

PREMESSA GENERALE

Il presente rapporto è stato realizzato da *Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (SOSE)*, ai sensi dall'articolo 13 del Decreto Legislativo 6 maggio 2011, n. 68, riguardante le "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario" pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 12 maggio 2011.

Il lavoro riporta i risultati relativi al monitoraggio dei servizi erogati in merito al settore Istruzione, agli Asili nido, al settore servizi sociali (diversi dal servizio di Asili nido) e, infine, una proposta metodologica elaborata per il servizio *Trasporto Pubblico Locale (TPL)*.

IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'articolo 117 comma 2, lettera m) della Costituzione assegna allo Stato centrale la legislazione esclusiva nella determinazione dei *Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)* concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In attuazione di quanto previsto dalla Costituzione, nel 2009, è stata approvata la legge delega sul Federalismo Fiscale (L. 42/2009). Tra i diversi decreti attuativi della Legge delega 42, nel 2011, è stato approvato il D.Lgs 68 che all'art. 14 identifica nei servizi relativi alla sanità, all'assistenza, all'Istruzione e al *TPL* 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* che, in collaborazione con l'*Istituto Nazionale di Statistica (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* o 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 investito 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 di cui circa 387 milioni relativi alla scuola comunale³;
- 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, quindi, la spesa di competenza diretta dello Stato centrale afferente principalmente alla didattica.

¹ Fonte Conti Pubblici Territoriali 2013

² Fonte SOSE/MEF 2013

³ Stima effettuata da SOSE utilizzando i dati dei fabbisogni standard

Premessa generale

In merito al settore dell'assistenza, a fronte di una spesa pubblica corrente complessiva di 29,6 miliardi di euro, il perimetro dell'analisi è stato circoscritto a 7,4 miliardi di euro⁴ relativi ai servizi sociali erogati dagli enti territoriali. In particolare, il totale della spesa in oggetto è stato diviso in tre categorie:

- circa 1,3 miliardi di euro sono relativi al servizio di Asili nido;
- circa 5 miliardi di euro si riferiscono ai servizi sociali;
- circa 1,1 miliardo di euro finanziano i servizi socio-assistenziali riferiti prevalentemente al sostegno della non-autosufficienza.

Non rientra, quindi, nel perimetro dell'analisi la spesa assistenziale (pensioni di invalidità, sussidi alla disoccupazione ecc.) di competenza diretta dello Stato centrale.

Per quanto riguarda il settore del TPL la spesa in conto capitale oggetto di analisi ammonta nel 2013 a 4,4 miliardi di euro⁵ 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, l'ultima annualità per la quale è stato possibile reperire le informazioni utili al monitoraggio. Le informazioni sono state acquisite facendo ricorso prevalentemente ai dati forniti dall'ISTAT, dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), nonché attingendo dai questionari elaborati da SOSE in collaborazione con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) e, infine, con l'Unione delle Province Italiane (UPI) per la costruzione della banca dati dei fabbisogni standard di comuni, province 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 TPL, in quanto i questionari elaborati nel 2014 per l'acquisizione delle informazioni necessarie non hanno trovato risposta da parte di nessuna regione a eccezione del Molise. Per quanto concerne l'attività di monitoraggio dei servizi di formazione professionale, invece, sono state utilizzate solo le informazioni da fonti ufficiali, non essendo stato possibile realizzare un questionario ad hoc 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 dalle prestazioni erogate emerge in modo molto chiaro una marcata distanza tra il nord e il sud, specchio del dualismo che caratterizza il tessuto economico e sociale italiano. Il deficit di servizi che si registra nel mezzogiorno e che si riflette poi nei livelli di spesa

⁴ Fonte ISTAT 2012. Si precisa che dall'analisi sono esclusi i servizi erogati dalle province corrispondenti a circa 150 milioni di euro in quanto non è stato possibile rinvenire le informazioni utili a misurare la tipologia e la quantità dei servizi erogati.

⁵ Fonte Conti Pubblici Territoriali 2013

Premessa generale

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 alla 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 in base a vari indicatori di domanda. Nonostante queste domande vengano spontanee dalla lettura dei dati analizzati, le risposte esulano dagli scopi del rapporto.

