

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

6.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 30 MAGGIO 2019

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE EMANUELA CORDA

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Corda Emanuela, <i>presidente</i>	3	Bond Dario (FI)	6
INDAGINE CONOSCITIVA SUL PROCESSO DI ATTUAZIONE DEL « REGIONALISMO DIFFERENZIATO » AI SENSI DELL'ARTI- COLO 116, TERZO COMMA, DELLA CO- STITUZIONE		Dal Mas Franco (FI-BP)	7
		Fregolent Sonia (L-SP-PSd'Az)	7
		Mollame Francesco (M5S)	6
		Parolo Ugo (Lega)	7
		Stradiotto Marco, <i>responsabile analisi della finanza pubblica di SOSE SpA</i>	8
Audizione di rappresentanti della SOSE Spa:		ALLEGATI:	
Corda Emanuela, <i>presidente</i>	3, 6, 7, 9	<i>Allegato 1: Slides illustrative della relazione svolta dal Prof. Vincenzo Atella</i>	10
Abate Rosa Silvana (M5S)	7	<i>Allegato 2: Memoria depositata dal Prof. Vin- cenzo Atella</i>	48
Atella Vincenzo, <i>amministratore delegato e direttore generale di SOSE SpA</i>	3, 7		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
EMANUELA CORDA

La seduta comincia alle 8.45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione di rappresentanti
della SOSE Spa.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul processo di attuazione del « regionalismo differenziato » ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, l'audizione di rappresentanti della SOSE Spa che ringrazio sentitamente per la loro presenza.

Poiché l'Assemblea della Camera dei deputati è convocata per le ore 9, chiedo cortesemente di contenere l'intervento in dieci minuti in modo da consentire ai commissari di porre eventuali domande.

Do la parola al professor Vincenzo Atella per lo svolgimento della relazione, scusandomi ancora per il poco tempo che abbiamo a disposizione.

VINCENZO ATELLA, *amministratore delegato e direttore generale di SOSE Spa*. Buongiorno a tutti e grazie per questa occasione. Ho predisposto delle *slides*, che depositerò agli atti (*vedi allegato 1*), per illustrare chi siamo e cosa facciamo, però penso che a questo punto valga la pena andare direttamente ai contenuti.

Giusto per dare un minimo di informazioni, dirò due cose di massima su cosa

facciamo. Noi curiamo la stima dei fabbisogni *standard* per province, città metropolitane, comuni e regioni a statuto ordinario. Da poco abbiamo iniziato a lavorare anche sulla regione Sicilia. Facciamo il monitoraggio della spesa per le province e le città metropolitane. Nelle *slides* troverete tutti i riferimenti normativi. Facciamo, ovviamente, la ricognizione dei livelli essenziali delle prestazioni, che è il passaggio finale per chiudere il cerchio.

I fabbisogni *standard* stimano statisticamente il fabbisogno finanziario di un ente in base alle caratteristiche territoriali e agli aspetti sociodemografici della popolazione residente alle caratteristiche strutturali dell'offerta dei servizi. Servono per tante cose: per determinare un'equa distribuzione delle risorse; per valutare se le risorse stanziare sono sufficienti a garantire l'erogazione delle funzioni e dei servizi; servono anche a monitorare il livello delle prestazioni effettivamente erogate; stabiliscono le risorse necessarie a garantire i servizi in modo uniforme; forniscono al decisore politico, data tutta questa immissione di informazioni, una serie di elementi per valutare cosa devono essere servizi obbligatori e cosa no.

Ovviamente, avendo una standardizzazione, permettono di capire quali siano le *best practice* che, quindi, eventualmente, possono essere adottate anche altrove. Il punto fondamentale di questo lavoro e dei risultati che vedrete in seguito – quindi la standardizzazione –, è sostanzialmente riuscire a confrontare i comuni, le province o le regioni controllando una serie di caratteristiche specifiche di comuni, province e regioni.

Noi usiamo quasi settanta variabili per confrontare i vari enti locali. Qui ce ne sono una serie. Per farvi capire meglio cosa

significa tutto questo, se ho due famiglie composte da padre, madre e un figlio, oppure da padre, madre e tre figli oppure all'interno ci sono padre, madre, figli e nonni, è chiaro che queste famiglie hanno caratteristiche e bisogni diversi a seconda della struttura demografica dei componenti della famiglia stessa. Se voglio valutarle in termini di fabbisogni devo controllare i dati specifici delle persone che sono all'interno delle famiglie.

Per i comuni è più o meno la stessa cosa e anche per le province e per le regioni. Dobbiamo in qualche modo valutare tutte le variabili che entrano a far parte della specificità dell'ente per poterli standardizzare. Questo è un grosso lavoro che negli anni abbiamo fatto.

