della base dati dall'anno 2010 all'anno 2013, mentre i modelli di riferimento sono rimasti invariati.

Infine, i fabbisogni, che guideranno il riparto 2017, sono stati recentemente arricchiti con una serie di innovazioni metodologiche volte a rendere ancora più convincente e robusto l'intero sistema e sono stati approvati nel settembre 2016. In particolare, si è voluto andare nella direzione di fabbisogni di spesa che incorporino sempre più anche elementi in grado di cogliere il livello e la tipologia dei servizi effettivamente offerti.

Nel corso dei 6 anni che partono dall'approvazione della legge 42 ad oggi, si sono susseguiti diversi passaggi e cambiamenti, anche di tipo istituzionale. Ad esempio, l'organismo preposto all'approvazione delle metodologie e delle tecniche applicative dei fabbisogni (Commissione tecnica per i fabbisogni standard, CTFS) ha cambiato identità con la Legge di stabilità 2016 ed è in funzione dallo scorso mese di marzo, sostituendo la COPAFF (Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) ed ereditandone sostanzialmente i compiti di indirizzo in materia di fabbisogni.

Se poi quelli appena elencati rappresentano i tratti salienti dell'iter istituzionale che ha caratterizzato i fabbisogni standard, il carattere di novità dello strumento merita indubbiamente di ricordarne, anche sinteticamente, il significato. Troppo spesso, infatti, la semplificazione mediatica ha portato ad attribuire significati distorti ai fabbisogni standard, assegnando loro poteri di correzione delle inefficienze del settore pubblico senza mettere in evidenza il più intrinseco significato e il patrimonio informativo ad essi associato.

---

*bisogni e delle capacità fiscali standard. Le percentuali di applicazione del nuovo sistema sono progressivamente crescenti secondo quanto stabilito dalle ultime leggi di stabilità (co. 380-quater della L.Stab 2013 e ss.mm.): 20% per il 2015; 30% per il 2016; 40% per il 2017; 55% per il 2018.*

Il fabbisogno standard di un Comune è il livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto di tutti gli elementi che concorrono, da un lato ad alimentare la domanda di quel bene o servizio, dall'altro a condizionare i costi che l'ente deve sostenere. A livello concreto, il fabbisogno standard si sostanzia in un ammontare monetario e può utilmente essere immaginato, in via generale, come il prodotto di una quantità "standard" per un adeguato (ed efficientato) costo unitario.

Solo in pochi casi è però davvero possibile isolare questi due versanti, di quantità e di prezzo, ma nondimeno è utile impiegare questa raffigurazione mentale, in quanto consente di chiarire che la determinazione di un fabbisogno standard consiste in una componente di quantità fisiche ed in una di costo monetario.

In questo modo diviene anche chiaro quali siano i fattori che differenziano comunque il fabbisogno standard fra diversi Comuni. Su di un primo versante vi sono differenziali di costo, per cui erogare lo stesso servizio comporta una spesa differente, riconnessa a diversi prezzi di acquisto dei fattori produttivi oppure a condizioni specifiche che rendono più o meno onerosa l'erogazione del servizio stesso. Vi sono poi differenziali di quantità, indotti ad esempio dal fatto che diverse composizioni demografiche richiedono quote diverse dei vari servizi.

Questo implica che proprio la presenza di differenziali, di costo o di quantità, porti all'ottenimento di standard diversi per ciascun Comune. Naturalmente un Comune, se ha risorse sufficienti, può mantenere una spesa più alta del fabbisogno, il quale serve solo per determinare quanto garantire "uniformemente" sul territorio nazionale.

L'approccio seguito è il Regression-based cost approach (RCA) in base al quale il fabbisogno standard di ogni ente viene valutato come valore atteso di una funzione di spesa o di costo, stimata utilizzando delle tecniche econometriche. Con tale approccio le variabili da inserire nel modello di stima sono la risultante di un modello teorico basato sull'interazione tra la domanda di servizio pubblico espressa dai cittadini e l'offerta di servizio pubblico predisposta dal governo locale. Tra i fattori generalmen-

te inclusi rientrano i prezzi degli input utilizzati nel processo produttivo (ad esempio il costo del lavoro), una serie di variabili di contesto relative all'offerta del servizio (ad esempio le caratteristiche morfologiche del territorio), nonché, nella versione di funzione di costo, una misura della quantità del servizio offerto. Il peso con cui ciascuna variabile agisce sulla determinazione del fabbisogno è determinato statisticamente<sup>(3)</sup>.

All'interno del suddetto approccio, la determinazione dei fabbisogni è ottenibile applicando due diverse configurazioni economiche, dette rispettivamente *funzione di spesa e funzione di costo*.

La funzione di spesa, individua il fabbisogno standard a partire dai driver di domanda, i quali raccolgono i bisogni espressi dal territorio di ogni singolo comune. Bisogni da riconnettere a fattori demografici, economici e sociali. Gli output, ovvero quanto prodotto dal singolo Comune nello svolgimento del servizio, non appaiono nell'analisi, in quanto sono sostituiti dai fattori di domanda caratteristici del territorio.

Questa impostazione, come sempre, presenta elementi pro e contro. Innanzitutto si tratta di una tecnica semplice dal punto di vista economico, robusta in termini statistici ed immediatamente applicabile, senza bisogno di alcun LEP (livelli essenziali delle prestazioni). In buona sostanza, questa tecnica offre delle relatività per cui data una spesa complessiva è possibile determinarne una allocazione ottima. Allo stesso modo, la funzione di spesa non può (e non vuole) offrire informazioni in termini di efficienza, in quanto si finirebbe per dire che i più efficienti sono i comuni che spendono meno. Infine in termini applicativi - e ciò può essere un vantaggio o uno svantaggio - si assegnano risorse a prescindere da quanto effettivamente è o sarà erogato come output dei singoli servizi: il

---

<sup>3</sup> Un approccio alternativo è il *Representative expenditure system (RES)*, in base al quale il fabbisogno è determinato dalla combinazione lineare di una serie di fattori, tenendo conto del peso che tali fattori hanno nella determinazione delle necessità di spesa. Generalmente la determinazione dei pesi segue logiche di tipo statistico mentre la scelta dei fattori è rimessa all'analisi di esperti o a scelte di carattere politico.

regolatore nazionale svolge una azione perequativa, ma non indica quale debba essere il livello quantitativo delle prestazioni.

Correndo il rischio di essere ripetitivi, va sottolineato che con una funzione di spesa, i) si determina un livello mediamente adeguato di spesa, ii) nulla si può dire in termini di efficienza e iii) i risultati sono immediatamente declinabili come *relatività* e dunque applicabili ad un monte di spesa da individuare.

Nella funzione di costo la contestualizzazione non è rispetto ai driver di domanda locale, ma al livello delle prestazioni effettivamente erogato. La grandezza economica che si vuole spiegare è sempre la stessa, ma a fronte di fattori diversi: output prodotti contro driver di domanda.

I vantaggi dell'impiego di una funzione di costo stanno nel fatto che si tratta di uno strumento analitico più pregnante, che in sede applicativa consente di dare risorse in funzione di ben determinate quantità di output. In generale si è in presenza di una procedura più esigente, che necessita in sede analitica di robusti dati di output ed in sede applicativa di determinare una lista completa dei livelli di output da erogare. Livelli individuabili a partire da diversi possibili criteri, come quello del valore di fatto fornito da ciascun Comune, oppure ricorrendo a dei LEP.

I vantaggi e gli svantaggi di una funzione di costo sono quindi fortemente interconnessi, sono le diverse facce di una stessa medaglia. In via di principio, attraverso la funzione di costo si può valutare l'efficienza, prestando comunque molta attenzione all'effettiva possibilità di misurare il complesso dell'output, nonché alle inevitabili differenze di qualità.

Nelle più recenti elaborazioni i fabbisogni standard sono stati determinati applicando principalmente il metodo della funzione di spesa e solo in tre casi (Asilo Nido, Istruzione e Rifiuti) quello della funzione di costo. In generale sono state impiegate stime di equazioni di costo ove si era in presenza di servizi a domanda individuale, con output chiaramente

misurabili, mentre si è ricorso ad equazioni di spesa in presenza di beni pubblici di tipo prevalentemente collettivo. Con riferimento alle funzioni di spesa, prendendo ad esempio le Funzioni generali, la spesa corrente è stata messa in relazione con i seguenti driver: popolazione, quota di anziani, superficie totale del territorio, una serie di variabili in grado di cogliere i flussi turistici e i carichi di lavoro degli uffici di gestione delle entrate e dell'ufficio tecnico, così come le modalità di gestione del servizio. Nel caso di una funzione di costo, ad esempio dell'Asilo Nido, le caratteristiche del servizio offerto sono divenute le variabili esplicative del costo: età dei bambini (lattanti oppure no), lunghezza dell'orario, presenza di cucina interna, quantità di personale, ecc..

Un'altra importante novità attiene poi alle funzioni dei Servizi sociali e al Trasporto Pubblico Locale (TPL) per i quali è stata approntata una nuova specificazione che consta in una funzione di spesa "aumentata" la quale consente di discriminare ed attribuire un maggior fabbisogno ai Comuni "che fanno di più", pur assegnando una base di risorse al complesso dei Comuni stessi. Questo è stato il criterio che in generale ha orientato le scelte applicative, consistente appunto nell'idea di garantire maggiori risorse ai Comuni che più si prodigano, non mancando tuttavia di garantire di supporto alle generalità dei Comuni.

Infine, anche in fase di applicazione, sono state introdotte modifiche nei criteri di normalizzazione/sterilizzazione delle variabili. Va infatti ricordato che se da un lato il fabbisogno viene determinato riconoscendo i valori effettivi dell'ente, per alcune variabili si sono operate scelte differenti.

Va ricordato che nel metodo econometrico è infatti insita una flessibilità applicativa che configura valenze di policy di grande rilievo. I dati di fatto possono e devono essere ricondotti a grandezze socio-economiche, ottenendone una spiegazione il più esaustiva possibile, mentre in sede applicativa va poi deciso di quali grandezze riconoscere di fatto l'operare. Vi è quindi la possibilità di riconoscere all'ente non il proprio valore effettivo ma un valore analogo per gruppi di enti, individuati in base alla



dimensione demografica, alla localizzazione geografica, ecc. Si può anche riconoscere il valore medio nazionale, il che coincide con la completa sterilizzazione di quella grandezza.

Ciò ha riguardato ad esempio l'indicatore di ricchezza incluso nella fase di stima (reddito Irpef) e sterilizzato successivamente sin dalla prima applicazione; incorporare l'operare del reddito equivarrebbe a "concedere" con i fabbisogni dei differenziali derivanti da preferenze individuali che non ha senso riconoscere in un programma perequativo.

Altre novità rilevanti della nuova applicazione hanno riguardato il costo del lavoro, riconosciuto al valore mediano di classe demografica e territoriale anziché al dato effettivo comunale. Come detto in precedenza, questo è un criterio già applicato nelle precedenti edizioni ad alcune variabili (ad esempio al livello medio degli affitti o al reddito), nondimeno la normalizzazione del costo del lavoro rappresenta una scelta di policy importante.

Nella prima applicazione, per il 2015, si era adottato il salario di fatto, riconoscendo così la rigidità insita nella componente di spesa sottostante, in quanto quote importanti del salario sono determinate a livello nazionale oppure risultano largamente predeterminate. Il CCNL di comparto fissa infatti i minimi tabellari per i diversi livelli di inquadramento ed al contempo la composizione del personale lungo tale inquadramento non è agevolmente modificabile verso una minor spesa. Restano le componenti accessorie, la cui determinazione è lasciata alla contrattazione di Il livello, la quale tuttavia è stata sostanzialmente inibita a partire dal blocco del 2010.

Pur tenendo conto di queste rigidità, si è creduto opportuno che un programma perequativo, lungo un percorso graduale, non potesse continuare a riconoscere integralmente questi differenziali retributivi. Si è così deciso che i fabbisogni recentemente approvati per il 2017 incorporassero un valore mediano di classe dimensionale e geografica. Evidentemente questa scelta si configura come una ipotesi intermedia fra il riconoscimento delle politiche retributive di ciascun Comune, da un lato, ed invece il riferimento omogeneo ad un valore di media nazionale dall'altro.

Alla fine di questo complesso iter tecnico ed amministrativo, il prodotto finale è costituito da coefficienti di riparto, cioè da relatività di spesa che indicano per ciascun Comune la sua quota di pertinenza a valere sul fondo che costituirà oggetto di perequazione. Prima di giungere al risultato finale questi coefficienti andranno combinati con le capacità fiscali di ciascun Comune, ma questo è l'oggetto di un altro capitolo del presente volume. Ciò che qui rileva è che per giungere ai coefficienti di riparto del fabbisogno, quanto ottenuto nelle studio dei singoli servizi viene opportunamente aggregato in un dato complessivo. In questa combinazione confluiscono gli esiti delle 5 funzioni di spesa e quelli delle 3 funzioni di costo: le relatività delle prime vengono quindi sommate a quelle delle seconde. Questo significa che l'eventuale richiamo ad un criterio di LEP nella valorizzazione delle funzioni di spesa è puramente evocativo. Trasformando il tutto in relatività la caratteristica del LEP di essere un livello di prestazioni si perde e ci si ritrova di fatto, un po' paradossalmente, con un "LEP relativo". In questo modo non si innalzano le risorse per quei Comuni che non erogano servizi al livello del LEP, ma piuttosto si trasferiscono risorse dai Comuni che già offrono il LEP verso gli altri. Non si garantisce un servizio a tutti, il che richiederebbe un incremento di spesa, ma si redistribuiscono risorse predefinite.

## **2.2 Costo storico, fabbisogni e coefficienti di riparto**

I fabbisogni standard, unitamente alle capacità fiscali, costituiscono l'approccio individuato dal legislatore per determinare l'allocazione delle risorse finanziarie fra i Comuni, con l'obiettivo di superare il criterio della spesa storica. Fabbisogno e capacità fiscale rappresentano dunque un binomio che deve giocare congiuntamente.

Tuttavia, ancora prima di questa declinazione, l'intera operazione, come già detto, ha una valenza più generale che è utile chiarire. Il fabbisogno standard emerge innanzitutto come quell'ammontare monetario che di fatto dovrebbe essere garantito ai diversi Comuni in funzione di una ampia gamma di fattori caratterizzanti.

La tecnica statistica consente di ottenere medie condizionate a questo complesso insieme di fattori, avendo prima verificato quali siano i fattori davvero rilevanti, e di misurarne l'impatto sulla spesa. I valori da cui calcolare il fabbisogno sono quindi desunti dai comportamenti di spesa concreti dei Comuni. Più ampio ed appropriato è l'insieme di fattori condizionanti tenuti in conto, maggiore sarà la nitidezza della fotografia ottenibile. Al limite, al crescere di tale insieme, la fotografia è così personalizzata per cui si può giungere al paradosso che i fabbisogni dei singoli comuni coincidano con la loro spesa storica.

Da quanto detto è quindi evidente come qualsiasi analisi dei fabbisogni non possa prescindere da un raffronto dei medesimi rispetto alla spesa storica di riferimento.

Una precisazione attiene le annualità che verranno di seguito presentate. I dati storici fanno riferimento all'annualità 2013, l'ultima per cui sono stati raccolti i dati per la determinazione dei fabbisogni standard. Con riferimento, invece, ai dati di fabbisogno si ha che la prima edizione dei fabbisogni, utilizzati nel riparto 2015, attengono l'annualità 2010, mentre i dati della seconda (riparto 2016) e terza edizione (riparto 2017) fanno riferimento entrambi all'annualità 2013. Da ciò discende che la sola differenza tra la prima e la seconda edizione è relativa all'annualità di riferimento, mentre tra la seconda e la terza edizione ciò che è mutato è la metodologia sottostante la determinazione dei fabbisogni stessi.

Premesso ciò, la Tavola 1 presenta la spesa storica associata a ciascun servizio, suddividendola altresì per classi dimensionali. La spesa storica è costituita da un monte complessivo per singolo Comune e fa riferimento alla spesa corrente di ciascun servizio al netto di voci straordinarie<sup>(4)</sup>. Per consentire una lettura tra Comuni è evidentemente necessario normalizzarne

---

*4 La spesa corrente è quella relativa agli Impegni indicati in corrispondenza del Quadro 4 del Certificato di Conto Consuntivo. Non rientrano nella spesa storica una parte degli interessi passivi e oneri finanziari diversi, l'ammontare complessivo degli oneri straordinari di gestione corrente, nonché le spese di personale di competenza di anni precedenti.*

i valori e la modalità più semplice consiste nel trasformarli in valori pro capite<sup>5</sup>. Fanno eccezione i servizi di Asilo nido, Istruzione e Smaltimento rifiuti il cui dato non viene normalizzato per la popolazione residente bensì in considerazione degli utenti serviti (asilo nido), degli utenti potenziali (popolazione in età) o dell'output prodotto (tonnellate di rifiuti). Nel primo gruppo si ottiene una spesa pro capite, nel secondo un costo unitario.

Il numero di servizi nella Tavola rispecchia la nuova scomposizione per funzioni e servizi adottata nel Questionario IFEL-SOSE (8 aggregati). Nella nuova metodologia si è scelto di accorpare alcuni servizi e ciò consente una considerevole semplificazione del meccanismo. In particolare, i servizi di Anagrafe, Ufficio tecnico, Entrate ed altre Spese generali sono stati riaggregati nella funzione di Amministrazione. Analogamente sono stati accorpati i Servizi di Viabilità e quello di Ambiente e territorio. Queste scelte sono state guidate dalla presenza di omogeneità nelle grandezze esplicative e dalle difficoltà ad attribuire distintamente i costi.

Per ciascuno degli otto nuovi aggregati la Tavola 1 fornisce una rappresentazione monetaria del servizio, dove le mediane per classe dimensionale consentono anche di sintetizzare in prima battuta l'andamento del costo normalizzato lungo la dimensione demografica. La variabilità osservata lungo le classi dimensionali è il risultato sia della presenza di economie/diseconomie di scala nello svolgimento delle attività sottostanti il servizio stesso, sia il fatto che il servizio effettivamente fornito non è lo stesso per piccoli, medi e grandi comuni. È infatti possibile che i differenziali di costo lungo la dimensione siano legati ad una diversa composizione o addirittura ad una diversa gamma di servizi offerti.

---

*5 Incidentalmente si può osservare che poiché i fabbisogni sono medie condizionate, la loro versione più semplice e grossolana consisterebbe nel determinarli come medie pro capite, cioè di ricorrere a medie condizionate per la sola popolazione.*

**Tabella 1. Spesa storica ai fini dei Fabbisogni Standard  
Ripartizione per classe demografica, anno 2013**

|                            | Amministra-<br>zione | Polizia<br>locale | Viabilità<br>e Territorio | Servizi<br>sociali | Trasporto<br>pubblico<br>locale | Istruzione<br>pubblica | Asilo<br>nido | Raccolta e<br>smaltimento<br>rifiuti |
|----------------------------|----------------------|-------------------|---------------------------|--------------------|---------------------------------|------------------------|---------------|--------------------------------------|
|                            | procapite            | procapite         | procapite                 | procapite          | procapite                       | per pop età            | per utente    | per tonnellate                       |
| Meno di 500 Abitanti       | 492                  | 23                | 179                       | 42                 | 15                              | 635                    | 2.424         | 351                                  |
| 500 - 999 Abitanti         | 325                  | 38                | 124                       | 39                 | 8                               | 778                    | 2.055         | 320                                  |
| 1.000 - 1.999 Abitanti     | 250                  | 31                | 99                        | 45                 | 11                              | 699                    | 2.209         | 312                                  |
| 2.000 - 2.999 Abitanti     | 209                  | 26                | 92                        | 51                 | 9                               | 653                    | 2.360         | 291                                  |
| 3.000 - 4.999 Abitanti     | 189                  | 28                | 81                        | 57                 | 7                               | 659                    | 3.625         | 285                                  |
| 5.000 - 9.999 Abitanti     | 171                  | 31                | 68                        | 65                 | 8                               | 544                    | 5.087         | 281                                  |
| 10.000 - 19.999 Abitanti   | 155                  | 34                | 69                        | 74                 | 8                               | 597                    | 6.470         | 300                                  |
| 20.000 - 59.999 Abitanti   | 149                  | 41                | 71                        | 82                 | 12                              | 572                    | 7.885         | 335                                  |
| 60.000 - 99.999 Abitanti   | 181                  | 53                | 86                        | 107                | 30                              | 795                    | 9.628         | 339                                  |
| 100.000 - 249.999 Abitanti | 170                  | 60                | 90                        | 130                | 45                              | 802                    | 9.383         | 368                                  |
| 250.000 - 499.999 Abitanti | 199                  | 95                | 93                        | 165                | 101                             | 1.655                  | 11.027        | 338                                  |
| Oltre 500.000 Abitanti     | 212                  | 110               | 95                        | 147                | 186                             | 1.418                  | 9.292         | 432                                  |
| <b>Mediana</b>             | <b>218</b>           | <b>32</b>         | <b>90</b>                 | <b>54</b>          | <b>9</b>                        | <b>650</b>             | <b>5.382</b>  | <b>305</b>                           |

Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

Procedendo per ordine e volendo dare una prima indicazione dei diversi servizi comunali, si osserva che, escludendo i servizi di Asilo nido, Istruzione e Smaltimento rifiuti, di cui si dirà in seguito, una quota importante delle risorse comunali vengono assorbite, com'è naturale attendersi, dalla funzione di Amministrazione, con circa 220 euro pro capite. Segue poi la spesa per i servizi di Viabilità e territorio (90 euro), quella relativa ai servizi del Settore Sociale (54 euro) e per la Polizia locale (32 euro). Lungo le diverse classi dimensionali si osservano poi spese pro capite differenti nei livelli rispetto al dato nazionale, ma che mantengono tuttavia la stessa regolarità circa il peso in bilancio dei diversi servizi.

Il servizio di Trasporto pubblico locale merita poi una considerazione a parte in quanto il valore mediano nazionale risente di una forte eterogeneità nella tipologia di servizi offerti dai piccoli, medi e grandi Comuni; è in particolare nei Comuni di grande dimensione che il servizio di trasporto assume un peso significativo in bilancio (tra i 30 e i 50 euro nei Comuni di medie dimensioni e oltre i 100 euro pro capite nei comuni sopra i 100.000 abitanti), mentre nei piccoli e medi centri la spesa per il servizio supera in pochi casi i 10 euro per abitante, configurando così una notevole dicotomia nel servizio fornito. Si tratta evidentemente di servizi del tutto diversi. Una chiara esemplificazione di tale differenziale si ha confrontando la rete di trasporto di una grande città (metropolitane, tram, autobus) rispetto alle città medio-piccole in cui il servizio di trasporto si esaurisce con la previsione di una o poche linee urbane.

Relativamente infine ai restanti servizi, si osserva come il costo per popolazione in età dei servizi legati alla funzione di istruzione è pari a circa 650 euro per bambino in media nazionale, arrivando a più del doppio nei Comuni di grandi dimensioni. In tal caso, la differenza di costo lungo la dimensione è principalmente attribuibile alla presenza o meno di scuole comunali. In generale, infatti, le funzioni di Istruzione pubblica svolte dall'amministrazione comunale attengono una serie di servizi di supporto relativi alla manutenzione delle scuole, alla refezione e al trasporto degli alunni; solo nelle scuole comunali il servizio comprende anche il costo legato più propriamente all'aspetto didattico (costo degli insegnanti, ecc.).

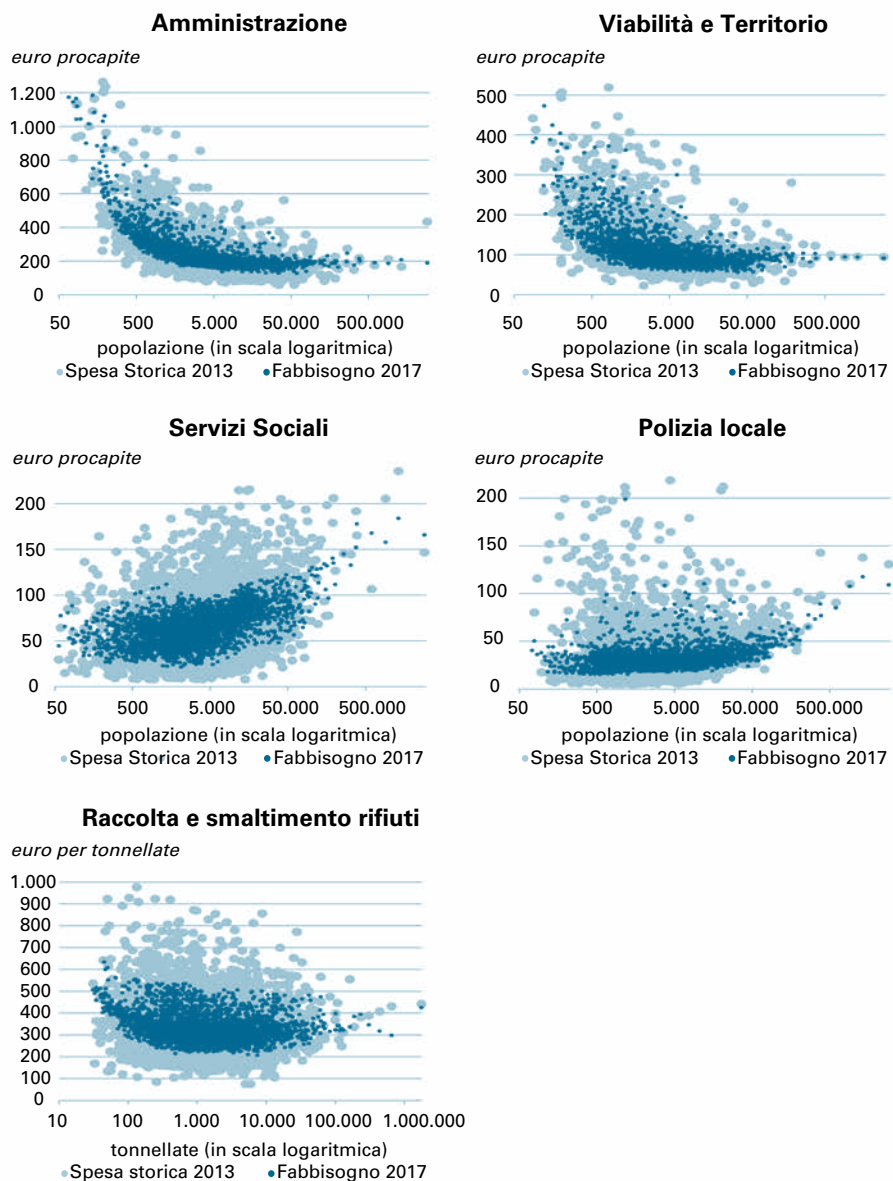
Con riferimento agli Asili nido si osserva un costo storico attorno ai 6500 euro per utente, crescente anche in questo caso lungo la dimensione, fino ad arrivare a circa 11.000 euro per utente nei grandi Comuni. In questo caso parte del differenziale di costo è attribuibile ad una maggior ampiezza del servizio offerto; nei Comuni grandi tipicamente il servizio di Asilo nido si caratterizza per la presenza di attività pre e post scuola, così come, è più probabile che la maggior parte degli utenti usufruisca del tempo pieno e di conseguenza anche della refezione.

Vi è infine il costo del servizio di Smaltimento rifiuti, il quale, rapportato alle tonnellate, risulta pari a circa 300 euro in media nazionale e il cui andamento lungo le classi dimensionali evidenzia diseconomie di scala nei Comuni piccoli e grandi, mentre risulta maggiormente contenuto nei Comuni di dimensione media, con una tipica forma ad U. Per comprendere questo tipo di configurazione, basta pensare a come sia più complesso nei grandi centri gestire il servizio di raccolta a domicilio a causa ad esempio del traffico urbano o della difficoltà legate alla presenza di centri storici difficilmente raggiungibili dai mezzi di raccolta.

Quanto detto ha permesso di fissare alcuni primi importanti fatti stilizzati, relativi alla spesa (normalizzata) per i diversi servizi nonché alla sua variabilità lungo la dimensione demografica. Con questi punti di riferimento è ora possibile passare ai fabbisogni standard, i quali si configurano naturalmente come una proiezione, che da un lato mantiene l'eterogeneità tipica del fenomeno analizzato (si pensi semplicemente alla diversità nei fabbisogni tra enti piccoli e grandi), ma che dall'altro lato consente di estrarre dai dati storici un comportamento tipo, non essendo altro che una media contestualizzata rispetto ad una serie di variabili ritenute di interesse per il servizio stesso.

La Figura 1 sovrappone per ciascun servizio il fabbisogno di ciascun comune (punti blu) al dato storico (punti grigi).

**Figura 1. Spesa storica e Fabbisogni Standard**  
*Grafico a dispersione*



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE



In tutti i servizi la distribuzione dei fabbisogni tipicamente “media” il fenomeno reale, abbattendo in parte la variabilità del fenomeno stesso e rendendo ancora più evidenti le caratteristiche sottostanti la funzione di produzione dei servizi.

A tal proposito, per il *core* amministrativo, a fronte di un costo storico nazionale pari in media a circa 200 euro per abitante, si osserva come anche il fabbisogno presenti un significativo addensamento di Comuni il cui fabbisogno è vicino a tale valore. Vi è poi il riconoscimento di un fabbisogno pro capite più alto per i Comuni piccoli in cui è indubbio che la presenza di una certa “rigidità” nelle attività da svolgere si traduca necessariamente in un maggior costo pro capite. Al tempo stesso, il ridursi del fabbisogno pro capite al crescere del numero di abitanti testimonia come si generino economie di scala nella gestione dei servizi amministrativi. È ciò che quantitativamente si osserva confrontando le diverse classi dimensionali, con un fabbisogno pro capite pari a poco meno di 500 euro nei Comuni piccolissimi e che risulta meno della metà nei Comuni dai 2.000 abitanti in poi. Un comportamento analogo caratterizza anche la funzione di Viabilità e territorio per la quale, a fronte di un costo medio nazionale attorno ai 90 euro per abitante, si osserva di nuovo un addensamento del fabbisogno intorno a tale valore, che diviene di circa 200 euro nei Comuni piccolissimi e tra i 70 e gli 80 euro nei Comuni da 20.000 a 100.000 abitanti.

Una conformazione del tutto diversa viene assunta invece del fabbisogno della Polizia locale per la quale a fronte di un dato medio nazionale attorno ai 30 euro pro capite, si osserva un fabbisogno che cresce, seppur lentamente, lungo tutta la dimensione, indice in questo caso della presenza di possibili diseconomie di scala oltre che ad una gamma più ampia dei servizi offerti. È infatti evidente che il servizio di Polizia locale risenta di fenomeni di congestione legati ad una maggiore complessità nei Comuni grandi (basti pensare ai flussi turistici o al pendolarismo) che per essere gestiti richiedono una maggior quantità di risorse. Si passa così da un fabbisogno attorno ai 30 euro nei comuni fino ai 50.000 abitanti, ad uno pari a

60 nei Comuni con popolazione tra i 60.000 e i 100.000 abitanti fino a 100 euro nei grandissimi Comuni.

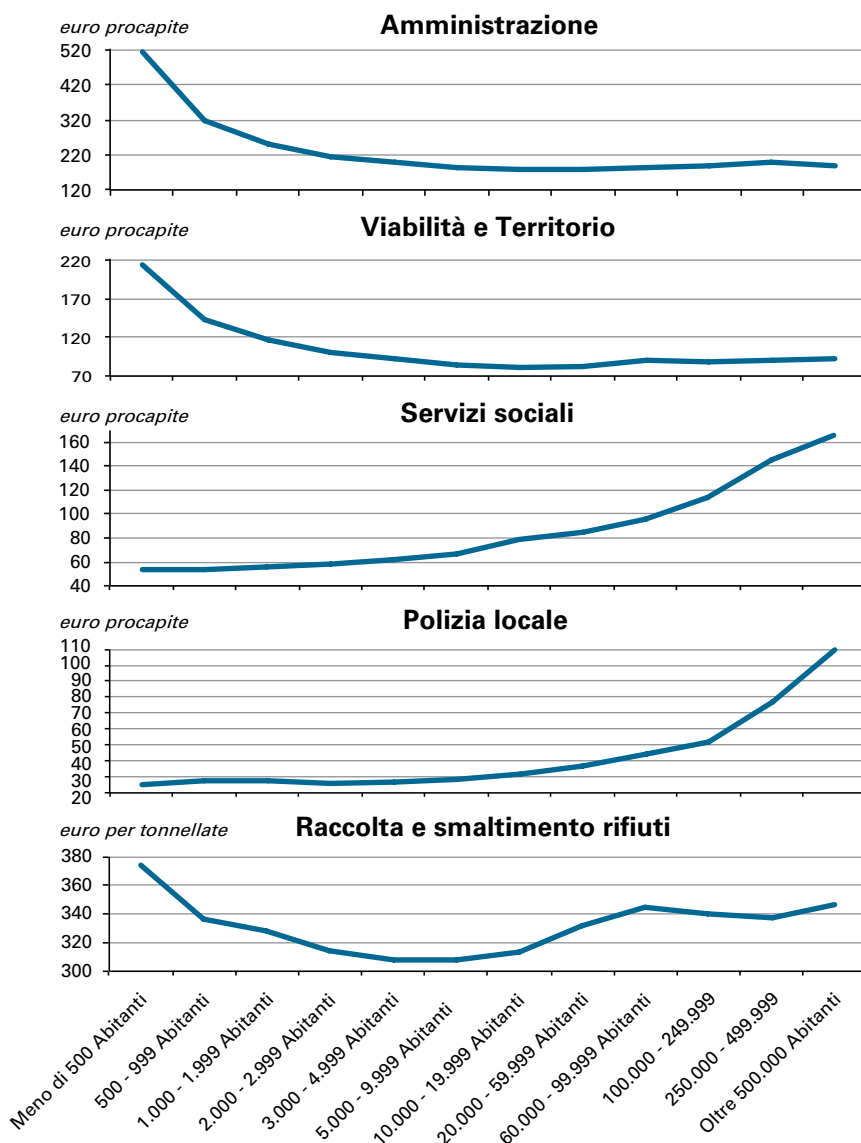
Per queste tre prime funzioni siamo in presenza di tipici beni pubblici puri, per i quali è molto difficile costruire misure di output credibili e per i quali la tipologia di servizio fornito di fatto si modifica lentamente lungo la dimensione. Ciò significa che al variare della dimensione stessa, la spesa pro capite si modifica sia per la presenza di genuine economie (diseconomie) di scala, sia perché cambia ciò che il Comune fornisce alla popolazione.

