IRPET
Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

OSSERVATORIO regionale sul FEDERALISMO FISCALE

Note e contributi
ISSN 2464-9139

Costi e fabbisogni standard nei comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?[1]

Alessandro Petretto
IRPET

N. 6 - Novembre 2011

1. Introduzione

La determinazione dei costi standard e, su questa base, dei fabbisogni di spesa degli enti decentrati da finanziare con i meccanismi perequativi, rappresenta l'architrave della intera riforma del federalismo fiscale in corso in Italia. Al riguardo, la Legge delega sul federalismo fiscale n.42/2009 (d'ora in poi LD), indica, invero in modo piuttosto involuto, tra i suoi principi fondanti il seguente (art. 2, comma 2, lettera f): la "*determinazione del costo e del fabbisogno standard quale costo e fabbisogno obiettivo che valorizzando l'efficienza e l'efficacia costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica.* Poi, sempre alla lettera f), indica la necessità di pervenire alla *"definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni* (per i diritti sociali come sanità, assistenza e istruzione primaria) *o alle funzioni fondamentali* (per le principali attività degli enti locali) *di cui all'art 117, secondo comma, lettere m) e p) della Costituzione* ". E ancora all'art. 2, comma 2 lettera *l*) sancisce il principio del:"…..*superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica…".*

In merito alla metodologia di riferimento, per quanto riguarda la spesa degli enti locali la LD specifica (art. 13, comma 1, lettera d) che la spesa corrente, al netto degli interessi, debba essere standardizzata e computata "…..*sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche demografiche, sociali, produttive dei diversi enti*."

In attuazione di questo disposto della LD, si sono succeduti una serie di interventi legislativi che hanno disciplinato la costruzione dei costi e dei fabbisogni standard (d'ora in poi rispettivamente CS e FS) e il loro impiego ai fini dell'applicazione del federalismo fiscale per gli EELL. In particolare, il Decreto Legislativo 26.11.2010 n.216 (d'ora in poi Decreto CFS) disciplina la determinazione dei fabbisogni standard per Comuni e Province, limitatamente alle spese per funzioni fondamentali, nonché la predisposizione di indicatori per la definizione degli obbiettivi di servizio. Il Decreto Legislativo 14.3.2011, n.23, contenente disposizioni in materia di Federalismo fiscale municipale (d'ora in poi Decreto FFM), prevede l'uso dei FS ai fini della ripartizione di fondi destinati ai comuni sotto forma di trasferimenti. Infine, con successive

[1] Il lavoro sarà inserito nel volume a cura di Angelo Rughetti e Franco Pizzetti, *Osservatorio riforme 2012: a che punto siamo*?, Guida Anci per l'Amministrazione locale, 2012.

correzione le manovre finanziarie dell'agosto 2011 (d'ora in poi Manovra 2011) evoca un ruolo per i FS ai fini dell'individuazione dei comuni così detti "virtuosi".

I lavori sono quindi ancora in corso sia per quanto riguarda la costruzione dei FS, sia per quanto riguarda il loro impiego nell'attuazione del federalismo fiscale in Italia. La domanda posta nel titolo risulta indubbiamente una provocazione; ciò nondimeno è anche rappresentativa della situazione oggettiva, nella quale risalta il grande divario tra difficoltà e ambizione dell'idea del superamento del criterio della spesa storica e scarsa consapevolezza di questo da parte del mondo della politica.

Il presente lavoro fornisce un'analisi delle tecniche di determinazione dei costi standard e dà conto dello stato attuale della fase operativa di questi meccanismi per quanto riguarda i Comuni, cioè laddove il problema è obbiettivamente più delicato e metodologicamente ambizioso. Il piano del lavoro è il seguente. Nel paragrafo 2 sintetizzeremo, attraverso un ricostruzione dei contenuti della LD e dei Decreti legislativi, i termini controversi con cui questa normativa evoca le nozioni generali di costi e fabbisogni standard per la finanza comunale. Nel paragrafo 3 ricostruiremo in termini di analisi microeconomica le nozioni di costo standard e funzione di spesa standard, nonché fabbisogno, su cui fondare l'analisi empirica. Nel paragrafo 4 collegheremo la nozione di fabbisogno standard all'output del servizio corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni, definiti, come detto, dal legislatore nazionale e vincolanti per gli enti decentrati che ne assumono l'impegno della fornitura pubblica. Il paragrafo 5 è dedicato alla sintetica presentazione delle procedure concretamente utilizzate dagli organismi e istituti di ricerca, preposti dal Decreto CFS, per pervenire a stime dei fabbisogni di spesa per le funzioni fondamentali dei Comuni. Il paragrafo 6 conclude, ritornando sulla domanda posta nel titolo.

2. I fabbisogni di spesa standard nei Comuni nella legislazione sul federalismo fiscale

2.1 *La legge Delega 42/2009*

La LD per quanto riguarda la finanza dei Comuni distingue due categorie di spesa, a seconda della tutela ad esse garantita. In particolare, si tratta della spesa destinata alle *funzioni fondamentali*, definite dalla legge statale e delle *altre funzioni*. Al finanziamento delle prima tipologia di spesa sono destinate *prioritariamente* le entrate di uno o più tributi specificatamente assegnati [art. 12, comma 1, a), b)]. Si tratta, per i Comuni, essenzialmente della compartecipazione all'IVA, della compartecipazione all'IRPEF, e dell'imposizione immobiliare, che essenzialmente diverrà a regime, in virtù del Decreto FMC, l'IMU. Per tutti gli enti locali, poi, l'art. 13, fissa *Principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi*. In particolare, al comma 1, lettera a) è prevista "….*la istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l'altro a favore delle province, alimentati da un fondo perequativo dello Stato……; la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate*…..".[2]

Pertanto, per i Comuni, il Fondo perequativo dovrebbe essere dato dalla somma dei fabbisogni standard di spesa (corrente e in conto capitale), al netto delle entrate standardizzate relative ai tributi destinati alla copertura delle spese per funzione fondamentali. Tuttavia, il livello assoluto della spesa ammissibile per il finanziamento delle funzioni fondamentali, dovrà essere definito nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica per livelli di governo, in modo da garantire, in ogni caso, un vincolo macroeconomico. In altre parole, se con R indichiamo il vincolo sulle risorse destinate al complesso dei Comuni, il Fondo ripartibile sarà al massimo pari a R.

La ripartizione di detto ammontare tra i Comuni, secondo l'art. 13 della LD, dovrebbe avvenire in base a:

1. un *indicatore di fabbisogno finanziario* (*IFF*), calcolato "come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale";
2. *indicatori di fabbisogno di infrastrutture* (*IFI*), "in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale".

[2] Il criterio del fabbisogno ai fini della costruzione di un sistema di perequazione (*Need equalization*) è a lungo dibattuto dalla analisi economica, sia sotto il profilo teorico che empirico- istituzionale, a partire dal contributo di SHAH (1996) sul sistema canadese. Più di recente, vedi AHMAD, SEARLE (2005), BOADWAY (2006), BIRD, BOADWAY (2007), SHAH (2007), VAILANCOURT (2007), DAFFLON, MISCHLER (2007) e PETRETTO (2011).

L'*indicatore di fabbisogno finanziario* (IFF_i) di un Comune *i* è quindi dato dal fabbisogno di spesa corrente pro-capite, computato (art. 13, comma 1, lettera d) sulla base di una quota uniforme per abitante, corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche demografiche, sociali, produttive dei diversi enti. Per quanto riguarda l'individuazione e la rappresentazione formale degli *indicatori di fabbisogno infrastrutturale*, ammettendo di pervenire ad un unico sintetico indicatore per comune IFI_i, questo dovrebbe risultare dalla sintesi di puntuali rilevazioni di indicatori settoriali di scostamento da valori medi nazionali o regionali per le diverse tipologie di opere.

