

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

28.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 22 LUGLIO 2020

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		Perosino Marco .....	11
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> .....	3	Ruggiero Francesca Anna (M5S) .....	12
<b>Audizione di rappresentanti della SOSE:</b>		Russo Paolo (FI) .....	11
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> .	3, 11, 12, 13, 15	Stradiotto Marco, <i>responsabile analisi della finanza pubblica SOSE</i> .....	7, 13
Atella Vincenzo, <i>Amministratore delegato della SOSE</i> .....	3	<b>ALLEGATO: Documentazione presentata dalla SOSE</b> .....	16
Martinciglio Vita (M5S) .....	13		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
CRISTIAN INVERNIZZI

**La seduta comincia alle 8,30.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

**Audizione di rappresentanti della SOSE.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera, nonché ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, dei rappresentanti della SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico Spa). In particolare, sono oggi presenti l'amministratore delegato e direttore generale, professor Vincenzo Atella, e il responsabile analisi della finanza pubblica, dottor Marco Stradiotto. Abbiamo avuto il piacere di audire i rappresentanti della SOSE il 21 marzo 2019 in materia di autonomia finanziaria delle regioni di attuazione all'articolo 116, comma 3, della Costituzione. Con l'odierna audizione la Commissione intende approfondire i temi relativi allo stato di attuazione del federalismo fiscale e alle modalità di finanziamento dei comuni e delle province, con particolare riferimento alla ripartizione tra i comuni del Fondo di solidarietà comunale. Nel ringraziarvi per la disponibilità dimostrata cedo

quindi la parola al professor Vincenzo Atella. Prego.

VINCENZO ATELLA, *Amministratore delegato della SOSE*. Buongiorno a tutti e grazie, presidente. La presentazione di oggi la faremo in due, quindi a un certo punto io e il dottor Stradiotto ci alterneremo. Tutto ciò che noi oggi illustreremo è riportato anche nella documentazione che abbiamo lasciato e quindi io sarò abbastanza veloce su alcuni aspetti, anche perché i dettagli li troverete nel testo. Cercherò di concentrarmi, invece, sulle cose più rilevanti, che cerchiamo oggi di discutere con voi e presentarvi. La presentazione verrà divisa in tre pezzi. Io farò la prima e il dottor Stradiotto la seconda e la terza. Nella prima cercheremo sostanzialmente di portarvi a conoscenza di quelli che sono gli sviluppi in termini di definizione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni), che poi sono in questo momento una delle cose più importanti e sulle quali si sta discutendo su questo tema, mentre invece gli altri due punti riguardano più da vicino una serie di temi che sono stati trattati su dei tavoli tecnici che sono stati avviati negli ultimi mesi e sui quali vi relazioneremo. Relativamente ai LEP, questo è il quadro normativo. Noi partiamo dalla definizione dall'articolo 17, comma 2, lettera M, della Costituzione, dove vengono definiti i livelli essenziali delle prestazioni. Dopodiché il decreto legislativo n. 68/2011 all'articolo 13 ha definito le attività previste, quindi la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni effettivamente garantite nelle regioni a statuto ordinario e i relativi costi e poi la metodologia da adottare per la determinazione dei fabbisogni standard comunali. Invece nell'articolo 14 vengono definiti gli ambiti entro i quali i LEP devono essere determinati, che sono quelli della

sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale. Ovviamente noi, come SOSE, ci limitiamo solamente ad assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale, non essendo la materia della sanità una materia di nostra competenza. Tutto il lavoro che voi vedrete presentato e che abbiamo fatto anche in passato è costituito da ricognizioni che facciamo insieme con Istat avvalendoci anche dell'aiuto del CINSEDO (Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome). Partiamo da un aspetto metodologico. Relativamente alla definizione dei costi medi, questi sono stati definiti come rapporto tra l'ammontare della spesa a livello regionale per le funzioni di cui vi ho parlato prima diviso il numero di prestazioni erogate a livello regionale. Noi abbiamo dovuto sostanzialmente fare una ricognizione sia del numeratore che del denominatore, quindi dell'ammontare della spesa e del numero di prestazioni. Questo ci ha permesso di definire dei costi medi per una serie di livelli e di prestazioni. I livelli sono quelli dei comuni, città, province, città metropolitane e regioni. Nel caso dell'istruzione, quindi, i livelli considerati sono i servizi complementari diversi dalla didattica (mensa, trasporto degli studenti e così via). A livello regionale l'istruzione, invece, riguarda la formazione professionale. Sui servizi sociali, invece, noi affrontiamo il tema a livello comunale, dove ci sono gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli oppure in associazione, cosa che negli ultimi anni si sta sviluppando sempre di più. Relativamente alle regioni, stiamo parlando di trasferimenti monetari diretti ai cittadini. Per province e città metropolitane, invece, ci sono tutta una serie di altri servizi che poi sono stati definiti dal riordino della legge n. 56/2014. Infine c'è il trasporto pubblico locale, in cui sostanzialmente noi guardiamo ai servizi offerti da regioni e comuni, quindi trasporto urbano ed extraurbano, dove è presente. A questo punto cerchiamo di capire quali sono le prestazioni che vengono erogate nelle regioni a statuto ordinario e i relativi costi. Partiamo dalla spesa. Questo è il quadro macroeconomico. I dati sono

riferiti solamente alle regioni a statuto ordinario. Questi fanno riferimento al 2016, che è l'ultimo anno per il quale sono disponibili i dati. Dovrebbero essere a breve disponibili anche quelli del 2017. Comunque noi stiamo parlando di una spesa totale della pubblica amministrazione nelle regioni a statuto ordinario di 701 miliardi, dei quali poi vengono fuori 40,7 miliardi in istruzione e formazione, 37 miliardi per interventi in campo sociale e 4,6 miliardi come spesa in conto capitale nel trasporto pubblico locale. Poi vedete come per la parte istruzione e formazione e interventi in campo sociale quelle voci o quella spesa viene divisa tra i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni. Questo, quindi, vale sia per istruzione e formazione che per interventi in campo sociale. Questo sostanzialmente è per cercare di avere un quadro complessivo delle somme e della spesa che stiamo in questo momento considerando. Adesso mi limiterò solamente all'istruzione; poi nel testo troverete tutti quanti i dettagli. Questi, che sono dati aggregati, quindi quei 4,5 miliardi nel caso dell'istruzione o lo 0,6 miliardi delle province e città metropolitane e l'1,4 miliardi delle regioni, li vediamo riportati a livello regionale. Questa è la spesa lorda per bambini tra i 3 e i 14 anni. Fa riferimento ai servizi complementari, quindi stiamo parlando di servizio mensa o del trasporto pubblico (gli scuolabus, per capirsi). La parte di sinistra, invece, è semplicemente la percentuale di quella spesa che viene erogata direttamente dai singoli comuni piuttosto che dai comuni in associazione, la parte verde. Questa è la spesa storica, sono i livelli. Chiaramente ci sono differenze. Le differenze chiaramente vengono fuori da tutta una serie di fattori, non ultimo l'organizzazione della spesa per istruzione a livello comunale. Questa è la stessa informazione che però viene fuori dai certificati consuntivi. Le differenze tra la spesa lorda e i certificati consuntivi nei dettagli le trovate nel documento. Fa riferimento al prendere o non prendere una serie di voci, ma penso che siano dei dettagli in questo momento. Questa è comuni, province e città metropolitane e questa è regione e forma-

zione professionale. Anche qui, come potete vedere, ci sono grosse differenze tra le regioni. Andando avanti, questa è la spesa per l'istruzione complessiva, rapportata poi tra comuni, province, città metropolitane e regioni. Questi sono valori in euro per abitante e vi dà l'idea di quanto diversa possa essere questa spesa nelle varie regioni. Vedete che nelle regioni del Nord c'è una spesa maggiore rispetto alle regioni del Sud. Molta di questa spesa, però, dipende anche dalla modalità con la quale l'istruzione è organizzata nelle varie regioni, quindi dipende molto dal MIUR (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca), nel senso che se il MIUR riesce a organizzare il tempo pieno o il tempo prolungato, allora è possibile organizzare il servizio di mensa. Quindi se il MIUR non riesce a organizzare queste cose, non c'è il servizio di mensa. Questo ha una sua importanza perché, come vedremo anche dopo, nel momento in cui si definiscono i LEP, decidere poi comunque di finanziare il servizio mensa nel momento in cui il MIUR non organizza la scuola in modo tale da avere la possibilità di fare il servizio mensa non ha granché senso. Adesso la presentazione va avanti con una serie di *slide* che guardano anche ai servizi sociali, ma su questo, ripeto, io andrei abbastanza velocemente. I dettagli di tutte queste cose li trovate nella presentazione che vi abbiamo lasciato. In parte queste cose le abbiamo anche raccontate in altre audizioni e su questo quindi andrei abbastanza velocemente per soffermarmi, invece, sulla rilevazione delle prestazioni erogate. Passiamo a quest'altro argomento. Prima si parlava di spesa, adesso andiamo a guardare alle prestazioni erogate. In questo caso guardiamo all'istruzione per i comuni e alle prestazioni erogate, quindi principalmente qui c'è il problema della mensa scolastica. Come vi dicevo prima, c'è tempo pieno e tempo prolungato. Ovviamente, nel caso delle regioni del Nord sembra esserci una maggiore percentuale di classi a tempo pieno, essendo i comuni e la scuola primaria statale e comunale. Anche sul tempo prolungato ci sono molte differenze, però, ripeto, tutto questo non dipende dai comuni,

ma dipende da come il MIUR organizza la possibilità di avere le classi organizzate sul territorio. Ovviamente ci deve essere anche una richiesta da parte degli utenti, ma principalmente poi è un problema di organizzazione del Miur. Altre informazioni che abbiamo riguardano i metri quadrati dei plessi per utente nel caso della popolazione di studenti tra i 3 e i 14 anni. Queste informazioni ovviamente riguardano i metri quadrati totali. Purtroppo non abbiamo il numero di metri quadrati solo delle classi, ma abbiamo il numero dei metri quadri totali per utente. Anche qui, come potete vedere, c'è una grossa variabilità tra le regioni e quindi tra le varie scuole. Questi sono dati importanti perché l'aumentare dei metri quadrati impone costi maggiori, ad esempio, per il riscaldamento, l'elettricità e quant'altro. Organizzazione del trasporto scolastico e trasporto dei disabili: anche qui, vedete, ci sono grosse differenze tra le regioni nelle modalità di erogazione dei servizi. Mensa scolastica: come potete vedere, qui ritorna un po' quello che vi dicevo prima: le regioni del Sud hanno un livello di prestazioni inferiore, ma, ripeto, in questo caso molto spesso è perché non c'è la richiesta o la necessità di dover attivare la mensa. Lo stesso vale per centri estivi pre e post scuola. Qui stiamo sempre parlando della fascia d'età tra i 3 e i 14 anni. Questo poi è il quadro complessivo dell'analisi delle prestazioni per l'istruzione nelle province e nelle città metropolitane. Lo zero è la media nazionale e potete vedere gli scostamenti in positivo e in negativo riportati in termini percentuali relativamente a tutte le varie attività o prestazioni, quindi alunni con disabilità, superfici totali e superfici in zona climatica fredda, perché anche quello ovviamente fa una notevole differenza in termini di riscaldamento e quindi in termini di costi per gli enti locali. La stessa cosa vale a livello di regioni. Anche qui potete vedere che ci sono differenze notevoli anche nella composizione stessa delle prestazioni che vengono fornite. Qui adesso si continua con le analisi delle prestazioni, ma anche in questo caso direi di andare abbastanza velocemente. Si ripetono più o meno le

stesse analisi fatte in precedenza solo per diversi servizi. Tutti i dettagli sono nella relazione che vi abbiamo lasciato. Vorrei arrivare adesso a quello che secondo me è il punto più importante, almeno per la parte che vi sto illustrando io, di questa presentazione. Cerchiamo di inquadrare meglio il problema dei LEP, in che modo SOSE può aiutare nella definizione dei LEP e dove, invece, il compito di SOSE si deve interrompere, perché poi subentra una fase politica che ovviamente non compete a noi, ma compete più a voi. Quello che vi farò vedere adesso è uno schema in cui appariranno una serie di righe. Per ogni riga ci sarà una prestazione. Per questa prestazione poi noi vi faremo vedere una serie di informazioni di sintesi e poi su quello ci sarà una domanda alla fine: se per quella prestazione è necessario definire un LEP oppure no e, se sì, a quale livello (sarebbero le ultime due colonne). Cominciamo con il tempo pieno. In questo momento noi troviamo che il livello del servizio medio della quota di classi con tempo pieno in Italia è 38,21 per cento. Non c'è contribuzione da parte degli utenti. La regione con il livello minimo di servizio è il Molise, la regione con il livello massimo di servizio è il Lazio. Questa è un'informazione di sintesi. Tutte queste cose un po' ve le ho fatte già vedere e un po' le ritrovate nella relazione che vi abbiamo lasciato. Ovviamente qui c'è una domanda di fondo, che però è una domanda politica, alla quale bisogna dare una risposta politica: per questo tipo di servizio è necessario definire un LEP? Qualora si decidesse per una risposta positiva, qual è il livello al quale vogliamo mettere questo LEP? Sostanzialmente qual è il livello del servizio? Chiaramente quello che può fare SOSE è darvi tutti quanti gli elementi per effettuare una scelta informata, ma la scelta finale non è una scelta tecnica, ma rimane una scelta politica. Quindi, così via, per tutti quanti i servizi — questo nel caso dell'istruzione — quanti metri quadrati nei plessi per la popolazione tra i 3 e i 14 anni? Al momento, come valore medio totale, includendo tutti quanti gli spazi comuni, sono 12,71 metri. Anche lì c'è la Campania con il livello più basso e l'Emilia

Romagna con quello più alto. Ma questo è un servizio che va garantito attraverso un LEP oppure no? E se deve essere garantito, qual è il livello? Ovviamente noi possiamo dare dei riferimenti, ma poi mettere l'asticella da qualche parte non è compito nostro, ma è compito della politica. Così via questo per tutti quanti i servizi per i quali l'articolo 13 e 14 del decreto legislativo n. 68 stabilivano quali dovessero essere i servizi da valutare. Questo per istruzione a livello di comune. Stessa cosa, istruzione a livello di province e città metropolitane. Anche qui ci sono dei servizi che vengono erogati a livello di province e città metropolitane. Anche lì bisogna definire se dare un LEP oppure no. Ovviamente nel caso delle scuole in zona fredda non c'è da definire un LEP, per definizione. Qui stiamo parlando della formazione professionale. Per ogni mille abitanti in età tra i 15 e i 64 anni la media nelle regioni a statuto ordinario è 7,39. In alcuni casi c'è la contribuzione, in altri no. La regione con il livello più basso è la Calabria; quella col livello più alto le Marche. Anche qui bisogna decidere se vogliamo o non vogliamo definire un LEP per questo tipo di servizi e, eventualmente volessimo dare una risposta positiva, qual è il livello. È un livello corretto 7,39? Lo vogliamo raddoppiare? Chiaramente definire quel livello rispetto a quelle soglie che sono in questa prima colonna cambia poi sostanzialmente la spesa e quindi cambia le risorse che devono essere messe a disposizione. Ecco che il compito di SOSE è quello di darvi il quadro complessivo, cioè fissare dei paletti, e poi all'interno di questi paletti la decisione rimane vostra. Andando avanti, ci sono tutti quanti i vari servizi di cui vi ho accennato in precedenza. Qui invece stiamo parlando di servizi sociali esclusi gli asili nido. Anche qui ci sono una serie di servizi che devono essere forniti o non forniti. Infine, gli asili nido. Sugli asili nido ci sono state non poche discussioni al riguardo, che ci hanno visto coinvolti. Sono stati fatti poi una serie di aggiustamenti. Anche qui potete vedere che questa è la spesa storica da dati Open-Civitas al 20 ottobre del 2019; quindi questa è un'informazione abbastanza recente.

Questo è il servizio storico in percentuale dei comuni con presenza dei servizi. Ovviamente vedete regioni, come l'Emilia Romagna, che hanno valori molto elevati. Dopo il cambiamento che è stato fatto a tutti quanti i comuni in Italia, viene riconosciuto il livello di fabbisogno standard. Queste due colonne sono delle simulazioni che SOSE ha fatto, perché anche lì noi abbiamo provato a fare una serie di simulazioni. Quindi 7,69 è il livello minimo che noi osserviamo a livello di comuni italiani e, invece, questo 28,88 non è il livello massimo, ma è il 98esimo percentile della distribuzione delle percentuali dei servizi offerti tra tutti quanti i comuni. Quindi questi li potete prendere come un limite inferiore e un limite superiore che in questo momento ci sono, che possono essere anche i livelli di LEP che vogliamo finanziarie, ma ovviamente a 7,69 c'è una certa quantità di risorse da impiegare; al 28,88 per cento ci sarà una quantità quasi quadrupla di risorse da dover impegnare. Per arrivare velocemente a una serie di conclusioni in merito alla determinazione dei livelli delle prestazioni, queste sono le prestazioni delle quali stiamo parlando. Ci sono dei compiti che spettano al decisore politico e dei compiti che spettano alla parte tecnica. Per quanto riguarda il decisore politico, innanzitutto deve decidere cosa, quindi individuare quali sono i servizi nel campo del sociale e dell'istruzione che incidono sui diritti sociali e civili dell'individuo. Quindi, tra tutta la lista di quei servizi che vi abbiamo fatto vedere c'è da scegliere cosa vogliamo diventi LEP e cosa invece non vogliamo diventi LEP. Ma anche questa è una scelta politica. Una volta che abbiamo scelto cosa, dobbiamo decidere dove mettere l'asticella. Bisogna stabilire quale livello di Governo deve garantire i diversi servizi e quando; quindi definire anche la progressione temporale entro la quale i LEP devono poi andare a regime, perché non è immaginabile che questa cosa venga fatta dall'oggi al domani. Occorre immaginare una gradualità, però questa gradualità comunque va decisa politicamente. La parte tecnica invece deve fornire

il supporto attraverso una serie di informazioni oggettive e dettagliate, in modo tale che poi la parte politica possa fare la scelta nel modo più informato possibile e quindi garantire al meglio, da questo punto di vista, quelli che possono essere i servizi e i diritti essenziali dei cittadini. Io ho finito con la prima parte. Adesso lascerei la parola a Marco Stradiotto, che invece illustrerà quello che è accaduto negli ultimi mesi sui tavoli che ci sono stati in queste settimane. Grazie.

MARCO STRADIOTTO, *responsabile analisi della finanza pubblica SOSE*. Grazie. Per quanto riguarda il comparto dei fabbisogni standard nel corso di quest'anno, perché da marzo dell'anno scorso sono passati dei mesi, abbiamo fatto una serie di attività che hanno l'obiettivo proprio di migliorare sempre più quello che è il fabbisogno standard relativo ai comuni, in particolare delle regioni a statuto ordinario, anche se abbiamo iniziato l'attività anche per i comuni della Sicilia e quindi man mano stanno arrivando anche le regioni a statuto speciale. Questo ci aiuta ad avere un quadro complessivo. Questo è il quadro di quello che è il peso delle diverse funzioni fondamentali sul totale della spesa dei comuni. La prima tabella mostra la spesa per abitante. Ovviamente questa è la media nazionale, cioè mediamente i comuni spendono 690 euro per abitante per svolgere le funzioni fondamentali, un totale di circa 34 miliardi divisi in quelle percentuali. La parte del leone la fa l'asporto e lo smaltimento rifiuti, che vale circa un 25 per cento di questa spesa; poi viene l'amministrazione generale. In questo caso, però, per convenzione e per quanto previsto dalla legge n. 42 e dal decreto legislativo n. 216, la spesa storica di riferimento viene abbattuta al 70 per cento, nel senso che si considera che il 30 per cento di quella spesa venga destinata alle funzioni non fondamentali. Questa è una scelta che probabilmente il decisore politico dovrà rivedere, perché noi abbiamo riscontrato che le funzioni fondamentali pesano molto di più del 70 per cento rispetto al totale spesa. Si arriva a circa all'85 per cento. In prospettiva questa probabilmente è una scelta politica che il decisore politico dovrà pren-

dere rispetto a quella che è la scelta provvisoria, che era quella di considerare i servizi generali al 70 per cento. A seguire, questa è la rappresentazione di quelle che sono le attività di stima. Ci sono delle stime fatte con delle funzioni di costo. Poi si va a moltiplicare il costo standard a quello che è il livello dei servizi e qua nasce il tema « LEP, non LEP », nel senso: servizi storici o servizi determinati dai livelli essenziali di prestazione? Il problema dell'asilo nido è nato qua. La tabella che mostrava prima il professor Atella sugli asili nido illustra quella che è stata la possibilità che noi abbiamo avuto, ossia di applicare sui nidi, in assenza di una decisione politica sui LEP, una normalizzazione verso il basso e verso l'alto avendo come limite il fatto che comunque i fabbisogni standard devono rispettare la spesa storica, perché la norma generica finale dice che comunque nel calcolo del fabbisogno standard non deve essere superata l'invarianza di spesa; questo è fondamentale e importante. Quindi sugli asili nido siamo riusciti a fare quel tipo di operazione che è al limite di quello che può fare la scelta tecnica, ossia di dire: « A parità di spesa, abbiamo normalizzato verso l'alto, cioè abbassato il livello di riferimento a cui viene assegnato il fabbisogno », perché si ritiene che se si supera un certo livello, il livello superiore debba essere pagato dallo sforzo fiscale e non dalla perequazione, ed è stato riconosciuto che comunque in tutti i comuni debba esserci la presenza almeno della prestazione del *voucher* per quanto riguarda l'asilo nido. Ma questa è una scelta tecnica, ovviamente, che si ferma nel momento in cui serve una decisione politica che possa dire di cambiare quei numeri, cioè di mettere un livello più alto affinché ci siano conseguentemente risorse in più per poter permettere che nel complesso la quantità dei servizi erogata sia maggiore. Poi abbiamo le funzioni dove i servizi non sono misurabili, dove ovviamente la fa da padrone la popolazione residente, ma in questo caso non ci sono grossi problemi. Nel caso dei cittadini che vanno in municipio a chiedere la carta d'identità, non è necessario stabilire un LEP o stabilire un livello del servizio. Que-

sto per darvi l'idea, perché spesso e volentieri, quando vedete le nostre note metodologiche, vedete dei numeri, che sono i famosi coefficienti di riparto. Abbiamo tentato di trasformare quei numeri in euro per abitante, ossia quali sono le variabili che vanno a determinare quei famosi 690 euro di media. Ovviamente ci sono comuni che hanno 2 mila euro di fabbisogno e comuni che ne hanno 500, perché se un comune turistico produce rifiuti, per ovvie ragioni, non perché è il comune che li produce, ma perché c'è il turismo che produce rifiuti, e ne produce il doppio delle tonnellate rispetto a un altro comune, è chiaro che nel momento in cui si va a fare il calcolo, perché in quel caso il calcolo è sul costo per tonnellata, quel comune avrà un fabbisogno più alto. Per quanto riguarda i rifiuti, questi non incidono sulla perequazione perché la capacità fiscale compensa quasi perfettamente quello che è il fabbisogno standard, anche perché la norma prevede che i rifiuti debbano essere pagati completamente al 100 per cento da chi li produce. Quindi questo non produce effetti perequativi o spostamenti di risorse tra un comune e l'altro, mentre le altre funzioni sicuramente sì. Qui potete vedere nel dettaglio quali sono le variabili che incidono. Ovviamente la popolazione incide, nelle varie specificazioni. C'è la popolazione oltre i 65 anni, ma poi c'è anche la popolazione inferiore ai 14, la popolazione tra i 15 mila e i 500 mila abitanti. Vedete che i vari dettagli della popolazione incidono in quello che è il fabbisogno standard. Queste sono tutte le variabili. Potete verificarle. Non sto qui a elencarle una per una, anche perché i tempi sono molto ristretti. Vi raccontiamo quello che stiamo facendo in assenza di LEP, perché ovviamente quella che è stata mostrata prima è la ricognizione dei livelli delle prestazioni che noi avevamo già consegnato al Parlamento e al Ministero dell'economia nel 2017. Questo è l'aggiornamento con dati nuovi, in maniera da dare al decisore politico dati più freschi per poter decidere. Rispetto a questa situazione, ossia in assenza di LEP, noi stiamo aggiornando quelli che sono i metodi di applicazione per quanto riguarda le fun-

zioni fondamentali. Per queste sei funzioni rimane la metodologia approvata. Sull'asilo nido l'intenzione è quella di continuare con la decisione presa dalla CTFS (Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard) il 24 luglio dell'anno scorso, ossia di proseguire con quel tipo di normalizzazione in attesa che arrivino i livelli essenziali delle prestazioni. Per l'istruzione pubblica si mantiene la vecchia metodologia e si va solo a un aggiornamento dati. Per i rifiuti c'è una nuova metodologia, che tra l'altro dovrebbe arrivare in questa Commissione, perché tutte le nuove metodologie poi devono essere viste dal Parlamento e dovrebbe arrivarvi. C'è una nuova metodologia che ha inserito delle variabili molto interessanti. In particolare, la presenza o non presenza di impianti nel territorio è una variabile che è entrata, che è molto interessante e che è giusto che abbiate l'opportunità di verificare e poi eventualmente approvare, perché ovviamente quella è una metodologia che non ha ancora avuto il DPCM di approvazione finale. È solo stata approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Poi abbiamo le funzioni generali che, come detto sopra, sono delle funzioni che sono state stimate con delle funzioni di spesa, la polizia locale *idem*, e il trasporto pubblico locale, dove andremo solamente ad aggiornare i dati con i dati del 2017. La nuova stima si pone due obiettivi fondamentali su due funzioni. Uno è sul sociale, dove esiste una problematica che è stata posta anche all'attenzione del decisore politico e anche dell'opinione pubblica. La prima era la questione legata alle famose *dummy* regionali, ossia una differenziazione regionale che coglieva la diversa spesa storica e che indirettamente classificava le regioni con questa diversa tipologia di spesa. Come proposta — e penso che la Commissione accetterà questo tipo di impostazione — vogliamo modificare questo aspetto, tenendo in considerazione che il livello dei servizi è molto differenziato tra comune e comune e tra i diversi ambiti territoriali. In questo senso l'obiettivo è anche quello di tentare di indicare quelle che potrebbero essere le risorse aggiuntive necessarie per poter garantire un riequilibrio, prendendo

come riferimento i comuni di alcune province *benchmark*. « *Benchmark* » in che senso? Nel senso sia come spesa sia come livello dei servizi, perché, come abbiamo visto prima, non può essere il livello di spesa che determina, intanto, se un ente è efficiente o meno (a parte che noi non diamo patenti di efficienza a nessuno), ma soprattutto per capire se quella spesa è produttiva o no. Va sempre intersecato con quella che è la quantità dei servizi offerti. L'altro aspetto riguarda la questione dei piccoli comuni, dei comuni che si stanno spopolando e dei comuni turistici. Ci siamo resi conto, guardando anche le variabili che vi abbiamo presentato prima, che relativamente ai comuni vi è il problema nel caso in cui questi comuni abbiano poca presenza turistica legata ad alberghi o legata a strutture ricettive e magari tanta presenza legata alle seconde case; lo stesso per quanto riguarda i comuni che si stanno spopolando. Per quanto riguarda il settore ambiente e territorio, un comune che era di 100 abitanti ed è diventato di 70 non è che ha perso il fabbisogno e vi è crollato del 30 per cento, perché la manutenzione di quel territorio, di quel paese, di quel borgo, di quel verde pubblico resta immutata. Questo è un dato che secondo noi è importante, che coglie anche un'esigenza che è stata espressa anche da questa Commissione, ossia di un'attenzione particolare verso questa tipologia di comuni e dei piccoli comuni in particolare. Questa è un'attività che stiamo facendo. Non so se la Commissione l'approverà, ma la nostra intenzione è quella di fare questo tipo di elaborazioni e immagino che tutta questa attività avrà modo di essere ridiscussa anche da questa Commissione proprio perché, essendo in situazione di modifica metodologica, è previsto il passaggio parlamentare delle note metodologiche. Stiamo inserendo i *panel*, ossia dati su più anni. Ci garantiscono molta più robustezza della stima e molta più tranquillità nell'applicazione. Questo per quanto riguarda i fabbisogni standard. Stiamo cogliendo molte delle osservazioni che sono arrivate e, come in tutte le cose, ovviamente i nuovi modelli tengono in considerazione tutta l'esperienza maturata in questi anni e

tentano di cogliere questi aspetti. Da un lato c'è il riequilibrio sul sociale, che è importantissimo. Il settore sociale è fondamentale; gran parte di esso è sulle spalle dei comuni ed è molto differenziato fra comune e comune. Immaginare di poter prevedere una standardizzazione a parità di spesa farebbe un danno a chi dà il servizio, a chi eroga più servizi e non consentirebbe ai comuni che hanno carenza di servizio magari di poter dare il servizio che sarebbe necessario, di avere le risorse per poter dare il servizio necessario. In questo stiamo andando un po' oltre come stima, ma ci è stato chiesto in modo specifico dalla CTFS – in modo specifico dal presidente Arachi – di dire che è inimmaginabile che a parità di spesa noi possiamo immaginare un incremento dei servizi, altrimenti si rischia di tirare la coperta da una parte all'altra scontentando tutti e soprattutto non riuscendo a dare le risorse sufficienti ai comuni per erogare i servizi. Per quanto riguarda i fabbisogni standard, io vi ho raccontato quello che è il lavoro che stiamo facendo e spero ci sia occasione di rincontrarci quando ci saranno le nuove note metodologiche. A quel punto spiegheremo punto per punto quello che è stato deciso e quelle che erano le proposte in campo. Un'altra attività che noi abbiamo svolto durante il periodo del Covid era un'attività che non era tra le nostre competenze, però abbiamo immaginato che era giusto che utilizzassimo i dati a nostra disposizione per metterli a disposizione del decisore politico. Poi il decisore politico ha scelto, con l'approvazione dell'articolo 106 del decreto-legge n. 34, di considerare anche il nostro lavoro come supporto ai tavoli per la redistribuzione delle risorse ristorative e alcune di queste analisi sono diventate utili. Ci soffermiamo su una cosa che noi riteniamo importante, che può essere utile in prospettiva e può essere utile già dai prossimi mesi, ossia noi siamo andati a fare la mappa del profilo reddituale dei comuni, che è sicuramente utile per capire le variazioni del reddito sul territorio. È facile dire che la riduzione del reddito è dell'8 per cento, ma quella riduzione del reddito è molto diversificata nei territori;

da qua poi ricavare quelli che saranno quelli che sono i nuclei familiari che entreranno nell'area della povertà. Questa è l'analisi che abbiamo fatto proprio per dare questo tipo di indicazione. Noi siamo andati a vedere l'impatto sociosanitario del Covid, quindi siamo andati a vedere i dati provincia per provincia, perché in quel caso sono solo a livello provinciale, a partire dai contagi e a partire da quelli che sono gli indicatori che rispondevano a quel tipo di situazione. Noi qui abbiamo fatto una sintesi; abbiamo un documento molto più corposo che meriterebbe ore di spiegazioni che, se serve, ovviamente mettiamo a vostra disposizione, in maniera che possiate avere chiaro il grande lavoro che c'è alle spalle di queste quattro *slide* che purtroppo, dato il tempo, posso presentare in questa occasione. Poi siamo andati a vedere l'impatto economico. Noi abbiamo l'opportunità, come SOSE, di svolgere l'attività sul campo fiscale – ovviamente abbiamo chiesto l'autorizzazione ai proprietari del dato rispetto a questo – e abbiamo utilizzato anche i dati delle imprese fino a 7 milioni di fatturato, quindi gran parte delle imprese, per capire cosa stava succedendo, utilizzando anche i dati della fatturazione elettronica. Da qui abbiamo ricavato una situazione. Questa è la cartina comune per comune di quello che succederà secondo noi durante il 2020 per effetto del Covid. Come vedete, la media è 8,19, però quell'8,19 prevede anche -17; cioè quell'8,19 è meno, ovviamente. Se vedete l'Italia, però, la situazione è a macchia di leopardo, nel senso che abbiamo comuni col puntino blu scurissimo, che è -17, in tutte le regioni, soprattutto – se vedete anche la Sardegna – nelle zone a vocazione più turistica. Questo è il dato. Ovviamente questo tipo di ragionamento ce l'abbiamo comune per comune e questo può essere un dato utile, perché ragionare in termini di media nazionale è una cosa, ragionare in termini di cosa succede esattamente nelle varie realtà è un altro. La situazione è chiaramente diversa nelle realtà dove esistono in proporzione più dipendenti. Ovviamente non l'abbiamo fatto sui pensionati e sui dipendenti pubblici, perché in quel caso non è

cambiato nulla. Noi l'abbiamo fatto sulle attività e sul lavoro privato, cioè su quelli che hanno subito la cassa integrazione. Secondo noi questo è un dato importante e spero che questa nostra analisi possa essere utile non solo per il lavoro che abbiamo fatto ai fini dei comuni, ma anche per altri tipi di analisi che il decisore politico vorrà fare e, di conseguenza, le politiche che vorrà scegliere. Questo è l'indice della povertà assoluta. Questo è Istat. Loro fanno una classificazione dell'Italia in tre parti: la percentuale di famiglie intorno al 10 per cento, che sono in questa situazione, che è la parte del Sud e delle isole; la parte con un indice del 5,80 per cento delle famiglie, che è il Centro-Nord; il centro, che è 5,30. Rispetto a questo dato, che è un dato Istat, cioè storico (prima di), poi siamo andati a ragionare sulla riduzione del reddito che abbiamo visto comune per comune e l'aumento del tasso di inattività. Abbiamo visto le correlazioni. Ci siamo resi conto che a ogni punto in meno di reddito aumenta dell'1,09 per cento l'incidenza della povertà e dello 0,35 a ogni punto in più del tasso di inattività. Alla fine esce questa cartina che, come vedete, non è più a livello provinciale, ma è a livello comunale, nel dettaglio. I colori ovviamente sono condizionati dal fatto che c'è il 5,30 iniziale sul Centro Italia, il 5,80 al Nord e il 10 al Sud, ma vedete cosa succede, cioè vedete quel tipo di variazione, che secondo noi è fondamentale. Per ogni comune noi siamo stati in grado di definire quali sono potenzialmente le famiglie che possono andare in difficoltà e che busseranno alle porte del comune per il famoso minimo vitale e, in virtù di questo, quali potrebbero essere le risorse necessarie durante il 2020 a integrazione dei 400 milioni già dati dalla Protezione civile. Abbiamo stimato almeno 240 milioni in più. Abbiamo fatto una stima relativa alle maggiori e minori spese, perché ci sono anche minori spese (alcuni servizi ovviamente non sono stati erogati e conseguentemente ci sono anche delle minori spese). Questo vuol dire che, nel dare e avere maggiori e minori spese, comunque i comuni risparmieranno qualcosa, tenendo anche in considerazione questa mag-

giore spesa ulteriore ai 400 milioni già erogati. Questo solo per dare delle indicazioni che potranno sicuramente essere utili, perché comunque siamo in una fase intermedia in cui non si sa ancora esattamente cosa succederà. La discriminante più grossa rispetto alla stima delle maggiori e minori spese è cosa succede con la ripartenza della scuola e se la ripartenza della scuola sarà a carico dei comuni, della Protezione civile, del MIUR o di altro. Questo è fondamentale per riuscire a capire questo fenomeno. Questo utilizzo del modello può essere utile per stabilire dei *ranking* tra i territori, per valutare l'impatto del Covid, per valutare altri fattori esogeni. Questo è un po' il riassunto finale del lavoro che abbiamo svolto e di quello che potrà essere messo a disposizione del decisore politico nel corso dei prossimi mesi, dei prossimi anni. Grazie.

**PRESIDENTE.** Grazie a lei, dottor Stradiotto. Ringrazio ovviamente anche il presidente Atella. Lascio ora la parola ai colleghi che vogliono intervenire per porre domande o chiarimenti. Prego, onorevole Russo.

**PAOLO RUSSO.** Sarò rapidissimo. Intanto, presidente, se ci fa avere queste relazioni anche in formato digitale ci sarà utile. Se ci può chiarire meglio la vicenda per la quale la norma prevede l'invarianza della spesa. Se prevede l'invarianza, non è automatico che la cifra sia data dalla media?

**PRESIDENTE.** Prego, senatore Perosino.

**MARCO PEROSINO.** Ho trovato molto interessante tutti i dati esposti. Penso che effettivamente la politica conta e conterà. Si vede già dai grafici laddove evidenziano certi tipi di spese nelle regioni come l'Emilia, la Toscana, che hanno fatto delle scelte politiche pluridecennali. Lì si vede una maggiore spesa con maggiori risultati. È una scelta politica, quindi la politica, lei l'ha detto, dovrà fare molta attenzione, capire e decidere per queste due questioni.

