

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

90.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 DICEMBRE 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIANCARLO GIORGETTI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3	Stradiotto Marco, <i>Responsabile rapporti istituzionali per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A</i>	4, 8, 11, 13, 16
Audizione di rappresentanti della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. sull'utilizzazione dei fabbisogni standard e l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nell'attuazione del federalismo fiscale (ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del regolamento della Commissione):		<i>ALLEGATI</i> : Documentazione depositata dai rappresentanti della società Soluzioni per il Sistema Economico – SO.S.E. S.p.A:	
Giorgetti Giancarlo, <i>Presidente</i>	3, 8, 11, 16	<i>Allegato 1</i> : Risposte alle domande poste nell'audizione del 27 ottobre	18
Ceriani Vieri, <i>Amministratore delegato della società SO.SE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A</i>	3, 10, 15, 16	<i>Allegato 2</i> : Sintesi del documento « Analisi delle prestazioni effettivamente garantite nelle Regioni a Statuto Ordinario e dei relativi costi in base all'articolo 13 del decreto legislativo n. 68 del 2011 »	24
D'Incà Federico (M5S)	8, 12	<i>Allegato 3</i> : Analisi delle prestazioni effettivamente garantite nelle Regioni a Statuto Ordinario (slides)	49
Fornaro Federico (PD)	6, 15	<i>Allegato 4</i> : Fondo di solidarietà comunale (FSC) 2016 dei Comuni delle Regioni a Statuto Ordinario	60
Guerra Maria Cecilia (PD)	12		
Marantelli Daniele (PD)	11		
Porcelli Francesco, <i>Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A</i>	5, 6, 8, 10, 14		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 8.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. sull'utilizzazione dei fabbisogni standard e l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nell'attuazione del federalismo fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione di rappresentanti della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. sull'utilizzazione dei fabbisogni standard e l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nell'attuazione del federalismo fiscale.

Ringrazio il dottor Vieri Ceriani, Amministratore delegato, il dottor Porcelli e il dottor Stradiotto, suoi collaboratori operativi, e la dottoressa Cristina Equizi, responsabile analisi dei fabbisogni standard della SOSE.

Do la parola all'Amministratore delegato della SOSE, Vieri Ceriani, per lo svolgimento della relazione.

VIERI CERIANI, *Amministratore delegato della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Grazie, presidente, di questa ulteriore opportunità di

chiarire alcuni punti dell'attività che abbiamo sviluppato sul fronte del federalismo.

Abbiamo predisposto una risposta scritta alle domande poste da alcuni dei membri di questa Commissione la scorsa volta, alle quali per scarsità di tempo non abbiamo risposto. Sono i quesiti formulati da Cecilia Guerra, Magda Zanoni, Roger De Menech, Federico D'Inca, Daniele Marantelli, Giovanni Paglia, quindi lascerò agli atti della Commissione questo documento, così come lascerei agli atti anche un allegato abbastanza corposo, richiesto dalla Commissione, sulla ricognizione dei livelli delle prestazioni effettivamente garantite e dei relativi costi nelle regioni a statuto ordinario.

Se lei è d'accordo, presidente, le proporrei di soffermarci oggi su tre aspetti. Uno è una dimostrazione degli effetti del meccanismo perequativo e dei fabbisogni standard sulla determinazione del Fondo di solidarietà comunale. Si tratta di una questione spesso sollevata dai sindaci, dagli amministratori locali, che, non essendo ben chiari i criteri di determinazione del Fondo perequativo, talvolta attribuiscono ai fabbisogni standard le decurtazioni delle dotazioni per il loro comune, mentre quando vengono allargate nessuno si lamenta.

Abbiamo ritenuto utile presentarvi una dimostrazione degli effetti del meccanismo perequativo insieme ai fabbisogni, che, se lei è d'accordo, potrebbe illustrare Marco Stradiotto.

L'altra volta avevamo terminato con una presentazione di OpenCivitas e c'era stato un interesse da parte della Commissione, quindi Francesco Porcelli potrà mostrarvi alcuni aspetti che la volta scorsa non siamo riusciti ad illustrare, e poi ci soffermeremo sull'opportunità di predisporre, oltre all'O-

penCivitas che è a disposizione di qualunque cittadino, un progetto di costruzione di uno strumento utile agli amministratori per fare un audit più mirato e soprattutto avere qualche indicazione su come strategicamente intervenire per migliorare i risultati del proprio comune. Questo è quanto propongo, presidente.

MARCO STRADIOTTO, *Responsabile rapporti istituzionali per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Solo una leggera variazione, nel senso che io presento molto velocemente l'attività legata all'analisi delle prestazioni effettivamente garantite nelle regioni a statuto ordinario, quell'attività che c'è stata incaricata con il decreto legislativo n. 68 del 2011, in particolare con l'articolo 13.

Depositiamo la sintesi del documento *Analisi delle prestazioni effettivamente garantite*, che oggi non consegniamo perché dal punto di vista formale dobbiamo inviarlo al Ministro dell'economia e delle finanze che poi lo trasmetterà al Parlamento, quindi questa è la sintesi di questo studio molto approfondito, che contiene una serie di dati che potranno essere utili al decisore politico per avere gli elementi per determinare i famosi livelli essenziali delle prestazioni.

In sintesi, il decreto legislativo n. 68 prevedeva che noi facessimo una fotografia della situazione relativamente a quattro servizi. Nella prima slide ne vedete 3: i servizi relativi all'istruzione, i servizi relativi al sociale, i servizi relativi all'asilo nido, mentre manca la parte del TPL relativa a spese in conto capitale, perché da quel punto di vista non abbiamo avuto alcuna collaborazione da parte delle regioni; abbiamo fatto un questionario al quale ha risposto una sola regione, il Molise. Questo è un problema, è giusto che ve lo esplicitiamo, in maniera che in prospettiva si pensi a un ragionamento completamente diverso.

Qual è la spesa che siamo andati a verificare? Ovviamente siamo andati a prendere rispetto alle regioni quello che viene fatto nel territorio, tenendo conto di quello che fanno gli enti territoriali, cioè siamo

andati a vedere non cosa fa la regione, ma cosa fa la regione sommato a quello che fanno le province, i comuni e gli altri enti territoriali.

Per quanto riguarda i servizi relativi all'istruzione (stiamo parlando di servizi complementari) siamo a una spesa di 7 miliardi di euro, ovviamente solo nelle regioni a statuto ordinario. La regione dove gli enti territoriali nel complesso spendono di più sulla quantità di servizi, come vediamo con la slide successiva, è l'Emilia-Romagna, la regione dove gli enti territoriali spendono meno è la Campania.

Per quanto riguarda il sociale, la spesa lorda è di 6 miliardi e 100 milioni, la regione dove gli enti territoriali spendono di più è l'Emilia-Romagna, dove si spende meno la Calabria. Per quanto riguarda gli asili nido, la spesa lorda complessiva è di 1 miliardo e 300 milioni, la regione dove gli enti territoriali spendono di più è l'Emilia, dove si spende meno è la Calabria. Sto facendo una sintesi molto veloce, ma avrete modo di verificare nel dettaglio le diversità regione per regione, analizzando punto per punto le varie differenze.

Per quanto riguarda l'istruzione (stiamo parlando di quantità, poi bisognerebbe vedere che tipo di servizi viene fornito, ma in questo caso è una sintesi per essere veloci) la regione dove gli enti territoriali erogano meno servizi complementari è la Puglia, per quanto riguarda il sociale la regione dove gli enti territoriali erogano più servizi è l'Emilia-Romagna, mentre la regione che ha minori erogazioni di servizi per quanto riguarda il sociale è la Calabria. Sugli asili nido siamo nella stessa situazione, cioè la migliore è l'Emilia-Romagna, la regione con meno servizi è la Calabria.

Abbiamo fatto un esercizio (slide n. 3), per capire se portassimo tutti allo stesso livello quale sarebbe la esigenza in termini di quantità di spesa. Se vi ricordate, avevamo fatto un lavoro di questo tipo sull'asilo nido, garantendo al minimo un livello del 12 per cento rispetto ai bambini target 0-2 anni, del 22 per cento, e poi del 30 per cento, ma di questo avevamo già parlato in una precedente audizione. Ovviamente

adesso abbiamo inserito i dati nuovi, dati 2013, mentre allora avevamo dati 2010.

Per quanto riguarda l'asilo nido (esercizio n. 1), se si scegliesse di mettere un LEP al 12 per cento, cioè di garantire in tutto il territorio nazionale una copertura del 12 per cento del servizio, servirebbero 460 milioni di euro in più, se invece (secondo esercizio) il LEP diventasse 22 per cento, servirebbero 1 miliardo e 150 milioni in più.

Per quanto riguarda i servizi all'istruzione l'ipotesi è molto più difficile, perché i servizi sono molto diversificati e non c'è un numero di riferimento. Se tutte le regioni fossero portate alla media nazionale su tutti i servizi, quella dell'esercizio n. 1, servirebbero 425 milioni di euro in più, perché in questo caso non c'è una regione *benchmark*, una regione di riferimento che dà più servizi in tutti i microservizi legati all'istruzione.

C'è anche un esercizio multiplo, che avrete modo di approfondire quando vi arriverà il rapporto completo dal Ministero dell'Economia, per cui, portando pezzi del servizio ai livelli di maggiore prestazione, valutare gli effetti in termini di maggiore spesa. Per quanto riguarda il sociale abbiamo fatto due ipotesi, una prendendo come *benchmark* l'Emilia-Romagna, caso in cui servirebbero 1,9 miliardi in più, e una seconda ipotesi prendendo come riferimento la Puglia, caso in cui servirebbero 600 milioni di euro in più.

Concludiamo con una domanda che ovviamente spetta a voi, spetta al decisore politico. C'è un grande divario fra le diverse situazioni presenti nei diversi territori regionali, con una grande divaricazione tra i servizi erogati al nord e i servizi erogati al sud, nell'idea di definire dei LEP servirebbe avere un indirizzo e comprendere (spetta a voi scegliere) se i LEP siano dei livelli minimi uniformi su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dalla domanda locale, o se (ipotesi B) siano dei livelli standard non uniformi sul territorio nazionale, in quanto correlati con i livelli di domanda locale. Questo è il quesito che lasciamo alla fine, a cui non possiamo rispondere noi.

Questo per presentare il lavoro che lasciamo agli atti, allegato alla *mail* di ieri. Oltre a questo vi è un secondo documento che spiega il meccanismo di determinazione del Fondo di solidarietà comunale, che Francesco Porcelli vi illustrerà nella continuazione di questa presentazione.

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Buongiorno. Iniziamo con un'analisi generale sul Fondo di solidarietà. L'idea è quella di dare una panoramica del meccanismo con cui fabbisogni standard e capacità fiscali vanno a determinare i trasferimenti perequativi nel processo di transizione tra il meccanismo di compensazione delle risorse storiche e quello a cui andiamo incontro, cioè il meccanismo di perequazione delle risorse standard.

Il meccanismo è abbastanza semplice nella sua filosofia: il tutto parte con un versamento in acconto che tutti i comuni fanno sulla loro IMU standard, attualmente fissato al 22 per cento, di 2,5 miliardi. È importante sottolineare questo, perché spesso viene confuso con una vera e propria alimentazione del fondo, mentre è solo un acconto che i comuni versano per dare allo Stato centrale la liquidità per effettuare i pagamenti, perché poi questi 2,5 miliardi tornano interamente indietro ai comuni alla fine del processo.

Da un lato abbiamo il meccanismo di compensazione delle risorse storiche (slides n. 6), che va a determinare i trasferimenti sulla base di un confronto tra le risorse lorde storiche, che sono la vecchia ICI del 2011, che viene confrontata con l'IMU e la TASI standard, che sarebbe il gettito del 2012 calcolato sulle aliquote standard 6 per mille IMU, 4 per mille IMU abitazione principale e 1 per mille TASI.

La differenza tra queste due grandezze determina un delta di 1 miliardo e 91, che è il Fondo di compensazione netto che riguarda il meccanismo storico, quindi per ogni comune si fa questo confronto e si determina se debba versare al fondo o ricevere trasferimenti dal fondo.

Il meccanismo standard funziona allo stesso modo, soltanto che confronta il fab-

bisogno standard con la capacità fiscale standard. La differenza tra fabbisogno standard e capacità fiscale standard determina l'ammontare del trasferimento, che può essere positivo se il fabbisogno standard è più alto della capacità fiscale, oppure negativo, quindi un versamento al fondo, se ci troviamo nella situazione opposta.

Il parametro importante che è stato definito è quello del *target* perequativo, cioè il livello di solidarietà che i comuni vogliono avere nel sistema, che è stato fissato nel 2015 al 45,8 come rapporto tra le risorse lorde storiche al netto dei tagli e l'intera capacità fiscale, che è pari a 30 miliardi. È stato quindi fissato questo *target* perequativo al 45,8, il che significa che nel confronto tra fabbisogno standard e capacità fiscale si considera il 45,8 per cento del fabbisogno standard e il 45,8 per cento della capacità fiscale.

Ultimo punto (forse l'unico che è importante chiarire in questo meccanismo che è una semplice sottrazione o addizione) è come si calcola il fabbisogno standard e la capacità fiscale. La capacità fiscale nasce come valore in euro per tutti i comuni, che nel 2016 ammonta a 30 miliardi, comprende IMU e TASI, che nel 2015 c'era ancora ed è venuta meno nel 2016, e poi comprende la parte tariffaria e l'IRPEF e la componente rifiuti. Il fabbisogno standard non nasce in euro...

FEDERICO FORNARO. Chiedo scusa, la componente rifiuti non è calcolata su uno storico...

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* No, è standardizzata sulla base del fabbisogno standard. Se vuole, adesso lo approfondiamo.

FEDERICO FORNARO. Solo per capire, quindi è fatto standard sulla base di quale dato?

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema*

Economico S.p.A. Del fabbisogno standard, quindi essendo la componente rifiuti una componente che deve coprire interamente i costi, la capacità fiscale è calcolata in misura pari al fabbisogno standard, in modo tale che poi nel confronto tra le due grandezze tende ad essere compensata o nettizzata, a seconda di come si vede il problema.

Il punto è che il fabbisogno standard non nasce in euro, è un coefficiente di riparto, che quindi viene tramutato in euro applicando questo coefficiente di riparto alle risorse standard complessive, che sono la capacità fiscale, i 30 miliardi, più il miliardo e 91 di risorse statali presenti nel fondo.

Chiaramente andando a ridurre il target perequativo, facendo il 45,8 delle due grandezze, il Fondo perequativo netto risulta essere 500 milioni, distribuito con meccanismo standard. Il tutto deve essere a invarianza di risorse complessive, quindi sono 591 che vengono sempre dalla parte storica per ricostituire 1 miliardo e 91 di fondo netto.

Questo è il meccanismo di funzionamento del Fondo di solidarietà. È chiaro che adesso siamo in un processo di transizione, quindi via via che si va verso una situazione a regime si vanno a modificare la quota di partecipazione al fondo della parte storica e la quota di partecipazione al fondo della parte standard. Nel 2016 prendevamo il 70 per cento della distribuzione storica e poi il 30 per cento di questa ripartizione standard, quindi questa percentuale tenderà a salire e si prevede di raggiungere il 100 per cento nel 2021 secondo l'attuale legge di bilancio.

Si va poi a comporre il flusso finanziario finale, che prevede la restituzione dei 2,5 miliardi di acconto effettuato in precedenza che viene restituito per intero, e poi entrano in gioco le riduzioni e la compensazione della TASI, quindi viene sottratto dai comuni 1,7 miliardi di tagli stratificatisi dal 2012 ad oggi, con il decreto-legge n. 95 del 2012, il decreto-legge n. 66 del 2014 e la legge n. 190 del 2014, e viene rimborsata a storico la TASI per 3 miliardi e 514; poi ci sono accantonamenti e rettifiche e alla

fine viene fuori la dotazione finale, che è quello che il comune vede come trasferimento.

L'unico punto su cui voglio richiamare l'attenzione ma che è noto alla Commissione è che i tagli e il rimborso TASI esulano dal meccanismo perequativo, in quanto vengono attribuiti a storico per quanto riguarda la TASI e sulla base dei meccanismi di riparto previsti dalle diverse leggi istitutive. È ovvio che queste grandezze, il netto tra queste due, quindi la differenza tra 3,5 e 1,7 miliardi potrebbe andare a comporre le risorse lorde standard, e in quel caso entrerebbero nel meccanismo andandosi a distribuire in parte a storico, in parte a standard, ma attualmente non è così.

Questo esaurisce definitivamente tutto il meccanismo del Fondo di solidarietà. Abbiamo preparato un piccolo esempio per vedere dei numeri concreti (slide n. 7); abbiamo preso due comuni del Veneto, in particolare Cortina perché è il comune più ricco d'Italia dopo Portofino e Campione d'Italia — però Campione d'Italia sta in Svizzera, Portofino ha 490 abitanti, quindi abbiamo preso Cortina che era il terzo in classifica, ma ha una popolazione consistente ed è il comune più ricco — e un comune più normale, non tanto distante da Cortina, con gli stessi abitanti, Mel, meno montano e soprattutto meno ricco di Cortina, come si vede già dal reddito dichiarato (24.000 euro reddito dichiarato medio IRPEF a Cortina, 18.000 a Mel; però è sull'IMU che c'è la differenza maggiore).

Guardando i due comuni all'interno del fondo (slide n. 8), questa è la loro situazione nel 2016: popolazione identica, ma dalle risorse storiche si vede che i due comuni sono totalmente differenti; la vecchia ICI era 10 milioni a Cortina, 1,3 a Mel; quando è entrata l'IMU/TASI standard che ha determinato il meccanismo di compensazione storica avevamo 19 milioni di IMU/TASI standard a Cortina, meno di 1 milione a MEL; questo ha determinato la distribuzione del fondo storico, quindi meno quasi 9 milioni a Cortina, 364.000 euro a Mel situazione storica di partenza.

Entrano fabbisogni standard e capacità fiscale e questa è la situazione dei due comuni, chiaramente tutto ribassato al 45,8 per cento; quindi se volessimo avere un'idea del fabbisogno standard e della capacità fiscale complessivi dobbiamo raddoppiare i valori che vediamo qui.

Nella slides n. 9 si vedono due cose fondamentali, una scontata, cioè che Cortina è un comune più ricco di Mel, perché ha 9 milioni di capacità fiscale, mentre Mel 1,2, però è importante vedere il fabbisogno standard. I due comuni sono identici dal punto di vista della popolazione, molto vicini geograficamente, però Cortina ha un fabbisogno standard del 70 per cento più alto di quello di Mel, perché è un comune montano, turistico e presenta costi di gestione maggiori; quindi il fabbisogno standard tiene conto di queste differenze.

È chiaro però che, una volta confrontato con la capacità fiscale, determina il trasferimento del Fondo perequativo standard, che è 7,5 milioni più 4,8, le due componenti che vedevamo prima, quindi un versamento più alto per Cortina a regime rispetto agli 8,9 milioni della situazione storica e un flusso di risorse verso Mel più alto di quella che era la situazione storica, in quanto passa da 3,64 a oltre 400.000 euro.