Per il Settore Sociale il quadro è abbastanza diverso. Non si è certo in presenza di un bene pubblico puro indivisibile e sono senza dubbio descrivibili gli output corrisposti. Si tratta tuttavia di set molto variabili, come tipologia e quantità, in relazione ai quali sinora i tentativi di misurazione non hanno prodotto esiti robusti. È probabile che anche in questo caso il set degli output si modifichi lentamente lungo la dimensione e di nuovo il grafico, a costi crescenti, possa essere letto come appena visto per le precedenti funzioni. Quantitativamente ciò si traduce in un fabbisogno pro capite dei Comuni sopra i 100.000 abitanti quasi di tre volte superiore rispetto a quello osservato nei Comuni piccolissimi.

Per il servizio di Raccolta e smaltimento rifiuti siamo in presenza di un output chiaramente identificabile e di una tecnologia di produzione di tipo industriale. Si tratta in effetti di uno dei tre servizi per i quali si è modellata una funzione di costo e coerentemente l'asse orizzontale del grafico misura l'output in tonnellate di rifiuti. Si è in presenza di una curva del costo che garantisce risparmi di spesa fino ad una determinata dimensione per poi presentare un andamento crescente all'aumentare della dimensione.

Per queste prime cinque funzioni la regolarità di andamento del fabbisogno lungo la dimensione si presta ad una rappresentazione ancora più sintetica, presentata in Figura 2, ove sono raffigurate le mediane dei fabbisogni standard per fasce di popolazione.

**Figura 2. Fabbisogni Standard  
Mediana per classi demografiche**



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

Si vede ad esempio, come nell'Amministrazione e nella funzione di Viabilità e territorio il fabbisogno decresce lungo la dimensione demografica fino ai 10.000 abitanti per poi mantenersi su un livello uniforme nelle classi demografiche successive. Al contrario per la Polizia locale e per i Servizi Sociali il fabbisogno risulta crescente da una certa dimensione in su, con un innalzamento del costo più dolce tra i 10.000 e i 100.000 abitanti per la Polizia locale cui segue una crescita più marcata dai 250.000 abitanti in poi e con una crescita più uniforme ma costante nel Sociale, già a partire dai 5.000 abitanti. Non meno interessanti sono poi le economie che si generano nel servizio di Smaltimento rifiuti: il fabbisogno decresce all'aumentare della dimensione fino a 5.000 abitanti, si mantiene su livelli bassi fino ai 20.000 abitanti per poi riiniziare a crescere, con il generarsi di diseconomie a partire da 20.000 abitanti.

Va precisato che questo tipo di rappresentazione è utile solo per alcuni servizi. Ciò dipende dal fatto che mentre in alcuni casi si osserva un comportamento sottostante chiaramente identificabile, in altri casi le mediane per classi dimensionali hanno poco a che fare con le tecnologie di produzione del servizio. L'esempio più chiaro attiene il TPL che, come si ricorderà già dalla descrizione dei dati storici, presenta una dicotomia forte nel servizio fornito e dove quindi le mediane di classe finirebbero con il restituire un'informazione del tutto fuorviante.

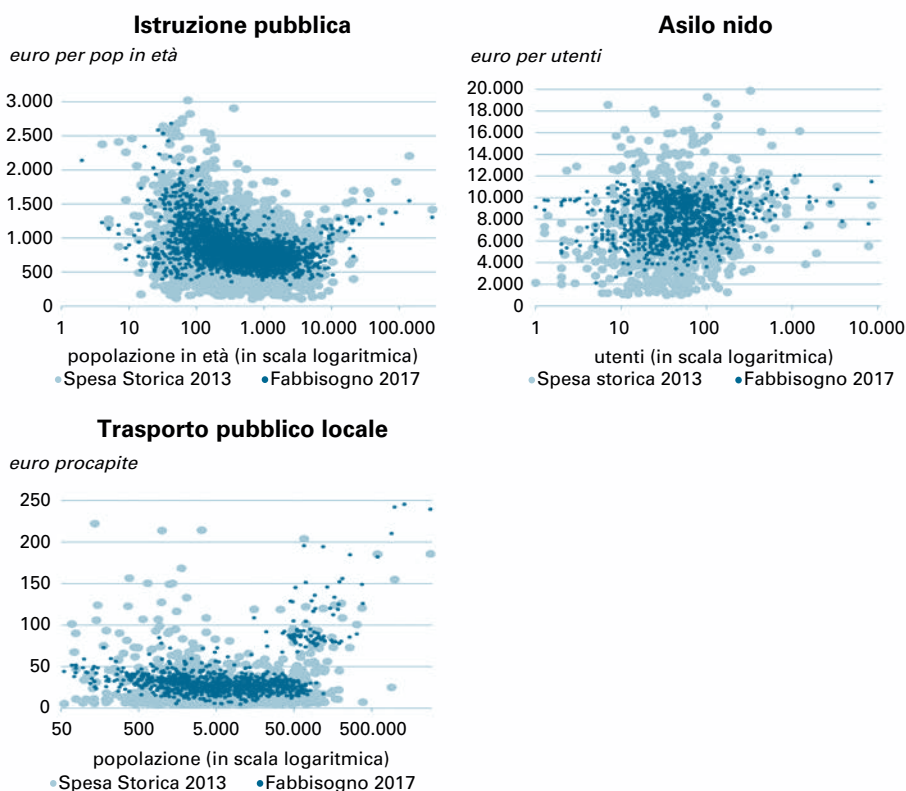
Ciononostante l'osservazione dei grafici presentati in Figura 3 mostra alcune importanti caratteristiche anche per le rimanenti funzioni, quali appunto TPL, ma anche Istruzione e Asili nido.

Per il TPL si osserva come il fabbisogno pro capite riproduce la dicotomia osservata poco sopra, con valori che si mantengono su livelli inferiori ai 50 euro fino ai 50.000 abitanti per poi posizionarsi su valori più che doppi dai 50.000 abitanti in poi.

Relativamente all'Istruzione, i fabbisogni mostrano, come di consueto, un maggior addensamento dei Comuni attorno al dato nazionale (circa 650 euro per bambino in età). Un valore più alto (tra i 600 e gli 800 euro)

viene invece assegnato ai Comuni piccoli per i quali la difficoltà di garantire il sostentamento di strutture scolastiche per un numero contenuto di studenti implica necessariamente un maggior fabbisogno di spesa per bambino in età scolastica. Il fabbisogno tende poi a ridursi nei Comuni di dimensione compresa tra i 5.000 e i 60.000 abitanti posizionandosi su livelli attorno ai 500 euro per bambino e riflettendo l'operare di economie di scala nella gestione. Un fabbisogno nuovamente più alto viene riconosciuto ai Comuni di maggiori dimensioni, scontando tra i diversi fattori la presenza di scuole comunali.

**Figura 3. Spesa storica e Fabbisogni Standard**  
*Grafico a dispersione*

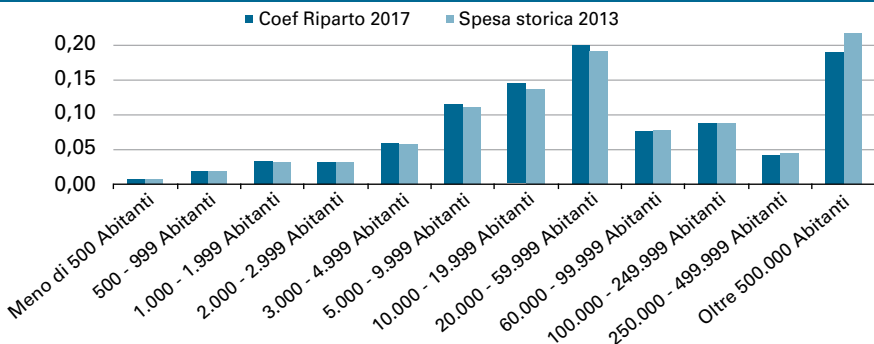


Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

Il servizio di Asili nido, infine, presenta un fabbisogno che si posiziona a circa 4.000-8.000 euro per bambino fino ai 10.000 abitanti e sui 10.000-12.000 euro nelle classi successive. In questo caso, come già si ricorderà dalla descrizione del costo storico, il crescere del fabbisogno va individuato anche in una maggiore gamma dei servizi offerti.

Dopo aver evidenziato gli elementi di fondo, così come la variabilità microeconomica tra Comuni osservata nelle singole funzioni, è utile passare ad una ulteriore rappresentazione di taglio più aggregato. La focalizzazione è sul complesso delle funzioni fondamentali e lo strumento proposto è rappresentato dai coefficienti di riparto. Tale indicatore altro non è che una misura delle relatività tra enti, dove ciascun coefficiente indica la quota di pertinenza del Comune, fatto pari a 100 il monte di riferimento complessivo. Sommando questi coefficienti per classe dimensionale si ottiene il peso della spesa storica e del fabbisogno per quel segmento di Comuni. Il confronto dei coefficienti presenta quindi il vantaggio di non essere influenzato dall'ammontare di spesa cui tali coefficienti vengono applicati, risultando quindi la misura ideale per comprendere come è variato il posizionamento delle diverse classi di Comuni, con riferimento dapprima a due diversi criteri (storico rispetto a fabbisogno) e successivamente tra diverse metodologie (riparto 2016 e riparto 2017).

**Figura 4. Riparto 2017 e Spesa storica di riferimento**  
*Coefficienti di riparto sommati per classe dimensionale*



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

A tal proposito, la Figura 4 presenta un istogramma con la spesa storica 2013 e il fabbisogno 2017, dove il valore osservato in corrispondenza di ciascuna classe dimensionale rappresenta la somma dei coefficienti dei Comuni appartenenti a tale classe. Circa le due annualità va ricordato che il riparto per il 2017 è stato costruito con la nuova metodologia applicata agli ultimi dati storici di cui si dispone, cioè il 2013.

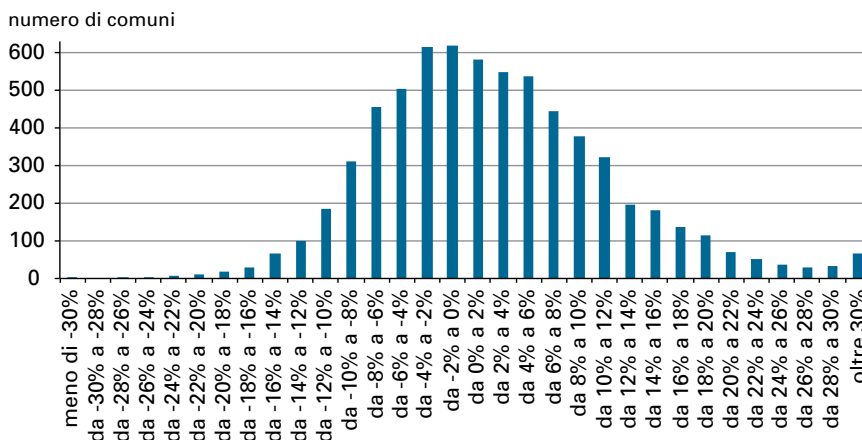
Uno sguardo generale evidenzia effetti contenuti sulle classi demografiche (i due istogrammi sono quasi sempre vicini), ovvero, com'era auspicabile, il meccanismo dei fabbisogni standard non introduce particolari riposizionamenti dimensionali. Unica eccezione attiene i comuni sopra i 500.000 abitanti per i quali si osserva una sistematica riduzione del fabbisogno rispetto allo storico e i comuni tra i 5.000 e i 60.000 abitanti ai quali nel complesso viene assegnato un fabbisogno più alto rispetto al dato storico di riferimento<sup>6</sup>.

La Figura 4 si riferisce a quanto emerge dalla metodologia più recente, rispetto alla quale è utile tracciare un profilo di ciò che è stato fatto a partire dall'introduzione dei fabbisogni standard e come le diverse edizioni sono mutate nel corso degli anni. La disponibilità di diverse applicazioni consente, infatti, di osservare ad esempio come i cambiamenti nella metodologia abbiano mutato le relatività nei fabbisogni. La Figura 5 propone quindi la distribuzione di frequenza associata agli scarti tra i fabbisogni determinati per il riparto 2016 e quello per il riparto 2017, di nuovo quindi con un taglio microeconomico. Per semplicità espositiva non viene riportata l'analoga rappresentazione con riferimento al confronto con il riparto 2015, la quale mostra una distribuzione pressoché simile a quella 2016. Peraltro il confronto fra i riparti 2016 e 2017 consente di evidenziare l'effetto delle diverse metodologie a parità dei dati di base storici.

---

*6 L'analisi proposta si focalizza sul confronto tra le mediane per classe dimensionale. L'osservazione della distribuzione di frequenza degli scarti tra storico e fabbisogno evidenzia variazioni più ampie, con circa 1500 enti che presentano una variazione superiore al  $\pm 30\%$ . Di essi, tuttavia solo 300 enti hanno un segno "negativo", ovvero un fabbisogno più basso rispetto al dato storico.*

**Figura 5. Fabbisogno 2016 e 2017**  
*Distribuzione degli scarti percentuali*



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

Si osserva come la maggior parte dei Comuni ha conosciuto una variazione del proprio fabbisogno contenuta. Le classi centrali, con variazioni  $\pm 10\%$  ricomprendono circa 4.570 Comuni (poco meno del 70% del totale), con un picco tra il  $\pm 4\%$  ove figurano circa 2.340 Comuni (35%). Ciò delinea una buona gradualità nel percorso di aggiornamento, ma resta il fatto che per non pochi comuni si hanno scostamenti superiori al 15%, con un numero più elevato di Comuni che beneficia di scostamenti positivi (coda destra della distribuzione). È auspicabile che nelle prossime edizioni si assicuri una ancor migliore gradualità del processo di aggiornamento, evitando le code che la Figura 5 continua a registrare.

A completare la rappresentazione del fenomeno, Tavola 2 propone un'ulteriore elaborazione, che ha come obiettivo quello di fornire una ulteriore misura degli effetti di *policy* prodotti dal "sistema fabbisogni" nel corso del tempo.



**Tabella 2. Grado di stabilità nei fabbisogni 2016 e 2017  
Numero di Comuni**

|   | <b>Numero</b> | <b>Incidenza %</b> |
|---|---------------|--------------------|
| stabili <sup>(1)</sup>                        | 2.734         | 41%                |
| accentuazione vantaggi <sup>(2)</sup>         | 1.222         | 18%                |
| correzione vantaggi <sup>(3)</sup>            | 1.039         | 16%                |
| cambio da vantaggi a svantaggi <sup>(4)</sup> | 221           | 3%                 |
| accentuazione svantaggi                       | 290           | 4%                 |
| correzione svantaggi                          | 688           | 10%                |
| cambio da svantaggi a vantaggi                | 455           | 7%                 |
| <b>Somma</b>                                  | <b>6.649</b>  |                    |

<sup>(1)</sup> Variazioni comprese fra  $\pm 5\%$

<sup>(2)</sup> Comuni con un fabbisogno superiore alla spesa storica che ne registrano un'accentuazione

<sup>(3)</sup> Comuni con un fabbisogno superiore alla spesa storica che ne registrano un'attenuazione

<sup>(4)</sup> Comuni con un fabbisogno superiore alla spesa storica che registrano un'inversione di segno

Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

Lo scopo della Tavola è quello di verificare la stabilità del sistema disegnato con i fabbisogni standard, studiando se le indicazioni fornite dalle varie applicazioni dei coefficienti di riparto hanno mantenuto un comportamento coerente nel corso del tempo.

Come in precedenza, per semplicità espositiva, le annualità considerate attengono solo gli ultimi due coefficienti di riparto (2016-2017), i quali vengono confrontati rispetto al coefficiente della spesa storica.

Emerge così che per un gruppo consistente di Comuni (41%), l'operazione fabbisogni standard ha individuato un percorso stabile nel tempo (tipologia "stabili"), fornendo a ciascuno di essi un'indicazione, rispetto allo storico di riferimento, del tutto simile sia nel 2016 che nel 2017: se ad esempio il fabbisogno individuato nel 2016 era superiore (inferiore) allo storico del 10%, il fabbisogno individuato nel 2017 si è mantenuto rispetto allo storico nell'intorno del 10%.

Accanto a tali Comuni, per un considerevole 48% l'operare dei fabbisogni standard riconosce, da un riparto all'altro, una accentuazione (22%) o una correzione del segnale fornito (26%), seppur con una coerenza nell'andamento di fondo complessivo. Ciò significa, ad esempio, che nella tipologia "accentuazione vantaggi" ricadono Comuni che nell'edizione 2016 vedevano loro assegnato un fabbisogno più alto rispetto al dato storico, a sua volta corretto al rialzo dall'edizione 2017. Al contrario, rientrano nella tipologia "correzione vantaggi" i Comuni che nell'edizione 2016 avevano un fabbisogno più alto dello storico, a sua volta corretto al ribasso dall'edizione 2017 ma in ogni caso con un fabbisogno più alto dello storico di riferimento.

La quarta tipologia della Tavola è quella che, volendo trarre un giudizio di merito circa il percorso delineato dai fabbisogni, consente di evidenziare le criticità ad esso connesse. Si osserva, in particolare, che per un non trascurabile 10% di Comuni il sistema fabbisogni ha fornito un segnale "instabile" nel tempo, dapprima indicando un fabbisogno più alto (basso) dello storico e successivamente un fabbisogno più basso (alto) dello storico. Si tratta dei Comuni inclusi nella tipologia relativa ai "cambi" da vantaggi a svantaggi e viceversa.

Un'ultima notazione attiene poi al segno delle correzioni effettuate. Per il 19% dei Comuni (correzione vantaggi + cambio da vantaggi a svantaggi) il nuovo riparto ha individuato un fabbisogno più basso rispetto al riparto 2016. Per il 17% si osserva invece un comportamento opposto.

### **2.3 Le determinanti analitiche dei fabbisogni**

Come già evidenziato, nella determinazione dei fabbisogni standard il primo vantaggio consiste nello spiegare e contestualizzare la spesa storica rispetto alle sue principali determinanti e quindi nel decidere quali di queste debbano essere incorporate in un programma perequativo. Ciò significa che è possibile scomporre da quali determinanti originino i differenziali comunali di fabbisogno.

La Tavola 3 propone, per ciascuno degli otto aggregati di riferimento, un'indicazione del peso delle determinanti nella definizione del fabbisogno. Per agevolare la lettura, le singole determinanti sono state aggregate in otto categorie principali, individuate in base alle caratteristiche comuni delle diverse variabili.

La tassonomia inclusa nella Tavola costituisce dunque una rappresentazione sintetica di una pluralità di elementi, che verranno di seguito approfonditi.

Si nota innanzitutto come la demografia, rappresentata dalla popolazione residente e da alcune specifiche caratteristiche della stessa, sia alla base di tutte le funzioni di spesa. La popolazione è infatti il modo più semplice e immediato per cogliere la presenza di eventuali economie/diseconomie di scala e più in generale l'andamento del costo lungo la scala dimensionale. Entrando poi nel dettaglio dei servizi, si osserva come un peso più significativo attenga funzioni in cui la popolazione residente costituisce una delle *proxy* più importanti dei servizi svolti; si pensi all'Amministrazione e ai servizi che la compongono, quali l'Anagrafe, il servizio di Gestione delle entrate tributarie, ecc. E' immediato comprendere come le attività supportate dai suddetti uffici siano condotte lungo una scala misurabile come il numero di cittadini presenti sul territorio. Il contributo associato è pari al 43%. Anche nei Servizi Sociali le caratteristiche demografiche assumo una valenza di primario rilievo, contribuendo per il 20% alla determinazione del fabbisogno. Gran parte dei servizi offerti risultano, infatti, naturalmente legati al numero di residenti e in primo luogo alle caratteristiche degli stessi. Basta pensare a come i target di utenza (ad esempio la popolazione anziana) si riflettono naturalmente nelle caratteristiche demografiche. Va ricordato che la quota di popolazione anziana costituisce la caratteristica demografica con maggiore incidenza sui fabbisogni. Il ruolo della popolazione rimane rilevante, seppur di minore entità, nelle rimanenti funzioni, contribuendo al fabbisogno per il 10% nelle funzioni di Polizia locale e Viabilità e territorio e per il 5% nel servizio di TPL.

**Tabella 3. Determinanti del fabbisogno Contributi percentuali**

|   | Amministrazione | Polizia locale | Istruzione pubblica | Asilo nido | Servizi sociali | Viabilità e Territorio | Trasporto pubblico locale | Raccolta e smaltimento rifiuti |
|---|-----------------|----------------|---------------------|------------|-----------------|------------------------|---------------------------|--------------------------------|
| Caratteristiche demografiche <sup>(1)</sup> | 43%             | 9%             |                     |            | 20%             | 10%                    | 5%                        |                                |
| Natura del territorio <sup>(2)</sup>        | 19%             | 18%            |                     |            |                 | 47%                    | 38%                       |                                |
| Specificità della domanda <sup>(3)</sup>    | 28%             | 54%            |                     |            | 8%              | 41%                    | 15%                       |                                |
| di cui Turismo <sup>(4)</sup>               | 14%             | 18%            |                     |            |                 | 9%                     | 5%                        |                                |
| Caratteristiche del servizio <sup>(5)</sup> |                 | 7%             |                     | 16%        | 5%              |                        | 36%                       | 2%                             |
| Output del servizio <sup>(6)</sup>          |                 |                | 44%                 | 40%        |                 |                        |                           | 13%                            |
| Cluster di domanda <sup>(7)</sup>           |                 |                | 51%                 | 35%        |                 |                        |                           | 34%                            |
| Prezzi fattori produttivi <sup>(8)</sup>    | 10%             | 12%            | 5%                  | 9%         | 4%              | 2%                     | 6%                        | 1%                             |
| Modelli di spesa regionali <sup>(9)</sup>   |                 |                |                     |            | 64%             |                        |                           | 48%                            |

<sup>(1)</sup> Include popolazione residente, densità abitativa e incidenza della popolazione anziana

<sup>(2)</sup> Include superficie, rischio sismico, lunghezza delle strade, livello altimetrico del Comune, numero di scuole ed altri

<sup>(3)</sup> Include numero di immobili, veicoli, unità locali, alunni disabili, punti luce manutenuti, mercati, un indice di deprivazione socio-economica ed altri

<sup>(4)</sup> Include numero di addetti nelle attività dei servizi di alloggio e di ristorazione, numero di presenze turistiche, numero di visitatori dei musei ed altri

<sup>(5)</sup> Include la gestione diretta della refezione scolastica, la gestione esterna di asili nido, la presenza di strutture residenziali, il servizio di polizia armato o notturno ed altri

<sup>(6)</sup> Include popolazione 3-14 anni, alunni disabili, alunni comunali, utenti asili nido, educatori per utenti asili nido, superficie asili nido, quota di raccolta differenziata ed altri

<sup>(7)</sup> Gli 8 cluster per Istruzione e Asili nido includono benessere, quota anziani, numerosità delle famiglie ed altri; I 14 cluster per Smaltimento rifiuti includono turismo, densità abitativa, distanza dagli impianti di smaltimento ed altri

<sup>(8)</sup> Include livello affitti OMI, livello retribuzioni privato, spesa media del personale per addetto comunale, prezzo medio della benzina ed altri

<sup>(9)</sup> Variabile dicotomica di appartenenza alle diverse Regioni

Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

Le caratterizzazioni territoriali, quali la superficie del Comune ma anche la lunghezza delle strade o il livello altimetrico del Municipio, assumono un contributo più significativo nelle funzioni in cui i servizi offerti sono maggiormente legati all'aspetto territoriale. È il caso delle funzioni di Viabilità e territorio (47%) e del TPL (38%), in cui appunto è corretto attendersi che un maggior fabbisogno sia connesso ad esempio ad una rete più ampia da servire o ad una maggior complessità nel regolare il territorio in zone montuose. Il contributo al fabbisogno delle caratteristiche territoriali risulta poi pressoché analogo per Amministrazione e Polizia locale (18%), sottendendo però motivazioni diverse; nell' Amministrazione è la superficie a giocare un ruolo rilevante, e questo in parte è spiegato dalla necessità di avere più sedi nel caso di territori estesi. Nella Polizia locale, la superficie comunale rappresenta invece uno degli elementi territoriali interessati; tra gli altri rientrano la lunghezza delle strade, il numero di scuole o il numero di pendolari. Tutte variabili che colgono la complessità del territorio da servire; si pensi ad esempio al presidio del traffico in prossimità di scuole al momento dell'uscita degli alunni o nei momenti di massima affluenza dei pendolari.

La terza categoria proposta attiene le specificità della domanda. Si tratta di una delle categorie più differenziate lungo i servizi in quanto comprende tutti gli elementi che per ciascuno di essi ne approssima appunto la domanda, e come tali, differiscono a seconda della tipologia di utenza cui l'attività comunale si rivolge. Ciò spiega anche perché a tale categoria sia riconducibile buona parte del fabbisogno in quasi tutte le funzioni di spesa. In particolare, nella Polizia locale circa il 54% è attribuibile alla specificità della domanda e ricomprende, ad esempio, il numero di giornate di mercato, il numero degli stalli di sosta a pagamento, il numero di incidenti rilevati, nonché alcuni fattori esogeni di carico quali le querele o le denunce ricevute. Nella Viabilità e territorio, con un peso nel complesso pari al 41%, tra le specificità della domanda rientrano ad esempio il numero di veicoli circolanti, la numerosità del complesso delle unità economiche locali, ma anche i punti luce mantenuti. Tutti elementi specifici che influenzano la quantità di servizio da offrire.

Un ruolo rilevante che, invece, accomuna diverse funzioni, attiene le determinanti relative al turismo, le quali contribuiscono per il 18% alle specificità della domanda della Polizia locale, per il 14% nell'Amministrazione, per meno del 10% nella Viabilità e territorio e nel TPL. Si tratta tipicamente di funzioni in cui il turismo fa da propulsore ad una maggior richiesta di servizio; in termini sia di congestione del traffico, sia di governo del territorio e utilizzo dei mezzi pubblici. Le grandezze utilizzate attengono le presenze turistiche, il numero di addetti dei servizi di ristorazione e di alloggio, nonché i visitatori dei musei.

Dopo le specificità della domanda, un'ulteriore categoria è rappresentata dalle caratteristiche del servizio, ovvero variabili che rappresentano le scelte più propriamente gestionali; è il caso ad esempio di alcuni elementi atti a cogliere il grado di esternalizzazione (la quota di pasti forniti direttamente nel servizio di Istruzione o il numero di utenti di Asili nido gestiti esternamente) o addirittura la presenza/assenza di alcuni parti del servizio stesso (ad esempio, la presenza di tram e metro nel TPL). Se da un lato, poi, si tratta di variabili presenti sia in funzioni di spesa che di costo (quote di esternalizzazione), dall'altro alcune di esse tendono a caratterizzare le sole funzioni di spesa tanto da portare a definire tecnicamente alcune di esse come funzioni di spesa aumentata. È il caso del TPL dove le variabili che definiscono l'assenza/presenza di indicatori di output (km percorsi o passeggeri trasportati) e la presenza/assenza di tipologie specifiche di servizio (servizio di tram e metro, nonché di mezzi di navigazione o a filo o a fune), hanno lo scopo di "correggere" la funzione di spesa "aumentandola". Come si vedrà meglio nel seguito si tratta di variabili "discrete" impiegate proprio perché non si dispone di una convincente misurazione quantitativa dell'output e ci si limita a considerare più semplicemente la presenza o meno di un servizio oppure la numerosità dei servizi forniti. Il contributo di tali variabili nella determinazione del fabbisogno ha un peso rilevante, il 36% del totale per il TPL.

Anche per i Servizi Sociali si è di fronte ad un effetto analogo, il cui impatto complessivo sul fabbisogno è più contenuto (5%), ottenuto sia combi-

nando indici di presenza dei servizi offerti (in base alle tipologie di utenti target), sia indici della presenza/assenza del servizio in strutture residenziali. Va infine precisato che in corrispondenza del servizio di Asili nido si osserva un contributo del 16% delle caratteristiche del servizio. Come detto in precedenza, tale voce ricomprende gli utenti fruitori del servizio in strutture la cui gestione è stata esternalizzata dal Comune e ciò si traduce in un minor costo per l'amministrazione comunale.

La quinta categoria proposta attiene l'output del servizio e come tale si riferisce unicamente alle funzioni di costo. Il contributo di tale categoria risulta dunque valorizzato in corrispondenza delle funzioni di Istruzione, Asili nido e Raccolta e smaltimento rifiuti ed è pari rispettivamente a circa il 40% per le prime due funzioni e per il 13% per il servizio Rifiuti. Per la funzione di Istruzione, le determinanti incluse in tale categoria comprendono i diversi output della funzione stessa, che, come si ricorderà dai precedenti paragrafi, si configurano per una molteplicità di servizi di supporto all'attività educativa: gli utenti della mensa, quelli trasportati, quelli dei centri estivi, ma anche i metri quadri di superficie delle scuole. Essendo poi il servizio attinente agli utenti cui per legge deve essere garantito l'accesso alla scuola, si ha che la rappresentazione dell'output viene completata includendo gli utenti potenziali, ovvero la popolazione in età. Sempre in tale tassonomia vengono ricomprese anche le variabili che caratterizzano l'output stesso, tra cui ad esempio il tempo pieno. Per l'Asilo nido le determinanti incluse attengono invece sia gli utenti che le loro caratterizzazioni, quali la quota di utenza che fruisce del servizio di refezione, del tempo parziale o gli utenti lattanti. Per la Raccolta e smaltimento rifiuti si tratta infine delle tonnellate di rifiuti urbani e della quota di raccolta differenziata.

Per completare la rappresentazione dei servizi forniti sono stati utilizzati dei cluster di domanda; ovvero degli insiemi costruiti su caratteristiche di tipo demografico ed economico in cui vengono raggruppati i comuni simili. Lo scopo è cogliere l'effetto sui differenziali di costo di un particolare insieme di caratteristiche, non individuabili tramite l'output stesso.

L'effetto dei cluster gioca un ruolo fondamentale nella determinazione del fabbisogno dell'Istruzione (51%), ma anche per l'Asilo nido (35%) e per la Raccolta e smaltimento rifiuti (34%). Tra le variabili tipiche di definizione del cluster rientrano, ad esempio, la ricchezza o le caratteristiche della popolazione. La considerazione di cluster di domanda costituisce una nota di rilievo della nuova metodologia. Per Asili nido e Istruzione sono stati impiegati gli stessi otto cluster, mentre per il servizio Rifiuti si sono utilizzati 14 cluster per tener conto in particolare della vocazione turistica di alcuni Comuni così come della numerosità dei nuclei famigliari.

Sempre la necessità di includere nella rappresentazione del fabbisogno l'esistenza di regolarità per gruppi di enti, ha portato ad individuare tra le determinanti anche i modelli di spesa regionali. In sede applicativa ciò ha caratterizzato unicamente il servizio del Settore Sociale e il servizio di Raccolta e smaltimento rifiuti, servizi nei quali è di fatto vigente un ruolo attivo dell'amministrazione regionale nell'indirizzare le politiche di offerta dei servizi comunali. Gli effetti associati sono rilevanti, pari al 64% nel Settore Sociale e a poco meno del 50% nel servizio di Smaltimento rifiuti.

Un'ultima considerazione attiene, infine, il gruppo dei prezzi dei fattori produttivi. Questa voce, che necessariamente include il prezzo degli input utilizzati per la fornitura dei servizi, presenta un peso che lungo tutti i servizi non supera il 15%, con contributi più marcati nell'Amministrazione e nella Polizia locale. Questa voce include la spesa media del personale addetto al servizio in funzioni quali l'Amministrazione, la Viabilità e territorio e la Polizia locale; un livello delle retribuzioni privato o misto (pubblico e privato) nelle funzioni di Istruzione pubblica e Asilo nido nelle quali il ricorso a personale esterno risulta maggiormente consueto. Tra gli altri prezzi rientrano poi alcune specificità, quali il prezzo della benzina per le funzioni di TPL e Smaltimento rifiuti o quello per software e hardware nella funzione di Amministrazione.