I LEP sono difficili da stabilire in questo ambito, a differenza del campo sanitario dove si possono stabilire tecnicamente. Qui siamo nel campo dell'opinabile, di quello che viene offerto, ma cambia molto anche da regione a regione. Ho visto dei dati. Il Molise è la regione che ha meno tempo pieno a scuola, ma il Molise in realtà è più rurale, se vogliamo, e il Lazio è quello che ha più tempo pieno perché ha più necessità. Quindi lì ci deve stare una certa differenza. I fabbisogni standard /spesa storica. Tutto presupporrebbe, secondo l'analisi, che poiché la spesa storica non può abbassarsi, poiché i fabbisogni standard e quindi il finanziamento del sistema dovrà aumentare, ci dovranno essere più soldi per mantenere la spesa storica e per elevarla a quelli che sono sotto, che hanno bisogno di aumentare i servizi. Non so se sarà possibile. Adesso abbiamo i 200 miliardi, quindi ce n'è per tutti. Come amministratore di un piccolo comune da tanto tempo, mi è piaciuto l'accento che ha fatto ai piccoli comuni. Ha detto che se un comune ha perso popolazione, i servizi essenziali li deve garantire, deve mantenere le strade. Quindi lì si potrebbe inserire il criterio della superficie, che, purché sembri banale, mi pare non sia mai stato tenuto in considerazione. Così si taglierebbe la testa al toro e alla fin fine, pur essendo tanti piccoli comuni, gli importi singoli non sono molto elevati, quindi non è un importo impossibile. Poi sulla questione Covid vi dico paradossalmente di non tenerne conto, sennò verranno abbassati i finanziamenti. Se un comune si è comportato bene, se nel periodo Covid è riuscito a economizzare delle spese, che sono quelle delle scuole, queste vengono poi ribaltate nella ripresa autunnale. In più, è vero che la rinegoziazione mutui è un debito futuro, ma io conto che quei debiti li dovrà pagare l'inflazione, se non li paga nessuno, però sono fondi; il ristoro del minore incassi dovrà essere rendicontato a giugno del 2021, ma speriamo di poterlo rendicontare. Io lo dico del mio comune, dico di guadagnarci, ma di trovare il sistema per starci abbondantemente dentro e giustificare le spese maggiori delle scuole

in quell'ambito, perché non sappiamo cosa ci chiedono le scuole. Quindi bisogna fare questi studi. Mi ricredo in parte, lo confesso. La Commissione è fatta apposta per questo. Quando arrivano i questionari SOSE, la ragioneria comincia a drizzare i capelli e dice: «Devo venire di sabato, poi come faccio a inserirli? Non riesco a collegarmi con tutto». Nel mio piccolo mi ritengo un amministratore solerte (aiuto la ragioneria a compilare), quindi li vedo quegli specchietti, essendo uguali in linea di massima per Milano come per Moncenisio, e probabilmente ce ne sono tanti che per i piccoli comuni potrebbero essere eliminati. Credo che proporre uno studio di questo tipo sia valido e che confrontarsi su questo sia tecnico, politico e intelligente. Credo che determini anche la possibilità di vedere la capacità politica nel medio periodo di fare delle scelte, di gestire la cosa pubblica.

PRESIDENTE. Grazie, senatore. Prego, onorevole Ruggiero.

FRANCESCA ANNA RUGGIERO. Grazie, presidente. Io vi ringrazio per averci portato questi dati e averci dato un quadro aggiornato rispetto all'anno scorso. Vi voglio porre una domanda. Voi innanzitutto calcolate il rapporto tra l'ammontare della spesa e il numero di prestazioni. Credo sia importante essere in possesso del numero della domanda. Nella mia regione, ad esempio, per alcuni servizi c'è una sorta di domanda sportello, se parliamo di servizi sociali per disabili. Chi prima arriva ha il servizio e l'ultimo non ha nulla. Se invece voi sapete quanti disabili ci sono, quanti bambini ci sono e quale sarebbe il servizio da offrire per tutti in egual misura, magari pensando anche a una contribuzione in base al valore ISEE (indicatore della situazione economica equivalente), potreste permetterlo a tutti in egual modo. Per quanto riguarda invece i rifiuti, è vero che la norma dice che tutti devono pagare al 100 per cento quello che producono, però abbiamo un costo in Italia a tonnellata di rifiuto che è molto differente da un comune all'altro. Questo anche perché molti comuni non hanno ancora attivato il ser-

vizio porta a porta, la differenziata non parte e abbiamo un abbandono di rifiuti nelle campagne che sono a carico poi dei cittadini che pagano le tasse. Quindi vorrei sapere, secondo voi, quale potrebbe essere il sistema migliore per permettere a tutti i comuni di avere la stessa efficienza di servizio per arrivare poi alla tariffazione puntuale del rifiuto, che permetterebbe veramente di pagare quello che effettivamente un cittadino ha prodotto. Per quanto riguarda invece il trasporto pubblico locale, vorrei sapere se voi avete dei dati che permettono di capire anche il flusso dei cittadini dalle abitazioni al lavoro, comunque ai punti cardini, almeno nei grandi capoluoghi di regione, e capire se il servizio viene effettivamente poi erogato in funzione delle necessità dei cittadini oppure se sono circolari che girano a vuoto, come ci sono nella mia città, che fanno un giro circolare ma che poi non vanno a intercettare i veri punti da raggiungere che servono ai cittadini, i quali poi sono costretti a utilizzare l'auto, a pagare le strisce blu. Questi sono dei costi che poi ovviamente non sono calcolati e che tolgono spazio al resto. Per quanto riguarda l'istruzione invece vorrei sapere se potessimo riuscire a calcolare anche i contributi, i famosi contributi facoltativi e obbligatori, chiesti dalle famiglie per pagare fotocopie, carta igienica e quant'altro, quindi riuscire ad avere veramente una mappa. In conclusione, io sono veramente felicissima perché da un anno e mezzo vedo che sia con la Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard sia con voi si sta dando uno *sprint* e speriamo quanto prima di arrivare all'obiettivo finale, quindi avere delle scadenze che ci porteranno poi ad avere un quadro più omogeneo e armonioso a livello nazionale. L'ultima cosa che volevo dire era se è possibile avere poi un approfondimento con voi anche in maniera informale, proprio perché loro hanno dovuto stringere molto questo intervento, per poter magari entrare nel dettaglio punto per punto. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Concludiamo con l'onorevole Martinciglio. Prego.

VITA MARTINCIGLIO. Grazie, presidente. Io volevo soffermarmi, semmai ce ne fosse bisogno, sull'importanza di una chiara individuazione dei LEP nel procedimento in generale di autonomia regionale, ma soprattutto vorrei che questa analisi venga estesa anche alle regioni a statuto speciale, perché da quello che vedo è finora un'analisi limitata soltanto alle regioni a statuto ordinario. Lo ritengo necessario anche perché credo che sia un elemento fondamentale per realizzare un reale raffronto e parlare realmente di termini di costi ed efficienza tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale, che sono comunque le due realtà presenti nella nostra nazione. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie. Prego, dottor Stradiotto.

MARCO STRADIOTTO, *responsabile analisi della finanza pubblica SOSE*. Relativamente al quesito del senatore Russo, la ricognizione è una cosa e l'applicazione dei fabbisogni è un'altra. L'applicazione dei fabbisogni prevede in via provvisoria la determinazione in assenza dei LEP, ma con la decisione politica sui LEP. Se noi presentassimo i fabbisogni standard con un livello medio dei servizi, io penso che la perequazione si fermerebbe dopo un minuto, nel senso che le lamentele dei comuni che offrono più servizi ci sarebbero e non è detto che i comuni che non hanno il servizio poi quel servizio lo erogherebbero, perché la questione del livello essenziale delle prestazioni è importante soprattutto in un sistema dove non è prevista la chiara destinazione delle risorse. Se vengono assegnate delle risorse a un comune, ma quel comune non fa i servizi sociali, non è che qualcuno può dire qualcosa. Se invece ci sono determinati LEP sì, perché a quel punto hai riconosciuto un diritto al cittadino, che a quel punto dice: « Siccome quel diritto mi spetta perché è definito per LEP, tu comune hai avuto i soldi e quindi ho diritto a quel servizio ». È fondamentale, perché se non si rischia di fare una ripartizione omogenea di risorse senza che poi ci siano i conseguenti servizi; quindi i livelli

senza le prestazioni sono fondamentali in questo. Per quanto riguarda il senatore Perosino, intanto ci fa piacere cogliere quello che lui ha detto sui risparmi di spesa, perché noi e la ragioneria al tavolo ci siamo trovati in difficoltà nel momento in cui i rappresentanti dei comuni dicevano che non c'è risparmio di spesa. Chi invece ha avuto esperienza diretta con le amministrazioni, parlando con i sindaci, con i ragionieri eccetera, obiettivamente sa che un po' di risparmio c'è. Bisogna vedere se poi quel risparmio dovrà essere speso nel caso in cui sull'istruzione non ci siano finanziamenti straordinari per la ripartenza, però è obiettivo che nei mesi di fermata delle scuole la spesa per il riscaldamento non c'è stata. Rispetto a questo, ci fa piacere anche la sua osservazione riferita proprio ai piccoli comuni. Le variabili che vogliamo inserire sono proprio la superficie del comune e i fabbricati, proprio perché legati ai fabbricati ci sono gli standard urbanistici, quindi strade e verde, e conseguentemente misura meglio di altri indicatori quella che è la necessità di manutenzione di quel borgo, anche se nel frattempo si è spopolato. Non so se mi sono spiegato. Questo è l'obiettivo, quindi cogliamo perfettamente le osservazioni del senatore. Per quanto riguarda le richieste dell'onorevole Ruggiero sui rifiuti, è vero, tant'è che l'attività che vi arriverà legata alla nuova metodologia sui rifiuti mostrerà chiaramente questo aspetto e mostrerà chiaramente come la presenza o non presenza degli impianti nei diversi territori comporti un diverso costo per il cittadino. Quello che però riscontriamo anno dopo anno è che sui rifiuti l'Italia sta migliorando da Nord a Sud. Ovviamente ci sono i comuni che da sempre sono capofila in senso positivo sia sulla differenziata sia sulla tariffazione puntuale. Su questo ci rendiamo conto che il fatto che il pagamento sia diretto, ossia che il cittadino abbia la diretta percezione di quello che spende il comune e quello che paga, è un buon strumento per migliorare il servizio, tant'è vero che i servizi migliori noi li riscontriamo nei comuni dove c'è la tariffazione puntuale, proprio perché il cittadino controlla direttamente sia quello

che paga e sia il servizio che viene erogato. Quindi in questo senso è colto dal meccanismo di stima. Come ho ripetuto prima, sui rifiuti il meccanismo di stima dei fabbisogni standard non influisce sulla perequazione, quindi sullo spostamento di risorse fra comuni. Per quanto riguarda il TPL (Trasporto pubblico locale), ci sono grosse difficoltà, innanzitutto informative. Il MIT (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) ha messo in piedi un osservatorio da alcuni anni. Loro partono raccogliendo i dati direttamente dalle aziende che svolgono il servizio; noi raccogliamo i dati dai comuni. Mettendo insieme il tutto, siamo riusciti pian piano, anno dopo anno, ad avere un quadro abbastanza preciso, che però non riesce ad arrivare al dettaglio dell'informazione che lei ci ha chiesto. Se gli autobus sono pieni o vuoti non siamo in grado di dirlo dalle informazioni che abbiamo, ma cogliamo esattamente che oltre alla quantità c'è una questione di qualità. Ma questo riguarda un po' tutti i servizi e questo fa parte del lavoro che dovremo fare nel corso dei prossimi anni. Per quanto riguarda l'istruzione, quella parte di contribuzione degli utenti va fuori dai nostri radar perché noi guardiamo i bilanci dei comuni e normalmente queste sono risorse che sono tratteneute dalle direzioni didattiche. Quindi quella cosa noi non la vediamo. La contribuzione degli utenti per le fotocopie non entra normalmente nelle casse del comune e quindi è fuori dai nostri radar che noi ovviamente riusciamo a monitorare attraverso i questionari di cui parlava prima il senatore Perosino. A proposito, i questionari sono uno strumento per capire, perché altrimenti non riusciremmo a darvi poi tutte queste informazioni. Sappiamo che sono complicati. Negli anni abbiamo tentato anche di migliorarli sempre di più e di semplificarli. Rispetto a questo, l'obiettivo è poi di riconsegnare il dato che viene fornito dai comuni e in questo OpenCivitas secondo noi è uno strumento ideale perché il sindaco, il funzionario comunale, ma anche il cittadino possono avere l'opportunità di verificare come vengono spese le risorse nel proprio comune e soprattutto confrontarsi con quello che succede nei

comuni vicini o non vicini. Questo è fondamentale perché possono essere individuate delle *best practice* da seguire e magari dei comuni che obiettivamente su quel servizio o su quella determinata funzione riescono a essere più efficaci di altri. Infine, rispetto all'ultima domanda dell'onorevole Martinciglio, confermo che la norma prevede in modo esplicito (sia la legge n. 42 che il decreto-legge n. 216) che in prospettiva tutti i comuni e tutte le regioni siano sottoposti ai fabbisogni standard e all'analisi dei dati, ma non per questioni perequative, cioè indipendentemente dalle questioni legate alla perequazione dove sappiamo che per le regioni a statuto speciale c'è una normativa a parte, ma soprattutto per avere un punto di riferimento statistico. Da questo punto di vista, i primi dati che noi otteniamo dai comuni della Sicilia ci mostrano che intanto alcuni pregiudizi che un po' tutti ci eravamo costruiti sono sbagliati, ossia quell'idea di immaginare che, per esempio, in alcune regioni i comuni spendano tanti soldi. Non è così, non è sempre così. Anche quella è una situazione a macchia di leopardo. Magari ci si accorge che in alcune regioni si spende poco in funzioni importanti come l'istruzione o come il sociale e si spende di più sugli affari generali, ma nel complesso la spesa non è fuori scala. Può essere che, inserendo questi dati in OpenCivitas, ad esempio, i cittadini arrivino a pensare che

il proprio comune spenda come il comune vicino complessivamente, ma dia meno servizi sociali. Magari il fiato sul collo del cittadino può spingere quegli amministratori a fare meglio e a modificare le proprie politiche. Noi riteniamo che i dati creino valore. In questo caso i dati che noi mettiamo a disposizione hanno questo obiettivo, ossia poter dare valore al lavoro che facciamo e soprattutto al lavoro che fanno le amministrazioni locali, perché in questo modo riuscirebbero a dimostrare in modo trasparente quello che fanno e, eventualmente, anche se c'è qualche pecca. Le cose son fatte anche per migliorarsi.

**PRESIDENTE.** Grazie al dottor Stradiotto e al professor Atella. Sicuramente ci sarà ancora bisogno – nel prosieguo della nostra attività – di audire nuovamente la SOSE e approfondire alcuni aspetti che oggi, per evidenti ragioni, sono stati solo accennati. Organizzeremo altre audizioni. Vi ringrazio molto. Dispongo che la documentazione prodotta sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9,40.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 29 giugno 2021*

---

ALLEGATO

# AUDIZIONE DELLA COMMISSIONE BICAMERALE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

22 luglio 2020

**sosè** 

# AGENDA

- 1.** Analisi delle prestazioni erogate nelle Regioni a Statuto Ordinario e dei relativi costi (D.Lgs 68/2011)
- 2.** Aggiornamento metodologico e aggiornamento dati dei Fabbisogni Standard comunali per l'annualità 2021
- 3.** Indicatori di impatto della crisi covid sugli enti territoriali

## LE NORME DI RIFERIMENTO PER LA RICOGNIZIONE DEI LEP

### Art. 117 comma 2, lettera m), Costituzione → Livelli Essenziali delle Prestazioni

Lo Stato ha legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

### Art. 13 D.gs 68/2011 → Attività previste

- ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni effettivamente garantiti nelle RSO e dei relativi costi, al fine di supportare la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie diverse dalla sanità;
- la metodologia da adottare è quella utilizzata per la determinazione dei fabbisogni standard comunali.

### Art. 14 D.lgs 68/2011 → Spese oggetto di ricognizione per determinazione LEP

Le spese relative alle funzioni ricadenti nell'ambito di azione dell'art.117, comma 2, lettera m), della Costituzione sono:

- Sanità;
- Assistenza;
- Istruzione;
- Trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale.

La ricognizione è stata effettuata in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi del CINSEDO;



# L'APPROCCIO SEGUITO DA SOSE

Le regioni sono considerate come ambito territoriale e non come livello di governo



1.

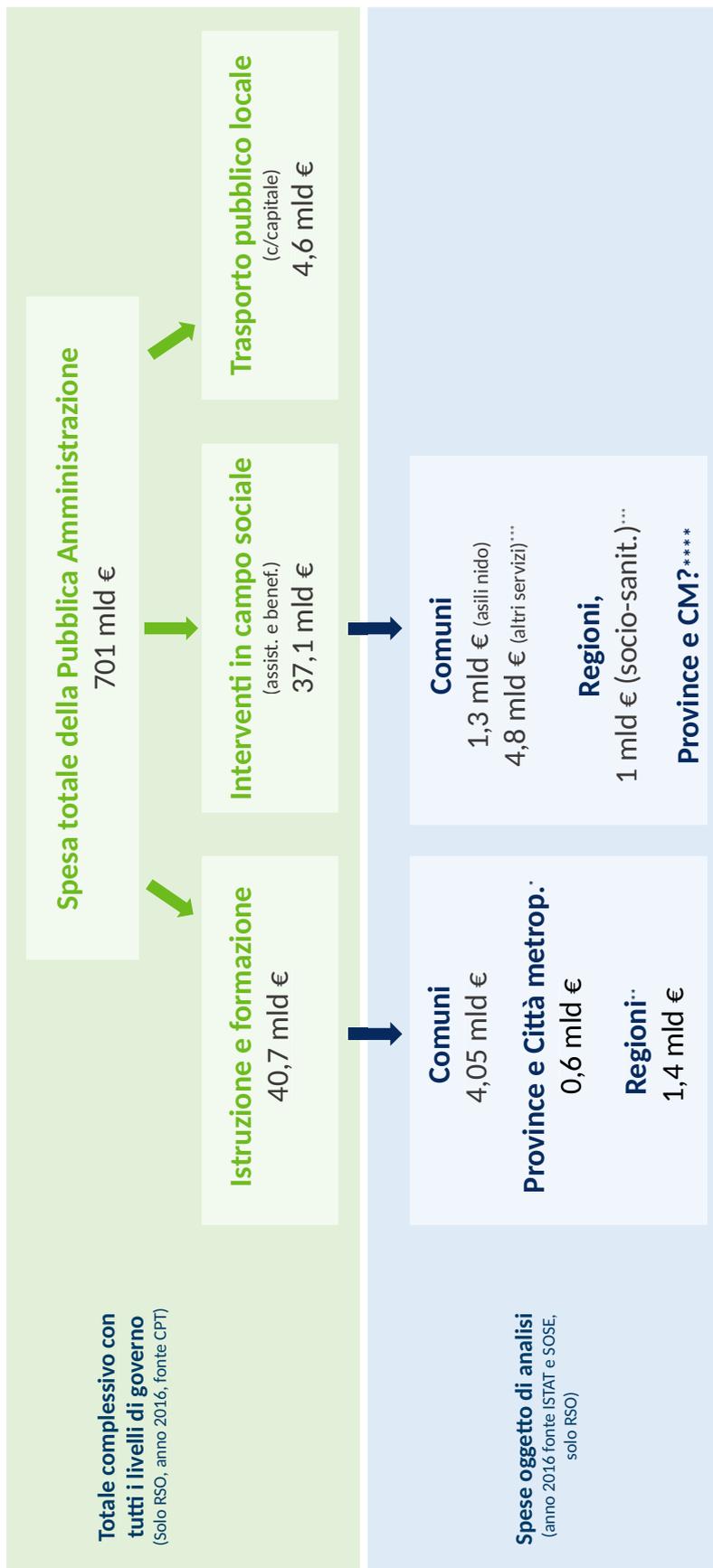
**ANALISI DELLE PRESTAZIONI EROGATE NELLE REGIONI  
A STATUTO ORDINARIO E DEI RELATIVI COSTI  
(D.LGS 68/2011)**

**SOS** 

ANALISI DELLA SPESA

SOSe 

## SPESA 2016 - ANALISI GENERALE



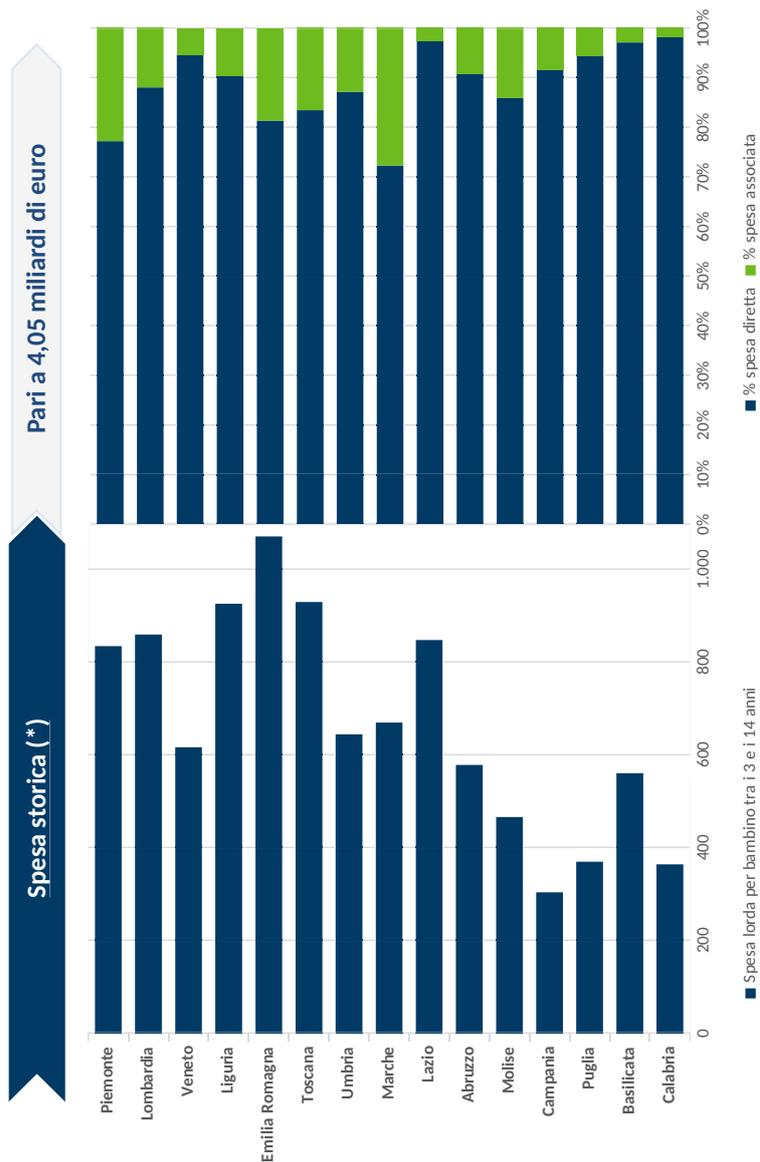
\*Fonte Certificati consuntivi 2016

\*\*Fonte bilanci regionali BDAP

\*\*\* Fonte: ISTAT 2016

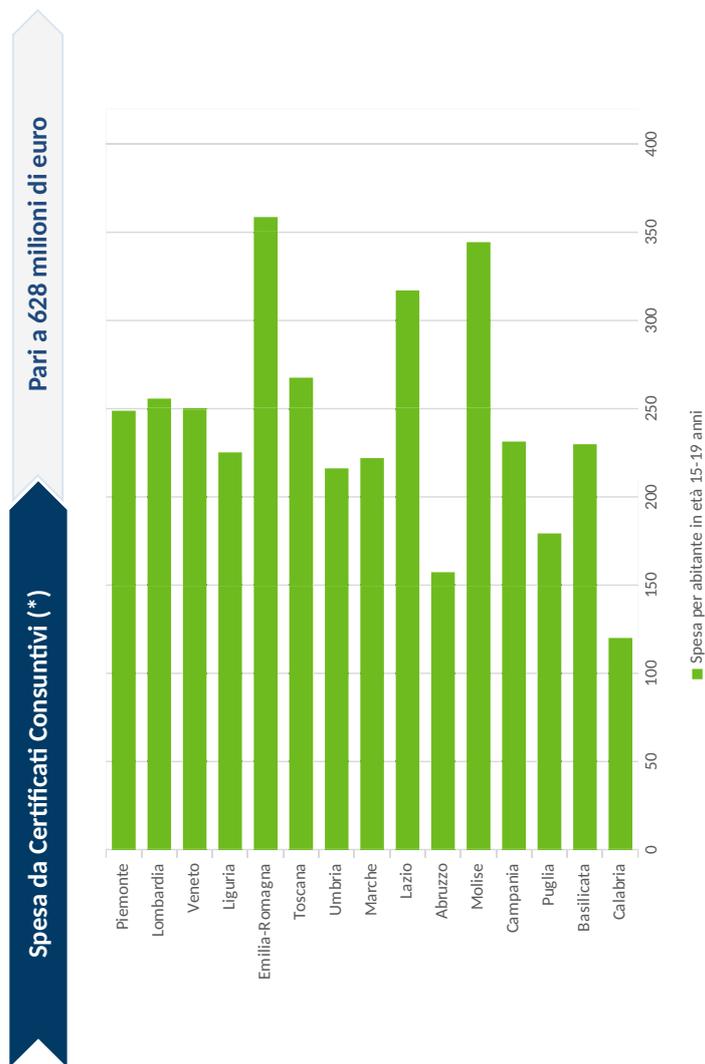
\*\*\*\* Spesa Audiolesi

## SPESA ISTRUZIONE – COMUNI (SERVIZI COMPLEMENTARI)



(\*) Per spesa storica si intende l'ammontare effettivamente speso dal comune in un anno per l'offerta dei servizi ai cittadini al lordo della contribuzione degli utenti e degli interessi passivi. Fonte: SOSE 2016.

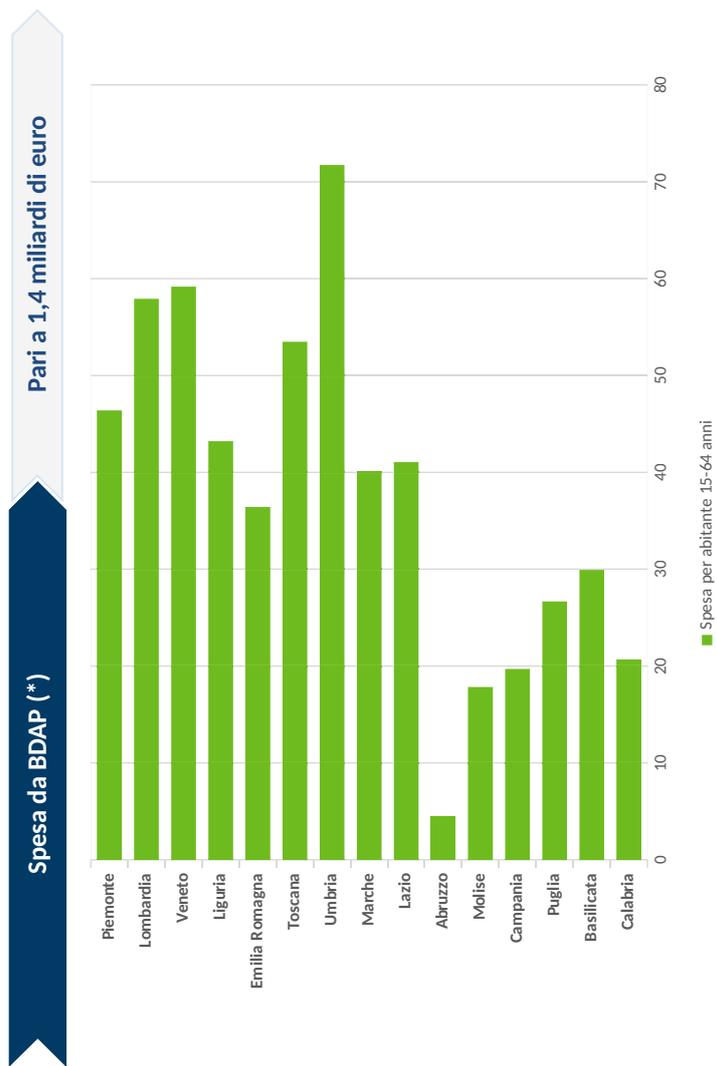
## SPESA ISTRUZIONE – PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE (SERVIZI COMPLEMENTARI)



(\*) Si intende la spesa corrente impegnata per Istruzione e diritto allo studio (totale missione 4) al netto degli interessi passivi, delle altre spese per redditi da capitale e dei rimborsi e poste correttive delle entrate.

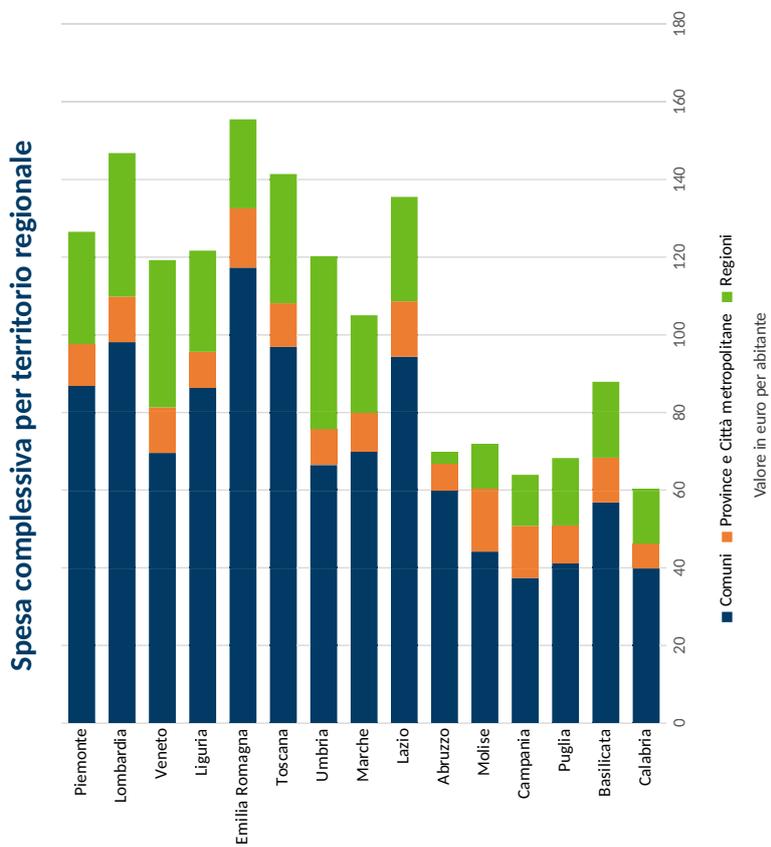
Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati Consumitivi 2016.

## SPESA ISTRUZIONE – REGIONI (FORMAZIONE PROFESSIONALE)

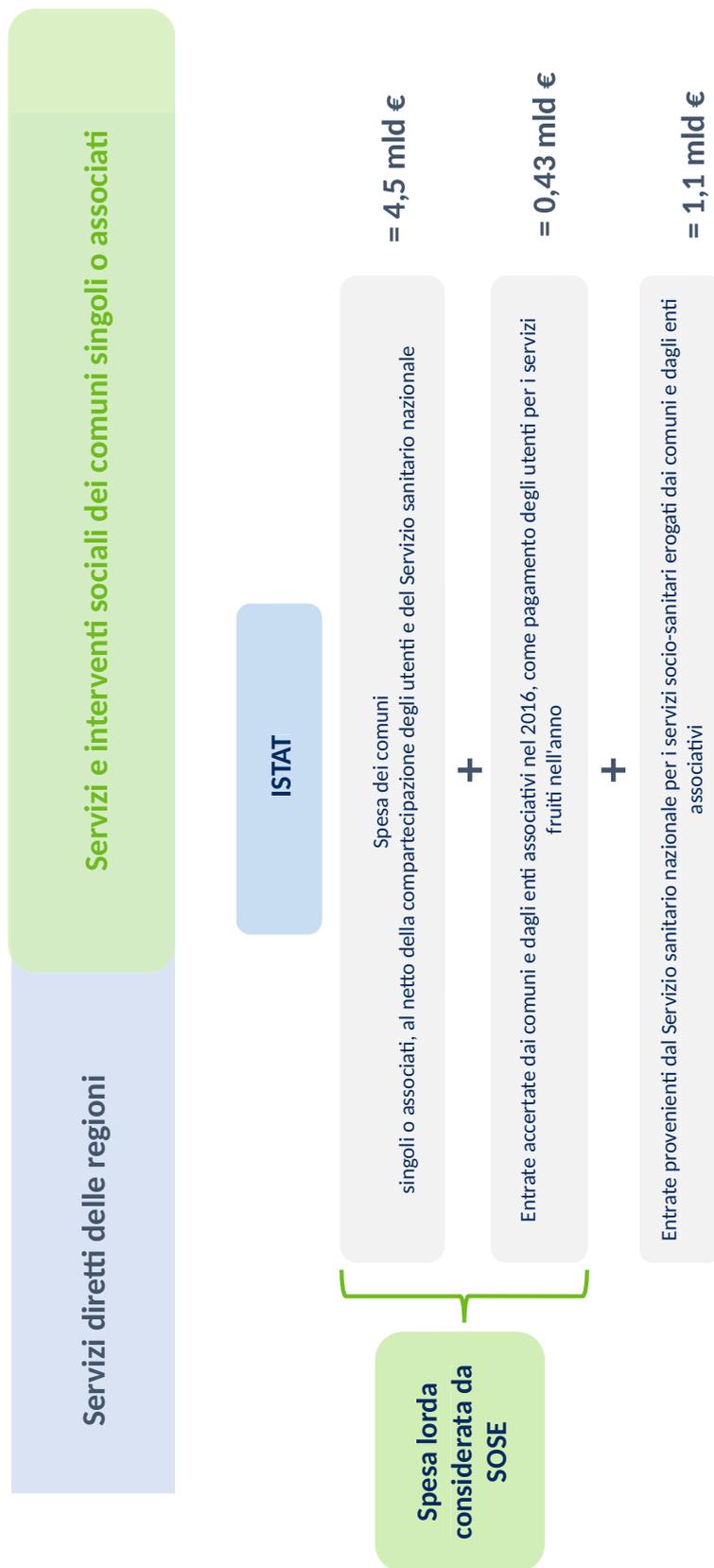


(\*) Si intende la spesa corrente impegnata per Istruzione e diritto allo studio (totale missione 4) al netto degli interessi passivi, delle altre spese per redditi da capitale e dei rimborsi e poste correttive delle entrate.  
Fonte: Ministero dell'Interno, BDAP 2016.

**SPESA ISTRUZIONE – SPESA COMPLESSIVA**



## SPESA SERVIZI SOCIALI (ESCLUSI ASILI NIDO)

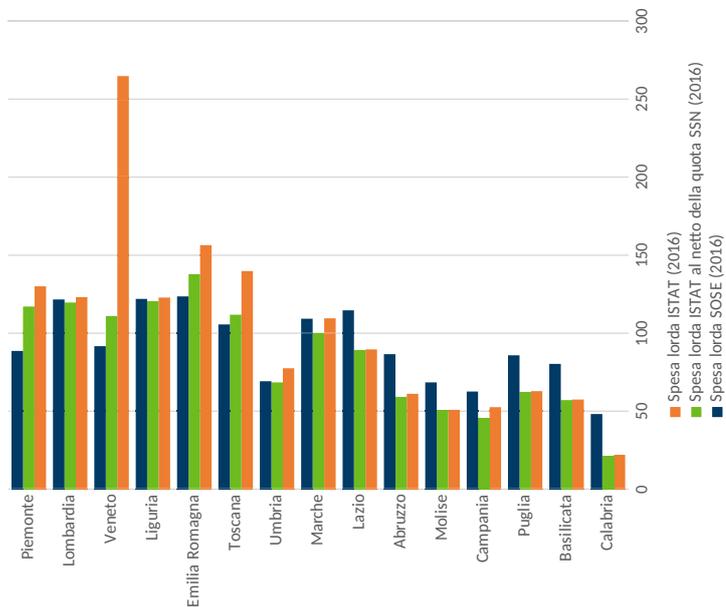


I dati si riferiscono alla Spesa dei comuni singoli o associati per tutti i servizi e gli interventi sociali ad esclusione del Servizio di Asili Nido.

