

## Spesa standard e livello delle prestazioni: la mappatura dei Comuni toscani

### 1. PREMESSA

I dati resi disponibili da Opencoesione per il 2019, che riportano la stima dei fabbisogni standard curata annualmente da Sose e accompagnati da indicatori di output, restituiscono una mappatura dei Comuni italiani sulla base delle loro *performance*. In particolare, le prestazioni rese dalle amministrazioni locali vengono commisurate sia alla spesa – e valutate, quindi, sulla base dello scarto tra spesa storica e teorica standard – che all’output – e misurate pertanto in relazione all’insieme di servizi resi al cittadino, più o meno congruo rispetto a quello fornito da enti della stessa dimensione. In questo senso forniscono, dunque, una rappresentazione delle *performance* delle amministrazioni.

All’interno di questo lavoro, adottando quindi questa lettura, vengono inizialmente individuati i comportamenti medi regionali rispetto a queste due dimensioni, sia nel complesso delle funzioni fondamentali che nel maggiore dettaglio settoriale, collocando la Toscana all’interno del quadro nazionale. Successivamente verrà osservato il posizionamento dei Comuni toscani, provando ad individuare le aree più virtuose e quelle con maggiori criticità.

### 2. SPESA E FABBISOGNI STANDARD

La legge in materia di federalismo fiscale (L. 42/2009) e le disposizioni sulla determinazione dei fabbisogni standard degli Enti locali emanate con il Decreto legislativo 216/2010, rispondono all’esigenza di un efficientamento della spesa pubblica e di una più diffusa rispondenza ai bisogni dei cittadini. Il processo di riforma, infatti, una volta concluso, consentirà di erogare i trasferimenti perequativi agli Enti locali in base ai fabbisogni standard e non più attraverso il criterio della spesa storica<sup>1</sup>.

Come noto, l’attuale modello di trasferimento basato sulla spesa storica, ha il limite di sedimentare nel tempo eventuali situazioni di svantaggio o di vantaggio maturato dalle amministrazioni, con il rischio di ampliare la distanza nel livello dei servizi offerti ai propri cittadini. Il criterio dei fabbisogni standard, di contro, si fonda sul principio che le necessità finanziarie di un ente locale siano espressione delle caratteristiche territoriali e degli aspetti socio-demografici della popolazione residente. In particolare, il vantaggio di superare il principio della spesa storica e di legare l’erogazione dei trasferimenti perequativi al fabbisogno standard è molteplice: si persegue infatti, attraverso questa procedura, una maggiore trasparenza al flusso dei trasferimenti; ci si indirizza, inoltre, verso una maggiore efficienza nella gestione della spesa pubblica, imponendo un vincolo di bilancio; e si promuove, infine, una più diffusa rispondenza ai bisogni dei cittadini.

È importante precisare che il criterio dei fabbisogni standard distingue, sulla base della L. 42/2009, tra funzioni fondamentali da finanziare in base al fabbisogno standard stesso e funzioni non fondamentali da finanziare attraverso la capacità fiscale. Inoltre, il D.lgs. 216/2010 introduce, accanto ai fabbisogni standard, un altro elemento di rilievo e cioè la determinazione dei livelli quantitativi delle prestazioni, che non solo completano il calcolo dei fabbisogni standard ma rappresentano anche un importante supporto informativo per la determinazione, in sede politica, dei livelli essenziali delle prestazioni.

<sup>1</sup> Danilo Ballanti, Sose (2013), “I fabbisogni standard: efficienza ed equità nella spesa degli Enti locali italiani. Un focus sulla regione Veneto”, in Regione Veneto, *Rapporto statistico 2013*.

Le funzioni fondamentali dei Comuni oggetto di standardizzazione del fabbisogno, indicate nell'articolo 3 del D.lgs. 216/10, sono elencate nella tabella 1.