Per ulteriore chiarezza si vuole sottolineare che quanto descritto riguarda le sole variabili che agiscono nella determinazione del valore del fabbisogno-



gno standard. Nella analisi viene infatti usato un più ampio sistema di indicatori, i cui effetti in applicazione sono stati annullati. Si tratta ad esempio di effetti di reddito, di scelte di esternalizzazione dei servizi, dell'adesione a forme di gestione associata<sup>7)</sup> o di modelli di spesa regionali. Una novità di rilievo riguarda il numero degli impianti di trattamento e smaltimento rifiuti a livello provinciale, utilizzato nell'analisi del costo dei servizi di Raccolta e smaltimento rifiuti e sterilizzato nella valorizzazione finale.

A conclusione di questa parte, giova infine ricordare il trattamento riservato agli output in applicazione. Se da un lato infatti, sia per le funzioni di spesa che per le funzioni di spesa aumentate, questo tipo di attenzione è per costruzione non necessaria, dall'altro lato per le tre funzioni di costo è decisivo chiarire le scelte applicative che sono state perseguite.

Si tratta di un aspetto nodale dell'intera costruzione, che sottolinea ancora una volta come le funzioni di costo, attraenti da un punto di vista analitico, richiedono scelte esplicite in capo al *policy maker*, scelte che si richiamano alla definizione di livelli delle prestazioni.

Per rispondere a questa esigenza sembrerebbe di dover ricorrere ad un criterio di LEP. Tuttavia, nell'attuale costruzione dei fabbisogni standard, il ricorso a tale criterio è quantomeno fuorviante. Come già accennato in premessa, tutto il meccanismo si fonda su relatività che divengono coefficienti di riparto, a prescindere da qualsiasi livello di spesa. Il LEP richiama invece proprio un livello, da garantire come prestazione essenziale, valorizzata ad un costo standard. In assenza di ciò è necessario ricorrere ad altri criteri, che emergono dalle specificità dei singoli servizi e che non costituiscono un paradigma generalizzabile.

---

*7 In prima battuta sembrerebbe che i coefficienti stimati in relazione alle forme di gestione associata siano impiegabili per calcolare le economie che si otterrebbero da una nuova gestione associata fra Comuni. A questo scopo sarebbe necessario identificare le vere economie di scala, assicurandosi che i Comuni che si sono associati non godessero già in partenza di una diversa efficienza rispetto alla media.*

Nel servizio di Istruzione pubblica, il fabbisogno è stato assegnato a tutti i Comuni che presentavano nel 2013 bambini residenti in età compresa tra i 3 e i 14 anni<sup>(8)</sup>. Questa affermazione sottolinea come a guidare l'assegnazione del fabbisogno in tale funzione di costo sia prima di tutto un indicatore di output potenziale; il ruolo degli output effettivi viene giocato nel graduare successivamente il fabbisogno, assegnando a ciascun comune il fabbisogno legato al numero di pasti forniti, di utenti trasportati, di alunni disabili serviti in scuole comunali o trasportati, di utenti dei centri estivi, nonché in base ai metri quadri dei plessi (quest'ultimo *proxy* del servizio di manutenzione e riscaldamento degli edifici). In assenza di tali output ma in presenza di bambini in età, il fabbisogno viene assegnato in base alle restanti variabili incluse in stima. L'individuazione di un output potenziale è dipesa dalla natura della funzione: trattandosi di servizi di supporto all'educazione ed essendo la stessa obbligatoria in base alla normativa nazionale, si è giudicato opportuno individuare un criterio il più possibile "largo" nel riconoscimento del servizio offerto.

Nel servizio di Asilo nido, con riferimento all'output del servizio, il fabbisogno viene assegnato in relazione al numero effettivo di bambini serviti (o *voucher* attribuiti). Anche in questo caso, le informazioni relative al numero di bambini (o *voucher*) sono state integrate tenendo conto di indagini esterne (Istat) e delle informazioni indicate nel precedente Questionario.

Per il servizio di Raccolta e smaltimento rifiuti, infine, il riferimento è alle tonnellate di rifiuti effettivamente prodotte; trattandosi poi di un servizio proprio del Comune, in presenza di informazioni mancanti o nulle rispetto a tale dato -a differenza dell'Istruzione per cui si disponeva di un output potenziale- il valore effettivo viene "ricavato" dal dato di gruppi di Comuni simili con riferimento a determinate caratteristiche.

Data l'elevata valenza delle variabili di output nella definizione del fabbisogno, in tutte e tre le funzioni sono state assunte alcune regole di va-

---

<sup>8</sup> Sono stati esclusi 4 Comuni, per cui tale indicatore è nullo.

lidazione come discriminante dell'output riconosciuto. Ad esempio, nel caso dell'Istruzione si è valutata la coerenza di ciascun output rispetto al complesso degli altri output presenti (numero di pasti rispetto al numero di bambini), rispetto a fonti esterne "compatibili" (ad esempio, MIUR) e in relazione a tecniche statistiche in grado di identificare possibili errori di compilazione. In tutti questi casi, l'output riconosciuto è stato determinato utilizzando dei criteri di normalizzazione della variabile.

## **2.4 Le principali novità dell'aggiornamento metodologico**

In premessa si sono spiegate, seppur sinteticamente, le principali novità introdotte con la nuova metodologia. Tra tutte, si vuole di seguito approfondire la scelta di utilizzare, per alcuni servizi, le più volte citate *funzioni di spesa aumentata*.

L'individuazione di questa soluzione tecnica origina dalla necessità, più volte espressa nel corso degli anni, di introdurre misurazioni in grado di approssimare il livello di servizio offerto, seppur nell'impossibilità di costruire delle vere e proprie funzioni di costo. Il riferimento è ai Servizi Sociali e al Trasporto Pubblico Locale (TPL), due funzioni per le quali i livelli di output, nonostante siano chiaramente identificabili, non sono risultati correttamente misurabili per tutti i Comuni.

Per sopperire a questa difficoltà, la funzione di spesa aumentata prevede che alle tipiche variabili relative al contesto di domanda e offerta si aggiunga un nuovo nucleo di variabili volte ad identificare la presenza o meno del servizio e/o la tipologia dei servizi svolti.

A tal proposito, la Tavola 3, relativa al servizio di TPL, presenta la numerosità dei Comuni, distinta per classi dimensionali, con riferimento dapprima alla distinzione tra Comuni che presentano il servizio e Comuni in cui il servizio è assente (prime tre colonne) e successivamente in riferimento alle variabili individuate per "aumentare" la funzione di spesa (ultime quattro colonne).

| <b>Tabella 4. Presenza e tipologia di servizi offerti<br/>                     Servizio di trasporto pubblico locale<sup>(1)</sup></b> |               |                 |              |                                       |                                    |              |
|--|---------------|-----------------|--------------|---------------------------------------|------------------------------------|--------------|
|  | Totale Comuni | Servizio di TPL |              | Presenza km percorsi o passeg. trasp. | Presenza servizi ad alta intensità |              |
|  |               | assenza         | presenza     |                                       | metro o tram                       | metro e tram |
| Meno di 500 Abitanti   | 718           | 627             | 91           | 22                                    | -                                  | 2            |
| 500 - 999 Abitanti   | 899           | 758             | 141          | 44                                    | -                                  | 1            |
| 1.000 - 1.999 Abitanti   | 1.271         | 1.037           | 234          | 68                                    | -                                  | 1            |
| 2.000 - 2.999 Abitanti   | 806           | 622             | 184          | 69                                    | -                                  | 0            |
| 3.000 - 4.999 Abitanti   | 943           | 674             | 269          | 103                                   | -                                  | 1            |
| 5.000 - 9.999 Abitanti   | 1.011         | 612             | 399          | 159                                   | -                                  | 2            |
| 10.000 - 19.999 Abitanti   | 618           | 281             | 337          | 164                                   | 1                                  | 2            |
| 20.000 - 59.999 Abitanti   | 346           | 70              | 276          | 193                                   | 4                                  | 6            |
| 60.000 - 99.999 Abitanti   | 51            | 4               | 47           | 37                                    | 1                                  | 6            |
| 100.000 - 249.999 Abitanti   | 27            | -               | 27           | 27                                    | 4                                  | 6            |
| 250.000 - 499.999 Abitanti   | 5             | -               | 5            | 5                                     | 2                                  | 2            |
| Oltre 500.000 Abitanti   | 5             | -               | 5            | 5                                     | 1                                  | 4            |
| <b>Somma</b>   | <b>6.700</b>  | <b>4.685</b>    | <b>2.015</b> | <b>896</b>                            | <b>13</b>                          | <b>33</b>    |

<sup>(1)</sup> Quadro delle grandezze di servizio che hanno governato l'attribuzione del fabbisogno standard. L'archivio sul quale sono state prodotte le elaborazioni è riferito al 24 agosto 2016.

<sup>(2)</sup> Comprende il servizio urbano di navigazione e il servizio con impianti a fune

Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

In particolare, la presenza del servizio viene assegnata a tutti i Comuni nei quali è presente una spesa. Le variabili, invece, di "aumento" della spesa sono in primo luogo identificate in base all'indicazione nel Questionario dell'output del servizio (km percorsi o passeggeri trasportati) e successivamente in base a specifiche tipologie di trasporto (metro/tram/filovie e altre).

Si osserva che di circa 2.000 Comuni che svolgono il servizio, meno della metà di essi sono stati interessati del suddetto "aumento". Si osserva poi che se da un lato 900 Comuni circa presentano un'indicazione dell'output del servizio, con riferimento invece a determinate tipologie di servizio ad alta intensità, com'è corretto attendersi, il numero di Comuni interessati si riduce notevolmente. Sono, infatti, i soli Comuni di maggior dimensione a presentare sia un servizio di tram che di metropolitana (4). Il solo servizio di tram interessa poi alcuni tra i Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti e nel complesso si riferisce a 13 Comuni. La presenza di filovie e altre tipologie speciali di trasporto locale interessa invece più trasversalmente tutte le classi dimensionali, seppur sempre in misura contenuta (33).

Le Tavole 5 e 6 sono invece dedicate al Settore Sociale nel quale la funzione di spesa viene aumentata per tener conto di due diverse caratterizzazione dell'offerta di servizio. Una prima discriminante attiene al numero di target assistiti, dove i target rappresentano le tipologie di utenza dei Servizi Sociali così come individuate dall'Istat: famiglia e minori, disabili, dipendenze e salute mentale, anziani, immigrati e nomadi, povertà, disagio adulti e senza dimora.

Va innanzitutto precisato che a differenza del servizio di TPL non vi sono Comuni in cui il servizio risulta assente; vige però una distinzione tra i Comuni che presentano una spesa per il solo servizio necroscopico e cimiteriale e per i restanti Comuni, i quali sicuramente servono almeno uno degli utenti target identificati.

**Tabella 5. Indicatore di intensità del servizio Servizi sociali<sup>(1)</sup>**

|                | Solo servizio necroscopico | Servizi sociali: numero di target assistiti |            |            |            |            |              | Totale       |
|----------------|----------------------------|---|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|
|                |                            | 1   | 2          | 3          | 4          | 5          | 6            |              |
| Piemonte       | 53                         | 633   | 37         | 43         | 245        | 129        | 66           | 1.206        |
| Lombardia      | 25                         | 710   | 53         | 104        | 148        | 191        | 313          | 1.544        |
| Veneto         | 7                          | 225   | 5          | 17         | 37         | 63         | 227          | 581          |
| Liguria        | 0                          | 160   | 5          | 6          | 11         | 11         | 42           | 235          |
| Emilia-Romagna | 1                          | 156   | 9          | 14         | 41         | 44         | 83           | 348          |
| Toscana        | 3                          | 176   | 5          | 4          | 15         | 45         | 39           | 287          |
| Umbria         | 0                          | 45  | 5          | 3          | 8          | 9          | 22           | 92           |
| Marche         | 2                          | 117   | 14         | 16         | 15         | 20         | 55           | 239          |
| Lazio          | 14                         | 232   | 17         | 12         | 23         | 30         | 50           | 378          |
| Abruzzo        | 25                         | 206   | 13         | 20         | 6          | 19         | 16           | 305          |
| Molise         | 9                          | 98  | 10         | 3          | 7          | 5          | 4            | 136          |
| Campania       | 50                         | 406   | 15         | 14         | 17         | 23         | 26           | 551          |
| Puglia         | 8                          | 145   | 5          | 10         | 16         | 22         | 52           | 258          |
| Basilicata     | 3                          | 86  | 3          | 6          | 12         | 6          | 15           | 131          |
| Calabria       | 68                         | 292   | 14         | 11         | 10         | 5          | 9            | 409          |
| <b>Somma</b>   | <b>268</b>                 | <b>3.687</b>                                | <b>210</b> | <b>283</b> | <b>611</b> | <b>622</b> | <b>1.019</b> | <b>6.700</b> |

<sup>(1)</sup> Quadro delle grandezze di servizio che hanno governato l'attribuzione del fabbisogno standard. L'archivio sul quale sono state prodotte le elaborazioni è riferito al 24 agosto 2016.

Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

Il numero di Comuni che non prestano il servizio del Settore Sociale costituisce una minima parte del totale (268 Comuni rispetto ai 6.700); per i restanti Comuni la funzione di spesa viene "aumentata". Per quest'ultimi si osserva una numerosità elevata di Comuni che servono uno dei sei target elencati (3.687); solo poi in prossimità della totalità o quasi totalità dei target la numerosità dei Comuni risulta di nuovo più consistente (1019 Comuni servono tutti i target, mentre altri 1.200 si ripartiscono tra 4 e 5 target). Ciò riflette con molta probabilità la dimensione demografica dei Comuni, con i Comuni più grandi che sono anche quelli che offrono un servizio nel Settore Sociale maggiormente complesso. La ripartizione regionale evidenzia poi come indipendentemente dalla collocazione geo-

grafica circa il 50% dei Comuni totali presenta un unico target di riferimento. Qualche eccezione si osserva in Calabria, Campania, Molise, con una quota di Comuni che si rivolge ad un unico target superiore al 70%.

**Tabella 6. Presenza di Strutture comunitarie e residenziali Servizi sociali<sup>(1)</sup>**

|                | Totale       | Assenza di strutture | Presenza di strutture |            |
|----------------|--------------|----------------------|-----------------------|------------|
|                |              |                      | numero                | %          |
| Piemonte       | 1.206        | 488                  | 718                   | 60%        |
| Lombardia      | 1.544        | 343                  | 1.201                 | 78%        |
| Veneto         | 581          | 95                   | 486                   | 84%        |
| Liguria        | 235          | 31                   | 204                   | 87%        |
| Emilia-Romagna | 348          | 70                   | 278                   | 80%        |
| Toscana        | 287          | 101                  | 186                   | 65%        |
| Umbria         | 92           | 9                    | 83                    | 90%        |
| Marche         | 239          | 52                   | 187                   | 78%        |
| Lazio          | 378          | 93                   | 285                   | 75%        |
| Abruzzo        | 305          | 126                  | 179                   | 59%        |
| Molise         | 136          | 77                   | 59                    | 43%        |
| Campania       | 551          | 222                  | 329                   | 60%        |
| Puglia         | 258          | 55                   | 203                   | 79%        |
| Basilicata     | 131          | 41                   | 90                    | 69%        |
| Calabria       | 409          | 284                  | 125                   | 31%        |
| <b>Somma</b>   | <b>6.700</b> | <b>2.087</b>         | <b>4.613</b>          | <b>69%</b> |

<sup>(1)</sup> L'archivio sul quale sono state prodotte le elaborazioni è riferito al 24 agosto 2016.

Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

La seconda caratterizzazione dell'offerta attiene la presenza di strutture comunitarie e residenziali. Si tratta tipicamente di strutture residenziali per anziani, la cui presenza o assenza all'interno del paniere dei servizi offerti, com'è facile intuire, implica l'impegno di risorse sostanzialmente differenti. La Tavola 6 evidenzia dunque come la presenza di strutture comunitarie e residenziali caratterizza poco meno del 70% dei Comuni, con quote più elevate in Veneto, Liguria ed Emilia-Romagna.

## Bibliografia

1. AA.VV. 2010. *“Rapporto IFEL 2009”*;Economia e Finanza Locale.
2. AA.VV. 2012. *“Stima dei fabbisogni standard per la Polizia Locale”*. Nota tecnica IFEL, mimeo.
3. AA.VV. Anni vari. *“Determinazione dei fabbisogni standard per i Comuni”*;Nota Metodologica SOSE.
4. Barabaschi N., Parlato S., Peiti C. e Vignocchi C. 2014. *“Estimate of standard expenditure needs. The example of the Register Office”*;Rivista Italiana degli Economisti, Vol. 3, Dicembre 2014.
5. Blochliger H., Merk O., Charbit C., Mizell L. 2007. *“Fiscal equalization in oecd countries”*; OECD network on fiscal relations across levels of government working papers, (4).
6. Boetti L., Piacenza M., Turati G. 2011. *“La valutazione dell’efficienza globale dell’attività dei governi locali”*;L’industria, a. XXXII, n.1.
7. Brunello G., Porcelli F., Stradiotto M. 2015. *“I fabbisogni standard dei comuni e delle province: un nuovo patrimonio informativo per stimolare maggiore efficienza e responsabilità nei governi locali”*;Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 1.
8. Dafflon B. and Mischler P. 2007. *“Expenditure needs equalization at the local level: methods and practice”* in Measuring Local Government Expenditure Needs. The Copenhagen Workshop.
9. Dipartimento Finanza Locale IFEL. 2014. *“Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) standard”*.
10. OECD. 1981. *“Measuring local expenditure needs: the Copenhagen workshop”*;Number 4. OECD Urban Management Studies.
11. Petretto A. 2011. *“Costi e fabbisogni standard nei Comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?”*;Osservatorio Regionale sul Federalismo fiscale, Nota n. 6, IRPET.



12. Porcelli F. 2015. *"The evaluation of standard expenditure needs of municipalities the case of social care services in Italy."* The Italian Journal of Public Economics, 3.
13. Reschovsky A. 2007. *"Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program"* in Intergovernmental fiscal grants: Principles and practice. World Bank.

# **Le Capacità fiscali standard**

3



La capacità fiscale standard rappresenta uno dei criteri utilizzati per la determinazione dei trasferimenti perequativi dei Comuni delle regioni a statuto ordinario (Fondo di solidarietà comunale). Di norma, a parità di altre condizioni, ad una maggiore capacità fiscale standard corrispondono minori risorse integrative da assegnare per assicurare una data dimensione di risorse standard.

Nell'esperienza italiana, la determinazione delle capacità fiscali standard dei Comuni è intervenuta tardivamente rispetto alla definizione dei fabbisogni standard, causando un ritardo nell'avvio della perequazione delle risorse inizialmente prevista per il 2014. La metodologia di calcolo è stata definita nell'ambito di un lavoro congiunto tra MEF e IFEL, dando luogo ad una nota tecnica pubblicata nel marzo 2015 (MEF, *La stima della capacità fiscale dei Comuni delle RSO*), con il rilascio dei valori relativi a ciascun Comune delle regioni a statuto ordinario. L'aggiornamento intervenuto per il 2016 (*D.M. 13 maggio 2016 sulla capacità fiscale dei comuni e delle regioni a statuto ordinario*) non ha modificato l'impianto metodologico, riguardando essenzialmente l'adeguamento dei dati al mutato regime fiscale (esenzioni IMU e Tasi), oltre a taluni interventi specifici riportati nel seguito di questo capitolo.

Nella letteratura economica, con il termine capacità fiscale si intende il gettito potenziale derivante dalle entrate proprie che un ente è in grado di produrre (Bird and Vaillancourt, 2010).

Un indicatore elementare e facilmente ricavabile della capacità fiscale degli enti locali è il valore del gettito effettivo dell'anno (oppure il valore medio calcolato su più anni). Le entrate effettive, tuttavia, risultano influenzate dallo sforzo fiscale, nella misura in cui i Comuni, a parità di basi imponibili, applicano aliquote diverse, nonché dal grado di *compliance* locale, determinato sia dai comportamenti dei cittadini che dall'impegno degli amministratori nel contrastare fenomeni di evasione dei tributi locali. L'utilizzo del gettito effettivo in sede perequativa penalizzerebbe dunque gli enti che esercitano un maggior sforzo fiscale attraverso l'applicazione di maggiori aliquote nominali o che contrastano con maggiore efficacia l'evasione.

Per evitare effetti distorsivi, un indicatore della capacità fiscale dovrebbe quindi far riferimento ad una misura di gettito che valorizza le basi imponibili effettive (OECD, 1999; Ebel and Yilmaz, 2003) ad un'aliquota legale e non a quella riconducibile all'esercizio dello sforzo fiscale. A tal proposito, secondo la letteratura, un indicatore deve essere tale da minimizzare l'aliquota marginale dell'imposta perequativa, vale a dire, rendere minimo l'incremento di gettito prelevato attraverso la riduzione dei trasferimenti perequativi. Si supponga che la capacità fiscale sia commisurata al gettito effettivo dell'anno precedente e che i trasferimenti perequativi compensino i Comuni per la differenza tra la capacità fiscale propria e quella media nazionale. In questo caso l'aliquota marginale dell'imposta perequativa sarebbe prossima al 100%: un Comune con gettito *effettivo procapite* inferiore a quello medio nazionale, non avrà nessun incentivo ad incrementarlo attraverso un maggior sforzo fiscale poiché il gettito derivante sarà per intero assorbito dalla riduzione dei trasferimenti perequativi.

### 3.1 Scelte metodologiche

Nella letteratura economica sono stati sviluppati diversi approcci al fine di individuare i livelli di gettito fiscale standard. A tal proposito, il *Representative Tax System (RTS)* costituisce una tra le *best practices* internazionali. Questo metodo consiste nel calcolare l'ammontare delle entrate tributarie standard a partire dai dati sulle basi imponibili e sulle aliquote

fiscali legali. Pur presentando indubbi vantaggi sul piano dell'accuratezza del calcolo, il metodo necessita tuttavia di informazioni puntuali e analitiche relative alle basi imponibili. La scelta dell'aliquota da applicare, inoltre, potrebbe sollevare non poche difficoltà qualora il livello legale dell'aliquota non sia definito per legge o la normativa fosse molto articolata. Ciononostante, alcune regole generali governano la scelta dell'aliquota nel contesto RTS. In particolare, in assenza di specificazione del limite inferiore dell'aliquota, il tributo non dovrebbe essere considerato ai fini della capacità fiscale standard, essendo il gettito attribuibile per intero all'esercizio dello sforzo fiscale. Al contrario, se è previsto un livello minimo dell'aliquota ma non il suo livello base, il calcolo del gettito standard dovrebbe far riferimento al livello minimo dello sforzo fiscale.

Nell'ambito del metodo RTS, l'importanza di determinare il gettito standard utilizzando un'aliquota legale in luogo di quella media o mediana deriva dalla necessità di evitare comportamenti di tipo opportunistico (*rate tax-back effect*) (Wilson, 2008). A titolo di esempio, si supponga che il gettito standard per un tributo sia calcolato con il metodo RTS partendo dalle basi imponibili comunali, applicando l'aliquota fiscale media anziché quella legale e si ipotizzi che i trasferimenti perequativi compensino i Comuni per la differenza tra la capacità fiscale propria e quella media nazionale. Gli enti con base imponibile *procapite* inferiore alla media - beneficiari - avrebbero l'incentivo ad incrementare l'aliquota fiscale propria per innalzare il valore dell'aliquota media nazionale. In questo modo non soltanto si incrementerebbe il gettito derivante dallo sforzo ma aumenterebbero anche i trasferimenti perequativi calcolati applicando l'aliquota media. Ovviamente gli esiti positivi derivanti dall'aumento dell'aliquota media, in presenza di un numero elevato di enti locali coinvolti, sono possibili qualora vengano messi in atto un serie di comportamenti strategici di carattere cooperativo. Il caso estremo, più teorico che reale, è rappresentato da un ente locale con base imponibile nulla; esso avrebbe tutto l'interesse ad incrementare la propria aliquota per innalzare il valore medio nazionale senza che i contribuenti subiscano alcun aggravio d'imposta. Nei casi in cui la metodologia RTS non risulti applicabile a causa delle

scarse informazioni riguardanti le basi imponibili o in assenza di aliquote base previste dalla legge, è stato sviluppato un approccio alternativo alla standardizzazione del gettito definito *Regression-based fiscal capacity approach (RFCA)* (Bradbury et al., 1984; Yinger 1988; Ladd and Yinger, 1989; Ladd, Reschovsky, and Yinger, 1991). Tale metodo si basa su un'analisi di tipo statistico simile a quella applicata per i fabbisogni standard. In particolare, il gettito effettivo, generalmente relativo a più anni, è analizzato con tecniche econometriche che utilizzano delle variabili *proxy* delle basi imponibili, delle scelte degli enti locali e delle condizioni economiche generali del territorio. Il gettito standard è definito depurando il gettito effettivo dalla parte relativa allo sforzo individuale e imputando a tutti gli enti il valore dello sforzo standard, medio o mediano. Tra i principali vantaggi del metodo RFCA rientrano l'ampia flessibilità nell'applicazione e nell'aggiornamento dei gettiti standard stimati anche in condizioni di incertezza normativa, nonché in presenza di cambiamenti istituzionali, dimensionali o economici più o meno radicali.

Oltre alla scelta tecnica sulla metodologia da adottare, la determinazione della capacità fiscale implica una serie di decisioni di carattere politico. Si tratta in primo luogo di stabilire la dimensione aggregata delle capacità fiscali che, confrontata con il totale dei fabbisogni standard, indica l'ammontare delle risorse coinvolte nel meccanismo perequativo. Secondo le ultime valutazioni effettuate nel 2016 sui dati di bilancio relativi al 2013, il totale dei fabbisogni standard comunali è pari a circa 35 mld., mentre il totale delle capacità fiscali si assesta attorno a 30 mld. Se si dovesse far riferimento alla legge delega n. 42 del 2009, che prevede la perequazione integrale delle risorse per le funzioni fondamentali in base ai fabbisogni e alle capacità fiscali standard, si direbbe che ad oggi non sussistono le risorse comunali sufficienti a tale scopo. Una soluzione potrebbe consistere nel predisporre un sistema di trasferimenti perequativi di carattere verticale in aggiunta a quelli orizzontali. Se si dovesse invece far fede al successivo decreto attuativo, il D.Lgs. n. 23 del 2011, che non prevede il contributo dello Stato alla perequazione comunale, si direbbe che la perequazione delle funzioni fondamentali, almeno per come sono state de-

finite dalla D.Lgs. 216 del 2011, non è possibile con le risorse disponibili. Se si volesse garantire una perequazione integrale delle funzioni fondamentali, si dovrebbe devolvere ai Comuni le risorse tributarie aggiuntive, ovvero riproporzionare i fabbisogni su livelli di prestazioni inferiori a quanto osservato, ovvero ridefinire il perimetro delle funzioni fondamentali così da ridurne l'incidenza. D'altra parte, non è allo stato concepibile un'ulteriore estensione delle capacità fiscali, considerando, da un lato, l'attuale assetto della fiscalità comunale e la tendenza al contenimento della pressione fiscale generale, dall'altro, l'inclusione di entrate che, per la loro natura di corrispettivo (tariffe e prezzi pubblici), a rigore, non dovrebbero entrare nel meccanismo perequativo.

### **3.2 Scelte metodologiche nel contesto italiano: la standardizzazione del gettito con il metodo RTS e RFCA**

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

- *imposte e tasse:*
  - IMU;
  - TASI;
  - Addizionale comunale Irpef;
  - Imposte e tasse minori (l'imposta di soggiorno, l'imposta di sbarco, l'imposta sulla pubblicità, la tassa sull'occupazione spazi e aree pubbliche);
- *tariffe.*

Determinate le componenti della capacità fiscale, il secondo passo consiste nell'individuare la tecnica migliore per la definizione di un gettito standard che non sia influenzato né dall'esercizio dello sforzo fiscale autonomo né dal grado di *compliance* locale. Data la limitata disponibilità delle informazioni e tenuto conto delle specificità di ciascuna tipologia di entrata è stato scelto di procedere alla standardizzazione del gettito di IMU, TASI e dell'addizionale comunale IRPEF seguendo l'approccio RTS. Il metodo RFCA è stato invece utilizzato per standardizzare il gettito rela-



tivo alle imposte e tasse minori e alle tariffe per i servizi a domanda individuale, ad esclusione della Tari. La tariffa relativa al servizio di raccolta e smaltimento di rifiuti, data la sua destinazione integrale a copertura del servizio secondo il principio *“chi inquina paga”*, non è stata standardizzata con le tecniche proprie della capacità fiscale ma è stata imputata in misura pari alla rispettiva componente rilevata nell’ambito della quantificazione dei fabbisogni standard, così da renderne indipendente l’effetto nel sistema perequativo.

#### *Gettito standard IMU e TASI*

Nel caso di IMU e TASI, la scelta metodologica è stata dettata dalla disponibilità delle informazioni riguardanti le basi imponibili, nonché dal fatto che la normativa vigente in materia ha definito delle aliquote legali. L’applicazione del metodo RTS ha posto tuttavia diversi problemi, in relazione sia alla scelta delle aliquote che dei metodi per la misurazione delle basi imponibili, per via dei molteplici regimi speciali di agevolazione o di aggravio che sono stati deliberati dai Comuni, nonché per la molteplicità di detrazioni applicabili nella tassazione dell’abitazione principale attraverso la TASI, almeno per il 2015, prima dell’esclusione stabilita per legge della quasi totalità di questo imponibile.

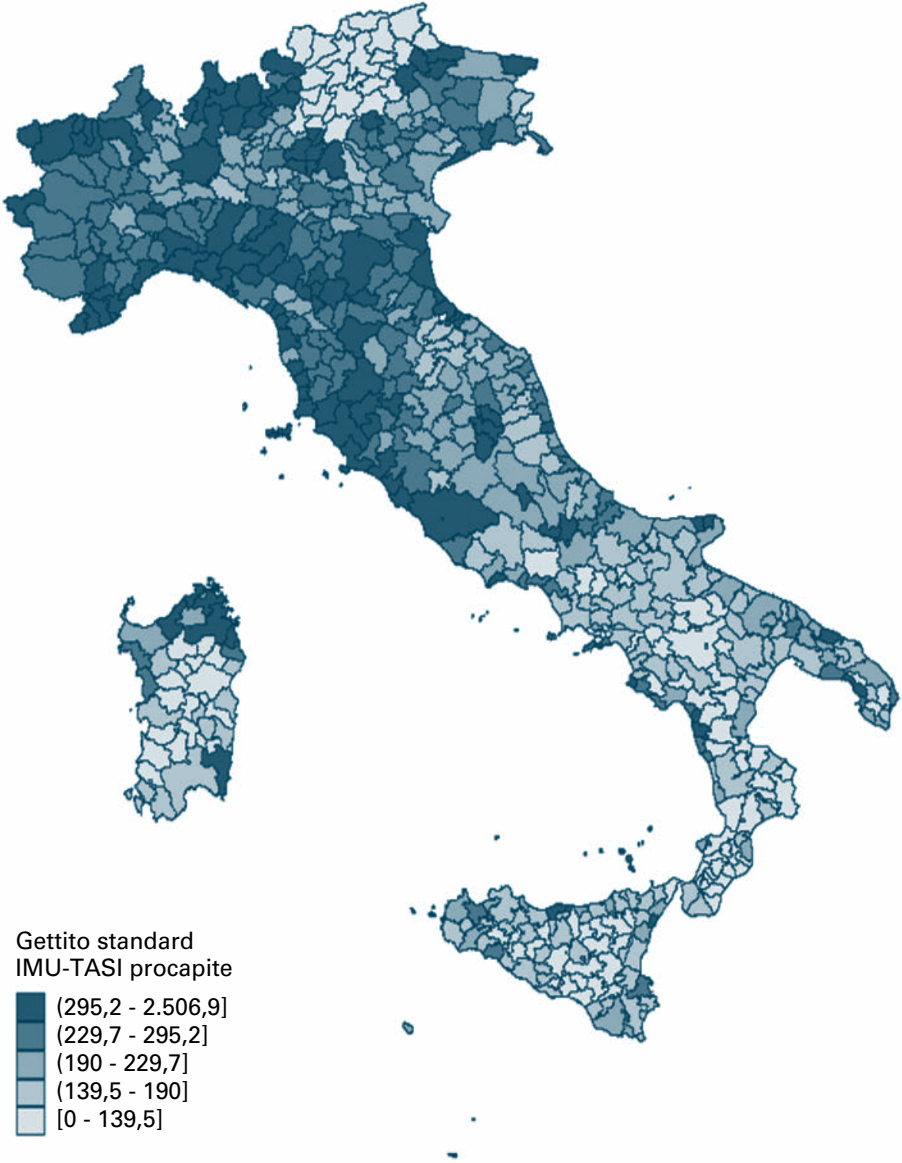
Più in particolare, con riferimento alle aliquote base, il regime fiscale secondo cui è stato standardizzato il gettito IMU-TASI si può così riassumere:

- un’aliquota di base IMU pari al 4‰ per le abitazioni principali “di lusso” (categoria catastale A1, A8, A9), sulla base dei dati catastali aggiornati all’anno 2013, con detrazione obbligatoria di 200 euro;
- un’aliquota di base IMU pari al 7,6‰ per gli immobili diversi dall’abitazione principale, sulla base dei dati aggiornati con la variazione dei dati catastali registrata nel 2013, escluso il gettito per i fabbricati commerciali e industriali classificati nel gruppo catastale “D”, che è riservato interamente allo Stato;
- un’aliquota di base TASI pari all’1‰ per le abitazioni principali di lusso e per gli altri fabbricati, sulla base dei dati catastali aggiornati all’anno 2013;

Una seconda criticità nell'implementazione del metodo RTS, relativamente a IMU e TASI, ha riguardato l'individuazione delle basi imponibili. In particolare, nonostante la disponibilità della base dati catastale, i dati non forniscono in modo adeguato le segmentazioni della base imponibile e, in particolare, le aree di esclusione e riduzione che possono risultare molto diversificate tra i diversi territori, tanto da preferire la standardizzazione del gettito in base ai pagamenti intervenuti tramite il modello F24. La scelta è consistita, pertanto, nel replicare con alcuni aggiornamenti le tecniche di calcolo dei gettiti standard già adottate per le stime del 2012-2013. Per affinare ulteriormente la conoscenza delle basi imponibili, le informazioni ottenute dalle dichiarazioni e della base dati catastale sono state integrate con quelle contenute nelle dichiarazioni dei redditi. In particolare, si è proceduto alla verifica di congruità tra le informazioni reddituali e catastali, utilizzando il metodo di integrazione che il MEF ha attivato da diversi anni (cfr. il volume annuale *"Gli immobili in Italia"*). Tale verifica ha consentito di distinguere nella maggior parte dei casi l'utilizzo dell'immobile adibito ad abitazione principale dagli altri utilizzi.