Questo vi dà l'idea di come fabbisogno standard e capacità fiscale entrino in due comuni vicini, ma molto diversi per caratteristiche economiche. Poi c'è la composizione del fondo, 70 a 30, e le variazioni di carattere finanziario, la restituzione dell'acconto sull'IMU effettuata, le riduzioni che spesso incidono in misura molto forte, il rimborso a storico della TASI del 2016, gli accantonamenti e rettifiche effettuati dal Ministero dell'interno e da ultimo il Fondo netto che i due comuni vedono nel sito del Ministero dell'interno, quindi meno 6 milioni per Cortina, più 649.000 euro per Mel.

Qual è l'effetto perequativo che il nuovo meccanismo standard produce? Va calcolato facendo la differenza tra la parte storica e la parte standard, non può essere letto direttamente su questi due numeri, ma va calcolato e può essere rappresentato

in modo molto semplice. Vediamo che l'effetto perequativo per Cortina è meno 1 milione nel 2016, 14.000 euro in più per Mel.

Chiaramente questi sono al 30 per cento, proiettati al 100 vanno moltiplicati per raggiungere la situazione a regime.

PRESIDENTE. Scusi, come viene calcolato il milione e 19?

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* È calcolato facendo la differenza, quindi le due componenti, i 6 milioni e i 3 che è la parte che loro ricevono, meno la parte che avrebbero avuto a storico e determina quel pezzettino di effetto perequativo che si inizia ad avere per effetto del 30 per cento del meccanismo.

PRESIDENTE. Io prendevo il Fondo compensazione risorse storiche che è G più...

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Perché questi due compongono tutta la parte standard, poi si prende il 70 di questo e il 30 di questo e si fa la differenza rispetto allo storico.

Nel fondo interviene tutta una serie di variazioni a valle con particolari correttivi, per esempio nel 2016 abbiamo avuto, oltre a un correttivo statistico che è insito nel meccanismo e non si vede, un ulteriore correttivo che va a Cortina per 300.000 euro per ridurre il suo effetto, perché era stato ritenuto troppo forte il milione di variazione. Quindi ci sono dei correttivi inseriti per questi comuni.

Questo esaurisce l'analisi del Fondo di solidarietà.

PRESIDENTE. Mentre nel 2021 a regime Cortina pagherebbe il prezzo di F più G più C, quindi sarebbe circa 3?

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della*

società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. Sì.

FEDERICO D'INCÀ. Tre milioni, vero, presidente? Questo va aggiunto ai 9, quindi alla fine sarebbero 12 e 988 rispetto ai 9 e 888 di adesso, quindi 3 milioni in più o in meno rispetto alla cifra attuale?

MARCO STRADIOTTO, *Responsabile rapporti istituzionali per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Solo un piccolo dettaglio già evidenziato dal collega Porcelli: l'effetto dei tagli calcolato a monte per assurdo potrebbe compromettere l'effetto del sistema perequativo, perché un taglio fatto sui dati SIOPE, che non tenevano in considerazione i dati di personale, potrebbe sfavorire un comune che ha poco personale e tante spese per beni e servizi rispetto a un altro.

Siccome la questione dei tagli è a monte e incide parecchio, perché in termini di numero incide più della perequazione, tutta l'attività di fabbisogni e capacità fiscale standard potrebbe essere vanificata.

FEDERICO D'INCÀ. Ho capito.

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SO.S.E – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Come da programma, avevamo previsto di soffermarci su OpenCivitas Enti locali, cioè la parte del sito dedicata esclusivamente agli enti locali.

Per accedervi bisogna avere una password, però si accede da OpenCivitas normale, in coda alla pagina si trova un accesso riservato agli enti locali che porta nel portale del federalismo fiscale, dove è necessario avere un accesso con password.

Una volta entrati nel portale del federalismo fiscale trovate dei servizi dedicati ai comuni, tra cui OpenCivitas Enti locali, trovate un sito che al momento ha due porte d'ingresso, province e comuni (le province sono in corso di ridefinizione su OpenCivitas): andando sulla parte comuni e selezionando l'anno di riferimento, il 2013, troviamo un sito con le stesse informazioni

dell'OpenCivitas Cittadini, con elementi in più derivanti soprattutto dall'analisi dei questionari.

La porta d'ingresso e la visione sull'Italia dei fabbisogni standard, che mostra la differenza tra spesa storica e fabbisogno standard, in rosso le regioni con i comuni mediamente sopra il fabbisogno standard, in verde le regioni sotto il fabbisogno standard.

Cosa può fare il comune una volta entrato in questa videata? Può vedere come si distribuisce il fabbisogno standard per altri servizi rispetto alla spesa storica, ad esempio come si distribuiscono i rifiuti o come si ripartiscono i servizi sociali, che vedono una spesa maggiore al nord rispetto a quella che vediamo al sud, può cambiare annualità, ma soprattutto può iniziare una navigazione interattiva con una possibilità di *benchmarking* più spinta rispetto a quella che vedevamo.

Vediamo ad esempio le province della Lombardia e possiamo entrare nel dettaglio rispetto alla situazione territoriale nel confronto tra spesa storica e fabbisogno standard all'interno della provincia di Milano. Si vede ad esempio come Milano abbia una spesa storica inferiore al fabbisogno, l'hinterland invece una situazione leggermente diversa. Si potrebbe cambiare provincia e mettere Roma, quindi avere la situazione della provincia di Roma che è quasi l'opposto, perché vede Roma con una spesa storica maggiore e l'hinterland con una spesa storica inferiore.

Si può entrare ancora di più nel dettaglio e andare sul singolo comune, per esempio su Roma, e iniziare la navigazione nel dettaglio sulle singole funzioni. Qui si ha una videata complessiva che è molto simile, anche se con una veste grafica diversa rispetto a quella di OpenCivitas Cittadini, ma soprattutto il comune può entrare dentro i dati del questionario.

La cosa forse più interessante è vedere i dati relativi al personale. In questa parte il primo dato è il totale dei dipendenti del comune: per Roma abbiamo 23.627 dipendenti (non dirigenti) annualizzati a seconda dei contratti (sono sostanzialmente gli stessi, 23.277) poi c'è il numero dei dirigenti, 230

circa, e in coda un indicatore importante, che è il costo medio del lavoro calcolato per l'intero comune. Sono tutti dati rilevati con il questionario FC 10U relativi al 2013 e al personale.

Alla fine trovate il costo medio per lavoro per addetto, pari a 42.900 euro. Questo valore può essere visto anche per altri comuni, per Milano o per Napoli. Ci sono anche altri dati interessanti, un altro che a mio avviso può essere importante emerge dai dati contabili, laddove il questionario alla fine dei dati contabili calcola degli indicatori relativi al personale, che possono essere relativi a tutto il personale dipendente o alle singole funzioni.

Vedete in coda questo dato, l'Y9, il costo medio del lavoro per addetto, 42.900 euro che avevamo visto prima, però adesso c'è la possibilità di vederlo diviso tra dipendenti non dirigenti, 30.608, e dirigenti, 131.000 euro. Se andate sul valore di Milano, troverete dei valori leggermente inferiori, 101.000 euro per i dirigenti e 30.000 euro per gli altri dipendenti.

Noi abbiamo questo dato diviso per funzioni; possiamo valutare l'incidenza del costo del lavoro, che è il 24 per cento sul totale della spesa; non abbiamo ancora dati relativi alle informazioni specifiche, però c'è la distribuzione tra figure professionali.

Questa è una videata generale sicuramente interessante, ma che riteniamo un punto di partenza per quello che vorremmo diventasse l'OpenCivitas Enti locali, uno strumento di controllo di gestione il più possibile interattivo, nel senso che adesso vedete un'analisi statica, perché potete vedere i dati e il comune li può scaricare, però per iniziare a fare dei *benchmarking* più spinti o delle simulazioni per capire come prendere eventuali decisioni, deve scaricarsi questi dati.

Per il prossimo anno vorremmo rendere questo strumento interattivo, in modo tale che il comune possa già *online* effettuare delle simulazioni, modificando il numero dei dipendenti o la composizione rispetto a quello che vede nei comuni a lui più simili.

Le stesse analisi possono essere fatte anche in relazione ai servizi; quindi vedere quanti bambini e asili nido ci sono, quante

prestazioni di servizi sociali vengono erogate, unitamente ai costi standard, che per alcuni servizi già ci sono, tipo i servizi di istruzione o i servizi di asili nido, può portare a simulazioni più mirate alla gestione del servizio.

I dati del questionario sono statici, il confronto può essere fatto solo sugli indicatori che sono sostanzialmente uguali a quelli di OpenCivitas Cittadini; questa analisi è ancora statica, quindi va resa...

VIERI CERIANI, *Amministratore delegato della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Potrebbe essere interessante per il sindaco di Roma andare a vedere su quella struttura del personale e sui costi per addetto nelle diverse mansioni, nelle diverse funzioni, nei diversi livelli, confrontarsi ad esempio con Milano oppure con una media nazionale. Questo è un passaggio in più che ancora non abbiamo sviluppato, ma potrebbe fornire delle indicazioni.

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Abbiamo aggiunto nella presentazione quello che invece è già in corso di realizzazione sugli studi di settore, dove con i nuovi indicatori di affidabilità si intende non soltanto fornire un indicatore della congruità e coerenza che si avevano con i vecchi studi di settore, ma anche dare alle imprese uno strumento di carattere gestionale.

Questo è già in corso di definizione con una serie di *report*, di *audit*, di *benchmarking* che consentono alle imprese di confrontarsi direttamente con i valori medi del settore, in modo da capire su indicatori tipici delle imprese quali il ROE, il ROI e il ROS, quindi il tasso di rendimento dell'investimento o la redditività in generale rispetto alla media di settore, quali siano le chiavi di successo di imprese simili nel settore.

Vorremmo traslare la stessa cosa per i comuni, che ovviamente non sono delle imprese, però sono comunque delle unità di produzione molto complesse, multiser-

vizio, in cui al posto dei settori abbiamo le funzioni, al posto del classico conto economico o stato patrimoniale abbiamo la struttura dei costi delle diverse funzioni, oltre che i dati strutturali che ripercorrono lo stato patrimoniale dell'impresa.

Viene naturale effettuare un'analisi simile a questa, in cui si confrontano gli indicatori del singolo comune con i valori medi del *cluster*, della regione, o scegliere il comune con cui confrontarsi, sino a giungere (questo è molto interessante, già sviluppato nei nuovi studi di settore nell'ambito degli indicatori di affidabilità) a dei giudizi preconfezionati, che danno anche una descrizione narrativa della situazione. Questo è già presente per le imprese, però è possibile utilizzare la tecnologia anche per il mondo dei comuni.

VIERI CERIANI, *Amministratore delegato della società SOSE- Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Se posso aggiungere, a pag. 11 del documento, questo è un prodotto che già esiste, che funziona ormai da qualche anno; abbiamo tre annualità coperte, un prodotto di *auditing* e *benchmarking*; qui si dà una diagnosi della singola impresa, a sinistra vengono dati gli elementi contabili di base, a destra una serie di indicatori aziendali finanziari che sono standard nell'*auditing*.

A seconda delle posizioni che si raggiungono nella parte in alto a destra c'è un programma che costruisce un profilo, quindi le cose scritte sotto sono personalizzate, ma sono in qualche modo standardizzate sui risultati dell'analisi fatta. Ovviamente un conto è l'impresa, un conto è un comune, però concettualmente vorremmo arrivare a qualcosa del genere, in modo che l'amministratore sappia che le criticità sono soprattutto sulla raccolta dei rifiuti, sulla gestione dell'anagrafe, e perché è così, perché hai personale o costi di altra natura troppo elevati.

La cosa interessante di questo prodotto, che adesso non vi facciamo vedere perché ovviamente esula, è che è interattivo, nel senso che l'imprenditore può confrontarsi con i suoi *competitor*, può scegliere un aggregato di riferimento su base geografica,

su tipologia di attività, in base al *cluster* a cui appartiene.

Qualcosa del genere potrebbe essere interessante anche per gli amministratori comunali nel dare un prodotto che possa essere di qualche utilità.

MARCO STRADIOTTO, *Responsabile rapporti istituzionali per la spesa pubblica della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Un'ultima precisazione e domanda direttamente ai componenti della Commissione. Come avete visto, i dati sul personale da rintracciare sul portale Enti locali è un lavoro che può servire a chi fa analisi; noi stiamo chiedendo le autorizzazioni per mettere pubblici i dati del personale, anche solo OpenCivitas, con dei dati molto più veloci da consultare dove sia possibile fare il confronto.

Vorrei chiedere anche a voi se riteniate sia utile. A suo tempo ci era stato detto di attendere per questioni di *privacy*, soprattutto perché quando si va allo spaccettamento per ogni singolo servizio si dice il costo complessivo di quella persona in quel servizio; però riteniamo che dal punto di vista della *privacy* nel momento in cui avremo le autorizzazioni necessarie sia utile renderlo pubblico e che anche il cittadino qualsiasi senza *password* possa verificare queste *performances*.

PRESIDENTE. Mi sembra di poter dire che la mole di informazioni e di elaborazioni e la loro sofisticatezza siano tali da non avere pari in altri Paesi; quindi questo sforzo di continuo affinamento ci garantisce una base informativa importante.

Sento di poter dire che adesso deve maturare una classe politica e di amministratori in grado di cogliere le potenzialità di questo sistema, a mio avviso questo adesso è il tema.

Lascio quindi la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

DANIELE MARANTELLI. A parte i ringraziamenti non formali perché il lavoro fatto mi sembra davvero un contributo

prezioso, possiamo cercare di veicolarlo il più possibile perché abbiamo bisogno di un'operazione verità, un'operazione maggior consapevolezza da parte del cittadino. È un'esigenza che avverto in maniera molto forte, in assenza della quale rischiano di prevalere nella società italiana emotività ed aspettative che, dati alla mano, ci rendiamo conto che non possono essere accolte.

Partendo da questo, dico subito senza alcun intento intrusivo che alla luce dell'ultima richiesta che ci avete fatto in ordine al personale considero ragionevole andare nella direzione di rendere la conoscenza dei dati fondamentali su OpenCivitas accessibile a tutti, perché non vi deve essere un utilizzo strumentale o punitivo, in quanto sappiamo che la pubblica amministrazione funziona innanzitutto se il personale è motivato e lavora bene.

Mi pare che la campana sia suonata un po' per tutti, cioè condizioni di sproporzione immotivate devono essere corrette e comunque conosciute, indipendentemente dall'amministrazione.

I dati recentissimi del Censis confermano peraltro in maniera micidiale la diminuzione costante della popolazione, quindi il progressivo invecchiamento e l'aumento dell'età media. Ci avete fornito i dati interessantissimi sui LEP relativi agli asili nido, e, se ho capito bene, se la copertura ideale fosse del 12 per cento, servirebbero 460 milioni in più, se fosse del 22 per cento, 1,15 miliardi.

Sul numero di comuni esistenti, poco più di 8.000, in quanti ci sono gli asili nido? Mi pare che ci avevate detto circa 2000-2200, però, siccome questo è uno dei problemi principali delle giovani coppie, quali potrebbero essere le risorse per fornire un servizio non in tutti i comuni, perché naturalmente è impossibile, ma per dare maggiori certezze a coloro che hanno il coraggio di costruire una famiglia e un futuro e di fare dei figli?

Può sembrare una domanda «sbalestrata», però penso che sia uno dei temi centrali che la società italiana si trova davanti, perché continuiamo a chiederci perché da vent'anni non ci sia crescita, se lo chiedono gli economisti e i sociologi, ma

la risposta è molto semplice: come fa a crescere una società in cui la popolazione continua a diminuire?

Tutti gli strumenti che sono in grado di agire su quella leva vanno visti con realismo, perché, se diamo una copertura del 22 per cento, serve un miliardo, ma per dare una risposta più concreta non c'è una dimensione ideale. In questo caso forniamo anche all'opinione pubblica una maggiore consapevolezza sui nodi principali che abbiamo davanti.

Ringrazio moltissimo per le analisi sofisticate e la documentazione che durante le vacanze di Natale ci dedicheremo volentieri ad approfondire.

FEDERICO D'INCÀ. Premetto che anch'io nutro una fortissima preoccupazione per la demografia nel nostro Paese, perché anche le aree del bellunese hanno meno di un figlio per donna, quindi le zone vicine dell'Alto Adige hanno 1,76, il Veneto 1,42 e la media nazionale è 1,35, però il bellunese scende sotto un figlio per donna e credo che questo dato sia incredibile!

Come facciamo a preparare i nostri colleghi parlamentari a capire questi dati? Questo è importantissimo, perché bisogna trovare un modo per spiegare al Parlamento e ai nostri colleghi come si utilizzano questi dati.

Sarebbe interessante vedere i dati dei comuni confinanti con Cortina dalla parte dell'Alto Adige, quindi delle regioni e delle province autonome. Questa è una richiesta che la Commissione ha fatto più volte, non spetta al SOSE, spetta alla valutazione politica e sarebbe veramente interessante valutare il dato delle regioni autonome e successivamente allargare questo controllo alle altre funzioni delle regioni come la sanità.

Questo è un procedimento che come Commissione dovremmo seguire per comprendere perché le regioni non vi abbiano voluto fornire i dati sul trasporto pubblico locale a parte quelli del Molise e come intervenire per fare pressione su queste regioni per ottenere il dato e aggiungerlo all'analisi fatta finora.

MARIA CECILIA GUERRA. Ringrazio anch'io per gli stimoli, il materiale e il lavoro che state facendo. Continuo a trovare ostico questo riparto del fondo, quindi ci rifletteremo ancora.

Due cose, una sulla questione con cui il dottor Stradiotto concludeva, cioè in che misura tener conto della domanda qualora si arrivasse a definire veramente dei livelli essenziali. Questo si riallaccia all'intervento del collega, perché è opportuno anche solo capire se prendere una domanda potenziale o una domanda effettiva, laddove di fatto quando parli di copertura parli chiaramente di una domanda, però una domanda potenziale, quindi i bimbi 0-2 anni; invece domanda effettiva potrebbe essere tener conto se l'occupazione femminile sia una variabile che incide sulla domanda di asili, con l'implicazione però che potrebbe essere il gatto che si morde la coda, laddove può non esserci occupazione femminile perché manca la gestione di servizi, quindi è un tema politico delicato.

Su questa questione dei livelli essenziali può darsi che abbia capito male, quindi mi scuso in anticipo, però avete considerato alcuni servizi che valutate a costo per i quali è comprensibile come può essere fatto il calcolo dei livelli essenziali delle prestazioni, mentre non mi è altrettanto chiaro nei servizi sociali (non «servizi», come è scritto qui, mi raccomando), dove la domanda è aumentata; però non ho capito bene come si sia potuto costruire un livello essenziale senza una funzione di costo. Se mi poteste dire qualcosa in più su questo argomento vi sarei grata.