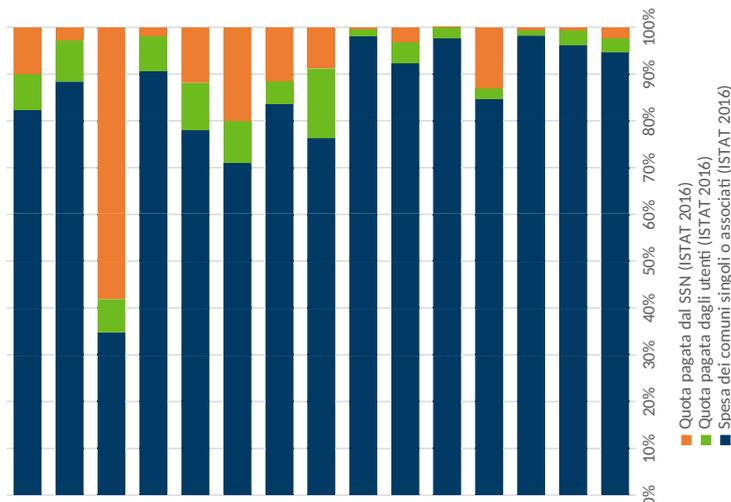


**SPESA SERVIZI SOCIALI (ESCLUSI ASILI NIDO)**

**Spesa SOSE vs spesa ISTAT**

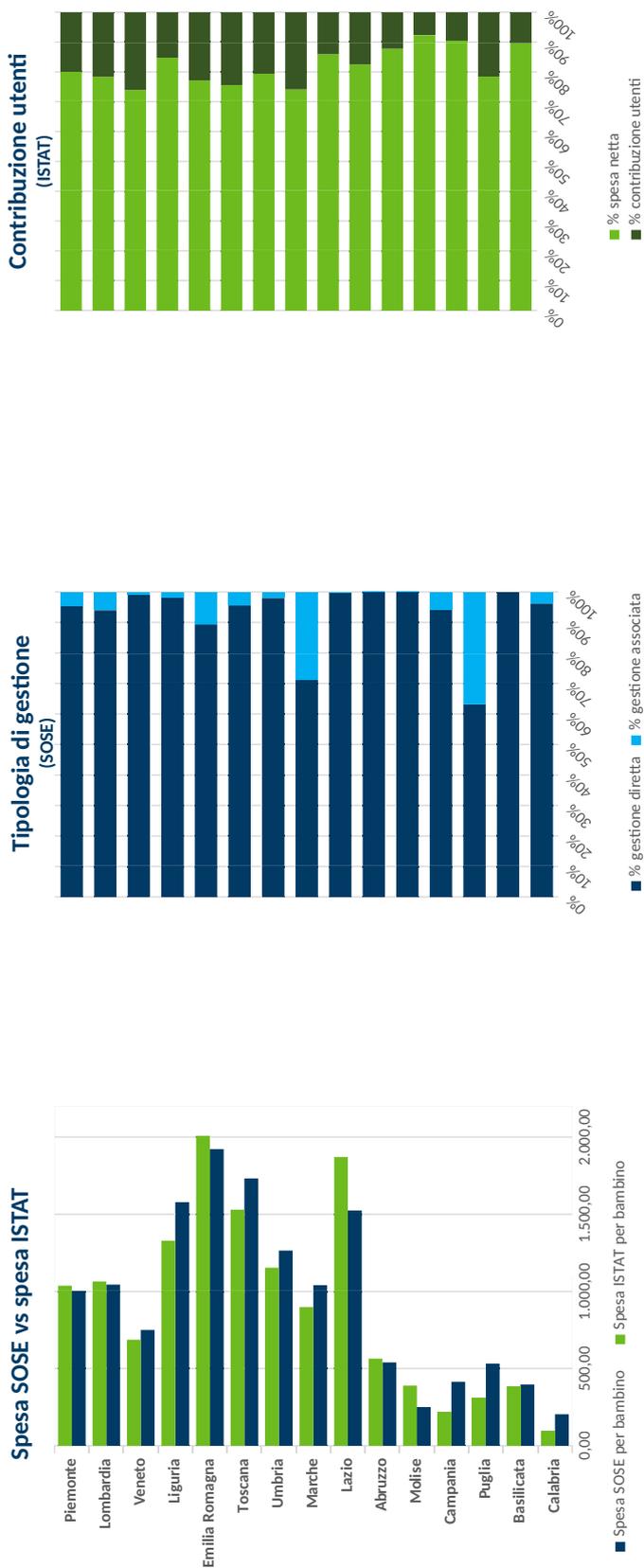


**Composizione spesa ISTAT**



# SPESA ASILI NIDO

Spesa storica (\*)      Pari a 1,3 miliardi di euro



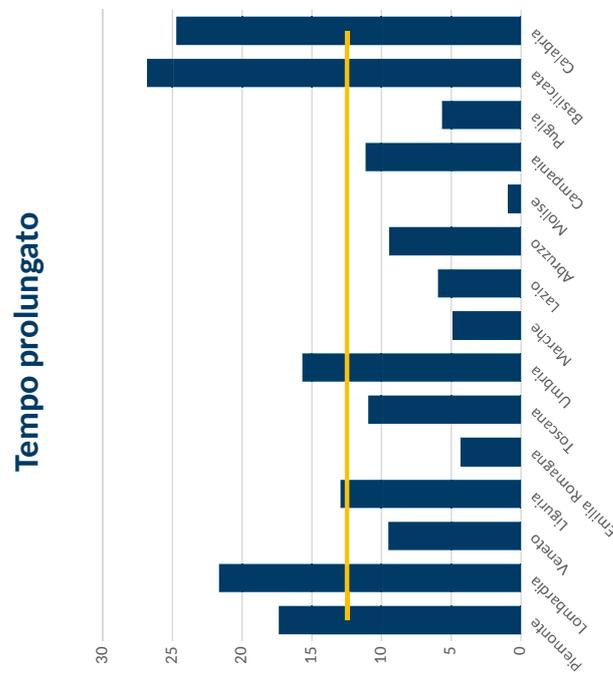
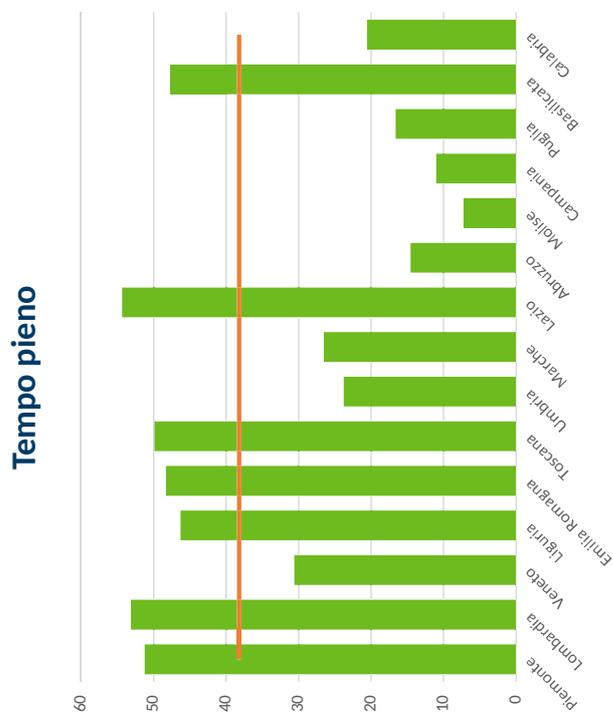
(\*) Per spesa storica si intende l'ammontare effettivamente speso dal comune in un anno per l'offerta dei servizi ai cittadini al lordo della contribuzione degli utenti e degli interessi passivi. Fonte: SOSE 2016. I bambini presi a riferimento per rapportare la spesa sono quelli in età compresa tra 0 e 2 anni



# RILEVAZIONE DELLE PRESTAZIONI EROGATE



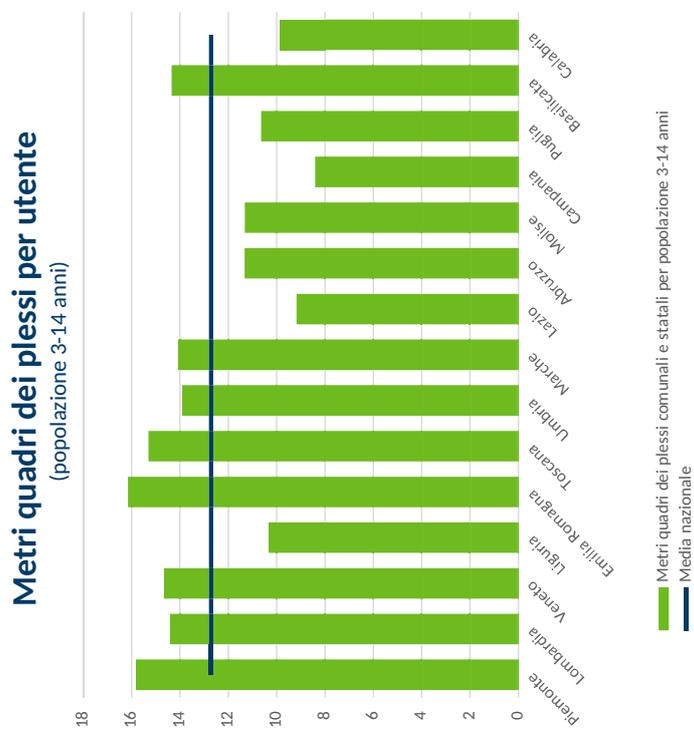
**ANALISI DELLE PRESTAZIONI (ISTRUZIONE – COMUNI)**



Fonte: MIUR 2016



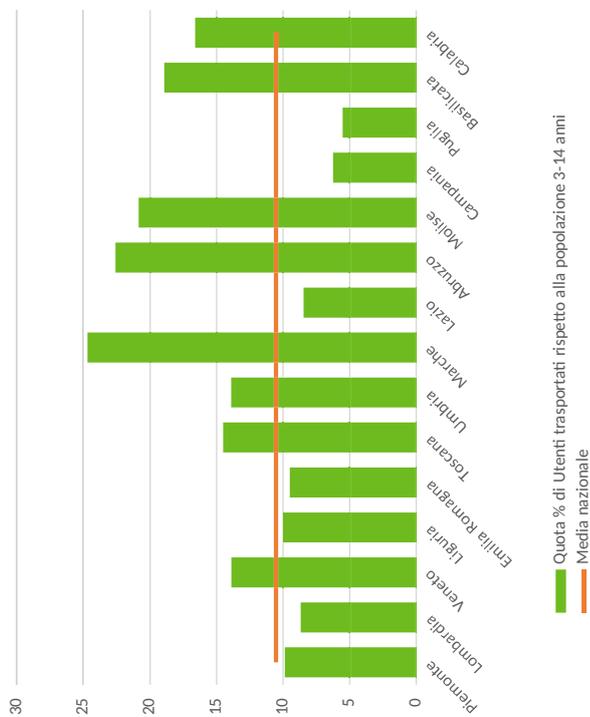
## ANALISI DELLE PRESTAZIONI (ISTRUZIONE – COMUNI)



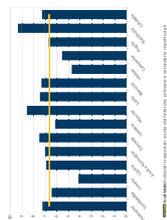
Fonte: SOSE, ISTAT 2016

## ANALISI DELLE PRESTAZIONI (ISTRUZIONE – COMUNI)

### Trasporto scolastico



### Trasporto disabili

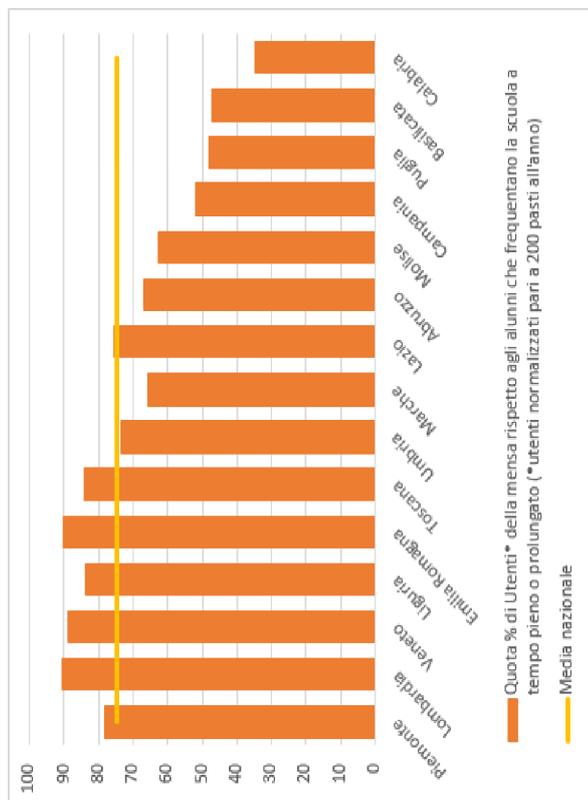


Fonte: SOSE, MIUR ISTAT 2016

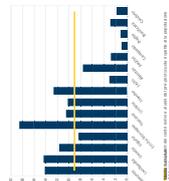


## ANALISI DELLE PRESTAZIONI (ISTRUZIONE – COMUNI)

### Mensa scolastica



### Centri estivi e pre-post scuola

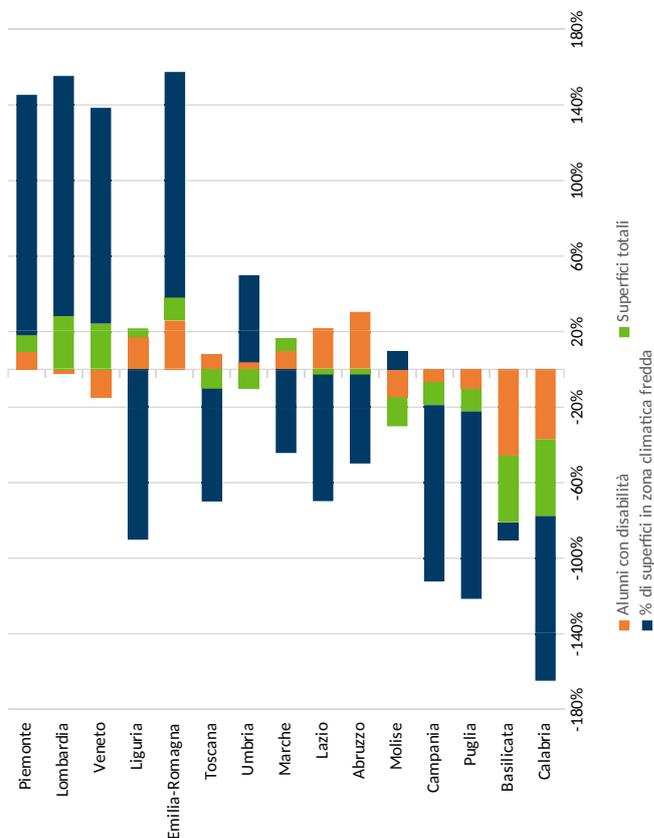


Fonte: SOSE, MIUR ISTAT 2016



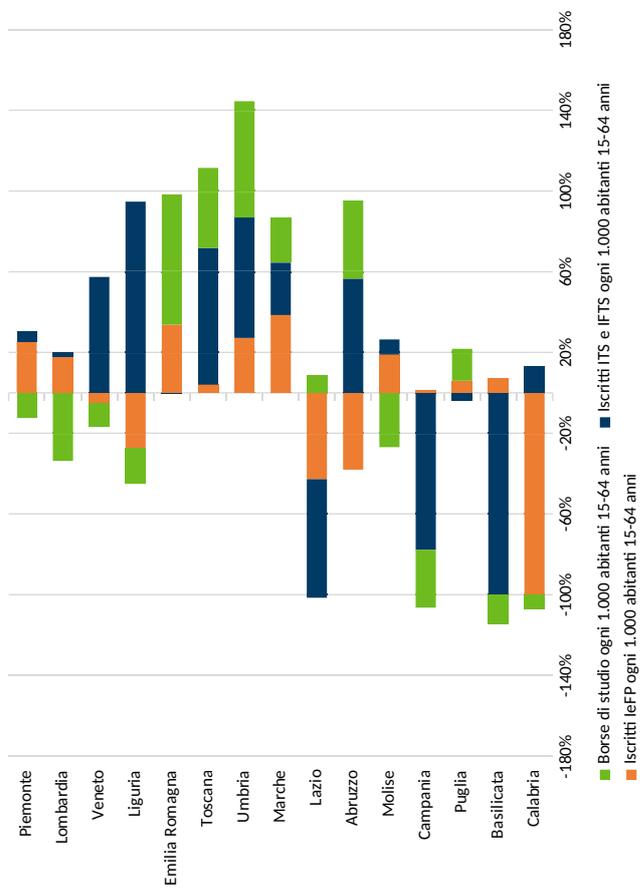
## ANALISI DELLE PRESTAZIONI (ISTRUZIONE – PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE)

Regione	Scuole secondarie statali di II grado – MIUR (2015)	Numero di alunni con disabilità per scuola secondaria statale di II grado – MIUR (2015)	Media ponderata per scuola statale di II grado della superficie totale in mq degli edifici scolastici - CP01U (2014)	Media ponderata per scuola statale di II grado della % di mq in zona climatica fredda (E e F) - CP01U (2014)
Media nazionale RSO	5.100	9,67	4.699,57	44,00



## ANALISI DELLE PRESTAZIONI (ISTRUZIONE – REGIONI)

Regione	Istruzione e formazione professionale (leFP) - iscritti ogni 1.000 abitanti in età 15-64 anni (ISFOL 2016)	Istruzione tecnica superiore (ITS) e Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) - iscritti ogni 1.000 abitanti in età 15-64 anni (INDIRE 2016)	Sostegno al diritto allo studio tramite erogazione di borse di studio - numero di borse concesse ogni 1.000 abitanti in età 15-64 anni (MIUR 2016)
Media nazionale RSO	7,39	0,13	3,32



## ANALISI DELLE PRESTAZIONI (SERVIZI SOCIALI – ESCLUSI GLI ASILI NIDO)

**Necessità di calcolare un indicatore composto a partire dagli utenti elementari, al fine di rendere analizzabile in modo omogeneo il livello dei servizi erogati**

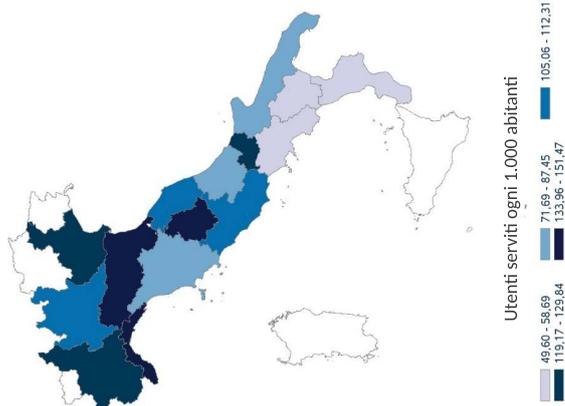
Per ogni “target” di utenza è stato stimato un peso in base al costo marginale stimato attraverso una funzione di costo lineare che mette in relazione la spesa storica della funzione sociale con i singoli “target”, i prezzi degli input e le variabili di contesto dell’offerta. Gli utenti elementari pesati diventano utenti equivalenti a partire dal target di riferimento «povertà, disagio adulti e senza dimora».

Famiglia e minori	0,42
Disabili	2,20
Dipendenze e salute mentale	4,39
Anziani	0,49
Immigrati e nomadi	1,19
<b>Povertà, disagio adulti e senza dimora</b>	<b>1,00</b>
Multiutenza	1,62

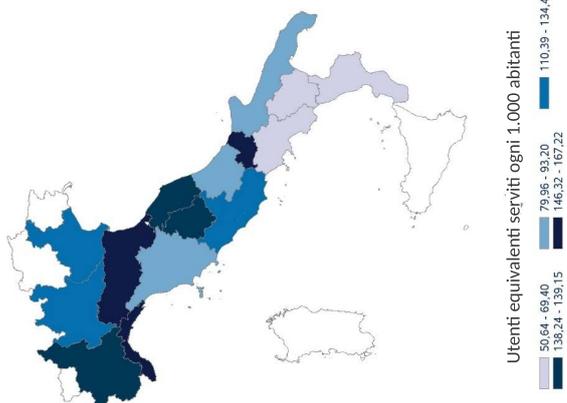
## ANALISI DELLE PRESTAZIONI (SERVIZI SOCIALI – ESCLUSI GLI ASILI NIDO)

Il sistema di pesatura non altera in maniera sostanziale la gradazione del livello dei servizi offerti, ma consente di confrontare le diverse regioni tenendo in considerazione anche parte della complessità insita in ciascuna tipologia di utenza

Livello complessivo dei servizi “non pesati”

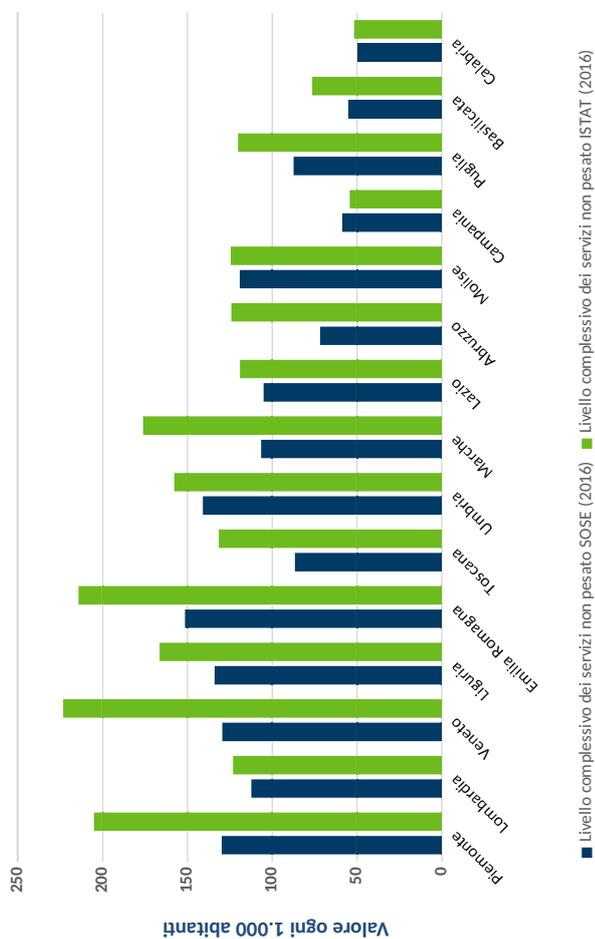


Livello complessivo dei servizi “pesati”



## ANALISI DELLE PRESTAZIONI (SERVIZI SOCIALI – ESCLUSI GLI ASILI NIDO)

**Livello complessivo dei servizi “non pesati”  
confronto tra dati SOSE e ISTAT**

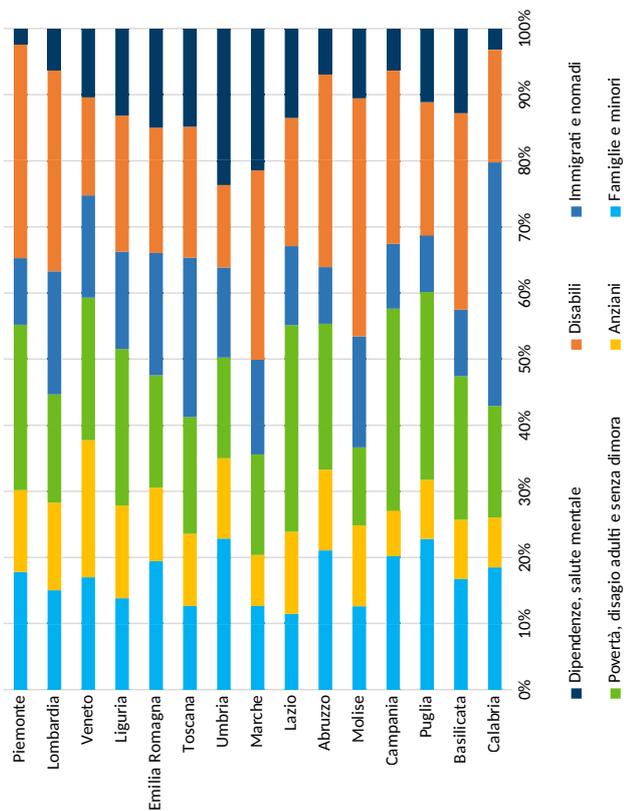


Come dal lato della spesa, anche dal lato degli utenti la rilevazione SOSE non comprende i fruitori dei servizi di matrice prettamente sanitaria o mista socio-sanitaria finanziati direttamente dal SSN.



**ANALISI DELLE PRESTAZIONI (SERVIZI SOCIALI – ESCLUSI GLI ASILI NIDO)**

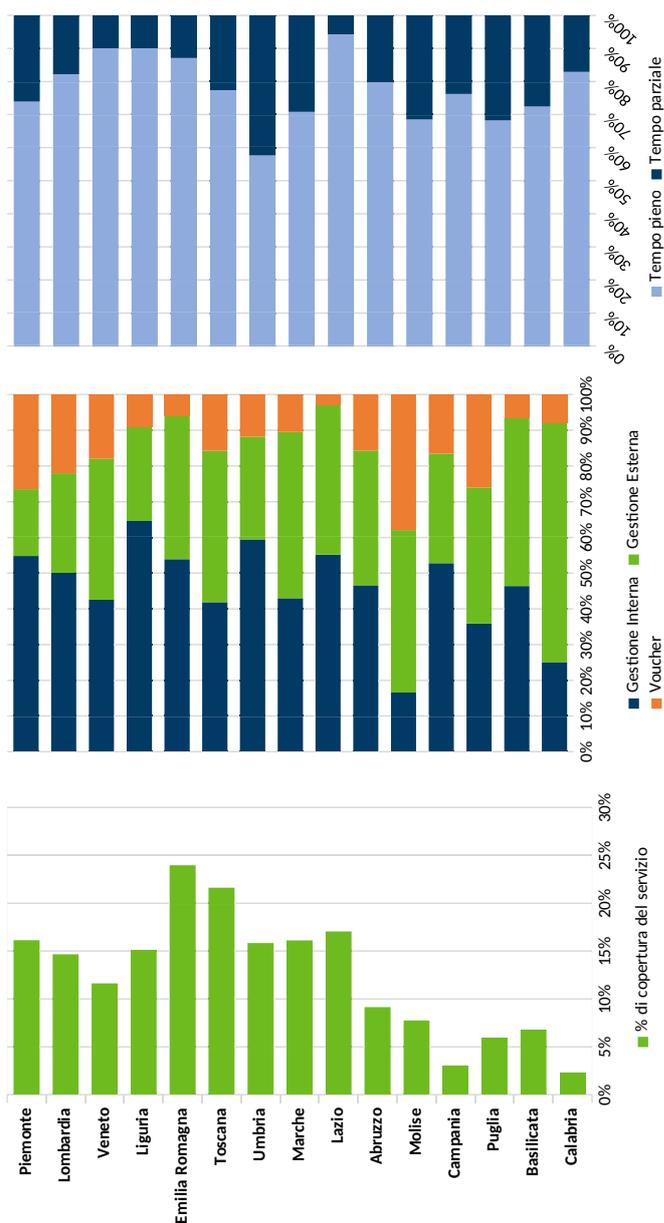
**Composizione dell'utenza per target basata sugli utenti equivalenti**



Fonte: SOSE 2016



## ANALISI DELLE PRESTAZIONI (ASILI NIDO)



La copertura del servizio è definita come la quota percentuale di bambini frequentanti Asili nido sulla popolazione residente in età 0-2 anni. Per bambini frequentanti Asili nido si intendono i bambini serviti a tempo pieno, a tempo parziale e numero totale di voucher emessi.

Fonte: SOSE 2016



**QUALI FUNZIONI/SERVIZI INCIDONO NEI DIRITTI  
CIVILI E SOCIALI CONSIDERATI DALLA LETTERA  
m) ART.117 DELLA COSTITUZIONE?**

**sos** 

**ISTRUZIONE (SERVIZI OGGETTO DI POTENZIALI LEP)****Livello di governo: Comuni****Utenza di riferimento: popolazione in età 3-14 anni**

Descrizione servizio	Livello del servizio media Italia	Contribuzione da parte degli utenti	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un LEP?	Se SI quale livello?
Tempo pieno (quota classi) *	38,21	NO	Molise	Lazio	SI/NO	?
Tempo prolungato (quota classi) *	12,48	NO	Molise	Basilicata	SI/NO	?
Metri quadri dei plessi (per popolazione 3-14 anni)	12,71	NO	Campania	Emilia Romagna	SI/NO	?
Trasporto scolastico (quota % di utenti trasportati su popolazione 3-14 anni)	10,54	SI	Puglia	Marche	SI/NO	?
Trasporto disabili (quota % utenti disabili trasportati scuola dell'infanzia, primaria e secondaria rispetto agli alunni disabili)	6,63	SI	Veneto	Basilicata	SI/NO	?
Mensa scolastica (quota % utenti della mensa rispetto alla popolazione 3-14 anni)	24,07	SI	Puglia	Toscana	SI/NO	?
Centri estivi pre-post scuola (quota % di utenti dei centri estivi e alunni del pre-post scuola rispetto alla popolazione 3-14 anni)	9,05	SI	Campania	Emilia Romagna	SI/NO	?

\* Eventuali LEP da definire con il MIUR

## ISTRUZIONE (SERVIZI OGGETTO DI POTENZIALI LEP)

**Livello di governo: Province e città metropolitana**  
**Utenza di riferimento: popolazione in età 15-19 anni**

Descrizione servizio	Livello del servizio media Italia RSO	Contribuzione da parte degli utenti	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un LEP?	Se SI quale livello?
Metri quadri dei plessi (per scuola statale secondaria di secondo grado)	4,669,57	NO	Calabria	Lombardia	SI/NO	?
Scuole in zona fredda (% di mq situati in zona climatica E o F)	44,00	NO	strettamente collegata alle condizioni geo-climatiche		NO	
Alunni disabili (per scuola statale secondaria di secondo grado)	9,67	NO	Basilicata	Abruzzo	SI/NO	?

**Livello di governo: regioni**  
**Utenza di riferimento: popolazione attiva (età 15-64 anni)**

Descrizione servizio	Livello del servizio media Italia RSO	Contribuzione da parte degli utenti	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un LEP?	Se SI quale livello?
Istruzione e formazione professionale (IeFP) - iscritti ogni 1.000 abitanti in età 15-64 anni	7,39	SI, in alcuni casi	Calabria	Marche	SI/NO	?
Istruzione tecnica superiore (ITS) e Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) - iscritti ogni 1.000 abitanti in età 15-64 anni	0,13	SI, in alcuni casi	Basilicata	Liguria	SI/NO	?
Sostegno al diritto allo studio tramite erogazione di borse di studio - numero di borse concesse ogni 1.000 abitanti in età 15-64 anni	3,32	NO	Lombardia	Emilia Romagna	SI/NO	?

\* Eventuali LEP da definire con il MIUR

**SERVIZI SOCIALI ESCLUSI GLI ASILI NIDO (TARGET OGGETTO DI POTENZIALI LEP)**

Livello di governo: Comuni

Utenza di riferimento: diversa per ciascun target

Descrizione Target	Contribuzione da parte degli utenti	Livello del servizio media Italia utenti/1.000 abitanti (fonte SOSE)	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un LEP?	Se SI quale livello?
Famiglia e minori	SI, in alcuni casi	26,74	Molise	Umbria	SI/NO	?
Disabili	SI, in alcuni casi	7,21	Calabria	Piemonte	SI/NO	?
Dipendenze e salute mentale	NO	1,66	Calabria	Umbria	SI/NO	?
Anziani	SI, in alcuni casi	17,49	Campania	Veneto	SI/NO	?
Immigrati e nomadi	NO	8,92	Campania	Emilia Romagna	SI/NO	?
Povertà, disagio adulti e senza dimora	NO	14,92	Molise	Lazio	SI/NO	?
Multiutenza	SI, in alcuni casi	28,09	Calabria	Molise	SI/NO	?

## ASILI NIDO (SERVIZI OGGETTO DI POTENZIALI LEP)

**Livello di governo: Comuni**  
**Utenza di riferimento: popolazione in età 0-2 anni**

Descrizione servizio	Livello del servizio media Italia % pop. 0-2 anni	Contribuzione da parte degli utenti	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un LEP?	Se SI quale livello?
Asilo Nido	13,29	SI	Calabria (2,27)	Emilia Romagna (23,98)	SI/NO	?
<b>Regione</b>	<b>SPESA STORICA OPENICIVITAS aggiornata al 20 ottobre 2019 (Mln)</b>	<b>Servizio storico % dei comuni con la presenza del servizio</b>	<b>Comuni a cui viene riconosciuto il un fabbisogno standard dopo standardizzazione *</b>	<b>Livello minimo dopo standardizzazione del livello minimo dei servizi % 0-2</b>	<b>Livello massimo dopo standardizzazione del livello massimo dei servizi % 0-2</b>	
Piemonte	99,3	26,46	100%	7,69	28,88	
Lombardia	262,5	63,72	100%	7,69	28,88	
Veneto	87,8	59,13	100%	7,69	28,88	
Liguria	48,6	34,04	100%	7,69	28,88	
Emilia Romagna	206,2	81,14	100%	7,69	28,88	
Toscana	143,9	77,06	100%	7,69	28,88	
Umbria	25	53,26	100%	7,69	28,88	
Marche	36,8	56,36	100%	7,69	28,88	
Lazio	220,8	35,19	100%	7,69	28,88	
Abruzzo	16,4	31,80	100%	7,69	28,88	
Molise	1,5	22,79	100%	7,69	28,88	
Campania	62,9	15,45	100%	7,69	28,88	
Puglia	50,5	53,88	100%	7,69	28,88	
Basilicata	4,8	22,90	100%	7,69	28,88	
Calabria	9,9	10,27	100%	7,69	28,88	
<b>TOTALE</b>	<b>1.276,9</b>	<b>44,17</b>	<b>100%</b>	<b>7,69</b>	<b>28,88</b>	

\* Rimangono fuori 51 comuni che hanno popolazione 0-2 pari a 0

## CONCLUSIONI IN MERITO ALLA DETERMINAZIONE DEI LIVELLI DELLE PRESTAZIONI



### Compiti del decisore politico:

**Cosa?**  
Individuare quali sono i servizi, nel campo del sociale e dell'istruzione, che incidono sui diritti sociali e civili degli individui

**Quanto?**  
Definire il livello dei servizi e della spesa di riferimento

**Chi?**  
Stabilire quale livello di governo deve garantire i diversi

**Quando?**  
Definire la progressione temporale entro la quale i LEP vanno a regime valutando la possibilità di fissare delle tappe intermedie con degli obiettivi di servizio.

### Compiti della parte tecnica:

• Fornire il supporto alla parte politica, attraverso l'utilizzo dei costi e dei fabbisogni standard per definire livello di spesa e livello dei servizi da garantire su tutto il territorio nazionale;

• Fornire supporto alla politica per definire quale livello di governo debba garantire il raggiungimento dei LEP nei diversi servizi.

2.