Il reperimento delle informazioni sulla base imponibile della TASI non ha sollevato ulteriori problematiche. Per questo tributo si applica infatti la medesima aliquota di base a tutte le tipologie di immobili e la base imponibile potenziale è uguale a quella dell'IMU (fatta eccezione per alcune tipologie di immobili soggette a IMU e non a TASI, come i terreni, o viceversa i fabbricati rurali).

**Figura 1. Gettito standard IMU-TASI procapite 2017 per sistemi locali di lavoro**



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

### *Il tax gap sui tributi immobiliari*

Poiché la standardizzazione del gettito IMU e TASI avviene in base ai pagamenti e alle relative informazioni contenute nei modelli F24, rimane sempre la possibilità di una discrepanza tra il gettito potenziale e quello effettivamente riscosso a causa dell'evasione, ma anche di errori di compilazione o di fattori occasionali che ritardano i pagamenti (crisi di liquidità, eventi locali). Il cosiddetto *tax gap* misura la differenza tra la raccolta "potenziale", ovvero ciò che dovrebbero versare i contribuenti in ottemperanza alla legislazione vigente, e la raccolta effettiva, vale a dire quanto viene effettivamente versato<sup>(1)</sup>. Onde evitare comportamenti opportunistici da parte dei Comuni, che per beneficiare dei trasferimenti perequativi potrebbero non avere incentivi a rivelare le basi imponibili reali e a contrastare l'evasione (*base tax-back effect*), è preferibile, in mancanza di informazioni complete e attendibili, standardizzare il gettito partendo delle basi imponibili individuate con un approccio che tenga conto sia del gettito effettivo che di quello potenziale/teorico.

Il calcolo del *tax gap*, che viene limitato ai tributi immobiliari comunali, è quindi influenzato dalla qualità dei dati catastali cui fa in larga parte riferimento la nozione di gettito teorico. I disallineamenti e le incompletezze che tuttora caratterizzano il catasto italiano hanno portato ad introdurre tra le componenti della capacità fiscale una quota prudente del *tax gap* calcolato: il 5% per il biennio 2015-16; portato al 10% per il 2017.

Più in particolare, il calcolo del *tax gap* relativamente all'IMU per gli immobili adibiti ad abitazione principale di lusso è calcolato come scarto tra il gettito effettivo e quello teorico da catasto (allineato alla normativa IMU 2014); per gli immobili diversi dall'abitazione principale il calcolo non considera gli immobili produttivi (il cui gettito di base è riservato all'erario anche nella normativa 2014), nonché i terreni, le aree fabbricabili e i fabbricati rurali strumentali che richiederebbero uno sforzo rilevante di omogeneizzazione delle basi imponibili ai fini del confronto con il gettito teorico.

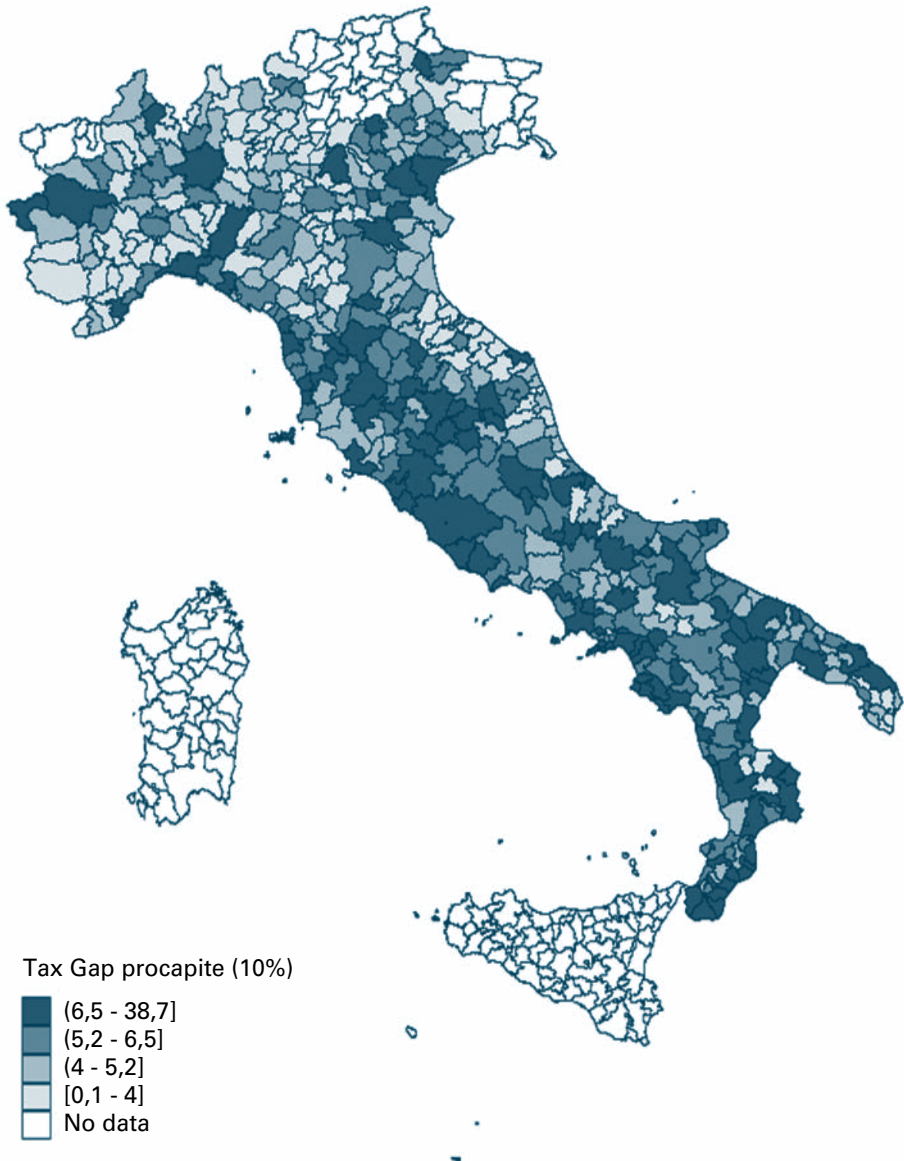
---

<sup>1</sup> Per approfondimenti si veda Pisani, 2013; OECD, 2008.

Per quanto riguarda il calcolo del *tax gap* per la TASI, per distinguere il gettito teorico sulle abitazioni principali da quello sulle altre abitazioni è stata necessaria un'analisi congiunta del patrimonio immobiliare censito in catasto con le dichiarazioni dei redditi e le destinazioni d'uso degli immobili. Infine, la TASI standard relativa agli altri immobili esclude i terreni (esenti dalla TASI), le aree fabbricabili e i fabbricati rurali, mentre include gli immobili produttivi (che non costituiscono riserva erariale, come nel caso dell'IMU).

Complessivamente il *tax gap* IMU e TASI è stimato in circa 4,3 miliardi escludendo i terreni, le aree fabbricabili e i fabbricati rurali, pari al 22,6 per cento del gettito IMU e TASI teorico. Le criticità osservate nella sua determinazione, derivanti principalmente dai disallineamenti catastali, sono emersi in riferimento ai Comuni colpiti da eventi sismici, con particolare riferimento ad Abruzzo (2009) ed Emilia-Romagna (2012), antecedenti o coincidenti rispetto alla formulazione delle stime standard dei gettiti IMU e in riferimento ai Comuni coinvolti da modificazioni delle circoscrizioni amministrative non ancora recepite dal catasto. Proprio per questi casi si è scelto di non aumentare la percentuale di *tax gap* valida ai fini delle capacità fiscali che dunque rimane fissata al 5%. E' auspicabile dunque un ulteriore approfondimento relativamente ai casi di elevatissimi livelli del *tax gap* di una ristretta minoranza di Comuni, presumibilmente da ricondurre ad altri aspetti della conformazione degli archivi catastali (mancata dichiarazione o disallineamenti di varia natura a fronte di patrimonio in disuso). Nella Figura 2 si evidenzia la distribuzione *procapite* del *tax gap* al 10%, distinto in base ai sistemi locali di lavoro (2011).

**Figura 2. Tax gap procapite 2017 (10%) per sistemi locali di lavoro 2011**



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

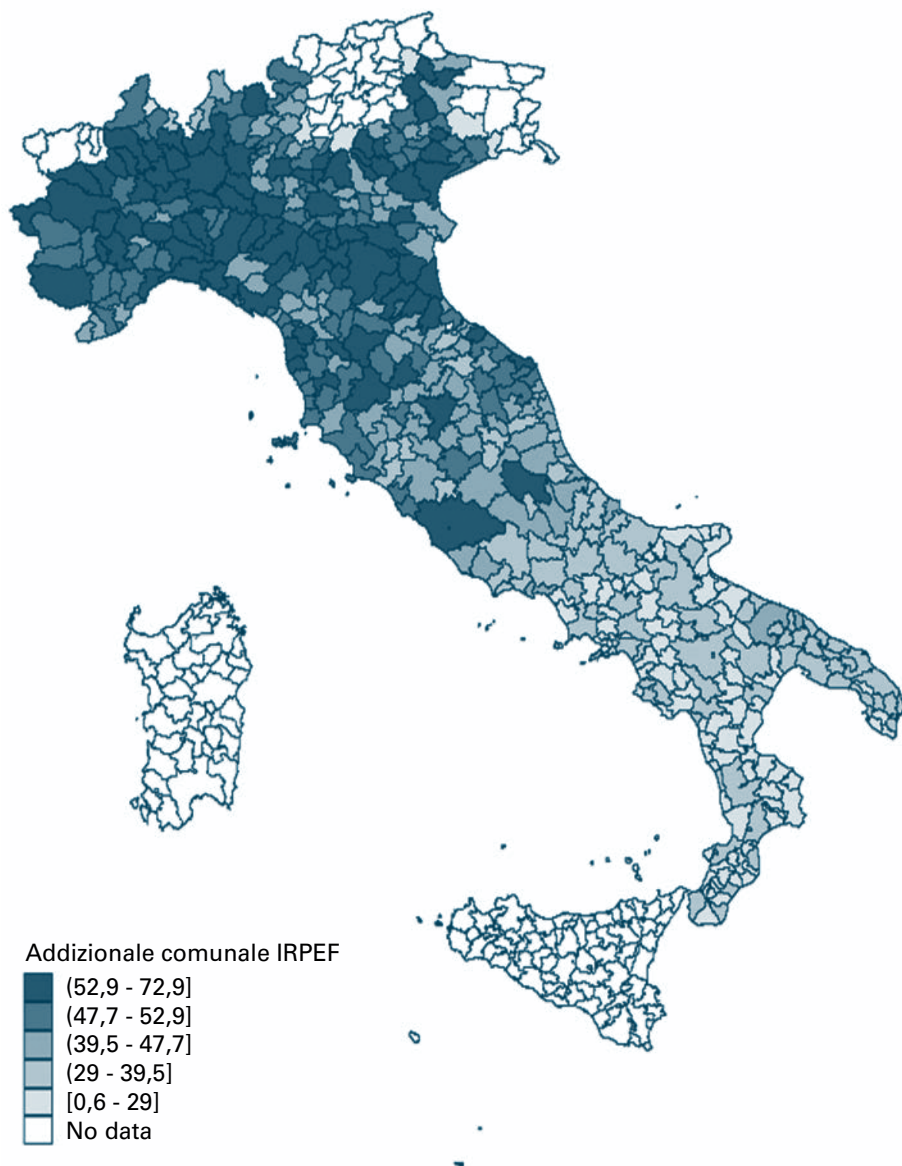
### *Gettito standard Addizionale Comunale IRPEF*

Come per IMU e Tasi, anche per individuare il gettito standard relativo all'addizionale comunale IRPEF è stato impiegato il metodo *Representative Tax System*. Tale scelta tuttavia solleva alcuni dubbi poiché la normativa di riferimento prevede soltanto il livello massimo dell'aliquota entro cui i Comuni possono liberamente esercitare la propria autonomia decisionale. Il gettito dell'addizionale, dunque, è a rigore interamente attribuibile allo sforzo fiscale, il che significa che la capacità fiscale, in linea di principio non dovrebbe tener conto di questo tributo.

Motivazioni connesse alla larga diffusione dell'applicazione del tributo tra i Comuni hanno portato alla scelta di considerarlo comunque nel computo della capacità fiscale, con un'aliquota standard fissata ad un valore centrale dell'intervallo delle aliquote applicabili (intervallo 0-8‰, e quindi 4‰) e non in riferimento ai valori medi o mediani nazionali. La ragione di tale scelta va ricondotta in parte alla volontà del decisore politico di escludere i comportamenti di tipo *rate tax-back effect*, che si possono verificare quando i Comuni - attraverso le decisioni sulle proprie aliquote - possono influenzare i valori medi/mediani in base ai quali sono calcolati i trasferimenti perequativi (decisioni in questo caso relativamente indipendenti in quanto le assegnazioni da FSC sono connesse ai gettiti standard delle sole IMU e TASI) e in parte alla necessità di includere una voce di entrata rilevante e largamente applicata, rendendo così più espressiva la misura della capacità fiscale.

Si evidenzia dalla Figura 3 come livelli più alti nelle basi imponibili IRPEF siano concentrate al Nord del paese.

**Figura 3. Gettito standard procapite Addizionale comunale IRPEF 2017 per sistemi locali di lavoro 2011**



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze



*Gettito standard per i tributi comunali minori e tariffe ad esclusione di Tari*

Il gettito standard per le voci di entrata diverse dall'IMU, dalla TASI e dall'addizionale comunale IRPEF, la cosiddetta capacità fiscale residua, è stato quantificato mediante la metodologia RFCA. Le entrate proprie dei Comuni considerate ai fini della standardizzazione del gettito residuo corrispondono al totale delle seguenti voci del Quadro 2 del Certificato Consuntivo 2012:

- Imposta di scopo (rigo 18 col.1);
- Imposta di soggiorno Comuni località turistiche (rigo 19 col.1);
- Imposta comunale sulla pubblicità (rigo 20 col.1);
- Altre imposte (rigo 30 col.1);
- Tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche (rigo 40 col.1);
- Altre tasse (rigo 60 col.1);
- Diritti sulle pubbliche affissioni (rigo 70 col.1);
- Tributi speciali ed altre entrate tributarie proprie (rigo 75 col.1);
- Totale entrate extratributarie (rigo 310 col.1) al netto di interessi su anticipazioni o crediti (rigo 295 col.1), utili netti delle aziende speciali e partecipate, dividendi di società (rigo 300 col.1), proventi diversi (rigo 305 col.1), tariffa di igiene ambientale ex art. 49 D.Lgs. n. 22/97 (rigo 255 col. 1), tariffa integrata ambientale ex art. 238 D.Lgs. n. 152/06 (rigo 256 col.1).

Come sopra accennato, la metodologia RFCA si basa su analisi di tipo statistico. In particolare, nel modello econometrico, costruito su un panel di dati riferiti al periodo 2003-2012, per 6700 Comuni nelle regioni a statuto ordinario. La variabile dipendente si riferisce al totale delle entrate tributarie ed extra-tributarie sopracitate in termini procapite, mentre tra le variabili indipendenti sono state utilizzate *proxy* delle basi imponibili, gli indicatori dello sforzo fiscale a livello comunale e caratteristiche socio-demografiche del territorio.

In particolare, le *proxy* delle basi imponibili più rappresentative si riferiscono a:

- i) redditi delle persone fisiche al netto di quelli da fabbricati per abitante;

- ii) redditi da fabbricati per abitante;
- iii) valore OMI degli immobili al metro quadro (media globale per comune).

Lo sforzo fiscale comunale è misurato con indicatori costruiti come:

- i) rapporto tra le entrate tributarie e il reddito complessivo (pressione tributaria locale);
- ii) rapporto tra le entrate tariffarie e il reddito complessivo (pressione tariffaria locale)

Per controllare il gettito rispetto alle caratteristiche specifiche del territorio sono state utilizzate variabili in grado di rappresentare le preferenze locali per i beni pubblici rispetto al consumo privato, trasferimenti intergovernativi - al fine di catturare l'impatto delle politiche del governo centrale - e variabili relative ai flussi turistici dei pendolari, determinanti per i centri urbani di maggiore dimensione e per i Comuni a vocazione turistica.

In base ai risultati ottenuti attraverso la stima econometrica in corrispondenza dello sforzo fiscale tributario e tariffario mediano, la standardizzazione del gettito residuale procapite per ciascun Comune è stata effettuata secondo la seguente formula:

$$\text{CFR}_i = 98,29 + 0,966\%X_i + 0,680\%Z_i + 8,06S_i + 24,09N_i + 70,53W_i$$

dove:

- $X_i$  - redditi diversi da quelli da fabbricati per abitante (scostamento dalla mediana nazionale);
- $Z_i$  - valore medio complessivo degli immobili OMI al mq in stato normale (scostamento dalla mediana nazionale);
- $S_i$  - numero di pendolari entranti;
- $N_i$  - presenze in seconde case (media giornaliera per abitante);
- $W_i$  - presenze turistiche (media giornaliera per abitante).

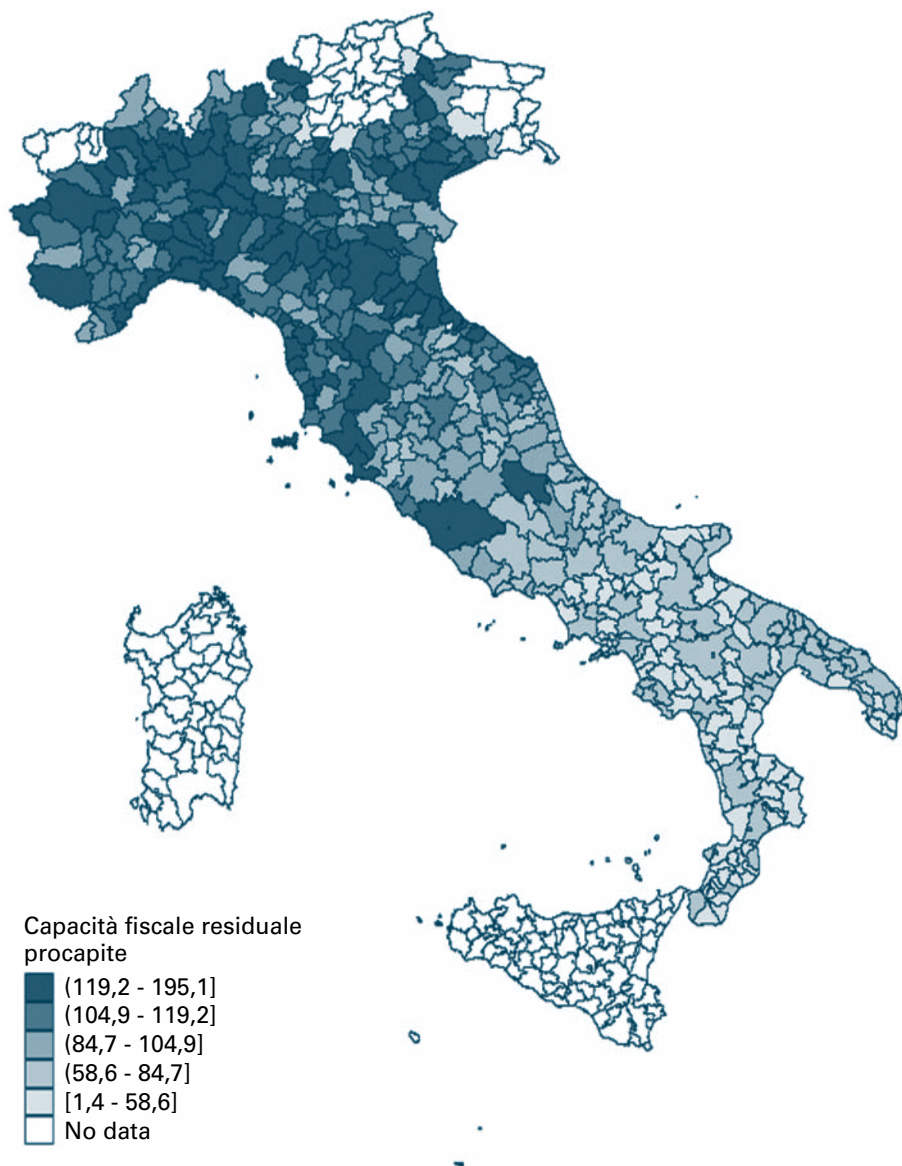
La distribuzione del gettito standard residuale per i sistemi locali del lavoro (Figura 4) risulta pressoché analoga alla distribuzione del gettito

standard dell'addizionale comunale IRPEF. Ciò indica la rilevanza del reddito - base imponibile per l'addizionale IRPEF - quale riferimento per la determinazione delle politiche comunali nella fissazione delle tariffe, fortemente influenzate dalla disponibilità a pagare dei cittadini-contribuenti.

Va altresì segnalato che l'inclusione delle tariffe nel calcolo delle capacità fiscali, nonostante la teoria economica ne evidenzia le controindicazioni in presenza di equivalenza tra ricavi e costi nella gestione del servizio pubblico, è principalmente dovuta alla modalità di calcolo dei fabbisogni standard, che comprendono servizi la cui erogazione avviene a fronte di un contributo da parte dell'utenza. Tuttavia, a differenza dei fabbisogni standard che tendono a riconoscere maggiori bisogni agli enti che erogano i servizi a domanda individuale, le capacità fiscali per la parte riguardante le tariffe e le altre entrate extra tributarie assegnano a tutti il livello della capacità fiscale residua corrispondente allo sforzo mediano, prescindendo dalle caratteristiche dei servizi offerti.

Per evitare distorsioni nell'assegnazione della capacità fiscale residuale derivante dai valori di redditi diversi da quelli da immobili relativamente ai Comuni più piccoli, dopo la prima applicazione del 2015, sono state introdotte alcune correzioni. In particolare, dato che la variabile di maggior influenza per la capacità fiscale residuale - il reddito non da fabbricati - è considerata utilizzando il *valore medio* comunale, per gli enti di piccole dimensioni a causa della presenza di pochi, a volte pochissimi, *outliers* (singoli cittadini con redditi particolarmente elevati), tale indicatore potrebbe risultare "distorto" verso valori più alti, portando all'attribuzione di un eccessivo ammontare di questa componente. Per ovviare a tale problematica, dal 2016 è stata adottata una correzione che tiene conto dello scostamento tra i valori medi e mediani del reddito per ciò che riguarda i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

**Figura 4. Gettito standard residuale procapite 2017 per sistemi di lavoro locale 2011**



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze

Al fine di pervenire ad una correzione soddisfacente, i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti vengono suddivisi in cinque classi<sup>2</sup> per ciascuna delle quali si individuano i valori massimo, mediano e minimo dello scostamento tra le **CFR** calcolate tenendo conto delle due misure del reddito (media e mediana). In particolare, il fattore di correzione è calcolato nel seguente modo:

$$\text{Correzione}_{ij} = (X_{ij} - \text{Mediana}(X_j)) / (\text{Max}(X_j) - \text{Min}(X_j))$$

dove  $i$  indica il comune,  $j$  la classe dimensionale e  $X_{ij}$  è la differenza tra le capacità fiscali residuali *procapite* calcolate in base al valore medio e al valore mediano del reddito non da fabbricati.

La correzione della **CFR** avviene soltanto per i Comuni per i quali lo scostamento *procapite* è superiore allo scostamento *procapite* mediano della classe dimensionale (numeratore positivo).

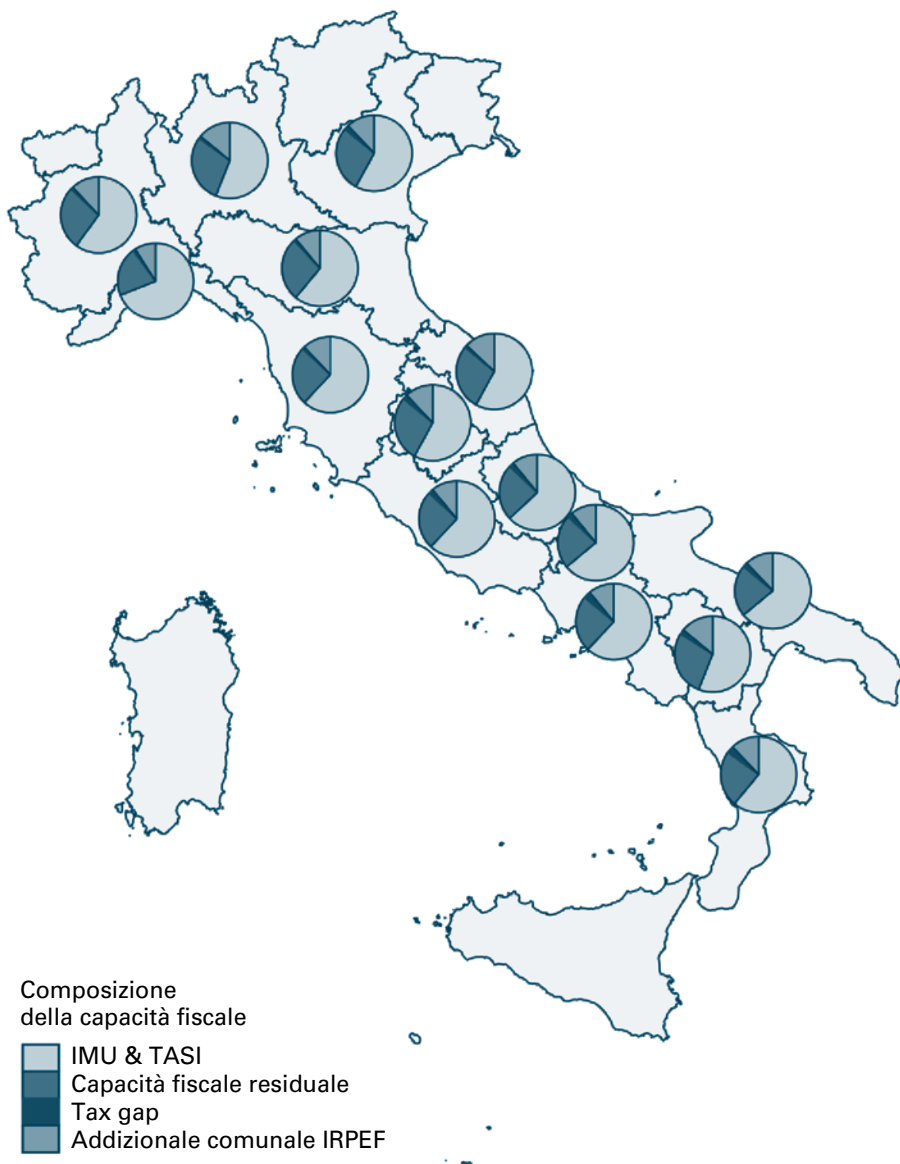
L'applicazione del metodo descritto in riferimento agli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ha comportato una riduzione complessiva della CFR pari a circa 27 milioni di euro su un totale iniziale della CFR per il medesimo gruppo dei comuni pari a oltre 700 milioni di euro (-3,9%).

La Figura 5 mette in luce la composizione della capacità fiscale standard nei Comuni appartenenti alle diverse regioni RSO. In primo luogo si nota una certa omogeneità nell'incidenza dei gettiti relativi ai diversi componenti della capacità fiscale. Dal Sud al Nord la componente principale del gettito è rappresentata dalle entrate standard dell'IMU e TASI. Si evidenzia poi un'elevata incidenza del gettito relativo a tali tributi nei Comuni della Liguria e, in misura leggermente minore in quelli della Puglia. La seconda componente principale della ricchezza comunale è rappresentata dalle entrate residuali tributarie ed extra tributarie. La maggiore incidenza di tale componente è osservata in Lombardia e in Veneto.

---

<sup>2</sup> Le classi di popolazione considerate sono (0 - 500], (500 - 1.000], (1.000 - 2.000], (2.000 - 3.000], (3.000 - 5.000].

**Figura 5. Composizione della capacità fiscale standard comunale (al netto della componente relativa ai rifiuti), dato aggregato per regioni**



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze



## Bibliografia

1. Agenzia delle Entrate. 2015. *“Gli immobili in Italia.”* [http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Prodotti+editoriali/Pubblicazioni+cartografia\\_catasto\\_mercato\\_immobiliare/Immobili+in+Italia/](http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Prodotti+editoriali/Pubblicazioni+cartografia_catasto_mercato_immobiliare/Immobili+in+Italia/)
2. Bradbury, Katharine L., Helen F. Ladd, Mark Perrault, Andrew Reschovsky, and John Yinger. 1984. *“State Aid to Offset Fiscal Disparities Across Communities.”* National Tax Journal 37:2 (June), 151-170.
3. Bird, Richard and Francois Vaillancourt. 2010. *“Expenditure-Based Equalization Transfers,”* in Martinez-Vazquez J. and Searle B. (Eds) *Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers* (Springer).
4. D.M. 13 maggio 2016 sulla capacità fiscale dei comuni e delle regioni a statuto ordinario. <http://www.finanze.gov.it/opencms/it/archivio-evidenza/evidenza/D.M.-13-maggio-2016-sulla-capacita-fiscale-dei-comuni-e-delle-regioni-a-statuto-ordinario/>
5. Ebel, Robert D., and Serdar Yilmaz. 2003. *“On the measurement and impact of fiscal decentralization.”* In Martinez-Vazquez J. and Alms J. (Eds) *Public Finance in Developing and Transitional Countries* (Cheltenham, UK: Edward Elgar).
6. MEF. 2015. *La stima della capacità fiscale dei Comuni delle RSO.* <http://www.finanze.it/opencms/it/il-dipartimento/studianalisi/capacita-fiscale-comuni-/>
7. OECD. 1999. *“Taxing Power of State and Local Government.”* Paris.
8. OECD. 2008. *“Guidance note - Monitoring taxpayer’s compliance: a practical guide based on revenue body experience.”* Paris.
9. Ladd, Helen F. and John Yinger. 1989. *“America’s Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy.”* Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
10. Ladd, Helen F., Andrew Reschovsky, and John Yinger. 1991. *“Measuring the Fiscal Condition of Cities in Minnesota.”* Report submitted to the Legislative Commission on Planning and Fiscal Policy (April).



11. Pisani, Stefano. 2013. *“Le analisi dell’evasione: precisazioni metodologiche ed alcune evidenze.”* Statistica & Società. Anno 2. N.1/Lavoro, Economia, Finanza.
12. Yinger, John. 1988. *“The Fiscal Condition of County Governments in Nebraska,”* in Michael Wasylenko and John Yinger (Eds) Nebraska Comprehensive Tax Study.
13. Wilson, Leonard S. 2008. *“Macro Formulas for Equalization.”* In Boadway R. and Shah. A (Eds) *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice* (The World Bank).

## **Il Questionario IFEL-SOSE: un patrimonio informativo oltre i fabbisogni**

4



#### **4.1 Le Unioni di comuni. Diffusione, incidenza ed intensità**

Il testo unico sull'ordinamento degli enti locali (TUEL, D.lgs. 267/2000) al Capo V elenca e disciplina una serie di forme associative che gli enti locali possono adottare al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi. Unioni di comuni, Convenzioni e Consorzi sono in particolare le principali forme individuate dal legislatore<sup>(1)</sup>.

Questo contesto generale da diversi anni si è caratterizzato per una serie di modifiche normative che hanno mutato l'assetto istituzionale della materia, passando, per alcune funzioni e per Comuni con specifiche caratteristiche demografiche, da un modello "volontaristico" che lasciava quindi ai singoli Comuni la facoltà di utilizzare tali strumenti, all'obbligo di gestione associata.