In conclusione, dalle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 13 della LD emerge come il trasferimento perequativo, che riceve il Comune *i* tramite il riparto del Fondo perequativo (o di un suo limite massimo *R*) dovrebbe essere calcolato in base ad un qualche coefficiente, ottenuto come funzione dei due indicatori IFF_i e IFI_i.

2.2 *Il Decreto sui costi e fabbisogni standard*

Il Decreto CFS segna l'abbandono definitivo nel panorama italiano del criterio della spesa storica nel finanziamento integrale delle funzioni fondamentali dei Comuni (e anche delle Province). In merito alla determinazione dei CS e dei FS, il Decreto CFS specifica un complesso percorso per acquisire un *data set* e per effettuare la stima statistico-econometrica di una funzione di costo totale per ogni funzione fondamentale, composta da un'aggregazione di servizi pubblici.

In altre parole, si procede alla stima di una funzione che ha, per ogni Comune, come variabili esplicative, i fattori che incidono sulla produttività degli input impiegati, le tecniche di produzione utilizzate, i fattori di carico, le variabili ambientali e territoriali. Dal valore stimato di questa funzione, per ciascun Comune, si dovrebbe, attraverso un meccanismo di aggregazione, pervenire alla determinazione della spesa standardizzata, superiore o inferiore alla spesa effettivamente sostenuta, da applicare nelle formule di riparto, al netto delle entrate standardizzate. Pervenire a questo risultato richiede una serie di *steps* piuttosto articolati, lungo una procedura che tende a ricostruire, con rilevazioni dal basso, il complesso dei fabbisogni finanziari da coprire a livello aggregato, se pur nei limiti di un ammontare vincolato, come detto, da una base macroeconomica di spesa complessiva ammessa.

Si tratta, in primo luogo, di individuare i modelli organizzativi prevalenti che attuano le funzioni e i relativi servizi. Le funzioni di costo, che rappresenteranno questi modelli organizzativi, sono relative al complesso dei servizi riguardanti le seguenti sei aree: amministrazione, gestione e controllo, polizia locale, istruzione pubblica (asili nido, assistenza scolastica, refezione, edilizia), viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, e infine settore sociale.

In secondo luogo, occorre effettuare l'analisi dei costi più significativi e sperimentare vari modelli di stima. ANCI, tramite, IFEL si è impegnato ha fornire al MEF il supporto per l'elaborazione della metodologia, la predisposizione e somministrazione dei questionari ai Comuni. Il MEF si avvale della Società per gli studi di settore (SOSE). Nel corso del 2010 la collaborazione tra IFEL e SOSE ha prodotto un primo questionario sulla *Polizia locale* che è stato somministrato , con la collaborazione fattiva degli ANCI regionali, ai Comuni. Questi sono stati chiamati a rispondere a richieste su dati numerosi e puntuali e non sempre facilmente reperibili, in particolare dai Certificati di conto consuntivo. Ha fatto poi seguito un ben più articolato e complicato questionario per le funzioni di A*mministrazione, Gestione e Controllo* (suddivisa in anagrafe, tributi, ufficio tecnico e servizi generali). Dopo una delicata opera di ripulitura dei dati provenienti dai questionari compilati, le stime sulla Polizia locale sono ora in corso di elaborazione. Sugli aspetti più tecnici ci soffermeremo nel corso del par. 5.

Il Decreto CFS prevede una tempistica molto dettagliata: nel 2012 dovrebbero essere formulati i FS di due delle sei funzioni fondamentali (quindi la Polizia locale e l'Amministrazione generale), da andare a regime nel successivo triennio. Per altre due funzioni, i FS dovrebbero essere messi a punto nel 2013, andando a regime nel triennio successivo. Per le ultime due funzioni, i FS dovrebbero essere completati nel 2014 e a regime nel triennio successivo.

2.3 *Il Decreto sul Federalismo fiscale municipale e la Manovra 2011*

I FS sono contemplati nel Decreto FFM come strumento "potenziale", cioè via via che entreranno in funzione, per il riparto del Fondo sperimentale di riequilibrio alimentato dai tributi erariali devoluti sulla fiscalità immobiliare ai Comuni. Il Fondo ha durata di un triennio, perché nel 2014 dovrebbe infatti essere sostituito dal *Fondo* a regime, basato sui FS al netto delle entrate standard (art. 13 della LD), e al limite massimo *R* che sarà al momento individuato.

La regola di riparto prevista dal Decreto FFM consiste nel ripartire il fondo di ammontare dato "……..*in corrispondenza della determinazione dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali ….*" (art. 13 e anche art. 2 comma7 del Decreto FFM). Un'interpretazioni riduttiva di questa proposizione potrebbe indicare che il riparto avvenga sulla base di un coefficiente di efficienza relativa, ottenuto semplicemente rapportando lo scostamento tra spesa effettiva e spesa standard su quest'ultima. In altre parole, i Comuni, che hanno una spesa effettiva per funzione elevata rispetto a quella standard, riceverebbero relativamente meno risorse dal Fondo. In merito a questo "nuovo" criterio di riparto occorre fare alcune annotazioni.

In primo luogo, il meccanismo di riparto differisce da quello previsto dalla LD, dove, come abbiamo visto, si fa riferimento ad un coefficiente più articolato, in cui un ruolo chiave è svolto dalle entrate standardizzate (nonché dai divari di fabbisogno infrastrutturale). In secondo luogo, la perequazione sarebbe immaginata per funzione fondamentale e non per il complesso della spesa comunale, corrente e in conto capitale, come nella LD. In terzo luogo, il riparto in base allo scostamento relativo della spesa standard rispetto all'effettiva, eventualmente contemplata per attuare il Decreto FFM, penalizzerebbe quei Comuni la cui spesa effettiva è elevata perché hanno esercitato un maggior sforzo fiscale al fine di assicurare ai cittadini proprio un livello più elevato di servizi di quello contemplato dalla spesa standard. Questo meccanismo dunque violerebbe uno dei presupposti base del federalismo fiscale: la responsabilizzazione finanziaria, cioè l'*accountability* dei Comuni dotati di autonomia tributaria; principio che ammette una spesa extra-standard, se il divario non ricade sulla collettività nazionale ma è coperto dall'autonomia tributaria.

Un semplice esempio numerico può aiutare a comprendere la distorsione rispetto alla normativa contemplata nella LD. Supponiamo un Comune che ha spesa standard di 100 e una spesa effettiva di 130. Inoltre le sue entrate proprie standard sono 50, più 50 che provengono dai trasferimenti (trasformati con il Decreto FFM in compartecipazioni e devoluzioni di tributi erariali immobiliari). 30 è il suo sforzo fiscale autonomo destinato a finanziare la spesa extra-standard di 30. Il meccanismo originario della LD comporterebbe un trasferimento perequativo pari a 0, dato che entrate proprie standard e quota del fondo (compartecipazioni) coprono esattamente la spesa standard. Invece, l'interpretazione che fa riferimento allo scostamento percentuale delle due accezioni di spesa, imporrebbe al Comune una partecipazione al Fondo pari solo a 35: 50 meno il 30% (lo scostamento relativo) di 50, cioè 15. Il Comune ora avrebbe entrate pari a 50+35+30 = 115, non più in grado di coprire la spesa di 130.