Qui, ripeto, vengono riportate solamente le più importanti, le più esemplificative di come si controlla questa eterogeneità. Una volta fatto questo lavoro, comuni, province e regioni sono facilmente confrontabili tra di loro.

Maggiore conoscenza, maggiore supporto e maggiore trasparenza. Questi sono i vantaggi del lavoro svolto fino ad oggi.

I fabbisogni *standard* possono essere utilizzati per il sistema di perequazione, per valutare la sostenibilità finanziaria delle normative governative che incidono sugli enti territoriali, per i costi *standard* del livello ottimale dei servizi e quindi per avviare meccanismi di monitoraggio e incentivi e soprattutto ci permettono di capire qual è il *gap* infrastrutturale e, quindi, pianificare eventuali decisioni di investimento per riportare territori che sono strutturati in maniera diversa su uno stesso livello.

Vi faccio vedere, molto brevemente, prima di passare ai risultati sulle regioni, una serie di analisi che abbiamo fatto sui comuni delle regioni a statuto ordinario.

Nel grafico della *slide* n. 12 la spesa storica in euro è riportata in blu, mentre in verde quella *standard*. I comuni sono organizzati per dimensione, quindi per numero di abitanti. Si può vedere che ci sono differenze tra la spesa storica e la spesa *standard*, ma soprattutto la grossa differenza sta nel fatto che i comuni non sono

tutti uguali rispetto alla dimensione in termini di abitanti.

Si nota questo andamento ad « U » perché i comuni più piccoli hanno una serie di costi fissi che rendono la spesa per abitante molto più alta; i comuni con un numero maggiore di abitanti sono, invece, comuni più complessi e quindi hanno una serie di servizi aggiuntivi che devono fornire e che rende la spesa più elevata. Poi c'è tutta questa fascia intermedia dove la spesa, più o meno, si riduce.

La cosa interessante è quella linea rossa che rappresenta la media. Un costo medio per abitante renderebbe ingiustizia di quello che, in realtà, è il fabbisogno *standard* di questi comuni. Queste sostanzialmente sono le stesse informazioni riportate, però, in termini puntuali, in termini di spesa storica e spesa *standard*.

Nel grafico della *slide* n. 14, invece, abbiamo di nuovo, per regione, la stessa informazione come spesa storica e spesa *standard*. Ovviamente, anche qui abbiamo differenze tra le varie regioni italiane. Per semplicità abbiamo aggregato nel Piemonte tutte le spese storiche e il fabbisogno totale di tutti i comuni del Piemonte, e così via per le altre regioni. Questa è un'informazione sintetica.

Potete vedere che ci sono medie di regioni in cui la spesa storica e la spesa *standard* divergono. In alcuni casi è più alta, in altri è più bassa. Questo è il lavoro che era stato fatto per i comuni. Adesso veniamo, invece, a quello che stiamo facendo e a quello su cui stiamo lavorando per la parte regionale.

La tabella riportata nella *slide* n. 16, che viene fatta in Italia per la prima volta, evidenzia il discorso dal quale noi siamo partiti. In riga vedete tutte le funzioni di spesa. La prima colonna è la spesa totale per quelle funzioni di spesa e le altre colonne a destra sono sostanzialmente le modalità con le quali noi finanziamo in Italia quella spesa.

È la prima volta che viene fatta questa fotografia che ci permette di capire quanto si spende e chi finanzia cosa. Come potete vedere, partiamo dalla spesa finanziata dalle regioni. Poi ci sono le province, le città

metropolitane, i comuni. Per avere il quadro complessivo abbiamo aggiunto la parte nazionale che, in questo caso particolare, è il Servizio sanitario nazionale, quindi la parte sanità, e in ultimo il Fondo nazionale dei trasporti.

Questa tabella sostanzialmente ricostruisce tutte le fonti di finanziamento che vanno poi a pagare per quella spesa che trovate nella prima colonna. È la prima volta che in Italia è possibile in qualche modo ricostruire una mappatura di finanziamento e spesa fatta in questo modo.

Una caratteristica particolare che potete vedere è che su 151 miliardi di spesa (la cifra in fondo alla seconda colonna) il finanziamento principale è dello Stato e viene dal Sistema sanitario nazionale, dalla sanità. Per il resto, le regioni aggiungono circa 15 miliardi, le città metropolitane circa 3 miliardi e, dall'altra parte, ci sono 35 miliardi che vengono finanziati attraverso i comuni.

Il grafico della *slide* n. 16 riporta le stesse informazioni sotto forma di figura.

Nella *slide* n. 18 viene mostrato il valore in termini *pro capite*. Le stesse informazioni di prima sono adesso riportate in termini *pro capite*. Vado veloce perché voglio arrivare alla fine.