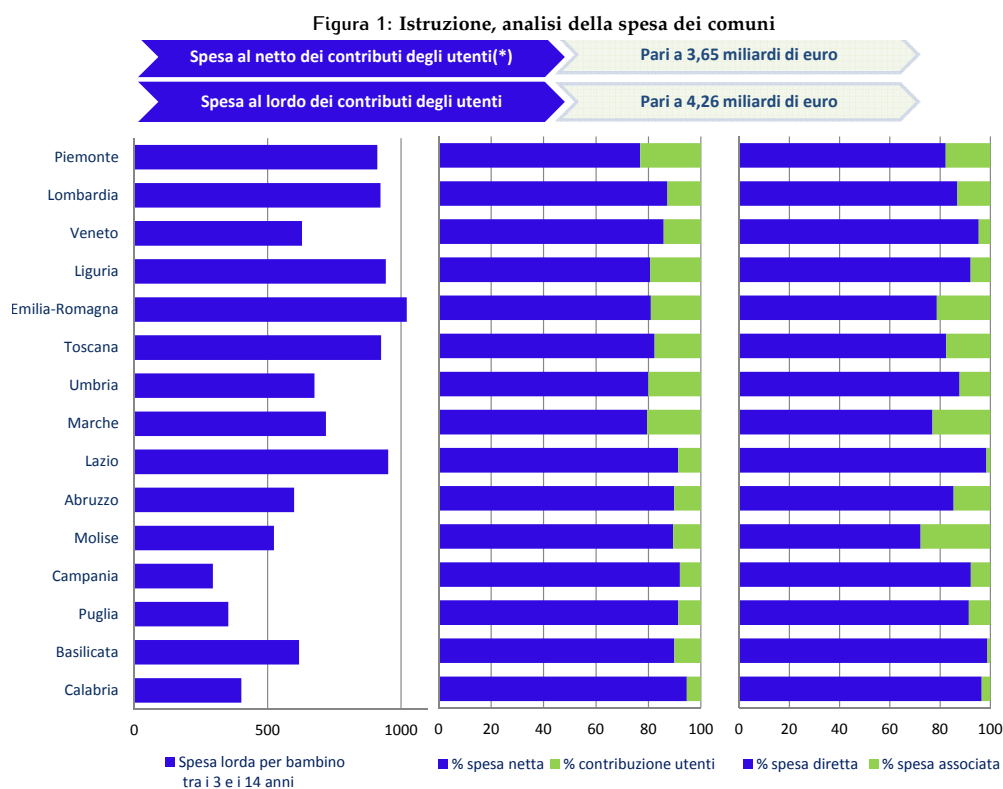
Premessa generale

L'ANALISI DELLA SPESA

Le **Figure 1, 2, 3, 4 e 5** racchiudono i principali risultati derivanti dall'analisi della spesa.

In particolare, le **Figure 1, 2 e 3** si riferiscono al settore dell'Istruzione. Nella **Figura 1** 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 percento nel Piemonte a una del 5 percento in Calabria.

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



(*) 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 175, 180, 185, 190 colonna 1 Quadro 2 del CC. La spesa storica è al netto degli interessi passivi corrispondenti al 2, 5 percento della spesa storica totale

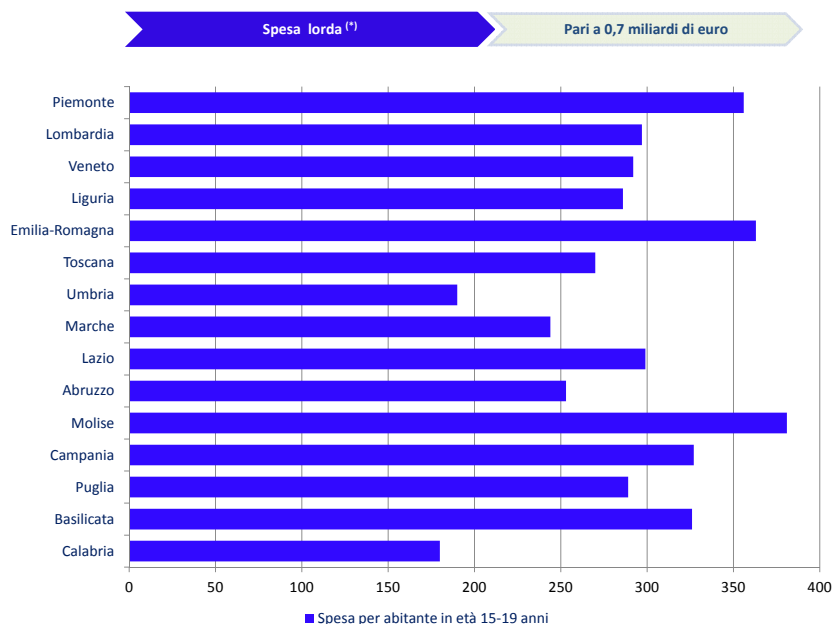
Fonte SOSE 2013

La spesa per i servizi d'Istruzione forniti dalle province e dalle città metropolitane, calcolata per abitante tra i 15 e i 19 anni e riportata nella **Figura 2**, 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 riportata nella **Figura 3**, di competenza dei governi regionali, ricalca quanto descritto in precedenza per la spesa dei comuni 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.