La Manovra 2011 fa un marginale, per quanto significativo, riferimento ai FS, nel momento in cui distingue i Comuni in fasce di *virtuosità relativa*, esentando dall'obbligo del rafforzamento del Patto di stabilità i Comuni appartenenti alla prima fascia. Tra gli indicatori di virtuosità è, infatti, specificamente previsto un indicatore di "…..*convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard"*. Si riprodurrebbe dunque la stessa forzatura interpretativa della LD discussa in precedenza.

Per non generare questa distorsione, questo indicatore dovrebbe contemplare una qualche correzione della spesa standardizzata con una stima dello sforzo fiscale, e quest'ultimo dovrebbe essere rilevato per funzione fondamentale, per finanziare, diciamo, la spesa extrastandard della Polizia locale. Una notevole e forse inutile complicazione sia sotto il profilo logico sia sotto il profilo tecnico-statistico.

In conclusione, possiamo riassumere nella seguente Tabella 1 le caratteristiche e le funzioni dei CS e FS specificate nelle norme di attuazione del federalismo fiscale dei Comuni.

Il cambiamento di ruolo dei CS e FS è quindi evidente, repentino e mostra molti elementi di distorsione e disincentivo. A nostro giudizio, logica vorrebbe di ritornare all'interpretazione originaria della LD secondo cui la determinazione dei costi standard è cruciale ai fini della distribuzione del Fondo, ma il criterio di riparto genera un trasferimento perequativo pari al fabbisogni di spesa comunale, che derivano dai costi standard, al netto delle entrate standard. Occorre quindi che un procedimento di determinazione delle entrate standard comunali, analogo a quello in atto le spese, sia avviato e condotto a termine nei tempi scanditi dal Decreto CFS.

Secondo questa impostazione, lo stato centrale, nel regolare il flusso di risorse, "guarda" ai Comuni solo attraverso le loro grandezze standardizzate, disinteressandosi di quelle effettive. Se il *commitment* tiene, lo scostamento tra grandezze effettive e standard è materia gestita dalla autonomia finanziaria dei Comuni, della quale il Sindaco risponde verso i cittadini.

TAB. 1: ***Norme sui costi e fabbisogni standard e loro impiego come strumento di riparto***

Provvedimenti legislativi	Finalità delle norme e ruolo dei CS e FS
LD 5/2009	Determinazione della spesa standard delle funzioni fondamentali ai fini della perequazione della spesa standard al netto delle entrate standard
Decreto CFS 11/2010	Metodologia e atti operativi per la costruzione dei CS e FS. Ruolo operativo di ANCI-IFEL e SOSE
Decreto FFM 3/2011	Ripartizione del Fondo di riequilibrio nella fase transitoria e del Fondo a regime, sulla base dello scostamento relativo tra spesa standard e spesa effettiva per funzione fondamentale
Manovra 2011 8/2011	Individuazione dei Comuni virtuosi sulla base della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard ai fini del rafforzamento del Patto di stabilità interno

3. Costi delle funzioni fondamentali, spesa pubblica effettiva e standard

L'arduo compito che aspetta ANCI-IFEL e SOSE è fornire, per ciascun Comune, una stima per quanto possibile accettabile e condivisibile, anche a livello istituzionale, della spesa standard, suddivisa per funzioni fondamentali, partendo dalla nozione economica di funzione di costo e apportandovi gli opportuni adattamenti.

3.1 *La nozione economica di costo (spesa) standard*

Consideriamo un Comune, o più propriamente una funzione fondamentale, organizzata in uno o più uffici comunali. Ogni ufficio produce un output rappresentabile con (y,m), dove y è la produzione e m sintetizza le caratteristiche e la qualità della produzione. Come vedremo, entrambi possono assumere carattere multidimensionale.

Se con r,p,w sono indicati i prezzi dei fattori produttivi, capitale, input intermedi e lavoro, e s è il *tax-price* o contribuzione o una tariffa di un servizio a domanda individuale, come una retta di una residenza o di un asilo, l'espressione

$$G^0 = (rK^0_G + pM^0_G + wL^0_G)\text{-}sy^0 \qquad [1]$$

rappresenta la *spesa pubblica effettivamente sostenuta, "storica",* in relazione ai livelli effettivi degli input impiegati dall'ufficio, K^0_G , M^0_G , L^0_G.

Minimizzando la [1], scegliendo opportunamente la combinazione dei tre fattori produttivi, data la tecnologia disponibile $g(K_G,M_G,L_G,m,A)$, i prezzi dei fattori e le contribuzione individuali $P=(r,p,w,s)$, abbiamo una frontiera di costo[3] che consideriamo come *spesa standard* efficiente:

$$\begin{aligned} G(P;m^0,A,y^0) &= rK^*_G(P;m^0,A,y^0) + pM^*_G(P;m^0,A,y^0) + wL^*_G(P;m^0,A,y^0) - sy^0 = \\ &= c(P;m^0,A,y^0)y^0 \end{aligned} \qquad [2].$$

Secondo la [2], la spesa standard può essere rappresentata come:

- la spesa per l'acquisto dei livelli ottimali degli input, al netto del *tax-price*, per produrre il livello y^0 di output, preso a riferimento, o equivalentemente come
- il prodotto del costo unitario efficiente (*standard*), $c(P;m^0,A,y^0)$, per lo stesso livello di output y^0. Quest'ultimo non è necessariamente, a sua volta, un livello *standard obiettivo normativo*, come spiegheremo successivamente.

Ora se $G(.)<G^0$, cioè la spesa effettiva, la [1], è superiore a quella minima, la [2], cioè la spesa standard, significa che l'ente utilizza un livello troppo elevato di infrastrutture pubbliche (ΔK_G è l'*investimento pubblico*), e/o di input intermedi e/o di personale pubblico, o anche una combinazione non ottimale dei fattori, rispetto ai loro costi relativi, indipendentemente dal loro livello di attivazione[4].

La "distanza"

$$\Delta G^0 = G^0 - G(P;m^0,A,y^0) \geq 0 \qquad [3]$$

[3] Si tratta di una funzione di costo di lungo periodo in quanto tutti e tre i fattori sono considerati variabili. Naturalmente è anche possibile riferirsi ad una funzione di breve periodo ammettendo ad esempio K_G fisso.

[4] Per distinguere queste due tipologie si fa riferimento rispettivamente a inefficienza tecnico-produttiva ed economica.

fornisce la rappresentazione dell'inefficienza dell'ufficio chiamato a offrire un livello y^0, ad una qualità m^0, del servizio pubblico o funzione. La spesa effettiva ora può essere rappresentata da

$$G^0 = c\, y^0 \qquad [4]$$

dove $c \geq c(.)$ è il costo effettivo, non inferiore a quello standard. Sostituendo, si può mettere in luce il ruolo dello scostamento tra costi unitari effettivi e standard e si possono mettere in evidenza gli effetti sulla spesa pubblica degli acquisti in eccesso (esuberi) dei singoli input:

$$\Delta G^0 = [c - c(P; m^0, A, y^0)]\, y^0 =$$
$$= r(K^0_G - K_G^*) + p(M^0_G - M_G^*) + w(L^0_G - L_G^*) \geq 0 \qquad [5]$$

3.2 *Le procedure di stima della spesa standard*

Una rappresentazione esplicita della [2] può essere ottenuta tramite la stima econometrica *cross-section* o *panel* di forme funzionali di frontiere di costo, dato che gli scostamenti da tali frontiere possono fornire misure statisticamente coerenti della distanza di cui alla [5] per ogni Comune.

Al riguardo gli studi econometrici delle frontiere di produzione e di costo possono essere classificati secondo il modo con cui la frontiera è specificata o stimata[5]. In primo luogo, una frontiera può essere o meno specificata come una funzione parametrica delle variabili utilizzate; in secondo luogo, può essere specificato o può non esserlo un esplicito modello statistico della relazione tra valori osservati e la frontiera.