L'altra tabella interessante è questa, che riporta la spesa storica di riferimento per funzione fondamentale e per regione. Qui sostanzialmente riusciamo a vedere in termini di euro per abitante quanto ogni regione spende per le singole voci che vedete riportate nelle colonne.

SOSE non si interessa della parte sanità, ma qui abbiamo bisogno di fare il quadro complessivo, quindi anche la sanità è stata inclusa. Per la prima volta si riesce a vedere la fotografia complessiva di tutto il sistema della spesa storica delle regioni. È un altro tassello importante perché è un pezzo di informazione che fino ad oggi mancava, nessuno aveva provato a ricostruire questi dati. In termini di euro per abitante ci comincia a dare un'indicazione abbastanza chiara di come stanno le cose e di chi spende rispetto a quale voce di spesa. La stessa informazione è riportata graficamente.

Passiamo alle spese nelle diverse regioni a statuto ordinario. Nella *slide* n. 29 sono riportati i dati di spesa totale finanziata della regione. Il valore assoluto è in euro per abitante. Graficamente sono riportate così. Questa, sostanzialmente, è la stessa tabella, ma per le singole diverse voci di spesa.

Partiamo dal livello dei servizi offerti per abitante a livello regionale. Da un lato noi abbiamo mappato tutta quanta la spesa e adesso andiamo a vedere il livello di servizi che vengono offerti per quella spesa. Per poter fare questo abbiamo dovuto, per ogni singola voce di spesa, ottenere una serie di indicatori. Non sto qui a spiegarvi tutti gli indicatori. Nella relazione che vi abbiamo fornito ci sono tutte le informazioni.

Andiamo sui grafici (*slide* n. 30 e 31) che forse sono più facilmente comprensibili: il blu rappresenta la spesa e la linea verde è l'indicatore sintetico che mi dice quanti servizi vengono offerti. Un grafico di questo genere — questo è il caso degli affari generali (*slide* n. 30) — ci racconta che per il livello di spesa se il verde è più alto del blu vuol dire che i servizi offerti sono molti rispetto alla spesa che è stata effettuata. Ordinate rispetto al livello della spesa trovate le situazioni delle regioni italiane. Questo per quanto riguarda gli affari generali.

Se andiamo avanti, abbiamo istruzione, orientamento e formazione professionale. Vi dico da subito che per questa voce di spesa l'indicatore che noi abbiamo ottenuto è quello più critico. È quello più critico perché, sostanzialmente, qui mancano molte informazioni in termini di servizi che vengono offerti. Le uniche informazioni che siamo riusciti a raccogliere sono probabilmente non veritiere dell'intero panorama dei servizi che possono essere offerti. Su questo ci stiamo ancora lavorando.

Questa è una prima analisi che viene fatta, però, noi stessi, come SOSE, riconosciamo che l'indicatore relativo alla funzione istruzione, orientamento e formazione professionale in termini di servizi offerti non è sicuramente quello scientificamente e metodologicamente più corretto che possiamo avere in questo momento,

per un problema semplice, che è quello di carenza di informazioni in questo settore.

Questa, invece, è la parte del trasporto pubblico locale, ma è solamente quella che viene dalla spesa delle regioni. Capite chiaramente che ci sono delle regioni che su questa voce di spesa mettono abbastanza soldi e altre che, invece, ne mettono di meno.

Se, invece, guardiamo alla spesa totale, quindi parliamo di fondi che vengono sia dalle regioni che dal Fondo nazionale per il trasporto pubblico, questo è il grafico che ne viene fuori. Come vedete, il livello della spesa è abbastanza superiore all'indicatore del servizio, che sono in questo caso passeggeri trasportati per chilometri e chilometri equivalenti, che sono i due modi che solitamente vengono utilizzati per valutare i servizi di trasporto pubblico.

Andando avanti, in questo caso la funzione è il settore sociale, comprensivo anche dei servizi all'infanzia e asili nido. Questa è solo la parte di spesa della regione. Anche qui ci sono situazioni che dipendono molto spesso dall'organizzazione della regione, di come è organizzata internamente per offrire questi servizi. Se, invece, vediamo il grafico mettendo insieme tutto, sia la parte regionale che quella che viene dal comparto nazionale, che in questo caso è il Fondo sanitario nazionale, e i *ticket* che pagano gli utenti, quindi la partecipazione alla spesa, la situazione che vedete è quella rappresentata in questo grafico. Le regioni si differenziano molto sia in termini di spesa che anche e soprattutto in termini di servizi che vengono offerti.