Tabella 1.  
SPESA CORRENTE DEI COMUNI PER LE FUNZIONI FONDAMENTALI. 2021  
Valori in milioni di euro e percentuali

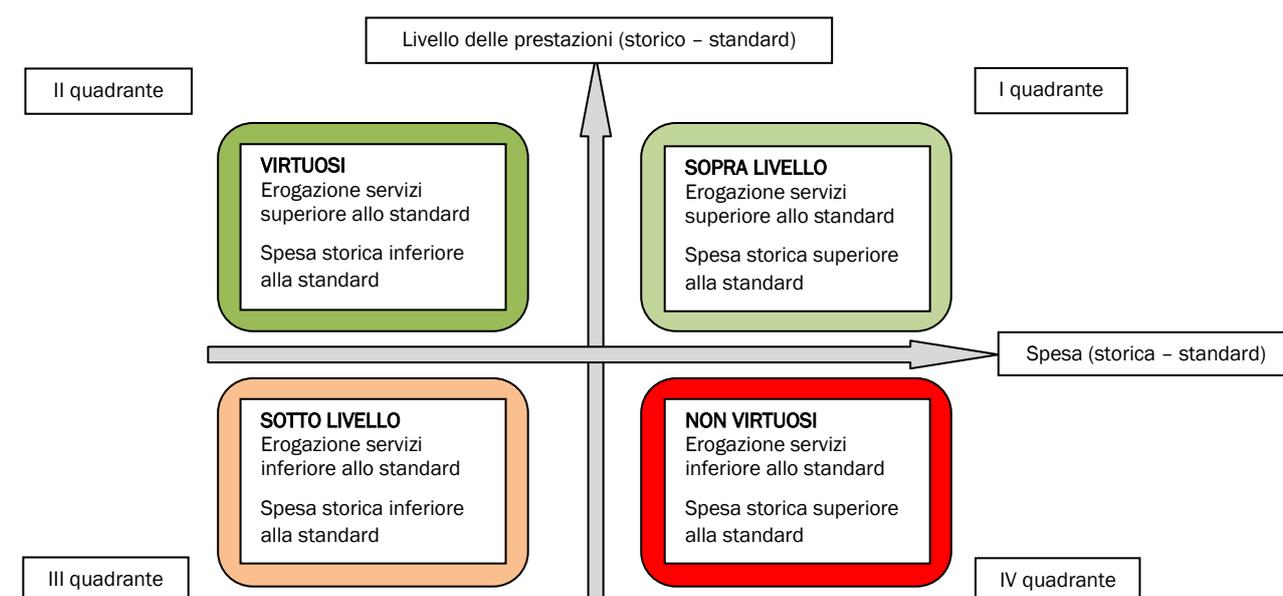
	Italia	Toscana	% Italia	% Toscana
TOTALE MISSIONE 01 - Servizi generali	14.833	891	27	25
TOTALE MISSIONE 03 - Ordine pubblico	2.955	211	5	6
TOTALE MISSIONE 04 - Istruzione	4.193	310	8	9
TOTALE MISSIONE 09 - Tutela del territorio	12.159	881	22	24
TOTALE MISSIONE 10 - Trasporti e Viabilità	5.600	294	10	8
TOTALE MISSIONE 12 - Sociale	9.487	582	17	16
<b>TOTALE</b>	<b>54.851</b>	<b>3.599</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazioni su dati Bdap

La stima dei fabbisogni standard si accompagna alla determinazione dei livelli quantitativi delle prestazioni o output standard, anche in questo caso commisurate alle variabili di contesto della domanda e dell'offerta dei servizi locali. Naturalmente le amministrazioni si presentano su posizioni diverse rispetto a questi due elementi, mostrando livelli di offerta o di spesa superiori o inferiori ai livelli standard. L'analisi congiunta dei differenziali tra spesa storica e standard (fabbisogno standard) e tra output effettivo (output storico) e livelli quantitativi delle prestazioni (output standard) diventa, così, uno strumento assai significativo per l'individuazione delle politiche più appropriate a ogni specifico Ente locale, tali da far fronte a futuri possibili tagli o risorse aggiuntive e per ricomporre conseguentemente l'offerta, dato il suo posizionamento rispetto agli altri. Consente, anche, come già considerato, di rappresentare le *performance* e le strategie delle amministrazioni ad oggi.