In riferimento ai processi di standardizzazione della spesa per i servizi pubblici assumono un particolare rilievo le tecniche di misurazione dell'efficienza tramite frontiere statistiche *deterministiche* e *stocastiche*. Le prime consistono nel fornire una stima della funzione di costo [2], con un modello così specificato:

$$G_i = f(P_i; m_i, A_i, y_i)\, e^{-u_i} \qquad i = 1 \ldots n \qquad [6]$$

dove i prezzi dei fattori P_i, e qualità, misure ambientali e output, m_i, A_i, y_i, sono variabili esplicative stocastiche, indipendentemente distribuite, così come gli errori u_i.

La misurazione dell'efficienza e la relativa interpretazione dipende dalle ipotesi che vengono formulate sulle caratteristiche di u_i. Se le ipotesi sono quelle tradizionali di media nulla e distribuzione normale - $E(u_i) = 0, u_i \approx N(0, \sigma^2)$ - si può precedere con il metodo dei Minimi quadrati ordinari (OLS), o generalizzati (GLS), pervenendo ad una stima di una funzione così detta "media" invece che "minima" come è quella teorica di cui alla [2].

Il criterio implicitamente ammette che i residui della regressione siano rappresentativi dell'efficienza relativa. In altre parole, si suppone che le variabili casuali rappresentative dell'efficienza ma non misurabili concorrano quasi esclusivamente a determinare la variabile stocastica di disturbo. Questa, però, avendo per ipotesi valore atteso nullo, ammette componenti esclusivamente accidentali e simmetriche che si distribuiscono intorno alla funzione "media". Per cui, ponendo con G_i^* il valore stimato del costo del Comune *i*, cioè il *predictor* di $E(G_i / \overline{P}_i, \overline{m}_i, \overline{A}_i \overline{y}_i)$ e con $\hat{G}_i$ il valore osservato, l'indice $\tau_i = (\hat{G}_i / G_i^*)$ fornisce una misurazione relativa, cioè rispetto alla media stimata, dell'efficienza del Comune *i*.

I limiti di questa procedura sono noti. In primo luogo, sui residui si scaricano, oltre all'inefficienza relativa, tutti gli errori di misurazione e le debolezze di specificazione del modello di regressione. In secondo luogo, quello che principalmente interessa ai fini della misurazione dell'efficienza non sono tanto gli scostamenti da una frontiera media, quanto gli scostamenti da una frontiera minima, cioè dall'effettiva rappresentazione delle combinazioni produttive ed economiche efficienti disponibili. A quest'ultimo problema si può fornire una (parziale) soluzione specificando diverse ipotesi sulla distribuzione non simmetrica di u_i e imponendo il vincolo $u_i \leq 0, e^{-u_i} \geq 1$ e quindi applicando metodi di stima COLS, cioè correttivi degli OLS. La correzione consiste nello stimare una funzione in cui gli errori sono gli scostamenti dalla media degli errori originari vincolati ad essere non-positivi. Con le opportune ipotesi le stime ottenute sono consistenti.

[5] La letteratura sul tema è ormai sterminata, a partire dai contributi pioneristici di FORSUND et *al*. (1980) e Van den BROEK et *al* (1980). Un efficace testo riassuntivo è FRIED et *al*. (1993). Più di recente un'altra rassegna esaustiva di teoria economica ed econometrica è stata proposta da COELLI et *al.* (2005). Un utile riferimento in questa sede sono gli studi sui servizi pubblici effettuati dalla Banca d'Italia e presentati in due importanti Convegni, a distanza di sei anni (Banca d'Italia, 2003, 2009 e BIANCO, SESTITO 2010). A livello di analisi comunale i lavori più evoluti sono quelli effettuati con riferimento alla Provincia Autonoma di Trento (GALMARINI, RIZZO, 2007, 2008) e alla Puglia (RIZZO et al. 2010).

Una soluzione più rigorosa a entrambi i problemi sollevati dalla stime delle frontiere deterministiche può essere data ricorrendo alle così dette frontiere stocastiche, per le quali il termine errore è composto di due parti: (i) una componente simmetrica che consente una variazione casuale della frontiera tra Comuni e che quindi cattura gli effetti dell'errore di misura, di altri disturbi statistici e degli shock casuali esterni al controllo del Comune, e (ii) una componente unilaterale che cattura gli effetti dell'inefficienza relativa alla frontiera stocastica. La (ii) cattura anche l'inefficienza relativa alla frontiera stocastica e, con la condizione sul segno degli errori, assicura che tutte le osservazioni si collochino sopra la frontiera di costo stessa.

In conclusione, la frontiera di costo minimo, comunque stimata, fornisce la spesa standard relativa ad Comune che, nel produrre un certo livello dell'output di un servizio, opera in condizioni di efficienza, date le variabili di contesto e il livello di qualità dell'output del servizio. Un'osservazione, cioè un Comune effettivamente osservato, o coincide con tale *benchmark* o sostiene, per lo stesso output, una spesa superiore, avendo cura di effettuare il confronto a parità di variabili ambientali e di contesto e per livelli qualitativi omogenei. Il procedimento descritto, immaginando di disporre di una stima della funzione di costo unitario di cui alla [2]; può essere rappresentato graficamente come nella Fig. 1.

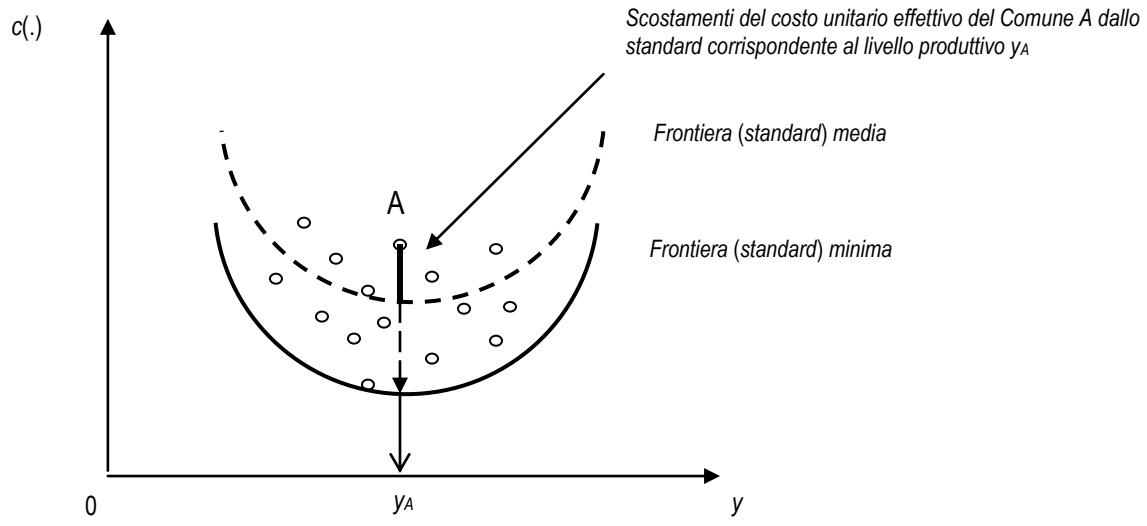

Fig. 1: *Costo standard: funzione media e funzione frontiera*

4. Spesa standard e fabbisogni in termini dei *livelli essenziali* delle prestazioni (LEP)

4.1 *Il livello del LEP nella funzione di costo: il fabbisogno standard come obiettivo "normativo"*

Il precedente paragrafo si è concentrato sulle performance di *efficienza* di un determinato Comune in relazione ad un prefissato livello quali-quantitativo di output. E' ovvio, però, come sia altrettanto di rilievo, per un'amministrazione pubblica, fornire, come obiettivo di politica sociale, un livello di servizio che corrisponda ad una domanda collettiva razionalmente espressa. Al riguardo, il Titolo V della Costituzione prevede, che, per le funzioni destinate al soddisfacimento di diritti sociali, sia lo stato centrale a determinare i *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP), come vincolo di responsabilità politica dello stesso nei confronti dei cittadini, utenti e contribuenti. Alcune funzioni fondamentali dei Comuni soddisfano diritti di questa natura. La determinazione dei LEP nelle funzioni fondamentali potrebbe avvenire anche su iniziativa delle Regioni, per regolare i rapporti finanziari con gli EELL del loro territorio.