Il passaggio che ancora manca è quello sui livelli essenziali delle prestazioni. In realtà, i livelli essenziali delle prestazioni non sono stati ancora definiti. Si tratta di un passaggio politico, non certo di un passaggio tecnico. Nel momento in cui qualcuno deciderà di fissare l'asticella a un certo punto, definendo i livelli essenziali delle prestazioni, ovviamente noi di SOSE avremo la possibilità di riconsiderare tutte queste informazioni.

Rispetto alla soglia minima che la politica ha deciso di considerare appropriata

per il sistema Italia, potremo rifare tutte queste statistiche e darvi un'idea precisa della situazione. In realtà, fabbisogni *standard* e livelli essenziali delle prestazioni sono due facce della stessa medaglia. Sostanzialmente, se le risorse sono limitate, da qualche parte bisogna dire cosa è riconoscibile a livello di servizi offerti e cosa, invece, non possiamo permetterci, proprio perché le risorse sono limitate. Rispetto a questo, bisognerà agire in maniera diversa.

Scusate se sono stato troppo veloce, ma il quarto d'ora a mia disposizione non mi ha permesso di approfondire la questione. Resto a disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

FRANCESCO MOLLAME. I tempi stretti ci hanno un po' penalizzati.

PRESIDENTE. Vi chiedo di essere sintetici anche negli interventi.

FRANCESCO MOLLAME. Devo rivolgere una semplice domanda.

Lei ha fatto riferimento a uno studio anche per le regioni a statuto speciale? Lo ritengo assolutamente importante, anche per poter fare un raffronto in termini di costi e di efficienza rispetto alle regioni a statuto ordinario.

DARIO BOND. Vorrei chiedere a lei, presidente, e anche alla Commissione se è possibile dedicare altro tempo all'audizione dei rappresentanti della SOSE per capire bene la costruzione dei costi *standard* sulle regioni, la derivazione legata ai comuni e i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) successivi. È alla base del regionalismo differenziato capire come si formano i costi e quali risorse andranno nella futura attuazione della « autonomia » delle tre regioni che l'hanno chiesta e delle altre che successivamente lo faranno.

Presidente, chiedo ufficialmente di programmare un'audizione di tre ore con i rappresentanti della SOSE, magari una mat-

tina o un pomeriggio. Dedicare quindici minuti è una bestemmia.

SONIA FREGOLENT. Anch'io mi unisco alla richiesta del collega di un'audizione più approfondita. Vorrei capire bene come sono stati costruiti i costi e, soprattutto, i servizi che vengono erogati. Credo che non sempre sia stato possibile capire in maniera intuitiva quali sono i servizi, quindi quali sono i criteri che avete utilizzato.

Dall'altro lato, la sanità — che, come avete detto, non trattate — mi sembra l'ambito nel quale i costi sono maggiormente definiti. Vorrei capire se l'ambito sanitario, che incide per quasi l'80 per cento nei bilanci delle regioni, potrebbe essere preso come primo ambito di riferimento, per poi costruire effettivamente e arrivare all'applicazione dei costi standard, che mi risulta non siano applicati oggi, se non sbaglio.

FRANCO DAL MAS. Chi mi ha preceduto ha già posto la domanda. Centocinquanta miliardi sono fuori da questo ragionamento complessivo. Evidentemente, risulta difficile capire quali siano i livelli essenziali di assistenza (LEA), quali i livelli essenziali di prestazioni e quali i costi effettivi e i fabbisogni.

Mi sembra che il ragionamento che si è sviluppato intorno al federalismo differenziato non possa che partire da un dato, cioè il costo storico. Ad oggi noi, rispetto alla riforma del Titolo V, siamo ancora fermi ai costi storici. Mi confermi se è vero o meno.

ROSA SILVANA ABATE. Vi ringrazio per essere venuti a chiarirci le idee.

Vorrei rivolgere una domanda brevissima. Vorrei capire l'importanza dell'individuazione dei livelli essenziali di prestazioni nel procedimento dell'autonomia regionale.

UGO PAROLO. Mi unisco alle considerazioni già fatte, soprattutto rispetto all'utilità e alla necessità di poter approfondire ulteriormente la questione.

Vorrei aggiungere una domanda, una riflessione, che eventualmente potremo approfondire in seguito. Nel lavoro fatto, si

considerano, in maniera anche molto analitica, le spese che sostiene lo Stato, o i vari enti, per le varie funzioni, ma non vedo da nessuna parte un'analisi rispetto al contributo fiscale che ogni territorio garantisce rispetto a quelle funzioni. Ovviamente, il fabbisogno standard è un dato che prescinde dalla capacità contributiva, ma conoscere la capacità contributiva associando i dati può aiutare anche a capire meglio le motivazioni della spesa e a tarare l'asticella, magari anche in maniera più equa, per le scelte politiche che bisognerà fare.