A questo proposito, prendendo a riferimento la spesa e gli output storici e standard, ciascun ente potrà collocarsi all'interno di uno dei quadranti individuati nella figura 2, a seconda della distanza tra i valori attuali e obiettivo. In particolare, tenendo conto che l'output standard rappresenta una misura della domanda potenziale che dovrebbe essere soddisfatta con il fabbisogno standard, agli enti collocati nel terzo e quarto quadrante è associato un sottodimensionamento dell'offerta attuale. Entrambi i gruppi, infatti, dovrebbero soddisfare una domanda potenziale (output standard) più alta rispetto a quella che è l'attuale capacità di offerta (output storico), ma il III quadrante oggi lo fa con minori risorse e in futuro potrà godere di maggiori trasferimenti, mentre il primo (IV quadrante) dovrebbe farlo con risorse standard inferiori alle attuali ("non virtuosi").

Figura 2.  
MAPPA DI POSIZIONAMENTO RISPETTO ALLA DISTANZA TRA SPESA STORICA E STANDARD E OUTPUT STORICO E STANDARD



Fonte: nostre elaborazioni

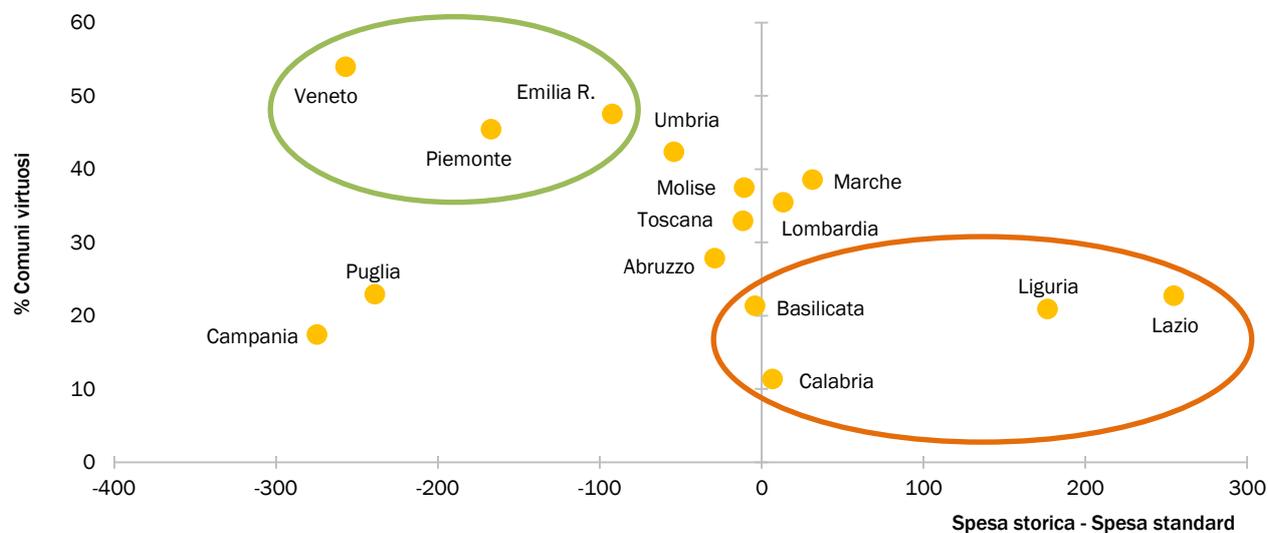
Al contrario, gli enti che si trovano negli altri due quadranti, mostrano un livello delle prestazioni superiore allo standard. Gli enti “virtuosi”, che riescono a garantire un maggior livello di output con una spesa storica inferiore a quella standard, si trovano nel II quadrante, mentre al I quadrante appartengono le amministrazioni che sono in grado di sostenere il maggiore livello di servizi grazie ad una spesa più elevata (“sopra livello”).

## 1.2 Il posizionamento dei Comuni italiani appartenenti a regioni a statuto ordinario

Utilizziamo queste informazioni al fine di una analisi delle *performance*, ovvero per collocare le amministrazioni in un quadro complessivo in relazione alle altre. Una prima informazione che deriva dall’utilizzo dei dati Sose<sup>2</sup> consente il posizionamento medio dei Comuni nelle diverse regioni. Una valutazione sintetica, quindi, che fornisce una prima indicazione circa la *performance* media delle diverse aree territoriali.