Ciò è avvenuto non senza difficoltà, dove le variazioni nel tempo circa le funzioni da associare, le soglie relative alla popolazione degli enti interessati dal carattere di obbligatorietà e le modalità procedurali rap-

---

*1 L'Unione di comuni è giuridicamente qualificata dal comma 1 dell'art.32 del TUEL quale ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini. Le altre forme associative sono disciplinate dagli art.30, 31 e 33. Alle Comunità montane viene dedicato il Capo IV, art.27-29.*

presentano un segno concreto della difficoltà di attuazione del percorso istituzionale normativamente individuato.

Ripercorrendo brevemente i tratti fondamentali della disciplina è con il D.L. 78/2010, successivamente modificato dal D.L. 95/2012, e in particolare, con l'art.14, comma 28 che vengono individuati precisi obblighi a carico degli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, per i quali lo strumento della Convenzione ovvero l'Unione di comuni si configura come la naturale modalità di gestione delle funzioni fondamentali<sup>(2)</sup>.

Il passaggio dall'assetto istituzionale volontario, delineato dalla lontana legge 142/90, a quello delle gestioni associate obbligatorie era inizialmente previsto a partire dal 2010, successivamente fissato alla fine del 2014 e poi prorogato a fine 2016 dalla legge di stabilità per il 2016 (L.210/2015). Ad oggi non si sono quindi ancora prodotti gli effetti di tali novelle normative.

L'obbligo di associazione si accompagna poi ad un altro elemento di novità, ovvero l'individuazione di un limite demografico minimo per le Unioni di nuova costituzione, fissato inizialmente in 5.000 abitanti dallo stesso D.L.78/2010 e successivamente elevato a 10.000 abitanti con il c.d. "decreto spending review" (D.L.95/2012), ovvero in 3.000 abitanti per i Comuni che appartengono o sono appartenuti a Comunità montane (disciplina introdotta dalla L.56/2014).

A ciò si aggiunge un ruolo centrale della Regione, alla quale - previa concertazione con i Comuni interessati - viene riconosciuto il potere di stabilire limiti demografici diversi; in altre parole, le amministrazioni regionali possono variare il limite di 10.000 abitanti previsto dalla legge statale,

---

*2 Il D.L. 95/2012, così come modificato dalla legge di conversione n.135, ha ridefinito l'ambito delle funzioni fondamentali comunali da svolgersi obbligatoriamente in forma associata attraverso Unioni di comuni o Convenzioni, prevedendo inoltre che qualora l'esercizio associato in convenzione non porti ad un comprovato conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, i Comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante Unioni di comuni. Si precisa inoltre che i Comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali già svolte in forma associata e che la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa.*

individuando la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica ai fini dello svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale.

Ciò premesso, accanto poi all'obbligatorietà della disciplina, diverse sono le motivazioni che spingono gli enti ad associarsi: la condivisione di una specifica competenza, l'utilizzo congiunto di personale o di mezzi strumentali. Generalmente, l'obiettivo è quello di una razionalizzazione della spesa ed una gestione più efficiente del servizio/funzione che i Comuni scelgono di erogare in associazione.

Diverse sono le analisi e le fonti disponibili sulle forme associative. Nei paragrafi che seguono l'attenzione viene posta esclusivamente alle Unioni di Comuni (e alle Comunità montane, oggi a tutti gli effetti Unioni di comuni montani) e alle informazioni rinvenibili nella rilevazione integrativa per la raccolta delle informazioni necessarie alla definizione dei fabbisogni standard (d'ora in poi, Questionario IFEL-SOSE).

Il Questionario fornisce, infatti, una rappresentazione delle forme associative comunali per le Regioni a statuto ordinario, mappando altresì l'attivazione o meno della forma associativa per singoli servizi o aggregazione di essi.

E' su quest'ultimo aspetto, ovvero sull'attivazione della forma associativa, che è necessario porre particolare attenzione nella lettura dei risultati che seguono. Con l'utilizzo del Questionario è stato infatti possibile circoscrivere l'analisi alle sole forme associative che effettivamente svolgono un servizio fondamentale rispetto alle forme amministrativamente esistenti. Più precisamente, il Questionario identifica, tra le Unioni amministrative esistenti, quelle che svolgono un servizio rientrante nelle funzioni fondamentali. Non compaiono invece le Unioni che, purché attive, si occupano di servizi diversi da quelli rientranti nelle funzioni fondamentali comunali<sup>(3)</sup>.

---

*3 Sono funzioni non fondamentali: 1) Funzioni relative alla giustizia; 2) Funzioni relative alla cultura e ai beni culturali; 3) Funzioni nel settore sportivo e ricreativo; 4) Funzioni nel*

## Inquadramento generale dei dati rilevati

Una prima misura delle Unioni di comuni desumibile dal Questionario IFEL-SOSE consiste nello studio della loro numerosità, con particolare riferimento alle Regioni a statuto ordinario e relativamente all'annualità 2013. Come accennato in premessa, la rilevazione effettuata con il Questionario IFEL-SOSE ha posto l'accento su un aspetto finora inesplorato, identificando, rispetto ad un'anagrafica di circa 500, le Unioni che effettivamente sono attive nello svolgimento dei servizi fondamentali.

Nel corso dell'analisi si impiegherà il termine Unioni per indicare sia le Unioni in senso proprio che le Comunità montane, le quali, come si ricorderà dalla premessa, sono di fatto Unioni di comuni. Solo nella Tavola 1, che evidenzia il contesto di riferimento dell'analisi, è presente la distinzione tra le due tipologie di denominazione.

**Tavola 1. Inquadramento generale per le RSO, servizi fondamentali 2013**

|  |            |
|--|------------|
| <b>Enti che si dichiarano "attivi"<sup>(1)</sup></b>       | <b>231</b> |
| di cui Unioni di comuni                                    | 177        |
| di cui Comunità montane                                    | 54         |
| <b>Enti che producono almeno un servizio<sup>(2)</sup></b> | <b>166</b> |
| di cui Unioni di comuni                                    | 151        |
| di cui Comunità montane                                    | 15         |

<sup>(1)</sup> Il numero di enti attivi si riferisce agli enti che hanno aperto e/o chiuso il Questionario IFEL-SOSE 2013. L'apertura caratterizza un ente che è in fase di compilazione, la chiusura caratterizza un ente che ha compilato il Questionario e ha dichiarato di aver incluso le informazioni richieste. Tale voce, invece, non comprende gli enti che non hanno aperto o hanno semplicemente visionato il Questionario.

<sup>(2)</sup> Il numero di enti che di fatto producono almeno uno dei servizi si riferisce agli enti che hanno chiuso il Questionario IFEL-SOSE 2013 al 9 novembre 2015, data delle elaborazioni, e che hanno dichiarato di svolgere almeno uno dei servizi inclusi nelle funzioni fondamentali.

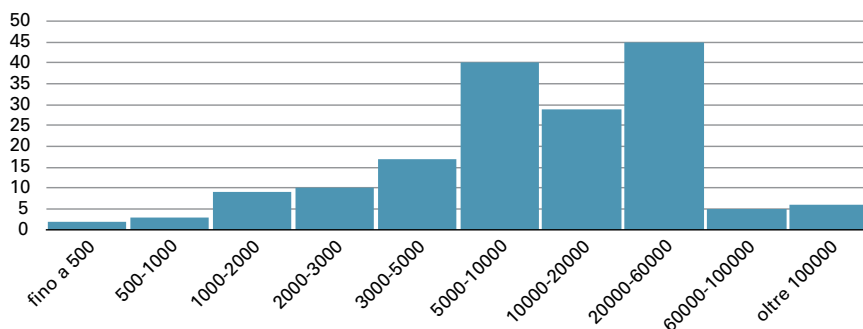
*Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE*

*campo turistico; 5) Funzioni nel campo dello sviluppo economico; 6) Funzioni relative ai servizi produttivi.*

La Tavola 1 è articolata in due blocchi e sintetizza le risultanze della rilevazione integrativa. In particolare, si ha che a fronte di circa 230 enti “attivi” nel 2013, circa 2/3 di essi hanno “confermato” di svolgere di fatto uno o più dei servizi rientranti nelle funzioni fondamentali<sup>4</sup>.

Per comprendere poi come tale dato si articola nelle singole realtà territoriali, le tavole che seguono consentono di visualizzare il numero delle Unioni presenti sul territorio, e dei Comuni che le compongono, suddivise in relazione alla dimensione demografica. La Figura 1 mostra il numero di Unioni per ciascuna delle classi demografiche individuate.

**Figura 1. Distribuzione di frequenza delle Unioni per dimensione demografica dell'Unione**  
*Numero di Unioni*



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

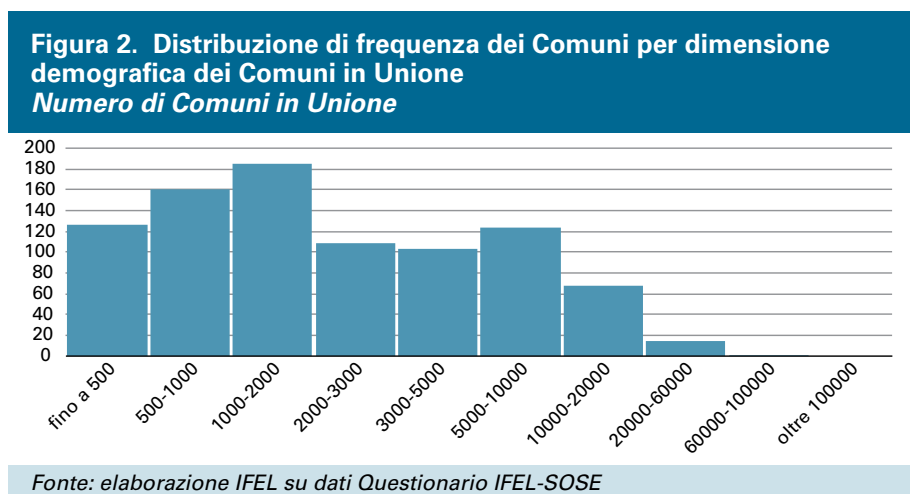
Emerge che la maggior parte delle Unioni è costituita da una popolazione superiore ai 5.000 abitanti e inferiore ai 60.000 abitanti. Circa 85 Unioni (poco più della metà delle Unioni totali) hanno una dimensione pari o superiore ai 10.000 abitanti e 40 hanno invece una dimensione compresa tra i 5.000 e i 10.000 abitanti.

*4 E' possibile che sul territorio siano "attive" altre Unioni che, al momento delle presenti elaborazioni, risultano inadempienti rispetto all'obbligo di compilazione del Questionario IFEL-SOSE 2013 o che non hanno partecipato alla rilevazione in quanto svolgono servizi non ricompresi nelle funzioni fondamentali. L'anagrafica di base, utilizzata per l'invio del Questionario 2013 e ricavata da una pluralità di fonti, consta di poco meno di 500 Unioni e Comunità montane.*



Ricordando poi il limite minimo individuato dal legislatore per le Unioni di nuova costituzione pari a 10.000 abitanti (3.000 per i Comuni che appartengono o sono appartenuti alle Comunità montane), le risultanze di fatto evidenziano come tale limite si inserisce in un contesto attuale in cui la maggior parte delle Unioni risulta già in linea con le previsioni normative.

La Figura 2 presenta, invece, per le classi demografiche dei Comuni, la numerosità dei Comuni in Unione per ciascuna classe.



Come è plausibile aspettarsi, si osserva che si tratta principalmente di Comuni di piccola dimensione, con un ruolo rilevante sia dei Comuni sotto i 1.000 abitanti (287 Comuni rispetto al totale dei Comuni in Unione) sia dei Comuni tra i 1.000 e i 3.000 abitanti (294 Comuni). Non mancano tuttavia anche Comuni di più grande dimensione, con circa 80 enti che superano i 10.000 abitanti.

A fronte di queste prime grandezze, la Tavola 2 mostra il dettaglio regionale, riportando non solo i Comuni in Unione (espressi di seguito in quota dei Comuni totali della Regione) ma anche la quota della popolazione servita dalle Unioni stesse così da contestualizzare meglio la diffusione della modalità gestionale in ciascuna Regione.

Prima di entrare nel dettaglio regionale è utile ricordare come leggere le informazioni presentate nelle due colonne della Tavola 2. Il numero di Comuni in Unione caratterizza questa forma associativa in termini di *diffusione* nell'universo comunale della struttura amministrativa. In effetti la prima colonna mostra quante sono le amministrazioni comunali che sul territorio sono associate in Unione.

Questo dato tuttavia direbbe poco circa le caratteristiche dei Comuni serviti, ovvero i Comuni che si associano potrebbero essere molto numerosi ma, essendo piccoli, servire una porzione limitata di popolazione o viceversa. La seconda colonna sposta quindi l'attenzione dalla struttura amministrativa al grado di *incidenza* dello strumento gestionale, associando alla quantificazione della diffusione amministrativa dello strumento anche una dimensione in termini demografici.

Si osserva innanzitutto che circa il 13% dei Comuni italiani si avvale di un'Unione per la gestione di almeno uno dei servizi fondamentali comunali e che a tali Comuni corrisponde circa il 6% della popolazione. Per confrontare, invece, le Regioni in termini di *intensità* sul territorio dell'Unione serve tener conto anche del numero di servizi che ciascun Comune offre tramite Unione<sup>(5)</sup>. Questo è ciò che caratterizza l'analisi successiva per funzioni e servizi.

Osservando i dati di Tavola 2, L'Emilia Romagna e la Toscana rappresentano le Regioni con un maggior numero di Comuni, con una quota pari a circa il 30%. Piemonte, Veneto, Lombardia e Marche risultano le ulteriori Regioni con una buona diffusione delle Unioni sul territorio, con il 15% dei Comuni che optano per gestire i servizi tramite Unione. Segue poi la Puglia, con il 9% dei Comuni. Il ricorso all'Unione si attesta, infine, sotto il 6% nelle restanti Regioni.

---

<sup>5</sup> Convenzionalmente nel testo si utilizza il termine *diffusione* come quota dei Comuni in Unione, *incidenza* come quota di popolazione comunque servita in almeno un servizio e *intensità* come quota di popolazione calcolata per singolo servizio.

**Tavola 2. Diffusione e incidenza regionale delle Unioni**

|                | <b>Comuni in Unione</b> | <b>Popolazione in Unione</b> |
|----------------|-------------------------|------------------------------|
| Abruzzo        | 6%                      | 4%                           |
| Basilicata     | 0%                      | 0%                           |
| Calabria       | 3%                      | 1%                           |
| Campania       | 1%                      | 1%                           |
| Emilia Romagna | 34%                     | 26%                          |
| Lazio          | 6%                      | 1%                           |
| Liguria        | 0%                      | 0%                           |
| Lombardia      | 14%                     | 4%                           |
| Marche         | 15%                     | 9%                           |
| Molise         | 3%                      | 2%                           |
| Piemonte       | 20%                     | 10%                          |
| Puglia         | 9%                      | 4%                           |
| Toscana        | 29%                     | 9%                           |
| Umbria         | 5%                      | 3%                           |
| Veneto         | 18%                     | 9%                           |
|                | <b>13%</b>              | <b>6%</b>                    |

*Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE*

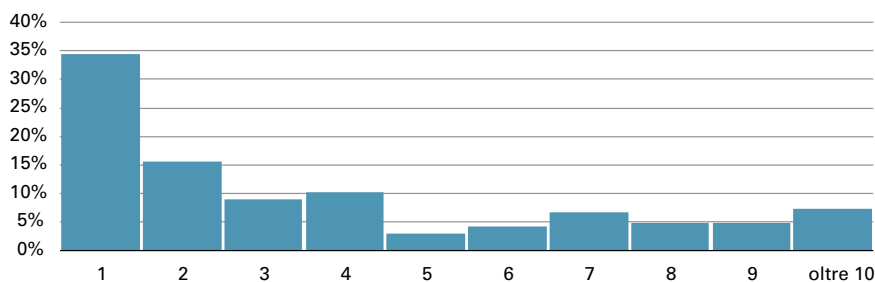
In termini di popolazione servita, per l'Emilia Romagna anche la dimensione demografica risulta rilevante, con una quota pari a poco più di 1/4 della popolazione totale della Regione; al contrario in Toscana, a fronte di una significativa diffusione dello strumento in termini di Comuni serviti, corrisponde dall'altro lato un'incidenza più contenuta (con il 9% della popolazione) e con un valore pari alla popolazione servita osservata in altre Regioni, quali Veneto, Piemonte e Marche. In Lombardia, infine, l'impatto dimensionale delle Unioni risulta modesto, con una quota di popolazione servita sotto il 5%.

Come prima accennato, un altro aspetto di caratterizzazione delle Unioni attiene i servizi gestiti. A parità di quote di Comuni o di popolazione servita è infatti possibile che il numero (e poi più avanti anche la tipologia) di servizi svolti in Unione sia differente. In questo caso, ciò che si vuole

osservare è quanto la scelta di gestire servizi tramite Unione sia legata o meno da valutazioni circa la numerosità (e poi più avanti anche la tipologia) di servizi che vengono demandati all'Unione stessa. In altre parole, può essere utile comprendere se in media le Unioni esistenti, una volta istituite, servono i Comuni per gran parte dei servizi o se invece la maggior parte delle Unioni nasce con lo scopo di servire uno specifico servizio fra quelli fondamentali.

La Figura 3 propone a tal proposito la distribuzione di frequenza delle Unioni in relazione a tale variabile, dove il numero di servizi rispecchia la scomposizione per funzioni e servizi inclusa nel Questionario IFEL-SOSE (12 aggregati)<sup>(6)</sup>.

**Figura 3. Quota Unioni per numero di servizi gestiti**  
*Quota di Unioni*



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

*6* Rispetto alle sei funzioni fondamentali nella rilevazione integrativa si sono individuati degli aggregati che fossero il più possibile omogenei dal punto di vista dei servizi forniti. Questo ha significato pervenire alla raccolta di informazioni distinte per: 1) Anagrafe; 2) Ufficio tecnico; 3) Gestione delle entrate tributarie; 4) Altri servizi generali; 5) Polizia locale; 6) Istruzione pubblica; 7) Asili nido; 8) Servizi sociali; 9) Raccolta e smaltimento rifiuti; 10) Urbanistica e gestione dell'ambiente e del territorio; 11) Trasporto pubblico locale; 12) Gestione della Viabilità. Si precisa, inoltre, che le Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo si compongono di otto servizi: tre servizi vengono analizzati separatamente, mentre i rimanenti cinque servizi vengono raggruppati in un unico aggregato, definito nel proseguo dell'analisi come "servizi generali". Nell'aggregato "servizi generali" rientrano: il servizio relativo agli organi istituzionali, partecipazione e decentramento, il servizio di segreteria generale, personale e organizzazione, il servizio di gestione dei beni demaniali e patrimoniali, nonché gli altri servizi generali.

Ciò che emerge è che la maggior parte delle Unioni risulta attiva per un numero limitato di servizi delle funzioni fondamentali. In particolare, circa il 35% svolge un'unica funzione/servizio, un ulteriore 33% svolge da 2 a 4 servizi, il 15% tra 4 e 7 servizi, mentre il restante 17% gestisce per i propri Comuni da 8 a 12 servizi<sup>(7)</sup>.

### **Le funzioni e i servizi comunali serviti da Unioni di comuni**

Dopo aver definito le principali caratteristiche delle Unioni sul territorio è opportuno mettere in luce le funzioni e i servizi gestiti tramite tale forma associata, spostando l'attenzione dell'aggregato amministrativo "Unione" all'unità elementare identificata appunto nel servizio stesso.

Si vuole capire se sussistono differenze marcate tra servizi nella scelta della forma gestionale. Per rispondere a questa domanda, è possibile guardare con quale percentuale i diversi servizi comunali si avvalgono delle Unioni (misurata in termini di popolazione servita), nonché alla dimensione media delle Unioni e dei Comuni in Unione per servizio.

La Tavola 3 fornisce dapprima un'indicazione dell'intensità con cui i diversi servizi si avvalgono dell'Unione, utilizzando la quota di popolazione servita in Unione in ciascun servizio rispetto alla popolazione complessiva.

La misura presentata nella Tavola 3 offre valori tendenzialmente più bassi di quelli visti in Tavola 2 in quanto il calcolo fa riferimento alla popolazione effettivamente servita da un'Unione per singolo servizio. Misura qui un'intensità effettiva piuttosto che un calcolo più generale di incidenza.

---

*7 Il numero di servizi gestiti può essere legato anche alla dimensione dell'Unione e alla dimensione dei Comuni in Unione. Una prima esplorazione del legame ha tuttavia evidenziato che non si notano particolari regolarità tra la dimensione dell'Unione e dei Comuni in Unione e il numero di servizi gestiti.*

| <b>Tavola 3. Intensità per servizio delle Unioni</b> |                              |
|--|------------------------------|
|  | <b>Popolazione in Unione</b> |
| Polizia locale                                       | 4,70%                        |
| Servizi generali                                     | 2,60%                        |
| Trasporto pubblico locale                            | 1,80%                        |
| Settore sociale                                      | 1,80%                        |
| Asili nido   | 1,50%                        |
| Smaltimento rifiuti                                  | 1,50%                        |
| Viabilità, circ. e altro                             | 1,50%                        |
| Istruzione   | 1,40%                        |
| Urbanistica  | 1,40%                        |
| Entrate  | 1,30%                        |
| Anagrafe   | 0,80%                        |
| Ufficio tecnico                                      | 0,70%                        |

*Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE*

Premesso ciò, è immediatamente evidente che tra le funzioni fondamentali è la Polizia locale ad essere l'attività maggiormente oggetto di una gestione in forma associata in Unione, con una quota di popolazione servita in Unione rispetto alla popolazione totale poco sotto il 5%. Accanto alla predominanza della Polizia locale emerge, poi, un ruolo rilevante dei Servizi generali e del Settore sociale.

A spiegare queste evidenze vi è sicuramente il fatto che la Polizia locale è un servizio che naturalmente ha una continuità territoriale che "travalcava" i limiti amministrativi comunali: è probabile che Comuni limitrofi si trovino a dover gestire analoghi problemi di congestione o flussi di spostamenti verso città maggiormente urbanizzate e che per tale motivo optino per una gestione in associazione. Anche l'obiettivo centrale della Polizia locale, ovvero il presidio del territorio, costituisce una spinta verso l'associazionismo. E' probabile che per garantire con più efficacia tale obiettivo l'attività di coordinamento venga demandata ad un organo sovra comunale. Infine, anche gli stessi fattori di produzione impiegati per

la fornitura delle attività connesse alla Polizia locale tendono a spiegare la scelta associativa: la Polizia è un servizio per cui in Comuni di piccola dimensione la condivisione di tali elementi tende ad essere economicamente più conveniente.

Con riferimento poi all'associazionismo dei Servizi sociali, una possibile motivazione risiede nella complessità dei servizi offerti: strutture residenziali o semi-residenziali richiedono un'organizzazione amministrativa strutturata, così come le spese delle strutture tendono ad avere costi fissi indipendenti dalla dimensione della struttura stessa. E' quindi probabile che i Comuni si associno tra di loro sfruttando le economie di scala nella produzione del servizio.

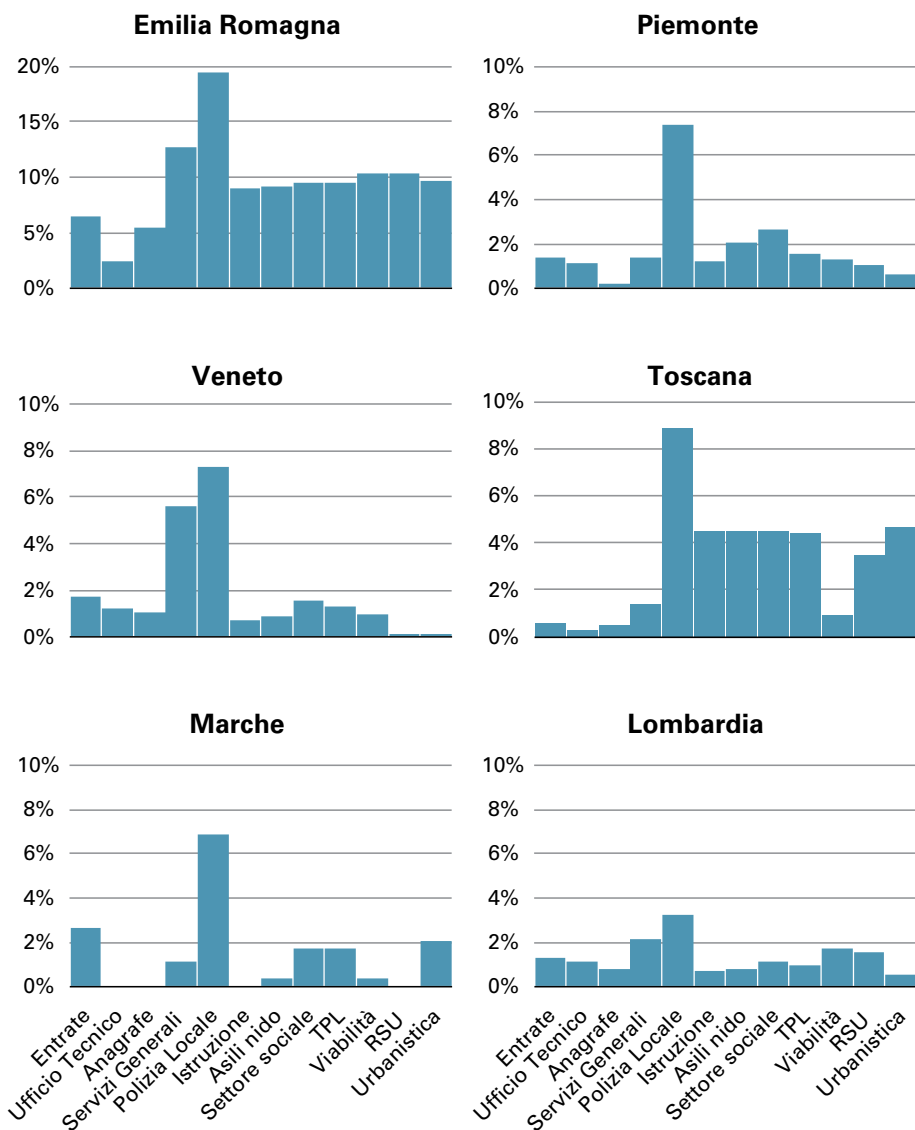
Infine, per i Servizi generali, l'evidenza aneddotica tende a sottolineare che si tratta con molta probabilità della modalità di condivisione della segreteria comunale.

Ciò premesso, ancora una volta è l'articolazione regionale a fornire elementi di approfondimento. In tal caso, la popolazione servita dall'Unione viene rapportata alla popolazione residente nella singola Regione e differenziata per servizio. Per semplicità espositiva la Figura 4 riporta le sole Regioni con una maggior rilevanza del ruolo delle Unioni, con la scala sull'asse verticale che differisce per l'Emilia Romagna per tener conto della maggior popolazione servita (20% sul valore massimo anziché 10%). Si rimanda invece all'Appendice (Figura A2a e A2b) per le restanti Regioni.

Ricordando anche quanto emerso nel paragrafo precedente si vede che le Unioni rappresentano uno strumento largamente utilizzato nelle Regioni del Nord e in parte del Centro, con una diffusione circoscritta ad alcuni specifici servizi nelle Regioni del Sud.

Nel Nord l'utilizzo dell'Unione come modalità gestionale investe tutti i servizi e presenta, accanto al ruolo centrale della Polizia locale e dei Servizi generali, quote più omogenee in Lombardia e in Emilia Romagna,

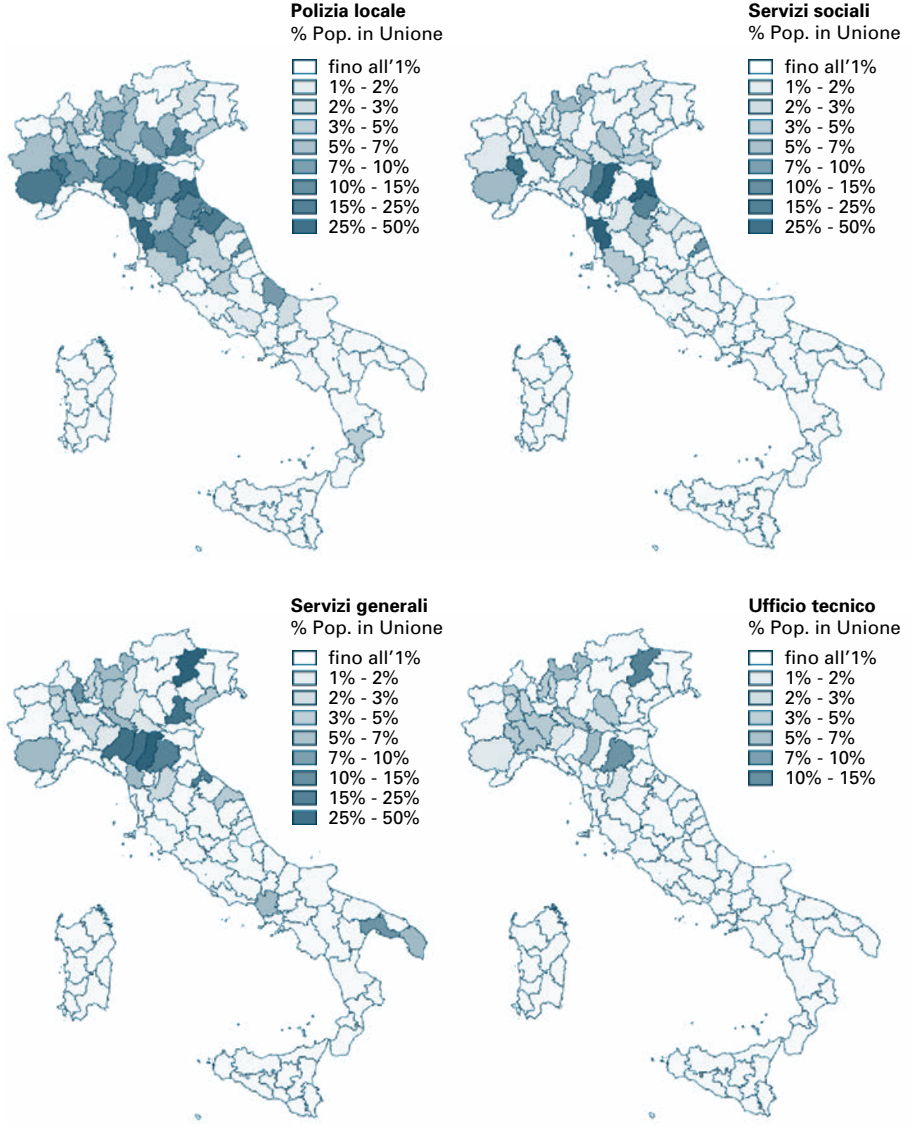
**Figura 4. Quota di popolazione servita in Unione, ripartizione regionale**  
*Quota di popolazione*



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE



**Figura 5. Quota di popolazione servita in Unione, ripartizione provinciale**  
*Quota di popolazione*



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

mentre Piemonte e Veneto mostrano un comportamento maggiormente differenziato sui restanti servizi. Per tali Regioni, rivestono un ruolo di rilievo i servizi del Settore sociale e dell'Asilo nido in Piemonte e quello delle Entrate, del Settore sociale e dell'Ufficio tecnico nel Veneto.

Nel Sud la gestione associata in Unione viene circoscritta a pochi servizi, con Campania e Molise che si avvalgono di tale forma associativa rispettivamente per gestire i soli Servizi generali e la sola Polizia locale e con la Calabria che, oltre alla Polizia locale, utilizza tale strumento anche per i servizi di Entrate, Ufficio tecnico e Trasporto pubblico locale (d'ora in poi TPL). Nel Centro sono soprattutto Toscana e Marche ad utilizzare la gestione in Unione per una pluralità di servizi, confermando da un lato la tendenza comune a tutte le Regioni a prediligere tale strumento per la gestione delle Polizia locale e differenziandosi dall'altro lato in termini di altri servizi forniti: se infatti in Toscana la modalità di gestione in Unione caratterizza, seppur con percentuali variabili, tutti i servizi, nelle Marche sono Entrate, Urbanistica, TPL, e Servizi sociali a posizionarsi tra i principali utilizzatori della modalità gestionale in Unione.

La Figura 5 approfondisce ulteriormente l'analisi, spostando l'attenzione a livello provinciale. Anche in questo caso vengono riportati in Figura quattro dei dodici servizi ritenuti rilevanti o esemplificativi (Polizia locale, Servizi sociali, Servizi generali ed Ufficio tecnico). Si rimanda sempre all'Appendice per la visualizzazione del complesso dei servizi (Figura A3a, A3b e A3c).

Dall'osservazione della cartografia, se da un lato emerge con più chiarezza la differenziazione Nord-Centro-Sud circa la diffusione della modalità di gestione in Unione, dall'altro è possibile definire maggiormente i comportamenti territoriali, uscendo dalla schematizzazione regionale.