Premessa generale

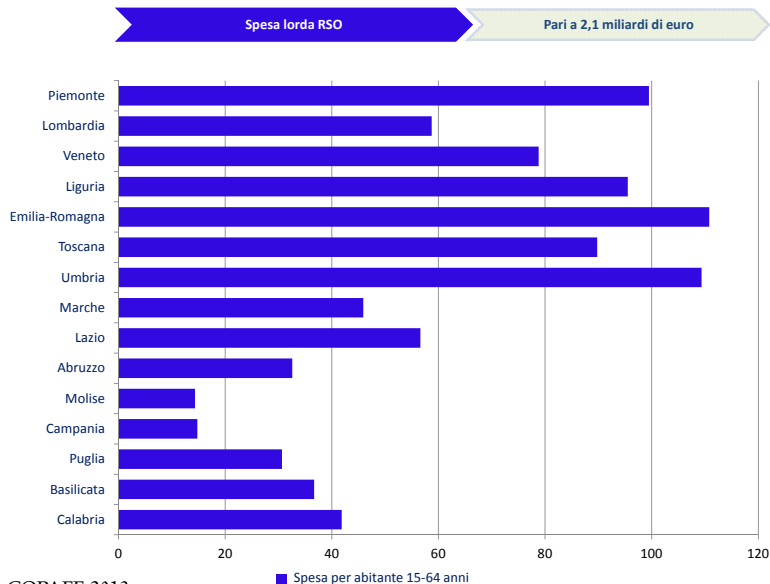
Figura 2: Istruzione, analisi della spesa delle province e città metropolitane



(*) 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 Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) il 3 maggio 2016, e consultabile al seguente link: http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_Metodologica_Fabbisogni_Province_x3_maggio_2016x.pdf

Fonte SOSE 2012

Figura 3: Istruzione, analisi della spesa delle regioni



Fonte COPAFF 2013

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;

Premessa generale

- 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 (SSN) pari a circa 1,1 miliardi di euro volta a finanziare i servizi socio-sanitari legati principalmente al sostegno delle persone non autosufficienti.

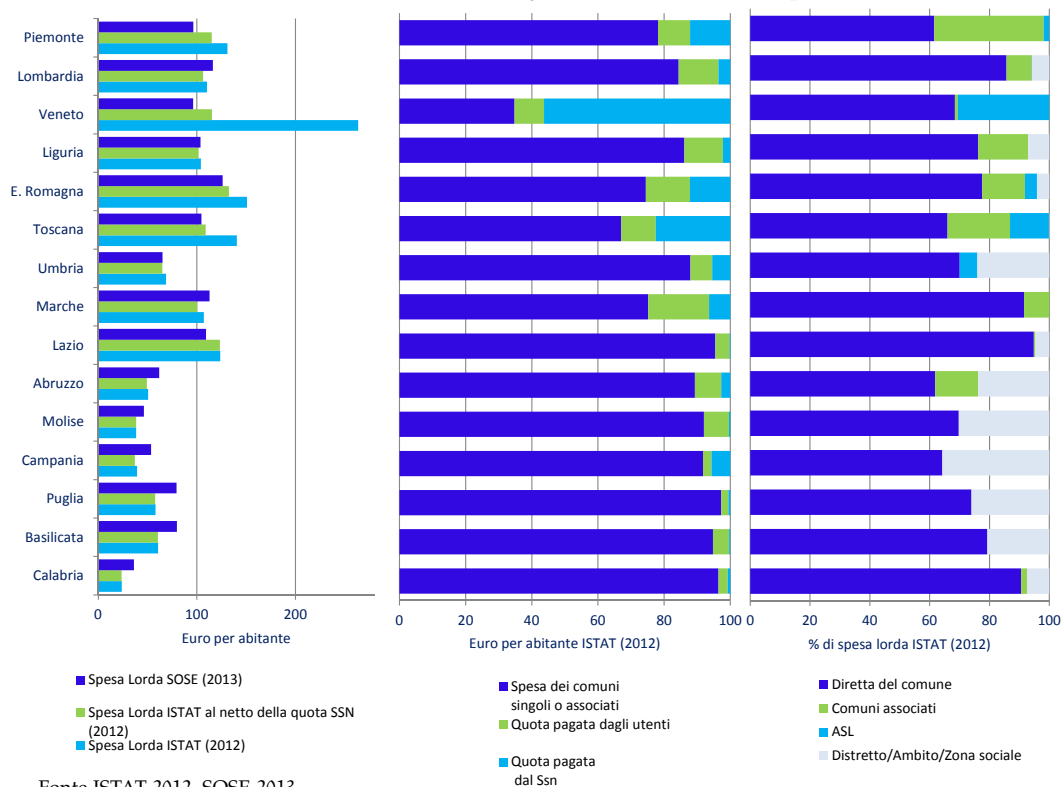
Tabella 1: Spesa, utenti e costo medio per utente relativi agli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati, per macro-area di intervento (totale RSO) - ISTAT

Spesa ISTAT	Spesa lorda considerata da SOSE			
	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	+
=	=	=	=	=
	4,6 mld di euro		0,5 mld di euro	1 mld di euro

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

Come riportato nella Figura 4, la spesa utilizzata da SOSE per la determinazione dei fabbisogni standard comunali non include la quota del SSN 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 dal confronto della distribuzione della spesa sociale lorda di fonte ISTAT comprensiva della quota del SSN rispetto alla stessa spesa riportata al netto della componente sanitaria. Quando si considera la spesa al lordo della componente sanitaria, si ritrovano forti discordanze soprattutto in relazione alla spesa sociale del Veneto dove si registra una spesa in termini di compartecipazione SSN pari a oltre 700 milioni di euro, afferente a prestazioni di natura preminentemente sanitaria. In misura inferiore questo fenomeno riguarda anche Emilia-Romagna, Toscana e Umbria.