Naturalmente, sia la spesa effettiva che la funzione del fabbisogno dipendono dal livello quali-quantitativo di output del servizio: all'aumentare del livello di prestazione aumenta l'impiego dei fattori produttivi, siano impiegati efficientemente o inefficientemente, e così la spesa pubblica. Per chiarire il concetto indichiamo con y^{LEP} il *livello "essenziale"* di un determinato servizio, il LEP o *fabbisogno standard "normativo", obiettivo minimo o medio,* dato un livello qualitativo m^0. $G(P; m^0, A, y^{LEP})$ è la corrispondente spesa efficiente, dal punto di vista della minimizzazione dei costi.

Si possono avere diversi casi di confronto tra spesa effettiva e spesa standard, ma i più interessanti, ai fini dell'applicazione del meccanismo di perequazione previsto dalla LD, sono i seguenti[6].

4.2 *Due casi di Comuni "virtuosi"*

Il primo caso è quello di un Comune che, se pur efficiente in termini dei costi, produce un livello inferiore al LEP, $y^0<y^{LEP}$, per cui, se supponiamo che il costo medio standard corrispondente al livello produttivo y^{LEP} sia non inferiore, per le diseconomie di scala, a quello corrispondente a y^0, sarà

$$c(P;m^0, A,y^0)\, y^0 = G(P;m^0, A,y^0) < G(P;m^0,A,y^{LEP}) = c(P;m^0,A,y^{LEP})\, y^{LEP}$$

Questo Comune riceve, con il trasferimento perequativo commisurato al fabbisogno $G(P;m^0,A,y^{LEP})$ al netto della entrate standardizzate, un finanziamento superiore alla spesa effettiva netta e quindi può espandere questa per adeguare l'output al LEP. Nella Fig.2 la spesa standard (in corrispondenza della curva di costo medio standard *CMs*) è indicata dall'area del rettangolo $0c^{LEP}Ay^{LEP}$ che è superiore alla spesa effettiva rappresentata dall'area del rettangolo $0c^1By^1$.

Il secondo caso contempla un Comune che, efficiente dal lato dei costi, produce un livello superiore al LEP, $y^0>y^{LEP}$, per cui ora sarà

$$c(P;m^0, A,y^0)\, y^0 = G(P;m^0, A,y^0) > G(P;m^0,A,y^{LEP}) = c(P;m^0,A,y^{LEP})\, y^{LEP}$$

Secondo la LD, tale Comune potrebbe finanziare questo eccesso di spesa effettiva, rispetto al fabbisogno che riceve come trasferimento perequativo, solo ricorrendo all'autonomia tributaria, cioè entrate extra-standard. Nella Fig. 2 l'eccesso di spesa è data dall'area $0c^2Cy^2$-$0c^{LEP}Ay^{LEP}$.

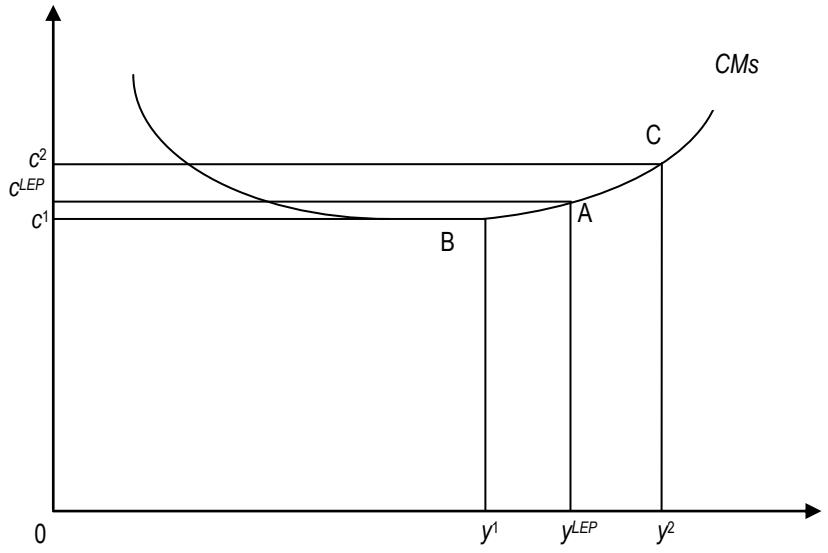

Fig. 2: *Caso 1 e Caso 2*

4.3 *Due casi di comuni "non virtuosi"*

Il primo caso è quello di un Comune che, se per quanto inefficiente dal lato dei costi, produce un livello di output pari al LEP, per cui è $c\, y^0 > c(.)\, y^{LEP}$ con $y^{LEP}=y^0$, $c>c(.)$. Di conseguenza, la spesa effettiva è superiore a quella standard $G(P;m^0,A,y^{LEP})$. Il finanziamento sulla base del fabbisogno (spesa standard) al netto delle entrate standard dovrebbe indurre il Comune a riassorbire l'inefficienza tecnica ed economica. Importante è però scongiurare, con le opportune verifiche, che il Comune invece di adeguare i costi unitari, fornisca un livello inferiore al LEP, per rientrare nel finanziamento senza aumentare lo sforzo fiscale. Nella Fig. 3, la spesa effettiva è data dall'area del rettangolo $0c^1By^{LEP}$, che supera l'area del rettangolo $0c^{LEP}Ay^{LEP}$. La spesa effettiva è ottenuta in corrispondenza di una funzione di costo medio inefficiente *CM* che trasla verso l'alto quella efficiente standard *CMs*.

[6] Vedi Petretto (2009, 2011).

L'ultimo caso è quello di un Comune decisamente non virtuoso, in quanto inefficiente e capace di produrre un livello di output inferiore al LEP, per cui è $c\, y^0 < c(.)y^{LEP}$ con $y^{LEP}>y^0$, $c>c(.)$. Ora, se l'output è molto basso, la spesa effettiva è inferiore a quella standard, per cui il Comune può "legittimamente" richiedere un finanziamento superiore alla spesa sostenuta. Ma il finanziamento sulla base del fabbisogno standard potrebbe effettivamente premiare l'inefficienza del Comune, per di più duplice (costi e quantità).

Nella Fig. 3 la spesa effettiva $0c^2Cy^0$, in corrispondenza al livello y^0 e costo medio inefficiente, è inferiore alla spesa standard in corrispondenza di y^{LEP}. Per cui, anche in questo caso, si richiede una serie di verifiche ex-post affinché il Comune adegui y^0 a y^{LEP}, e c a $c(.)$[7].