Chiederei una conferma per quanto riguarda la parte sul Fondo di solidarietà comunale, cioè nella parte storica diversamente dalla parte standard (è un problema che non riguarda direttamente voi, cioè la parte fabbisogno, ma la parte capacità, ed è un mio pallino; avevo elaborato anche un emendamento, ma purtroppo noi al Senato non abbiamo potuto esaminare gli emendamenti sulla legge di bilancio); c'è questo problema della compensazione, perché il fatto che la TASI sulla prima casa sia tolta non deforma il calcolo delle risorse stori-

che, mentre altera quello della capacità fiscale.

Uso il termine « altera » perché i comuni ricevono comunque questi soldi, e questo è un problema serio se andiamo al 100 per cento di distribuzione del fabbisogno; c'è il 45, il 50, altre forme di compensazione, sono misure esterne, mentre è meglio incidere sulla funzionalità che cercare di correggere *ex post*, meglio rendere il meccanismo funzionante.

Credo che questo tema si ponga in questo passaggio, giustamente le rettifiche e i minori introiti incidono molto, quindi andrebbero definiti due percorsi diversi, cioè un punto in cui si fanno le compensazioni e le rettifiche, un punto in cui si fa la perequazione. Credo che anche dal punto di vista della comunicazione al comune, al di là del fatto che gli state mettendo a disposizione un insieme ampio e dettagliato di informazioni, proprio perché c'è una fase di apprendimento, le due informazioni debbano essere tenute assolutamente separate.

Questo è chiaramente un problema anche nostro in quanto dovremo sistemare il quadro normativo, però anche dal punto di vista comunicativo credo che questo sia un elemento importante, altrimenti si confonde il messaggio che si vuol dare.

MARCO STRADIOTTO, *Responsabile rapporti istituzionali per la spesa pubblica della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Rispondo all'onorevole Marantelli. La nostra stima relativa agli asili nido prevede che in tutti i 6.700 comuni oggetto dell'analisi, tutti i comuni delle regioni a statuto ordinario, vi sia la copertura del 12 per cento. È chiaro che si tratta di un calcolo teorico, perché comuni con 100 abitanti non fanno l'asilo nido per un bambino, però si considera che tutti i comuni possono pensare di avere un livello del 12 per cento di copertura, del 22 o addirittura del 30, perché abbiamo preso come riferimento gli obiettivi di Lisbona, che prevedono di arrivare al 33 per cento, compreso il nido offerto dal privato e dalle aziende.

Oggi solo il 35 per cento dei 6.700 comuni che abbiamo analizzato ha il servizio

di asilo nido, e anche qua con percentuali diverse perché ci sono comuni che arrivano vicino al 30 per cento di copertura bambini 0-2 anni e comuni che danno una copertura molto bassa.

La prima obiezione è che bisognerebbe costruire l'asilo nido, ma in realtà nella nostra stima viene considerata anche l'ipotesi dell'utilizzo di locali in affitto, quindi non sarebbe quello l'aspetto che impedisce; non serve per forza una spesa in conto capitale per poter partire, ma è certo che servirebbe qualcosa perché il comune abbia le risorse per partire, perché il fabbisogno standard nel momento in cui trova i bambini presenti riconosce il fabbisogno in proporzione ai bambini; servirebbe che il decisore politico decidesse di investire sugli asili nido e incentivarne la partenza, sapendo che poi il fabbisogno standard riconoscerebbe, nel momento in cui trova i bambini, quel fabbisogno in più.

Per quanto concerne il vostro parere rispetto ai fabbisogni approvati in precedenza dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), che ha avuto il parere di questa Commissione dove dovrà essere approvato il DPCM finale, rispetto al riconoscere gli indicatori previsti dagli obiettivi approvati dal CIPE, si parla di percentuale regionale e di percentuale per le regioni del sud.

Abbiamo letto e verificato i pareri, sia quelli dati in precedenza che quelli dell'ultimo passaggio, perché quando arriveremo al dunque della prossima stima, quando arriveremo agli asili nido oggettivamente ci porremo un problema; ad oggi nessuno ci ha ancora fornito un dato dicendoci di applicare a tutti i comuni il 12 per cento, che anche quella delibera CIPE prevede, ma solo per le regioni del sud e solo a livello regionale, che è diverso dal prevedere una stima comune per comune; anche in Emilia-Romagna il 12 per cento vuol dire una spesa in più, perché ci sono comuni che non hanno l'asilo nido anche in Emilia-Romagna, e questo non è un dettaglio.

Siccome il meccanismo di costruzione del fabbisogno standard tiene conto dei pesi di ogni funzione, nel momento in cui

il decisore politico fornisce l'indirizzo dell'asilo nido al 12 per cento il peso dell'asilo nido aumenta rispetto agli altri e a parità di risorse (perché noi abbiamo il blocco della parità delle risorse) attirerà risorse da altri servizi che la decisione politica intende meno importanti.

Rispetto alla questione delle regioni a statuto speciale, onorevole D'Inca, abbiamo già avuto modo di rispondere l'altra volta ed oggettivamente è un problema, nel senso che confrontare Mel e Cortina è una partita, confrontare Cortina con Moena o Canazei è completamente diverso. In questo senso speriamo che quanto sta accadendo per quanto riguarda la Sicilia — laddove nel corso dei prossimi mesi dovremmo iniziare a fare il questionario per i comuni e gli enti locali, che quindi ci permetterà di avere anche quei dati — possa valere anche per altre regioni, ma questo dipende molto dagli accordi che lo Stato farà con le singole regioni per i motivi che conoscete meglio di noi.

Sul meccanismo perequativo sarebbe nostra intenzione, avute le autorizzazioni necessarie, pubblicare su OpenCivitas Enti locali quel tipo di meccanismo, in maniera che ogni comune mettendo il proprio codice catastale abbia la possibilità di vedere nel dettaglio il meccanismo. Credo che sarebbe assolutamente utile per comprendere un meccanismo oggettivamente complesso, che deve essere reso assolutamente trasparente, in maniera che ogni ente possa conoscere esattamente come avviene il calcolo e perché, laddove in tante occasioni dal fabbisogno standard ci aspettavamo un determinato risultato, il Fondo di solidarietà non è stato quello che ci aspettavamo. Magari poi nell'analisi si constata che oggettivamente dalla parte fabbisogni standard avrebbe ricevuto più risorse e magari ha un'alta capacità fiscale (l'UPB in audizione ha raccontato di alcune criticità); dall'altra parte può capitare che il taglio previsto dalle disposizioni dei vari Salva Italia e dei decreti legislativi precedenti abbiano determinato in quel comune dei tagli che, essendo a monte, non vengono assolutamente condizionati dal meccanismo perequativo.

Per quanto riguarda la domanda sul Trasporto Pubblico Locale (TPL), cioè sul fatto che le regioni non abbiano risposto, nei comuni si arriva al 95-99 per cento di risposta a seconda dei vari questionari, quindi una risposta molto significativa per non dire totale; sulle regioni c'era una possibilità di rispondere, non erano previste sanzioni, quindi ci siamo trovati in difficoltà. Oggettivamente stimare il *gap* infrastrutturale per quanto riguarda i trasporti è un dato molto importante; la parte sulla spesa corrente la sta facendo il MIT e siamo d'accordo di lavorare insieme perché sarebbe anomalo avere numeri diversi, quindi ci siamo divisi i compiti.

In questo la carenza di dati è preoccupante, perché alcune ripartizioni vengono fatte ancora a storico e lo storico penalizza o favorisce delle regioni rispetto ad altre, perché alcune hanno fatto grandi passi avanti nella infrastrutturazione sia in termini di chilometri, sia in termini di passeggeri serviti, mentre altre sono ferme, quindi è chiaro che anche la ripartizione del Fondo nazionale trasporti sarebbe molto diversa; ma è una cosa che vi raccontiamo senza avere la possibilità di darvi dei dati robusti su cui poter basare la vostra attività.

FRANCESCO PORCELLI, *Responsabile ricerca e sviluppo per la spesa pubblica della società So.S.E — Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Per quanto riguarda la domanda su come abbiamo determinato queste simulazioni sui maggiori costi derivanti dal raggiungimento di alcuni, ipotetici LEP, dove avevamo la funzione di costo dei fabbisogni standard ovviamente abbiamo utilizzato quella, e questa ha preso in esame il servizio di asilo nido e l'istruzione.

È chiaro che nei servizi sociali non abbiamo funzioni di costo, perché non siamo ancora arrivati al punto di avere una struttura robusta dell'*output* per poter fare il fabbisogno standard in quel modo, però ci abbiamo provato comunque (infatti nel rapporto viene descritto) e abbiamo tentato di fare una funzione di costo con i dati a disposizione, costruendo un indicatore composito, perché l'unica strada per i servizi

sociali è quella, vista la mole di servizi molto diversi tra loro offerti.

Abbiamo costruito quindi un indicatore composito, sul quale sono state effettuate delle analisi di robustezza; c'è una funzione di costo lineare, basata su questo indicatore composito, che ci permette di fare questa simulazione. Ovviamente non ha la robustezza della funzione di costo dell'asilo nido o dell'istruzione, però è un primo passo informativo. Troverete i dettagli all'interno del documento.

Per quanto riguarda il Fondo di solidarietà è un problema avere la TASI a storico, crea una distorsione e soprattutto introduce un terzo pilastro dello storico, perché attualmente abbiamo tre pilastri storici che vanno riducendosi. Uno è il passaggio dal meccanismo standard al meccanismo storico, attualmente 70 e 30, l'anno prossimo 60 e 40 e poi via via raggiunge il 100 per cento; poi c'è un altro pezzo di storico che è il *target* perequativo, che è una leva in mano al decisore politico che deve decidere quale *target* perequativo utilizzare; e poi c'è la terza parte, la TASI, che deve essere riportata a monte delle risorse storiche.

Noi aggiungiamo un altro punto, quello dei trasferimenti speciali che in Italia riguardano principalmente Roma, ma anche altri comuni sia pure in misura minore, che devono essere presi in esame per riequilibrare l'intera struttura del fondo.

VIERI CERIANI, *Amministratore delegato della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Due rapide osservazioni, una sulla comunicazione e la trasparenza dell'intero meccanismo. Questa interazione tra perequazione e spesa storica che ha mostrato Francesco Porcelli prima, al di là della sua involuzione e della sua complessità, è uno dei tentativi più trasparenti di spiegare i meccanismi oggi in vigore con la stratificazione di registrazioni di meccanismi che si è avuta.

Uno dei problemi principali – credo per esperienza aneddotica – dell'assessore al bilancio e del sindaco è capire perché gli arrivino quei soldi, perché alla fine vede il saldo, ma non è chiaro come si compongono i diversi pezzi. Se gliene arrivassero di più e non sapesse da dove, li prenderebbe

comunque e starebbe tranquillo, però occorre considerare quello che diceva prima il presidente, cioè l'opportunità di avere dei meccanismi trasparenti.

Lo dico perché noi abbiamo presentato un'idea: vogliamo provare a costruire qualcosa che aiuti l'amministratore locale a migliorare sul piano dei servizi prestati, dei fabbisogni, ma, se l'intero meccanismo di finanziamento è oscuro, non serve, perché si aspetterà un apprezzamento da parte dei suoi elettori, dei concittadini su uno sforzo impegnativo di ristrutturare l'attività di alcuni segmenti della sua amministrazione e poi magari gli arriverà una decurtazione per qualche intervento sulla stima della capacità fiscale, per cui l'effetto netto sarà vanificato.

FEDERICO FORNARO. Si aggiunge un altro elemento: tutti i dati storici su cui si fa riferimento per gli standard non tengono conto di un calo significativo della fedeltà fiscale. Questo è il problema, la fedeltà fiscale negli ultimi 5-6 anni anche a causa della crisi, anche nei comuni che non hanno mai avuto questo problema è calata, quindi si continua a fare i conti su un dato che non è più vero: tu dai 100 come introito standard, ma in realtà in questo momento stai incassando 85 o 90.

Ad esempio nel caso delle società che falliscono quell'IMU non è più pagata da nessuno, magari avevi una grande azienda che ti dava 100.000 euro di IMU, te la calcolano lì dentro ma alla fine quei 100.000 non ci sono; quindi vengono detratti ancora perché io avevo 100.000 ed ero più ricco di quello che non ce l'aveva; per cui adesso nelle perequazioni me ne portate via ancora un pezzo, quindi sono 100.000 più un pezzo! È questo il punto.

Questo è un problema che, se riportato sul singolo comune, in alcuni casi è devastante, perché per un piccolo comune bencarsi due piccoli fallimenti significa avere, oltre al danno, la beffa.

VIERI CERIANI, *Amministratore delegato della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Sul discorso domanda potenziale/domanda effettiva asili

nido è chiaro che lo strumento dei fabbisogni standard non è assolutamente in grado di essere funzionale a una scelta politica importante di potenziare significativamente un servizio; non è assolutamente lo strumento adatto, occorrerebbe un intervento specifico in cui dal centro si decide *matching grants* che se fai l'asilo nido il primo anno ti finanzia la costruzione e l'avvio; dall'anno dopo, quando il servizio esiste, i fabbisogni standard te lo coprono, altrimenti non ne usciamo per il doppio problema che da un lato togli risorse ad altri servizi per finanziare quello e dai fondi senza avere alcuna garanzia che vengano effettivamente spesi per fare gli asili nido.

Non ne esci: devi fare un intervento specifico per avviare il passaggio in questo caso dal 12 per cento di copertura al 22 o a quello che sia.

MARCO STRADIOTTO, *Responsabile rapporti istituzionali per la spesa pubblica della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* Rispetto all'osservazione del senatore Fornaro, mentre i fabbisogni tentano di fare un ragionamento che va oltre lo storico, la capacità fiscale ovviamente risente molto dello storico e, siccome le due componenti determinano la perequazione, queste osservazioni sono da tenere in considerazione; perché la capacità fiscale fa una fotografia dello storico e lo storico può non tener conto di questi eventi che possono capitare.

In questo rientra anche la questione della revisione delle rendite catastali, che

non è un dettaglio da poco. Questi sono dati 2013; noi arriveremo al 2015 e quindi dovrebbe essere fatta una valutazione sul reale incassato, in maniera da depurare eventuali fenomeni di questo tipo, perché se gli dici che ha una potenzialità di 100.000 euro in un piccolo comune 100.000 euro mancano!

VIERI CERIANI, *Amministratore delegato della società SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.* E comunque il quadro non è completo perché non sono solo i tributi che il comune incassa o non incassa, ma c'è anche un pezzo di compensazione dello Stato per la parte di tributo che è stata soppressa con decisione centrale, e quello alla lunga può riflettere una situazione storica congelata nel passato, che non tiene più conto della realtà abitativa del comune tra 5 o 10 anni; quindi è una situazione veramente peculiare per certi versi e molto problematica per altri.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il loro intervento e per la documentazione consegnata, della quale autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.25.

*Licenziato per la stampa
il 6 luglio 2017*

ALLEGATI

**Documentazione depositata dai rappresentanti della società Soluzioni
per il Sistema Economico – SO.S.E. S.p.A**



Risposte alle domande poste nell'audizione del 27 ottobre 2016

Nell'audizione del 27 ottobre u.s., per mancanza di tempo, non abbiamo potuto rispondere ad alcune domande e osservazioni che ci erano state formulate dalle Senatrici **Cecilia Guerra** e **Magda Zanoni** e dai Deputati **Roger De Menech**, **Federico D'Incà**, **Daniele Marantelli** e **Giovanni Paglia**.

Una delle domande più frequenti è stata sul perché i fabbisogni standard siano stati determinati per gli Enti Locali delle regioni a statuto ordinario e non per quelli delle regioni a statuto speciale.

A tal riguardo SOSE risponde che non può svolgere alcuna attività, relativa ai fabbisogni standard delle regioni a statuto speciale, in quanto il D.lgs. 216/2011 prevede espressamente che i fabbisogni standard siano determinati per gli Enti Locali delle regioni a statuto ordinario. Nel corso dell'audizione del 27 ottobre è stato fatto presente che per effetto dell'accordo fra Governo e Regione Sicilia, a partire dal 2017, si procederà alla rilevazione dei dati e alla determinazione dei fabbisogni standard per gli Enti Locali siciliani.

La richiesta, fatta dalle Senatrici **Guerra e Zanoni** e dai Deputati **De Menech** e **D'Incà** riguarda le attività di elaborazione, da parte di SOSE, di *Report* di secondo livello complementari ai fabbisogni standard. In particolare è stato segnalato che sarebbero utili degli approfondimenti riguardanti i singoli servizi come, ad esempio, il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti. Inoltre, è stata apprezzata l'attività relativa alla proiezione degli effetti della fusione tra due o più comuni sia in termini finanziari che di erogazione di servizi.

A questa richiesta SOSE risponde che è intenzionata a proseguire e arricchire sempre più l'attività di elaborazione di *Report* specifici relativi sia ai singoli servizi sia alle diverse modalità organizzative tra Enti. L'attività di stima dei possibili benefici di eventuali fusioni tra due o più comuni, in termini di effetti finanziari e di erogazione di servizi, potrà essere elaborata per le amministrazioni locali che ne faranno richiesta. Per poter svolgere tale attività si attende una specifica autorizzazione dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Nel sito OpenCivitas sono già oggi pubblicate una serie di infografiche che approfondiscono alcuni temi specifici come il servizio Rifiuti, Asili nido, Istruzione, Polizia locale e forme di gestione. Nel corso dei prossimi mesi è nostra intenzione proseguire questa attività.

La seconda richiesta, fatta dalla Senatrice **Zanoni** e dal Deputato **De Menech**, riguarda la necessità di approfondire gli effetti dei fabbisogni standard sulla determinazione del Fondo di Solidarietà Comunale.

In risposta, al fine di evidenziare la relazione tra fabbisogni standard e determinazione del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), la figura 1 che segue ordina sull'asse orizzontale i comuni in base alla differenza percentuale tra spesa storica e fabbisogno standard, mentre sull'asse verticale sono riportate le differenze percentuali che le risorse storiche del FSC di ogni comune registrano a seguito dell'introduzione del meccanismo di riparto basato su fabbisogni standard e capacità fiscali (30% nel 2016).