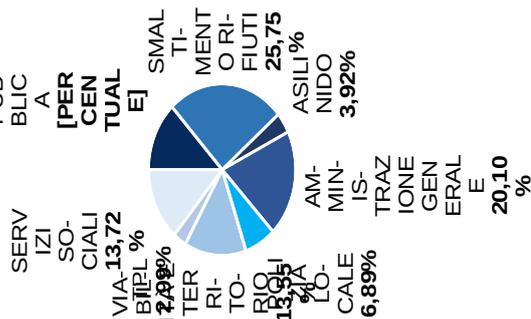
AGGIORNAMENTO METODOLOGICO E  
AGGIORNAMENTO DATI DEI FABBISOGNI  
STANDARD COMUNALI PER L'ANNUALITÀ 2021

SOSe 

## LA COMPOSIZIONE DEL COEFFICIENTE DI RIPARTO COMPLESSIVO FABBISOGNI STANDARD

	ANNO 2016	
	Valore pro capite 2016 (B)	Composizione 2016 %
ISTRUZIONE PUBBLICA	90,26	13,08%
SMALTIMENTO RIFIUTI	177,70	25,75%
ASILI NIDO	27,03	3,92%
AMMINISTRAZIONE GENERALE	138,76	20,10%
POLIZIA LOCALE	47,54	6,89%
VIABILITÀ E TERRITORIO	93,55	13,55%
TPL	20,63	2,99%
SERVIZI SOCIALI	94,73	13,72%
TOTALE	690,18	100,00%

Composizione Fabbisogno Anno 2016



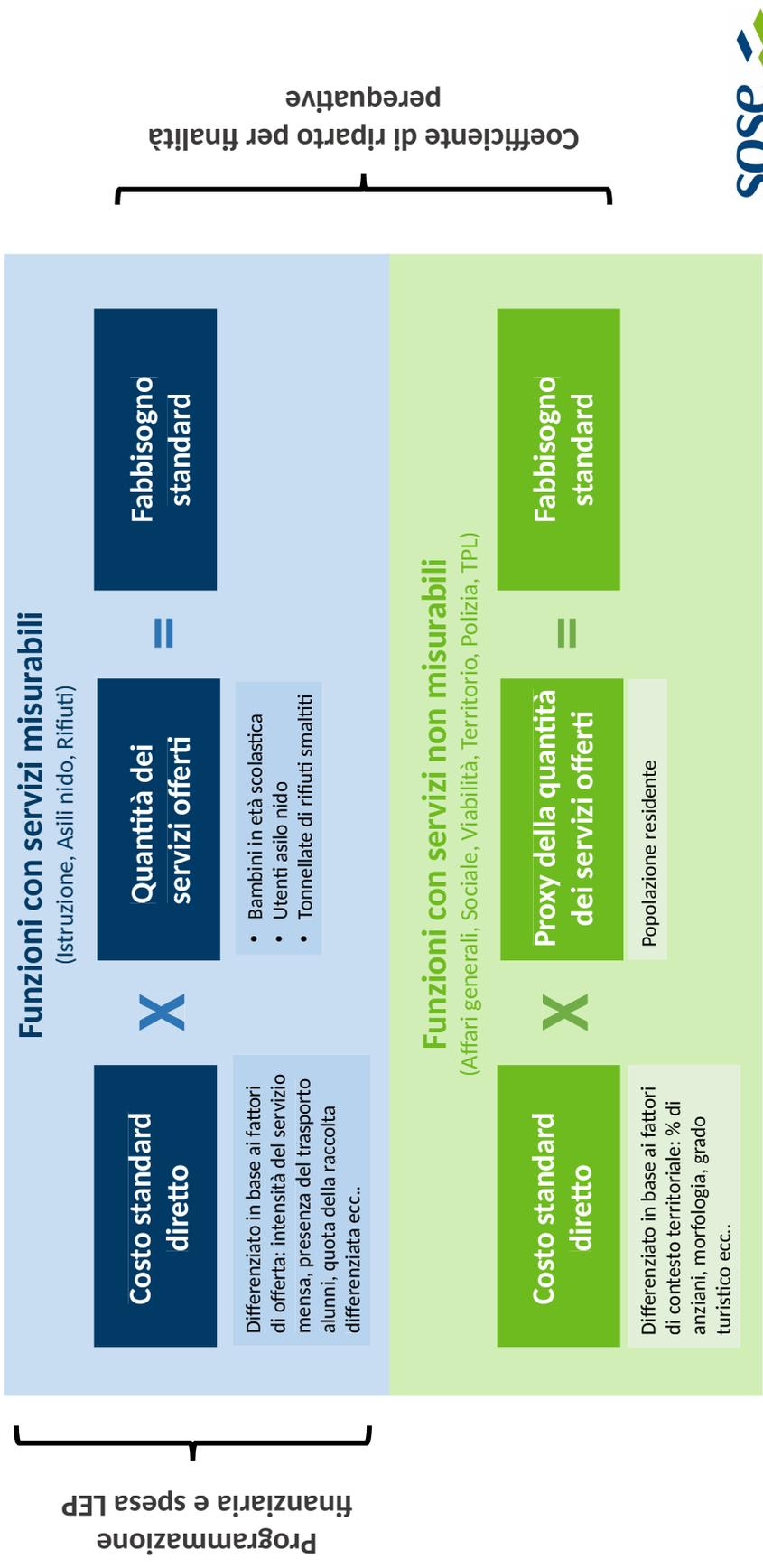
### Il coefficiente di riparto complessivo

I **fabbisogni standard (in euro)** di ogni singola funzione sono tramutati in **8 coefficienti di riparto** e poi aggregati in un unico coefficiente di riparto complessivo ottenuto come media ponderata dei singoli. La ponderazione avviene pesando ogni funzione in base al valore del fabbisogno standard complessivo (in euro)

- **70%** fabbisogno delle **funzioni generali**
- **35,45%** fabbisogno standard riproporzionato per il TPL



# IL CALCOLO DEI FABBISOGNI STANDARD COMUNALI



## LE DETERMINANTI DEI FABBISOGNI STANDARD APPROVATI NEL 2019

DETERMINANTI DEL FABBISOGNO STANDARD	Unità di misura	VALORE VARIABILI	PERCENTUALE VARIABILI
Tonnellate rifiuti prodotti	euro per abitante	131,96	20,4%
Popolazione oltre i 65 anni	euro per abitante	94,48	14,6%
Immobili	euro per abitante	44,25	6,9%
Veicoli circolanti	euro per abitante	36,44	5,6%
Popolazione residente tra 3 e 14 anni	euro per abitante	32,42	5,0%
Raccolta differenziata	euro per abitante	31,40	4,9%
Addetti servizi alloggio e ristorazione	euro per abitante	27,97	4,3%
Asilo nido	euro per abitante	24,81	3,8%
Popolazione tra 15.000 e 500.000 abitanti	euro per abitante	18,27	2,8%
Utenti mensa scolastica	euro per abitante	16,02	2,5%
Unità locali	euro per abitante	14,58	2,3%
Popolazione tra 5.500 e 15.000 abitanti	euro per abitante	14,21	2,2%
Diseconomie di scala	euro per abitante	11,50	1,8%
Superficie del comune	euro per abitante	10,99	1,7%
Popolazione tra 60.000 e 1.000.000 abitanti	euro per abitante	9,77	1,5%



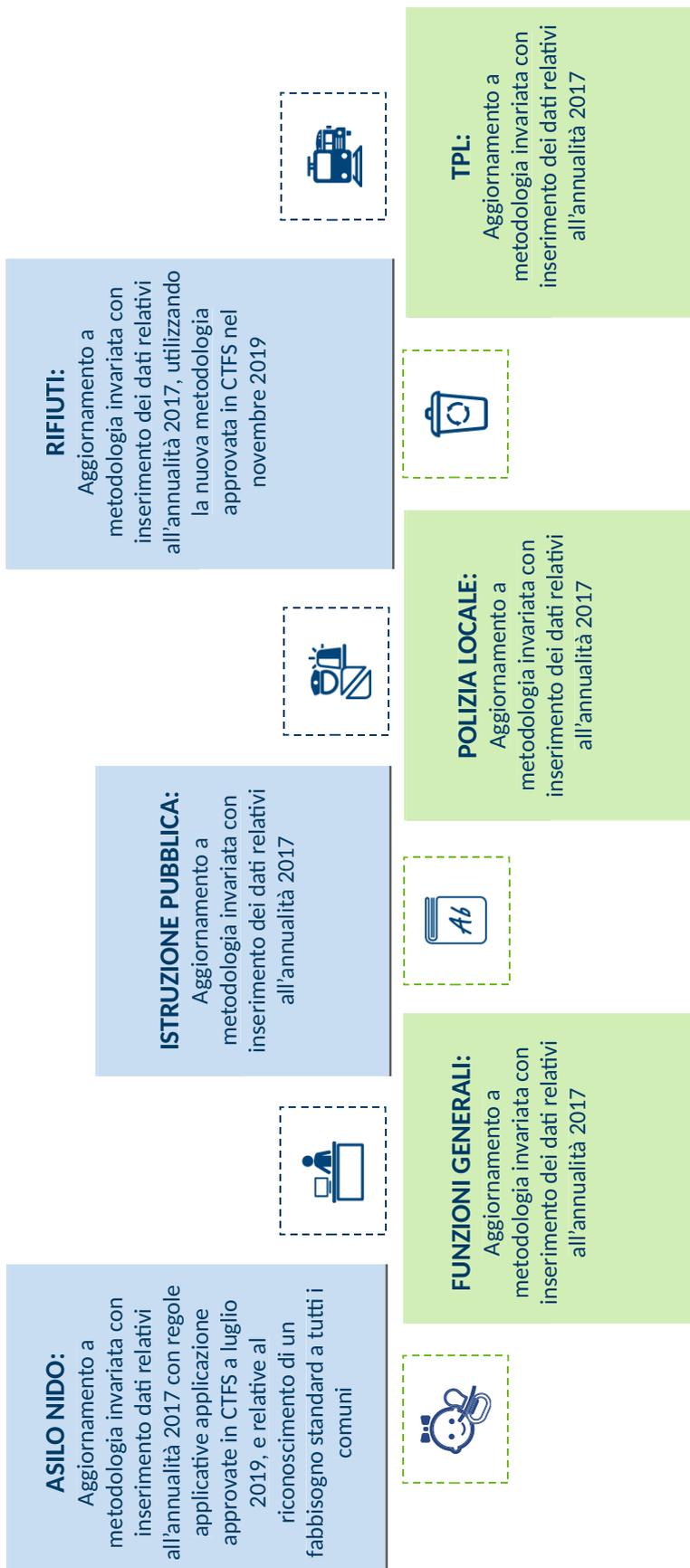
## LE DETERMINANTI DEI FABBISOGNI STANDARD APPROVATI NEL 2019

DETERMINANTI DEL FABBISOGNO STANDARD		Unità di misura	VALORE VARIABILI	PERCENTUALE VARIABILI
Incidenti stradali		euro per abitante	8,77	1,4%
Tipologie di utenti serviti - Servizi sociali		euro per abitante	8,47	1,3%
Stalli sosta a pagamento		euro per abitante	7,55	1,2%
Livello altimetrico		euro per abitante	7,07	1,1%
Costo locazioni immobiliari uso ufficio		euro per abitante	6,95	1,1%
Plessi comunali e statali		euro per abitante	6,50	1,0%
Addetti settori manifestazioni, servizi alloggio e ristorazione		euro per abitante	6,12	0,9%
Punti luce mantenuti		euro per abitante	6,01	0,9%
Distanza media dagli impianti di smaltimento		euro per abitante	5,92	0,9%
Comune litoraneo		euro per abitante	5,60	0,9%
Effetto regionale - Smaltimento rifiuti		euro per abitante	5,59	0,9%
Strade del comune		euro per abitante	5,02	0,8%
Utenti trasportati - Istruzione		euro per abitante	4,98	0,8%
Macro-area di intervento "Strutture" - Servizi sociali		euro per abitante	4,68	0,7%
Alunni disabili (infanzia, primaria, secondaria)		euro per abitante	4,24	0,7%

## LE DETERMINANTI DEI FABBISOGNI STANDARD APPROVATI NEL 2019

DETERMINANTI DEL FABBISOGNO STANDARD		Unità di misura	VALORE VARIABILI	PERCENTUALE VARIABILI
Mq plessi comunali e statali		euro per abitante	4,12	0,6%
Densità abitativa		euro per abitante	3,87	0,6%
Numero scuole		euro per abitante	3,82	0,6%
Presenze turistiche		euro per abitante	3,55	0,6%
Alunni disabili scuole comunali		euro per abitante	3,33	0,5%
Alunni scuola privata		euro per abitante	3,31	0,5%
Servizio di Polizia locale armata		euro per abitante	3,30	0,5%
Alunni scuola comunale		euro per abitante	2,58	0,4%
Mercati (giornate)		euro per abitante	2,40	0,4%
Indice di deprivazione socio-economica		euro per abitante	2,12	0,3%
Servizio di Polizia locale notturno		euro per abitante	2,07	0,3%
Arresti, reati, sequestri penali, TSO		euro per abitante	1,89	0,3%
Rischio sismico alto		euro per abitante	1,64	0,3%
Classi tempo pieno		euro per abitante	1,50	0,2%
Utenti centri estivi e alunni pre-post scuola		euro per abitante	1,02	0,2%

## AGGIORNAMENTO METODOLOGICO DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI



## OBIETTIVI DELLA NUOVA STIMA

- Cogliere i maggiori fabbisogni dei piccoli comuni
- Cogliere i maggiori fabbisogni dei comuni turistici
- Determinare le maggiori risorse necessarie per garantire un riequilibrio del livello dei servizi sociali nei diversi territori
- Sterilizzare gli effetti determinati dall'appartenenza alle diverse regioni per il servizi sociali

## NUOVE METODOLOGIE:



### SOCIALE:

- ✓ Modello di tipo panel a due stadi
- ✓ Utilizzo degli stimatori di tipo panel (FE vs RE)
- ✓ Introduzione di una misura di intensità del servizio offerto e Introduzione delle dummy provinciali che verranno sterilizzate in fase applicativa
- ✓ Livello di servizi non omogeneo sul territorio nazionale e conseguente proposta di potenziamento delle risorse per garantire i maggiori servizi



### VIABILITÀ E TERRITORIO:

- ✓ Modello di tipo panel a due stadi
- ✓ Utilizzo degli stimatori di tipo panel (FE vs RE)
- ✓ Ipotesi di modifica del driver di riferimento (immobili e o superfici) e di inserimento di nuove variabili

3.

INDICATORI DI IMPATTO DELLA CRISI COVID  
SUGLI ENTI TERRITORIALI

SOSe 



## COME CAMBIA IL REDDITO NEI COMUNI ITALIANI AL MODIFICARSI DELLA CONGIUNTURA ECONOMICA?

La mappa del profilo reddituale dei Comuni è utile a capire le variazioni di reddito sul territorio, il numero di nuclei familiari in povertà e quindi stimare le variazioni di spesa dei comuni

**SOSC**

## ANALISI DI DUE TIPOLOGIE DI IMPATTO:



### IMPATTO SOCIO-SANITARIO

- indice di aggravio sanitario



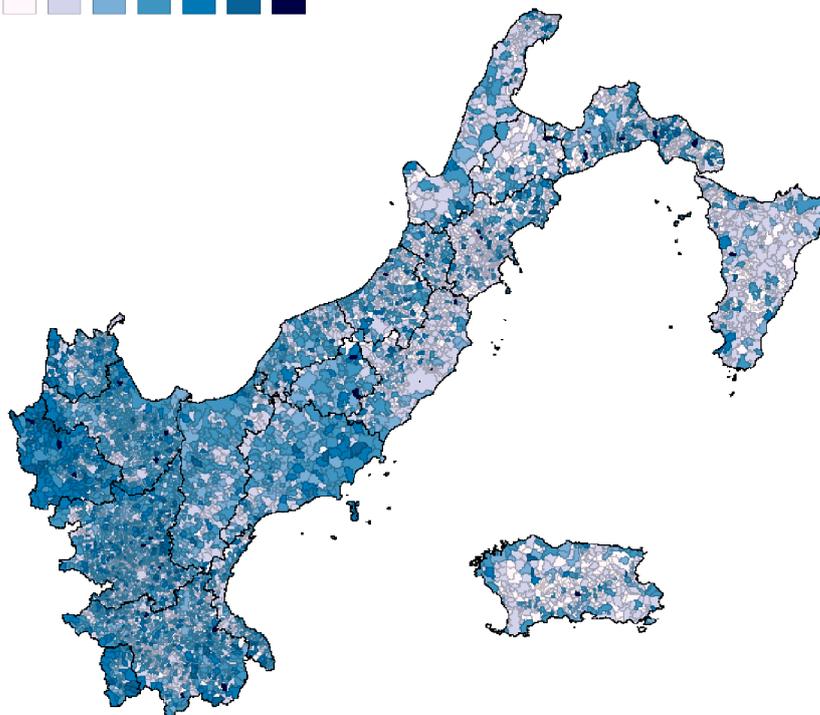
### IMPATTO ECONOMICO

- indice di deprivazione socio-economica
- reddito delle aziende e delle persone
- indice di variazione della spesa dei comuni



## REDDITO DELLE AZIENDE E DELLE PERSONE

Stima della variazione del reddito imponibile derivante da impresa, autonomi e lavoro dipendente privato



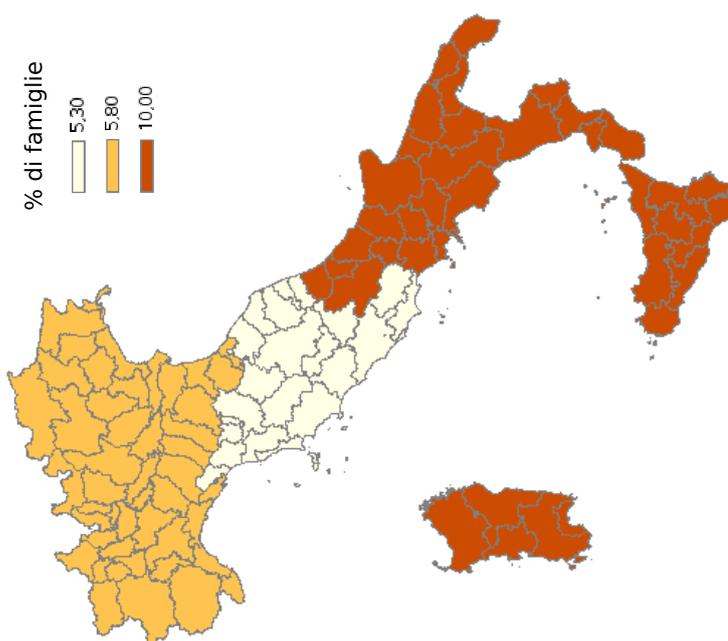
Riduzione media a livello nazionale:  
**8,19%**

Fonte: SOSE/MEF  
Elaborazioni: SOSE



## INDICE DI VARIAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA DEI COMUNI

Incidenza della povertà assoluta



Fonte: ISTAT, 2018  
Elaborazioni: SOSE

# RELAZIONE TRA REDDITO, TASSO DI INATTIVITÀ E INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA

RIDUZIONE REDDITO



+1,09%  
per ogni punto % in meno di  
reddito

AUMENTO TASSO DI INATTIVITÀ

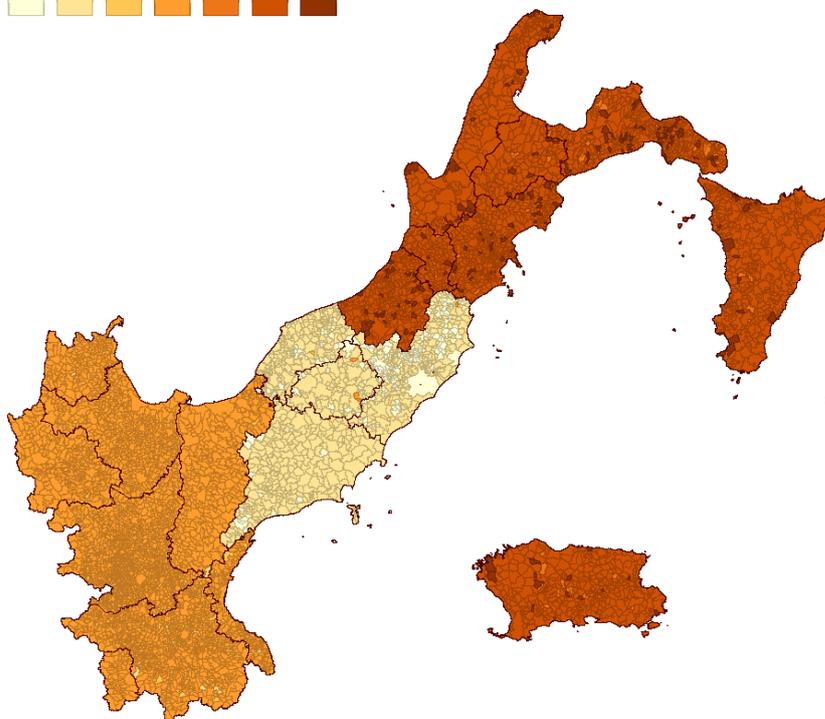


+0,35%  
per ogni punto % in più del tasso  
di inattività

Tramite le relazioni individuate è possibile stimare l'incremento degli utenti potenziali dei servizi di contrasto alla povertà

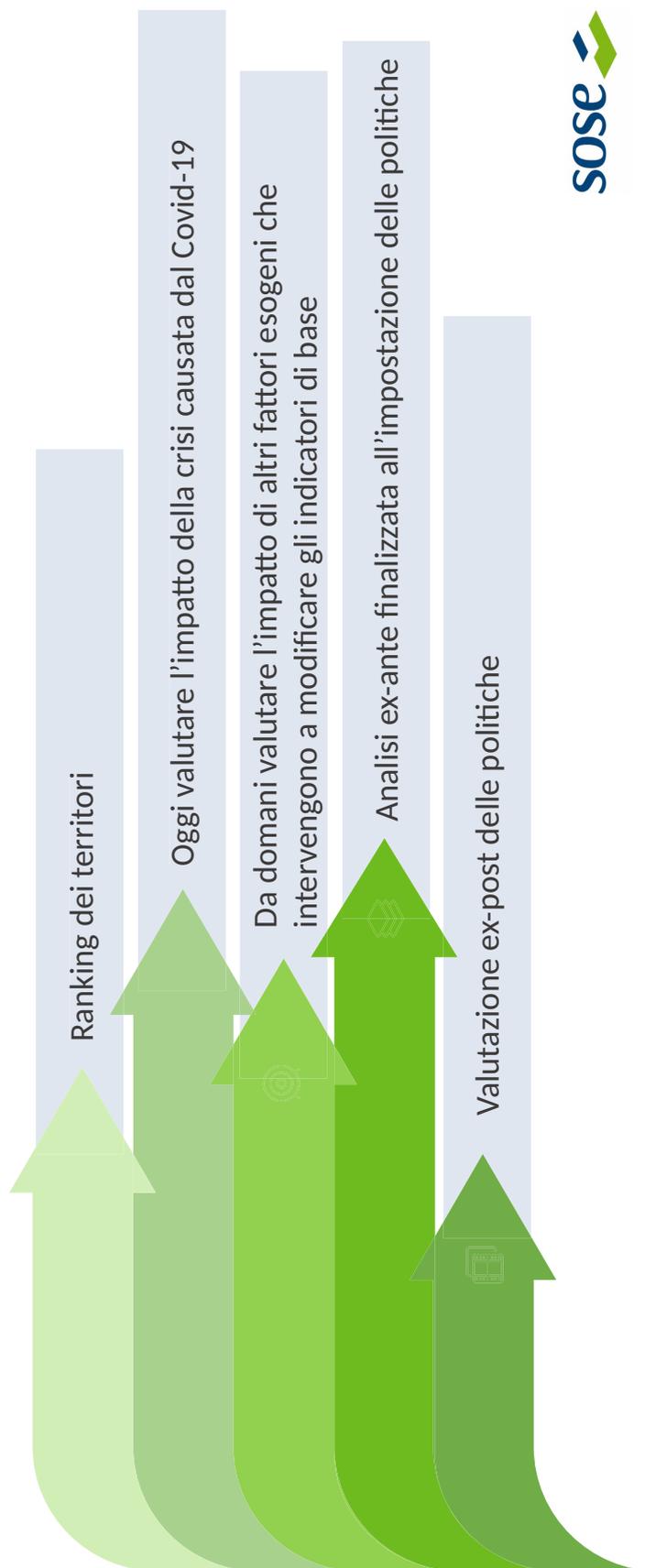


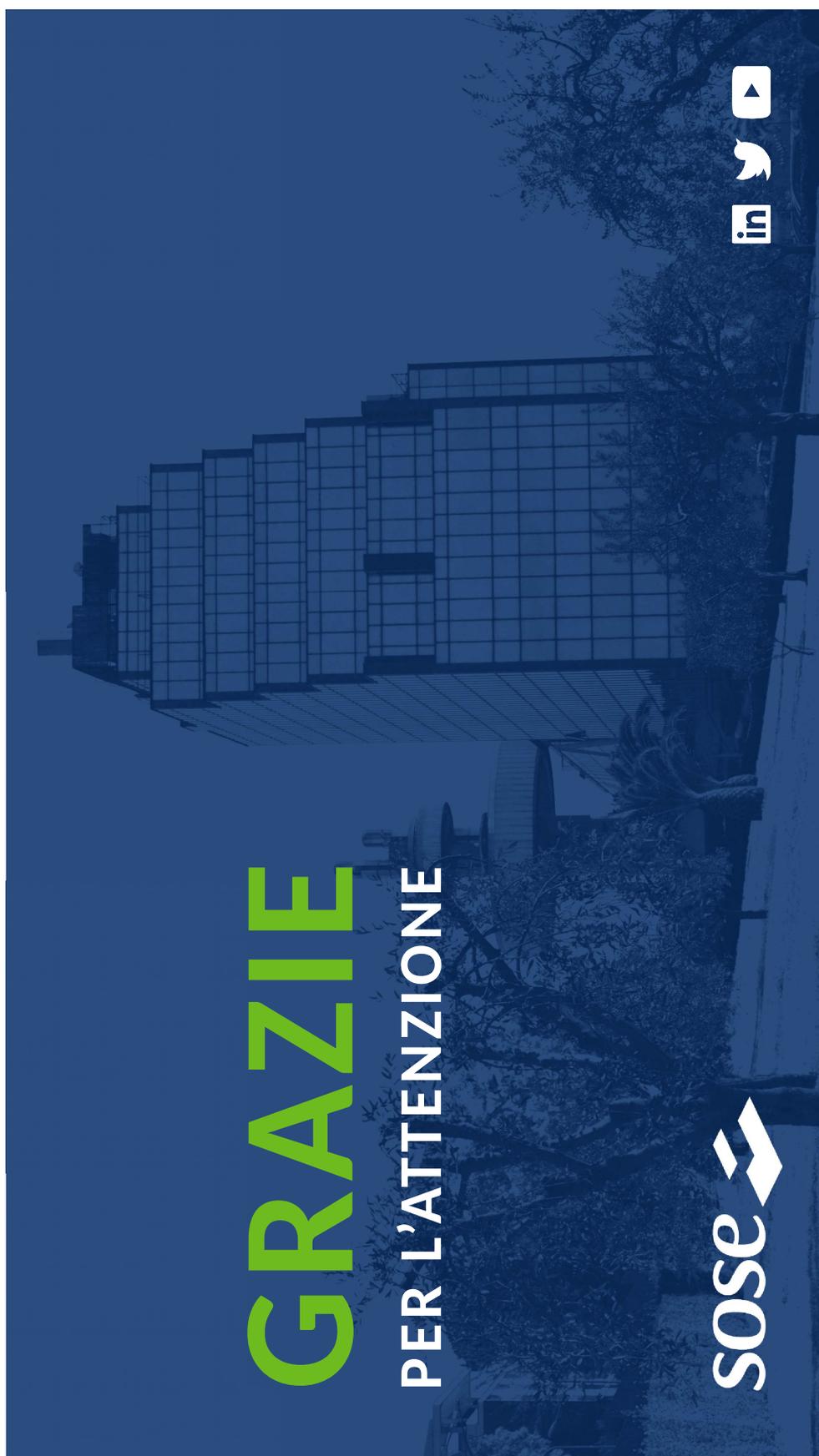
## NUOVO LIVELLO DELLA POVERTÀ ASSOLUTA PER EFFETTO DEL CALO REDDITUALE



Determina il numero di  
nuovi nuclei familiari in  
condizioni di povertà

## POSSIBILI UTILIZZI DEL MODELLO:





SOSE 

**Ricognizione dei livelli delle prestazioni  
garantite nei territori delle Regioni a  
Statuto Ordinario e relativi costi**

Attività prevista dall'articolo 13 comma 6  
del D. Lgs. N. 68 del 6 maggio 2011



## SOMMARIO

Premessa .....	1
Prospetto di sintesi.....	2
Il quadro normativo di riferimento .....	4
Perimetro e metodologia della nuova ricognizione .....	5
Istruzione.....	7
Servizi sociali.....	22
Asili nido .....	30
Percorso verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni .....	34
Conclusioni .....	43



## Premessa

Nel 2017 la Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (SOSE), in base a quanto previsto dal D. Lgs. n. 68 del 2011, in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi del Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO), ha svolto una ricognizione a livello regionale (escluse le regioni a statuto speciale) delle prestazioni effettivamente erogate da tutti i governi locali e dei relativi costi sostenuti per i servizi sociali e dei servizi complementari di istruzione.

Il presente rapporto è stato realizzato da SOSE, allo scopo di aggiornare i dati della “Ricognizione dei livelli delle prestazioni che le Regioni a Statuto Ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi” consegnato al Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 30 gennaio 2017 e pubblicato sul sito ufficiale di SOSE al seguente link <https://www.sose.it/it/regioni/analisi-dei-livelli-delle-prestazioni>.

Il lavoro riporta i risultati relativi al monitoraggio della spesa e dei servizi erogati dai diversi enti territoriali operanti nelle RSO nell'ambito dei settori di Istruzione pubblica, dei servizi sociali (diversi dal servizio di Asili nido) e degli Asili nido.

L'attività di analisi e monitoraggio è stata svolta avvalendosi dei dati utilizzati da SOSE nell'attività di stima dei fabbisogni standard dei comuni, delle province e delle città metropolitane appartenenti alle Regioni a Statuto Ordinario.



## Prospetto di sintesi

Una buona decisione richiede delle buone informazioni. Il vero scopo del presente rapporto è quello di garantire al decisore politico una solida base informativa sulla quale poggiare la presa di decisione su materie di grande rilevanza come l'istruzione, i servizi sociali e gli asili nido. L'intero elaborato si preoccupa, inoltre, di associare alle informazioni alcune chiavi di lettura, basate sull'esperienza maturata da SOSE nell'ambito dei fabbisogni standard.

Nella prima parte del rapporto saranno presentati il perimetro normativo e finanziario entro cui si articola l'analisi e una breve sintesi dei metodi utilizzati.

La seconda parte è pensata in modo che, per ciascun settore preso in esame, siano illustrati tutti gli elementi rilevanti in termini di spesa, di offerta dei servizi e di costi di fornitura dei servizi stessi. Tali elementi saranno presi in esame per ciascun livello di governo territoriale a cui sono ascrivibili competenze nella materia.

Le principali evidenze emerse disegnano, per tutti i settori analizzati, un Paese molto diversificato a livello territoriale, sia dal punto di vista della spesa sia da quello dei servizi offerti. In alcuni territori regionali, situati principalmente al nord, si riscontra una spesa in rapporto all'utenza di riferimento più elevata rispetto alla media nazionale e una corrispondente offerta di servizi più ampia.

Per quanto riguarda i costi di fornitura è stato possibile stimare valori di natura standard per istruzione e asilo nido, traendo direttamente i risultati dai modelli di costo definiti per i fabbisogni standard comunali. Nel settore istruzione è emerso che il servizio più costoso in termini unitari risulta essere quello di trasporto e di assistenza degli alunni con disabilità, con un valore pari a 4.139 euro per ciascun alunno con disabilità servito. Il secondo servizio più costoso, sempre in termini unitari, risulta essere quello di refezione, con un ammontare pari a circa 688 euro per ciascun utente servito dalla mensa scolastica. In merito al servizio di asili nido sono state stimate le differenze, in termini di costo medio per utente, ascrivibili all'intensità del servizio offerto. In particolare, per un bambino servito direttamente a tempo pieno si stima un costo medio su base nazionale pari a 9.626 euro che scende, ad esempio, a 5.278 euro nel caso in cui il servizio risulti esternalizzato e a tempo parziale.

In merito ai costi di fornitura per i servizi sociali non è stato possibile fare riferimento a valori di tipo standard, stanti le caratteristiche del modello di stima dei fabbisogni standard comunali attualmente in essere, per cui è stata effettuata un'analisi sui costi storici da fonte ISTAT. Anche in questo caso i risultati evidenziano un Paese fortemente disomogeneo sia rispetto ai costi per tipologia di utenti serviti, sia rispetto ai costi per macro-intervento di servizi offerti. Per fare un esempio il costo di un utente appartenente alla categoria "famiglia e minori" varia tra 377,64 euro della Calabria e 1.019,92 euro della Liguria, con un valore medio nazionale pari a 651,52 euro. In termini di tipologia di servizi offerti invece si riscontra, ad esempio, una variabilità del costo per utente servito per il macro-intervento "strutture" che oscilla tra 534,04 euro della Puglia e 2.128,31 euro della Basilicata.



Le evidenze riscontrate nella seconda sezione del report hanno portato direttamente alla scrittura delle conclusioni, che hanno lo scopo di sottolineare i punti essenziali su cui il decisore politico potrebbe concentrare l'attenzione per avviare il processo di definizione dei LEP - Livelli Essenziali delle Prestazioni nelle tre materie prese in esame. Per ciascuna materia saranno mostrati, attraverso apposite tabelle, i territori che presentano un livello del servizio più alto a confronto con quelli che presentano un livello più basso e sarà posta l'attenzione sui quesiti da tenere in considerazione in riferimento alla possibilità di determinare un percorso che porti ai LEP, anche attraverso la definizione di tappe intermedie rappresentate dagli obiettivi di servizio.



## Il quadro normativo di riferimento

L'articolo 117 comma 2, lettera m) della Costituzione assegna allo stato centrale la legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In attuazione di quanto previsto dalla Costituzione, nel 2009 è stata approvata la legge delega sul Federalismo Fiscale (L.42/2009). Tra i diversi decreti attuativi della Legge delega 42, nel 2011 è stato approvato il D. Lgs. n. 68 che, all'art. 14, identifica nei servizi relativi alla sanità, all'assistenza, all'istruzione e al trasporto pubblico locale limitatamente alla componente infrastrutturale (spesa in conto capitale) la parte di spesa pubblica ricadente nell'ambito di azione del sopra menzionato articolo della Costituzione.

Al fine di supportare il Parlamento e il Governo nella determinazione dei LEP l'art. 13 del D. Lgs. n. 68/2011 ha previsto lo svolgimento di una ricognizione dei livelli delle prestazioni che le Regioni a Statuto Ordinario (RSO) effettivamente garantiscono e dei relativi costi. La norma ha previsto che la ricognizione fosse affidata a SOSE – *Soluzioni per il sistema economico S.p.A.* che, in collaborazione con ISTAT e avvalendosi del Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO), aveva il mandato di svolgere questa attività utilizzando le stesse metodologie adottate per la determinazione dei fabbisogni standard comunali, la cui determinazione le era stata affidata dal D. Lgs. n. 216/10. La prima ricognizione è stata ultimata e consegnata al Ministero dell'Economia e delle Finanze il 30 gennaio 2017.

Nel 2017 è stato approvato il decreto Legge 50 che, all'art. 24 comma 1, ha stabilito che a decorrere dall'anno 2017 la Commissione tecnica per i fabbisogni standard debba provvedere all'approvazione delle metodologie per la determinazione di fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle Regioni a Statuto Ordinario, sulla base dei criteri per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio stabiliti dall'articolo 13 del D. Lgs. n. 68/2011, e nelle materie diverse dalla sanità. L'attività di elaborazione dei dati e di ricognizione è stata assegnata a SOSE, in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) delle Regioni.



## Perimetro e metodologia della nuova ricognizione

Analogamente a quanto avvenuto nella precedente versione del rapporto, l'approccio seguito per l'attività di monitoraggio è stato quello di considerare, nell'ambito delle spese oggetto di analisi, i servizi erogati in ogni Regione a Statuto Ordinario dai diversi livelli di governo territoriale (comuni, province, città metropolitane e regioni). Quindi, l'ambito regionale di erogazione dei servizi è stato inteso come ambito territoriale di aggregazione dei dati e non come ente territoriale responsabile dell'offerta. Dall'analisi sono stati esclusi i servizi e la spesa di competenza dello Stato centrale.

Per quanto riguarda il settore dell'istruzione, a fronte di una spesa pubblica complessiva di 40,7 miliardi di euro<sup>1</sup> per il 2016, l'analisi ha investito una spesa complessiva di 6,1 miliardi di cui: 4,1 afferenti ai servizi complementari offerti dai comuni (refezione, trasporto, assistenza disabili e gestione delle scuole) relativamente alla scuola dell'infanzia, alla primaria e alla secondaria di primo grado; 628 milioni di euro di competenza delle province e delle città metropolitane spesi per le scuole secondarie di secondo grado prevalentemente per l'assistenza agli alunni con disabilità e alla gestione degli edifici; da ultimo 1,4 miliardi di euro di competenza dei governi regionali per i servizi relativi alla formazione professionale. Non è inclusa nell'analisi, quindi, la spesa di competenza diretta dello Stato centrale afferente principalmente alla didattica.

In merito alla settore dell'assistenza, a fronte di una spesa pubblica complessiva per consumi finali di 37,1 miliardi di euro<sup>2</sup> per il 2016, il perimetro dell'analisi è stato circoscritto a 7,2 miliardi di euro relativi ai servizi sociali erogati dai comuni. In particolare, il totale della spesa in oggetto è stato diviso in tre categorie: circa 1,3 miliardi di euro sono relativi al servizio di Asili nido; circa 4,8 miliardi di euro si riferiscono ai servizi sociali (escluso il servizio necroscopico) e, da ultimo, circa 1,1 miliardi di euro finanziano i servizi socio-assistenziali riferiti prevalentemente al sostegno della non-autosufficienza. Non rientra, quindi, nel perimetro dell'analisi la spesa assistenziale (pensioni di invalidità, sussidi alla disoccupazione ecc.) di competenza diretta dello Stato centrale.

L'annualità presa a riferimento per l'aggiornamento del monitoraggio è il 2016. Le informazioni sono state acquisite facendo ricorso prevalentemente ai dati forniti dall'ISTAT, dal *Ministero dell'Istruzione dell'università e della ricerca* (MIUR), nonché attingendo dai questionari elaborati da SOSE in collaborazione con l'*Associazione Nazionale dei Comuni Italiani* (ANCI) e con l'*Istituto per la finanza e l'economia locale* (IFEL) e con l'*Unione delle Province Italiane* (UPI) per la costruzione della banca dati dei fabbisogni standard di comuni, province e città metropolitane. Per quanto riguarda i dati posseduti esclusivamente dai governi regionali, si segnala una positiva ripresa dei tavoli di lavoro, che porteranno auspicabilmente a un'integrazione della base dati informativa e a un consolidamento dei risultati delle analisi di seguito riportate.