PRESIDENTE. Do la parola ai rappresentanti della SOSE per la replica.

VINCENZO ATELLA, *amministratore delegato e direttore generale di SOSE SpA*. Dividerò le risposte con il dottor Stradiotto.

Parto dalla domanda sugli studi relativi alle regioni a statuto speciale. Noi, come SOSE, lavoriamo sulla base di una convenzione di atti esecutivi della Ragioneria generale, quindi abbiamo compiti ben precisi che ci vengono affidati, e su quelli noi lavoriamo. Per quanto riguarda le regioni a Statuto speciale, abbiamo cominciato a lavorare dal 2016 con i comuni della Sicilia. È l'unica regione per la quale, al momento, abbiamo indicazioni di poter lavorare, e lo stiamo facendo. Chiaramente, completare il quadro con le regioni a Statuto speciale arricchisce la visione del problema e ci dà tante altre informazioni. In ogni caso, al momento il nostro mandato è questo e a questo ci limitiamo.

Come ho già detto, ho cercato di illustrare molto rapidamente la questione, in quindici minuti. Chiaramente c'è tantissimo ancora da raccontare, come, ad esempio, da dove sono stati presi questi dati, in termini di spesa, e soprattutto quali sono gli indicatori usati per definire i servizi. Anche in quel caso, sono state operate diverse scelte metodologiche. Abbiamo consegnato una relazione (*vedi allegato 2*), nella quale potrete trovare sufficienti informazioni.

Se ci sono ulteriori chiarimenti o approfondimenti di cui avete bisogno, siamo comunque disponibili per una seconda au-

dizione o, in generale, per fornire risposte più dirette.

È stato chiesto se siamo fermi ai costi storici. In realtà, siamo ancora fermi ai costi storici. Questo è il primo grosso tentativo reale, oggettivo, di mettere insieme una serie di numeri in grado, sostanzialmente, di permettere un salto in avanti.

MARCO STRADIOTTO, *responsabile analisi della finanza pubblica di SOSE SpA*. Per quanto riguarda le regioni e ciò che succede negli ambiti regionali, è importante precisare che quando parliamo di 150 miliardi di spesa intendiamo ciò che spendono regioni, comuni, province e città metropolitane, ciò che pagano i cittadini attraverso i biglietti e i *ticket* e, in più, ciò che finanzia il Fondo nazionale per i trasporti e il Fondo sanitario nazionale.

Per quanto riguarda comuni e province, abbiamo già fatto l'attività di stima, rispetto alla spesa storica, della spesa standard. La spesa storica, quindi, è già stata abbandonata. Su comuni, province e città metropolitane abbiamo il fabbisogno standard di ogni ente, delle regioni a Statuto ordinario. Per quanto riguarda le regioni a Statuto speciale, stiamo solo analizzando i comuni della Sicilia. Le prime stime arriveranno nei prossimi mesi.

Per quanto riguarda le regioni, noi abbiamo monitorato la spesa storica. Siamo quasi pronti per determinare il fabbisogno. Siamo stati fermi un po' di mesi, perché non c'era il presidente della commissione tecnica per i fabbisogni standard. Contiamo nei prossimi mesi di portare le prime elaborazioni. Ovviamente, svolgiamo attività di questo tipo sempre in *compliance* con i comuni, con IFEL (Istituto per la finanza e l'economia locale), che è il braccio operativo di ANCI (Associazione nazionale comuni italiani), con le province, le città metropolitane e con UPI (Unione delle province d'Italia), come stabilisce il decreto legislativo n. 216 del 26 novembre 2010. Il decreto-legge n. 50 del 2017 ci ha assegnato l'incarico di calcolare i fabbisogni invece delle funzioni svolte dalle regioni, e questo lo stiamo facendo in collaborazione con CINSEDO (centro interregionale studi

e documentazione), che è l'associazione che mette insieme le regioni.

Nel corso dei prossimi mesi, quindi, porteremo in commissione tecnica per i fabbisogni *standard* la stima dei fabbisogni (a quel punto, valuterete se sentire nuovamente SOSE), i dati storici e anche quelli che, secondo noi, secondo le stime, sono i fabbisogni *standard*, che tengono conto, sì, dei costi standard, ma anche della quantità di servizi. Il costo *standard* — che normalmente è una parola che buca il video — in realtà è solo un dettaglio, perché poi bisogna valutare la quantità dei servizi e capire il fabbisogno di un determinato territorio.