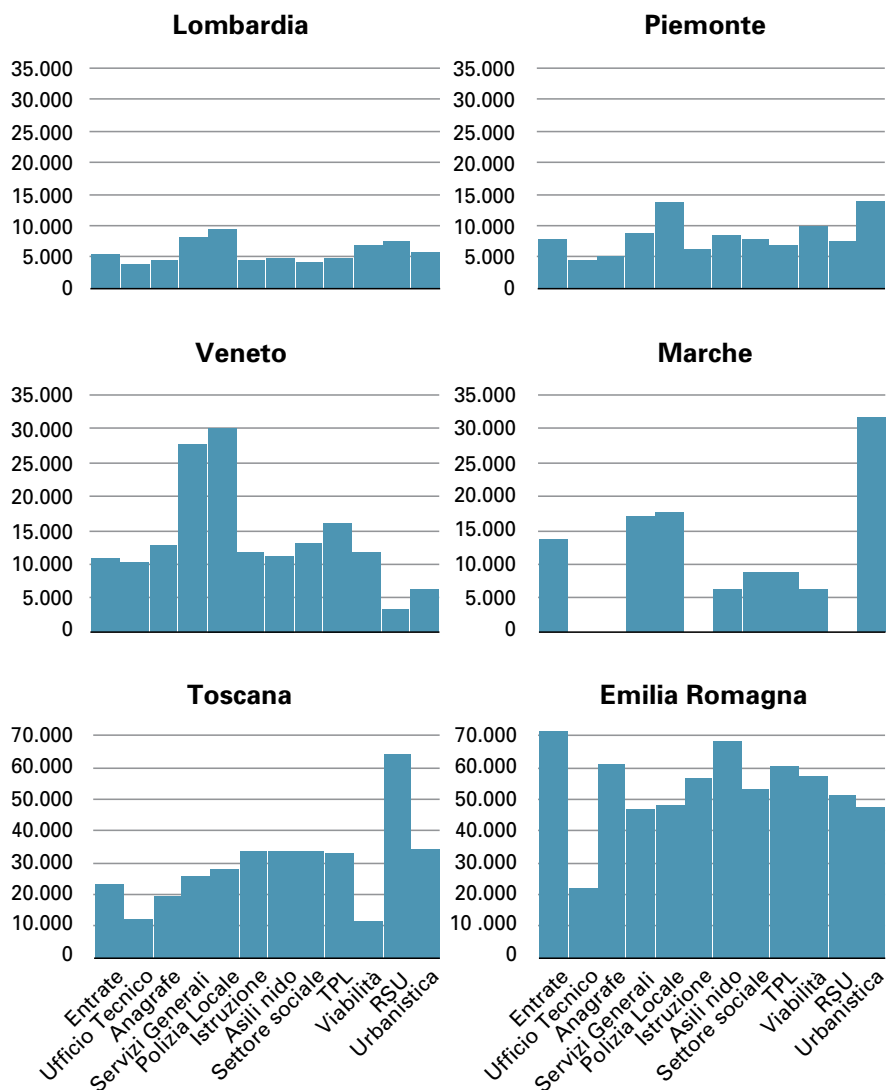
Con riferimento alla Polizia locale, la cartografia sottolinea principalmente come in Emilia Romagna, a fronte di un dato medio regionale attorno al 20%, le scelte di gestione in Unione siano al tempo stesso notevol-

mente differenziate a livello provinciale, con una quota che arriva a quasi il doppio (40%) nella provincia di Modena e di Reggio Emilia e alla metà (10%) nella provincia di Piacenza, Rimini e Forlì-Cesena. Anche la media piemontese (10%) dipende fortemente da due province quali Alessandria (8,7%) e Cuneo (15,5%), le restanti province servono invece in media il 5% della popolazione. Unica eccezione la provincia di Asti con un dato di poco superiore al 20%. Allo stesso modo in Toscana, si posizionano attorno al dato medio regionale (12%) le province di Siena, Prato e Arezzo, mentre le altre province risultano in linea con il 5% osservato nella maggior parte delle medie provinciali (4%) e con Massa Carrara e Pisa che servono invece oltre 1/4 della popolazione tramite Unione. Infine, nel Veneto, mentre Verona e Vicenza servono circa il 10% della popolazione, Padova arriva a oltre il 20%. Per la Polizia locale emerge un modello tosco-emiliano con forti propaggini nelle Marche e in Piemonte.

Per quanto riguarda poi i Servizi generali, quelli del Settore sociale, nonché quelli dell'Ufficio tecnico ciò che si vede con grande nettezza è la prevalenza di modelli gestionali più strettamente provinciali che regionali, con un ruolo predominante della provincia di Modena, Reggio-Emilia e Bologna.

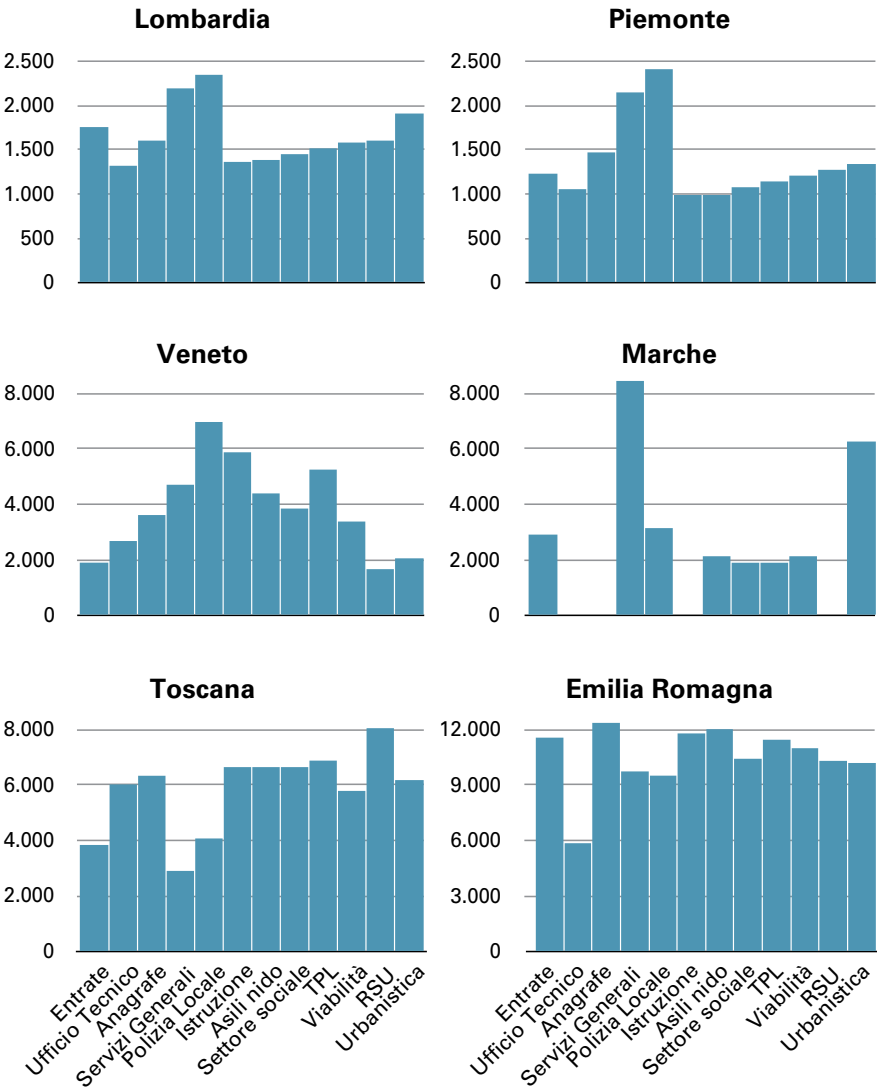
A completare il quadro si propongono, poi, due ulteriori caratterizzazioni del fenomeno che dettagliano per servizio quanto visto in Figura 1 e Figura 2 e che attengono la dimensione media delle Unioni (Figura 6) e la dimensione media dei Comuni in Unione, analizzata di seguito sempre per servizio (Figura 7).

**Figura 6. Dimensione media delle Unioni per servizio, ripartizione regionale**  
*Popolazione media*



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

**Figura 7. Dimensione media dei Comuni in Unione per servizio, ripartizione regionale**  
*Popolazione media*



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

Come in precedenza, vengono presentati i dati relativi alle Regioni con le evidenze più significative, in Appendice viene in ogni caso riportato il dato per il complesso delle Regioni (Figura A4a e A4b; Figura A5a e A5b).

Si ha anche in questo caso un comportamento differenziato a livello regionale, con una dimensione media delle Unioni in Emilia Romagna notevolmente superiore rispetto alle restanti Regioni. Si osservi che, nella Figura 6, la scala verticale per la dimensione media delle Unioni differisce per Toscana ed Emilia Romagna (con valore massimo pari a 70.000 abitanti), così come nella Figura 7 la scala verticale si differenzia per Lombardia e Piemonte (2.500 abitanti) e per l'Emilia Romagna (12.000 abitanti).

Nella maggior parte dei servizi si osserva infatti una dimensione delle Unioni emiliane attorno ai 50.000 abitanti. Ciò si spiega anche osservando la media della popolazione dei Comuni che compongono le Unioni stesse (Figura 7), con un dato che si attesta attorno ai 10.000 abitanti. L'Emilia Romagna si caratterizza dunque per fenomeni associativi in cui la dimensione comunale media è già quasi il doppio degli obblighi minimi previsti dalla legge.

Veneto, Marche e Toscana presentano una dimensione media delle Unioni che oscilla tra i 30.000 e i 50.000 abitanti, con un'unica eccezione per la popolazione media dell'Unione per il servizio di Smaltimento rifiuti in Toscana che arriva su valori prossimi a quelli emiliani. Tra gli 8.000 abitanti e i 10.000 abitanti è poi la dimensione media delle Unioni di Lombardia e Piemonte, con una popolazione media dei Comuni che le compongono attorno ai 2.000 abitanti.

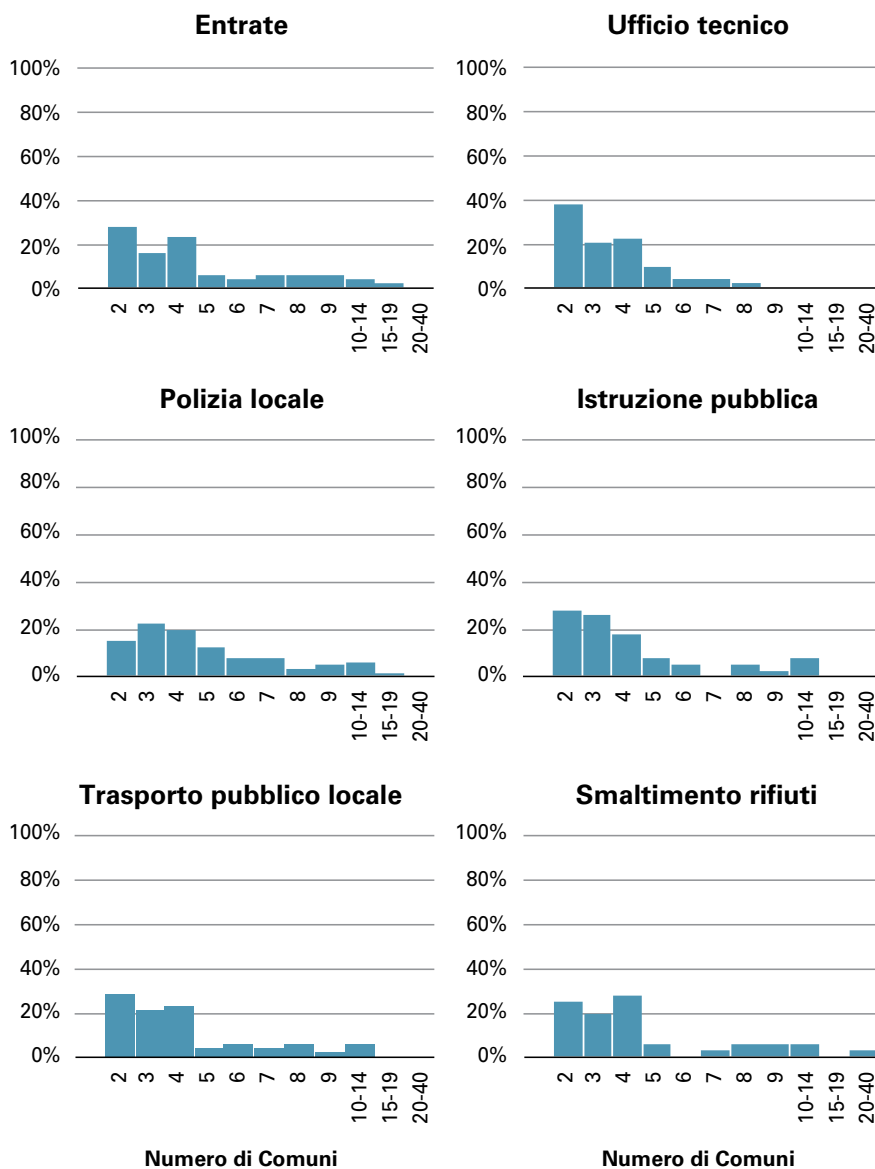
Con riferimento, infine, alla differenziazione tra servizi all'interno di ciascuna Regione ciò che si osserva è una qualche dominanza nella dimensione media per i diversi servizi, sia per le Unioni che per i Comuni. Unica eccezione il Veneto e le Marche, in cui la dimensione media dei Comuni varia al variare del tipo di servizi gestiti.

Vi è infine un'ultima misura, attinente la complessità organizzativa, che merita di essere riportata. Per singolo servizio si può calcolare la numerosità dei Comuni serviti dalle Unioni e mostrarne la distribuzione. Le Figure 8a e 8b propongono tale analisi, riportando sulle ordinate le quote.

Ciò che si osserva è che sono le Unioni composte da pochi Comuni ad essere maggiormente numerose, con una prevalenza di 2-4 Comuni per Unione. Ad esempio, per le Entrate si osserva che circa il 30% delle Unioni aggrega due Comuni, il 18% tre Comuni e poco sopra il 20% quattro Comuni.

Questa evidenza vale poi trasversalmente su tutti i servizi portando a concludere che non sussistono marcate differenziazioni nel numero di Comuni coinvolti in base alla tipologia di servizio. Ciò nonostante merita comunque di essere evidenziato che le Unioni più "complesse", almeno in termini di numero di componenti gestiti, si osservano principalmente nel Settore sociale e negli Asili nido (20-40 Comuni), ma anche nei Servizi generali, nella Viabilità e nel servizio di Smaltimento rifiuti.

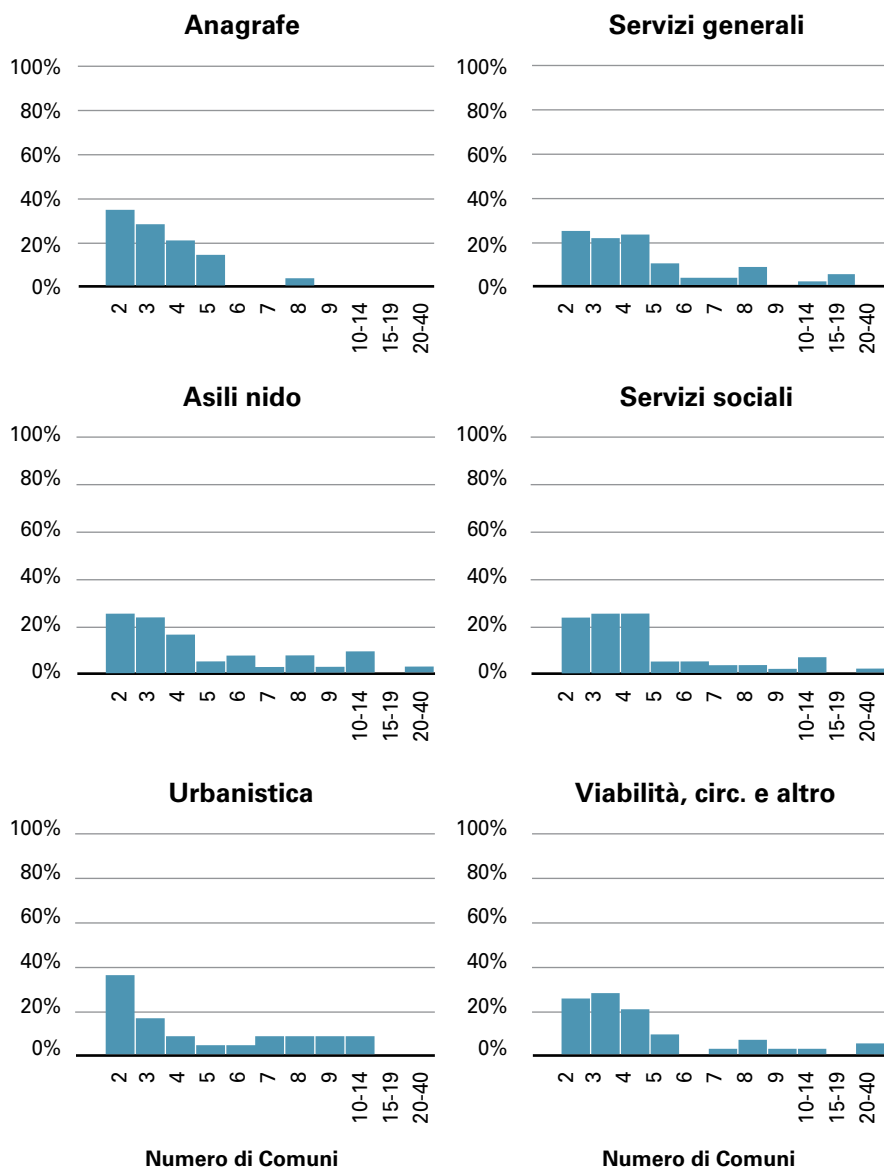
**Figura 8a. Unioni per numero di Comuni serviti, ripartizione per servizio**



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE



**Figura 8b. Unioni per numero di Comuni serviti, ripartizione per servizio**



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

## Conclusioni

Indagando il fenomeno della gestione in Unione dei Comuni, il Questionario IFEL-SOSE consente di identificare le Unioni che effettivamente sono attive nello svolgimento dei servizi. Scontando il fatto che la tipologia di rilevazione è limitata alle Regioni a statuto ordinario e alle sole funzioni fondamentali emerge comunque un risultato di tutto rilievo. Da un'anagrafica di circa 500 Unioni, solo poco meno della metà risulta "attiva" in tale ambito.

A partire da questa evidenza, si propongono tre diverse misure della presenza delle Unioni sul territorio. La prima, relativa alla quota di Comuni associati in Unione rispetto ai Comuni totali, ha lo scopo di cogliere la *diffusione* del fenomeno. La seconda, calcolata come la quota di popolazione che risiede nei Comuni associati rispetto alla popolazione complessiva, è utilizzata come indice del grado di *incidenza* dello strumento gestionale. La terza, individuata per fornire un'indicazione dell'*intensità* nell'utilizzo della forma associativa tra servizi, è calcolata come quota di popolazione servita in Unione in ciascun servizio rispetto alla popolazione complessiva.

Emerge sul territorio una presenza contenuta delle Unioni che svolgono servizi fondamentali, con un grado di *diffusione* pari al 13% e con un'*incidenza* in termini demografici attorno al 6% della popolazione nazionale. Tra le funzioni fondamentali è poi la Polizia locale ad essere l'attività maggiormente oggetto di una gestione in forma associata in Unione, con un'*intensità* (calcolata in percentuale della popolazione servita) poco sotto il 5%. L'articolazione geografica sottolinea poi differenziazioni regionali ma anche provinciali. Ad esempio, in termini di popolazione servita, in Emilia Romagna a fronte di un dato medio regionale, rispetto alla popolazione servita, attorno al 20% per il servizio di Polizia locale, le scelte di gestione in Unione sono notevolmente differenziate a livello provinciale, con una quota che arriva a quasi il doppio (40%) nella provincia di Modena e di Reggio Emilia e alla metà (10%) nelle province di Piacenza, Rimini e Forlì-Cesena.

In secondo luogo, si sono studiate le *caratteristiche* dei Comuni e delle Unioni, sia in termini di dimensioni che in termini di servizi forniti.

Emerge che alla formazione delle Unioni concorrono principalmente Comuni di piccola dimensione, con un ruolo rilevante sia dei Comuni sotto i 1.000 abitanti (circa il 30% dei Comuni totali) sia dei Comuni tra i 1.000 e i 3.000 abitanti e principalmente distribuite nelle Regioni del centro e settentrionali, indipendentemente dal servizio.

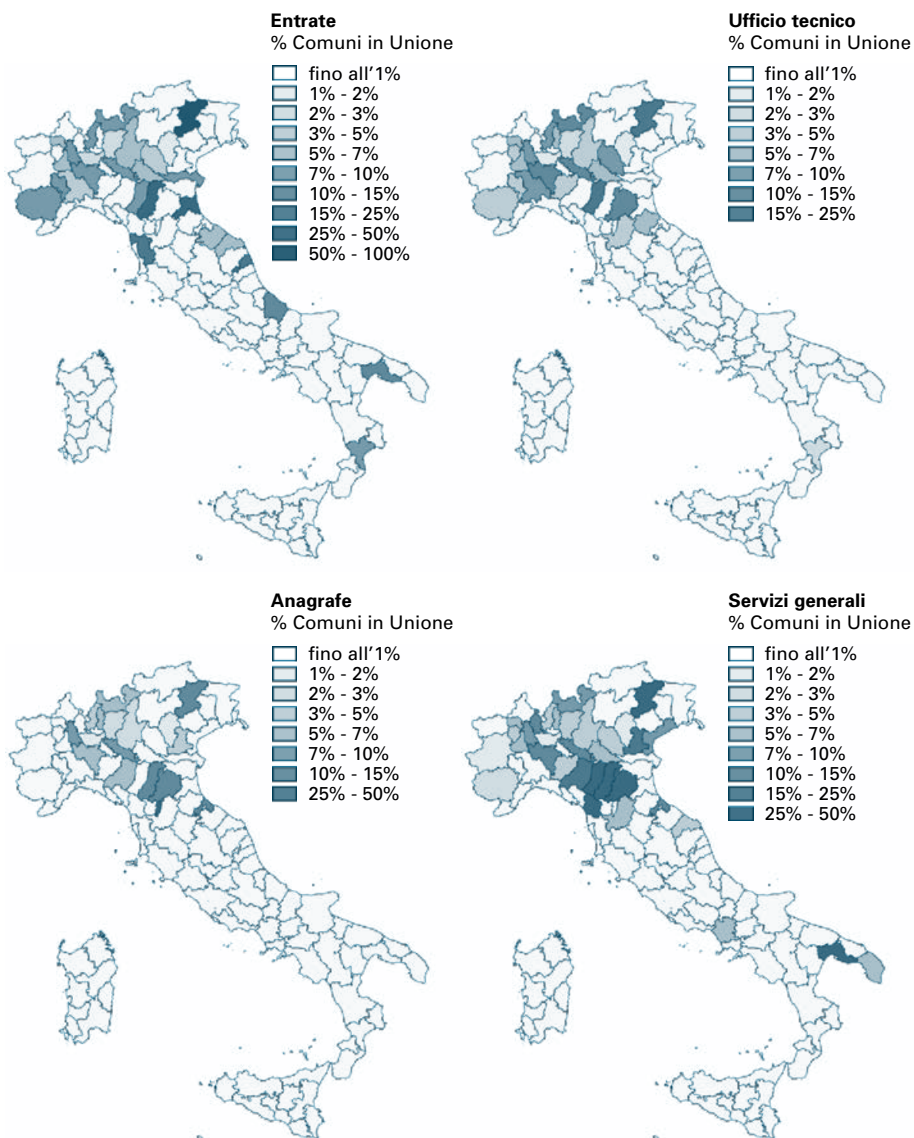
La maggior parte delle Unioni si è caratterizza poi per una popolazione complessiva che varia nell'intorno dei 10.000 abitanti ed è risultata attiva per un numero limitato di servizi fondamentali, con circa il 35% delle Unioni che svolge un servizio e con un altro 35% Unioni che svolge da 2 a 4 servizi.

Non si sono evidenziate poi particolari differenze tra servizi, sia in termini di numero di Comuni serviti, né in relazione alla popolazione media delle Unioni. Risulta invece variabile la dimensione media delle Unioni per Regione, con una dimensione delle Unioni in Emilia Romagna notevolmente superiore rispetto alle restanti Regioni (attorno ai 50.000 abitanti). Anche la dimensione media comunale mantiene una sostanziale stabilità nelle singole Regioni per i diversi servizi, risultando più elevata in Emilia-Romagna (10.000 abitanti) e più piccola in Lombardia e Piemonte (attorno ai 2.000 abitanti).

In terzo luogo, si è individuata una misura della *complessità organizzativa*, calcolata in base alla numerosità dei Comuni serviti dalle Unioni nei diversi servizi. Si è osservato che sono le Unioni composte da pochi Comuni ad essere maggiormente numerose, con una prevalenza di 2-4 Comuni per Unione, con questa evidenza che vale poi trasversalmente su tutti i servizi portando a concludere che non sussistono marcate differenziazioni nel numero di Comuni coinvolti in base alla tipologia di servizio.

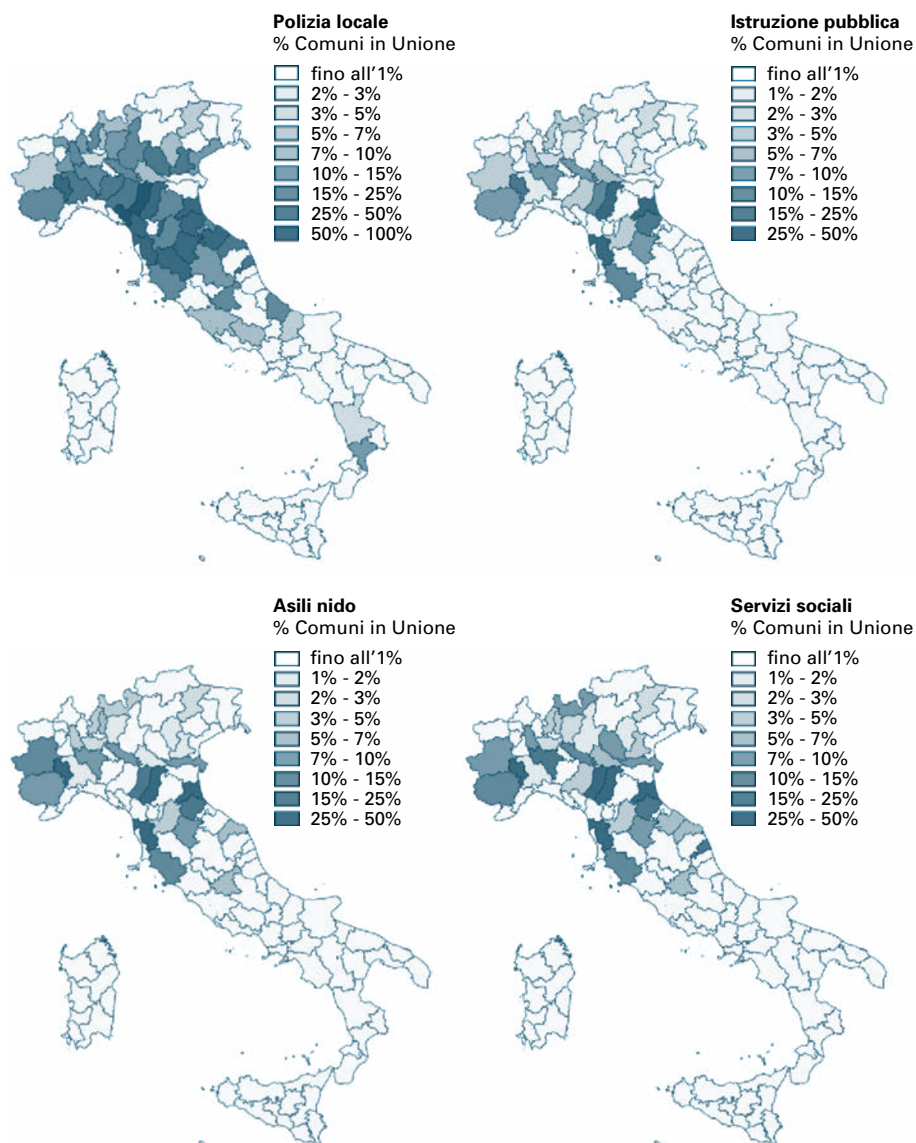
## 4.2 Unioni di comuni - Appendice statistica

Figura A1a. Quota Comuni in Unione, ripartizione provinciale



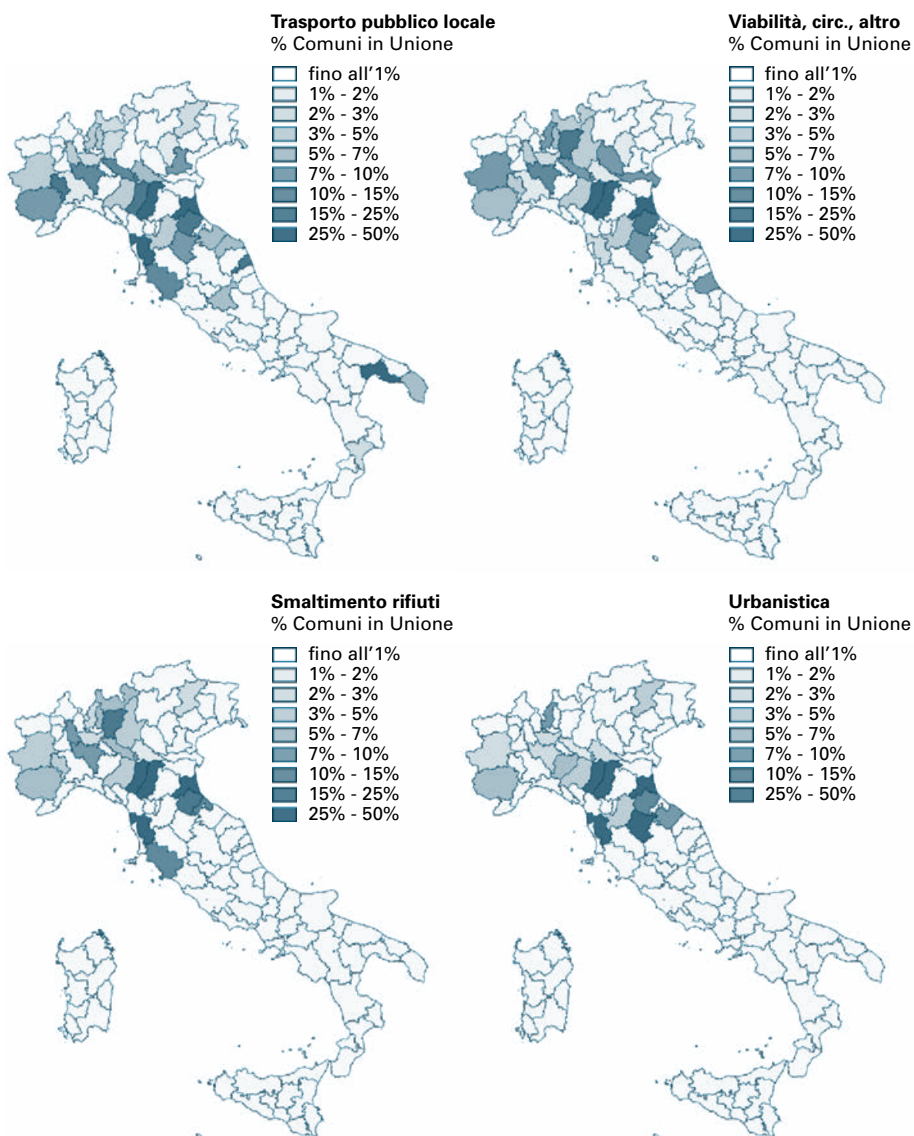
Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

**Figura A1b. Quota Comuni in Unione, ripartizione provinciale**



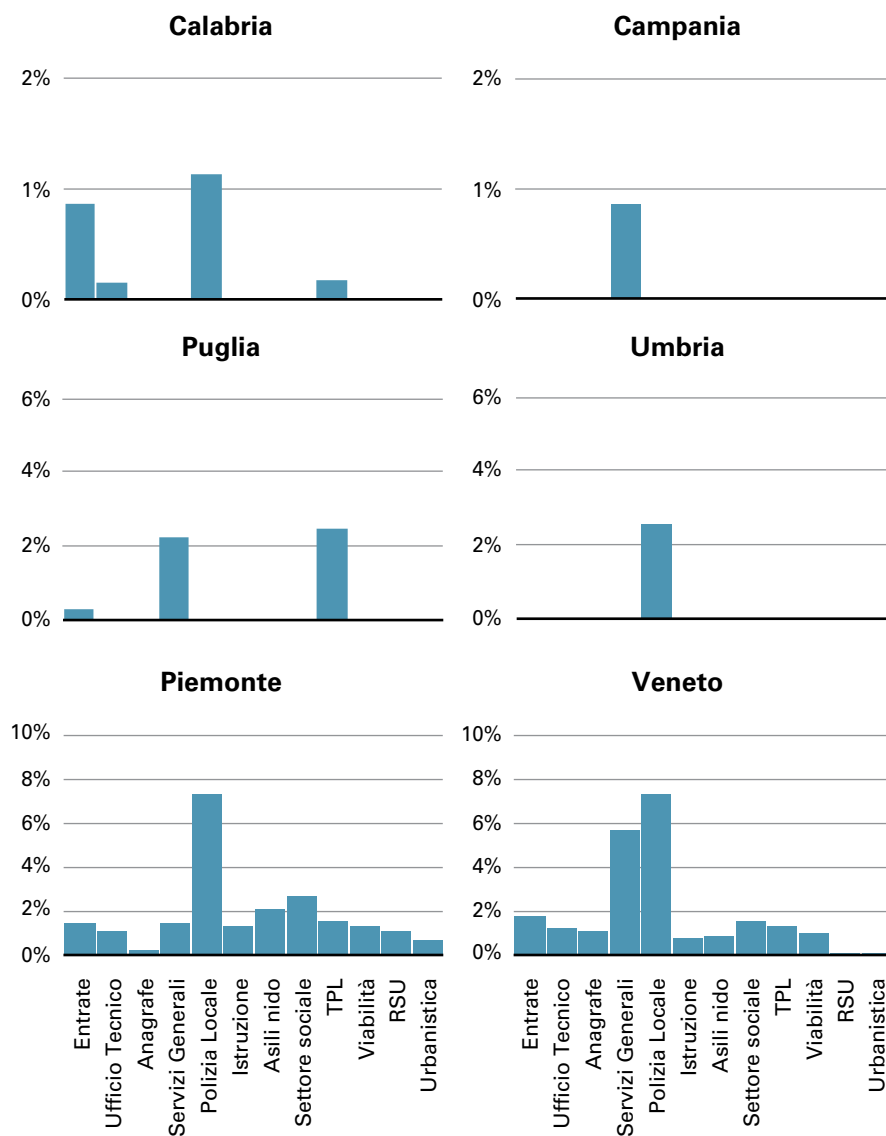
Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