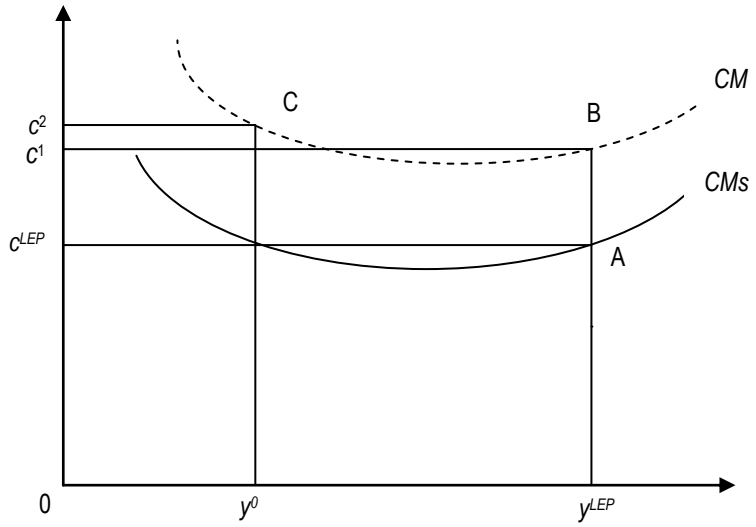

Fig. 3: *Caso 2 e Caso 3*

5. La metodologia IFEL-SOSE[8] per la stima dei costi e dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei Comuni

5.1 *I questionari sulla Polizia locale e Amministrazione generale*

SOSE-IFEL hanno predisposto e distribuito ai Comuni due questionari per le funzioni di *Polizia locale* e *Amministrazione generale*. Il primo è stato raccolto, "ripulito" e confrontato con i dati dei Certificati di conto consuntivo che, per quanto riguarda i dati finanziari, replicano e/o integrano quelli del questionario[9].

La funzione *Polizia locale* ha una struttura *front-office*, quasi interamente a carattere industriale, per cui la raccolta dei dati segue la logica della stima di una funzione di costo imprenditoriale. Il questionario è diviso in quadri che sono ripetuti anche per le successive funzioni. Per chiarezza espositiva dividiamo l'esemplificazione dei dati raccolti in due quadri, uno rivolto ai dati fisici (Tab. 2) e uno ai dati finanziari e di costo (Tabella 3), che come detto saranno di integrazione a quelli dei Certificati di conto consuntivo.

[7] In merito, la legislazione prevede una serie di adempimenti di monitoraggio. In particolare la LD prevede, all'art. 5, Comma 1, lettera g), uno specifico ruolo della Conferenza parlamentare per il coordinamento della finanza pubblica, con il supporto della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, nella definizione dei "….*costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio*….". Inoltre, è previsto che la Conferenza verifichi periodicamente *la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard* …." , nell'ambito del così detto *Patto di convergenza*, disciplinato dall'art. 17.

[8] Tale metodologia è stata per la prima volta delineata in IFEL (2010). Questo paragrafo reinterpreta e riassume questa metodologia.

[9] Il *data base* raccoglie 6.562 informazioni, 3.538 Comuni con forma di gestione diretta, dei quali 3404 dispongono dei Certificati di conto consuntivo. Successivi filtri di coerenza dei dati hanno fornito un totale di 1689 osservazioni con informazioni complete sui regressori.

TAB. 2: ***Funzioni di Polizia locale, dati fisici: variabili di contesto input, output***

Territorio e Ambiente	Punti di accesso, estensione aree, mercati, esistenza e dimensioni di campi nomadi
Addetti al servizio	Personale dirigente e non, collaborazioni, dipendenti comandati
Dotazioni di capitale	• n. di unità locali, superficie dei locali, n. sportelli • dotazioni strumentali, veicoli (auto e moto), uffici mobili, natanti
Tipologia e modalità di servizio	• polizia stradale, urbana e rurale, giudiziaria, pubblica sicurezza, segreteria e amministrazione • Forma di gestione: diretta, esterna e mista • Servizi svolti: sanzioni, fermi, rimozione veicoli, arresti, incidenti stradali rilevati, sequestri penali
Forma associata	Identificazione dell'Unione e dell'amministrazione responsabile dei dati

TAB. 3: ***Funzioni di Polizia locale, dati finanziari***

Entrate	Rimborsi per personale comandato, servizi a terzi, partecipazioni a forme associate
Spese	Postali, manutenzione mezzi, assicurazioni, carburante, locazione, noleggi infrastrutture tecnologiche
Spese per il personale	Retribuzioni per tutte le tipologie di personale

La funzione *Amministrazione generale*, è composto da quattro servizi, tre effettivi più uno residuale, come specificato nella Tabella 4 seguente.

TAB. 4: ***Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo***

A	B	C	D
Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	Ufficio tecnico	Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	Altri servizi generali

Qui di seguito riproduciamo tabelle sui dati fisici (Tabella 5) e finanziari (Tabella 6) per il sottoservizio B, *Ufficio tecnico*.

TAB. 5: ***B. Funzioni di Servizio tecnico, dati fisici: variabili di contesto input, output***

Territorio e Ambiente	Strade, canali, piazze, porti, aree verdi, plessi scolastici, sedi di uffici, monumenti, ponti, tunnel, parcheggi
Addetti al servizio	Personale dipendente dirigente e non, collaborazioni, dipendenti comandati, personale in convenzione
Dotazioni di capitale	• n. unità locali, superficie dei locali adibiti a ufficio, magazzino e archivio • dotazioni strumentali, veicoli in servizio, macchine utensili, computer, server dedicati, strumenti topografici, software specifici
Tipologia e modalità di servizio	• ore di apertura al pubblico, *call center*, servizio di reperibilità, % di tempo di lavoro dedicato ai singoli servizi svolti • progetti, gare e affidamenti diretti, contratti, istruttorie per autorizzazioni per infrastrutture, edilizia, verde e arredo urbano, urbanistica, accettazioni, visure e frazionamenti del Catasto
Forma associata	Identificazione dell'Unione e dell'amministrazione responsabile dei dati

TAB. 6: ***B. Funzioni di Servizio tecnico, dati finanziari***

Entrate	Rimborsi per personale comandato, servizi a terzi, partecipazioni a forme associate, entrate per utili netti di soggetti partecipati
Spese	Manutenzione mezzi e uffici, materiali di consumo, assicurazioni, carburante, locazione, noleggi infrastrutture tecnologiche
Spese per il personale	Retribuzioni per tutte le tipologie di personale

5.2 *La stima della funzione di costo per funzione fondamentale*

Una prima questione rilevante, dal punto di vista analitico e quindi empirico, è costituita dal fatto che, il più delle volte, le funzioni fondamentali sono multi-output. Ciò risulta evidente confrontando i dati raccolti dai due questionari analizzati in precedenza; per la funzione di Polizia locale abbiamo sanzioni, fermi, rimozione veicoli, arresti, incidenti stradali rilevati, sequestri penali (TAB. 2).

Per cui nelle funzioni rilevanti adesso compare un vettore $\{y_j\}, j = 1, \dots J,$ anziché un semplice scalare *y*. Inoltre, è' opportuno distinguere spese e fabbisogni LEP, cioè relativi alle funzioni di cui si potrà disporre di un'indicazione sui LEP, dalle spese e fabbisogni non-LEP, cioè relativi a funzioni la cui quantità standard va a sua volta stimata in relazione all'equilibrio che si instaurerà tra domanda collettiva e offerta di un servizio comunale.

Nel primo caso, la funzione di riferimento per la stima potrebbe essere la seguente

$$G(P; m^0, A, \{y_j^{LEP}\}) = \sum_j c_j(P; m^0, A, \{y_j^{LEP}\}) y_j^{LEP} \qquad [7]$$

ottenuta, estendendo la [5], cioè sommando per ciascun output il prodotto del costo unitario standard per il corrispondente livello del LEP.