Vi porto un esempio. Per quanto riguarda i comuni, abbiamo consegnato una relazione alla Commissione preposta, quella sul federalismo fiscale. In ogni caso, lasciamo gli atti anche a questa Commissione, in maniera tale da poter verificare esattamente cosa è stato fatto sui comuni. Ci comporteremo in maniera analoga per quanto riguarda le regioni. È chiaro, ad esempio, che un conto è fornire il servizio di scuolabus in un comune di pianura, un conto è fornirlo in un comune di montagna; un conto è riscaldare una scuola in una zona climatica fredda e un conto è riscaldarla in una zona climatica più favorevole. Questo discorso va al di là della curva a U, grande o piccola.

Nelle grandi città, ad esempio sul sociale, le reti familiari non ci sono e il comune deve rispondere a bisogni sociali, cosa che invece nel comune medio non accade. Nei comuni piccoli ci sono le economie di scala. In questo senso, anche la questione relativa alle regioni è importante. È chiaro che la grande regione negli affari generali, probabilmente, spende un po' meno perché ha un'economia di scala. Di questo bisognerà sicuramente tenere conto.

Bisogna tenere conto dell'anzianità dei dipendenti. Dico una cosa in più. Pensiamo all'istruzione. Parliamo solo dei servizi complementari dell'istruzione, cioè, per quanto riguarda i comuni, di riscaldamento, energia elettrica, manutenzione degli ambienti e scuolabus. Per quanto riguarda province e città metropolitane, vale lo stesso discorso. Per quanto riguarda le regioni, ci

riferiamo al supporto all'orientamento professionale. Tutto il resto, ovviamente, come sappiamo, è a carico dello Stato. In prospettiva, relativamente al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, l'idea potrebbe riguardare gli insegnanti. Questo non si sa, lo stabilirà il decisore politico.

Chiaramente, in quel caso, nell'analisi del costo del personale, se una regione ha personale più anziano, il fabbisogno standard dovrà valutarlo. Quel personale non può essere standardizzato o licenziato perché la regione che spende meno, magari, ha insegnanti più giovani. Questo è un dettaglio non indifferente. È per questo che abbiamo messo la *slide* dei comuni, facendo capire che un costo medio potrebbe fare danni. Bisogna che sia calcolato. I fabbisogni *standard*, insieme al costo *standard*, hanno questo tipo di obiettivo.

I costi *standard* insieme ai fabbisogni *standard* permettono di dare al decisore politico elementi importanti. Noi possiamo dire per ogni territorio quanto vale un posto di asilo nido. Non è un dettaglio da poco. Il decisore politico potrebbe decidere di utilizzare i LEP sugli asili nido. Oggi non ci sono, perché ad oggi gli asili nido sono ancora un servizio a domanda individuale e a risposta discrezionale. Se un sindaco non fornisce un asilo nido non si può dire nulla. Se il decisore politico, però, decide di farlo, trasformandolo da servizio a domanda individuale a servizio obbligatorio, stabilendo anche un livello minimo di copertura rispetto alla fascia 0-2 anni, a quel punto ci si potrebbe chiedere: quanto co-

sterrebbe in più? Partendo da un costo *standard*, si fa una classica operazione di moltiplicazione rispetto a una percentuale di bimbi potenziali (ovviamente non potrà mai essere il cento per cento) e, in base al risultato, si può eventualmente comunicare al decisore politico l'entità di copertura necessaria a quel progetto di legge o a quell'emendamento.

PRESIDENTE. Poiché i lavori dell'Assemblea della Camera stanno per iniziare, con immediate votazioni mi vedo costretta a concludere la seduta odierna. Tuttavia, come richiesto anche da alcuni colleghi, spero ci sia l'opportunità di avere nuovamente con noi i rappresentanti della SOSE spa. Chiederemo un'ulteriore proroga dell'indagine conoscitiva considerata l'importanza degli argomenti che necessitano un approfondimento.

Avverto che i rappresentanti della SOSE spa hanno messo a disposizione della Commissione della documentazione, di cui autorizzo la pubblicazione in calce al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati 1 e 2*). Ringrazio i rappresentanti di SOSE spa.

Il seguito dell'audizione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 9.20.

*Licenziato per la stampa
il 4 luglio 2019*

Slides illustrative della relazione svolta dal Prof. Vincenzo Atella

Amministratore delegato e direttore generale di SOSE SpA

The logo for SOSE SpA, featuring the word "sose" in white lowercase letters on a green arrow-shaped background pointing to the right. To the right of the text is a white stylized icon consisting of two overlapping shapes, resembling a double-headed arrow or a simplified 'S'.

**Le spese e i servizi offerti nelle regioni a
statuto ordinario e attività di determinazione
dei costi e fabbisogni standard**

Audizione del Prof. Vincenzo Atella
Commissione parlamentare per le questioni regionali

Roma, 30 maggio 2019

DATI CHE CREANO VALORE.