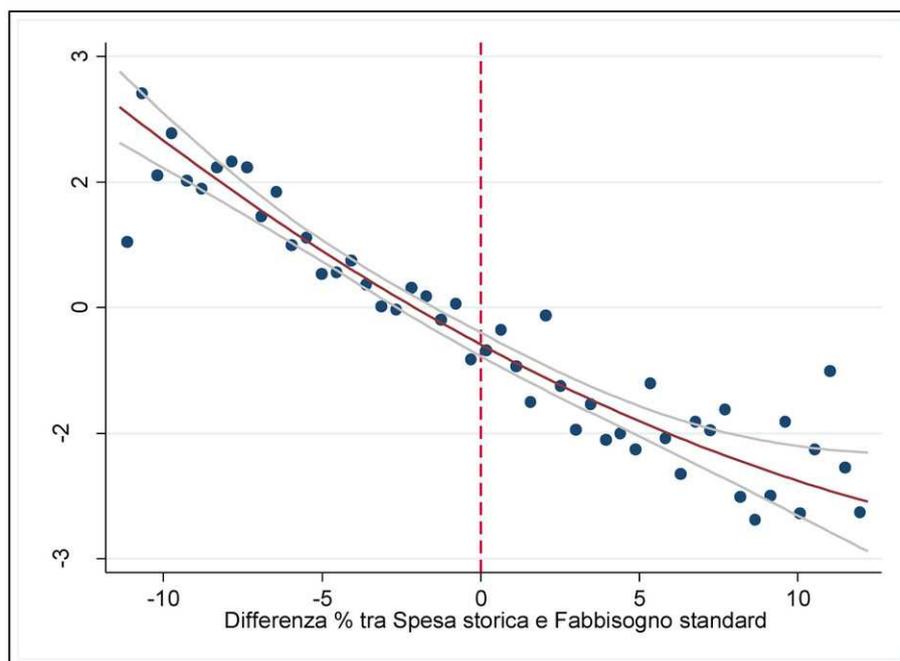


Figura 1 – Relazione tra i fabbisogni standard e il Fondo di Solidarietà Comunale 2016. Comuni raggruppati in 50 gruppi. Elaborazione SOSE su dati 2013 e 2016.

Come si nota dalla figura 1, in media i comuni con una spesa storica superiore al fabbisogno standard scontano una riduzione delle risorse trasferite con il FSC,

invece, il contrario accade per i comuni che presentano una spesa storica inferiore al fabbisogno standard. Questa relazione può essere stimata con una elasticità dello 0,25 percento, ovvero, a ogni punto percentuale di differenza della spesa storica rispetto al fabbisogno standard le risorse trasferite con il FSC si riducono mediamente dello 0,25 percento rispetto alle risorse storiche.

Come ulteriore esercizio, la figura 2 che segue ordina sull'asse orizzontale i comuni in base all'indice del Livello Quantitativo delle Prestazioni pubblicato in OpenCivitas relativo al 2013¹ e sull'asse verticale riporta le differenze percentuali che le risorse storiche del FSC di ogni comune registrano a seguito dell'introduzione del meccanismo di riparto basato su fabbisogni standard e capacità fiscali (30% nel 2016).

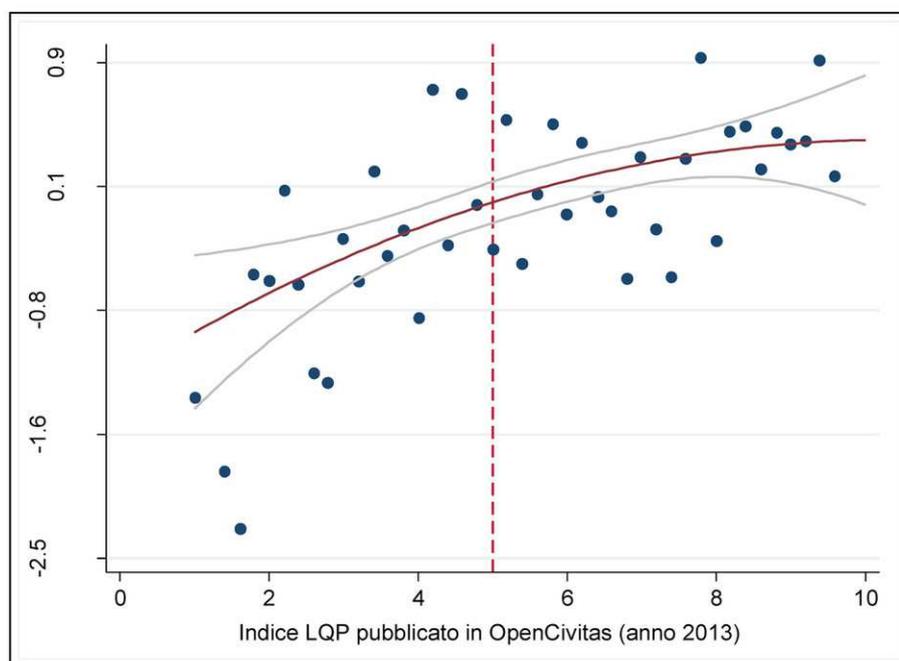


Figura 2 – Relazione tra Fondo di Solidarietà Comunale 2016 e Indice dei Livelli Quantitativi delle Prestazioni pubblicato in OpenCivitas. Comuni raggruppati in 50 gruppi. Elaborazione SOSE su dati 2013.

Come si nota dalla figura 2, in media i comuni con un punteggio superiore a 5 mostrano un incremento delle risorse trasferite con il FSC il contrario, invece, accade per i comuni che presentano un punteggio inferiore a 5. Questa evidenza mostra

¹ I Livelli Quantitativi delle Prestazioni sintetizzano, in un valore numerico da 1 a 10, la capacità del comune di soddisfare la domanda di servizi locali espressa dai cittadini. Sono determinati confrontando, per ogni comune e per ogni servizio, la differenza tra la spesa storica e il fabbisogno standard con la differenza tra i servizi offerti e il livello standard di servizi.

come il nuovo meccanismo di perequazione tenda, in media, a premiare con maggiori risorse i comuni che presentano una migliore gestione dei servizi locali.

La Senatrice **Guerra** ha suggerito maggiore attenzione nell'utilizzo del termine "efficienza" in relazione al *Benchmarking* tra diversi comuni e ha chiesto approfondimenti sulla definizione di comuni omogenei, funzione di spesa e funzione di costo e il caso in cui l'*output* non sia misurabile. Infine, ha richiesto la motivazione per cui alcuni comuni capoluogo di provincia risultino con un fabbisogno standard del TPL pari a zero.

SOSE, in risposta ai quesiti della Senatrice **Guerra**, sottolinea che, nel nuovo impianto metodologico, tra le variabili indipendenti delle funzioni di costo sono state introdotte una serie di *dummy* al fine di stimare i differenziali di costo standard esistenti tra i gruppi omogenei di comuni. L'appartenenza di ogni comune a un gruppo omogeneo è stata individuata attraverso la metodologia di "Cluster Analysis" descritta nella nota metodologica approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard il 13 settembre 2016 sulla base di un nucleo di variabili relative al contesto morfologico e socio-economico di riferimento. Ad esempio, per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani sono stati individuati 15 gruppi omogenei di cui uno relativo ai comuni ad alta vocazione turistica. Nella nuova versione di OpenCivitas, prevista per i primi mesi del 2017, sarà possibile esplicitare il gruppo omogeneo di appartenenza di ogni comune con l'elenco degli altri Enti a lui più simili.

In merito alla misurabilità degli output delle funzioni fondamentali dei comuni, SOSE precisa che, nel meccanismo di valutazione adottato per il calcolo dell'indice dei Livelli Quantitativi delle Prestazioni pubblicato in OpenCivitas, il problema della misurabilità ha investito soltanto i servizi delle funzioni generali (ufficio tributi, anagrafe, ufficio tecnico e altri servizi generali). In questi casi il fabbisogno standard può essere stimato solo con una funzione di spesa essendo impossibile utilizzare una funzione di costo e la misurazione dei Livelli Quantitativi delle Prestazioni avviene considerando come output dei servizi generali il totale dei servizi prodotti in tutte le altre funzioni.

Da ultimo, per la funzione di trasporto pubblico locale SOSE precisa che, come per tutte le altre funzioni, la spesa di riferimento utilizzata nella fase di stima del fabbisogno standard corrisponde al costo totale del servizio, in quanto include, sia la

quota di spesa propria del comune sia la quota di spesa finanziata direttamente da altri enti o attraverso l'emissione dei biglietti. In questo modo la stima del fabbisogno standard è indipendente dalle diverse forme di gestione e di contabilizzazione. In fase di applicazione, invece, il fabbisogno standard è stato valorizzato solo a favore dei comuni che presentano evidenza di un servizio attivo nel 2013. Ai fini dell'assegnazione del fabbisogno, il servizio è considerato attivo se nel 2013 il comune ha sostenuto una spesa propria nel settore del trasporto pubblico locale.

Il Deputato **Paglia** ha chiesto di verificare se il cambio di metodologia, presente nella stima dei fabbisogni standard approvati a settembre 2016, non possa produrre una visione distorta dei risultati OpenCivitas in quanto verranno confrontati spesa storica, fabbisogno standard e Livelli Quantitativi delle Prestazioni frutto di stime effettuate con metodologie diverse. Inoltre, ha domandato se nelle analisi è stato valutato l'effetto della gestione di alcuni servizi affidata ad aziende sovra comunali che di fatto svolgono una funzione simile a quella delle unioni di comuni.

SOSE fa presente che il prossimo aggiornamento di OpenCivitas, previsto per i primi mesi del 2017, terrà conto delle modifiche apportate alla metodologia nel settembre u.s. e di conseguenza i dati dei fabbisogni standard e dei Livelli Quantitativi delle Prestazioni, relativi al 2010 e al 2013, saranno resi compatibili e confrontabili.

Alla richiesta se i servizi svolti dalle aziende sovra comunali, partecipate o meno dall'Ente Locale, producano effetti paragonabili o migliori rispetto alla unione dei servizi tra comuni non è possibile dare una risposta precisa. Le stime effettuate hanno colto queste peculiarità ma non permettono in questo momento di dire se l'effetto è simile a quello prodotto dalle unioni di comuni. Questo argomento sarà analizzato nel dettaglio e, qualora risultassero aspetti significativi, verrà redatto uno specifico *Report*.

Infine, i Deputati **Marantelli** e **D'Incà** hanno richiesto maggiori informazioni sullo stato dell'arte dell'attività di rilevazione dei Livelli essenziali delle prestazioni effettivamente garantite dalle regioni a statuto ordinario e dei relativi costi. Tale attività è necessaria al Parlamento e al Governo per avere gli elementi utili ad avviare il percorso di determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) per le

funzioni relative all'istruzione, ai servizi sociali e al trasporto pubblico locale (spesa in conto capitale).

Nell'audizione del 27 ottobre u.s. è stata annunciata l'imminente conclusione delle attività di ricognizione delle prestazioni effettivamente garantite nei diversi territori delle regioni a statuto ordinario.

Ad oggi il lavoro, che consta di oltre 260 pagine, può ritenersi concluso e nei prossimi giorni verrà inviato al Ministro dell'Economia e delle Finanze.

In questa sede viene presentata una sintesi, unitamente alla presente relazione, in quanto la procedura prevede che debba essere il MEF a trasmettere al Parlamento il rapporto con gli esiti finali della ricognizione.



Sintesi del documento “Analisi delle prestazioni effettivamente garantite nelle Regioni a Statuto Ordinario e dei relativi costi in base all’articolo 13 del D.lgs. 68/2011”

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, nel 2011, è stato approvato il D.lgs. 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 summenzionato articolo della Costituzione.

Al fine di supportare il Parlamento e il Governo nella determinazione dei LEP, l’art. 13 del D.lgs. 68/2011 ha previsto lo svolgimento di una ricognizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni che le Regioni a Statuto Ordinario (RSO) effettivamente garantiscono e dei relativi costi. Tale ricognizione, a esclusione della spesa sanitaria, è stata 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), ha svolto il mandato utilizzando le stesse metodologie adottate per la determinazione dei fabbisogni standard comunali, di cui è stata incaricata dal D.lgs. 216/2010.

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 RSO dai diversi livelli di governo (comuni, province, città metropolitane e regioni). L’ambito regionale di erogazione dei servizi è stato inteso, quindi, 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 corrente complessiva per il 2013 di 42,7 miliardi di euro¹, l'analisi ha riguardato una spesa complessiva di 7 miliardi di euro² di cui:

- 4,2 miliardi di euro 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;
- 700 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;
- 2,1 miliardi di euro di competenza dei governi regionali per i servizi relativi alla formazione professionale.

Non è inclusa nell'analisi la spesa di competenza diretta dello Stato centrale afferente principalmente alla didattica.

In merito al settore dell'assistenza, a fronte di una spesa pubblica corrente complessiva di 29,6 miliardi di euro¹, il perimetro dell'analisi è stato circoscritto a 7,4 miliardi di euro³ relativi ai servizi sociali erogati dai comuni. In particolare, il totale della spesa in oggetto è stato diviso in tre categorie:

- 1,3 miliardi di euro sono relativi al servizio di Asili nido;
- 5 miliardi di euro si riferiscono ai servizi sociali;
- 1,1 miliardi di euro finanziano i servizi socio-assistenziali di natura preminentemente sanitaria. Non rientra, quindi, nel perimetro dell'analisi la spesa assistenziale (pensioni di invalidità, sussidi alla disoccupazione ecc.) di competenza diretta dello Stato centrale.

Per quanto riguarda il settore del Trasporto Pubblico Locale (TPL) la spesa in conto capitale oggetto di analisi ammonta nel 2013 a 4,4 miliardi di euro¹ andando ad abbracciare, in questo caso, tutta la spesa pubblica visto che l'analisi riguarda la dotazione infrastrutturale a livello urbano ed extra-urbano.

L'annualità presa a riferimento per il monitoraggio è, salvo alcune eccezioni, il 2013. 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'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

¹ Fonte Conti Pubblici Territoriali 2013.

² Fonte SOSE/MEF 2013.

³ Fonte ISTAT 2012.

e città metropolitane. Non è stato possibile utilizzare i dati posseduti esclusivamente dalle regioni in quanto il supporto informativo fornito da CINSEDO è stato scarso. Nonostante le molte richieste e sollecitazioni effettuate da SOSE, durante l'attività di monitoraggio, la collaborazione di CINSEDO si è andata riducendo sino a scomparire del tutto nella seconda metà del 2015. A seguito di questa mancata collaborazione da parte delle regioni, non è stato possibile effettuare il monitoraggio della dotazione infrastrutturale relativa al trasporto pubblico locale, in quanto i questionari elaborati nel 2014 per l'acquisizione delle informazioni necessarie non hanno trovato risposta da parte di nessuna regione ad eccezione del Molise. Per lo stesso motivo l'attività di monitoraggio dei servizi di formazione professionale è stata effettuata utilizzando solo le informazioni da fonti ufficiali, non essendo stato possibile realizzare un questionario per la rilevazione diretta di tali dati.

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 le quantità di servizi erogati; successivamente, questi dati sono stati elaborati per produrre, in corrispondenza di ogni territorio regionale, un set informativo contenente le quantità offerte e 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 di 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 rapporti tra spesa complessiva e quantità di servizi erogati. 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 dai bilanci regionali rielaborati dalla *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF)* non forniscono una segmentazione della spesa per singolo servizio.

Da ultimo, come già evidenziato, a causa della carenza di dati non è stato possibile effettuare alcuna elaborazione per il settore del trasporto pubblico locale. In questo caso il lavoro di SOSE si è limitato, quindi, alla elaborazione di una metodologia per la misurazione della dotazione infrastrutturale.

Le figure che seguono riportano una sintesi dei risultati descritti con maggior dettaglio nel corso del rapporto. In generale, sia dall'analisi della spesa sia da quella delle 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 nei livelli di spesa più bassi rispetto a quelli medi del centro-nord,

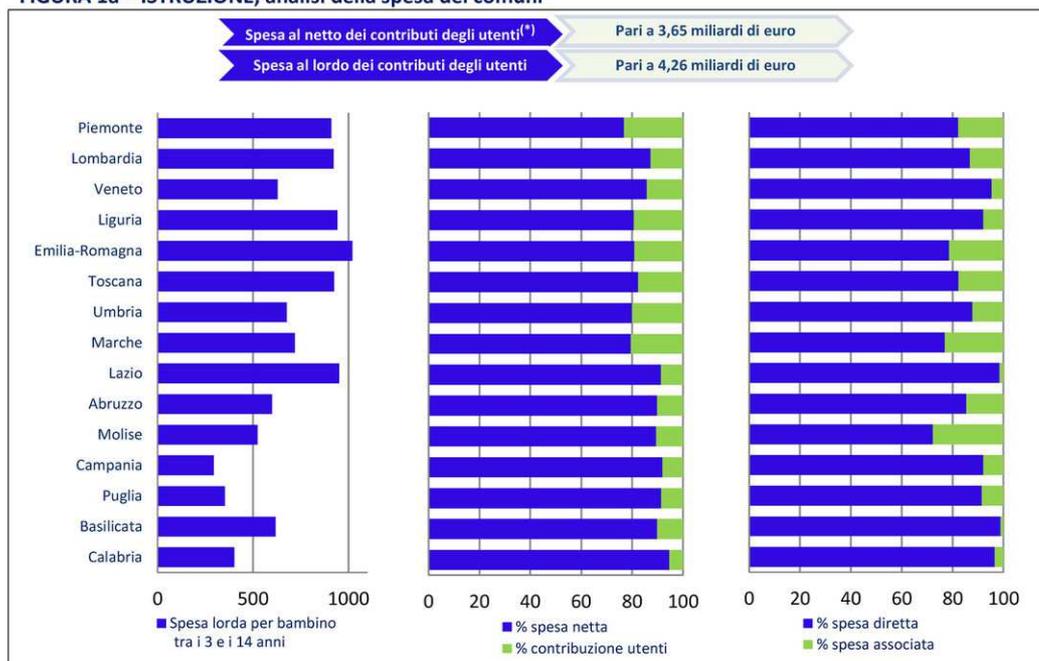
pone molti interrogativi in merito a come il decisore politico potrà agire per giungere alla determinazione dei LEP, soprattutto in relazione alle risorse necessarie per il loro finanziamento, nonché in relazione alla scelta di guardare ai LEP come a dei livelli di servizio minimi uniformi sul territorio oppure, alternativamente, di interpretarli come livelli di servizio standard differenziati lungo la penisola. Nonostante queste domande vengano spontanee dalla lettura dei dati analizzati, le risposte esulano dagli scopi del rapporto.

L'analisi della spesa

Le figure 1a, 1b, 1c, 2 e 3 racchiudono i principali risultati derivanti dall'analisi della spesa.

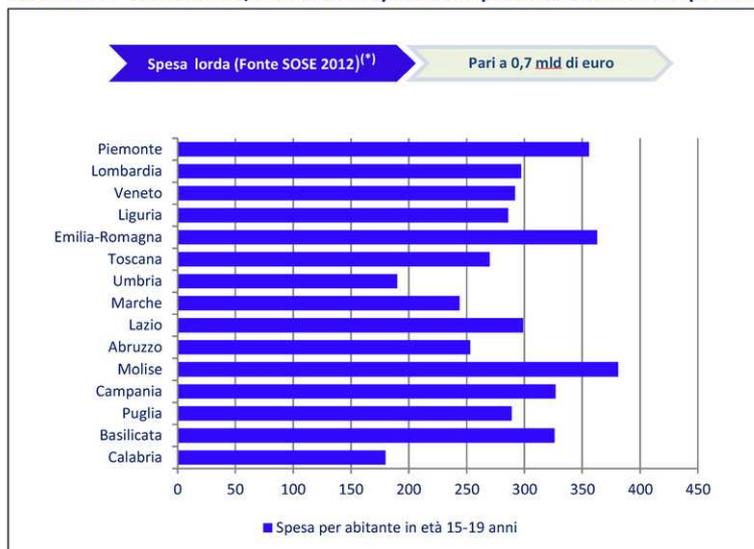
In particolare, le figure 1a, 1b e 1c, si riferiscono al settore dell'Istruzione. Nel primo riquadro si nota come la spesa per i servizi comunali si muova in ordine decrescente da nord a sud andando dai 1.021 euro per bambino in età tra i 3 e i 14 anni dell'Emilia-Romagna ai 295 euro per bambino della Campania. La spesa considerata è comprensiva delle compartecipazioni degli utenti che, in termini percentuali, risultano mediamente più alte nelle regioni del centro-nord andando da un'incidenza del 23 per cento nel Piemonte a una del 5 per cento in Calabria.