Figura 4: Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), analisi della spesa



Fonte ISTAT 2012, SOSE 2013

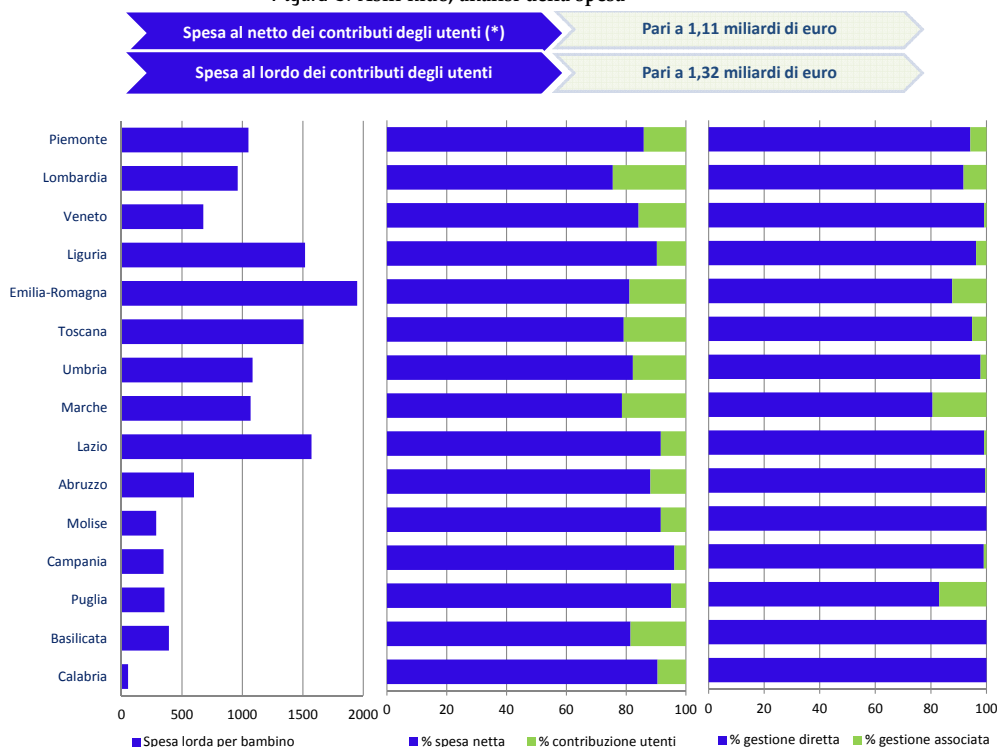
Premessa generale

Sempre guardando alla **Figura 4**, se si confrontano la spesa **SOSE** e **ISTAT** al netto della componente sanitaria, benché la prima sia relativa al 2013 e la seconda al 2012 (anno dell'ultima rilevazione **ISTAT** disponibile), le due voci mostrano un andamento decrescente molto simile da nord a sud. Se si osserva la spesa **ISTAT**, al netto della componente sanitaria, si va dai 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. Escludendo la quota di pertinenza del **SSN**, quindi, le due fonti risultano allineate lasciando gli scostamenti principalmente al fatto di confrontare spese riferite ad annualità differenti.

Da ultimo, dalla **Figura 4**, è interessante notare come una quota importante della spesa sociale risulti riconducibile ad una gestione associata tra comuni. In media, 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 (ASL)* nella gestione dei servizi sociali.

La **Figura 5** 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 per cento della Lombardia al 4 per cento della Campania. Anche per questo servizio la quota di spesa gestita in forma associata è più alta nelle regioni del centro-nord, invece, nelle regioni del sud, alla quasi totale assenza di spesa gestita in forma associata fa eccezione soltanto il dato della Puglia dove risulta gestito in forma associata il 17 per cento della spesa.

Figura 5: 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.

Fonte SOSE 2013

Premessa generale

L'ANALISI DELLE PRESTAZIONI EFFETTIVAMENTE GARANTITE

Le **Figure 6, 7, 8, 9, 10, 11 e 12** racchiudono i principali risultati derivanti dall'analisi del livello delle prestazioni effettivamente garantite.