The website address "www.sose.it" written in white text on a dark blue arrow-shaped background pointing to the right.



SOSE - SOLUZIONI PER IL SISTEMA ECONOMICO SPA



SEDE A **ROMA**



OPERATIVA DAL **1999**



162 RISORSE

- **64** STATISTICI
- **33** ECONOMISTI
- **27** INFORMATICI
- **38** STAFF

E' una Società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (88%) e dalla Banca d'Italia (12%), costituita in base all'art. 10, comma 12 della legge 146/1998.

E' il partner metodologico del MEF per l'analisi strategica dei dati in materia tributaria e di economia d'impresa.

sose LE ATTIVITÀ SOSE



SOSE
**LE ATTIVITÀ SOSE NEL COMPARTO
 DELL'ANALISI DELLA FINANZA PUBBLICA**



**STIMA DEI FABBISOGNI
 STANDARD**
 di province, città
 metropolitane, comuni e
 regioni a statuto ordinario.
**D. LGS. 216/2010 E
 D.L. 50/2017**
 Stima dei fabbisogni standard
 dei comuni della **Regione
 Sicilia**
L. 232/2016

MONITORAGGIO SPESA
 delle province e delle città
 metropolitane
LEGGE 190/2014

**RICOGNIZIONE DEI LIVELLI
 ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI**
 effettivamente erogate nelle
 Regioni a Statuto Ordinario
 (Sociale, Istruzione, TPL)
D. LGS. 68/2011

Sose

L'ECOSISTEMA DEI FABBISOGNI STANDARD

Enti

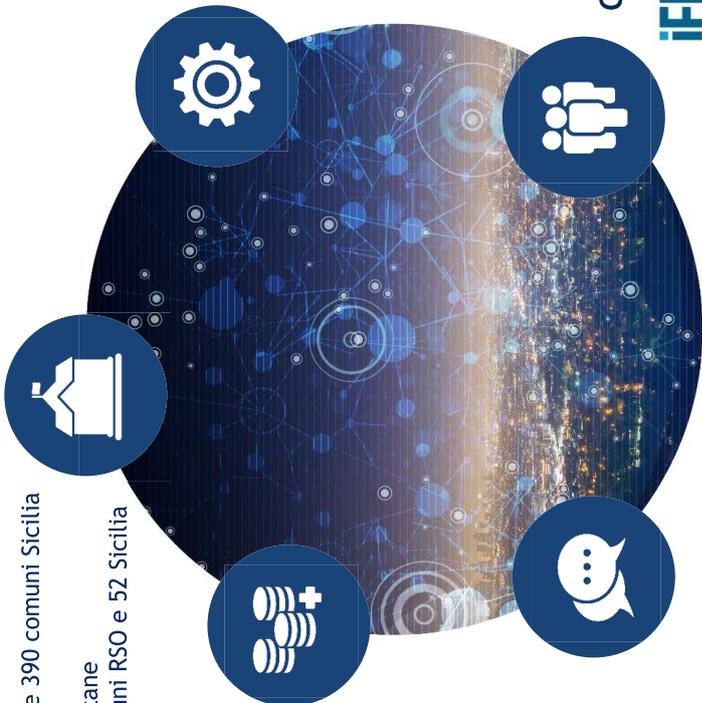
- 6.700 comuni RSO e 390 comuni Sicilia
- 83 province
- 186 comunità montane
- 323 Unioni di Comuni RSO e 52 Sicilia
- 15 regioni

Fonti Istituzionali

- Dati Questionari
- ISTAT
- Ministero dell'Interno (Certificati Consumativi)
- Dipartimento delle Finanze
- Protezione Civile
- INPS
- MIUR
- Agenzia delle Entrate
- Agenzia del Territorio
- ISPRA
- Osservatori Regionali

Funzioni fondamentali esclusa la sanità

- 7 funzioni per i comuni (Funzioni generali, Viabilità e territorio, Polizia locale, Rifiuti, Istruzione Pubblica, Sociale, Asili nido)
- 4 funzioni per le province (Funzioni generali, Istruzione Pubblica, Territorio, Ambiente)