<sup>1</sup> Fonte: CPT, Consolidato delle pubbliche amministrazioni, settore "Istruzione".

<sup>2</sup> Fonte: CPT, Consolidato delle pubbliche amministrazioni, settore "Interventi in campo sociale (assist. e benef.)".



Per ogni settore oggetto di analisi, in linea con quanto fatto per la determinazione dei fabbisogni standard comunali, si è adottato il seguente percorso metodologico. In prima battuta, sulla base delle fonti disponibili è stata costruita una banca dati contenente, da un lato i livelli di spesa, dall'altro lato le quantità di servizi erogati. Successivamente, questi dati sono stati elaborati per produrre in corrispondenza di ogni territorio regionale un set informativo contenente i costi di fornitura.

Per la stima dei costi si è fatto ricorso, dove possibile, alle funzioni di costo utilizzate per la stima dei fabbisogni standard. In particolare, questo è avvenuto per i servizi complementari all'istruzione forniti dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane, nonché per il servizio di Asili nido in ambito comunale. Per i servizi sociali diversi dagli Asili nido, invece, dove la stima dei fabbisogni standard comunali non è potuta avvenire attraverso una funzione di costo, l'identificazione dei costi di fornitura è stata effettuata mediante il calcolo di semplici rapporti tra la spesa complessiva e la quantità dei servizi erogati, considerando come riferimento i dati di fonte ISTAT. In merito ai servizi relativi alla formazione professionale i dati disponibili non hanno consentito la stima dei costi di fornitura in quanto le informazioni acquisite dal bilancio regionale BDAP non forniscono una segmentazione della spesa per micro-servizio.

Per ciascun settore preso in esame verranno riportati, di seguito, i risultati ottenuti attraverso l'analisi. In generale sia dall'analisi della spesa sia dalle prestazioni erogate emerge in modo molto chiaro una marcata distanza tra le regioni del nord e quelle del sud, specchio del dualismo che caratterizza il tessuto economico e sociale italiano. Il deficit di servizi che si registra nel Mezzogiorno, che si riflette poi in livelli di spesa più bassi rispetto a quelli medi del centro-nord, pone molti interrogativi in merito a come il decisore politico potrà agire per giungere alla determinazione dei LEP soprattutto in relazione alle risorse necessarie per il loro finanziamento, nonché alla necessità di ancorarli a quegli aspetti socio-economici caratteristici delle diverse aree del Paese che ne determinino in maniera rilevante l'effettivo bisogno. Nell'ultimo paragrafo saranno presentati alcuni quesiti su quali siano le funzioni/servizi che potrebbero incidere sui diritti civili e sociali considerati dalla lettera m) dell'art. 117 della Costituzione italiana.



## Istruzione

Le competenze comunali nell'ambito dell'istruzione sono molteplici e riguardano una serie di attività necessarie a consentire alla scuola dell'obbligo di poter funzionare. I comuni hanno l'obbligo di fornire i locali adeguati a ospitare le scuole primarie e secondaria di primo grado, mentre non è obbligatorio il servizio relativo alle scuole dell'infanzia. Sono di competenza dei comuni la fornitura dell'acqua, dell'energia elettrica e del riscaldamento e la gestione delle aree scoperte (giardino, aree verdi) delle scuole Statali. Sono invece di competenza dello Stato le spese relative alla pulizia dei locali e le altre spese di funzionamento. Si registra la presenza di scuole comunali relativamente alla scuola dell'obbligo e alla scuola dell'infanzia e in queste, a differenza delle statali, i comuni si prendono carico della totalità delle spese, compreso l'onere del pagamento degli insegnanti e del personale ausiliario.

Il servizio della scuola per l'infanzia è rivolto ai bambini dai 3 ai 5 anni e viene erogato attraverso tre tipologie di gestione: le scuole dell'infanzia statali, comunali e paritarie. Per le scuole dell'infanzia pubbliche le spese a carico dei comuni sono le stesse della scuola dell'obbligo e variano a seconda se si tratti di scuola statale o comunale. In molte aree del Paese il servizio di scuola dell'infanzia viene svolto da strutture private (scuole paritarie), finanziate dai relativi comuni attraverso delle convenzioni. Nella maggioranza dei casi i comuni hanno il compito di supportare le scuole statali, mentre dove vi è la presenza di scuole dell'obbligo comunali, i comuni devono provvedere al totale delle spese sostenute.

Obblighi del comune nel caso di scuole statali:

- Fornire i locali comprensivi di palestra, spazi verdi e di eventuale mensa, nel caso sia previsto il tempo prolungato o il tempo pieno;
- Fornire acqua, energia elettrica e provvedere al riscaldamento dei plessi.

Obblighi del comune nel caso di scuole comunali:

- Provvedere al personale scolastico e ausiliario;
- Fornire i locali comprensivi di palestra, spazi verdi e di eventuale mensa, nel caso sia previsto il tempo prolungato o il tempo pieno;
- Fornire acqua, energia elettrica e provvedere al riscaldamento dei plessi.

Vi sono alcuni servizi, non obbligatori, tesi a supportare ed agevolare la fruizione del servizio educativo statale (si tratta ad esempio del servizio di refezione per gli alunni che accedono alla scuola pubblica e del servizio di assistenza scolastica), ma che non attengono in genere alla funzione educativa vera e propria.

I servizi di supporto all'istruzione di competenza dei comuni (scuola primaria, secondaria di 1° grado e dell'infanzia pubbliche), sono i seguenti:

- Trasporto;
- Refezione;

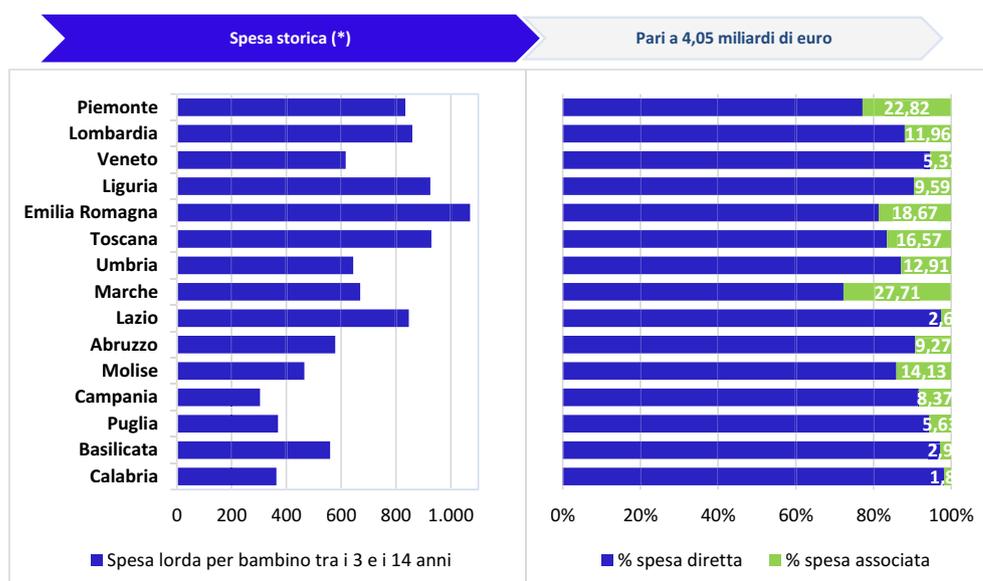


- Assistenza e trasporto disabili;
- Altri servizi complementari come i Centri estivi.

Menzione a parte merita la scuola dell'infanzia che non è obbligatoria e che non è considerata, nel suo complesso, un servizio a domanda individuale. Nel caso di scuole dell'infanzia comunali o statali i servizi a supporto sono gli stessi previsti per la scuola dell'obbligo.

La Figura 1 si riferisce al settore dell'istruzione comunale. Nel primo riquadro si nota come la spesa per i servizi comunali si muova in ordine decrescente da nord a sud andando dai 1.071 euro per bambino in età tra i 3 e i 14 anni dell'Emilia-Romagna ai 303 euro per bambino della Campania. La spesa considerata è al lordo delle compartecipazioni degli utenti e degli interessi.

**Figura 1 – Istruzione, analisi della spesa dei comuni**



(\*) Per spesa storica si intende è l'ammontare effettivamente speso dal comune in un anno per l'offerta dei servizi ai cittadini lordo della contribuzione degli utenti e degli interessi passivi. Fonte: SOSE 2016.

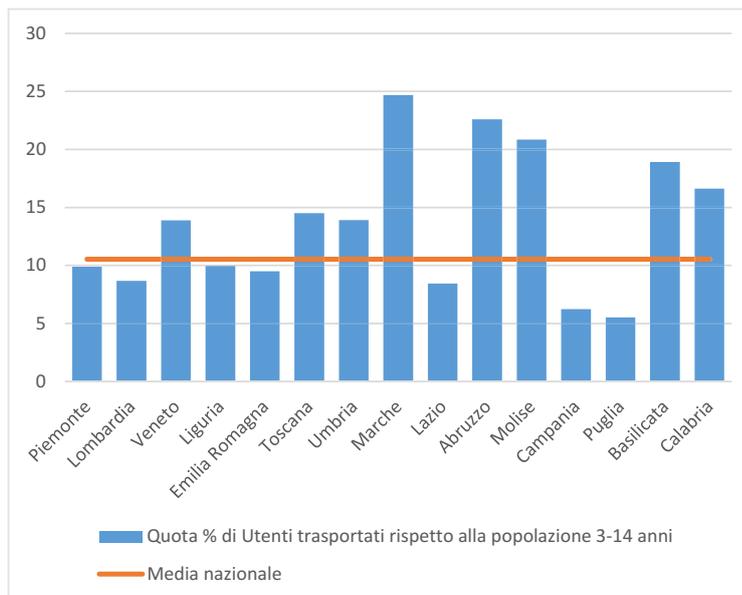
Inoltre, sempre guardando alla Figura 1, è emerso come la gestione dei servizi comunali risulti disomogenea lungo il territorio con un minor ricorso a forme di gestione associata nei comuni delle regioni meridionali, fenomeno dettato anche dalla dimensione demografica dei comuni che mediamente risultano più grandi e meno numerosi a sud.

Sulla base di quelle che sono le competenze comunali nel settore dell'istruzione si riportano di seguito una serie di figure che consentono di confrontare, per i vari servizi presi in esame, le diverse regioni tra loro e rispetto a un valore medio nazionale.

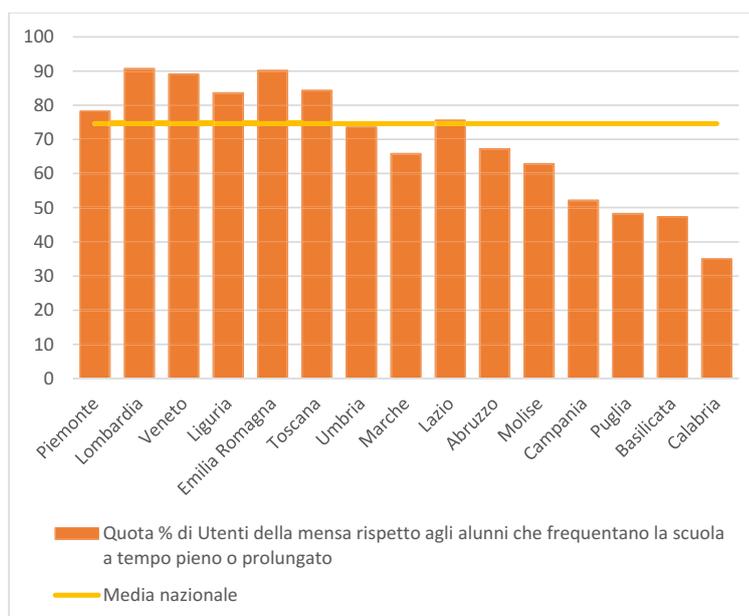


I grafici che seguono illustrano l'andamento territoriale dei servizi complementari per l'istruzione e, in particolare, le figure da 2 a 6 rappresentano i servizi a supporto, che sono stati descritti in precedenza nel testo.

**Figura 2 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni - Trasporto**

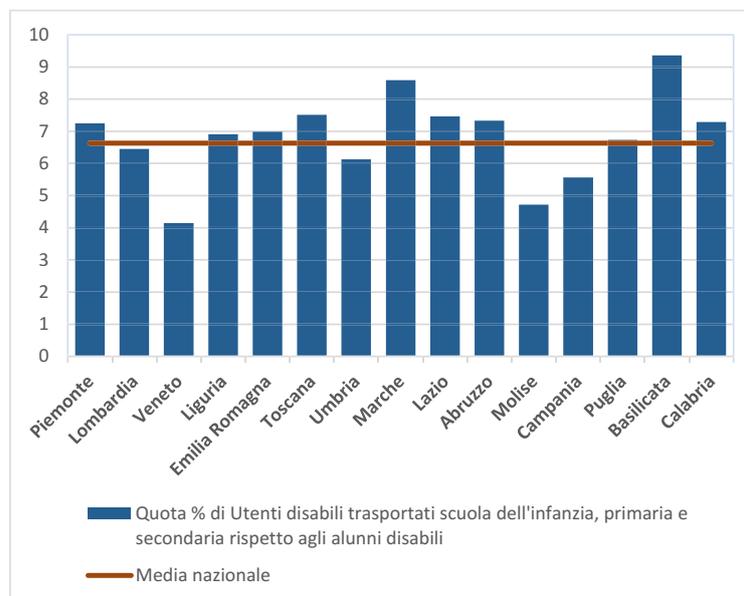


**Figura 3 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni - Refezione**

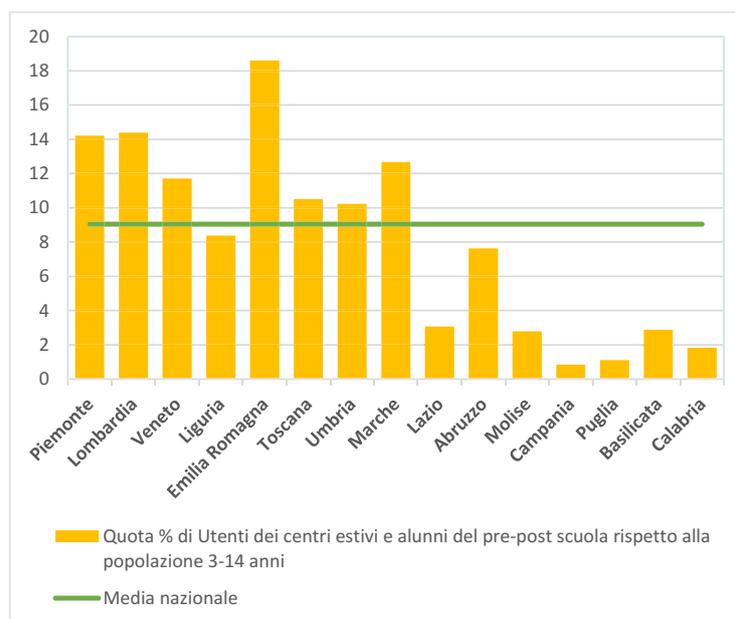




**Figura 4 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni - Assistenza e trasporto disabili**



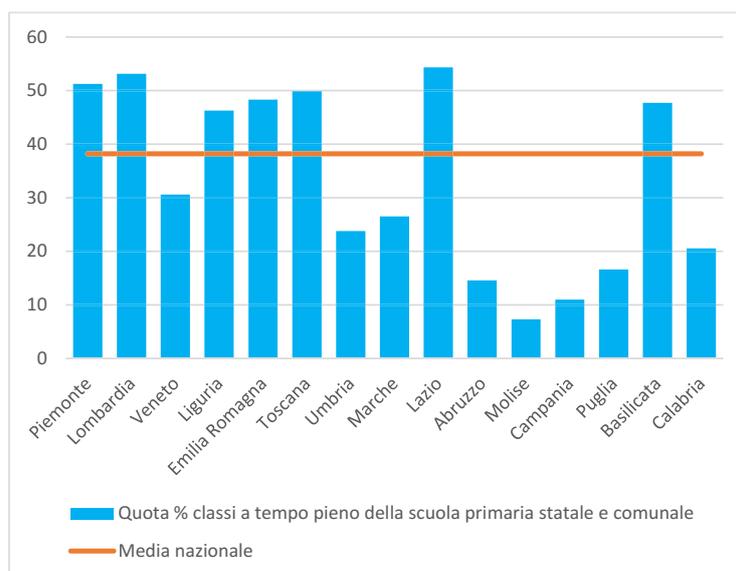
**Figura 5 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni – Centri estivi e pre-post scuola**



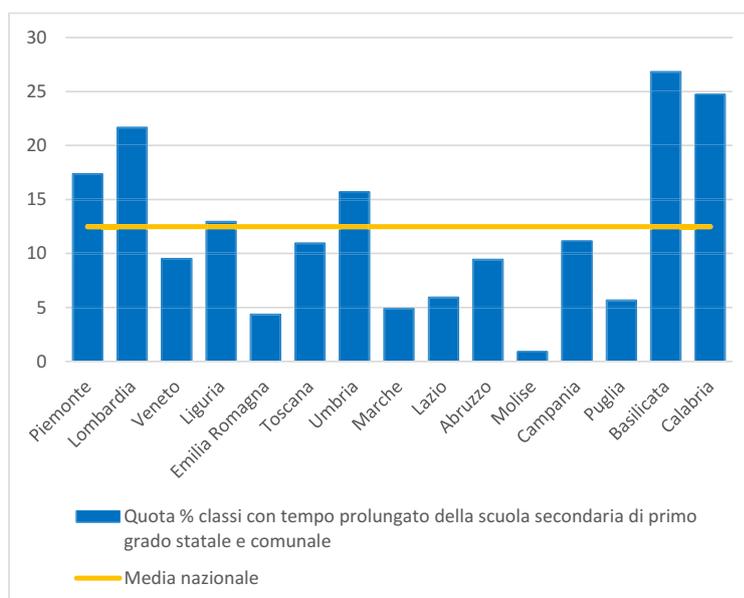


Nelle figure da 6 a 8 vengono riportati gli andamenti territoriali relativi alle scelte organizzative antecedenti all'erogazione dei servizi, che nel caso del tempo pieno possono essere operate dal comune soltanto a valle delle decisioni stabilite dal MIUR.

**Figura 6 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni – Tempo pieno**

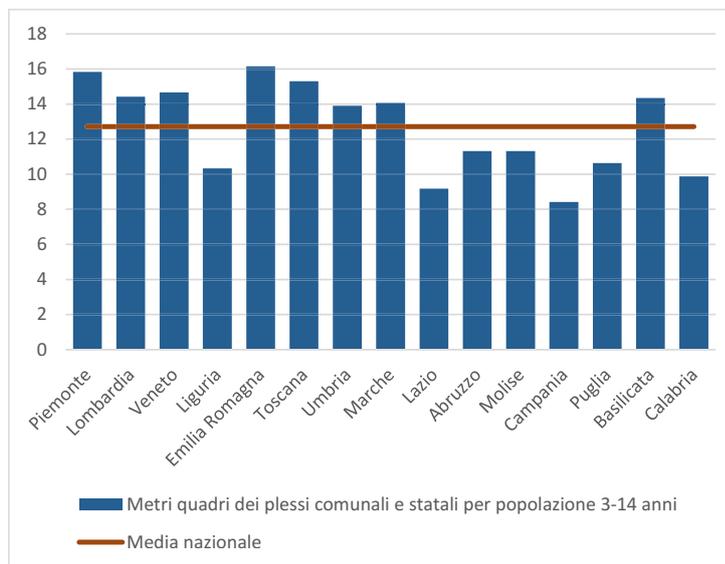


**Figura 7 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni – Tempo prolungato**





**Figura 8 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni – Metri quadri dei plessi**



Al termine dell'analisi della spesa e del livello dei servizi erogati si mostrano, di seguito, i risultati relativi alla stima dei costi medi dei servizi offerti.

Ai fini della determinazione dei costi dei servizi erogati dai comuni sono stati considerati i costi medi stimati con la funzione di costo utilizzata per la valutazione dei fabbisogni standard. In particolare, si farà riferimento ai risultati riportati nella nota metodologica approvata dalla CTFS il 13 settembre 2016, a cui si rimanda per il dettaglio delle componenti che determinano il fabbisogno non riportati nella Tabella 1.

Dall'analisi emerge, come era prevedibile, che tra i servizi su cui il comune può operare stabilendo direttamente il livello di fornitura (classificati come "servizi a supporto dell'istruzione"), quello più costoso in termini unitari risulta essere il trasporto e l'assistenza degli alunni con disabilità. Dalle stime si evince un costo medio annuo per il trasporto di un alunno disabile in carico al comune di 4.139 euro. Il secondo servizio più costoso, sempre in termini unitari, risulta essere quello di refezione, con un ammontare pari a circa 688 euro per ciascun utente servito dalla mensa scolastica.

**Tabella 1 – Istruzione, componenti che concorrono al fabbisogno standard dell'istruzione comunale**

Servizi a supporto dell'istruzione	Utenti trasportati	486,60
	Utenti mensa scolastica	687,79
	Utenti disabili trasportati (infanzia, primaria e secondaria)	4.138,79
	Utenti centri estivi e alunni del pre-post scuola	115,92
Scelte organizzative	Classi tempo prolungato	36,16
	Classi tempo pieno	40,54
	Metri quadri plessi comunali e statali	3,35



I servizi realizzati dalle province e dalle città metropolitane nell'ambito dell'istruzione sono posti a servizio di tutto l'ente e degli enti locali afferenti e nello specifico interessano:

- Istituti di istruzione secondaria;
- Istituti gestiti direttamente dalla provincia o città metropolitana.

In particolare:

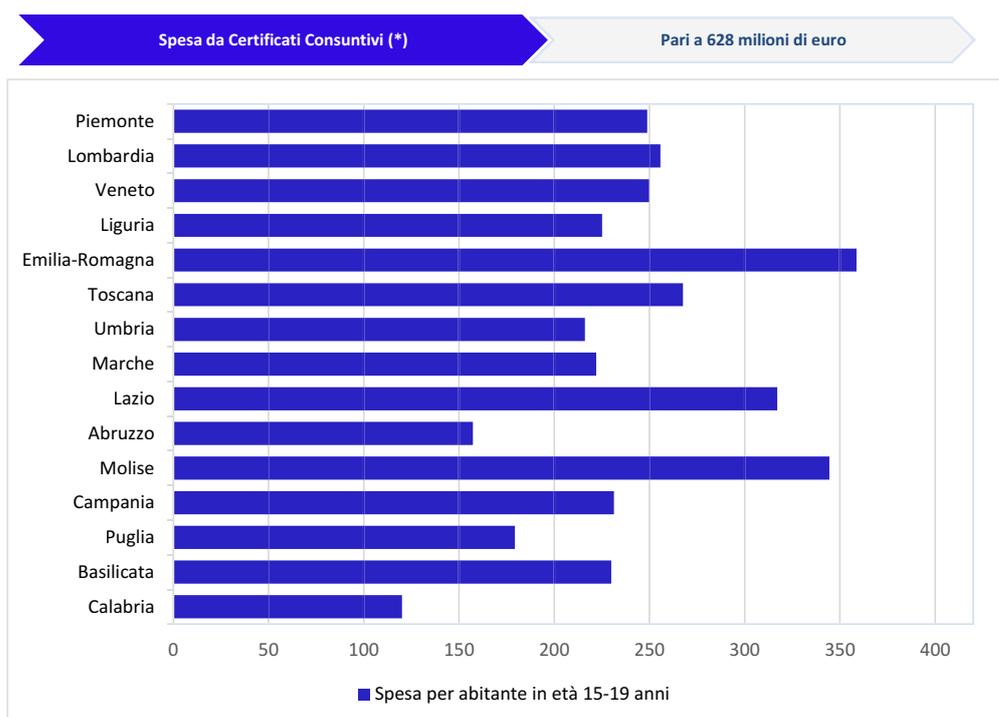
- I servizi relativi agli istituti di istruzione secondaria sono quelli relativi alla gestione della scuola secondaria di secondo grado, più colloquialmente chiamata scuola superiore. Ai sensi della normativa nazionale le province e le città metropolitane provvedono finanziariamente in termini di manutenzione ordinaria e straordinaria dei relativi edifici, nonché all'approvvigionamento di quanto necessario per il funzionamento delle scuole (utenze, spese varie d'ufficio, arredamento, ecc.). Le province e le città metropolitane sono altresì chiamate a coadiuvare l'offerta formativa e a realizzare il dimensionamento della rete scolastica. Tra le altre attività amministrative tipiche del servizio si annoverano:
  - la gestione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici;
  - il coordinamento con regione e comuni, ma anche con le categorie produttive, per il dimensionamento e l'offerta formativa;
  - il trasporto disabili e l'integrazione scolastica;
  - la concessione di spazi a favore di terzi per attività ludiche, creative, sociali, sportive;
  - le istruttorie relative alle opzioni e articolazioni degli indirizzi di studio nonché delle qualifiche professionali triennali;
  - le attività di progettazione e gestione di iniziative a sostegno della didattica;
  - la realizzazione e partecipazione a progetti specifici interscolastici ed intersettoriali.
- I servizi relativi agli istituti gestiti direttamente dalla provincia o città metropolitana sono quelli riferiti ad altri istituti di cultura ed istruzione, non sempre necessariamente di proprietà dell'ente, ma che rientrano nell'attività amministrativa e finanziaria dell'ente stesso in virtù di specifiche leggi o accordi, come ad esempio istituti di alta formazione, conservatori, accademie di diversa natura che trovano nella provincia o città metropolitana il principale canale di finanziamento, a volte anche con riferimento al personale ivi occupato.

La spesa per i servizi d'istruzione forniti dalle province e dalle città metropolitane, calcolata per abitante tra i 15 e i 19 anni e riportata nella Figura 13, ha una distribuzione territoriale eterogenea;



tale eterogeneità riflette, presumibilmente, l'effetto della dimensione demografica dei diversi territori.

**Figura 9 – Istruzione, analisi della spesa delle province e città metropolitane**



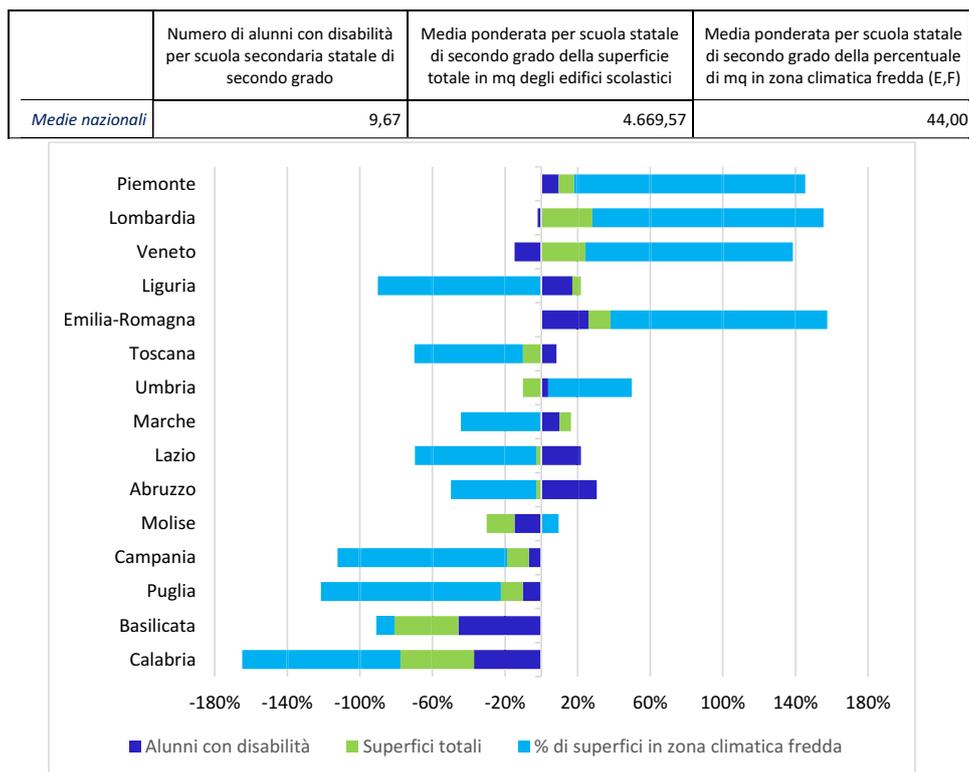
(\*) Si intende la spesa corrente impegnata per Istruzione e diritto allo studio (totale missione 4) al netto degli interessi passivi, delle altre spese per redditi da capitale e dei rimborsi e poste correttive delle entrate. Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati Consuntivi 2016.

Sulla base delle competenze specifiche di province e città metropolitane si riportano le informazioni relative ai principali servizi erogati da questi enti, rivolti primariamente agli alunni delle scuole secondarie di secondo grado. Uno dei servizi più rilevanti, per importanza e valenza finanziaria, risulta essere l'assistenza degli alunni con disabilità; per completezza sono state riportate, nella figura che segue, anche le variabili legate ai servizi di manutenzione e al riscaldamento degli edifici che dipendono strettamente dalla dimensione delle scuole e dalla loro collocazione geografica.

La Figura 10, basata su una rappresentazione di ciascun territorio in scostamento percentuale rispetto alla media nazionale, consente di vedere come anche per questo livello di governo, nel settore istruzione, le prestazioni effettivamente garantite risultino più elevate al nord rispetto al sud del Paese. Tutte le regioni meridionali risultano, infatti, al di sotto della media nazionale per tutte le variabili prese in esame. È implicito che la percentuale di metri quadri in zona climatica fredda per le regioni del sud risulta inferiore al dato registrato al nord per ragioni esclusivamente geografico-climatiche.



**Figura 10 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dalle province e dalle città metropolitane**



In analogia con quanto svolto per i comuni, anche per i servizi complementari di competenza delle province e delle città metropolitane, sono stati considerati i costi medi stimati con la funzione di costo utilizzata per la valutazione dei fabbisogni standard. In particolare, si è considerata la nota metodologica approvata dalla *Commissione tecnica per i fabbisogni standard* (CTFS) il 3 maggio 2016 a cui si rimanda per il dettaglio di tutte le altre componenti che determinano il fabbisogno diverse da quelle riportate nella tabella successiva. Anche in questo caso l'assistenza degli alunni con disabilità risulta essere il servizio più costoso, con un ammontare di 6.056 euro per alunno servito.

**Tabella 2 – Istruzione, costi medi di fornitura dei servizi di province e città metropolitane**

Costo medi stimati dei servizi complementari di competenza delle province, città metropolitane (euro annui)	
Assistenza degli alunni con disabilità della scuola secondaria di secondo grado	€ 6.056
Superficie totale in mq degli edifici scolastici	€ 6,04
Percentuale di mq in zona climatica fredda (E,F)	€ 533,68



Per quanto concerne il settore dell'Istruzione e formazione professionale, i servizi di diretta competenza della regione, per i quali è stato possibile effettuare una ricognizione delle prestazioni erogate, si articolano nelle seguenti categorie:

- Istruzione e Formazione Professionale (IeFP);
- Istruzione Tecnica Superiore (ITS) e Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS);

I percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) vengono introdotti dalla Legge n. 53 del 28 marzo 2003 e dal successivo Decreto Legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. Essi hanno lo scopo di fornire una soluzione al problema dell'occupazione, permettendo ai giovani di acquisire competenze in un settore e di specializzarsi in una professione, grazie alla formazione pratica conseguita tramite stage, tirocini e attività di laboratorio.

Il sistema di IeFP si articola in percorsi di durata triennale e quadriennale finalizzati al conseguimento, rispettivamente, di qualifiche (EQF3) e diplomi (EQF4) professionali e rivolti alle/ai ragazze/i in età 14 - 17 anni. Tali corsi possono essere tenuti in strutture formative accreditate dalle regioni oppure in Istituti Professionali, in regime di sussidiarietà.

Le fonti di finanziamento di tali percorsi sono molteplici e articolate su diversi livelli di governo istituzionale: la sovvenzione può giungere direttamente dalla regione e/o dallo Stato per mezzo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), del MIUR, o dall'Unione Europea. In ogni caso, i sistemi di finanziamento risultano piuttosto eterogenei sul territorio nazionale.

L'Istruzione Tecnica Superiore (ITS) e l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) sono finalizzate a rispondere alla domanda delle imprese di nuove ed elevate competenze tecniche e tecnologiche, formando "tecnici superiori" e "tecnici superiori specializzati", nelle aree tecnologiche strategiche per lo sviluppo economico e la competitività (formazione terziaria non universitaria).

I percorsi ITS e IFTS si rivolgono, di norma, a giovani e adulti in possesso del diploma di istruzione secondaria superiore. L'IFTS può prevedere l'accesso anche di coloro che non hanno conseguito il diploma di istruzione secondaria superiore, ma hanno maturato competenze coerenti con la figura IFTS nell'ambito di altri percorsi formativi o di esperienze lavorative.

Gli ITS realizzano percorsi di durata biennale (4 semestri per 1.800/2.000 ore) finalizzati al conseguimento del Diploma di Tecnico Superiore, riferito alle seguenti aree tecnologiche: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, nuove tecnologie per il made in Italy, tecnologie innovative per i beni e le attività culturali, tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

I percorsi di IFTS hanno durata annuale (2 semestri per 800=1.000 ore) e sono finalizzati al conseguimento del Certificato di specializzazione tecnica superiore, con l'obiettivo di corrispondere a fabbisogni formativi di tecnici superiori in settori diversi dalle aree tecnologiche sopra elencate.



Sia per l'ITS sia per l'IFTS la formazione d'aula e di laboratorio è accompagnata da periodi di stage e da tirocini per consentire ai partecipanti di sperimentare in impresa le competenze acquisite, di conoscere gli ambienti lavorativi e comprenderne le dinamiche relazionali. Il personale docente è costituito, in buona parte, da professionisti provenienti dal mondo del lavoro.

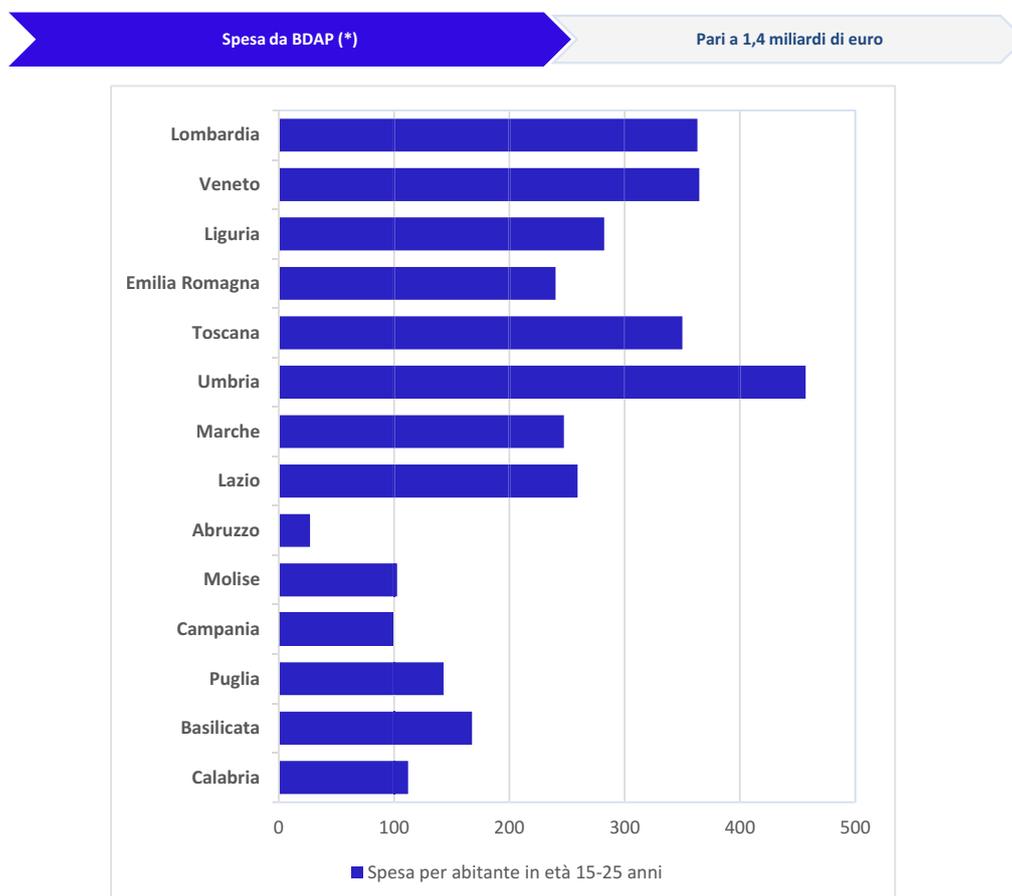
Gli ITS sono configurati secondo il modello della fondazione di partecipazione in collaborazione con imprese, Università/centri di ricerca scientifica e tecnologica, Enti Locali, sistema scolastico e formativo e sono finanziati dallo Stato, per mezzo del MIUR, dalle regioni e/o da soggetti pubblici e privati afferenti alle Fondazioni.