FIGURA 1a – ISTRUZIONE, analisi della spesa dei comuni



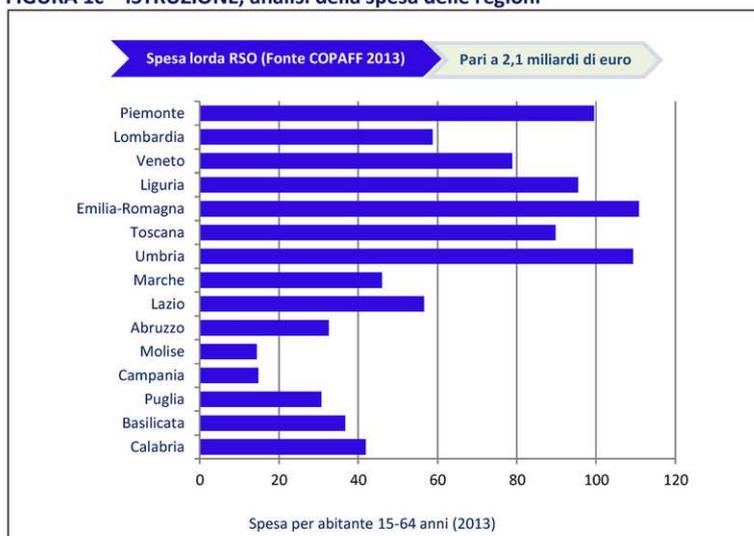
(*) Il calcolo della spesa di riferimento per l'anno 2013 è riportato al seguente link: http://www.opencivitas.it/sites/default/files/Calcolo_della_spesa_storica.pdf. Per quanto riguarda la compartecipazione degli utenti si fa riferimento alla riga 175, 180, 185, 190 colonna 1 Quadro 2 del Certificato Consuntivo. La spesa storica è al netto degli interessi passivi corrispondenti al 2,5% della spesa storica totale.

FIGURA 1b – ISTRUZIONE, analisi della spesa delle province e città metropolitane



(*) Il calcolo della spesa storica corrente ai fini dei fabbisogni standard per l'anno 2012 è illustrato nell'allegato 2 della nota metodologica Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane, approvata dalla CTFS il 3 maggio 2016, ed è consultabile al seguente link: http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_Metodologica_Fabbisogni_Province_x3_maggio_2016x.pdf

FIGURA 1c – ISTRUZIONE, analisi della spesa delle regioni



Inoltre, sempre guardando alla figura 1a, 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 al sud.

La spesa per i servizi d'Istruzione forniti dalle province e dalle città metropolitane, calcolata per abitante in età 15 - 19 anni e riportata nella figura 1b, ha una distribuzione territoriale eterogenea; tale eterogeneità riflette, presumibilmente, l'effetto della dimensione demografica dei diversi territori.

Da ultimo, la spesa per la formazione professionale (figura 1c), di competenza dei governi regionali, ricalca quanto descritto in precedenza mostrando valori per abitante tra i 15 e i 64 anni pari a 110 euro in Emilia-Romagna sino a scendere a 14 euro per abitante in Campania.

La tabella 1 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 4,6 miliardi di euro;
- la seconda relativa alla compartecipazione degli utenti pari a circa 600 milioni di euro;
- la terza relativa alla quota di competenza del Servizio Sanitario Nazionale pari a circa 1,1 miliardi di euro volta a finanziare i servizi socio-assistenziali di natura preminentemente sanitaria.

La spesa utilizzata da SOSE per la determinazione dei fabbisogni standard comunali (figura 2) 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 in base alle scelte dei governi regionali in merito a tale offerta. Evidenza di questa disomogeneità si ha dalla distribuzione della spesa sociale lorda di fonte SOSE rispetto a quella di fonte ISTAT fornita nel secondo riquadro della figura 2. Benché la spesa SOSE sia relativa al 2013 e quella ISTAT al 2012 (anno dell'ultima rilevazione ISTAT disponibile) le due voci presentano un andamento molto simile decrescente da nord a sud.

Forti discordanze si ritrovano, invece, in relazione alla spesa sociale del Veneto per cui, essendo molto forte la componente di gestione delegata alle ASL, si registra una spesa in termini di compartecipazione SSN pari a oltre 700 milioni di euro, afferente a prestazioni di natura preminentemente sanitaria. In misura inferiore questo fenomeno riguarda anche Emilia-Romagna, Toscana e Umbria. Escludendo la quota di pertinenza del Servizio Sanitario Nazionale le due fonti risultano allineate lasciando gli scostamenti principalmente al fatto di confrontare spese riferite ad annualità differenti. Se si osserva la spesa ISTAT, al netto della componente sanitaria, si va dai 132 euro per abitante dell'Emilia-Romagna ai 23 euro per abitante della Calabria. Come per la spesa relativa all'Istruzione emerge una compartecipazione degli utenti decrescente da nord a sud; si va dal 18 per cento delle Marche al 2 per cento della Puglia. Da ultimo, è interessante notare come una quota importante della spesa sociale risulti riconducibile ad una gestione associata tra comuni.

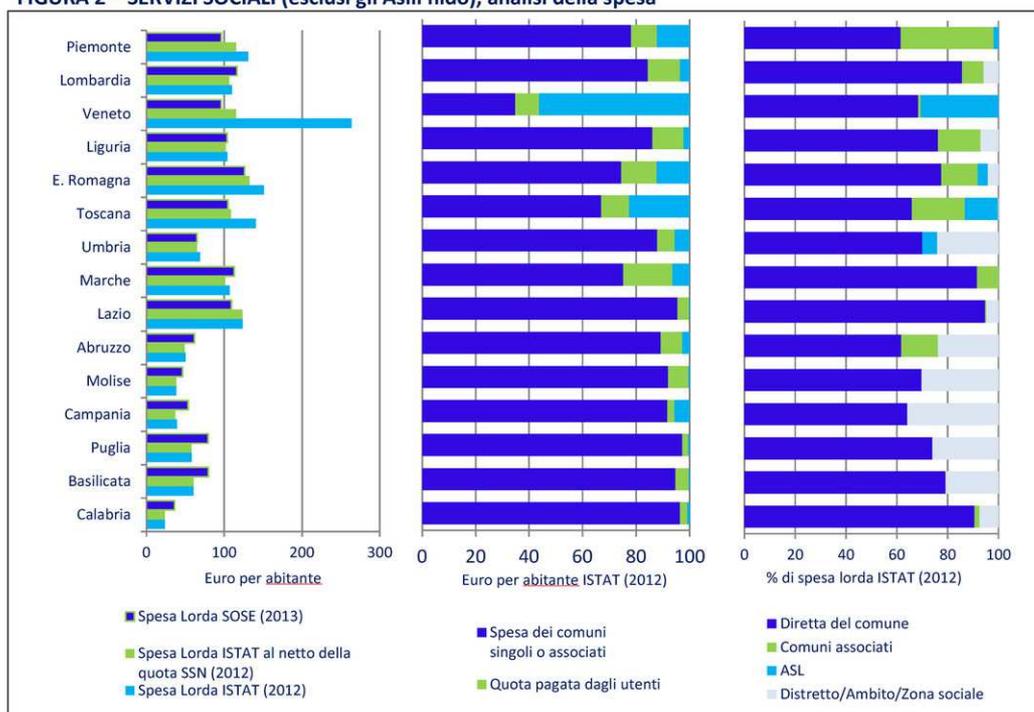
Mediamente il 25 per cento della spesa è gestito in forma associata con punte del 38 per cento in Abruzzo sino a raggiungere il 5 per cento del Lazio. Le forme di associazione, però, risultano molto differenziate; mentre nelle regioni del sud e in Umbria emerge una quota consistente di spesa gestita a livello di ambito, nei comuni delle regioni del centro-nord risulta preponderante la scelta di formare associazioni tra comuni. In Veneto, Toscana, Emilia-Romagna e Umbria, inoltre, risulta evidente il ruolo diretto svolto dalle Aziende Sanitarie Locali nella gestione dei servizi sociali.

TABELLA 1 – SERVIZI SOCIALI (esclusi gli Asili nido), analisi della spesa

Spesa lorda considerata da SOSE			
Spesa Istat	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 nel 2012, come pagamento degli utenti per i servizi fruiti nell'anno	+ Entrate provenienti dal Servizio Sanitario Nazionale per i servizi socio-sanitari erogati dai comuni e dagli enti associativi
	= 4,6 mld di euro	= 0,5 mld di euro	= 1,1 mld di euro

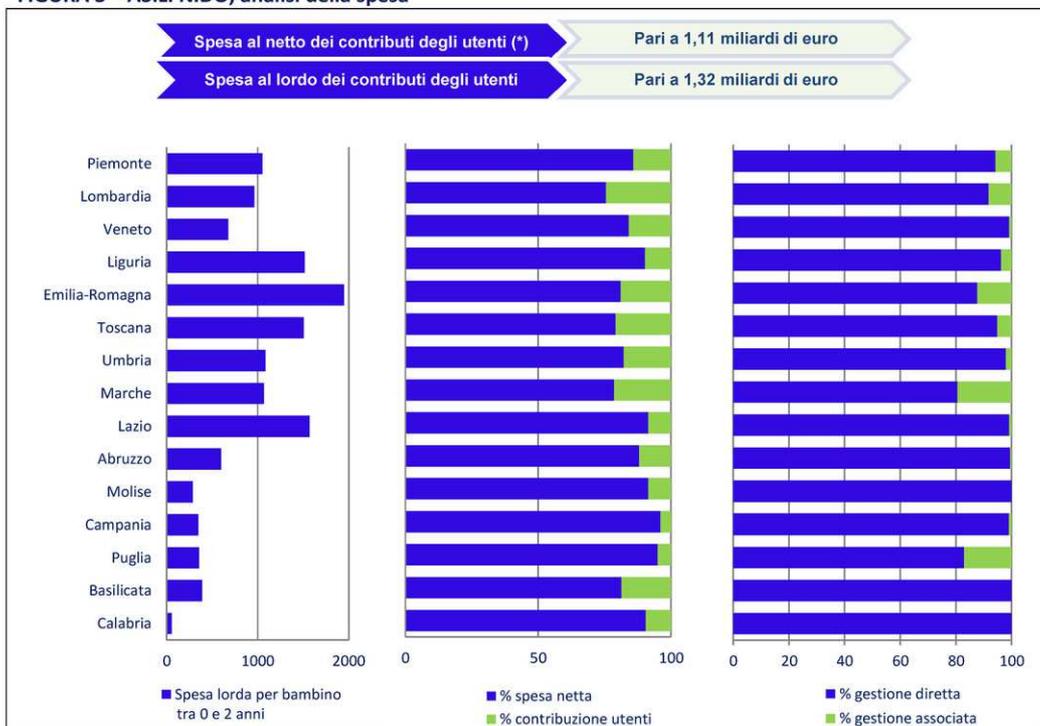
I dati si riferiscono alla spesa dei comuni singoli o associati per tutti i servizi e gli interventi sociali a esclusione del servizio di Asili nido.

FIGURA 2 – SERVIZI SOCIALI (esclusi gli Asili nido), analisi della spesa



La figura 3 riporta la distribuzione della spesa relativa al servizio di Asili nido. La distanza tra il nord e il sud del paese è evidente: si va dai 1.948 euro per bambino tra zero e due anni (fino a 36 mesi) dell’Emilia-Romagna ai 54 euro per bambino della Calabria. In linea con la distribuzione della spesa dell’Istruzione e dei servizi sociali si registra una compartecipazione più alta degli utenti delle regioni del centro-nord. Si va dal 24 percento della Lombardia al 4 percento della Campania. Anche per questo servizio la quota di spesa gestita in forma associata è più alta nelle regioni del centro-nord, alla quasi totale assenza di spesa gestita in forma associata registrata nelle regioni del sud; fa eccezione soltanto il dato della Puglia dove risulta gestito in forma associata il 17 percento della spesa.

FIGURA 3 – ASILI NIDO, analisi della spesa



(*) Il calcolo della spesa di riferimento per l'anno 2013 è riportata al seguente link: http://www.opencivitas.it/sites/default/files/Calcolo_della_spesa_storica.pdf. Per quanto riguarda la compartecipazione degli utenti si fa riferimento alla riga 260 colonna 1 Quadro 2 del CC.

L'analisi delle prestazioni effettivamente garantite

Le figure 4a, 4b, 4c, 4d, 5a, 5b e 6 racchiudono i principali risultati derivanti dall'analisi del livello delle prestazioni effettivamente garantite.

Le figure 4a e 4b, relative ai servizi complementari di Istruzione, dividono i servizi comunali rivolti agli alunni della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e secondaria di primo grado, in due grandi gruppi.

**FIGURA 4a – ISTRUZIONE, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni -
SERVIZI OGGETTO DI POSSIBILI LEP**

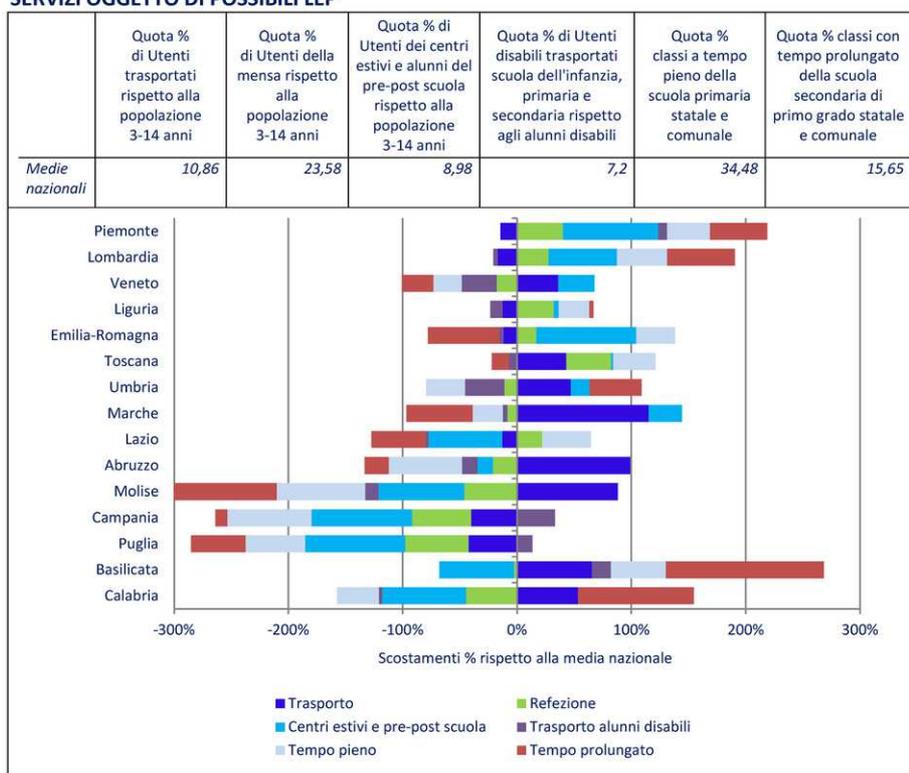
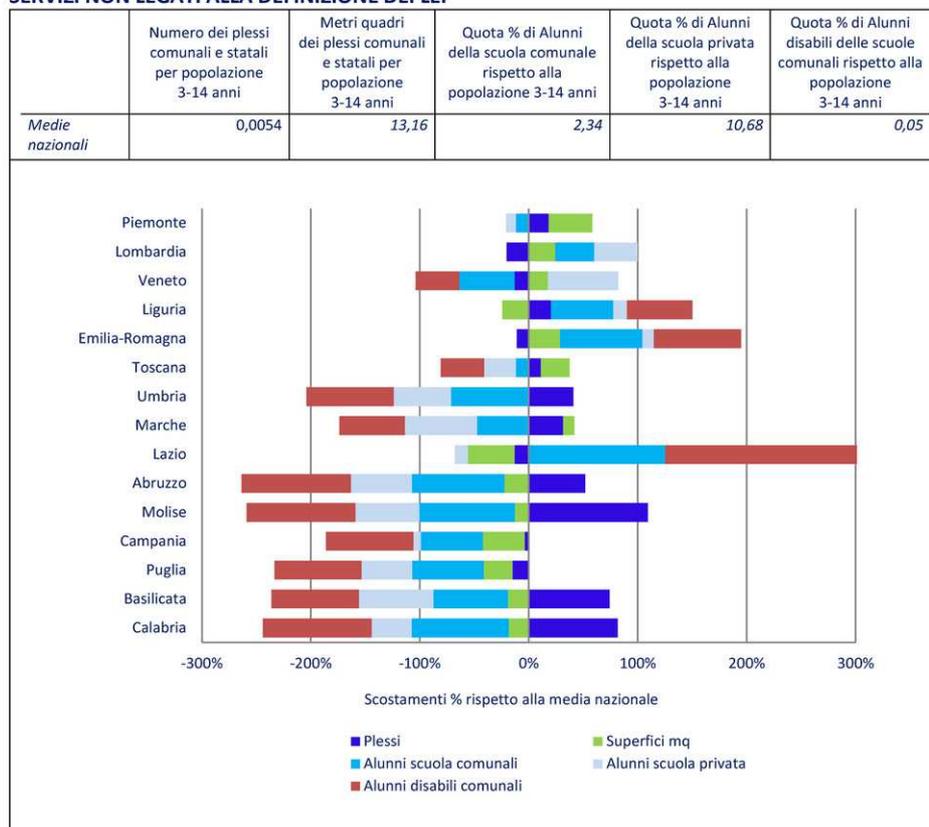


FIGURA 4b – ISTRUZIONE, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni - SERVIZI NON LEGATI ALLA DEFINIZIONE DEI LEP



Da un lato quelli propriamente modificabili dai comuni definiti come “servizi oggetto di possibili LEP”, tra cui rientrano: gli utenti della mensa scolastica, gli alunni trasportati (incluso il servizio fornito agli alunni con disabilità), gli utenti dei centri estivi e del pre-post scuola, le quote di classi con tempo pieno o prolungato (anche se queste ultime rispondono a criteri storici di distribuzione della popolazione residente difficilmente modificabili nel breve periodo).

Dall’altro lato abbiamo i servizi definiti “non legati alla definizione dei LEP” che includono: il numero e la dimensione dei plessi scolastici per i quali il comune deve garantire la manutenzione e il riscaldamento, gli alunni della scuola comunale (compresi quelli con disabilità) e gli alunni della scuola privata. Per entrambi i gruppi si evidenzia come mediamente la quantità di prestazioni erogate risulti inferiore nelle regioni del sud rispetto a quelle del centro-nord.