Per le funzioni delle quali non si dispone di LEP (per ora tutte), si può considerare una sorta di modello econometrico "strutturale", composto da

- una *funzione di costo totale*, condizionata dai livelli di output, y_j, j=1,..J: $G = G[P; m^0, A, \{y_j\}]$
- una *funzione di domanda*, per servizio j appartenente alla funzione fondamentale in oggetto, cioè un *obiettivo di servizio* spiegato da un numero K di variabili di contesto e di caratterizzazione del territorio, $D_j = D_j(X_1,...X_K)$ e
- una *condizione di equilibrio* tra offerta e domanda del servizio j, $y_j = D_j(X_1,...,X_K)$, $j = 1,...J$.

Sostituendo le ultime due nella prima, si ottiene la seguente funzione si spesa standard per la funzione fondamentale esaminata:

$$G(P; m^0, A, \{D_j\}) = \sum_j c_j[P; m^0, A, D_j(X_1,...X_K)]\, D_j(X_1,...X_K) = \\ = F(P, m^0, A, X_1,...X_K) \qquad [8]$$

La [8] rappresenta la "forma ridotta" del modello "strutturale", che incorpora quindi elementi di costo di produzione (qualità e variabili ambientali che influenzano i costi, nonché i prezzi dei fattori) e di domanda collettiva definita sul territorio, compreso il reddito pro-capite.

La [8] possiamo dire sia, al momento, una sintesi della struttura del modello che ispira le procedure di stima adottate da IFEL-SOSE.

Concretamente, la funzione [8] può essere direttamente stimata con il metodo OLS, attraverso una *funzione deterministica "media" della spesa pubblica standard per funzione,* ovvero, date i=1,..n osservazioni (Comuni, eventualmente raggruppati in specifici cluster dimensionali o strutturali) e le funzioni fondamentali selezionate, f=1,…6, avremo:

$$Spesa_eff_{fi} = \beta_{f0} + \sum_{k=1}^{K} \beta_{fk} x_{fki} + \varepsilon_{fi} \qquad [9]$$

con $E(\varepsilon_{fi}) = 0,\ \varepsilon_{fi} \approx N(0, \sigma^2);\ f = 1,...6;\ i = 1,..n;\ k = 1,..,K$

Nella successiva Tab. 7 rappresentiamo sinteticamente il set di variabili raggruppate per fenomeno economico cui si riferiscono. Le variabili sono desunte dai questionari, dai Certificati di conto consuntivo e da informazioni ufficiali (dati Istat e MEF), e si trasformano in regressori della [9], con livelli di significatività accettabili.

TAB. 7: *La matrice della variabile dipendente e delle variabili esplicative raggruppate*

Spesa_eff	**Costo totale per la funzione** *f* del Comune *i*=1,…*n*
X_{f1}	**Costo dei fattori:** costo del lavoro per addetto e unitario, costi dei beni e servizi, costo del capitale del Comune *i*=1,…*n*
X_{f2}	**Domanda:** reddito-pro-capite, tassi di occupazione, valore abitazioni e depositi del Comune *i*=1,…*n*
X_{f3}	**Entrate:** corrispettivi, tributi locali, trasferimenti specifici del Comune *i*=1,…*n*
X_{f4}	**Ambiente:** demografia, morfologia, struttura POP, fattori di carico, qualità del Comune *i*=1,…*n*

La spesa corrente effettiva o costo operativo effettivo, come dalle rilevazione di ogni questionario, è regredito sul set di variabili prezzi dei fattori, variabili tecnologiche, ambientali e di contesto sociale (domanda). Di conseguenza la spesa (fabbisogno) standard di un dato Comune *i*, per la funzione fondamentale *f*, $Spesa_sta_{fi}$, è data dal *predictor* che si ottiene applicando ciascun coefficiente stimato per ognuna delle variabili, al corrispondente valore che la variabile assume in *i*, x_{fki} , e sommando tutti i valori:

$$Spesa_sta_{fi} = \hat{\beta}_{f0} + \sum_{k=1}^{K} \hat{\beta}_{fk} x_{fki} \qquad f=1,..6; \qquad i=1,..n \qquad [10].$$

Per le prime analisi sulla funzione *Polizia locale*, la variabile dipendente è costituita dal *costo diretto della gestione corrente della funzione*. Il dato è dedotto dalle informazioni provenienti dai Certificati di

conto consuntivo, per quanto riguarda le spese per il personale, gli acquisti di beni e servizi e/o di materie prime, prestazioni di servizi, ecc. con successive integrazioni dal Questionario, per "normalizzare" la spesa di personale, cioè isolare quella effettivamente afferente la funzione di Polizia locale. Tra le variabili esplicative, cioè i regressori espressi al logaritmo, troviamo la popolazione, come polinomio di terzo grado, la superficie del territorio comunale (effetto densità), il costo medio del personale, il costo medio dei veicoli, il numero di incidenti stradali, le giornate di mercato, il numero di sportelli aperti al pubblico e la presenza della polizia armata (*dummy* 0-1). Alcune variabili di controllo di tipo territoriale utilizzate nelle stime riguardano il livello di urbanizzazione, la caratterizzazione di comune litoraneo e turistico.

5.3 *Dalla funzione di spesa standard per funzione fondamentale all'Indicatore di fabbisogno finanziario*

Come specificato al paragrafo 2, dalla determinazione della spesa (fabbisogno) standard per funzione fondamentale di cui alla [10], è possibile risalire all'individuazione dell'*Indicatore di fabbisogno finanziario*, IFF_i, menzionato all'art. 13 della LD. Quest'ultimo, applicando la lettera della legge, è dato dalla seguente espressione:

$$IFF_i = SCorr_i^s - TL_i^s,$$

dove $SCorr_i^s$ rappresenta la spesa corrente pro-capite, al netto degli interessi, standardizzata e TL_i^s l'entrata pro-capite standardizzata dei tributi locali.

Occorre pertanto applicare un procedimento di aggregazione della [10], a livello di Comune, per avere $SCorr_i^s$. Se supponiamo che la somma della sei funzioni non esaurisca tutte le funzione fondamentali comunali, rimanendo fuori una quota, diciamo pari a α≥0, avremo:

$$SCorr_i^s = \frac{(1+\alpha)\sum_{f=1}^{6} Spesa_sta_{fi}}{POP_i} = \frac{(1+\alpha)\sum_{f=1}^{6}\hat{\beta}_{f0} + (1+\alpha)\sum_{f=1}^{6}\sum_{k=1}^{K}\hat{\beta}_{fk}x_{fki}}{POP_i}, \; i = 1,..n.$$

L'espressione riproduce quella evocata dall'art. 13, comma 1, lettera d, della LD secondo cui $SCorr_i^s$ dovrebbe essere computato come una quota uniforme per abitante (dalla aggregazione della costante della [10]), corretta per tener conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche demografiche, sociali, produttive dei diversi enti (aggregando il contributo degli altri repressori della [10]). Infine, per avere IFF_i, occorre stimare le entrate pro-capite standardizzate, TL_i^s. Una volta calcolato IFF_i si potrà risalire, possibilmente insieme all'*Indicatore di fabbisogno infrastrutturale*, IFI_i, al coefficiente di perequazione. La strada per applicare la LD è dunque, almeno in linea teorica, tracciata.