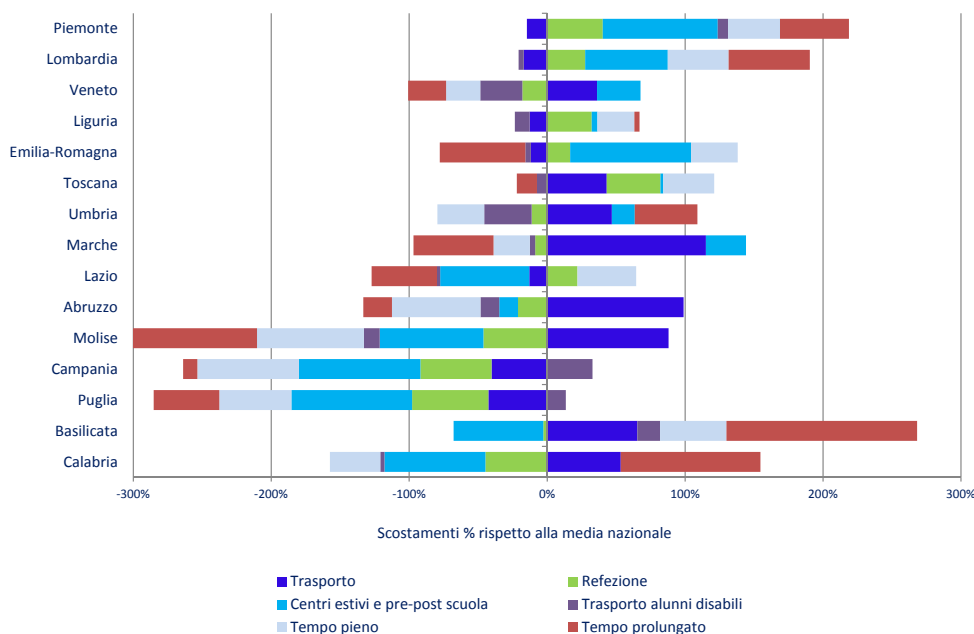
Le **Figure 6 e 7**, relative ai servizi complementari di Istruzione, dividono i servizi comunali, rivolti agli alunni della scuola dell'infanzia e della scuola primaria e secondaria di primo grado, in due grandi gruppi.

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 6: Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni - Servizi oggetto di possibili LEP

	Quota % di Utenti trasportati rispetto alla popolazione 3-14 anni	Quota % di Utenti della mensa rispetto alla popolazione 3-14 anni	Quota % di Utenti dei centri estivi e alunni del pre-post scuola rispetto alla popolazione 3-14 anni	Quota % di Utenti disabili trasportati scuola dell'infanzia, primaria e secondaria rispetto agli alunni disabili	Quota % classi a tempo pieno della scuola primaria statale e comunale	Quota % classi con tempo prolungato della scuola secondaria di primo grado statale e comunale
<i>Medie nazionali</i>	10,86	23,58	8,98	7,2	34,48	15,65

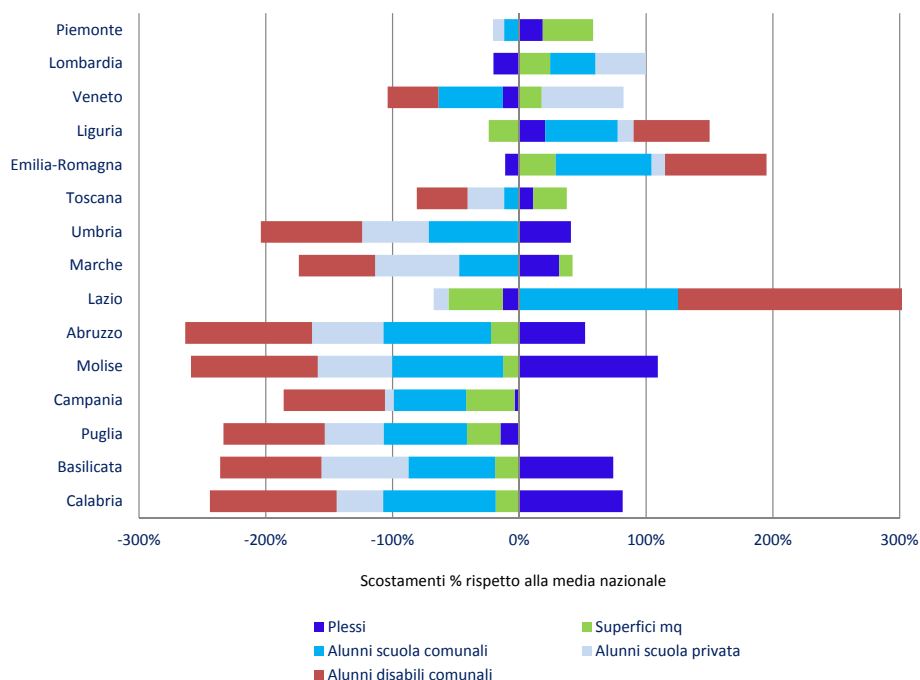


Fonte SOSE 2013

Premessa generale

Figura 7: Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni - Servizi non legati alla definizione dei LEP