FIGURA 4c – ISTRUZIONE, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dalle province e città metropolitane

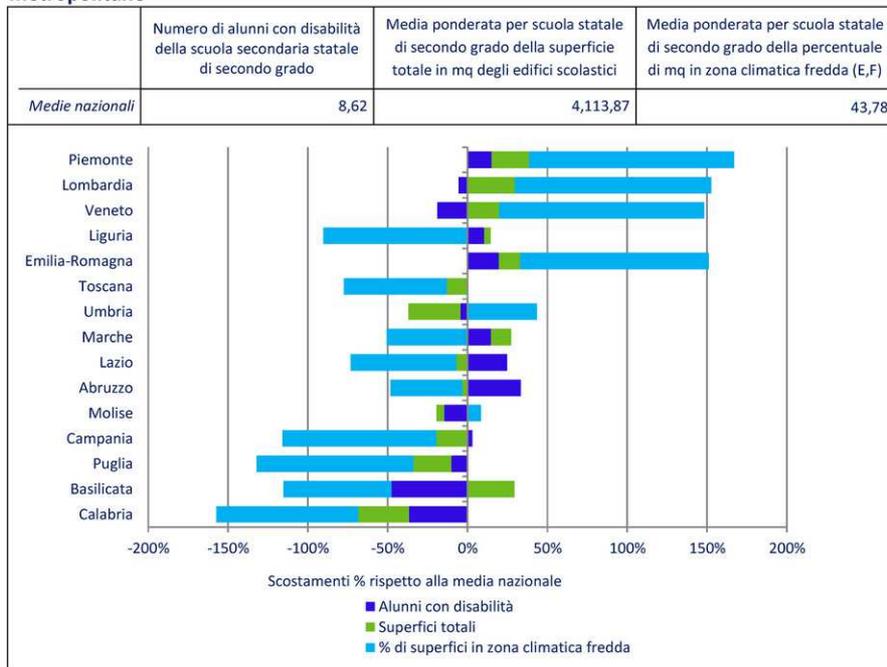
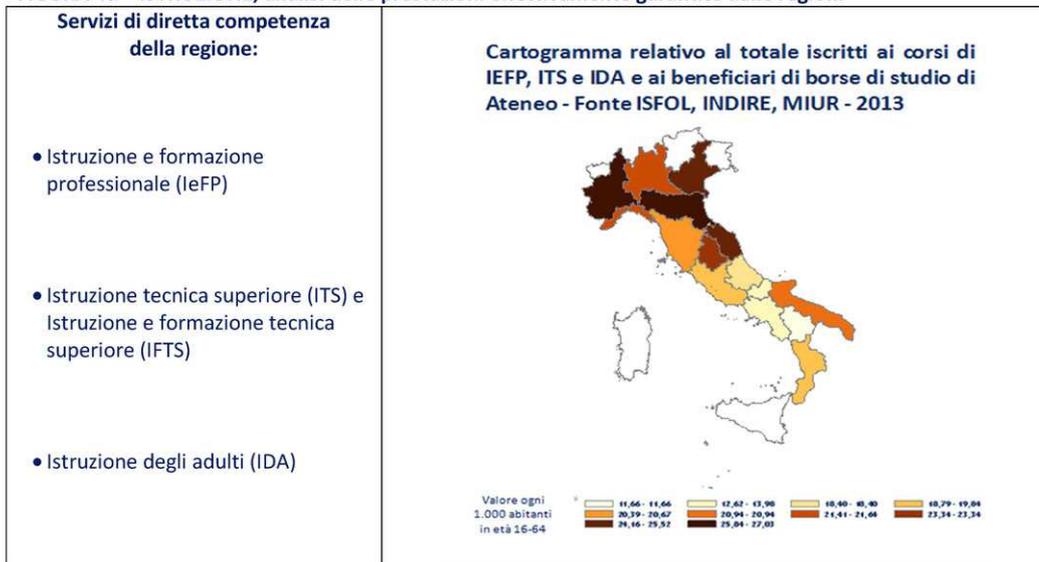


FIGURA 4d – ISTRUZIONE, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dalle regioni



In merito ai servizi provinciali, rivolti agli alunni delle scuole secondarie di secondo grado (figura 4c), si nota come il principale servizio riconducibile alla possibile fissazione dei LEP risulti essere l'assistenza degli alunni con disabilità; per completezza sono state riportate anche le variabili legate ai servizi di manutenzione e al riscaldamento degli edifici che dipendono strettamente dalla dimensione delle scuole e alla loro collocazione geografica. Anche per i servizi provinciali si nota come il livello risulti più basso nelle regioni del sud rispetto a quelle del centro-nord.

Da ultimo, la figura 4d riporta la distribuzione geografica dei servizi, relativi alla formazione professionale, offerti dalle regioni. Il monitoraggio ha riguardato, oltre ai servizi di Istruzione professionale in senso stretto (IeFP), i servizi relativi all'Istruzione tecnica superiore (IFTS) e all'Istruzione degli adulti (IDA). In linea con i servizi offerti dai comuni e dalle province 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.

Le figure 5a e 5b riportano le quantità di servizi erogati nell'ambito dei servizi sociali a esclusione degli Asili nido analizzati separatamente nella figura 6. Il monitoraggio dei livelli di servizio erogati risulta particolarmente complicato per il settore sociale a causa della estrema numerosità ed eterogeneità delle prestazioni erogate: si va dal singolo pasto della mensa sociale sino ai servizi di assistenza domiciliare per gli anziani.

Secondo quanto previsto dalla L. 328/2000 in merito alla costruzione del *Sistema informativo dei servizi sociali* (SISS), la classificazione delle prestazioni sociali elaborate dal *Centro interregionale per i sistemi informatici geografici e statistici* (CISIS) ha portato alla riorganizzazione delle prestazioni sociali all'interno del *Nomenclatore interregionale dei servizi sociali* (NISIS) che, dal 2006, fornisce un linguaggio comune a tutti i sistemi regionali nella classificazione delle prestazioni sociali. Come evidenziato nella tabella 2, partendo dalle prestazioni elementari individuate dal NISIS (micro-servizi), è possibile classificare i servizi sociali in macro-servizi in tre modi: in primo luogo, in base agli obiettivi di servizio (accesso, presa in carico, assistenza domiciliare ecc.), in secondo luogo, sulla base delle categorie di utenti (anziani, famiglie e minori, disabili ecc.) e, da ultimo, facendo riferimento a tre macro-aree di interventi (interventi e servizi, contributi economici, strutture).

L'aggregazione per categorie di utenti può consentire di individuare i livelli di copertura raggiunti rispetto alla tipologia di utenti potenziali residenti, invece, la classificazione per macro-aree di intervento, e ancor meglio quella per obiettivi, consentono di valutare in modo più corretto i costi raggruppando prestazioni omogenee. Al momento, la classificazione congiunta per categorie di utenti e macro-aree d'intervento è quella utilizzata dall'ISTAT nell'*Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati*. La classificazione per obiettivi di servizio contraddistingue, invece, la struttura del NISIS.

Il questionario ISTAT relativo all'indagine sopracitata censisce 110 prestazioni elementari, di cui 78 sono raccordabili agli obiettivi di servizio previsti dal NISIS. Al fine di valutare la quantità totale dei servizi sociali offerti complessivamente dai comuni di ogni regione è stato costruito un indicatore composito corrispondente ad una media pesata dei 110 micro-servizi. È evidente come la definizione di un corretto sistema di pesi renda indifferente aggregare i singoli servizi per aree di utenza, macro-aree d'intervento o obiettivi di servizio. A seguito dell'alto numero di servizi svolti il sistema di pesatura prevede un primo sistema di pesi per i micro-servizi e, successivamente, un secondo sistema di pesi volto ad aggregare singoli macro-servizi. La figura 5a riporta i valori regionali dell'indicatore composito costruito utilizzando i dati del questionario dei fabbisogni standard comunali. La pesatura di primo livello dei micro-servizi è stata effettuata con il sistema del *Benefit-of-the-Doubt* (BoD), invece, quella dei macro-servizi è stata realizzata in base alla spesa media nazionale allocata in ogni categoria. Al fine di valutare l'impatto dei pesi di primo livello (i più difficili da implementare) si riporta il valore dell'indicatore composito costruito pesando sia i micro-servizi sia i macro-servizi insieme allo stesso indicatore calcolato pesando solo i macro-servizi. Nonostante l'applicazione contemporanea dei pesi di primo e secondo livello garantisca maggiore precisione, l'immagine complessiva che si ottiene mostra, indipendentemente dal sistema di pesatura, un forte divario tra le regioni del centro-nord e quelle del sud. In generale, l'Emilia-Romagna risulta la Regione con i livelli di servizio più alti mentre la Calabria e la Campania risultano le aree del paese con il più basso livello di prestazioni.

Confrontando l'indicatore composito costruito con i dati SOSE con lo stesso indicatore costruito con i dati ISTAT (figura 5b) si nota, in generale, come i due indicatori si distribuiscano in modo decrescente da nord a sud (per entrambi gli indicatori la pesatura è effettuata solo al secondo livello non essendo possibile costruire un sistema di pesi robusto per i dati ISTAT in quanto disaggregati solo a livello provinciale e non anche comunale come i dati di fonte SOSE). Le divergenze maggiori si riscontrano principalmente per il Veneto, l'Emilia-Romagna e la Toscana dove l'indicatore ISTAT risulta molto più alto di quello SOSE in quanto include tra i servizi quelli di carattere socio-sanitario esclusi, invece, dai dati SOSE. Negli altri casi, le divergenze sono più contenute e sono attribuibili al diverso sistema di rilevazione adottato da SOSE per il 2013 e alla divergenza dell'annualità di riferimento dei due valori, essendo il dato ISTAT riferito al 2012.

TABELLA 2 – SERVIZI SOCIALI (esclusi gli Asili nido), analisi dei livelli delle prestazioni effettivamente garantite

110 servizi elementari censiti dall'ISTAT Riorganizzazione di questi servizi nell'ambito del SISS e del NISIS (L. 328/2000)		
Livello macro	OBIETTIVI	MACROAREA DI INTERVENTI
	1. accesso 2. presa in carico 3. pronto intervento sociale 4. assistenza domiciliare 5. servizi di prossimità 6. asili nido 7. altri servizi infanzia 8. centri diurni 9. comunità/residenze 10. interventi inclusione e autonomia 11. sostegno al reddito	1. interventi e servizi 2. contributi economici 3. strutture
Livello micro		1. anziani 2. dipendenze, salute mentale 3. disabili 4. famiglie e minori 5. immigrati e nomadi 6. povertà, disagio adulti e senza dimora 7. multiutenza
	Classificazione NISIS	Classificazione nell'indagine ISTAT e nel nuovo questionario SOSE FC20U

FIGURA 5a – SERVIZI SOCIALI (esclusi gli Asili nido), indicatore composito ottenuto con i dati comunali SOSE (FC10U, 2013)

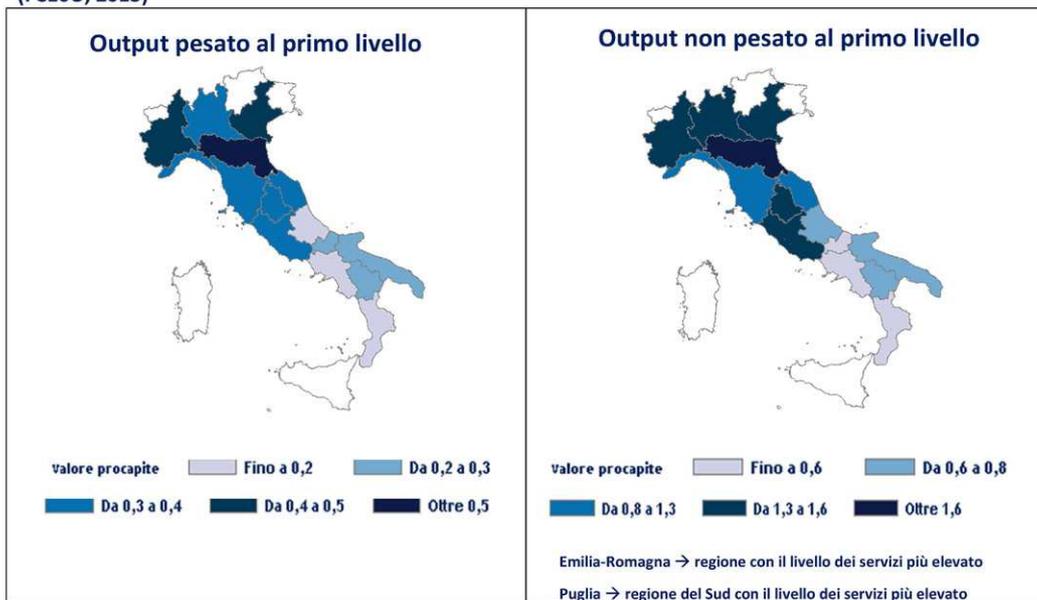
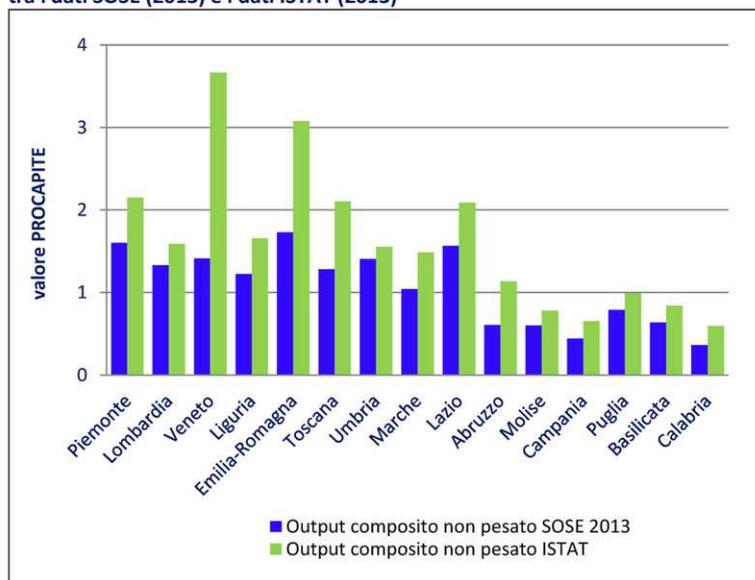


FIGURA 5b – SERVIZI SOCIALI (esclusi gli Asili nido), indicatore di output non pesato tra i dati SOSE (2013) e i dati ISTAT (2013)



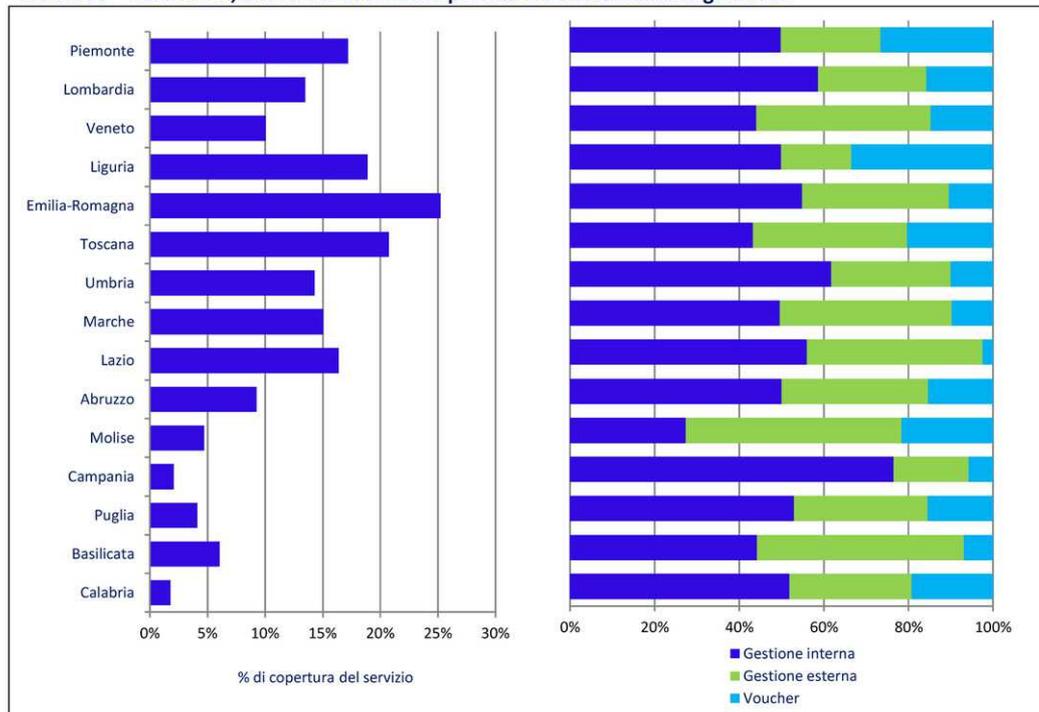
La figura 6 mostra il livello delle prestazioni effettivamente garantite nell'ambito del servizio di Asili nido. L'indicatore principale è la percentuale di copertura calcolata come rapporto tra il numero di bambini che usufruiscono del servizio rispetto al totale dei bambini residenti in età tra zero e due anni (fino a 36 mesi). 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 2013 si è raggiunto il 25 per cento;
- le regioni del sud, invece, ad eccezione dell'Abruzzo e della Basilicata, non superano mai il 5 per cento in 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 le regioni meridionali, risulti ancora un obiettivo lontano.

Nella figura 6, 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.

FIGURA 6 – 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.

L'analisi dei costi

Le tabelle seguenti, da ultimo, mostrano i risultati relativi alla stima dei costi medi dei servizi erogati assieme ai risultati ottenuti attraverso una serie di esercizi di simulazione del fabbisogno finanziario aggiuntivo, necessario per il raggiungimento di livelli di servizio minimi uniformi su tutto il territorio nazionale.

Le tabelle 3 e 4 mostrano l'analisi svolta per il settore dell'Istruzione. Come detto sopra non è stato possibile stimare i costi medi riferiti ai servizi di formazione professionale erogati dalle regioni, invece per i "servizi oggetto di possibili LEP" erogati dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane sono stati considerati i costi medi stimati con le funzioni di costo utilizzate per la determinazione dei fabbisogni standard. In particolare, per le province e le città metropolitane si è considerata la nota metodologica, approvata dalla *Commissione tecnica per i fabbisogni standard* (CTFS) il 3 maggio 2016, mentre per i comuni sono stati utilizzati i risultati riportati nella nota metodologica approvata dalla CTFS il 13 settembre 2016.

Dall'analisi emerge, come era prevedibile, che il servizio più costoso risulta il trasporto e l'assistenza degli alunni con disabilità. Dalle stime si deduce un costo medio annuo per il trasporto di un alunno disabile in carico al comune di 4.642 euro e di 6.056 euro per il servizio erogato dalle province e dalle città metropolitane. Successivamente, il secondo servizio più costoso è risultato essere quello di refezione erogato dai comuni con 1.191 euro di costo medio annuo per bambino.