In particolare, nella figura 3, si rappresentano le regioni sia sulla base dello scarto sulla spesa (storica – standard) che sulla base della quota di Comuni che si trovano in una posizione particolarmente virtuosa (e cioè che presentano livelli di spesa storica inferiore allo standard e di output attuali superiori). Da questo punto di vista gli enti mostrano un posizionamento medio che approssima la rappresentazione nei 4 quadranti evidenziata precedentemente. Ad esempio, sono cerchiati in verde le regioni mediamente virtuose e in rosso quelle che, al contrario, riportano al loro interno elementi di debolezza legati ad una spesa storica media superiore allo standard e a un basso numero di enti con caratteristiche di “virtuoso”. Tra le regioni che presentano maggiori criticità, la Calabria, il Lazio, la Basilicata e la Liguria; al contrario tra le regioni mediamente più virtuose, l’Emilia Romagna, il Piemonte e il Veneto. La Toscana si colloca in una posizione positiva: un Comune su tre si colloca tra quelli più virtuosi e in generale la sua spesa storica complessiva è inferiore a quella standard.

Figura 3.  
DIFFERENZA TRA SPESA STORICA E SPESA STANDARD E QUOTA DI COMUNI VIRTUOSI, CON UNA EROGAZIONE DI SERVIZI SUPERIORE ALLO STANDARD. REGIONI A STATUTO ORDINARIO, 2019  
Valori assoluti in milione di euro e %

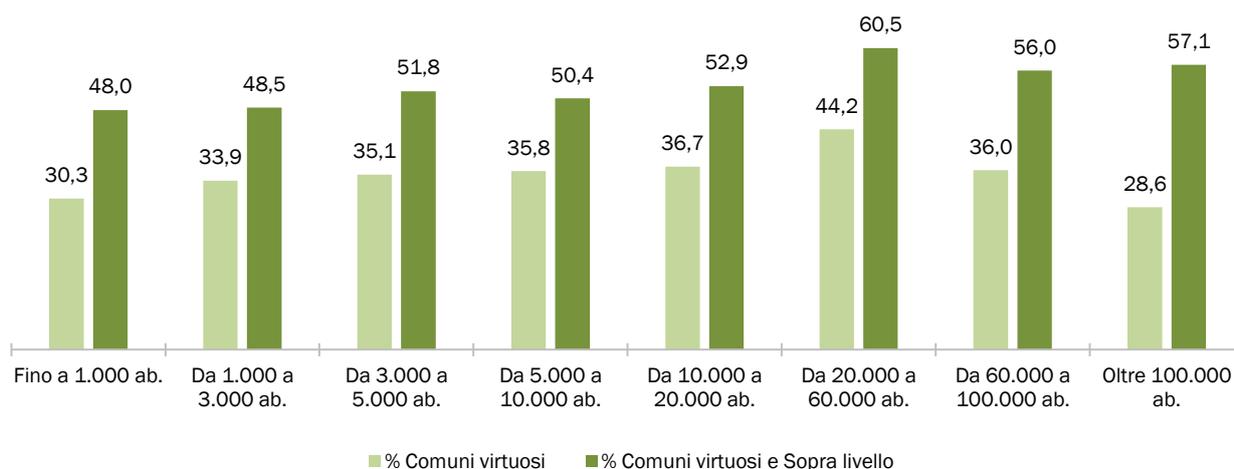


Fonte: elaborazioni su dati Opencivitas

Guardando, invece, alla distribuzione per ampiezza demografica (Fig. 4), si osserva come la più alta quota di Comuni “virtuosi” si collochi nella classe compresa tra 20mila e 60mila abitanti. Una rappresentazione, quindi, che non sorprende e che rispecchia in qualche modo le economie di scala che sono garantite a enti di dimensioni “ottimali” rispetto ai costi unitari di gestione dei servizi essenziali. In questi Comuni, infatti, la spesa corrente pro capite per la fornitura delle prestazioni è mediamente inferiore rispetto a quella sostenuta da enti più grandi o più piccoli.