	Numero dei plessi comunali e statali per popolazione 3-14 anni	Metri quadri dei plessi comunali e statali per popolazione 3-14 anni	Quota % di Alunni della scuola comunale rispetto alla popolazione 3-14 anni	Quota % di Alunni della scuola privata rispetto alla popolazione 3-14 anni	Quota % di Alunni disabili delle scuole comunali rispetto alla popolazione 3-14 anni
<i>Medie nazionali</i>	0,0054	13,16	2,34	10,68	0,05



Fonte SOSE 2013

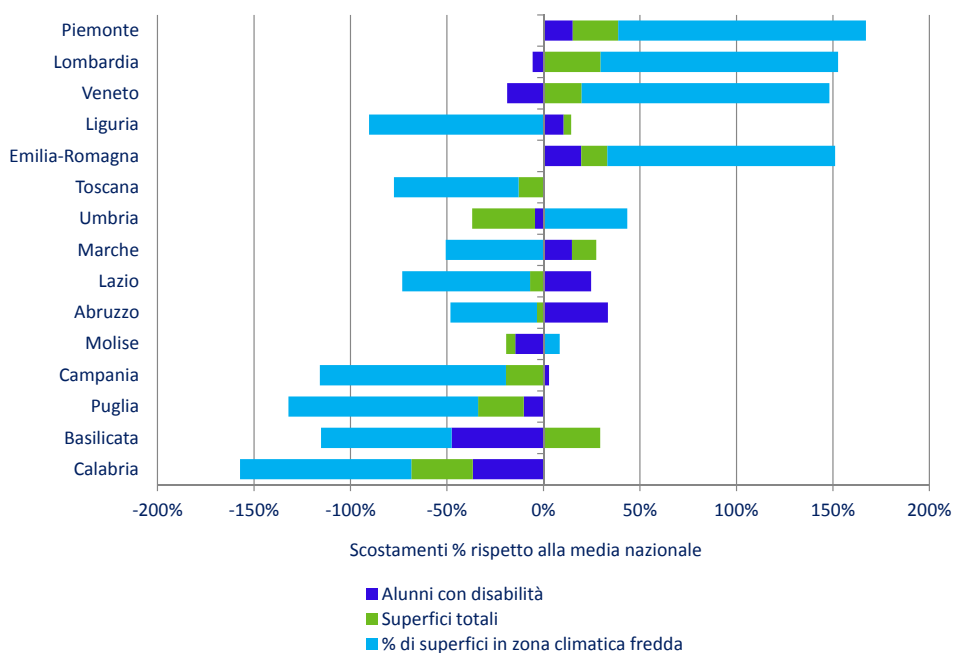
In merito ai servizi provinciali, rivolti agli alunni delle scuole secondarie di secondo grado (Figura 8), si nota come il principale servizio riconducibile alla fissazione dei LEP risulti essere l'assistenza degli alunni con disabilità; per completezza sono state riportate anche le variabili legate 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 9 riporta la distribuzione geografica dei servizi, relativi alla formazione professionale, offerti dalle regioni. Il monitoraggio ha riguardato, oltre ai servizi di Istruzione in senso stretto *Istruzione e Formazione Professionale (IeFP)*, i servizi relativi all'*Istruzione e Formazione 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.

Premessa generale

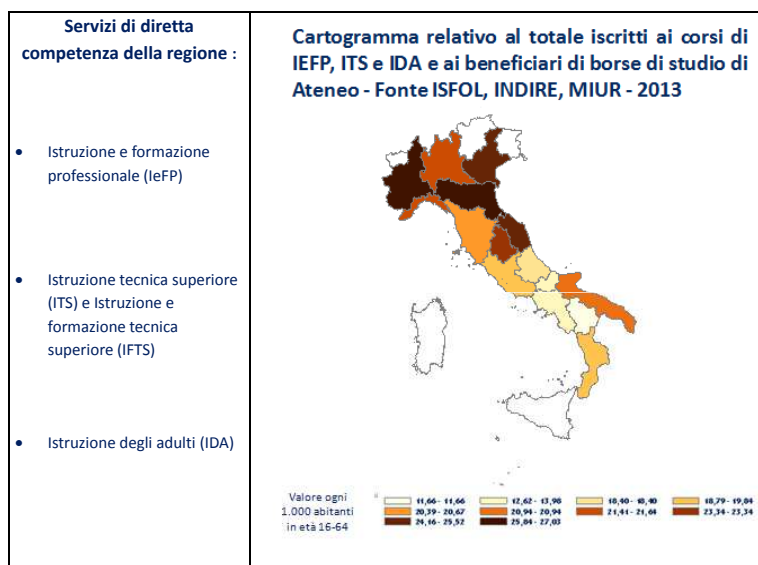
Figura 8: Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dalle province e città metropolitane

	Numero di alunni con disabilità della scuola secondaria statale di secondo grado per scuola	Media ponderata per scuola statale di secondo grado della superficie totale in mq degli edifici scolastici	Media ponderata per scuola statale di secondo grado della percentuale di mq in zona climatica fredda (E,F)
Medie nazionali	8,62	4,113,87	43,78



Fonte SOSE 2013

Figura 9: Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dalle regioni - Distribuzione geografica



Fonte SOSE 2013

Premessa generale

Le **Figure 10 e 11** riportano le quantità di servizi erogati nell'ambito dei servizi sociali a esclusione degli Asili nido analizzati separatamente nella **Figura 12**.