Utilizzando questi dati è stato possibile simulare la quota di spesa incrementale necessaria affinché in tutti i comuni si raggiunga, per i servizi oggetto di possibili LEP, un livello almeno pari alla media nazionale registrata nel 2013 (le medie di riferimento sono state calcolate raggruppando i comuni in fasce di popolazione). Si è deciso di considerare la media nazionale non essendo stato possibile identificare un'unica regione benchmark per tutti i servizi.

I risultati di questo esercizio mostrano come molti comuni non sono distanti dalla media nazionale, infatti la spesa incrementale è stata stimata in 425 milioni di euro, pari a circa il 9 per cento della spesa complessiva. È interessante notare, però, come la quota preponderante della spesa incrementale si concentri nelle regioni del sud con punte incrementali del 23 e 24 per cento rispettivamente in Campania e Puglia. Da ultimo, l'analisi mostra come in media la spesa incrementale si concentri principalmente nei comuni sotto i 60.000 abitanti.

In conclusione, è possibile affermare che la fissazione di un LEP minimo uniforme andrebbe a colmare il deficit di servizi presenti prevalentemente nelle regioni meridionali e nei comuni di piccole dimensioni.

TABELLA 3 – ISTRUZIONE, COSTI MEDI STIMATI

Costo medio stimato dei servizi complementari LEP per bambino tra i 3 e i 14 anni	
Frequentante classi a tempo prolungato	540
Frequentante classi a tempo pieno	544
Bambino che usufruisce del servizio trasporto disabili	4.642
Bambino che usufruisce del servizio di refezione	1.191
Bambino che usufruisce del servizio di trasporto	989
Bambino che usufruisce del servizio centri estivi e/o pre-post scuola	619
Costo medio stimato dei servizi complementari LEP di competenza delle province, città metropolitane (euro annui)	
Assistenza degli alunni della scuola secondaria di secondo grado con disabilità	6.056

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

TABELLA 4 – ISTRUZIONE, COSTI MEDI STIMATI Scenario benchmark media nazionale di fascia -
Maggior costo di 425 milioni di euro

Servizi	Costi incrementali	Regione	Costi incrementali	Fascia di abitanti	Costi incrementali
Centri estivi e pre-post scuola	0,59%	Piemonte	5,34%	< 500	11,55%
Classi a tempo prolungato	0,36%	Lombardia	6,66%	< 1000	12,79%
Classi a tempo pieno	0,67%	Veneto	9,02%	< 2000	12,65%
Utenti della mensa	4,69%	Liguria	3,37%	< 3000	12,47%
Trasporto	2,22%	E. Romagna	4,62%	< 5000	12,80%
Trasporto disabili	0,46%	Toscana	2,99%	< 10000	12,00%
Totale	8,99%	Umbria	8,77%	< 20000	11,03%
		Marche	6,63%	< 60000	10,60%
		Lazio	4,31%	< 100000	7,13%
		Abruzzo	10,87%	Oltre 100.000	4,82%
		Molise	16,11%	Totale	8,99%
		Campania	23,68%		
		Puglia	24,22%		
		Basilicata	8,91%		
		Calabria	17,12%		
		Totale	8,99%		

La tabella 5 riporta la stima dei costi medi riferiti ai servizi sociali a esclusione del servizio di Asili nido per il quale si rimanda alla figura successiva.

Per la stima dei costi medi sono stati utilizzati i dati disaggregati a livello provinciale forniti dall'ISTAT per l'annualità 2012, che riportano per ogni micro-servizio sia la spesa sia la quantità di servizi erogati in termini di utenti. Nel capitolo dedicato ai servizi sociali sono riportati i costi medi per ogni micro-servizio calcolati come semplice rapporto tra spesa e utenti, invece, nella tabella 5 si riporta il costo medio riferito ai macro-servizi.

In particolare, nella tabella sopracitata, si nota come utilizzando l'aggregazione per obiettivo di servizio il costo medio più elevato si registri per i servizi a favore dei minori e delle persone con fragilità ospitati all'interno di comunità e residenze con una spesa media per utente di 7.583 euro annui; invece, i servizi meno costosi sono ovviamente quelli riferiti all'attività di front-office ricadenti nella categoria dell'accesso con una spesa media per utente di 51 euro.

Come costruzione alternativa dei macro-servizi si è proceduto, successivamente, all'incrocio degli utenti raggruppati per categoria e macro-aree d'intervento. Da tale analisi emerge che i servizi più costosi sono mediamente quelli erogati a favore dei disabili, per i quali si sostiene una spesa media annua per utente di 5.159 euro per i servizi ricadenti nella macro-area "strutture" (ad esempio, servizi con carattere di residenzialità).

Nonostante la stima dei costi medi sia riportata per ogni regione non è possibile utilizzare questi risultati per effettuare un esercizio di simulazione che porti a stimare la quota di spesa aggiuntiva necessaria per il raggiungimento di un determinato benchmark di servizi, in quanto è risultato estremamente complicato individuare un livello minimo di servizio robusto per ogni micro-servizio non avendo a disposizione i dati ISTAT disaggregati a livello comunale (figura 7).

L'esercizio di simulazione è stato effettuato, quindi, attraverso i risultati ottenuti dalla stima di una funzione di costo basata sui dati comunali di fonte SOSE utilizzata, essenzialmente, per verificare la robustezza dell'indicatore composito dei servizi sociali adottato come unica variabile di output della funzione.

Per l'esercizio di simulazione sono stati considerati due possibili benchmark minimi di servizio, il primo che ipotizza il raggiungimento di un livello minimo di servizio in tutti comuni pari alla media registrata in Emilia-Romagna (la regione con il valore dell'indicatore composito di output più elevato), il secondo che ipotizza il raggiungimento di un livello minimo di servizio in tutti comuni pari alla media registrata in Puglia (la regione del mezzogiorno con il più alto valore dell'indicatore composito di output). Nel primo caso la spesa aggiuntiva è stata misurata in circa 1,9 miliardi di euro, pari al 33 per cento della spesa storica, nel secondo caso l'incremento di spesa è stato stimato in circa 600 milioni di euro, pari a circa l'11 per cento della spesa.

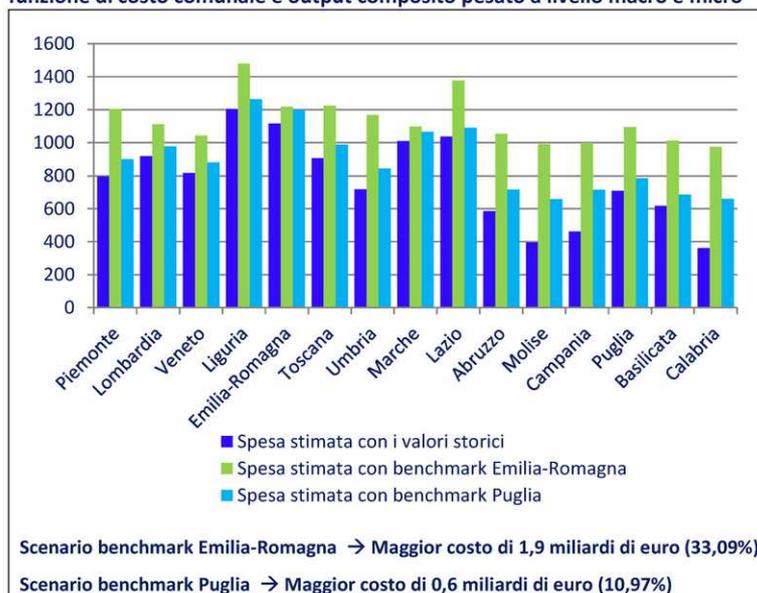
Nonostante in entrambi i casi l'incremento di spesa risulti concentrato prevalentemente nelle regioni meridionali, si nota come la spesa tenda ad aumentare anche nelle regioni del nord oltre che in quelle prese come benchmark. Questo risultato deriva dall'assegnare il raggiungimento dei livelli minimi di servizio ai singoli comuni, in quanto non è raro che anche le regioni che mediamente mostrano in aggregato servizi superiori al livello minimo, presentino comuni che invece sono al di sotto della soglia minima.

TABELLA 5 - SERVIZI SOCIALI (con l'esclusione degli Asili nido), COSTI MEDI STIMATI

Macro-livello di servizio	Obiettivo di servizio			INTERVENTI E SERVIZI	STRUTTURE	CONTRIBUTI ECONOMICI
SERVIZI PER L'ACCESSO E LA PRESA IN CARICO DA PARTE DELLA RETE ASSISTENZIALE	Accesso	51,13		401,12	527,6	1.508,03
	Presenza in carico	223,05		1.863,94	5.159,35	3.625,45
	Pronto intervento sociale	257,5		204,39	189,93	1.011,60
SERVIZI E MISURE PER FAVORIRE LA PERMANENZA A DOMICILIO	Assistenza domiciliare	1.531,52		551,48	739,42	1.806,87
	Servizi di prossimità	1.025,93		194,68	1.302,02	852,55
CENTRI DIURNI E SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA	Altri servizi per la prima infanzia	3.033,97		327,31	2.080	745,07
	Centri diurni	367,1			38,48	
SERVIZI TERRITORIALI A CARATTERE RESIDENZIALE PER LE FRAGILITÀ	Comunità/residenze a favore dei minori e persone con fragilità	7.583,43				
MISURE DI INCLUSIONE SOCIALE - SOSTEGNO AL REDDITO	Interventi e misure per facilitare inclusione e autonomia	981,89				
	Misure di sostegno al reddito	672,65				

Si considera la spesa dei comuni singoli o associati al lordo delle entrate accertate dai comuni e dagli enti associativi, come pagamento degli utenti per i servizi fruiti nell'anno. Tutte le voci comprese nel "RESIDUALE" per obiettivo di servizio sono escluse dalla presente analisi.

FIGURA 7 - SERVIZI SOCIALI (con l'esclusione degli Asili nido), Simulazione con modello di funzione di costo comunale e output composto pesato a livello macro e micro



Le tabelle 6 e 7 riportano 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 riportata 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 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 6).

Attraverso la funzione di costo, utilizzata per la stima dei fabbisogni standard, sono stati effettuati diversi esercizi di simulazione al fine di valutare la spesa incrementale necessaria al raggiungimento di vari livelli minimi di erogazione del servizio lungo il territorio nazionale in termini di percentuale di copertura calcolata come rapporto tra il numero di bambini serviti e quelli residenti.

In particolare, come riportato nella tabella 7, sono state effettuate nove simulazioni incrociando tre ipotesi di percentuali minime di copertura (12, 22 e 30 per cento) con tre ipotesi di gestione degli utenti incrementali da parte del comune (gestione completamente esterna, gestione in proporzione simile all'attuale, gestione completamente diretta). Ovviamente, la spesa complessiva aumenta, sia all'aumentare del livello minimo di servizio ipotizzato, sia al passaggio da una ipotesi di gestione degli utenti incrementali completamente esterna a una ipotesi di gestione completamente diretta. Viceversa, a parità di modalità di gestione, il costo unitario stimato tende a scendere all'aumentare della percentuale di copertura per effetto delle economie di scala.

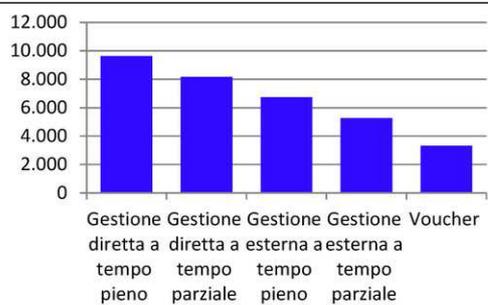
Come mostrato nella tabella 7 se, ad esempio, si prendesse in considerazione il raggiungimento di un livello minimo di copertura del 12 per cento andrebbe garantito il servizio a circa 62.000 bambini in più rispetto allo storico con un incremento di circa il 36 per cento degli utenti complessivi concentrato prevalentemente nelle regioni meridionali. La spesa incrementale stimata, anche essa concentrata prevalentemente nelle regioni meridionali, dipende dalle ipotesi di gestione degli utenti incrementali. Se si ipotizzasse una gestione completamente esternalizzata, la spesa incrementale ammonterebbe a circa 437 milioni di euro, corrispondente a un incremento del 30 per cento dell'attuale spesa storica nazionale.

Nonostante in tutte le ipotesi di simulazione l'incremento di spesa e utenti risulti concentrato prevalentemente nelle regioni meridionali, si nota (figura 8) come la spesa e gli utenti tendano ad aumentare anche nelle regioni del centro e del nord che in aggregato risultano avere una percentuale di copertura superiore a quella minima di riferimento. Come per le simulazioni effettuate nel caso dei servizi sociali, questo risultato deriva dall'assegnare il raggiungimento della percentuale minima di

copertura ai singoli comuni, in quanto non è raro che anche nelle regioni che mediamente mostrano in aggregato servizi superiori al livello minimo, ci siano comuni che invece sono al di sotto della soglia minima.

TABELLA 6 – ASILI NIDO, COSTI MEDI STIMATI

Costo medio stimato 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

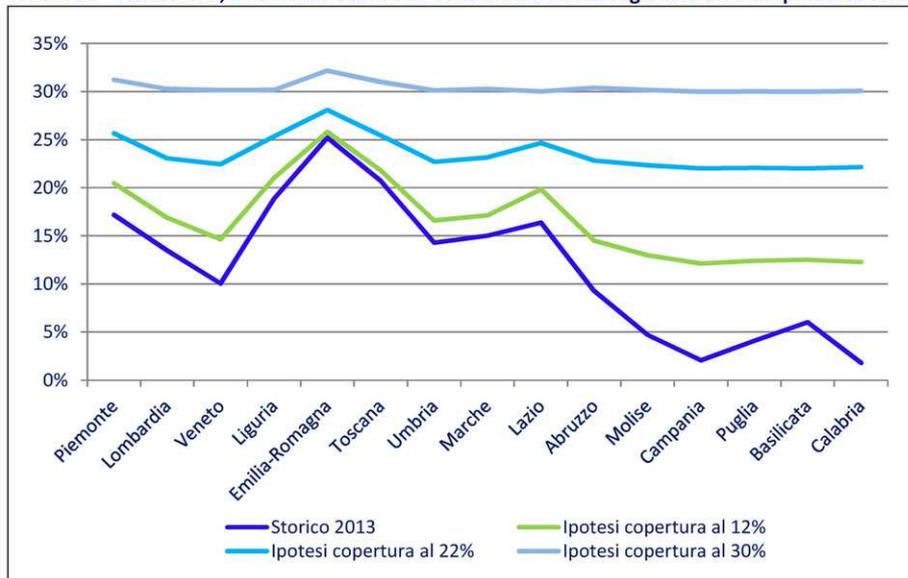


Questi valori si riferiscono ai cluster dei comuni di grandi dimensioni ipotizzando un livello delle locazioni immobiliari a uso ufficio e il livello delle retribuzioni pari alla media nazionale

TABELLA 7 – ASILI NIDO, COSTI MEDI STIMATI simulazioni

LEP	Utenti	Scenari	Fabbisogno finanziario stimato	Costo medio annuo stimato	Costo medio orario stimato ipotizzando 214 giorni e una media di 7,8 ore di apertura
			(Euro)	(Euro)	(Euro)
Storico	172.271,23	SITUAZIONE STORICA (anno 2013)	1.476.776.714,69	8.572,39	5,14
12%	234.246,85	ESTERNALIZZAZIONE DEL SERVIZIO	1.913.260.393,60	8.167,71	4,89
		SCELTE GESTIONALI ATTUALI	1.937.388.532,86	8.270,71	4,95
		GESTIONE DIRETTA	2.431.226.606,40	10.378,91	6,22
22%	322.096,19	ESTERNALIZZAZIONE DEL SERVIZIO	2.526.715.227,89	7.844,60	4,7
		SCELTE GESTIONALI ATTUALI	2.632.405.947,85	8.172,73	4,9
		GESTIONE DIRETTA	3.335.070.575,19	10.354,27	6,2
30%	412.343,41	ESTERNALIZZAZIONE DEL SERVIZIO	3.159.149.062,59	7.661,45	4,59
		SCELTE GESTIONALI ATTUALI	3.370.365.227,08	8.173,69	4,9
		GESTIONE DIRETTA	4.263.864.288,10	10.340,57	6,19

FIGURA 8 – ASILI NIDO, COSTI MEDI STIMATI Confronto a livello regionale diverse ipotesi di offerta



Conclusioni

In conclusione, l'attività di monitoraggio svolta con riferimento alle annualità 2012 e 2013 evidenzia, in tutti i servizi oggetto di possibile determinazione dei LEP, un forte divario dei livelli delle prestazioni effettivamente erogate tra le regioni del centro-nord e quelle del sud, divario che si riflette nei livelli di spesa mediamente più bassi registrati nel mezzogiorno. Consci dei limiti degli esercizi di misurazione e simulazione proposti si è cercato, con una finalità puramente descrittiva, di quantificare in termini di spesa questo divario ipotizzando il raggiungimento di livelli di servizi minimi uniformi sul territorio. Se si considerano gli scenari che, per i servizi sociali e gli Asili nido, propongono come target i livelli di servizio minimo più bassi, ovvero, rispettivamente il livello di servizio mediamente offerto nella regione Puglia e una percentuale di copertura minima del 12 per cento con gestione incrementale completamente esternalizzata, il divario tra nord e sud ammonterebbe a circa 1,4 miliardi di euro.

Il lavoro svolto da SOSE sino a questo punto richiede, oltre la consueta attività di aggiornamento che guardi possibilmente all'annualità 2015, anche la soluzione di alcune criticità riscontrate nel corso delle analisi al fine di poter produrre in futuro risultati più precisi e informazioni più complete.

In particolare, sarebbe necessario procedere a un ampliamento della banca dati costruita per l'analisi dei servizi sociali (a esclusione del servizio di Asili nido) attraverso l'acquisizione, da parte di SOSE, dei dati disaggregati a livello comunale dell'indagine sugli interventi e i servizi sociali che l'ISTAT svolge annualmente in collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato. A tal fine sarebbe auspicabile un'operazione di coordinamento e quindi di fusione delle rilevazioni svolte, attualmente in parallelo, da ISTAT e SOSE che, con il questionario FC20U, raccoglie le informazioni relative ai servizi sociali forniti dai comuni nel 2015 per la costruzione della banca dati dei fabbisogni standard.

Con riferimento ai servizi sociali è, inoltre, necessario prevedere una attività di monitoraggio dei servizi erogati direttamente dalle regioni che, attualmente, sfuggono sia in termini di utenti sia in termini di spesa dall'analisi e che, sulla base delle informazioni molto parziali che si è riusciti a raccogliere, potrebbero ammontare a circa il 5 per cento della spesa sociale attualmente monitorata. L'ISTAT ha di recente cominciato a rilevare, mediante l'indagine sui servizi e gli interventi sociali, parte dei servizi di diretta competenza delle regioni, ma questi dati non sono al momento disponibili.