6. Conclusioni: grande innovazione istituzionale o utopia?

Il sistema di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nell'ambito della riforma dei federalismo fiscale potrebbe rappresentare una grande innovazione istituzionale con ampie ricadute positive per tutta la Pubblica Amministrazione italiana. E' il concetto di standardizzazione per l'assegnazione di fondi ad agenzie pubbliche che rappresenta la novità fondamentale. In base a questa, quanto un Comune riceve per il finanziamento delle spese per le funzioni fondamentali non dipende dai costi effettivamente sostenuti, che possono inglobare inefficienze di vario tipo, ma da quelli che dovrebbe sostenere se tenesse un comportamento relativo ad uno standard o benchmark. Come si dice nella teoria della regolamentazione in condizioni di asimmetria informativa, il Comune è un agente "residual claimant", cioè che si appropria o sopporta la differenza tra spesa effettiva al netto delle entrate effettive e spesa standard al netto delle entrate standard. Poiché spesa e entrata standard sono un dato esogeno per il Comune, questo è incentivato a ridurre la spesa effettiva netta che, invece, dipende dalla sue decisioni. Ciò determina una spinta ex-ante all'efficienza.

Il metodo potrebbe però ridursi a un'utopia, una mera chimera, se la definizione dei costi e fabbisogni standard (così come delle entrate standard) non sarà sostenuta da analisi rigorose, condivise e comprese a livello istituzionale e politico. Occorre al riguardo ricordare che, nell'accezione della [10], la spesa standard non assume propriamente il significato di costo efficiente di produzione, piuttosto misura il livello di spesa pro-capite che il Comune si immagina debba sostenere perché sia in linea con i comportamenti di spesa medi

adottati da Comuni con caratteristiche simili sotto il profilo della variabili socio-economico e territoriali considerate. Il differenziale di spesa (tra spesa effettiva a quella stimata) indica, nel caso sia positivo (negativo), che il Comune considerato sta sostenendo un livello di spesa superiore (inferiore) a quello *mediamente* sostenuto da Comuni con caratteristiche analoghe. Come specificato nel paragrafo 3, è possibile fare riferimento alla frontiera minima, ricorrendo ad una delle tecniche utilizzate in letteratura, ma non sembra sia questa l'interpretazione che proviene dalla normativa in oggetto.

Sul piano più tecnico c'è poi da dire che il metodo che ci conduce alla [10], per quanto diffusamente usato, è soggetto a molte incertezze che derivano dall'analisi di regressione, spesso distorta da problemi di multicollinearità, variabili omesse e soprattutto di identificazione, trattandosi, come abbiamo visto, di una forma ridotta di un sistema di equazioni comportamentali sottostanti molto complesse e articolate. Ma probabilmente è quanto di meglio è stato possibile ragionevolmente ottenere dalla eterogeneità e scarsa "pulizia" dei dati, per di più nei tempi ristretti fissati dal Decreto CFS.

Una questione importante, non più approfondita nel dibattito più recente, sebbene prevista nella LD, è relativa al ruolo che potrebbero svolgere le regioni nella formulazione, sia delle tecniche di misurazione dei CS sia nella loro utilizzazione, per costruire più credibili meccanismi di perequazione all'interno del territorio regionale. Le regioni potrebbero contribuire alla definizione degli obiettivi di servizio e fornire stime più attendibili degli indicatori di dotazione infrastrutturale.

Occorre, infine, ribadire che se il metodo dei FS non sarà sorretto da adeguati meccanismi di verifica ex-post delle performance in termini di prestazione quali-quantitativa dei servizi e di una qualche convergenza dinamica verso valori standard, potrebbe risultare un mero esercizio, utile pedagogicamente, ma non operativo in termini di efficienza istituzionale. I casi dei Comuni "non virtuosi", analizzati nella sezione 4.3 sono emblematici dei paradossi che possono derivare.

C'è dunque da affrontare e risolvere una serie di problemi di natura tecnico-operativa e di problemi di natura istituzionale. La soluzione di questi richiede risorse di tempo e di competenze scientifiche, nonché determinazione e convinzione politica, altrimenti il metodo sarà presto accantonato e si tornerà al più tranquillizzante metodo della "spesa storica". Purtroppo sembra che i più attendano con fiducia e pazienza questo esito, frapponendo a tutti i livelli resistenze, rinvii, quando non veri e propri ostacoli. Per cui scommettere oggi sull'insuccesso dell'innovazione è abbastanza facile. Ma sarebbe una grande sconfitta, i cui danni si percepiranno sempre di più nel tempo.

Riferimenti bibliografici

AHMAD, E., SEARLE, B. (2005), *On the implementation of transfers to sub-national governments,* IMF Working Paper, 05/030.

AHMAD, E., BROSIO, G. (2006) (a cura di), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Eldgar, Cheltenham.

BANCA D'ITALIA (2003), *L'efficienza dei servizi pubblici*, Atti del Convengo dell'11 febbraio 2002, Roma.

BANCA D'ITALIA (2009), *I servizi pubblici locali: liberalizzazione, regolazione e sviluppo industriale*, Atti del Convegno del 19 febbraio 2008, Roma.

BIANCO, M., SESTITO, P. (2010), *I servizi pubblici locali,* Il Mulino, Bologna.

BIRD, R., VAILANCOURT, F. (2007), "Expenditure-based equalization transfers", in Martinez-Vazquez, Searle (2007), pp. 259-289.

BOADWAY, R. (2006), "Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity", in Ahmad, Brosio (2006), pp. 355-380.

BOADWAY, R., SHAH, A. (a cura di) (2007), *Intergovernmental Fiscal Transfers: principles and practice,* The World Bank, Washington, D.C.

BROEK van den, J., FORSUND, F.R., HJALMARSSON, L., MEEUSEN, W. (1980), "On the estimation of deterministic and stochastic frontier productions functions: a comparison", *Journal of Econometrics*, 13, pp. 117-138.

COELLI, T.J., RAO, D.S.P., O'DONNELL, C.J., BATTESE, G.E., (2005), *An introduction to efficiency and productivity analysis,* Springer, Berlin.

DAFFLON, B., MISCHLER, P. (2007), "Expenditure needs equalization at local level", Copenhagen Workshop, September 13-14.

FORSUND, F.R., LOVELL, C.A.K., SCHMIDT, S.S. (1980), "A survey of frontier productions functions and their relationships to efficiency measurement", *Journal of Econometrics*, 13, pp. 5-25.

FRIED, H.O., LOVELL, C.A.K, SCHMIDT, S.S. (1993), *The measurement of productive efficiency: techniques and applications,* Oxford University Press, New York.

GALMARINI, U., RIZZO, L. (2007), "La spesa standard e perequazione della capacità fiscale dei comuni trentini", in *La Finanza Locale in Italia, Rapporto 2006*, Franco Angeli, Milano.

GALMARINI, U., RIZZO, L. (2008), "Determinazione dei fabbisogni attraverso i costi standard", in *La Finanza Locale in Italia, Rapporto 2008*, Franco Angeli, Milano.

IFEL (2010), *Federalismo Fiscale: Fabbisogni standard*, a cura di S. Scozzese, Direzione Scientifica dell'IFEL.

MARTIN-VAZQUEZ, J., SEARLE, B. (a cura di) (2007), *Fiscal equalization: Challenges in the design of intergovernmental transfers*, Springer, New York.

PETRETTO, A. (2009), "Costi e fabbisogni standard per l'attuazione del federalismo fiscale", in G.Gorla, S.Casini Benvenuti, "*Avevo sentito parlare di*" *Regional Science": un tributo a Giuliano Bianchi"*, AISRE-IRPET, F. Angeli, Milano.

PETRETTO A. (2011), "Need equalization transfers and productive efficiency of local governments", SIE, Roma, 14-15 ottobre 2011.

RIZZO L., FERRARESI M., MASTROROCCO N. (2010), "La stima della spesa standard comunale: il caso dei comuni pugliesi", in *Prospettive di federalismo fiscale in Puglia e ne Mezzogiorno*, IPRES, Bari.

SHAH, A. (1996), "A fiscal need approach to equalization", in *Canadian Public Policy*, 22(2), pp. 99-115.