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 Informativi, geografici e Statistici (CISIS)* ha portato alla riorganizzazione delle prestazioni sociali all'interno del *Nomenclatore Interregionale dei Servizi e degli Interventi 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).

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	UTENTI
	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	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
Livello micro			
	Classificazione NISIS	Classificazione nell'indagine ISTAT e nel nuovo questionario SOSE FC20U	

Ogni forma di aggregazione dei micro-servizi in macro-servizi ha una sua utilità e razionalità. 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 sopraccitata, 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 sono stati previsti due livelli di pesatura: un primo sistema volto ad

Premessa generale

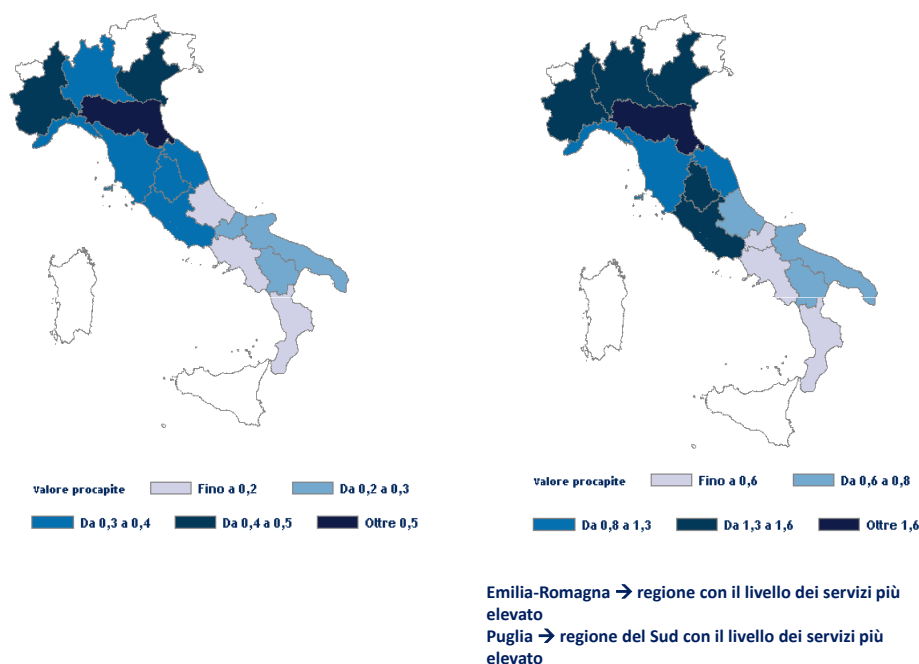
aggregare le prestazioni elementari nei servizi di livello micro, un secondo sistema di pesi volto ad aggregare i servizi del livello micro nell'indicatore composito finale.

La pesatura di primo livello delle prestazioni elementari per la composizione dei servizi aggregati di livello micro è stata effettuata con metodi statistici non parametrici, invece la pesatura di secondo livello dei servizi di livello micro per ottenere l'indicatore composito finale è stata realizzata in base alla spesa media nazionale allocata in ogni categoria dei servizi di livello micro (si consideri la Tabella 2 per il dettaglio nella struttura dei servizi).

Si sottolinea come soltanto con riferimento alla classificazione NISIS in obiettivi di servizio (si consideri la Tabella 2) si è potuto procedere alla pesatura di primo livello in quanto solo per questa classificazione sono disponibili le informazioni a livello comunale desunte dal questionario FC10U dei fabbisogni standard comunali riferiti all'annualità 2013. Invece, quando si è fatto ricorso alla classificazione ISTAT in macro-aree di interventi e utenti, non disponendo dei dati a livello comunale, si è potuto procedere soltanto con la pesatura di secondo livello.

Al fine di valutare l'impatto dei pesi di primo livello si riporta il valore dell'indicatore composito costruito considerando entrambi i livelli di pesatura insieme allo stesso indicatore calcolato utilizzando solo i pesi di secondo livello. Nonostante l'applicazione contemporanea dei pesi di primo e secondo livello garantisca maggiore precisione, la Figura 10 mostra, indipendentemente dal sistema di pesatura, la presenza di un forte divario tra il centro-nord e il 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.