<sup>2</sup> I dati sono scaricati dal sito <https://www.opencivitas.it/open-data>

Figura 4.  
QUOTA DI COMUNI VIRTUOSI E SOPRA LIVELLO PER CLASSE DIMENSIONALE. REGIONI A STATUTO ORDINARIO, 2019  
Valori %



Fonte: elaborazioni su dati Opencivitas

Le grandi città, invece, mostrano una maggiore propensione rispetto ai Comuni più piccoli a fornire servizi sopra i livelli standard ma a costo di una spesa storica maggiore di quella standard (sopra livello). In questo caso, infatti, lo scarto tra la quota dei “virtuosi” (28%) e quella dei sopra livello (57%) è superiore rispetto a quelle delle altre classi dimensionali. Per gli enti più grandi, infatti, che dispongono di una maggiore capacità fiscale e i cui gettiti possono essere destinati a cofinanziare parte della spesa, talvolta può risultare più agevole rispetto ad enti più piccoli e con basi imponibili più ridotte, riuscire a fornire autonomamente dei livelli di servizio effettivi superiori alla domanda potenziale<sup>3</sup>.

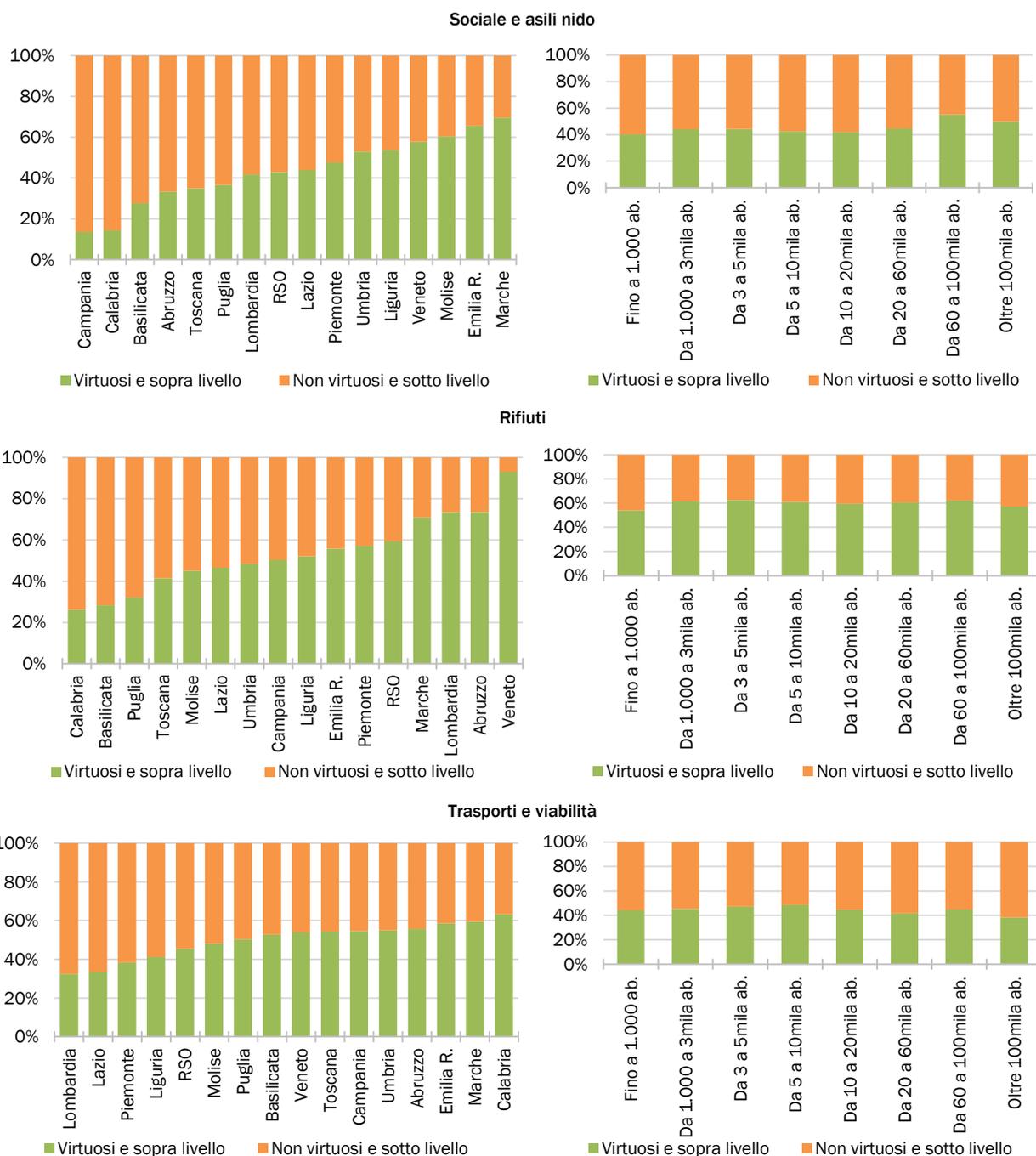
Naturalmente le dinamiche di sintesi si ripropongono, più o meno allo stesso modo, anche nel dettaglio funzionale. Anche nei singoli settori, quindi, gli enti virtuosi o sopra livello si collocano, tranne qualche eccezione, nelle regioni del Centro-Nord (Emilia Romagna, Toscana, Piemonte, Veneto, tra le prime) e nelle classi dimensionali più alte (Fig. 5). In questo caso, le differenze tra il posizionamento delle diverse regioni nell’ordinamento dipende sicuramente dalle scelte di *policy* realizzate dai singoli enti, più o meno orientate ad uno specifico ambito di intervento, quello del welfare o quello di sportello al cittadino, ad esempio. Ma più in generale, la gestione della spesa pubblica, e quindi la probabilità di appartenere ad uno dei due gruppi (quello dei virtuosi o quello dei non virtuosi), dipende anche da una serie di altri fattori che richiamano aspetti più generali: ad esempio, la dimensione demografica perché approssima i diversi costi di gestione dei servizi; il livello di ricchezza degli enti; il livello di fiducia nell’amministrazione pubblica da parte del cittadino, che esprime il sistema di rapporti tra chi vota e tra chi deve essere eletto; la capacità di spesa degli enti, etc. Inoltre, e questo è un aspetto che in letteratura è stato ampiamente dibattuto<sup>4</sup>, tra i Comuni vicini può attivarsi anche un effetto imitativo (*mimicking*), innescato a sua volta dalla presenza di interazioni strategiche tra enti, da verificare attraverso l’esistenza di correlazione spaziale.