**Figura A1c. Quota Comuni in Unione, ripartizione provinciale**



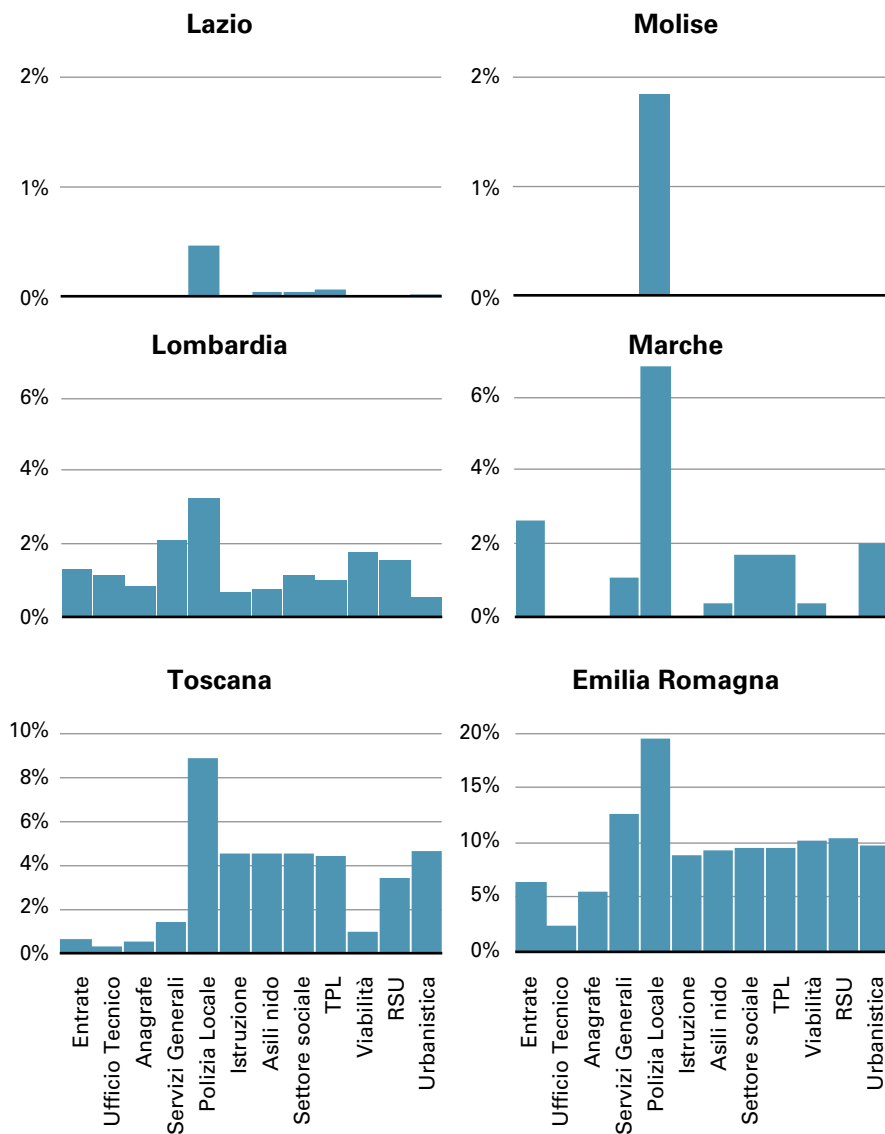
Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

**Figura A2a. Quota di popolazione servita in Unione, ripartizione regionale**



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

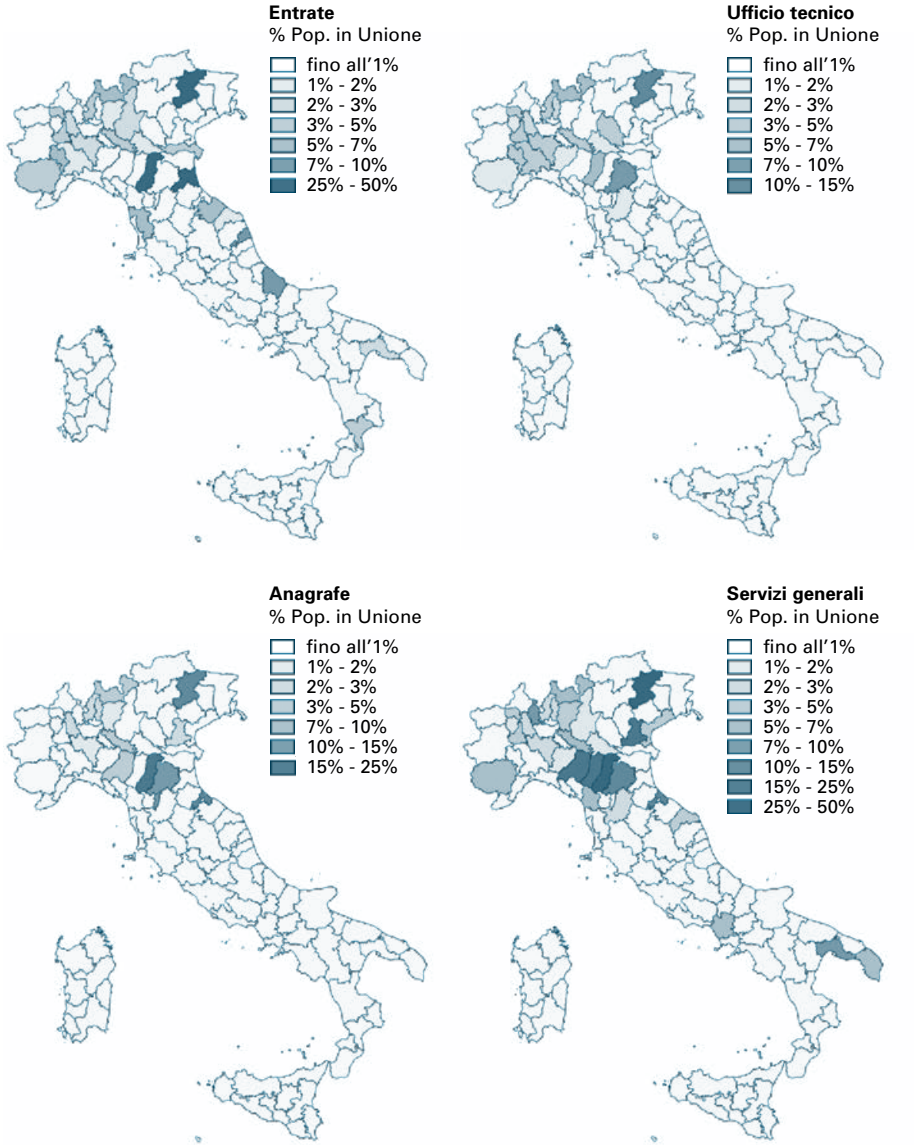
**Figura A2b. Quota di popolazione servita in Unione, ripartizione regionale**



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

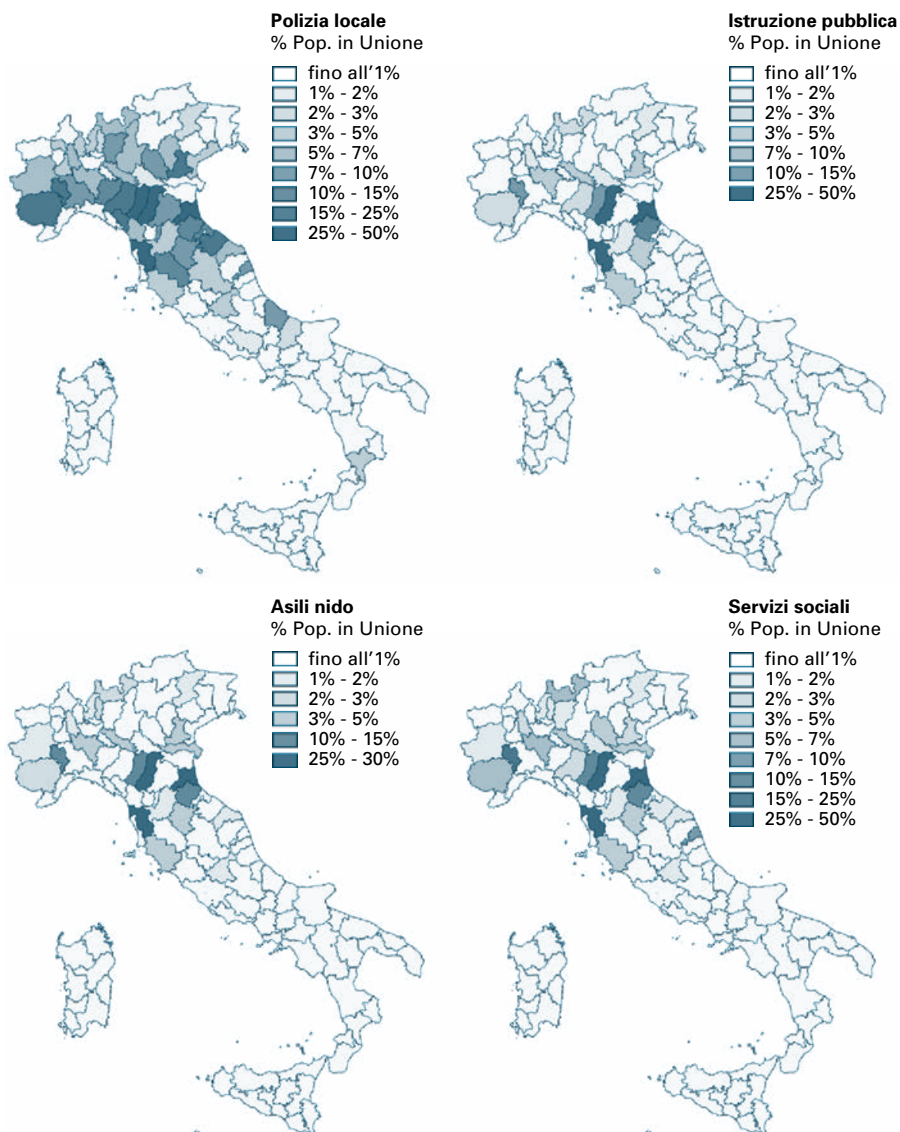


**Figura A3a. Quota popolazione servita in Unione, ripartizione provinciale**



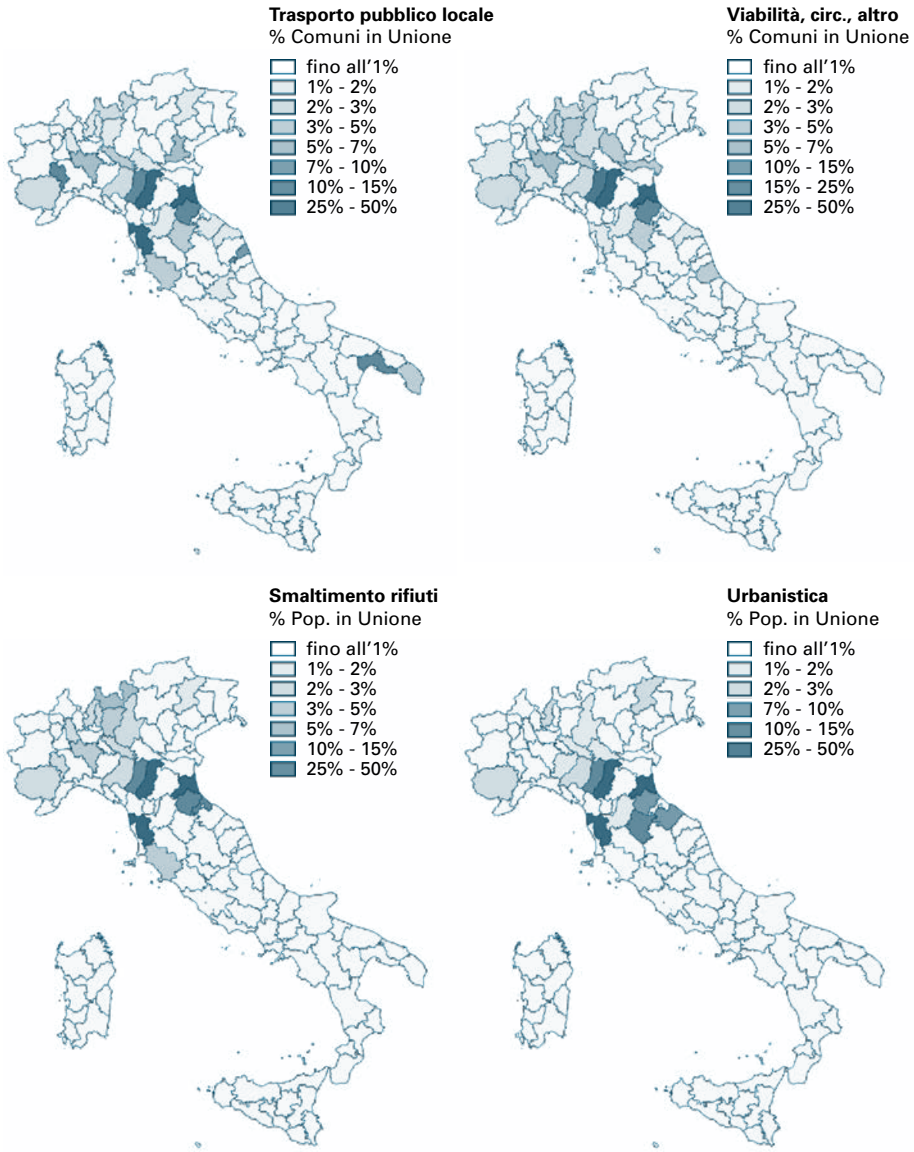
Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

**Figura A3b. Quota popolazione servita in Unione, ripartizione provinciale**



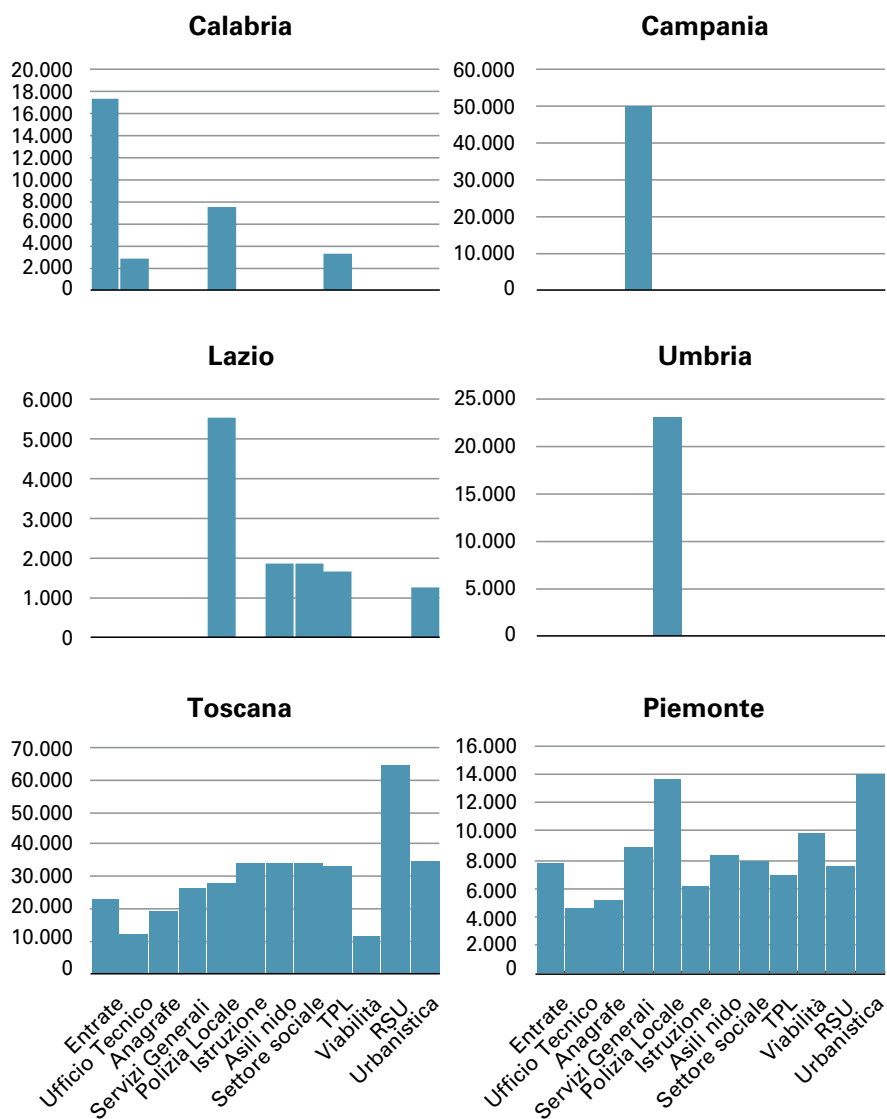
Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

**Figura A3c. Quota popolazione servita in Unione, ripartizione provinciale**



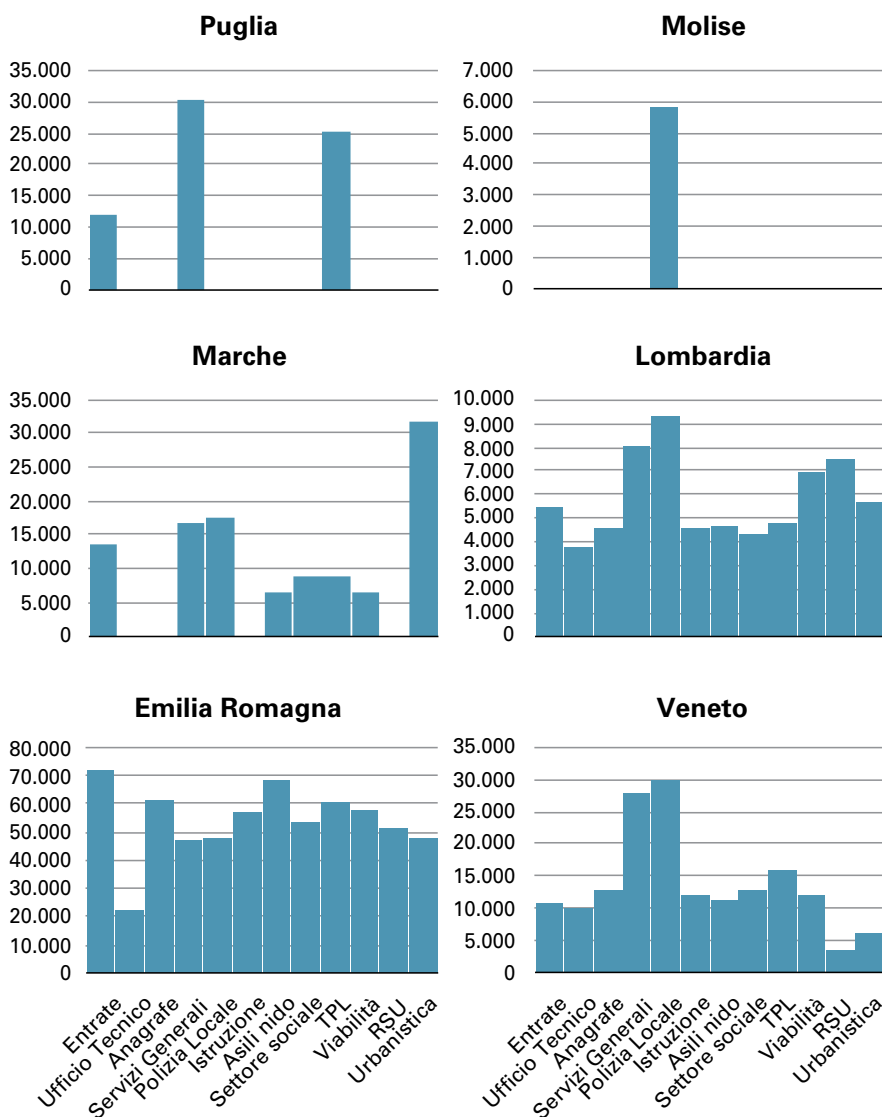
Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

**Figura A4a. Dimensione media delle Unioni per servizio, ripartizione regionale**



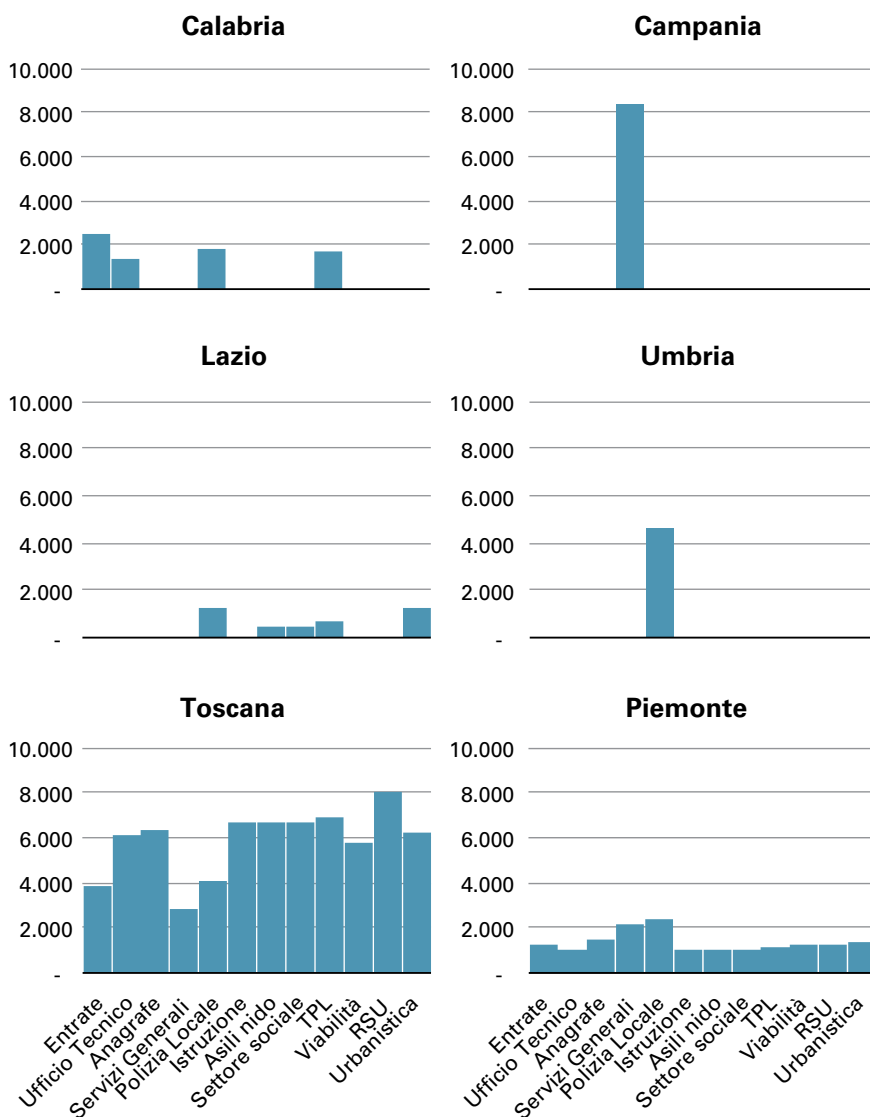
Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

**Figura A4b. Dimensione media delle Unioni per servizio, ripartizione regionale**



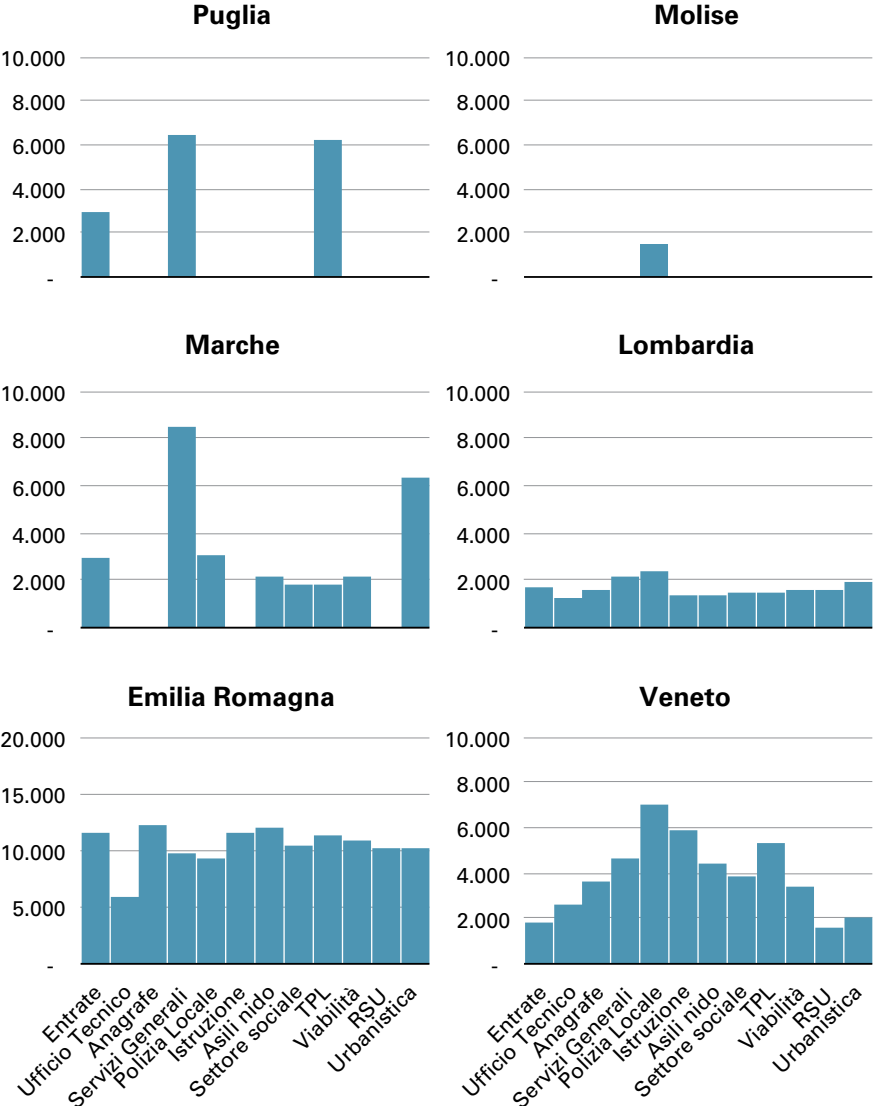
Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

**Figura A5a. Dimensione media dei Comuni in Unione per servizio, ripartizione regionale**



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

**Figura A5b. Dimensione media dei Comuni in Unione per servizio, ripartizione regionale**



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

### 4.3 Il servizio Asili nido

#### Premessa

Nel corso delle attività di determinazione dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei Comuni, il servizio di Asili nido ha costituito uno dei dodici aggregati oggetto di rilevazione<sup>(8)</sup>. In particolare, il Questionario IFEL-SOSE ha raccolto, per l'annualità 2013, indicazioni strutturali e di natura finanziaria sugli Asili nido, con riferimento a tutti i Comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario.

Le informazioni incluse nel Questionario consentono di sviluppare molteplici approfondimenti; numerose sono ad esempio le informazioni riguardanti le caratteristiche del servizio Asili nido. Oltre al numero degli utenti viene richiesto il numero dei lattanti, dei fruitori del servizio mensa, del pre-post scuola, il numero di educatori per ogni bambino, ecc. Al tempo stesso, le spese necessarie alla fornitura del servizio sono classificate per natura, con particolare attenzione per le spese di personale, per servizi esternalizzati o per partecipazione in forme di gestione associata (Unioni di comuni, Convenzioni o Consorzi intercomunali).

Questa suddivisione permette di valutare le modalità scelte da ciascun Comune per la gestione del servizio e ciò sarà oggetto di approfondimento nel presente contributo. Questioni relative agli aspetti più propriamente economici e di costo sono stati analizzati per la determinazione dei fabbisogni standard e sono quindi ripresi nel Capitolo 2.

---

*8 Si ricorda che le funzioni fondamentali dei Comuni rilevanti ai fini della determinazione dei fabbisogni standard sono quelle provvisoriamente definite nella L.42/2009 e nel successivo D.lgs. 216/2010. Rispetto alle sei funzioni fondamentali la determinazione dei fabbisogni e la raccolta delle informazioni integrative è avvenuta per 12 aggregati, individuati al fine che fossero il più possibile omogenei dal punto di vista dei servizi forniti. Questo ha significato pervenire alla raccolta di informazioni distinte per: 1) Anagrafe; 2) Ufficio tecnico; 3) Gestione delle entrate tributarie; 4) Altri servizi generali; 5) Polizia locale; 6) Istruzione pubblica; 7) Asili nido; 8) Servizi Sociali; 9) Raccolta e smaltimento rifiuti; 10) Urbanistica e gestione dell'ambiente e del territorio; 11) Trasporto pubblico locale.*



A livello gestionale, dunque, l'amministrazione comunale ha a disposizione molteplici opzioni organizzative con cui il servizio di Asilo nido può essere offerto<sup>9</sup>. Tali opzioni attengono sia il grado di "coinvolgimento" dell'amministrazione comunale nella fornitura del servizio, sia più specificatamente la modalità gestionale; dalla gestione in economia (o diretta) all'esternalizzazione, all'adesione ad una forma associativa.

Con riferimento al grado di "coinvolgimento", è possibile, infatti, che l'amministrazione comunale eroghi il servizio "offrendo" posti asilo nido in strutture comunali o private convenzionate presenti sul proprio territorio o su territori limitrofi e/o "offrendo" *voucher*, ovvero corrispettivi economici erogati ai cittadini e finalizzati all'utilizzo in strutture pubbliche o private che erogano il servizio di asilo nido sul territorio. Ciò significa che mentre il servizio Asili nido "offerto in strutture" - indipendentemente dalla modalità gestionale - implica un coinvolgimento diretto del Comune nel servizio stesso (ad esempio nella modalità di accesso, nella somministrazione del servizio o nella tariffa, ecc.), il servizio "offerto tramite *voucher*" non prevede l'intervento comunale nella gestione dell'attività, ma si limita ad agevolare/garantire ai propri cittadini l'accesso a strutture non gestite dal Comune. Ancor diversa poi è la possibilità che il Comune si limiti a supportare economicamente il servizio Asili nido tramite trasferimenti monetari ad istituti privati, di ordine laico o religioso.

Semplificando, per questioni storiche, sociali, finanziarie o semplicemente in relazione alla domanda residua di un servizio che già viene fornito sul territorio comunale da altri attori, come istituti privati e/o religiosi, alcuni Comuni invece che mettere in opera un vero e proprio servizio Asili nido comunale scelgono di agevolare la fruizione del servizio da parte dei propri cittadini attraverso il sostegno economico o in natura agli istituti o alle famiglie. Si tratta in ogni caso di Comuni che nel testo vengono indi-

---

*9 Va precisato che si tratta dei soli servizi finanziati dall'amministrazione comunale. L'offerta complessiva del servizio sul territorio comunale potrebbe essere garantita anche da istituti privati, di cui non si può render conto nelle elaborazioni qui presentate.*

viduati come “Comuni che hanno attivato il servizio”; con il primo gruppo rientrante tra i Comuni che lo “gestiscono attivamente” e il secondo come i Comuni che semplicemente “supportano il servizio”.

La “gestione attiva del servizio” viene poi declinata in base alle modalità gestionali più propriamente dette, distinguendo ovvero la gestione diretta da quella esternalizzata. Poiché poi la linea di demarcazione tra le due modalità gestionali non è mai così netta, è possibile che si presentino modalità gestionali miste, ovvero gestioni del servizio che per una medesima amministrazione prevedono, accanto al servizio Asili nido comunale direttamente erogato, posti di asilo nido comunali offerti in strutture convenzionate a cui il Comune ha affidato il servizio.

Infine, anche la gestione in forma associata, ovvero tramite accordi tra Comuni, viene evidenziata separatamente, privilegiando in tal caso, la tipologia di forma associativa scelta; ovvero distinguendo, la gestione associata tramite Unione di comuni, da quella in Convenzione o in Consorzio.