È importante precisare che nelle competenze regionali rientrano anche altre attività tra cui quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, di programmazione delle risorse umane e finanziarie, nonché le attività legate all'Istruzione Universitaria e Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) rivolte al sostegno del diritto allo studio universitario attraverso l'erogazione delle borse di studio sovvenzionate dalle regioni, dallo Stato (MIUR) e da enti pubblici e/o privati. Tra le altre attività delle regioni rientrano, inoltre, l'erogazione dei "contributi alle scuole non statali" e alle "iniziative e attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite". Queste attività non sono state incluse nel monitoraggio in quanto non è stato possibile reperire informazioni utili ad una corretta misurazione delle prestazioni erogate.

La spesa per la formazione professionale riportata nella Figura 11, di competenza dei governi regionali, mostra un andamento eterogeneo con valori decisamente più alti al centro-nord e valori più bassi al sud.



Figura 11 – Istruzione, analisi della spesa delle regioni



(\*) Si intende la spesa corrente impegnata per Istruzione e diritto allo studio (totale missione 4) al netto degli interessi passivi, delle altre spese per redditi da capitale e dei rimborsi e poste correttive delle entrate.

Fonte: Ministero dell'Interno, BDAP 2016.

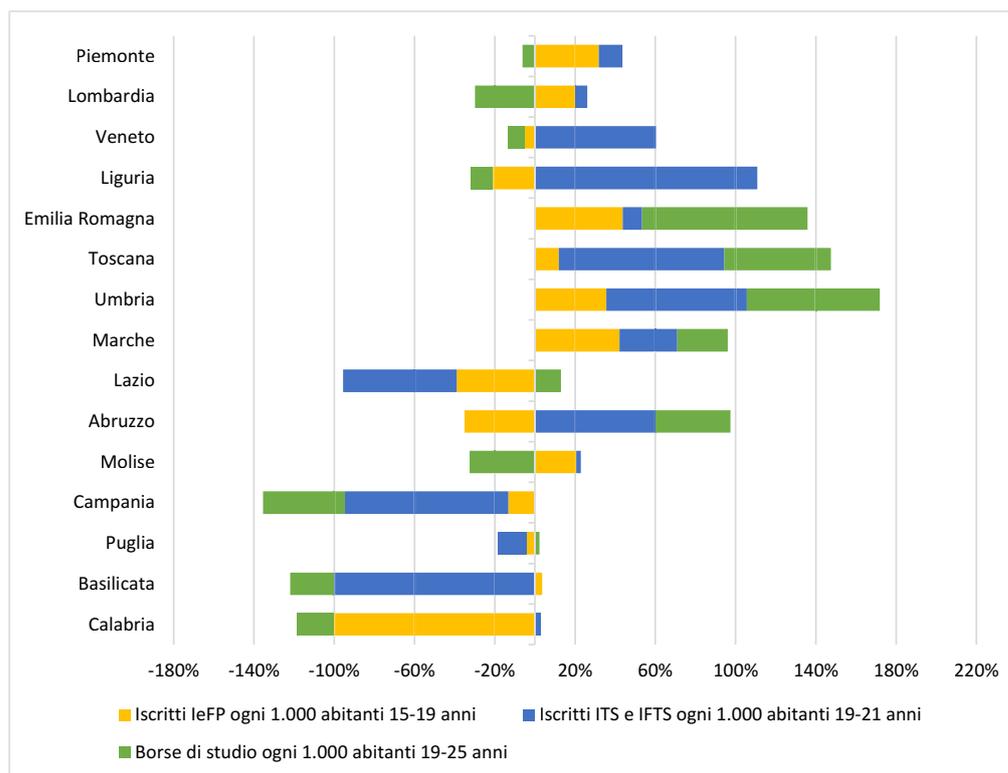
Per quanto riguarda i servizi di competenza regionale si segnala che l'istruzione degli adulti (IDA), che nella precedente versione del rapporto era stata monitorata congiuntamente ai sopracitati, risulta attualmente di competenza statale ed è gestita dai CPIA – Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti – che dipendono direttamente dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca. Pertanto, non rientra più nel perimetro di analisi oggetto del presente rapporto.

Nella figura che segue si riportano gli scostamenti dalla media nazionale in termini percentuali per i servizi di competenza regionale nell'ambito del settore istruzione.



**Figura 12 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dalle regioni**

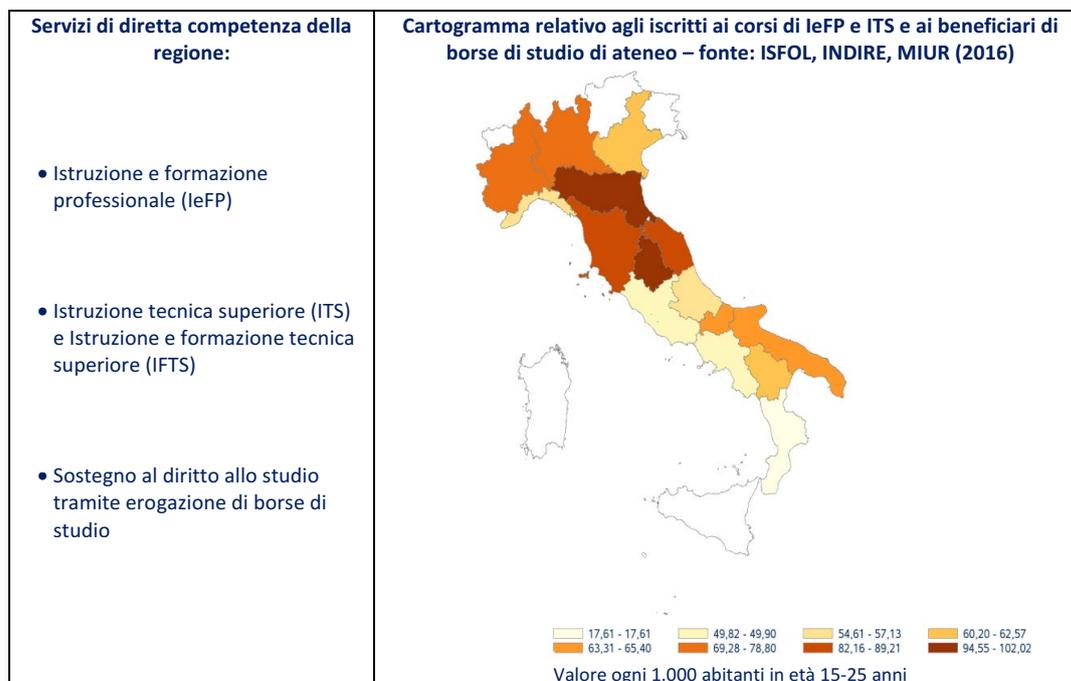
	Istruzione e formazione professionale (leFP) – iscritti ogni 1.000 abitanti in età 15-19 anni (ISFOL 2016)	Istruzione tecnica superiore (ITS) e Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) – iscritti ogni 1.000 abitanti in età 19-21 anni (INDIRE 2016)	Sostegno al diritto allo studio tramite erogazione di borse di studio – numero di borse concesse ogni 1.000 abitanti in età 19-25 anni (MIUR 2016)
<i>Medie nazionali</i>	100,08	3,02	30,97



Nella Figura 12 viene infine riportato, tramite cartogramma, un indicatore sintetico dei servizi erogati dalle regioni nell’ambito del settore istruzione, ottenuto come somma semplice degli indicatori elementari indicanti il livello di servizio.



**Figura 13 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dalle regioni**



In linea con i servizi offerti dai comuni e dalle province e città metropolitane anche in questo caso prevale, in proporzione alla popolazione attiva residente, la quantità di servizi offerti nelle regioni del centro-nord rispetto a quanto registrato nel Mezzogiorno. La regione Puglia fa eccezione facendo registrare un livello di servizi erogati in linea con alcune regioni del nord.

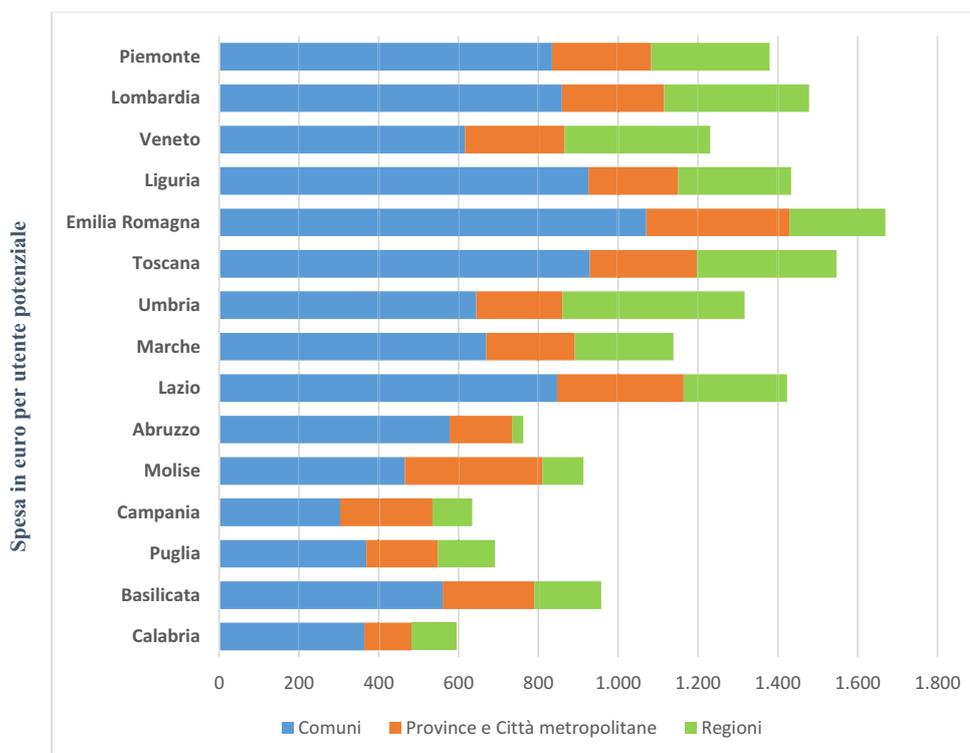
Come già detto in precedenza nel testo non è stato possibile stimare i costi medi riferiti ai servizi di formazione professionale erogati dalle regioni a causa di una mancanza del dettaglio della spesa per ciascun servizio.

Per chiudere questa parte del report relativa al settore istruzione si mostra nella figura che segue una rappresentazione della spesa complessiva per il settore dell'istruzione su ciascun territorio regionale, calcolata in rapporto alla popolazione target di riferimento per livello di governo che sostiene la spesa.

Come si può notare l'andamento della spesa per abitante risulta decrescente da nord a sud, con picchi di oltre 1.400 euro per utente potenziale in Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna e Toscana, mentre al sud tutte le regioni, ad eccezione di Basilicata e Molise, risultano spendere meno di 800 euro per utente potenziale.



Figura 14 – Istruzione, analisi della spesa complessiva per territorio





## Servizi sociali

Le funzioni del settore sociale raggruppano tutti quei servizi che i comuni svolgono per soddisfare le esigenze della popolazione più debole e disagiata. I servizi sono rivolti a famiglie, minori, disabili, anziani, immigrati, nomadi, senza fissa dimora, dipendenze e a tutte le tipologie di povertà e disagio degli adulti. Per quanto strettamente riguardante i servizi sociali, si fa notare che i comuni, direttamente o attraverso le diverse forme associate, erogano i servizi e i supporti attraverso interventi diretti alla persona (vedi assistenza domiciliare), mediante contributi economici (voucher) o attraverso le strutture che accolgono gli utenti (vedi CEOD).

Il settore sociale è stato analizzato richiedendo nel questionario SOSE-IFEL il numero di utenti serviti secondo lo schema di riorganizzazione delle prestazioni Sociali (NISIS) che, dal 2006, fornisce un linguaggio comune a tutti i sistemi regionali nella classificazione delle prestazioni sociali.

A partire dalle prestazioni elementari, individuate dal NISIS, i servizi sociali sono stati rilevati per le differenti categorie di utenti avendo come riferimento il Glossario ISTAT per *l'Indagine sugli interventi e i servizi sociali per i comuni singoli e associati*. Tale classificazione considera tre distinte macro-aree di intervento:

- Interventi e servizi;
- Contributi economici;
- Strutture;

e le seguenti tipologie di utenza (target):

- Famiglia e minori;
- Disabili;
- Dipendenze e salute mentale;
- Anziani;
- Immigrati e nomadi;
- Povertà, disagio adulti e senza dimora.

In merito alla tipologia di utenza lo stesso soggetto può appartenere a differenti target. Sia l'indagine ISTAT sia il questionario SOSE-IFEL rilevano anche le informazioni sulla "multiutenza" che caratterizza i servizi di natura trasversale rivolti a diverse tipologie di utenza.

La struttura del questionario SOSE-IFEL consente, inoltre, di analizzare l'importante "aspetto associativo" che caratterizza il settore in questione. Infatti, in caso di gestione del servizio in forma associata, il comune capofila di una convenzione ha l'obbligo di indicare il numero di utenti serviti distinguendo i propri da quelli dei comuni aderenti. Le unioni di comuni e le comunità montane compilano il quadro specifico dei servizi svolti indicando il totale degli utenti serviti per i comuni appartenenti alla loro forma associativa.



La Tabella 3 Tabella 3 riporta i risultati relativi alla spesa dei servizi sociali erogati dai comuni, escludendo il servizio di Asili nido che verrà analizzato separatamente. In generale, seguendo la classificazione fornita dall'ISTAT, la spesa dei servizi sociali risulta formata da tre grandi componenti:

- la prima relativa alla spesa dei comuni pari a 4,5 miliardi di euro;
- la seconda relativa alla compartecipazione degli utenti pari a circa 428 milioni di euro;
- la terza relativa alla quota di competenza del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) pari a circa 1,1 miliardi di euro volta a finanziare i servizi socio-sanitari legati principalmente al sostegno delle persone non autosufficienti.

**Tabella 3 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), analisi della spesa per l'annualità 2016**

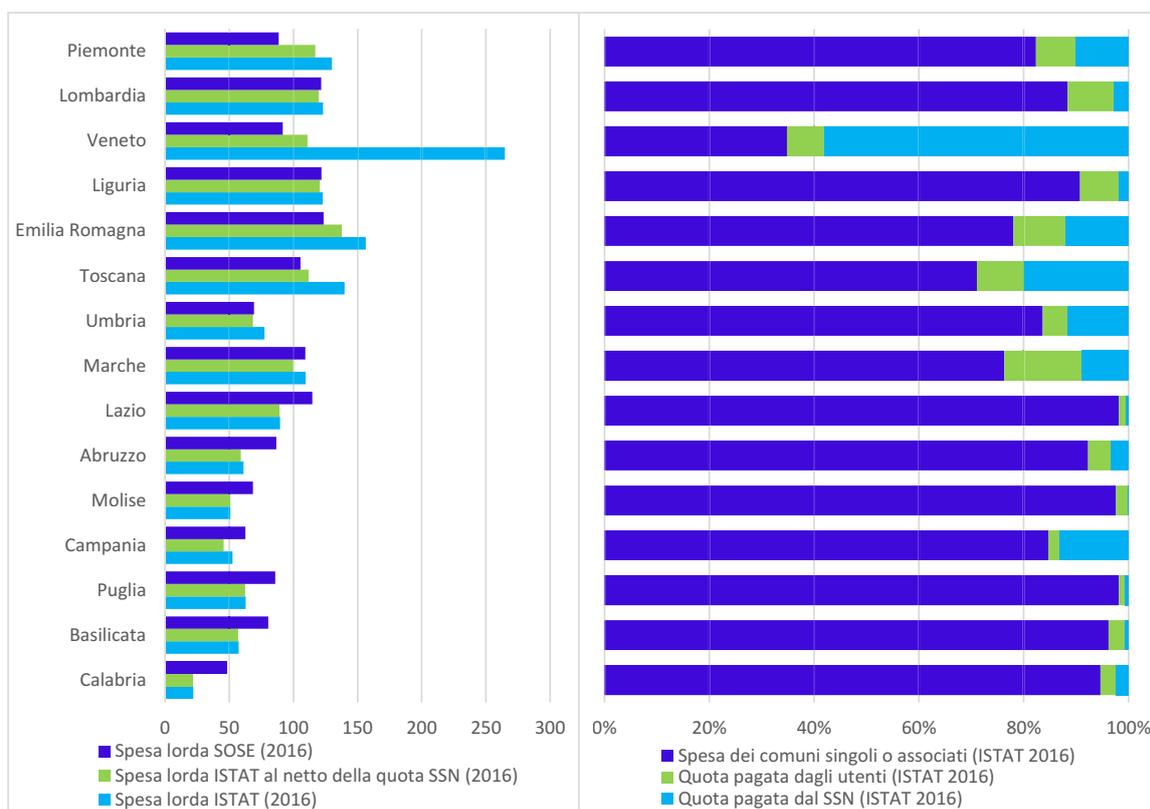
<b>Spesa lorda considerata da SOSE</b>			
<b>Spesa<sup>3</sup> Istat</b>	Spesa dei comuni singoli o associati, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale	+	Entrate accertate dai comuni e dagli enti associativi, come pagamento degli utenti per i servizi fruiti nell'anno
	=		=
	<b>4,5 mld di euro</b>		<b>0,43 mld di euro</b>
		+	Entrate provenienti dal Servizio sanitario nazionale per i servizi socio-sanitari erogati dai comuni e dagli enti associativi
			=
			<b>1,1 mld di euro</b>

La spesa utilizzata da SOSE come termine di confronto nell'analisi sui fabbisogni standard comunali (Figura 15) non include la quota del servizio sanitario nazionale in quanto quest'ultima si riferisce principalmente ai servizi sanitari e risente di una distribuzione fortemente disomogenea lungo il territorio nazionale a seconda delle diverse scelte dei governi regionali. Quando si valuta la spesa al lordo della componente sanitaria, si ritrovano forti discordanze soprattutto in relazione alla spesa sociale del Veneto, dove si registra una spesa in termini di compartecipazione SSN pari a oltre 750 milioni di euro, afferente a prestazioni di natura preminentemente sanitaria. In misura inferiore questo fenomeno riguarda anche l'Emilia-Romagna, la Toscana e l'Umbria.

<sup>3</sup> I dati si riferiscono alla Spesa dei comuni singoli o associati per tutti i servizi e gli interventi sociali ad esclusione del Servizio di Asili Nido e dei contributi a integrazione della retta per gli asili nido.



Figura 15 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), analisi della spesa



Sempre guardando alla Figura 15, se si confrontano la spesa SOSE e ISTAT al netto della componente sanitaria, le due voci mostrano un andamento decrescente molto simile da nord a sud. Se si osserva la spesa ISTAT, al netto della componente sanitaria, si va dai 138 euro per abitante dell'Emilia-Romagna ai 22 euro per abitante della Calabria. In generale si può affermare che le due fonti sono sostanzialmente allineate, con alcuni lievi disallineamenti in alcune regioni (come Lazio e Abruzzo) che potrebbero essere attribuiti a un diverso trattamento della spesa degli enti associativi o a una differente modalità di compilazione da parte di alcuni enti. Da ultimo, dalla Figura 15, è interessante notare come la quota percentuale di compartecipazione da parte degli utenti sia molto variabile a livello regionale, passando dal 16% delle Marche all'1% della Puglia.

Allo scopo di definire un'informazione sintetica sul livello complessivo dei servizi offerti, una volta acquisiti i dati sugli utenti serviti distinti per tipologia di utenza, si è posto il problema di determinare dei pesi che consentissero di aggregare tra loro i diversi target. Per ogni "target" è stato stimato un peso in base al costo marginale stimato attraverso una funzione di costo lineare che mette in relazione la spesa storica della funzione sociale con i singoli "target", i prezzi degli input e le variabili di contesto dell'offerta. Il sistema dei pesi utilizzato è riportato nella Tabella 4 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), pesi per la determinazione del livello complessivo dei servizi. Il peso della multiutenza, in quanto



prettamente trasversale, è stato ottenuto a valle della stima, come media dei pesi stimati degli altri sei target. L'indicatore composito del livello dei servizi viene poi calcolato come somma pesata delle sette tipologie di utenza.

**Tabella 4 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), pesi per la determinazione del livello complessivo dei servizi**

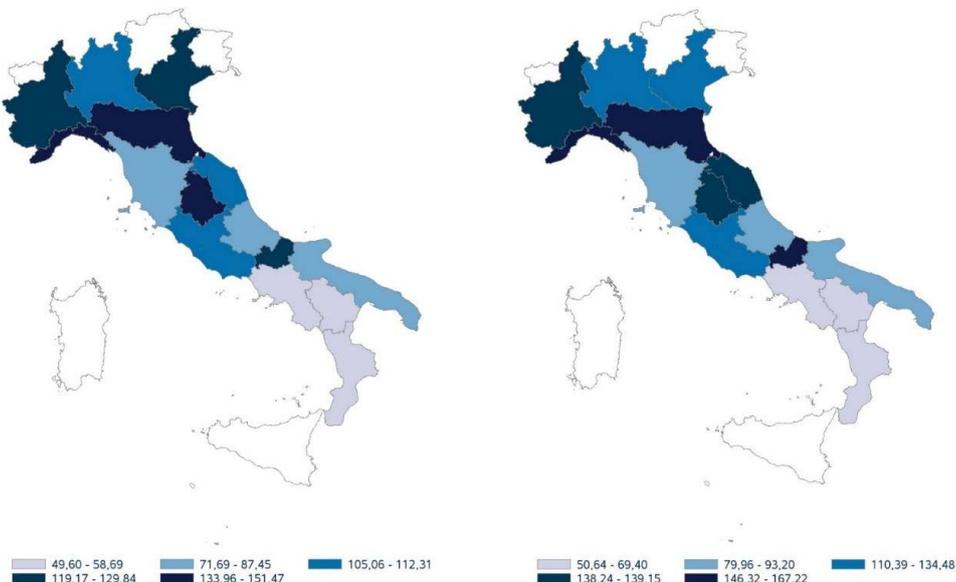
Famiglia e minori	0,42
Disabili	2,20
Dipendenze e salute mentale	4,39
Anziani	0,49
Immigrati e nomadi	1,19
Povert�, disagio adulti e senza dimora	1,00
Multiutenza	1,62

Nella figura che segue vengono rappresentati, mediante cartogramma, a sinistra il livello complessivo dei servizi “non pesati”, ovvero ottenuto come somma semplice degli utenti serviti nelle diverse tipologie di target e a destra il livello complessivo dei servizi “pesati”, ottenuto come somma ponderata sulla base dei pesi riportati nella tabella precedente. Come si pu  notare il sistema di pesatura non altera in maniera sostanziale la gradazione del livello dei servizi offerti, ma consente di confrontare le diverse regioni tenendo in considerazione anche parte della complessit  insita in ciascuna tipologia di utenza.

**Figura 16 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido) - livello complessivo dei servizi offerti**

**20a – Livello dei servizi non pesati**

**20b – Livello dei servizi pesati**



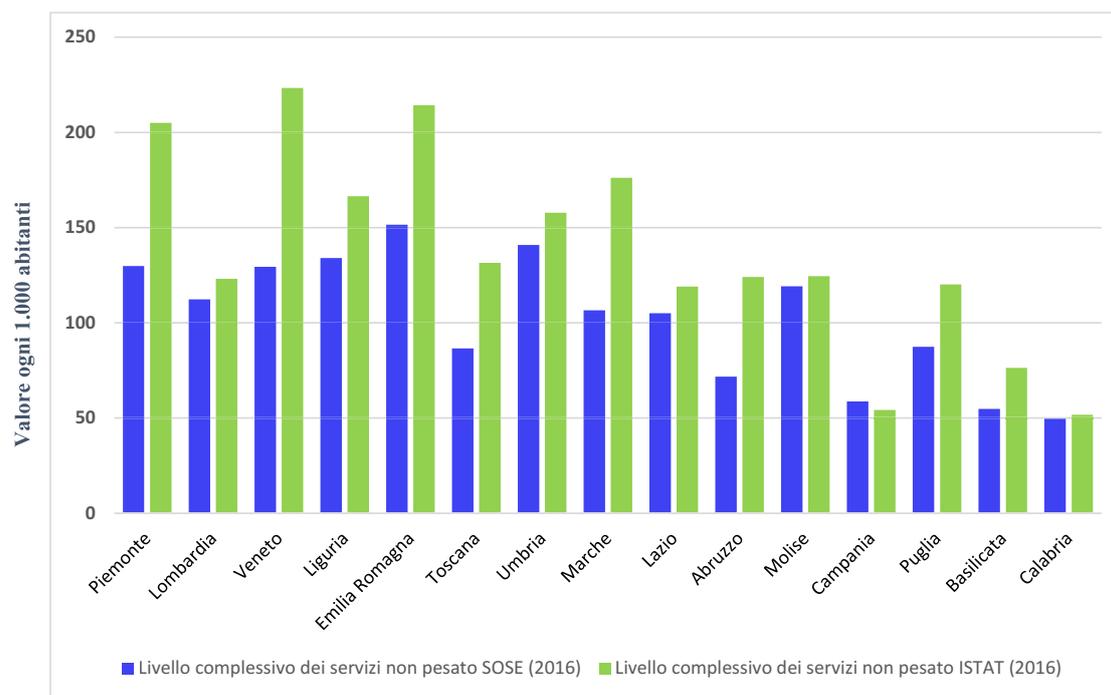
Fonte: SOSE (2016) – valori ogni 1.000 abitanti



Nella figura che segue si mostra il confronto tra il livello complessivo dei servizi costruito con i dati SOSE (già mostrato nella figura 20a) e lo stesso indicatore costruito con i dati ISTAT: si può notare come i due indicatori si distribuiscano in modo decrescente da nord a sud. Il confronto è stato effettuato considerando il livello di servizio complessivo partendo dai dati non pesati, non essendo possibile costruire un sistema di pesi robusto per i dati ISTAT sugli utenti, in quanto disaggregati solo a livello provinciale diversamente dai dati di fonte SOSE che hanno una disaggregazione a livello comunale

Osservando la Figura 17 si può notare che le divergenze maggiori tra il dato SOSE e il dato ISTAT si riscontrano principalmente per il Piemonte, il Veneto, l'Emilia-Romagna e le Marche dove l'indicatore ISTAT risulta molto più alto di quello SOSE in quanto include tra i servizi conteggiati anche quelli di carattere socio-sanitario che sono invece esclusi dai dati SOSE.

**Figura 17 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), livello complessivo dei servizi offerti – confronto SOSE-ISTAT**

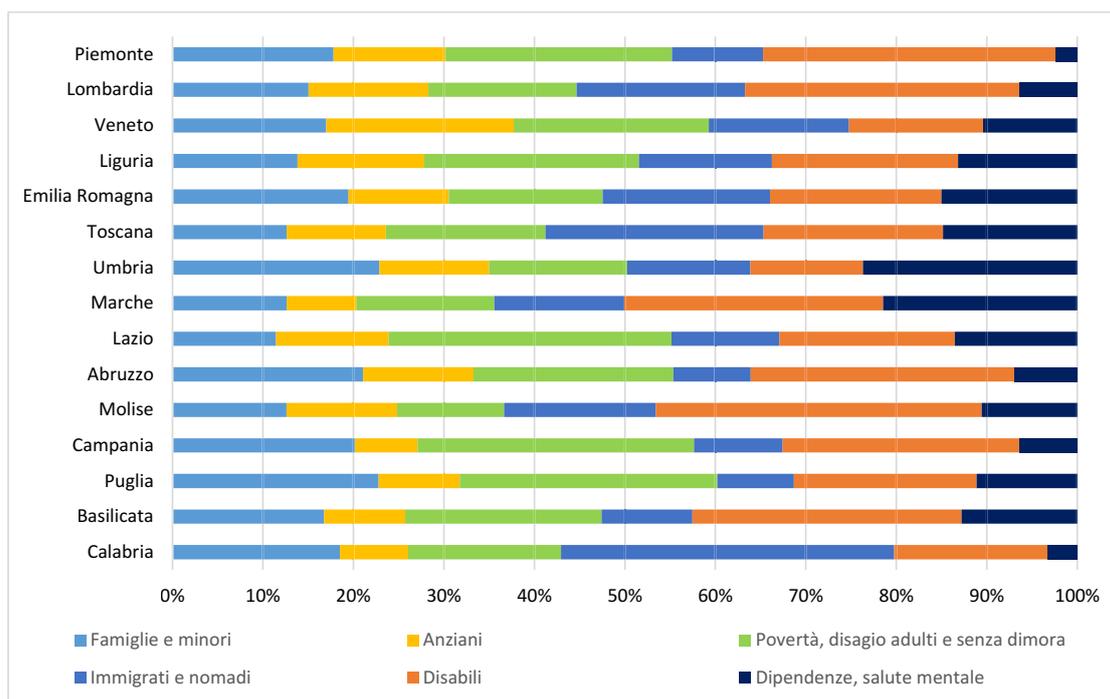


Da ultimo, prendendo a riferimento il livello complessivo dei servizi pesati a partire dai dati SOSE (già mostrato nella figura 20b), si mostra nella figura successiva la composizione percentuale per target degli utenti serviti nelle diverse regioni.



Guardando la figura che segue si potrà notare la notevole eterogeneità nella distribuzione percentuale per target tra le diverse regioni, il che rappresenta un indice delle peculiarità territoriali nell'offerta dei servizi sociali.

**Figura 18 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni, composizione percentuale dell'utenza per target**



Per quanto riguarda i costi dei servizi sociali sono stati calcolati sulla base dei dati ISTAT, per i quali è disponibile il dato di dettaglio della spesa sia per target sia per macro-intervento di servizi. Si tratta quindi di costi di natura storica, ottenuti come rapporto tra la spesa per ciascun target o macro-intervento di servizio e il corrispondente valore degli utenti. I dati ISTAT riferiti all'annualità 2016 sono stati aggregati a livello regionale partendo dal livello di dettaglio comunale per quanto riguarda la spesa, mentre si è partiti dal livello provinciale per gli utenti, in quanto questo è il massimo livello di disaggregazione fornito da ISTAT per questa tipologia di informazione. Considerato che non è possibile escludere dal numero degli utenti quelli serviti anche grazie alla compartecipazione di spesa da parte del SSN, i costi sono stati calcolati considerando la spesa lorda ISTAT, che comprende la spesa dei comuni singoli e associati, la compartecipazione degli utenti e la compartecipazione del SSN.

Nella tabella che segue si riporta il valore della spesa media storica per target.



Tabella 5 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), spesa media per target (ISTAT, 2016)

Regione	Famiglia e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulti e senza dimora	Multiutenza
Piemonte	473,35	2.091,17	646,94	812,45	353,92	374,43	259,68
Lombardia	942,12	3.456,13	566,55	989,68	669,85	668,90	241,93
Veneto	440,08	4.108,53	1.291,77	1.948,51	261,45	1.085,07	161,84
Liguria	1.019,92	2.146,56	364,81	881,17	326,83	590,64	199,23
Emilia-Romagna	487,04	2.930,32	258,39	1.134,24	502,05	636,17	312,14
Toscana	750,25	2.598,69	884,48	1.810,66	486,61	697,84	372,92
Umbria	378,85	2.100,00	84,97	437,28	506,81	312,94	271,49
Marche	537,55	2.725,00	641,57	1.137,07	524,67	491,50	170,50
Lazio	741,89	3.152,75	544,87	762,86	971,96	693,53	66,17
Abruzzo	538,36	2.631,58	326,10	600,92	237,32	376,30	42,95
Molise	460,53	1.310,94	186,55	296,45	1.378,39	564,98	163,95
Campania	838,00	3.669,26	420,35	1.062,03	1.056,62	336,98	205,25
Puglia	873,95	1.535,73	193,47	738,82	800,32	414,13	84,32
Basilicata	688,55	2.018,05	331,93	729,51	742,17	397,09	215,86
Calabria	377,64	1.066,14	480,57	579,52	1.007,82	368,87	45,66
<b>TOTALE RSO</b>	<b>651,52</b>	<b>2.932,26</b>	<b>678,71</b>	<b>1.204,17</b>	<b>554,92</b>	<b>609,56</b>	<b>192,19</b>

La tabella successiva riporta, invece, i dati della spesa media storica calcolata per macro-intervento di servizi.

Tabella 6 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), spesa media per macro-intervento di servizi (ISTAT, 2016)

Regione	Contributi economici	Interventi e servizi	Strutture
Piemonte	1.713,61	484,72	820,52
Lombardia	2.674,10	807,26	1.215,04
Veneto	4.950,87	436,06	932,43
Liguria	1.932,07	555,80	774,89
Emilia-Romagna	1.336,22	614,69	796,30
Toscana	1.864,83	621,62	1.261,88
Umbria	1.329,27	370,69	925,08
Marche	1.574,38	770,60	447,31
Lazio	2.076,56	630,02	709,71
Abruzzo	1.525,86	680,56	545,63
Molise	1.012,60	517,21	585,48
Campania	1.444,51	682,72	1.180,95
Puglia	1.120,05	547,22	534,04
Basilicata	1.397,42	591,18	2.128,31
Calabria	659,65	446,20	709,94
<b>TOTALE RSO</b>	<b>2.414,82</b>	<b>595,14</b>	<b>864,39</b>



Come si può vedere da entrambe le tabelle è presente una forte eterogeneità territoriale sia a livello di target sia a livello di macro-intervento e questo rappresenta un segnale rispetto alla difficoltà di definire un eventuale costo standard per i servizi sociali.



### Asili nido

Il servizio di Asili nido è rivolto a bambini in età compresa tra 0 e 2 anni e non è ancora considerato un servizio obbligatorio per i comuni, pertanto viene catalogato tra i servizi a domanda individuale. Tale servizio è svolto dai comuni, direttamente o attraverso le diverse forme associate, utilizzando strutture e personale comunale o strutture e personale privato convenzionato con il comune. In tale servizio sono considerati anche i voucher che alcuni comuni erogano alle famiglie per permettere ai minori di frequentare asili nido privati.

La Figura 19 riporta la distribuzione della spesa relativa al servizio di Asili nido. Per completezza di informazione è stata riportata la spesa storica sia da fonte SOSE sia da fonte ISTAT. La ragione di questa duplicità di fonti sta nel fatto che l'indagine ISTAT sui servizi socio-educativi per la prima infanzia viene utilizzata come strumento di controllo per la base dati informativa acquisita attraverso i questionari SOSE. A partire dall'indagine ISTAT è inoltre possibile disporre dei dati sulla contribuzione degli utenti, che invece SOSE non rileva, perché considera ai fini delle analisi sui fabbisogni standard una spesa al lordo della contribuzione degli utenti.

Figura 19 - Asili nido, analisi della spesa



(\*) Per spesa storica si intende l'ammontare effettivamente speso dal comune in un anno per l'offerta dei servizi ai cittadini al lordo della contribuzione degli utenti e degli interessi passivi. Fonte: SOSE 2016.



Come si può vedere dal primo riquadro nella Figura 19 le due spese risultano sostanzialmente allineate e presentano un andamento decrescente da nord a sud. Prendendo a riferimento la spesa SOSE si può vedere una evidente differenza tra il nord e il sud del paese: si va dai 1.922 euro per bambino tra zero e due anni (fino a 36 mesi) dell'Emilia-Romagna ai 203 euro per bambino della Calabria. Anche per questo servizio la quota di spesa gestita in forma associata è più alta nelle regioni del centro-nord, invece, nelle regioni del sud, alla quasi totale assenza di spesa gestita in forma associata si contrappone con forza il dato della Puglia, dove risulta gestito in forma associata circa il 37 per cento della spesa.

L'analisi della componente di compartecipazione degli utenti, mostrata nel terzo riquadro della stessa figura, fa registrare un risultato in linea con la distribuzione della spesa dei servizi sociali. È evidente, infatti, una compartecipazione più alta degli utenti delle regioni del centro-nord: si va dal 26 per cento del Veneto al 7,7 per cento della Campania.

La Figura 16 mostra il livello delle prestazioni effettivamente garantite nell'ambito del servizio di Asili nido. L'indicatore principale è la percentuale di copertura calcolata come rapporto tra il numero di bambini che usufruiscono del servizio rispetto al totale dei bambini residenti in età tra zero e due anni. Il risultato che si ottiene riproduce quasi fedelmente la distribuzione della spesa: le regioni del centro nord sono caratterizzate da percentuali di copertura prossime o superiori al 15 per cento, con la punta più alta in Emilia-Romagna dove nel 2016 si è raggiunto il 26 per cento; le regioni del sud, invece, ad eccezione dell'Abruzzo e della Basilicata, non superano mai il 10 per cento di copertura.