<sup>3</sup> Va inoltre considerato che nei grandi centri molto spesso la popolazione che usufruisce di alcuni servizi fondamentali non è solo quella residente. A questa, infatti, si somma la popolazione dei city users, e in particolare quella dei pendolari per motivi di studio e di lavoro, e quella dei turisti.

<sup>4</sup> La letteratura sul tema delle iterazioni spaziali sulla spesa corrente è molto ampia. Per un approfondimento sul caso italiano si legga Ferraresi M., Migali G., Nordi F., Rizzo L., Secomandi R. (2020), “Interazione spaziale nella spesa dei comuni italiani: un’analisi empirica”, [https://eprints.lancs.ac.uk/id/eprint/155444/1/SIL01\\_rev2.pdf](https://eprints.lancs.ac.uk/id/eprint/155444/1/SIL01_rev2.pdf).

Figura 5.  
 COMPOSIZIONE % DEI COMUNI PER APPARTENENZA AI DUE GRUPPI. REGIONI A STATUTO ORDINARIO, 2019





Fonte: elaborazioni su dati Opencivitas

Allo scopo di configurare con maggiore precisione le caratteristiche degli enti più efficienti (quelli, quindi, nelle categorie di virtuosi e sopra livello) si stima una regressione logistica spaziale nella quale le variabili esplicative cerchino di approssimare i concetti richiamati precedentemente. I risultati sono quelli mostrati nella tabella 6.