### **L'attivazione del servizio Asili nido**

Prima di addentrarsi nelle modalità gestionali con cui il servizio Asili nido viene somministrato dalle amministrazioni comunali, un'informazione di base attiene il grado di diffusione del servizio stesso. Accade, infatti, che non tutti i Comuni erogano tale servizio, bensì solo in alcune aree territoriali e con intensità differente.

La Tavola 4 espone, per ciascuna Regione a statuto ordinario, il numero complessivo dei Comuni italiani, quello dei Comuni che hanno partecipato alla rilevazione e quello dei Comuni che hanno attivato il servizio Asili nido. Emerge, con riferimento all'anno 2013, che la rilevazione IFEL-SOSE sui Servizi sociali, di cui gli Asili nido fanno parte, è stata completata da 6052 Comuni<sup>(10)</sup>. Di questi, circa 3900 Comuni, pari al 65% dei rispondenti, sono

---

<sup>10</sup> La rilevazione è stata sottoposta a tutti i Comuni delle Regioni a statuto ordinario, ovvero

risultati in assenza di servizio Asili nido, in quanto l'ente non ha indicato alcuna spesa o unicamente spese che per tipologia non evidenziano l'esistenza di un vero e proprio servizio comunale (ad esempio sono contabilizzati solamente Interessi passivi).

**Tavola 4. Comuni che hanno attivato il servizio Asili nido**  
*Ripartizione regionale*

|                | Numero di comuni | Comuni che hanno partecipato alla rilevazione (A) | Comuni che hanno attivato il servizio (B) | Quota di attivazione (B-A)/A |
|----------------|------------------|---|---|------------------------------|
| Abruzzo        | 305              | 273   | 63  | 23%                          |
| Basilicata     | 131              | 127   | 24  | 19%                          |
| Calabria       | 409              | 383   | 37  | 10%                          |
| Campania       | 551              | 490   | 59  | 12%                          |
| Emilia Romagna | 348              | 303   | 241                                       | 80%                          |
| Lazio          | 378              | 329   | 85  | 26%                          |
| Liguria        | 235              | 215   | 58  | 27%                          |
| Lombardia      | 1.544            | 1.429   | 616                                       | 43%                          |
| Marche         | 239              | 217   | 104                                       | 48%                          |
| Molise         | 136              | 122   | 16  | 13%                          |
| Piemonte       | 1.206            | 1.072   | 305                                       | 28%                          |
| Puglia         | 258              | 223   | 66  | 30%                          |
| Toscana        | 287              | 253   | 176                                       | 70%                          |
| Umbria         | 92               | 88  | 41  | 47%                          |
| Veneto         | 581              | 528   | 238                                       | 45%                          |
|                | <b>6.700</b>     | <b>6.052</b>                                      | <b>2.129</b>                              | <b>35%</b>                   |

Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

I Comuni che, al contrario, hanno offerto il servizio Asili nido alla propria cittadinanza sono il 35% dei rispondenti, con uno scenario territoriale ampiamente eterogeneo.

6700 Comuni. L'archivio sul quale sono state prodotte le elaborazioni è riferito al 14 marzo 2016.

Nelle Regioni come Emilia Romagna e Toscana, infatti, oltre il 70% dei Comuni ha attivato il servizio nel corso del 2013, mentre in Calabria, Campania e Molise la porzione di amministrazioni comunali che forniscono questo servizio è poco superiore il 10%. In generale, sono le Regioni meridionali a evidenziare valori contenuti, si distingue solo la Puglia dove le amministrazioni che hanno attivato un servizio Asili nido comunale arrivano al 30% del totale.

**Tavola 5. Comuni che hanno attivato il servizio Asili nido**  
*Ripartizione per classe demografica*

|                            | Numero di comuni | Comuni che hanno partecipato alla rilevazione (A) | Comuni che hanno attivato il servizio (B) | Quota di attivazione (B-A)/A |
|----------------------------|------------------|---|---|------------------------------|
| meno di 2000 abitanti      | 2.888            | 2.591   | 330                                       | 13%                          |
| da 2000 a 5000 abitanti    | 1.749            | 1.572   | 565                                       | 36%                          |
| da 5000 a 10000 abitanti   | 1.011            | 913   | 506                                       | 55%                          |
| da 10000 a 20000 abitanti  | 618              | 568   | 403                                       | 71%                          |
| da 20000 a 60000 abitanti  | 346              | 321   | 243                                       | 76%                          |
| da 60000 a 250000 abitanti | 78               | 77  | 72  | 94%                          |
| oltre 250000 abitanti      | 10               | 10  | 10  | 100%                         |
|                            | <b>6.700</b>     | <b>6.052</b>                                      | <b>2.129</b>                              | <b>35%</b>                   |

Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

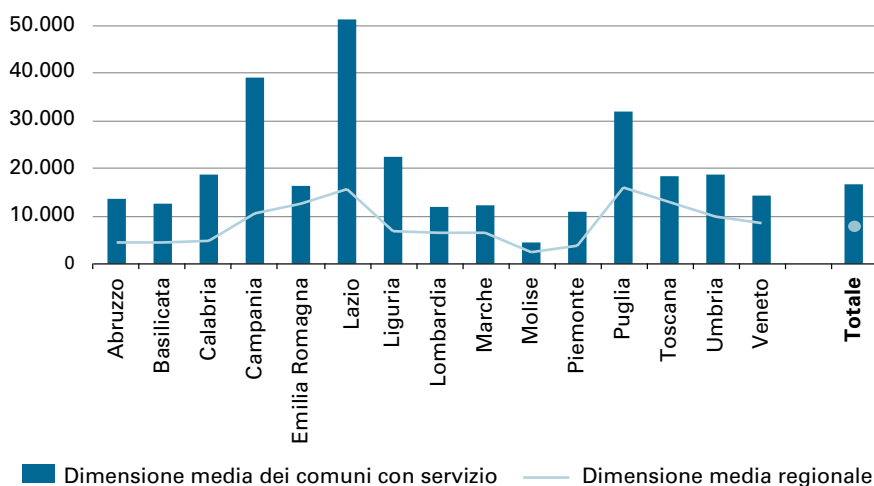
Riproponendo poi la medesima analisi rispetto al dettaglio dimensionale, la Tavola 5 consente di visualizzare la quota di Comuni che hanno attivato il servizio rispetto al totale dei Comuni presenti in ciascuna classe.

Risulta immediatamente evidente come il numero di Comuni che hanno attivato il servizio cresce regolarmente al crescere della classe dimensionale. Nello specifico, fino a 5.000 abitanti meno della metà delle amministrazioni attivano un servizio comunale, mentre nella fascia fra 5.000

e 10.000 abitanti è il 55% dei Comuni ad attivare il servizio. Le classi demografiche medio grandi sperimentano un tasso di attivazione che sfiora i  $\frac{3}{4}$  dei Comuni, mentre negli enti con oltre 60.000 abitanti si osservano quote prossime o pari alla complessità dei Comuni.

L'attivazione del servizio Asili nido è dunque senza dubbio più frequente nei Comuni di maggiori dimensioni, mentre i Comuni più piccoli tendono a demandare il servizio ai Comuni limitrofi più grandi, oppure, anche per consuetudini consolidate nel tempo, ad attori differenti dal Comune stesso (ad esempio, istituti religiosi).

**Figura 9. Dimensione media dei Comuni che hanno attivato il servizio Asili nido**  
*Ripartizione regionale*



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

Questo fenomeno può essere ulteriormente indagato osservando la dimensione media dei Comuni che svolgono il servizio in rapporto alle diverse aree territoriali. In Figura 9 la linea continua mostra la dimensione media dei Comuni per ogni Regione, mentre le barre indicano la dimensione media dei Comuni dove il servizio Asili nido è stato attivato ad opera dell'amministrazione comunale.

Uno sguardo generale, evidenzia innanzitutto come la dimensione media dei Comuni che hanno attivato il servizio Asili nido sia nella maggior parte delle Regioni sempre superiore ai 15.000 abitanti, quasi il doppio della dimensione media nazionale (7.700).

La dimensione dei Comuni che offrono il servizio risulta più elevata in Campania, Lazio e Puglia, con un valore medio che va dai 30.000 abitanti della Puglia agli oltre 50.000 abitanti del Lazio. All'estremo opposto vi sono poi Molise e Piemonte con una dimensione rispettivamente pari a 5.000 e 10.000 abitanti, ma che se rapportata alla propria media regionale (linea blu) risulta comunque più elevata rispetto alla media dimensionale regionale. Il restante gruppo di Regioni mostra, infine, una popolazione mediamente situata tra i 10.000 e i 20.000 abitanti dei Comuni che attivano il servizio Asili nido.

### **Le modalità gestionali**

Una volta tracciato il quadro di riferimento riguardo all'attivazione da parte delle amministrazioni comunali del servizio Asili nido, è interessante portare l'attenzione sulle scelte gestionali.

La Tavola 6 elenca dunque le differenti modalità che i Comuni hanno utilizzato per fornire il servizio Asili nido. Come già sottolineato in precedenza, con riferimento all'anno 2013, dei 6052 Comuni che hanno completato la rilevazione IFEL-SOSE, solamente 2129, il 35% dei rispondenti, offrono il servizio Asili nido.

Per questi ultimi viene innanzitutto fatta una distinzione fra la partecipazione attiva alla produzione del servizio Asili nido ed il semplice supporto monetario o in natura da parte dell'amministrazione comunale. Questo secondo gruppo di Comuni verranno d'ora in poi trattati distintamente da quelli che invece svolgono un ruolo più attivo nella produzione del servizio.

**Tavola 6. Modalità di gestione del servizio Asili nido  
Numerosità per modalità gestionale e quota dei Comuni  
che svolgono il servizio**

|  |              |            |
|--|--------------|------------|
| <b>Comuni che hanno partecipato alla rilevazione</b>     | <b>6.052</b> |            |
| <b>Comuni che gestiscono attivamente il servizio</b>     | <b>1708</b>  |            |
| <i>tramite una gestione diretta</i>                      | 290          | 14%        |
| <i>tramite una gestione esterna</i>                      | 687          | 32%        |
| <i>tramite una gestione mista</i>                        | 383          | 18%        |
| <i>tramite una forma di gestione associata</i>           | 348          | 16%        |
| Unione   | 133          |            |
| Convenzione  | 202          |            |
| Consorzio  | 13           |            |
| <b>Comuni che supportano il servizio</b>                 | <b>421</b>   | <b>20%</b> |
| unicamente con contributi monetari (a scuole o famiglie) | 344          |            |
| unicamente con servizi di supporto                       | 77           |            |

*Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE*

Focalizzandosi dapprima sui Comuni che partecipano attivamente alla gestione del servizio Asili nido si ha che su 1708 enti, 290 (il 14%) svolgono il servizio in via prevalentemente diretta con coinvolgimento di personale comunale anche nell'attività educativa, mentre il 32% (687 enti) si affida a strutture esterne. Il 18% del totale si avvale, invece, di una gestione mista, ovvero una modalità per cui accanto a strutture comunali sussistono anche strutture private convenzionate e il cui accesso al cittadino viene garantito alle medesime condizioni<sup>11</sup>). Il restante 16% dei Comuni gestisce, invece, il servizio Asili nido attraverso una forma associativa (Capo V del TUEL). In questi casi, la forma di gestione prediletta è la Convenzione intercomunale (9.5% dei Comuni), nella quale è in genere il Comune capofila che si occupa della gestione del servizio, spesso ospitando la sede principale dello stesso.

La Tavola 7 evidenzia poi la distribuzione dei Comuni che svolgono il servizio di Asili nido, osservando la distinzione per modalità gestionali in relazione al dettaglio territoriale.

<sup>11</sup> Questa modalità comprende anche casi in cui privati gestiscono il servizio in strutture comunali o l'erogazione di contributi monetari per l'attivazione del servizio tramite voucher

| Tavola 7. Modalità di gestione del servizio Asili nido<br>Ripartizione regionale |  |                                     |                                     |                   |                       |                                       |  |
|--|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------|-----------------------|---------------------------------------|--|
|  | Comuni<br>che hanno<br>attivato<br>il servizio | servizio<br>gestito<br>direttamente | servizio<br>gestito<br>esternamente | gestione<br>mista | gestione<br>associata | contributi<br>monetari<br>o in natura |  |
| Abruzzo  | 63   | 19%                                 | 40%                                 | 13%               | 0%                    | 29%                                   |  |
| Basilicata   | 24   | 21%                                 | 42%                                 | 13%               | 0%                    | 25%                                   |  |
| Calabria   | 37   | 22%                                 | 38%                                 | 8%                | 3%                    | 30%                                   |  |
| Campania   | 59   | 25%                                 | 37%                                 | 5%                | 5%                    | 27%                                   |  |
| Emilia Romagna   | 241  | 18%                                 | 25%                                 | 24%               | 29%                   | 3%                                    |  |
| Lazio  | 85   | 6%                                  | 60%                                 | 13%               | 1%                    | 20%                                   |  |
| Liguria  | 58   | 16%                                 | 36%                                 | 17%               | 17%                   | 14%                                   |  |
| Lombardia  | 616  | 12%                                 | 26%                                 | 19%               | 17%                   | 25%                                   |  |
| Marche   | 104  | 13%                                 | 34%                                 | 31%               | 13%                   | 10%                                   |  |
| Molise   | 16   | 13%                                 | 44%                                 | 0%                | 0%                    | 44%                                   |  |
| Piemonte   | 305  | 13%                                 | 27%                                 | 15%               | 26%                   | 19%                                   |  |
| Puglia   | 66   | 24%                                 | 38%                                 | 8%                | 2%                    | 29%                                   |  |
| Toscana  | 176  | 9%                                  | 30%                                 | 29%               | 24%                   | 7%                                    |  |
| Umbria   | 41   | 15%                                 | 32%                                 | 27%               | 17%                   | 10%                                   |  |
| Veneto   | 238  | 10%                                 | 45%                                 | 11%               | 5%                    | 29%                                   |  |
| <b>Totale</b>  | <b>2.129</b>                                   | <b>14%</b>                          | <b>32%</b>                          | <b>18%</b>        | <b>16%</b>            | <b>20%</b>                            |  |

Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE



Rispetto al dato medio nazionale, ciò che si osserva è una maggior propensione all'utilizzo di modalità di gestione esterne nel Lazio (60%), nel Veneto, Molise, Abruzzo e Basilicata (con quote attorno al 40%). La gestione diretta risulta invece più utilizzata nei Comuni di Campania e Puglia (25%). Optano, infine, per una gestione mista circa il 30% dei Comuni toscani e umbri, rispetto ad una media nazionale attorno al 20%.

La Tavola 8 propone la medesima analisi, ponendo questa volta in relazione le diverse modalità gestionali con le classi di abitanti.

Si osserva che la complessità legata ad una gestione mista ne fa la modalità prevalente adottata dai Comuni con oltre 20.000 abitanti. Al contrario la modalità gestionale in associazione è la preferita dei piccolissimi Comuni. Infine, raramente i grandi Comuni offrono un servizio quasi solo esternamente. Passando, infine, ai circa 400 Comuni per i quali è stata identificata una modalità di attuazione del servizio "a supporto", si ha che la maggior parte di essi eroga esclusivamente contributi monetari, mentre poco meno di  $\frac{1}{4}$  di essi partecipa con contributi in natura alla produzione del servizio (Cfr. Tavola 6).

Sono spesso territori in cui il servizio Asili nido è già presente ma offerto da attori differenti rispetto all'amministrazione comunale (generalmente istituti privati di ordine religioso) e in cui l'offerta del servizio è sufficiente a coprire i bisogni primari della cittadinanza. Molte amministrazioni scelgono quindi di sostenere con contributi monetari le strutture esistenti, che altrimenti faticerebbero a sopravvivere. In alternativa o in associazione a questo strumento, alcuni Comuni offrono sostegno economico alle famiglie erogando *voucher* per la fruizione del servizio Asili nido nelle strutture pubbliche o private attive sul territorio del Comune stesso o nei territori limitrofi. Al tempo stesso il supporto tramite corrispettivi in natura attiene Comuni che hanno come uniche spese dedicate al servizio quelle per utenze, servizi informatici, pulizie, vigilanza o per manutenzione dei mezzi strumentali e dei fabbricati. Questi Comuni probabilmente forniscono gli edifici per lo svolgimento del servizio a cura di istituti privati convenzionati, senza prendere parte attiva all'attività educativa.

| Tavola 8. Modalità di gestione del servizio Asili nido<br>Ripartizione per classe demografica |  |                                     |                                     |                   |                       |                                       |
|---|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------|-----------------------|---------------------------------------|
|   | Comuni<br>che hanno<br>attivato<br>il servizio | servizio<br>gestito<br>direttamente | servizio<br>gestito<br>esternamente | gestione<br>mista | gestione<br>associata | contributi<br>monetari<br>o in natura |
| meno di 2000 abitanti   | 330  | 5%                                  | 30%                                 | 3%                | 35%                   | 27%                                   |
| da 2000 a 5000 abitanti   | 565  | 7%                                  | 39%                                 | 5%                | 20%                   | 29%                                   |
| da 5000 a 10000 abitanti  | 506  | 16%                                 | 34%                                 | 15%               | 13%                   | 22%                                   |
| da 10000 a 20000 abitanti   | 403  | 19%                                 | 32%                                 | 30%               | 9%                    | 10%                                   |
| da 20000 a 60000 abitanti   | 243  | 21%                                 | 25%                                 | 43%               | 7%                    | 4%                                    |
| da 60000 a 250000 abitanti  | 72   | 25%                                 | 11%                                 | 56%               | 6%                    | 3%                                    |
| oltre 250000 abitanti   | 10   | 30%                                 | 0%                                  | 70%               | 0%                    | 0%                                    |
| <b>Totale</b>   | <b>2.129</b>                                   | <b>14%</b>                          | <b>32%</b>                          | <b>18%</b>        | <b>16%</b>            | <b>20%</b>                            |

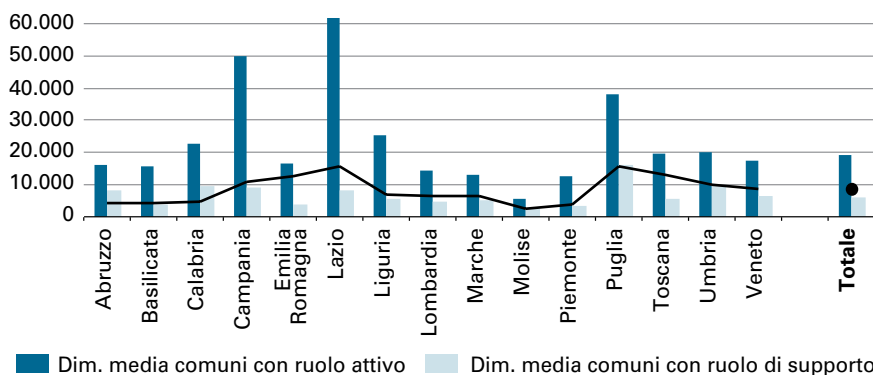
Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

Rispetto al dato nazionale, sono soprattutto i Comuni di Molise e Campania ad optare per questa forma gestionale (Tavola 7), nonché i Comuni di piccola dimensione (Tavola 8).

Con questa contestualizzazione in mente è possibile, come in precedenza, indagare per le due principali modalità di offerta del servizio, le caratteristiche dei Comuni in relazione sia all'aspetto territoriale che dimensionale.

In Figura 10 la linea continua rappresenta sempre la dimensione media dei Comuni in ogni Regione, le barre invece indicano le misure medie dei Comuni che svolgono un servizio attivo (barra scura) e che supportano il servizio unicamente tramite contributi monetari o in natura (barra chiara). Emerge che i Comuni che partecipano attivamente alla gestione del servizio seguono le medesime regolarità già viste nel paragrafo precedente, mentre quelli che scelgono di sostenere il servizio senza un coinvolgimento attivo sono in genere i Comuni più piccoli. Per i Comuni di minore dimensione la gestione di un servizio di Asilo nido risulterebbe troppo costosa e dunque poco competitiva rispetto all'offerta già esistente nel Comune stesso o nei territori limitrofi.

**Figura 10. Dimensione media dei Comuni per tipologia di partecipazione al servizio**  
*Ripartizione regionale*



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

## La copertura del servizio

L'analisi riportata nel paragrafo precedente, volta a valutare la numerosità dei Comuni che hanno attivato il servizio, viene completata ora con la valutazione circa la dimensione dell'offerta di servizi comunali sul territorio.

Di seguito si presenta un indicatore di copertura del servizio Asili nido, utilizzando distintamente le informazioni relative al numero di utenti, ospitati sia nelle strutture comunali sia private convenzionate, e al numero di *voucher* erogati.

Queste due modalità di fornitura del servizio non possono infatti essere accomunate, ma non di rado sono compresenti all'interno di uno stesso territorio comunale.

E', infatti, bene ricordare che questa distinzione fornisce una rappresentazione trasversale rispetto a quella di tipo gestionale presentata nei paragrafi precedenti; ovvero, se nella maggior parte dei casi, quote elevate di *voucher* coincidono con il servizio di Asili nido "a supporto", non è da escludere che anche Comuni che erogano "attivamente" il servizio di Asili nido integrino l'offerta di posti in strutture con la fornitura di *voucher*.

L'indicatore di copertura del servizio è ottenuto rapportando gli utenti serviti o i beneficiari di *voucher* rispetto alla popolazione in età, ovvero i bambini fino al compimento del terzo anno di età.

Partendo dalla popolazione servita in strutture (prima colonna), a livello nazionale i bambini in età che hanno beneficiato di un posto di asilo nido comunale o privato convenzionato sono circa l'11%, anche in questo caso con forti differenziazioni territoriali.

Come sintetizzato in Tavola 9, il maggior tasso di copertura, che si attesta al 22% della popolazione in età, si riscontra in Emilia Romagna, territorio che presenta anche il maggior numero di Comuni ad aver attivato il

servizio Asili nido. Seguono le Regioni del Centro, con Lazio e Toscana che servono poco più del 16% della popolazione in età, mentre Umbria, Piemonte e Marche circa il 13%. Sopra la media nazionale si collocano anche Liguria e Lombardia.

**Tavola 9. Copertura del servizio Asili nido**  
*Ripartizione regionale*

|                | <b>Quota popolazione servita in strutture</b> | <b>Quota popolazione servita con voucher</b> |
|----------------|---|--|
| Abruzzo        | 8%  | 1,1%   |
| Basilicata     | 5%  | 0,3%   |
| Calabria       | 2%  | 0,2%   |
| Campania       | 2%  | 0,1%   |
| Emilia Romagna | 22%   | 2,4%   |
| Lazio          | 17%   | 0,3%   |
| Liguria        | 12%   | 6,3%   |
| Lombardia      | 11%   | 1,8%   |
| Marche         | 13%   | 1,0%   |
| Molise         | 4%  | 0,4%   |
| Piemonte       | 13%   | 4,4%   |
| Puglia         | 3%  | 0,3%   |
| Toscana        | 16%   | 3,4%   |
| Umbria         | 13%   | 0,6%   |
| Veneto         | 8%  | 0,9%   |
|                | <b>11%</b>                                    | <b>1,6%</b>                                  |

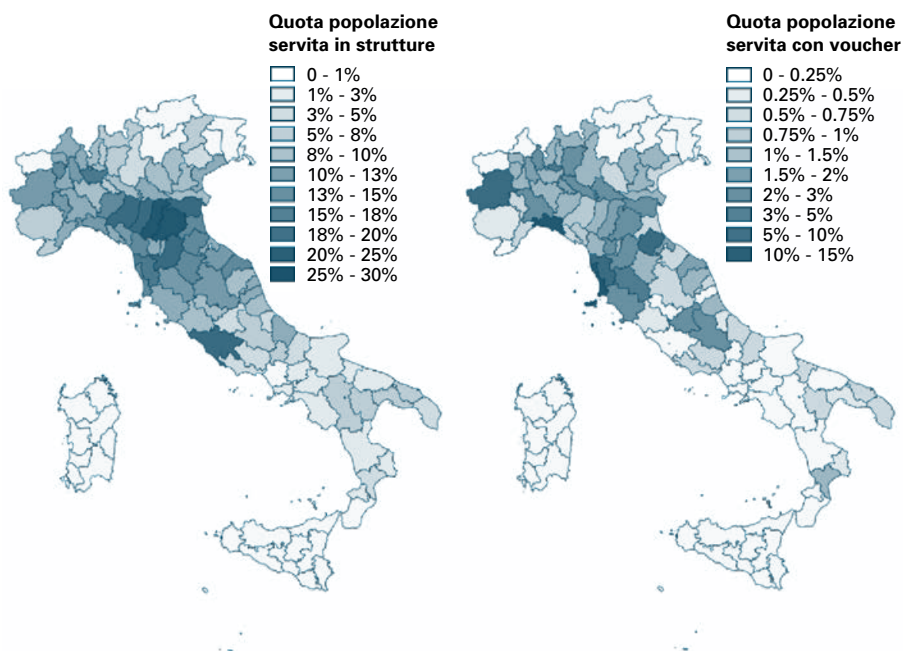
*Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE*

In Figura 11, la cartografia provinciale rafforza quanto appena descritto. E' evidente una porzione di territorio più scura (con maggior copertura del servizio), abbastanza omogenea, che dal Piemonte, include province dell'Emilia Romagna e comprende le Regioni centrali. Spiccano in questo panorama le province dell'Emilia Romagna che presentano sistematicamente un tasso di copertura più ampio, assieme a Comuni come Roma e Milano.

Le quote più basse di popolazione servita si osservano ancora una volta nelle Regioni meridionali, esito probabilmente anche di una minor do-

manda di servizio presente sul territorio. Nessuna delle province di Calabria, Campania, Basilicata e Puglia offre un servizio a più del 5% della popolazione in età, ad eccezione delle Province di Brindisi e Matera che sfiorano il 6%. In Abruzzo solamente Chieti arriva all'11% di copertura e Teramo al 9%.

**Figura 11. Copertura del servizio**  
*Cartografia provinciale*



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

La Tavola 10 propone un dettaglio per classe dimensionale. Al crescere della dimensione del Comune che ha attivato il servizio cresce anche l'indice di copertura della domanda da parte del servizio comunale. Sono, infatti, principalmente i Comuni di grande dimensione a presentare quote di popolazione servita più rilevanti, con i soli Comuni sopra i 250.000 abitanti che erogano il servizio in strutture a quasi un quarto della popolazione in età. Nei Comuni più piccoli, fino a 5 mila abitanti, tale quota non supera il 5%.

**Tavola 10. Copertura del servizio  
Ripartizione per classe demografica**

|                              | Quota popolazione servita in strutture | Quota popolazione servita con voucher |
|------------------------------|--|---------------------------------------|
| meno di 2.000 abitanti       | 3%                                     | 0,5%                                  |
| da 2.000 a 5.000 abitanti    | 5%                                     | 0,9%                                  |
| da 5.000 a 10.000 abitanti   | 7%                                     | 1,5%                                  |
| da 10.000 a 20.000 abitanti  | 9%                                     | 1,4%                                  |
| da 20.000 a 60.000 abitanti  | 9%                                     | 1,2%                                  |
| da 60.000 a 250.000 abitanti | 14%                                    | 1,7%                                  |
| oltre 250.000 abitanti       | 22%                                    | 2,9%                                  |
|                              | <b>11%</b>                             | <b>1,6%</b>                           |

Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

Passando, infine, all'utilizzo dei *voucher*, si osserva che è un fenomeno abbastanza circoscritto e che coinvolge circa l'1,6% della popolazione in età (Tavola 9 e Tavola 10).

La Tavola 9 mette in evidenza come questo strumento viene utilizzato principalmente in alcuni territori - è il caso di Liguria, Piemonte, Toscana, Emilia Romagna e Lombardia - per ampliare o sostenere l'offerta del servizio. Tale specificità territoriale però non accomuna l'intero territorio regionale; dall'osservazione della cartografia provinciale (Figura 11) traspaiono, infatti, situazioni molto eterogenee. E' il caso, ad esempio, di Piemonte e Liguria, dove coesistono province con tassi di copertura vicini al 10% (Torino e Genova) ed inferiori all'1% (Cuneo e Imperia).

Analogamente il tasso di copertura è sistematicamente inferiore all'1% dei bambini in età nelle Regioni meridionali. Fanno tuttavia eccezione l'Aquila - dove il tasso di copertura arriva al 2% -, Teramo e Catanzaro - dove supera di poco l'1%.

La Tavola 10 evidenzia, infine, che i Comuni con meno di 5.000 abitanti coprono tramite *voucher* meno dell'1% della popolazione in età. Questo rapporto cresce gradualmente con la dimensione comunale, fino al 3%, tasso di copertura dei Comuni con più di 250.000 abitanti.

## Conclusioni

Le analisi presentate sono focalizzate sull'offerta del servizio Asili nido da parte delle amministrazioni comunali, completano l'universo degli attori coinvolti istituti privati e/o religiosi che, in relazione a consuetudini storiche o sociali sono attivi in forma differenziata sul territorio italiano.

I Comuni che nel 2013 hanno offerto il servizio Asili nido alla propria cittadinanza sono il 35% dei rispondenti al Questionario IFEL-SOSE per le Regioni a statuto ordinario (circa 2130 enti su 6052 rispondenti), dove i Comuni che partecipano attivamente alla gestione del servizio Asili nido sono 1708, l'80% del totale, mentre il restante 20% supporta il servizio con contributi monetari o in natura.

Nell'ambito poi della "partecipazione attiva", è la gestione in forma esternalizzata a essere maggiormente privilegiata, con il 32% dei Comuni che si affida a strutture esterne. La gestione mista viene scelta da circa il 18% dei Comuni, mentre solo il 14% dei Comuni svolge il servizio in via prevalentemente diretta con coinvolgimento di personale comunale anche nell'attività educativa. La gestione in forma associata interessa, infine, circa il 16% dei Comuni.

Sotto il profilo dimensionale, il numero di Comuni che hanno attivato il servizio cresce regolarmente al crescere della popolazione. Anche la scelta della modalità gestionale presenta delle regolarità dimensionali. La complessità legata ad una gestione mista ne fa la modalità prevalente adottata dai Comuni con oltre 20.000 abitanti. Al contrario la modalità gestionale in associazione è la preferita dei piccolissimi Comuni.

A livello regionale, ciò che si osserva è poi una maggior propensione all'utilizzo di modalità di gestione esterne nel Lazio (60%), nel Veneto, Molise, Abruzzo e Basilicata (con quote attorno al 40%), mentre la gestione diretta risulta più utilizzata nei Comuni di Campania e Puglia (25%).



Optano, infine, per una gestione mista circa il 30% dei Comuni toscani e umbri, rispetto ad una media nazionale attorno al 20%.

Nell'ambito invece del servizio "a supporto", la maggior parte degli enti inclusi in tale gruppo eroga esclusivamente contributi monetari, mentre quasi un quarto di essi partecipa con contributi in natura alla produzione del servizio stesso. Rispetto al dato nazionale, sono soprattutto i Comuni di Molise e Campania ad optare per questa forma gestionale, nonché i Comuni di piccola dimensione.

Un ultimo aspetto indagato attiene, infine, la dimensione dell'offerta di servizi comunali sul territorio, misurata rapportando gli utenti serviti o i beneficiari di *voucher* rispetto alla popolazione in età, ovvero i bambini fino a due anni. Emerge che a livello nazionale i bambini in età che hanno beneficiato di un posto di asilo nido comunale o privato convenzionato sono circa l'11%, mentre i *voucher* presentano un tasso di copertura pari all'1.6% della popolazione in età.

A livello territoriale, il maggior tasso di copertura rispetto ai bambini in strutture si osserva in Emilia Romagna (22%). Seguono Lazio e Toscana con poco più del 15% della popolazione in età, mentre Umbria, Piemonte e Marche presentano un tasso pari a circa il 13%. Sopra la media nazionale si collocano anche Liguria e Lombardia.

## Bibliografia

1. Corte dei Conti. 2015. *“La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali”* Audizione. Commissione affari costituzionali. Camera dei deputati. 1 dicembre 2015.
2. Di Ielsi G., Porcelli F., Zanardi A. 2016. *“La valutazione dell’efficienza nelle forme associate dei comuni italiani la lezione dei fabbisogni standard”*. The Italian Journal of Public Economics, 1.
3. Guerra C., Silvestri P. 2010. *“Federalismo e costi standard. Il caso dei nidi di infanzia in Emilia-Romagna”*. Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche. Dipartimento di Economia Politica - Università di Modena e Reggio Emilia
4. ISTAT. 2014. *“L’offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2012/2013”*. Report, rev. 6 agosto 2015.
5. ISTAT. 2016. *“Il sistema della protezione sociale e le sfide generazionali”*. Capitolo 5 in Rapporto annuale 2016.
6. Ivaldi G., Marinuzzi G., Quintiliani F., Tortorella W. 2016. *“Le unioni di comuni in Italia: un’analisi dell’efficienza dei comuni aderenti”*. XXXVII Conferenza Italiana di scienze regionali.

## **iFEL Fondazione ANCI**

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

Piazza San Lorenzo in Lucina 26

00186 Roma (RM)

Tel. 06.688161

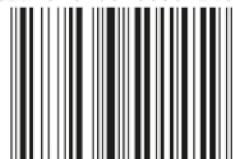
Fax 06.6861842

e-mail: [finanzalocale@fondazioneifel.it](mailto:finanzalocale@fondazioneifel.it)

[www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)



ISBN 978-88-6650-145-9



9 788866 501459