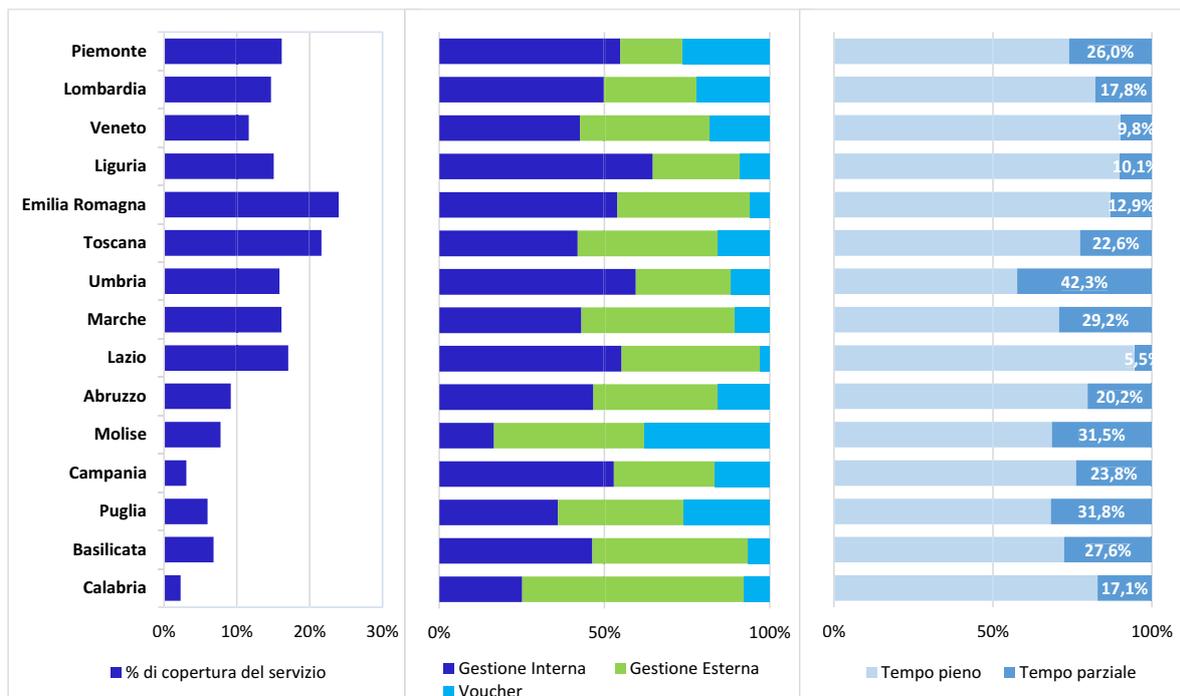
Se si prendono come punti di riferimento gli obiettivi di servizio introdotti con il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 si nota come il raggiungimento di una quota di copertura minima del servizio del 12 per cento per la maggior parte delle regioni meridionali risulti ancora un obiettivo lontano.

Nella stessa figura, inoltre, accanto alla percentuale di copertura si riporta anche la composizione dei bambini serviti rispetto alle tre modalità principali di offerta del servizio: quella diretta da parte del comune, l'affidamento da parte del comune ad un soggetto esterno, l'erogazione di voucher. In generale si nota come l'erogazione di voucher sia più diffusa nelle regioni del centro-nord, mentre il ricorso all'esternalizzazione sembra essere più marcato nelle regioni del sud.

Sempre nella Figura 16, nel terzo riquadro, viene riportata la composizione percentuale della tipologia di servizio offerto nell'ambito degli asili nido, distinto per "tempo pieno" e "tempo parziale". Dal grafico risulta evidente come nelle regioni del centro-nord, con la sola eccezione dell'Umbria, sia particolarmente marcata la presenza del servizio a tempo pieno, mentre il sud al contrario si caratterizza per una maggiore incidenza del tempo parziale.



Figura 20 – Asili nido, analisi dei livelli delle prestazioni effettivamente garantite



(\*) La copertura del servizio è definita come la quota percentuale di bambini frequentanti Asili nido sulla popolazione residente in età 0-2 anni. Per bambini frequentanti Asili nido si intendono i bambini serviti a tempo pieno, a tempo parziale e numero totale di voucher emessi.

La Tabella 7 riporta i costi medi relativi al servizio di Asili nido. Per la stima si è fatto riferimento alla funzione di costo utilizzata per valutare i fabbisogni standard comunali come riportato nella nota metodologica approvata dalla CTFS il 13 settembre 2016.

Nonostante il servizio di Asili nido risulti facilmente misurabile in base al numero di bambini serviti, il costo medio per utente risulta differenziato in base all'intensità del servizio offerto. In particolare, per un bambino servito direttamente a tempo pieno si stima un costo medio su base nazionale pari a 9.626 euro che scende, ad esempio, a 5.278 euro nel caso in cui il servizio risulti esternalizzato e a tempo parziale.



Tabella 7 – Asili nido, costi medi stimati del servizio

Costo medi stimati (*) dei servizi di asilo nido (euro annui per bambino servito)	
Gestione diretta a tempo pieno	€ 9.626
Gestione diretta a tempo parziale	€ 8.162
Gestione esterna a tempo pieno	€ 6.742
Gestione esterna a tempo parziale	€ 5.278
Voucher	€ 3.320

(\*) Questi valori si riferiscono ai cluster dei comuni di grandi dimensioni ipotizzando un livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio e il livello delle retribuzioni pari alla media nazionale



## Percorso verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni

In quest'ultimo paragrafo del rapporto verranno illustrati, per ciascuno dei settori precedentemente analizzati, alcuni interrogativi che è importante portare all'attenzione del decisore politico su quali potrebbero essere i servizi oggetto di potenziali livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Le analisi operate a livello tecnico, infatti, non possono in alcun modo condurre a una determinazione dei LEP senza che prima vi siano dei chiari indirizzi da parte del decisore politico.

È innanzitutto necessaria una prima indicazione che consiste nella definizione di quali siano le funzioni/servizi che vanno considerati ai fini dell'individuazione dei LEP, in quanto incidono sui diritti sociali e civili considerati dalla lettera m), dell'art. 117 della costituzione italiana.

Va segnalato che il legislatore, con la Legge 42 del 2009, ha già indicato una sorta di percorso per arrivare alla determinazione dei LEP individuando anche la possibilità di arrivarci gradatamente. Infatti, la Legge sul federalismo Fiscale<sup>4</sup>, prendendo atto di una situazione di partenza molto diversificata nel Paese, prefigura percorsi di convergenza verso i LEP prevedendo tappe intermedie rappresentate dagli "obiettivi di servizio". Tale impianto normativo sembra quindi assumere che sia coerente con il dettato costituzionale una fase transitoria in cui i LEP non siano effettivamente garantiti in quanto è in atto il processo volto alla loro tempestiva attuazione attraverso gli obiettivi di servizio (OS).

I LEP e le funzioni fondamentali ricoprono un ruolo centrale nel disegno complessivo previsto dalla legge 42/2009 e dai decreti legislativi attuativi. Per gli enti locali, i meccanismi perequativi devono assicurare la copertura del fabbisogno standard, inteso come il costo necessario per erogare i LEP e le funzioni fondamentali in condizioni di efficienza.

La gran parte delle funzioni fondamentali (in particolare le attività amministrative, le attività contabili, la gestione del personale, la viabilità, il territorio, l'ambiente, lo stato civile, l'anagrafe, lo smaltimento dei rifiuti, l'elettorale, la Leva, gli uffici tecnici, i servizi di segreteria, il protocollo, l'urbanistica, l'edilizia, il servizio tributi, la polizia locale e la polizia amministrativa) riguardano la fornitura di servizi indivisibili prestati a beneficio della collettività nel suo insieme. Per queste funzioni la legislazione non codifica in generale un diritto soggettivo esigibile da parte degli utenti ma prevede degli obblighi in capo alle amministrazioni e una serie di direttive e vincoli normativi che implicitamente definiscono un livello essenziale delle prestazioni che devono essere garantite ai cittadini. Pensiamo al caso dell'anagrafe e dello stato civile, per quanto riguarda i comuni, servizi che devono essere erogati quando vi sia necessità e richiesta. Considerazioni analoghe possono essere fatte anche per gli altri servizi legati alla tutela dell'ambiente e di competenza sovracomunale o regionale. Allo stesso modo, la manutenzione delle strade, di competenza comunale, provinciale metropolitana o regionale deve essere garantita nel rispetto delle norme sulla sicurezza stradale.

---

<sup>4</sup> Si fa riferimento, in particolare, i seguenti articoli della L. 42/2009: art. 2, comma 2, lettera f); art. 5, comma 1, lettere g) e h); art. 118, comma 1.



Riassumendo, il quadro normativo esistente, pur non definendo in maniera esplicita dei LEP, consente comunque di identificare, in generale per le funzioni fondamentali che riguardano servizi indivisibili, un livello di prestazioni che gli enti territoriali sono obbligati ad erogare.

Nell'ambito delle funzioni fondamentali degli enti territoriali vi sono altresì presenti numerosi servizi, molti di questi annoverati tra i servizi a domanda individuale, la cui erogazione non è sempre obbligatoria e per i quali, in generale, non esistono delle chiare norme di riferimento che già indichino un preciso livello degli stessi. Si tratta di prestazioni che riguardano le materie, quali l'assistenza, l'istruzione e il trasporto pubblico locale, che appaiono strettamente correlate ai diritti civili e sociali, come anche riconosciuto dal d.lgs. 68/2011 con riferimento alle Regioni, e per le quali sarebbe quindi auspicabile l'individuazione dei LEP.

Le analisi che seguono hanno l'obiettivo di illustrare al decisore politico quali siano le problematiche che necessitano di un chiaro indirizzo politico, precisando che si tratta di decisioni e scelte sulle quali la parte tecnica può solamente porre dei quesiti prima di procedere con ulteriori analisi.

Per ciascun settore preso in esame nelle pagine precedenti del rapporto si riporteranno diverse tabelle di sintesi con i servizi già analizzati, distinti per livello territoriale di governo a cui è ascrivibile la competenza specifica sui servizi stessi. I servizi presi in esame in questa disamina sono soltanto quelli per cui il livello possa essere, almeno in parte, stabilito dall'ente territoriale erogatore, per via diretta o sotto eventuale indicazione dello Stato centrale. Sono pertanto esclusi i fattori esogeni di carico e le altre variabili che incidono sui costi del servizio ma sono indipendenti dalle scelte dell'ente locale.

La Tabella 8 fa il quadro della situazione relativa ai servizi, di competenza comunale, a supporto dell'istruzione relativa alla popolazione con un'età compresa tra i 3 e i 14 anni.

La modalità di scuola a tempo pieno e tempo prolungato comporta per i comuni una maggiore spesa per la fornitura del riscaldamento dei locali e della fornitura di energia elettrica oltre che per la fornitura dei pasti ai bambini. In aggregato la regione dove percentualmente vi è una minore erogazione di queste modalità di insegnamento, sia tempo pieno che tempo prolungato, è il Molise. Mentre le regioni dove si registra la situazione opposta sono il Lazio, dove in aggregato si registra la maggior percentuale di scuola a tempo pieno, e la Basilicata dove si registra la maggiore percentuale di scuola a tempo prolungato. Spetta al decisore politico decidere se le diverse modalità di erogazione del servizio scolastico incidano sui diritti sociali e civili dei cittadini. Si precisa che la competenza sulle modalità di erogazione del servizio scolastico delle scuole statali è del MIUR e non dei comuni, mentre tale competenza rimane in ambito locale per le scuole comunali. In merito alla tipologia degli ambienti scolastici e in particolare sulla superficie delle scuole, comprese le superfici interessate dai servizi di supporto e degli spazi verdi, in media ogni alunno di età compresa tra 3 e 14 anni ha a disposizione 12,7 metri quadri di superficie con situazioni molto diversificate tra i diversi enti. In aggregato i comuni della regione Emilia-Romagna sono quelli che garantiscono una maggiore superficie per alunno, mentre nella regione Campania si registra il dato opposto. Per questa tipologia di servizio si potrebbe pensare a una standardizzazione del livello del servizio o a un LEP



prendendo come riferimento il Decreto Ministeriale 18 dicembre 1975, che in alcuni territori non appare applicato integralmente.

La Tabella 8 mostra che il trasporto scolastico interessa mediamente il 10,5 % della popolazione 3-14 anni, con situazioni molto diversificate tra i diversi enti e i diversi territori; in particolare, si registra una minore presenza del servizio nei grandi centri urbani e una maggiore presenza nei comuni medio piccoli. La differenza nel livello del servizio erogato tra le diverse tipologie di enti è da attribuire al fatto che nei centri più densamente abitati gli alunni riescono a recarsi nelle sedi scolastiche utilizzando il trasporto pubblico urbano. In aggregato la regione Marche è il territorio dove i comuni erogano con più frequenza il servizio di trasporto scolastico, mentre la regione con il livello di servizio più basso è la Puglia. Il servizio di trasporto scolastico merita un'attenta valutazione da parte del decisore politico per stabilire se questa tipologia di servizio incida sui diritti sociali e civili e per determinare quale possa essere un Obiettivo di servizio e/o un LEP da garantire su tutto il territorio nazionale. Si sottolinea che per questo servizio andrebbero ipotizzati obiettivi di servizio e/o LEP differenziati tra i diversi enti e rapportati alla densità abitativa e alla presenza/assenza del trasporto pubblico urbano. Per quanto riguarda il trasporto scolastico degli studenti disabili la situazione è meno diversificata, tra i diversi enti, rispetto agli altri servizi forniti dai comuni. Mediamente usufruisce di questo servizio il 6,6 % del totale degli alunni disabili, la regione dove i comuni erogano un livello di servizio maggiore è la Basilicata mentre la regione dove in aggregato si registra un servizio di livello inferiore, da parte dei comuni, è il Veneto. Tra i servizi complementari all'istruzione forniti dai comuni quello del trasporto scolastico dei disabili si configura proprio come un servizio che incide sui diritti sociali e civili previsti dalla lettera m) dell'art. 117 della Costituzione e pertanto appare quasi scontato che per questo servizio il decisore politico debba individuare obiettivi di servizio e/o LEP.

Diverso sembra il caso della mensa scolastica, sicuramente un servizio fondamentale e necessario, ma condizionato dalla tipologia dell'organizzazione scolastica. Conseguentemente andrebbe previsto un livello di copertura rispetto alla popolazione 3-5 anni per il servizio mensa che i comuni devono erogare per le scuole dell'infanzia comunali e statali. Mentre per la fascia di età 6-14 la copertura del servizio dovrebbe essere messa in relazione alla presenza o meno di scuole a tempo pieno e/o a tempo prolungato più che alla presenza di bambini di quell'età nei diversi territori. Per questa tipologia di servizio va definito se incide sui diritti sociali e civili dei cittadini, mentre sulla necessità di stabilire un obiettivo di servizio e/o un LEP bisogna tenere presente che questo servizio fino ad oggi è stato finanziato quasi integralmente (circa l'80%) con i buoni pasto pagati dagli utenti. Si potrebbe quindi immaginare un obiettivo di servizio e/o un LEP in modo da garantire il servizio ai bambini delle famiglie meno abbienti e con più figli. In aggregato i comuni che erogano, in proporzione alla popolazione 3-14, un maggior livello di servizio li troviamo in Toscana mentre la regione dove il livello del servizio risulta inferiore è la Puglia. Mediamente nell'Italia RSO usufruiscono del servizio il 24% dei bambini 3-14 anni.

Nell'ultimo rigo della Tabella 8 sono riportati i dati relativi ai servizi di pre-post scuola e dei centri estivi, che interessano il 9% della popolazione 3-14 con una situazione molto differenziata tra i



diversi enti. La regione dove i comuni in aggregato erogano un servizio maggiore risulta essere la Toscana, mentre la regione dove il livello, in aggregato, risulta inferiore è la Campania. Il servizio pre-post scuola e centri estivi è un tipico servizio dove vi è la necessità di avere un indirizzo politico per comprendere se incida sui diritti sociali e civili da garantire e conseguentemente se sia meritevole di LEP e/o di obiettivi di servizio.

**Tabella 8 – Istruzione, livello di governo: comuni – utenza di riferimento: popolazione in età 3-14 anni**

Descrizione servizio	Livello del servizio media Italia	Contribuzione da parte degli utenti	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un OS/LEP?	Se SI quale livello e in quali tempi?
Tempo pieno (quota classi)*	38,21	NO	Molise	Lazio	SI/NO	?
Tempo prolungato (quota classi)*	12,48	NO	Molise	Basilicata	SI/NO	?
Metri quadri dei plessi (per popolazione 3-14 anni)	12,71	NO	Campania	Emilia-Romagna	SI/NO	?
Trasporto scolastico (quota % di utenti trasportati su popolazione 3-14 anni)	10,54	SI	Puglia	Marche	SI/NO	?
Trasporto disabili (quota % utenti disabili trasportati scuola dell'infanzia, primaria e secondaria rispetto agli alunni disabili)	6,63	SI	Veneto	Basilicata	SI/NO	?
Mensa scolastica (quota % utenti della mensa rispetto alla popolazione 3-14 anni)	24,07	SI	Puglia	Toscana	SI/NO	?
Centri estivi pre-post scuola (quota % di utenti dei centri estivi e alunni del pre-post scuola rispetto alla popolazione 3-14 anni)	9,05	SI	Campania	Emilia-Romagna	SI/NO	?

\* Eventuali LEP da definire con il MIUR

La Tabella 9 fa un quadro della situazione per quanto riguarda la Funzione istruzione e in particolare ai servizi a supporto dell'istruzione forniti dalle province e dalle città metropolitane, delle RSO, per la popolazione che va dai 15 ai 19 anni. Come descritto nei capitoli precedenti la situazione è molto diversificata tra i diversi enti. Per questa funzione i servizi che sembrano poter incidere sui diritti sociali e civili dei cittadini, quindi meritevoli di LEP o obiettivi di servizio, sono sostanzialmente due: la metratura delle strutture scolastiche e i servizi a supporto degli alunni disabili. Per entrambi questi servizi valgono le considerazioni fatte per i comuni quando si è parlato di metratura delle scuole e di trasporto disabili.



**Tabella 9 – Istruzione, livello di governo: province e città metropolitane – utenza di riferimento: popolazione in età 15-19 anni**

Descrizione servizio	Livello del servizio media Italia RSO	Contribuzione da parte degli utenti	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un OS/LEP?	Se SI quale livello e in quali tempi?
Metri quadri dei plessi (per scuola statale secondaria di secondo grado)	4.669,57	NO	Calabria	Lombardia	SI/NO	?
Scuole in zona fredda (% di mq situati in zona climatica E o F)	44,00	NO	strettamente collegata alle condizioni geo-climatiche		NO	
Alunni disabili (per scuola statale secondaria di secondo grado)	9,67	NO	Basilicata	Abruzzo	SI/NO	?

La Tabella 10 fa un quadro della situazione per quanto riguarda la funzione istruzione svolta dalle regioni che consiste nei servizi di istruzione erogati in favore della popolazione attiva, nella fascia d'età che va dai 15 ai 64 anni. Nel dettaglio si tratta dei servizi come: Istruzione e formazione professionale (IeFP); Istruzione tecnica superiore (ITS) e Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e Sostegno al diritto allo studio tramite erogazione di borse di studio. Si tratta di servizi con livelli di erogazione molto differenziati tra le diverse regioni. Anche per questi servizi vi è la necessità che il decisore politico stabilisca se incidano o meno in quelli che sono i diritti sociali e civili dei cittadini; nel caso in cui vengano ritenuti servizi che ricadono nelle materie che necessitano la definizione di obiettivi di servizio e/o di LEP il decisore politico dovrà definire anche quale debba essere il livello del servizio da garantire.



Tabella 10 – Istruzione, livello di governo: regioni – utenza di riferimento: popolazione attiva (15-64 anni)

Descrizione servizio	Livello del servizio media Italia RSO	Contribuzione da parte degli utenti	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un OS/LEP?	Se SI quale livello e in quali tempi?
Istruzione e formazione professionale (IeFP) – iscritti ogni 1.000 abitanti in età 15-64 anni	7,39	SI, in alcuni casi	Calabria	Marche	SI/NO	?
Istruzione tecnica superiore (ITS) e Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) – iscritti ogni 1.000 abitanti in età 15-64 anni	0,13	SI, in alcuni casi	Basilicata	Liguria	SI/NO	?
Sostegno al diritto allo studio tramite erogazione di borse di studio – numero di borse concesse ogni 1.000 abitanti in età 15-64 anni	3,32	NO	Lombardia	Emilia-Romagna	SI/NO	?

La Tabella 11 mostra il quadro per quanto riguarda i servizi sociali, al netto dell’asilo nido, erogati nei territori delle RSO. Nello specifico si tratta dei servizi erogati da tutti gli operatori che si occupano di questa tipologia di servizi, quindi comuni e relative forme associate e Asl. Nella suddetta tabella viene mostrata la situazione nei territori delle RSO rappresentando le sette aree di utenza: Famiglia e minori; Disabili; Dipendenze e salute mentale; Anziani; Immigrati e nomadi; Povertà, disagio adulti e senza dimora e Multiutenza. Si tratta di servizi che sicuramente incidono sui diritti sociali e civili dei cittadini e anche per questa tipologia di servizi appare necessario un indirizzo del decisore politico che indichi quale debbano essere gli obiettivi di servizio e/o i LEP con relativi tempi per poter raggiungere tali livelli. Sul livello dei servizi sociali erogati nei diversi territori si registrano le maggiori differenze sia come livello di spesa che come quantità dei servizi erogati. Per questi servizi sarà necessario individuare obiettivi di servizio e LEP differenziati tra grandi centri urbani e piccoli centri, anche per il fatto che le risorse non sono illimitate. I dati mostrano che vi è la necessità di un maggiore supporto da parte dei servizi sociali nelle aree maggiormente urbanizzate dove le persone non possono sempre contare sulla presenza delle “reti familiari” che nei piccoli centri svolgono una fondamentale azione di sussidiarietà rispetto al supporto fornito dalle strutture pubbliche.



Tabella 11 – Servizi sociali, livello di governo: comuni – utenza di riferimento: diversa per ciascun target

Descrizione Target	Contribuzione da parte degli utenti	Livello del servizio media Italia utenti/1.000 abitanti (fonte SOSE)	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un OS/LEP?	Se SI quale livello e in quali tempi?
Famiglia e minori	SI, in alcuni casi	26,74	Molise	Umbria	SI/NO	?
Disabili	SI, in alcuni casi	7,21	Calabria	Piemonte	SI/NO	?
Dipendenze e salute mentale	NO	1,66	Calabria	Umbria	SI/NO	?
Anziani	SI, in alcuni casi	17,49	Campania	Veneto	SI/NO	?
Immigrati e nomadi	NO	8,92	Campania	Emilia-Romagna	SI/NO	?
Povertà, disagio adulti e senza dimora	NO	14,92	Molise	Lazio	SI/NO	?
Multiutenza	SI, in alcuni casi	28,09	Calabria	Molise	SI/NO	?

La Tabella 12 mostra la situazione del servizio di Asili nido nelle regioni RSO, con la rappresentazione della percentuale di copertura della popolazione 0-2 anni, garantita dai comuni, direttamente o con affidamento del servizio a terzi. La percentuale media di copertura garantita dai comuni, nell'Italia delle RSO, nel 2016 era pari al 13,29%. La Regione dove i comuni garantiscono la maggiore copertura è l'Emilia-Romagna, mentre la Regione dove il livello risulta inferiore è la Calabria. Il servizio di Asili nido è il tipico servizio dove è necessario un chiaro indirizzo politico per definire se si tratti di un servizio che incide sui diritti sociali e civili dei cittadini e conseguentemente se debbano essere individuati obiettivi di servizio e/o LEP. Va segnalato che sarebbe necessario che le norme contabili e quelle che definiscono i servizi a domanda individuale si uniformassero alla legge 0-6 che cataloga i servizi di Asili nido tra i servizi educativi e non più tra i servizi sociali. Nel momento in cui il decisore politico decidesse di individuare obiettivi di servizio e/o un LEP, con relative risorse, si supererebbe anche la problematica rappresentata dal fatto che questa tipologia di servizio risulta essere una facoltà dei comuni e non un obbligo.



Tabella 12 – Asili nido, livello di governo: comuni – utenza di riferimento: bambini in età 0-2 anni (RSO)

Descrizione servizio	Livello del servizio media Italia % pop. 0-2 anni	Contribuzione da parte degli utenti	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un OS/LEP?	Se SI quale livello e in quali tempi?
Asilo Nido	13,29	SI	Calabria (2,27)	Emilia-Romagna (23,98)	SI/NO	?

Per quanto riguarda il servizio di asili nido si riporta anche, in conclusione, la Tabella 13 che mostra gli effetti sul livello di servizio offerto legati alla standardizzazione della percentuale di copertura determinata a seguito delle decisioni prese dalla CTFS, del 24 luglio 2019, che hanno portato all'approvazione dei fabbisogni standard utilizzati per ripartire il fondo di solidarietà comunale nel 2020.

Tabella 13 – Asili nido, livello di governo: comuni – utenza di riferimento: bambini in età 0-2 anni

Regione	SPESA STORICA OPENCIVITAS aggiornata al 20 ottobre 2019	Servizio storico % dei comuni con la presenza del servizio	Comuni a cui viene riconosciuto il un fabbisogno standard dopo standardizzazione*	Livello minimo dopo standardizzazione del livello minimo dei servizi % 0-2	Livello massimo dopo standardizzazione del livello massimo dei servizi % 0-2
Piemonte	99.333.759,56	26,46	100%	7,69	28,88
Lombardia	262.589.149,29	63,72	100%	7,69	28,88
Veneto	87.824.410,60	59,13	100%	7,69	28,88
Liguria	48.607.455,04	34,04	100%	7,69	28,88
Emilia-Romagna	206.279.726,25	81,14	100%	7,69	28,88
Toscana	143.955.785,84	77,06	100%	7,69	28,88
Umbria	25.008.156,79	53,26	100%	7,69	28,88
Marche	36.882.704,29	56,36	100%	7,69	28,88
Lazio	220.873.983,86	35,19	100%	7,69	28,88
Abruzzo	16.441.618,93	31,80	100%	7,69	28,88
Molise	1.580.045,50	22,79	100%	7,69	28,88
Campania	62.974.330,41	15,45	100%	7,69	28,88
Puglia	50.549.485,01	53,88	100%	7,69	28,88
Basilicata	4.816.182,38	22,90	100%	7,69	28,88
Calabria	9.927.205,31	10,27	100%	7,69	28,88
<b>TOTALE</b>	<b>1.277.643.999,06</b>	<b>44,17</b>	<b>100%</b>	<b>7,69</b>	<b>28,88</b>

La standardizzazione a cui si è accennato nel precedente capoverso ha previsto di riconoscere a tutti i comuni RSO una copertura minima almeno pari al 7,69% dei bambini residenti nella fascia d'età 0-2 anni e una copertura massima che non potesse superare il 28,88% della popolazione 0-2 anni. Per determinare il fabbisogno standard dei comuni privi di servizio sono stati individuati gli utenti



potenziali moltiplicando la popolazione 0-2 anni per 7,69% e il numero così ottenuto è stato moltiplicato per il costo standard dei voucher. Si segnala che nel 2016 la maggioranza dei comuni delle RSO non ha erogato alcun servizio di Asili nido, neppure in modalità voucher; solamente il 44,17% dei comuni, infatti, erogava il servizio.



## Conclusioni

Sulla base delle analisi effettuate e delle riflessioni illustrate nel presente rapporto si può concludere che, per tutte le materie prese in esame, ovvero istruzione, servizi sociali e asilo nido, la situazione territoriale italiana della spesa e dell'offerta dei servizi è fortemente diversificata. Questa valutazione è attinente a qualunque sia il livello di governo territoriale, comunale, provinciale o regionale, preso in considerazione per l'analisi.

L'importanza delle materie prese in esame e l'impatto che l'offerta dei servizi su queste materie ha oggi e avrà in futuro sulla vita delle giovani generazioni e della popolazione in condizione di maggiore fragilità rende urgente e necessaria una valutazione da parte del decisore politico di quali siano i servizi specificamente collegabili a quanto previsto dalla lettera m) dell'Art. 117 della Costituzione italiana.

La valutazione di quali siano questi servizi è il primo passaggio assolutamente necessario di natura politica e, una volta effettuato, sarà sempre compito del decisore politico stabilire gli obiettivi di servizio e/o i livelli essenziali delle prestazioni associati ai diversi servizi e le risorse necessarie per poterli finanziare. L'attività di analisi e di stima dei fabbisogni standard, relativi agli enti territoriali, svolta da SOSE in questi anni permette di poter fornire al decisore politico tutti gli elementi per conoscere quali potrebbero essere gli scenari possibili, sia come livello dei servizi che come risorse necessarie per garantirne l'erogazione.

SOSE 

## RIPARTIRE DOPO IL COVID

Dati e mappe per la resilienza dei comuni



## Ripartire dopo il Covid-19

### Dati e mappe per la resilienza dei comuni

*Progettare e programmare politiche pubbliche efficaci a sostegno dei territori è il compito che i decisori devono affrontare per favorire la ripresa economica dell'intero Paese. Una sfida complessa ma possibile, anche con il sostegno delle mappe reddituali dei Comuni italiani, disegnate da SOSE secondo un modello costruito grazie alla competenza sviluppata nella determinazione e dei fabbisogni standard e nella elaborazione degli ISA - Indici Sintetici di Affidabilità fiscale.*

SOSE, come partner metodologico del MEF svolge una costante attività di ricerca integrando competenze statistiche con know-how econometrico, aziendale e informatico e sviluppando prodotti e servizi attraverso un processo continuo di innovazione metodologica e tecnologica. A partire dalle competenze sviluppate per la determinazione dei fabbisogni standard e per l'elaborazione degli ISA, SOSE ha ricercato e progettato possibili strumenti utili a comprendere la portata degli effetti causati dalla pandemia da Covid-19 sugli enti territoriali, a supporto di politiche pubbliche efficaci in una società sempre più data driven.

L'attività usuale sui fabbisogni standard degli enti territoriali ha permesso di valutare con chiarezza che gli effetti sanitari e di salute pubblica, evidenti a ogni cittadino, si sarebbero rapidamente coniugati con effetti di natura economica producendo, come riflesso, una trasformazione dei territori, plausibilmente di natura strutturale sotto alcuni aspetti specifici.

SOSE ha scelto, quindi, di costruire misure oggettive per valutare entrambe le aree di impatto del fenomeno pandemico, quella sanitaria e quella economica, centrando le analisi sui dati, sfruttando quelli a disposizione e reperendone di nuovi, mediante costante ricerca e sintonizzazione con i canali istituzionali deputati alla diffusione di informazioni.

L'impatto sanitario è stato misurato, relativamente al periodo di fase 1, valutando da un lato la pressione media prodotta sul sistema sanitario di ciascuna regione dai pazienti positivi al Covid-19 e dall'altro il tasso medio di contagio ogni 10 mila abitanti registrato nelle diverse province italiane. Con riferimento all'ultima misura sono state indagate, inoltre, le caratteristiche territoriali risultate significativamente collegate con i casi di contagio. Tra le più rilevanti, la presenza sul territorio provinciale di un alto tasso di malattia cronica, di una percezione negativa della qualità dell'aria, di un elevato tasso di occupazione (collegabile a una forte mobilità delle persone), di un basso tasso di vaccinazione antinfluenzale e di una elevata presenza di persone che vivono in convivenze<sup>1</sup>.

L'impatto economico è stato invece valutato prendendo in considerazione gli effetti della pandemia sull'economia privata e collegandoli a quelli connessi all'economia pubblica, con particolare riferimento ai possibili riflessi sulla spesa sociale dei comuni italiani.

In particolare, l'analisi sull'economia privata è stata condotta attraverso la valutazione della contrazione dei ricavi da impresa e da lavoro autonomo, con riferimento alla singola attività, proporzionalmente ai giorni di chiusura imposti dal lockdown e simulando scenari di ripresa più o meno rapida durante la fase 2. Inoltre, particolare attenzione è stata posta alle attività relative alla

<sup>1</sup> ISTAT: insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili.



filiera del turismo, per le quali è stato considerato uno scenario di contrazione più pessimistico. L'analisi a livello di singola impresa consente di poter individuare come tali decrementi si distribuiscano sul territorio su base comunale, garantendo un bagaglio informativo a livello di granularità molto dettagliato.

Parallelamente sono state individuate le relazioni che governano l'andamento del reddito imponibile ai fini dell'addizionale IRPEF (RIAI) pro capite, tramite componenti di tipo socio-economico, ma soprattutto tramite le relazioni con ricavi da imprese e con la Cassa Integrazione Guadagni - CIG. Queste ultime due leve, la decrescita della prima e l'incremento della seconda, hanno consentito di stimare una contrazione del reddito imponibile derivante dall'attività di impresa pari al 5,43% a livello nazionale, a fronte di una riduzione media dei ricavi del 18,69%. In contempo è stato anche valutato il peso dei redditi da lavoro dipendente privato sul RIAI e quale impatto sia possibile prevedere su questa componente reddituale per effetto della crisi. Tale impatto è stato stimato tramite le relazioni concatenate tra la variazione del prodotto interno lordo e le variazioni del reddito complessivo e del reddito da lavoro dipendente.

Prendendo a riferimento lo scenario del Documento di Economia e Finanza - DEF, che prevede per il 2020 un calo del PIL reale italiano pari all'8,1%, la combinazione della variazione di reddito di impresa e di lavoro autonomo con quella del reddito da lavoro dipendente privato porta a stimare un decremento medio nazionale del RIAI dell'8,19%. Lo scenario basato sulla variazione del PIL reale del -14% previsto da OCSE nel caso di double-shot porterebbe invece a una stima di decremento del RIAI dell'11,3%.

Per poter valutare gli impatti della crisi pandemica sulla finanza locale e in particolare sulle potenziali necessità di risorse nell'ambito del settore sociale è stata studiata poi la relazione esistente tra le variazioni del RIAI e la percentuale di incidenza della povertà assoluta, rivelando che al variare in negativo di un punto percentuale del RIAI l'incidenza della povertà assoluta sale dell'1,09%.

Un ulteriore evidente effetto della crisi economica collegata alla pandemia è da ascrivere a una marcata trasformazione del mercato del lavoro, con un forte aumento del tasso di inattività che ISTAT ha stimato in crescita del 3,95% ad aprile 2020 rispetto allo stesso mese dell'anno precedente. Per poter cogliere nel modello la potenza di questo effetto è stata analizzata la relazione tra tasso di inattività e incidenza della povertà assoluta, scorporando la componente di impatto legata alla correlazione tra tasso di inattività e reddito.

Dalla combinazione delle due variazioni per effetto del RIAI e del tasso di inattività è stata ottenuta una variazione della percentuale di incidenza della povertà assoluta per ciascun comune italiano e, di conseguenza, è stato determinato il numero di potenziali nuclei familiari bisognosi di assistenza per il contrasto alla povertà. Nello scenario del DEF sulla realtà macroeconomica l'incidenza della povertà assoluta è stimata in aumento dello 0,76%, mentre lo scenario più pessimistico OCSE produrrebbe un aumento dello 0,96%, rispetto ai valori per ripartizione di fonte ISTAT relativi all'anno 2018.

Il punto di forza del modello costruito, soprattutto per quel che riguarda gli impatti di natura economica, è la definizione di una mappa reddituale dei comuni italiani che tiene conto delle specificità dei diversi settori economici e in particolare del settore turistico. Inoltre, questo modello può essere utilizzato come base di analisi per la valutazione di qualunque effetto legato alla



congiuntura economica, e per la progettazione e la programmazione delle politiche pubbliche a sostegno dei territori.



# RIPARTIRE DOPO IL COVID

Dati e mappe per la resilienza dei comuni

09 Luglio 2020

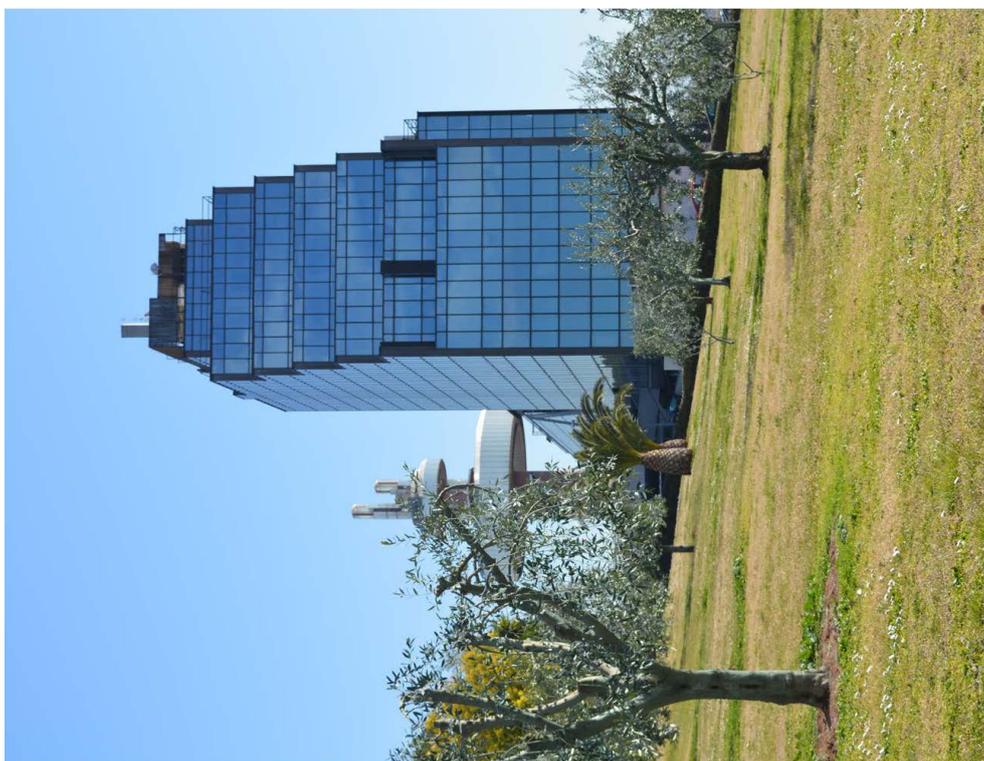
**SOSe** 

#SpazioMEF

## SOSE

È il partner metodologico del MEF per  
**L'ANALISI STRATEGICA DEI DATI**  
in materia di fiscalità e finanza pubblica.