Tabella 6.  
RISULTATI DELLA REGRESSIONE LOGISTICA SPAZIALE (Y=1 SE IL COMUNE È VIRTUOSO O SOPRA LIVELLO)

	Coefficiente	P_value	
Reddito imponibile Irpef pro capite	0.0002	0.0000	***
Comuni appartenenti a regioni del Sud (dummy)	-0.0633	0.0070	**
Quota di persone che hanno votato nell'ultime elezioni	0.0231	0.0000	***
Quota di persone che hanno fatto donazioni ad enti no profit	0.0119	0.0000	***
Autonomia tributaria	1.1088	0.0000	***
Costante	-3.7079	0.0000	***
rho (correlazione spaziale)	1.2182	0.0000	***

<0,001 (\*\*\*); tra 0,001 e 0,01 (\*\*); tra 0,01 e 0,5 (\*)

Fonte: nostre elaborazione su dati Opencivitas

In definitiva, un Comune ha maggiore probabilità di rientrare tra quelli più efficienti o tra quelli sopra livello se i suoi cittadini dispongono di redditi maggiori o se l'ente stesso dispone di gettiti più alti, se si trova in regioni del Centro-Nord e se i propri residenti dimostrano una maggiore partecipazione alla vita pubblica o sociale. In questo ultimo caso, naturalmente, la maggiore partecipazione alle dinamiche politiche e collettive costituisce a tutti gli effetti una *proxy* del livello di controllo dell'operato dell'amministratore pubblico che, a sua volta, viene maggiormente incentivato ad operare nell'interesse dei propri cittadini. Al di là di questi fattori, però, la probabilità di rientrare nel gruppo dei "virtuosi" è tanto più alta tanto maggiore è la presenza di "virtuosi" tra i Comuni confinanti<sup>5</sup>: in altre parole, si può immaginare che nella gestione dei servizi si possano innescare meccanismi di spillover tra enti limitrofi<sup>6</sup>.

## 1.2 Il posizionamento dei Comuni toscani

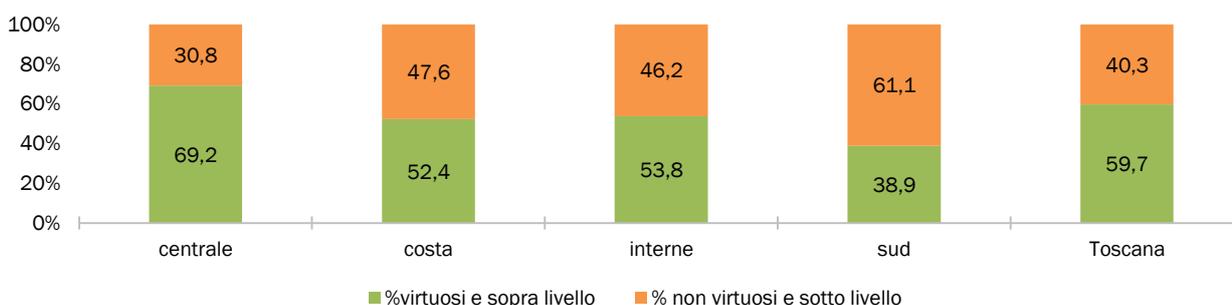
Sulla base dei dati Sose, la Toscana evidenzia un posizionamento positivo nei servizi amministrativi, di istruzione, di polizia locale e nell'ambito della gestione del territorio. Mostra, al contrario, *performance* al di sotto della media nel settore dei rifiuti, la cui gestione in molti Comuni è affidata a terzi, e in quello sociale e degli asili nido per il quale invece alla regione sono riconosciuti generalmente risultati molto apprezzabili, soprattutto per quanto riguarda i servizi all'infanzia.

Facendo riferimento ai dati Istat dell'Indagine sui servizi socio-educativi per la prima infanzia, infatti, all'interno di uno scenario nazionale estremamente eterogeneo, la Toscana mostra una quota di posti autorizzati ogni 100 bambini tra 0 e 2 anni di quasi il 36%, superando abbondantemente l'obiettivo del 33% fissato dall'Unione Europea. Per questo motivo, il risultato non del tutto soddisfacente ottenuto nella valutazione delle prestazioni in ambito sociale fa pensare che la stima sia ottenuta tenendo conto prevalentemente di altri servizi alla persona piuttosto che di quelli per la prima infanzia.

Naturalmente se in linea generale la Toscana mostra una posizione complessivamente positiva, come evidenziato nella figura 5, ci aspettiamo che questa condizione sia diversificata al suo interno.