Figura 10: Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), indicatore composito ottenuto con i dati comunali
Output pesato al primo livello Output non pesato al primo livello



Fonte SOSE 2013

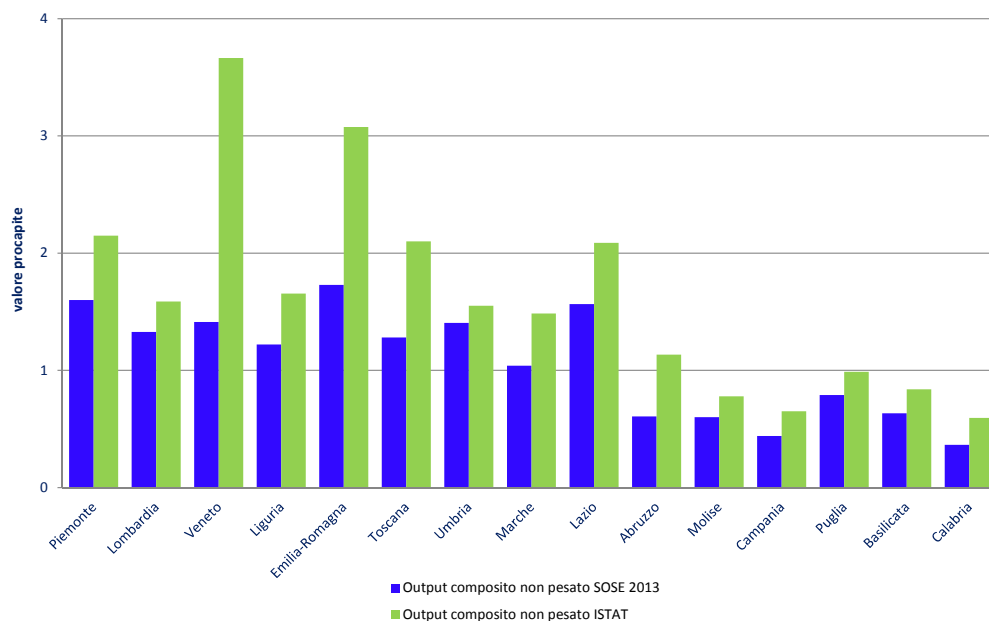
Confrontando l'indicatore composito costruito con i dati SOSE con lo stesso indicatore costruito con i dati ISTAT (Figura 11) si nota, in generale, come i due indicatori si distribuiscano in modo decrescente da nord a sud (per entrambi gli indicatori la pesatura è effettuata solo al secondo livello non 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-

Premessa generale

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.

Figura 11: Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), indicatore di output non pesato



Fonte SOSE e ISTAT 2013

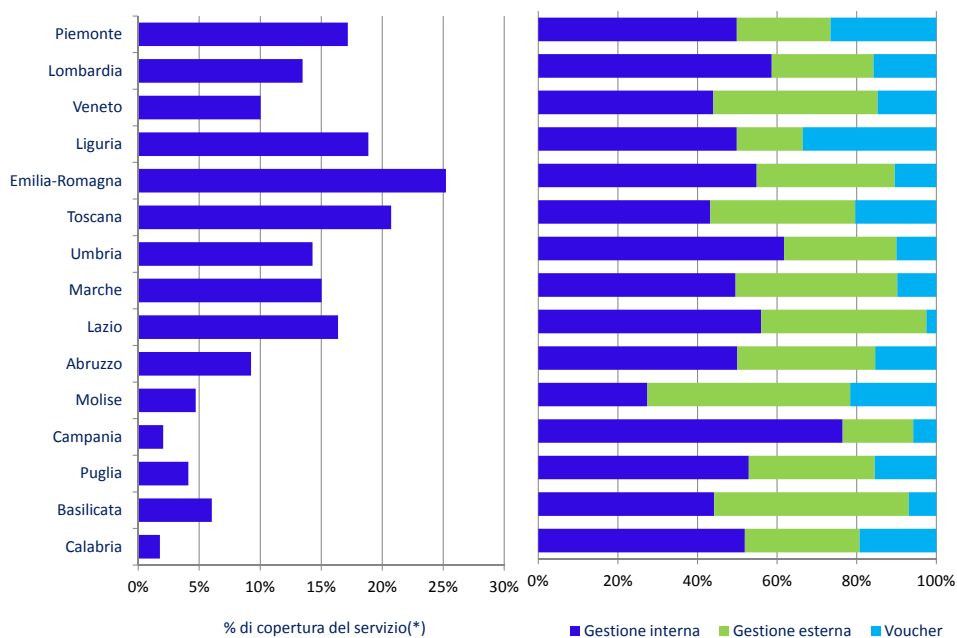
La **Figura 12** mostra il livello delle prestazioni effettivamente garantite nell'ambito del servizio di Asili nido. L'indicatore principale è la percentuale di copertura calcolata come rapporto tra il numero di bambini che usufruiscono del servizio rispetto al totale dei bambini residenti in età tra 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 di copertura.

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

Nella **Figura 12**, 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 e 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.

Premessa generale

Figura 12: 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 gli Asili nido si intendono i bambini serviti a tempo pieno, a tempo parziale e numero totale di voucher emessi.

Fonte SOSE 2013