In merito al settore dell'Istruzione, al fine di poter approfondire la rilevazione dei servizi offerti dalle regioni nell'ambito della formazione professionale, si auspica, nel breve periodo, il raggiungimento di un accordo con le regioni volto alla realizzazione e alla somministrazione di un questionario che consenta di rilevare in modo omogeneo tutti i servizi e le spese sostenute in questo settore.

Da ultimo, al fine di poter intraprendere l'attività di monitoraggio della dotazione infrastrutturale relativa al trasporto pubblico locale, si auspica di trovare collaborazione da parte dei governi regionali per portare a termine l'attività di rilevazione, iniziata nel 2014, con i questionari FR01A/B/C prevedendo una revisione degli stessi in modo da allargare la finestra di rilevazione, prevista attualmente per le annualità dal 2006 al 2013, al 2014 e al 2015.

SOSE **Analisi delle prestazioni effettivamente garantite nelle Regioni a Statuto Ordinario**

La spesa

Servizi relativi all'Istruzione	Spesa lorda complessiva degli Enti Territoriali: 7,06 miliardi di euro	La Regione dove gli Enti Territoriali spendono di più: Emilia Romagna	La Regione dove gli Enti Territoriali spendono meno : Campania
Servizi relativi al Sociale	Spesa lorda complessiva degli Enti Territoriali: 6,1 miliardi di euro	La Regione dove gli Enti Territoriali spendono di più: Emilia Romagna	La Regione dove gli Enti Territoriali spendono di meno: Calabria
Servizi di Asili nido	Spesa lorda complessiva degli Enti Territoriali: 1,32 miliardi di euro	La Regione dove gli Enti Territoriali spendono di più: Emilia Romagna	La Regione dove gli Enti Territoriali spendono di meno: Calabria

La quantità dei servizi erogati

Servizi relativi all'Istruzione

La Regione dove gli Enti Territoriali erogano più servizi complementari:
Basilicata

La Regione dove gli Enti Territoriali erogano meno servizi complementari:
Puglia

Servizi relativi al Sociale

La Regione dove gli Enti Territoriali erogano una maggior quantità di servizi:
Emilia Romagna

La Regione dove gli Enti Territoriali erogano una minore quantità di servizi:
Calabria

Servizi di Asili nido

La Regione dove gli Enti Territoriali erogano una maggior quantità di servizi:
Emilia Romagna

La Regione dove gli Enti Territoriali erogano una minore quantità di servizi:
Calabria

Simulazione ipotesi di LEP

Servizi relativi all'Istruzione

Esercizio 1, ipotesi di LEP portare alla media nazionale (di fascia) tutte le regioni per ogni servizio complementare. Le risorse aggiuntive necessarie sarebbero 425 milioni di euro annui

Esercizi multipli, ipotesi di LEP portare alla media nazionale tutte le regioni uno o più servizi complementari. Diverse ipotesi di spesa aggiuntiva.

Servizi relativi al Sociale

Esercizio 1, ipotesi di LEP con Regione benchmark Emilia Romagna, le risorse aggiuntive necessarie sarebbero 1,9 miliardi di euro annui

Esercizio 2, ipotesi di LEP sui servizi sociali con Regione benchmark Puglia risorse aggiuntive necessarie sarebbero 600 milioni di euro annui

Servizi di Asili nido

Esercizio 1, ipotesi di LEP con un livello di copertura del 12% rispetto alla popolazione 0-2 anni. Le risorse aggiuntive necessarie sarebbero 460 milioni di euro annui

Esercizio 2, ipotesi di LEP con un livello di copertura del 22% rispetto alla popolazione 0-2 anni. Le risorse aggiuntive necessarie sarebbero 1,15 miliardi di euro annui

Le domande alle quali spetta rispondere al decisore politico:

Considerato il forte divario nelle prestazioni effettivamente garantite nei diversi ambiti territoriali della nostra penisola quali potrebbero essere le metodologie più corrette per l'individuazione dei LEP?

Ipotesi A :
LEP come livelli minimi uniformi su tutto il territorio nazionale, indipendenti dalla domanda locale.

Ipotesi B :
LEP come livelli standard non uniformi sul territorio nazionale in quanto correlati con i livelli di domanda locale.



MECCANISMO DI CALCOLO DEL FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE 2016 (FSC)

Nello schema che segue si sintetizza il meccanismo di calcolo del fondo di solidarietà comunale dei comuni delle regioni a statuto ordinario che, per il 2016, prevede la distribuzione dell'70% delle risorse con il meccanismo storico e la distribuzione del 30% delle risorse con il meccanismo standard. I valori sono espressi in milioni di euro.

Alimentazione FSC = 22,43% dell'IMU standard **-2.534**

RIPARTO DELLE RISORSE STORICHE			RIPARTO DELLE RISORSE STANDARD CON TARGET PEREQUATIVO AL 45,8%		
Risorse Lorde storiche	(A)	15.678	Fabbisogno standard 45,8%	(D)	14.271
IMU e TASI standard	(B)	14.587	Capacità fiscale 45,8%	(E)	13.771
di cui IMU		11.295			
di cui TASI		3.292	Fondo perequativo al 45,8%	(F = D-E)	500
Fondo a compensazione delle risorse storiche	(C = A - B)	1.091	Fondo a compensazione delle risorse storiche al 54,2%	(G = 0,542*C)	591
DOTAZIONE FSC 2016					
Fondo solidarietà assegnato con il metodo storico (70%)	(H = C*0,7)	764			
Fondo di solidarietà assegnato con il metodo fabbisogni-capacità fiscali (30%)	(I = (F+G)*0,3)	327			
Alimentazione FSC (22,43% dell'IMU standard nel 2016)	(J)	2.534			
Totale riduzioni e rettifiche	(K)	-1.747			
Minori introiti IMU e TASI(*)	(L)	3.514			
Accantonamento finale	(M)	-13			
Dotazione finale del Fondo di Solidarietà	(N = H+I+J+K+L+M)	5.379			

*Tale importo comprende il minor introito IMU- TASI e il minor gettito TASI abitazione principale (Legge 228/12 comma 380 sexies)



FSC COMUNI A CONFRONTO: CORTINA D'AMPEZZO e MEL

Comune di Cortina d'Ampezzo



Regione: Veneto

Provincia di: Belluno

Codice Istat: 025016 - **Cap:** 32043

Abitanti: 5.920 (Istat 01/01/2014)

Reddito medio IRPEF: 24.634 euro (DF 2014)

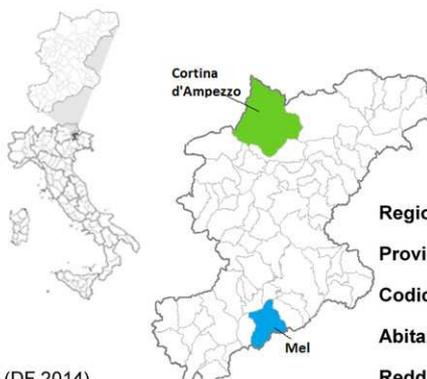
Superficie: 252,81 kmq

Densità demografica: 23 ab/kmq

Altitudine centro: 1211 m s.l.m.

Sistema Locale del Lavoro di CORTINA D'AMPEZZO

Fa parte di:
Unione Montana della Valle del Boite,
Comuni solidali,
Comuni con centri raccolta RAEE



Comune di Mel



Regione: Veneto

Provincia di: Belluno

Codice Istat: 025034 - **Cap:** 32026

Abitanti: 6.060 (Istat 01/01/2014)

Reddito medio IRPEF: 18.842 euro (DF 2014)

Superficie: 86,24 kmq

Densità demografica: 69 ab/kmq

Altitudine centro: 352 m s.l.m.

Sistema Locale del Lavoro di BELLUNO

Fa parte di:
Unione Montana Val Belluna
Comuni con centri raccolta RAEE
Patto dei Sindaci per l'energia sostenibile



FSC 2016 - COMUNI A CONFRONTO: CORTINA D'AMPEZZO e MEL

Comune di	Cortina d'Ampezzo	Mel
	2016	2016
Popolazione	5.920	6.060
RIPARTO DELLE RISORSE STORICHE		
Totale risorse storiche (A)	10.071.779	1.357.062
IMU e TASI standard (B)	19.060.096	992.277
di cui IMU	16.263.782	741.497
di cui TASI	2.796.314	250.779
Fondo a compensazione delle risorse storiche (C = A-B)	-8.988.317	364.785
RIPARTO DELLE RISORSE STANDARD CON TARGET PEREQUATIVO AL 45,8%		
Fabbisogno standard 45,8% (D)	2.408.125	1.468.910
Capacità fiscale 45,8% (E)	9.923.739	1.254.044
Fondo perequativo al 45,8% (F = D-E)	-7.515.614	214.867
Fondo a compensazione delle risorse storiche al 54,2% (G = 0,542*C)	-4.871.668	197.713
DOTAZIONE FSC		
Fondo solidarietà assegnato con il metodo storico (80% nel 2015 e 70% nel 2016) (H = C*percentuale storica)	-6.291.822	255.349
Fondo di solidarietà assegnato con il metodo fabbisogni-capacità fiscali (20% nel 2015 e 30% nel 2016) (I = (F+G)*percentuale standard)	-3.716.185	123.774
Alimentazione FSC (38,22% dell'IMU standard nel 2015 e 22,43% dell'IMU standard nel 2016) (J)	3.647.966	166.318
Totale riduzioni e rettifiche (K)	-940.977	-145.323
Minori introiti IMU e TASI (**) (L)	439.073	250.230
Accantonamento finale (M)	-8.840	-1.173
Dotazione Fondo di Solidarietà finale (O=H+I+J+K+L+M+N)	-6.870.784	649.176
Effetto della perequazione (P=H+I-C)	-1.019.689	14.339
Contributo aggiuntivo 26 milioni nel 2016 (Q)	299.514	0



Report di audit e benchmark

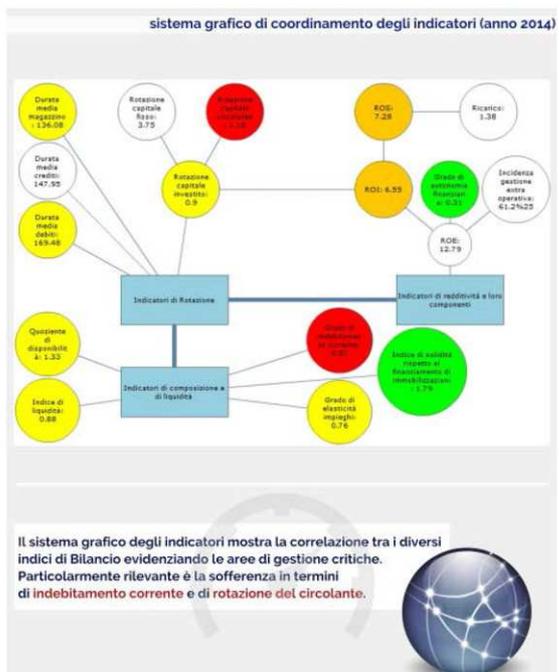
Commercio all'ingrosso di
macchine utensili

A breve sarà a disposizione di tutti una piattaforma di condivisione dei dati delle imprese italiane soggette agli indici di affidabilità (ex studi di settore).

Cliccando su “www.impreseitaliane.it” (ex BYO) sarà possibile, attraverso il modulo di audit, valutare le proprie performance aziendali.

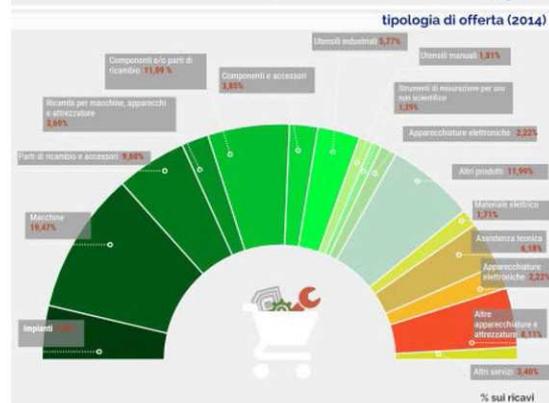
L'analisi di benchmark permetterà di ottenere una specifica valutazione del posizionamento strategico della propria impresa con riferimento al contesto competitivo in cui opera e ai gruppi di imprese dinamicamente individuati.

SOSE 2. Il Sistema Degli Indicatori



è possibile costruire un BENCHMARK DINAMICO attraverso:

- ✓ **selezione di leve trasversali a tutti i settori**
 - i migliori del settore
 - forma giuridica
 - classe di addetti
- ✓ **selezione di leve specifiche di un determinato settore**
 - tipologia prodotti ottenuti/lavorati
 - tipologia di vendita
- ✓ **indicatori di performance**
- ✓ **analisi territoriale**



SOSE **3. Gli ambiti di utilizzo e la tipologia di vendita**



ALLEGATO 4

**FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE (FSC) 2016 DEI COMUNI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO****A quanto ammontano le risorse standard complessive dei comuni?**

- Le risorse standard complessive corrispondono alla somma di due componenti:
 1. la capacità fiscale complessiva dei comuni, pari a 30.068 milioni nel 2016, così come calcolata dal Dipartimento delle Finanze di concerto con ANCI/IFEL;
 2. le risorse statali erogate attraverso il FSC prima dei tagli, pari a 1.091 milioni, che rappresenta il fondo netto di spettanza dei comuni.

Come si calcola il fabbisogno standard e la capacità fiscale?

- Il fabbisogno standard di ogni comune nasce come coefficiente di riparto, invece la capacità fiscale di ogni comune nasce direttamente come valore in euro.
- Il calcolo del fabbisogno standard in euro si ottiene moltiplicando il coefficiente di riparto di ogni comune per le risorse standard complessive. Il fabbisogno standard complessivo dei comuni corrisponde, quindi, a 31.159 milioni (30.068 + 1.091), invece, il fabbisogno standard di ogni comune si ottiene moltiplicando 31.159 milioni per il coefficiente di riparto di ogni ente.

Come funziona il meccanismo di riparto delle risorse standard a regime?

- Nel meccanismo di perequazione i trasferimenti perequativi a favore di ogni comune corrispondono alla differenza tra il fabbisogno standard e la capacità fiscale di ogni ente.
- Il meccanismo prevede un target perequativo parziale pari al 45,8per cento, da cui discende che i trasferimenti perequativi sono calcolati confrontando il 45,8 per cento del fabbisogno standard con il 45,8 per cento della capacità fiscale di ogni comune. Questa percentuale, in sostanza, fissa il livello di solidarietà che s'intende avere tra i comuni. Di concerto con ANCI/IFEL la percentuale del 45,8 per cento è stata ottenuta nel 2015 come rapporto tra le risorse lorde storiche del Fondo di Solidarietà Comunale al netto dei tagli e la capacità fiscale complessiva. Nel 2016 il target perequativo non è stato modificato, invece si prevede che nel 2017, salga al 50 per cento.
- L'applicazione di un target perequativo inferiore al 100 per cento, porta a distribuire, con il metodo standard, una quota dei 1.091 milioni di risorse nette proporzionali al target prescelto. Il rimanente, al fine di non modificare l'ammontare complessivo delle risorse del fondo, continua a essere distribuito con il metodo storico.

Come mai alcuni comuni presentano una dotazione del fondo negativa?

- Il FSC, sia con il metodo storico, sia con il metodo standard, ha natura orizzontale. Quindi, i comuni relativamente ricchi, che presentano entrate storiche inferiori a IMU e TASI standard e/o un fabbisogno standard inferiore alla capacità fiscale, assumono la posizione di *datore* netto versando una parte delle loro risorse storiche o standard al fondo. Viceversa, i comuni relativamente poveri, che presentano entrate storiche superiori a IMU e TASI standard e/o un fabbisogno standard superiore alla capacità fiscale assumono la posizione di *prenditore* netto acquisendo risorse aggiuntive dal fondo.
- Con finalità di natura puramente finanziaria, al fine di garantire allo stato centrale la liquidità necessaria per effettuare i pagamenti a favore dei comuni che devono prelevare risorse dal fondo, tutti i comuni versano in acconto una somma pari al 22,43 per cento dell'IMU standard. I comuni che prelevano risorse dal fondo (ad esempio il comune di Napoli) otterranno come dotazione netta una somma superiore al versamento effettuato in acconto. Invece, i comuni chiamati a versare risorse al fondo, riceveranno come dotazione netta una somma inferiore a quella versata in acconto. In casi estremi alcuni enti sono chiamati a ulteriori versamenti rispetto a quanto fatto in acconto mostrando, di conseguenza, una dotazione netta del fondo negativa (è il caso di comuni molto ricchi come Portofino, Cortina, ecc.).

Come incidono le riduzioni di risorse e l'abolizione della TASI sul nuovo meccanismo di perequazione?

- Nell'attuale meccanismo di riparto standard del FSC le risorse standard complessive sono considerate, sia al lordo delle riduzioni inserite nel fondo dal D.lgs. 95/2012, dal D.lgs. 66/2014 e dalla L. 190/2014 (pari a 1.747 milioni nel 2016), sia al netto del rimborso TASI (pari a 3.514 milioni). In questo modo, le riduzioni vengono ripartite sulla base dei criteri di riparto stabiliti dalle varie norme istitutive e il rimborso TASI avviene sulla base del gettito storico non producendo, di conseguenza, nessun impatto sulla perequazione.

Nello schema che segue si sintetizza il meccanismo di calcolo del Fondo di Solidarietà Comunale dei comuni delle regioni a statuto ordinario che, per il 2016, prevede la distribuzione del 70 per cento delle risorse con il meccanismo storico e la distribuzione del 30 per cento delle risorse con il meccanismo standard.

I valori sono espressi in milioni di euro.

RIPARTO DELLE RISORSE STORICHE		
Risorse Lorde storiche	(A)	15.678
IMU e TASI standard	(B)	14.587
di cui IMU		11.295
di cui TASI		3.292
Fondo a compensazione delle risorse storiche	(C = A - B)	1.091

RIPARTO DELLE RISORSE STANDARD CON TARGET PEREQUATIVO AL 45,8%		
Fabbisogno standard 45,8%	(D)	14.271
Capacità fiscale 45,8%	(E)	13.771
Fondo perequativo al 45,8%	(F = D-E)	500
Fondo a compensazione delle risorse storiche al 54,2%	(G = 0,542*C)	591

DOTAZIONE FSC 2016		
Fondo Solidarietà assegnato con il metodo storico (70% nel 2016)	(H = C*0,7)	764
Fondo di Solidarietà assegnato con il metodo fabbisogni-capacità fiscali (30% nel 2016)	(I = (F+G)*0,3)	327
Alimentazione FSC (22,43% dell'IMU standard nel 2016)	(J)	2.534
Totale riduzioni e rettifiche	(K)	-1.747
Minori introiti IMU e TASI ^{*)}	(L)	3.514
Accantonamento finale	(M)	-13
Dotazione Fondo di Solidarietà finale	(N = H+I+J+K+L+M)	5.379

Alimentazione FSC = 22,43% dell'IMU standard	-2.534
---	---------------

* Tale importo comprende il minor introito IMU-TASI e il minor gettito TASI abitazione principale (Legge 228/2012 comma 380 sexies).

PAGINA BIANCA



17STC0023960