Per i motivi indicati in precedenza, la quota maggiore di enti virtuosi e sopra livello si colloca nelle aree centrali della regione, in cui risiede il 70% della popolazione toscana. Questi territori, infatti, dispongono di redditi più elevati e di basi imponibili locali più alte. In particolare nell'area centrale, i Comuni che si trovano nei quadranti superiori della figura 2 sono il 69% del totale. Sono, al contrario, meno presenti nelle aree del Sud generalmente più povere e caratterizzate, tra l'altro, da Comuni di dimensioni inferiori. In questo caso, infatti, la quota si ferma prima del 40% che corrisponde al 6,5% della popolazione.

Figura 7.  
DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DEI COMUNI TOSCANI PER AREA GEOGRAFICA. 2019



Fonte: nostre elaborazione su dati Opencivitas

Guardando, invece, al confronto tra spesa storica e standard, osserviamo come la seconda sia superiore alla prima nelle città, che presumibilmente si trovano a fornire anche un maggior numero di servizi oppure servizi di migliore qualità collocandosi quindi tra i virtuosi o tra i sopra livello, e nei Comuni intermedi che beneficiano di economie di scala. Per i motivi più volte richiamati, la spesa standard è invece inferiore alla storica nei Comuni periferici e ultraperiferici.

<sup>5</sup> Nella stima, la vicinanza tra due enti è calcolata sulla base di una matrice delle distanze.

<sup>6</sup> Il tema degli effetti di spillover nella spesa pubblica locale è noto in letteratura. Tra i testi che hanno analizzato la correlazione spaziale della spesa comunale, si veda Bordignon, M., Cerniglia, F., Revelli, F. (2003), "In search of yardstick competition: a spatial analysis of Italian municipality property tax setting". *Journal of Urban Economics*, 54: 199-217. DOI: 10.1016/S0094-1190(03)00062-7.

Figura 8.  
SPESA STORICA E STANDARD PRO CAPITE PER TIPOLOGIA SNAI DEI COMUNI TOSCANI. 2019



Fonte: nostre elaborazione su dati Opencivitas

In questo secondo caso i costi medi per i servizi attualmente resi ai cittadini dovranno ridursi di oltre 200 euro pro capite e cioè del 17% rispetto all'attuale, a fronte di una spesa storica per abitante già molto superiore alla media a causa degli alti costi di gestione dei servizi essenziali. Occorre sottolineare, però, che all'interno di questa categoria risiede solo l'1% della popolazione complessiva.

### 1.3 Conclusioni

La disponibilità di stime circa la spesa standard e, quindi, dei fabbisogni standard di ciascun Comune consente di individuare il loro posizionamento espresso sia in termini di differenza rispetto alla spesa storica che in termini di servizi resi al cittadino. Da questo punto di vista la Toscana occupa spesso posizioni tra le prime in graduatoria e, a livello complessivo, un Comune su tre si pone tra quelli più virtuosi mentre uno su quattro è tra quelli sopra livello. In altre parole, il 60% degli enti è, sulla base di questi parametri, capace di gestire le proprie risorse in modo efficiente, offrendo servizi adeguati agli standard, talvolta superiori agli standard. Sulla base di una stima realizzata sui Comuni delle regioni a statuto ordinario, questi enti hanno caratteristiche simili. Sono cioè dotati di una maggiore autonomia tributaria perché possono contare su gettiti mediamente superiori, sono collocati prevalentemente nelle regioni del Centro-Nord e i loro cittadini partecipano maggiormente alla vita sociale e politica. Non solo, la gestione efficiente dei servizi locali viene anche determinata da meccanismi di interazione spaziale tra enti limitrofi.

All'interno della Toscana le aree più svantaggiate sulla base di queste caratteristiche sono quelle del Sud e quelle periferiche, proprio perché più povere e spesso caratterizzate da enti più piccoli. In questi territori, la quota di enti virtuosi o sopra livello è decisamente inferiore. In particolare, risultano ancora più svantaggiati i Comuni ultraperiferici che nel complesso però rappresentano solo l'1% della popolazione complessiva.

*Nota a cura di*  
**Claudia Ferretti**