Svolge una costante attività di **RICERCA** integrando competenze statistiche con know-how econometrico, aziendale e informatico e sviluppa prodotti e servizi attraverso un processo continuo di innovazione metodologica e tecnologica.



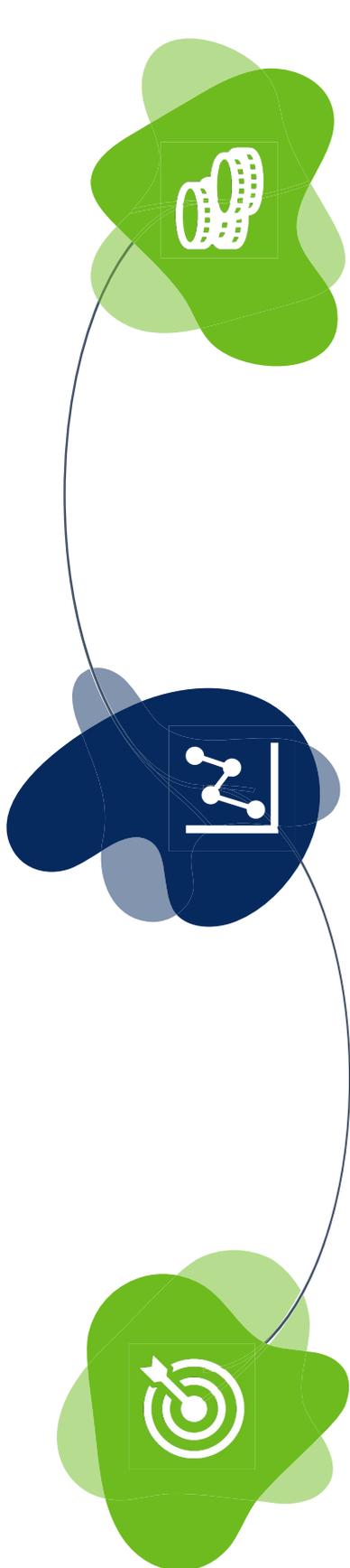
# IL VALORE DELLE COMPETENZE



# DATA DRIVEN SOCIETY

Per prendere le giuste decisioni abbiamo bisogno di dati  
e di modelli che ci permettano di metterli nella  
giusta relazione.

SOSE 



**OBIETTIVO:**

Salvaguardare  
l'interesse  
pubblico

**STRUMENTO:**

Analisi di  
impatto

**EFFETTO:**

Definire la giusta  
allocazione delle  
risorse



**COME CAMBIA IL REDDITO NEI COMUNI ITALIANI**

**AL MODIFICARSI DELLA CONGIUNTURA ECONOMICA?**

**sosè** 



# TIPOLOGIE DI IMPATTO



**IMPATTO SOCIO-SANITARIO**



**IMPATTO ECONOMICO**



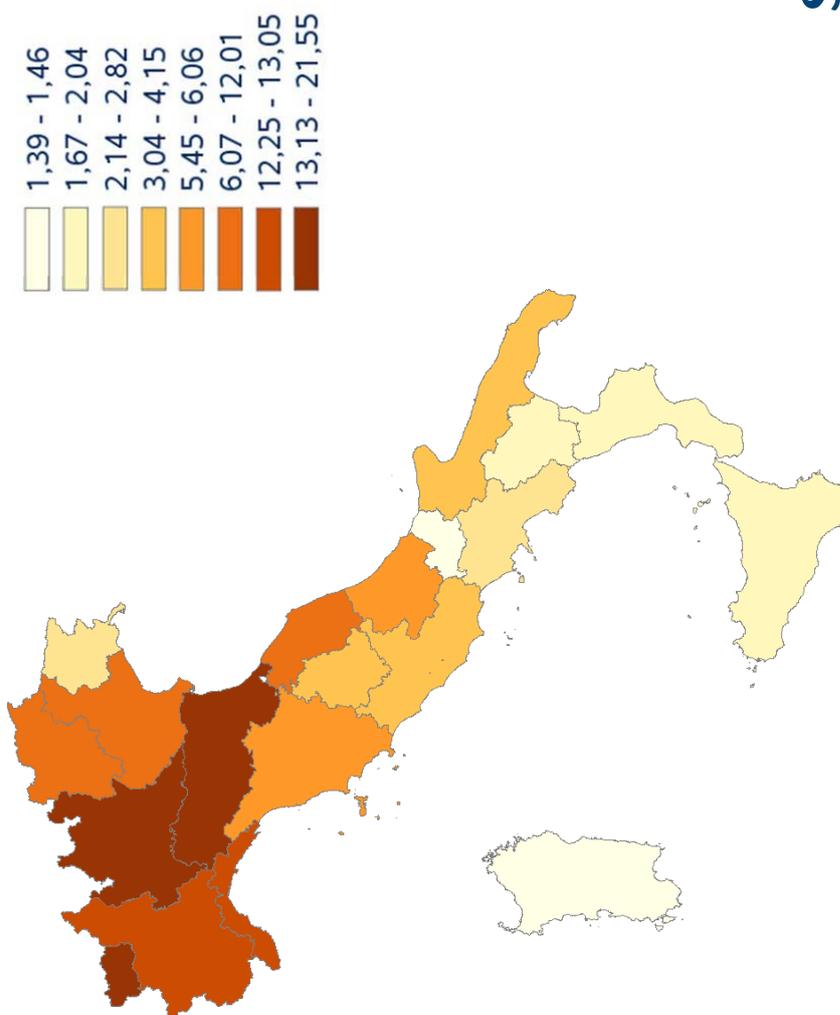
## IMPATTO SOCIO-SANITARIO

### OBIETTIVO:

rispondere alla domanda «che impatto ha avuto la pandemia sui territori in termini di ospedalizzazioni e conseguente aggravio del sistema sociale?»

## INDICE AGGRAVIO SANITARIO

media (paz. Ospedalizzati Covid-19/posti letto ordinari) \*100



Fonte dati: Protezione Civile e Ministero della Salute  
Elaborazione dati: SOSE

## DIMENSIONI INDAGATE DALL'INDICE DI AGGRAVIO DA CONTAGIO STIMATO MEDIO

Modello di regressione che mette in relazione il numero medio di casi di contagio Covid-19 del periodo 24 febbraio/3 maggio 2020 per provincia con una serie di variabili esplicative

HFA - %famiglie che lamenta inquinamento aria - 2018	↑
HFA - Speranza di vita 65 M - 2018	↓
HFA - Tasso almeno una malattia cronica grave media M&F (calcolato su 10.000 abitanti) - 2013	↑
HFA - Tasso di mancata copertura vaccinale antinfluenzale - 2019	↑
ISTAT - Occupati - Numero ogni 10.000 abitanti - 2017	↑
ISTAT - Anziani soli - Numero ogni 10.000 abitanti - 2017	↑
ISTAT - Numero medio di componenti per famiglia - 2018	↑
ISTAT - Numero di abitanti residenti in Convivenza ogni 10.000 abitanti - 2018	↑
CENTROMETEO - Temperatura minima media regionale (Gennaio-Aprile 2019)	↓

### LEGENDA:

Variabili risultate significative solo sul modello di controllo a livello regionale



Variabile che aumentando diminuisce l'aggravio potenziale

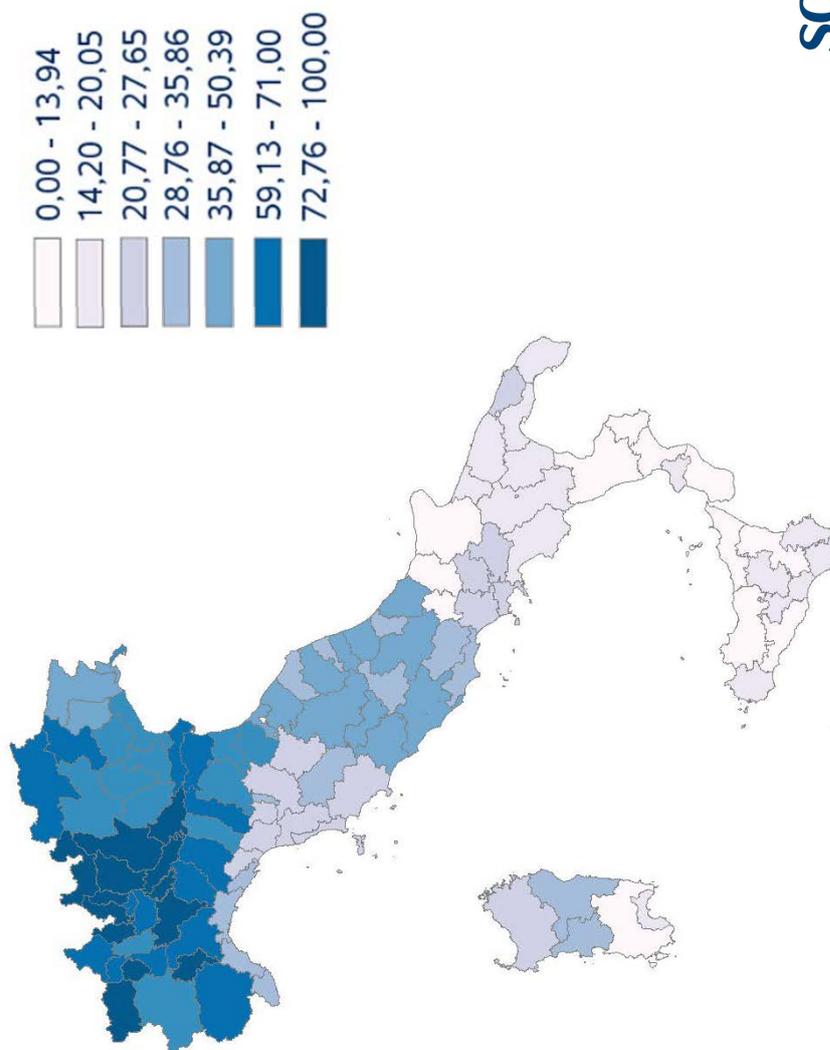


Variabile che aumentando aumenta l'aggravio potenziale



## INDICE DI AGGRAVIO DA CONTAGIO STIMATO MEDIO

(calcolato sul periodo 24 febbraio/3 maggio 2020)



**Ente 0:** Cosenza (media casi effettivi ogni 10 mila abitanti: 2,7)  
**Ente 100:** Cremona (media casi effettivi ogni 10 mila abitanti: 94,2)

Fonte dati: Protezione Civile e Ministero della Salute  
 Elaborazione dati: SOSE



## IMPATTO ECONOMICO

### OBIETTIVO:

rispondere alla domanda «che impatto ha avuto la pandemia sul tessuto sociale, sul reddito di aziende, di persone fisiche e dei lavoratori dipendenti e, di conseguenza, sulle potenziali spese dei comuni italiani?»»

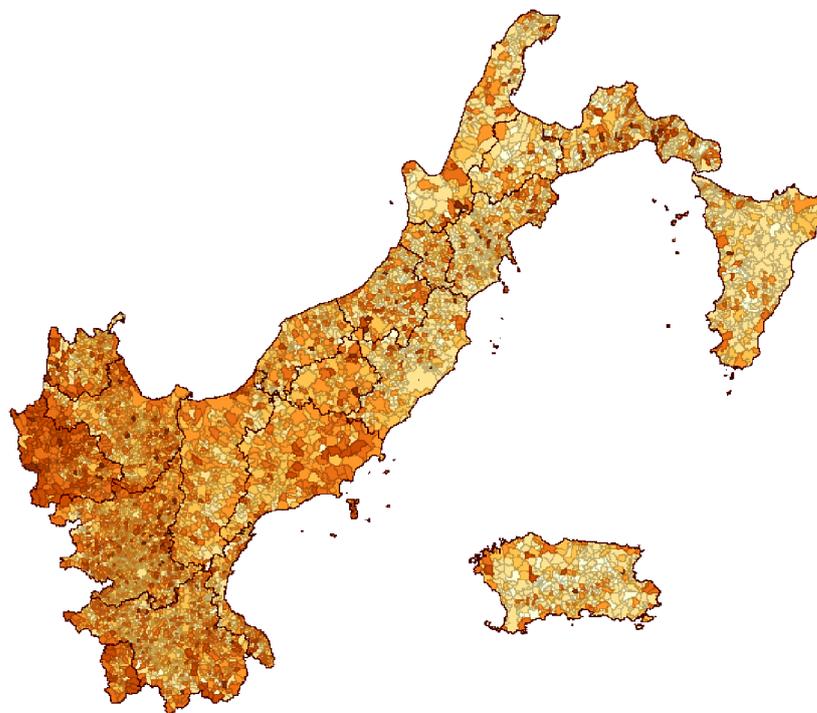
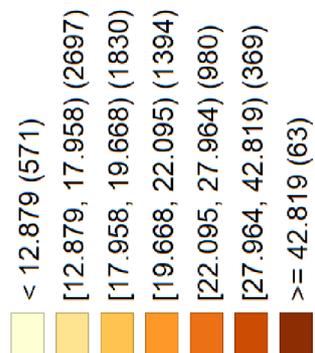
# IMPATTO ECONOMICO





## REDDITO DELLE AZIENDE E DELLE PERSONE

Indice di variazione dei ricavi / banca dati ISA



Riduzione media a livello nazionale:  
**18,69%**

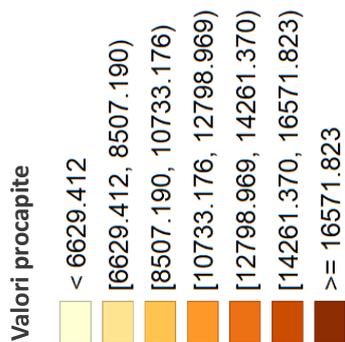
Fonte: SOSE/MEF





## REDDITO DELLE AZIENDE E DELLE PERSONE

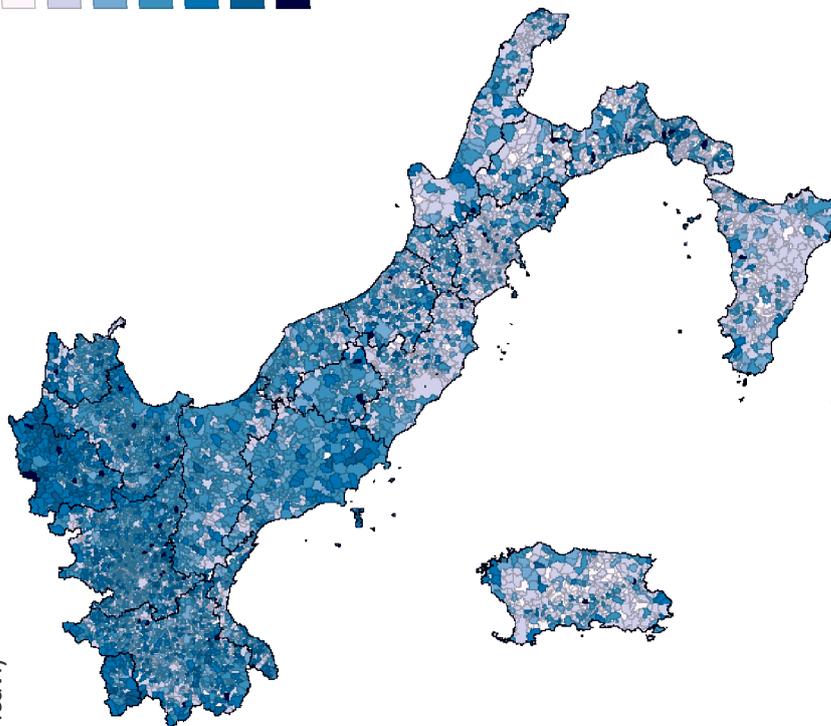
Valore effettivo del reddito imponibile a fini IRPEF





## REDDITO DELLE AZIENDE E DELLE PERSONE

Stima della variazione del reddito imponibile ai fini dell'addizionale IRPEF (per esclusivo effetto della variazione dei ricavi)



Riduzione media a livello nazionale:  
**5,43%**

Fonte: SOSE/MEF  
Elaborazioni: SOSE

# INDICE DI VARIAZIONE DEL REDDITO



## POTENZIALITÀ:

individua la relazione tra il reddito dei territori, gli aspetti di contesto socio economico e il livello dei ricavi dell'economia privata

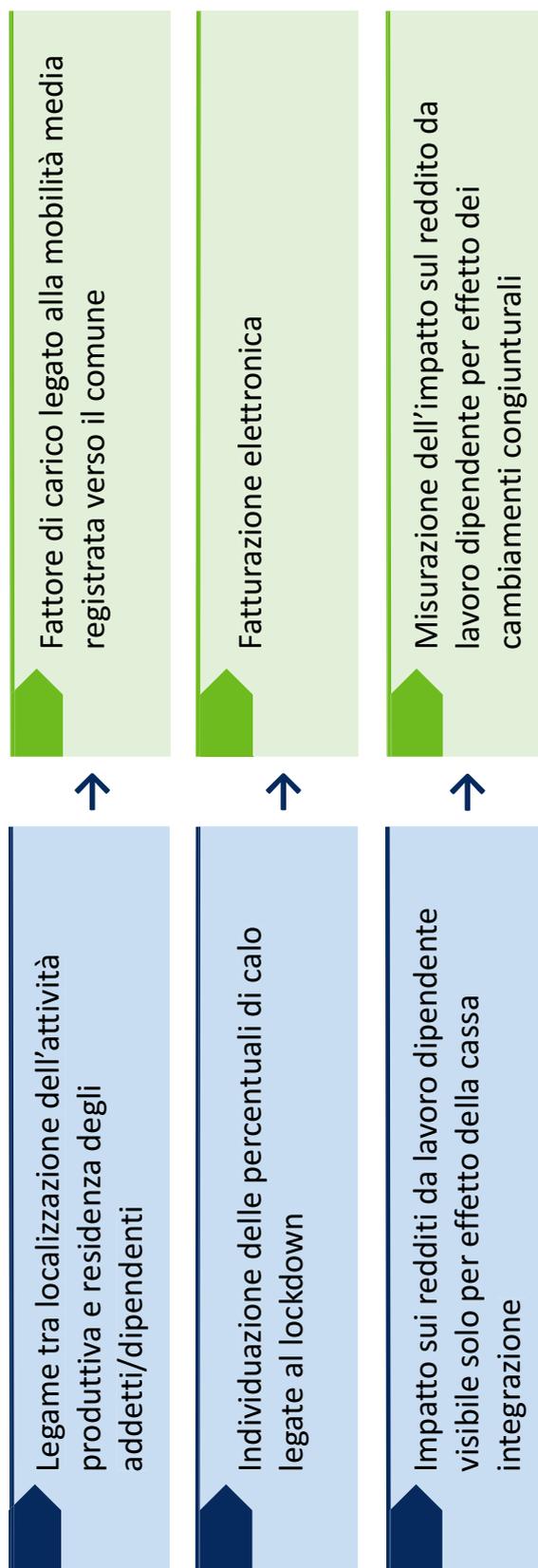


## SPECIFICITÀ:

l'indice coglie le peculiarità delle aree turistiche tramite informazioni di dettaglio

# INDICE DI VARIAZIONE DEL REDDITO

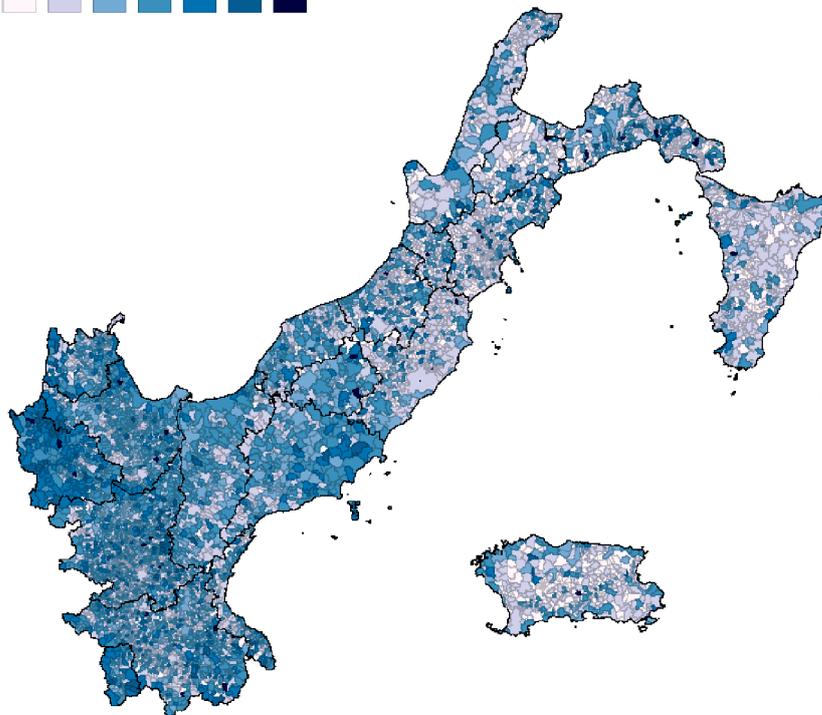
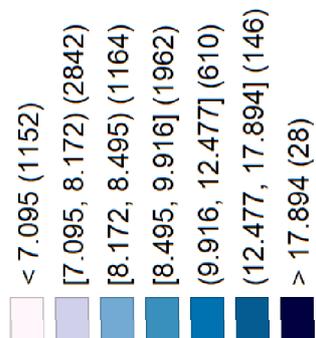
## Limiti e possibili soluzioni:





## REDDITO DELLE AZIENDE E DELLE PERSONE

Stima della variazione del reddito imponibile derivante da impresa, autonomi e lavoro dipendente privato



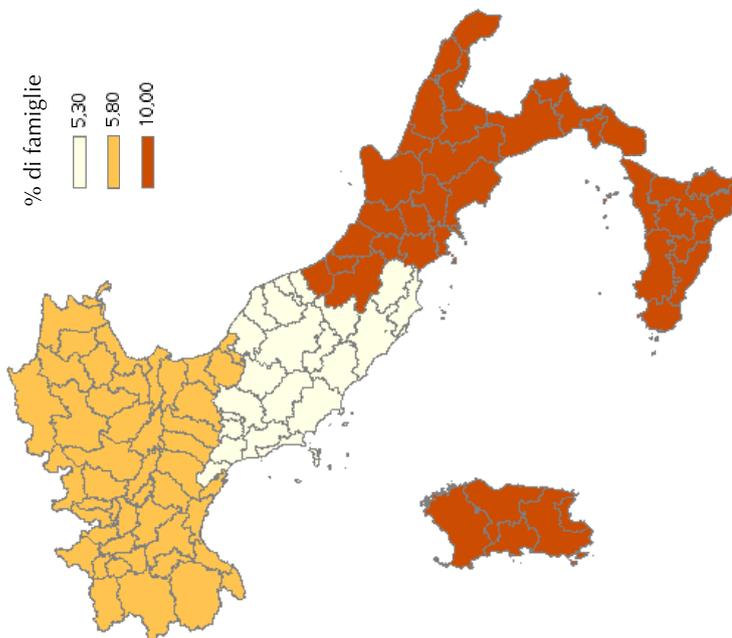
Riduzione media a livello nazionale:  
**8,19%**

Fonte: SOSE/MEF  
Elaborazioni: SOSE



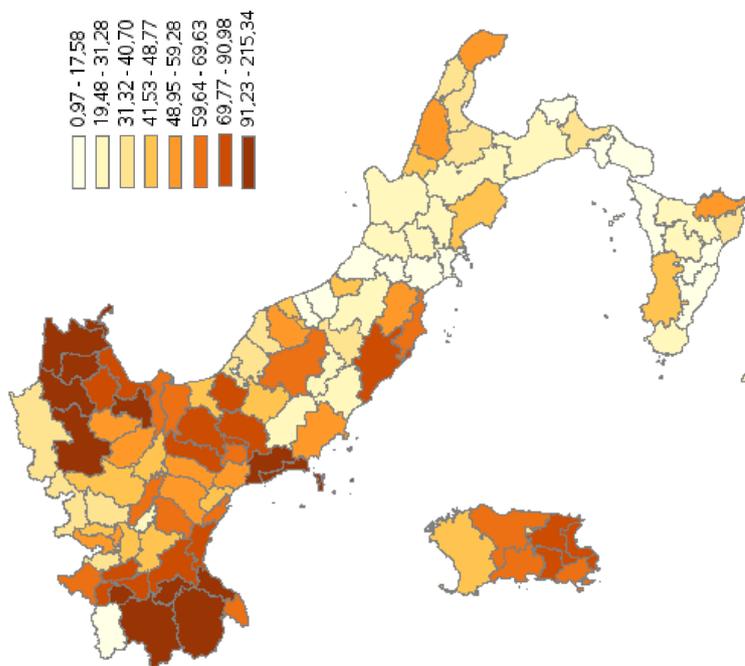
## INDICE DI VARIAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA DEI COMUNI

Incidenza della povertà assoluta



Fonte: ISTAT, 2018  
Elaborazioni: SOSE

Incidenza dei nuclei serviti sui potenziali (%)



Fonte: ISTAT, 2016  
Elaborazioni: SOSE



## RELAZIONE TRA REDDITO, TASSO DI INATTIVITÀ E INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA

RIDUZIONE REDDITO



**+1,09%**  
per ogni punto % in meno di  
reddito

INCIDENZA  
DELLA POVERTÀ  
ASSOLUTA

AUMENTO TASSO DI INATTIVITÀ



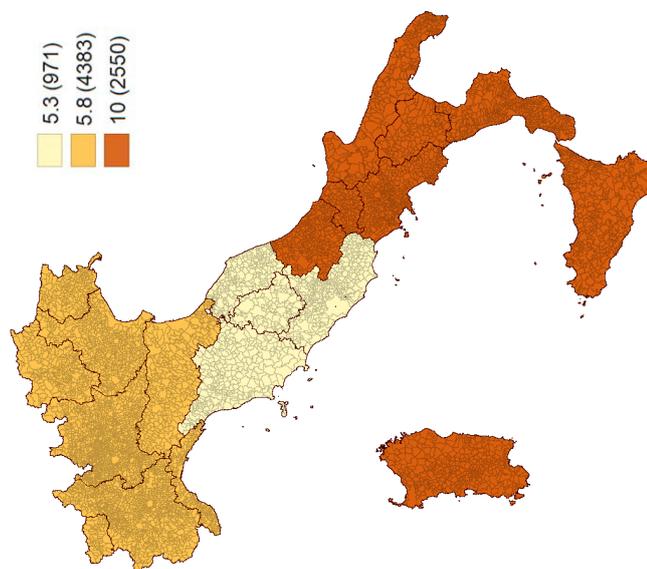
**+0,35%**  
per ogni punto % in più del  
tasso di inattività

Tramite le relazioni individuate è possibile stimare l'incremento degli utenti potenziali dei servizi di contrasto alla povertà

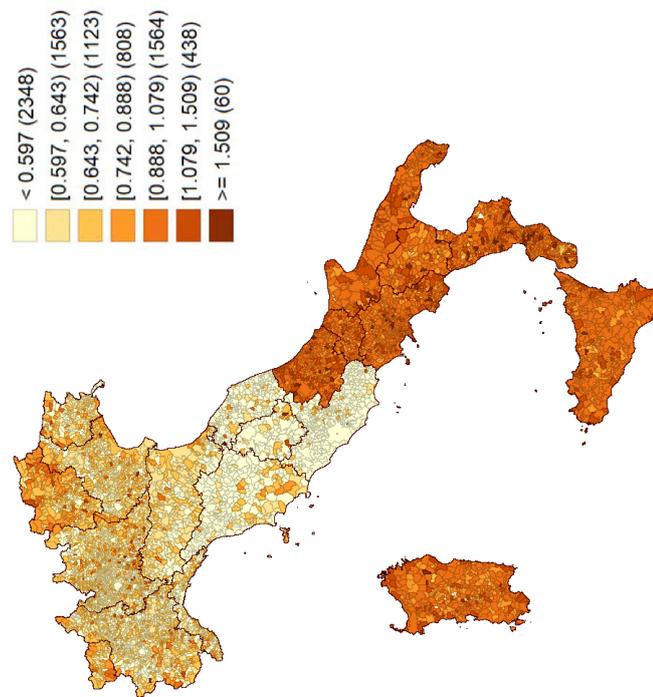
**sose** 

## NUOVO LIVELLO DELLA POVERTÀ ASSOLUTA PER EFFETTO DEL CALO REDDITUALE

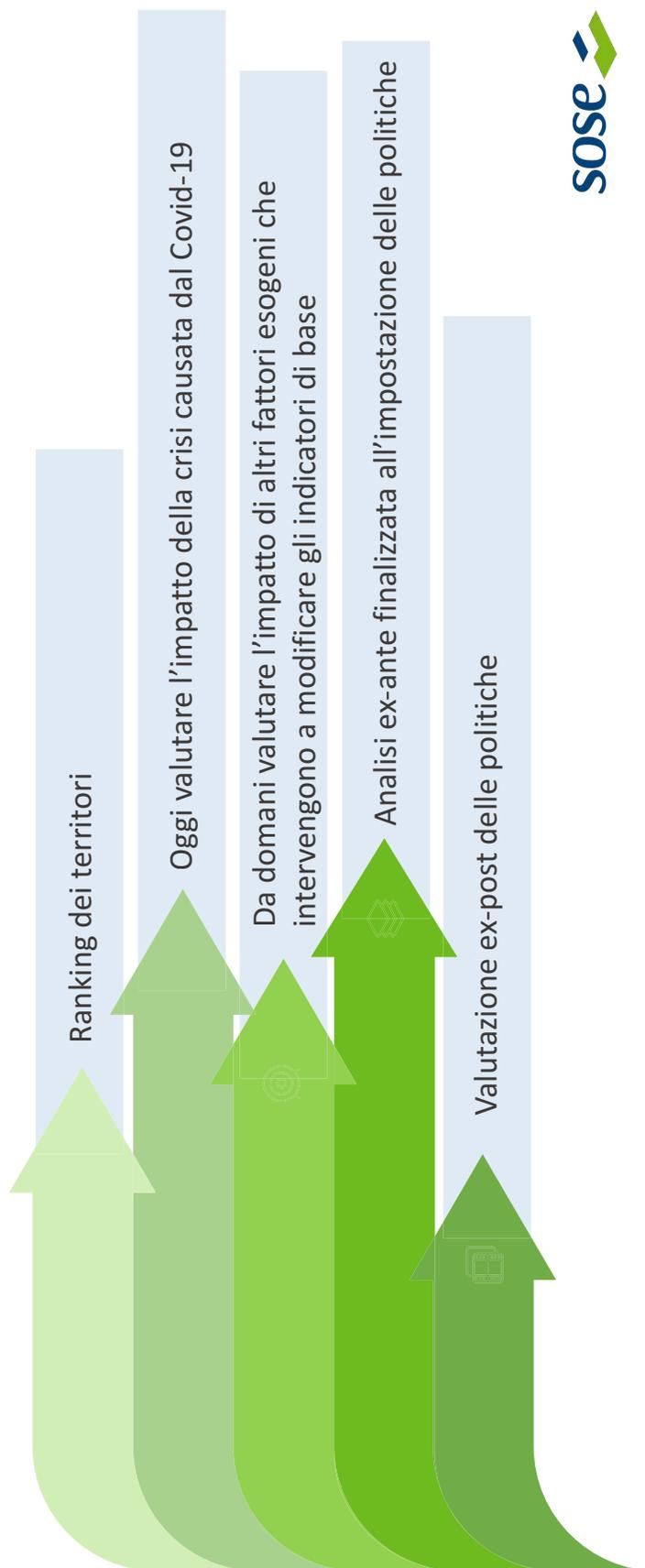
Incidenza della povertà assoluta, ISTAT (2018)

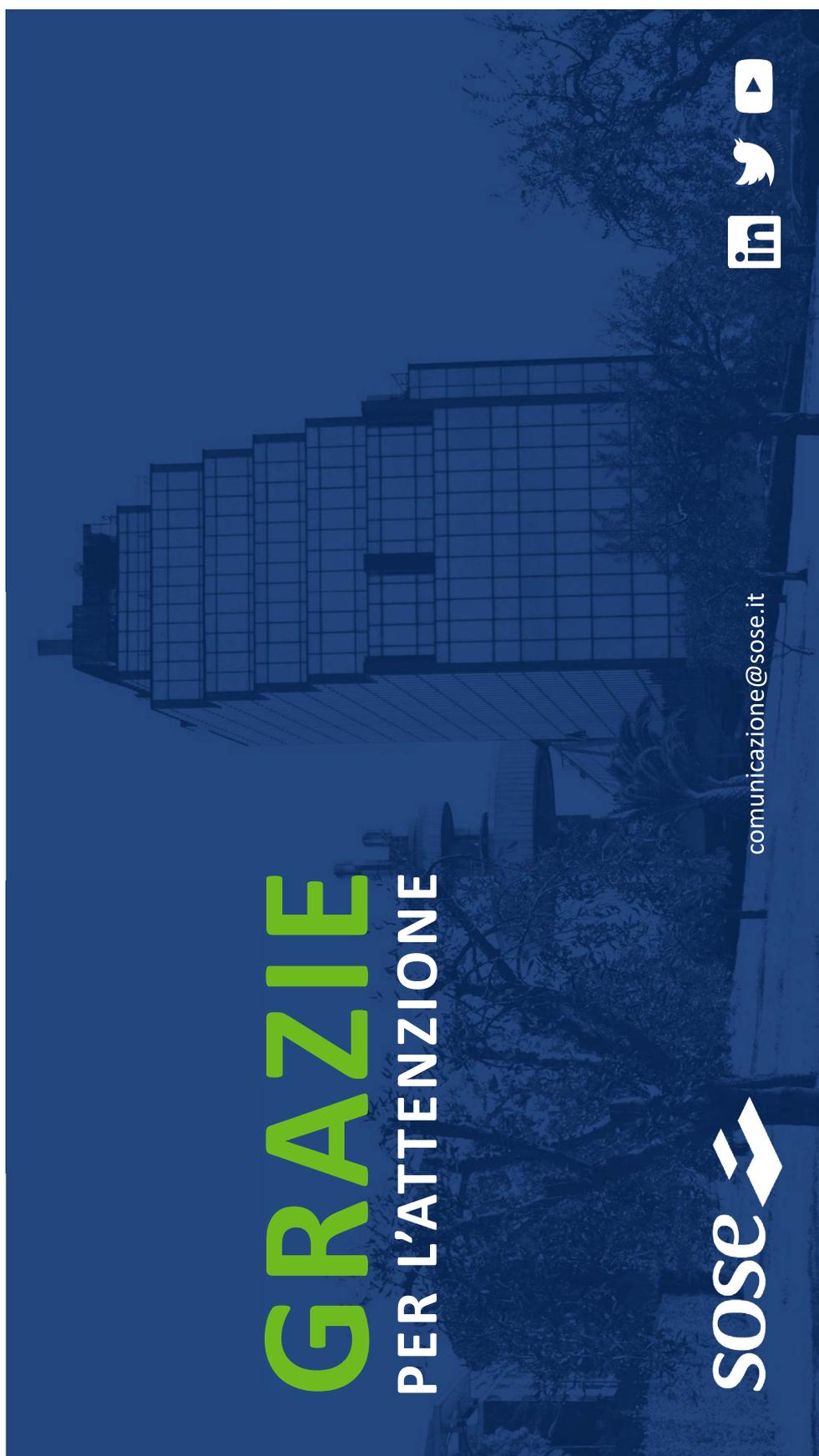


Incremento % della povertà assoluta per effetto delle variazioni del reddito e del tasso di inattività, SOSE (2020)



## POSSIBILI UTILIZZI DEL MODELLO:







\*18STC0111050\*