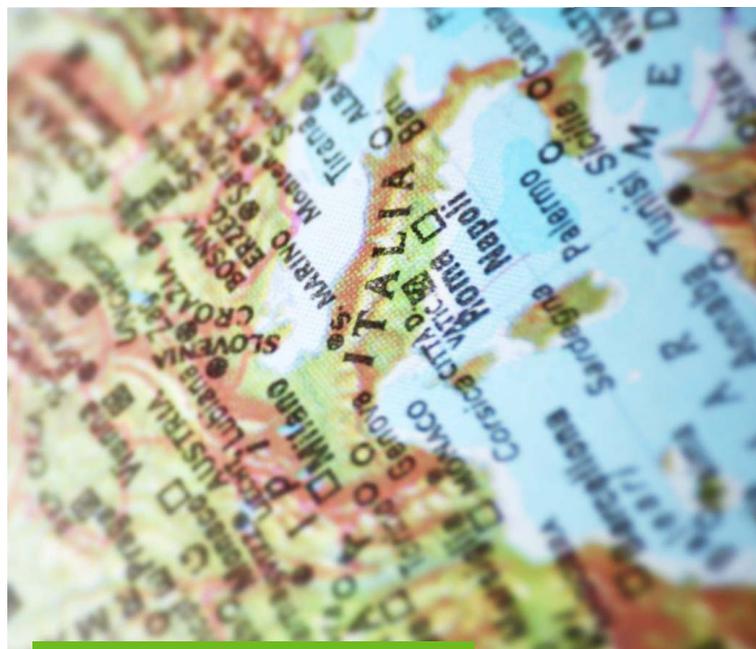


Informazioni

- Fabbisogni standard
- Spesa storica
- Peso delle determinanti
- Indicatori di gestione
- Livelli quantitativi delle prestazioni

Contributo dei Partner





Cosa sono i fabbisogni standard?

I **fabbisogni standard** stimano statisticamente il **fabbisogno finanziario di un ente** in base alle caratteristiche **territoriali**, agli aspetti **socio-demografici** della popolazione residente e alle caratteristiche strutturali dell'offerta dei servizi

A cosa servono i fabbisogni standard?

Sono uno strumento utile a:

- **determinare** una equa distribuzione delle risorse;
- **valutare** se le risorse stanziare sono sufficienti a garantire l'erogazione delle funzioni assegnate;
- **monitorare** il livello delle prestazioni effettivamente erogate;
- **stabilire** le risorse necessarie a garantire i servizi in modo uniforme;
- **fornire** al decisore politico tutti gli elementi per valutare quali servizi sono obbligatori e quali no;
- **confrontare** gli enti e individuare le best practice.



Quali sono i fattori che determinano i fabbisogni standard?

I **fabbisogni standard** variano per effetto di circa **70 variabili**, quelle che incidono maggiormente sono:

- numero di abitanti
- composizione demografica
- altimetria
- numero di immobili
- superficie del comune e densità abitativa
- km di strade comunali
- quantità dei servizi offerti
- rischio sismico
- presenze turistiche
- economie e diseconomie di scala
- indice di deprivazione socio economica
- classi climatiche
- quantità di rifiuti prodotti
- numero di scuole e loro caratteristiche (comunali o statali)
- costo del lavoro interno ed esterno
- pendolari entranti
- numero dei veicoli
- prezzo dei carburanti



The logo for Sose, featuring the word "Sose" in white on a dark blue background with a stylized graphic element.

L'ESPERIENZA ITALIANA DEI FABBISOGNI STANDARD

Quali sono i vantaggi?



MAGGIORE CONOSCENZA

È possibile conoscere nel dettaglio la spesa e il livello dei servizi offerti dai diversi enti locali



MAGGIORE SUPPORTO

È possibile avere informazioni fondamentali per supportare le decisioni gestionali degli amministratori

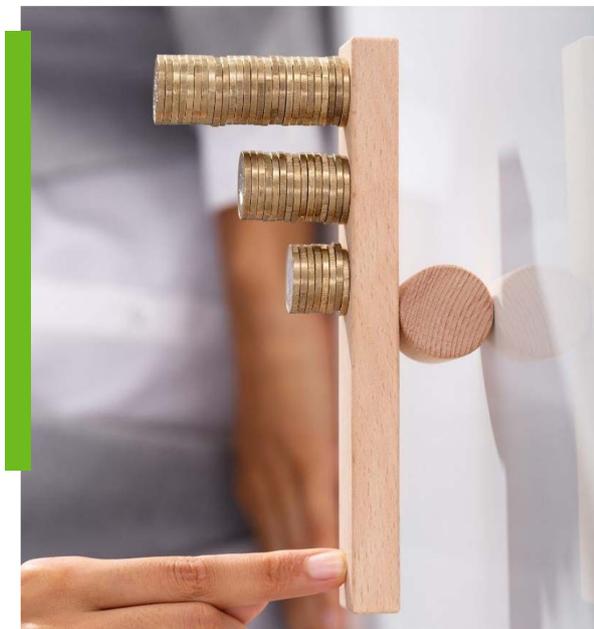


MAGGIORE TRASPARENZA

Tutti i dati raccolti sono disponibili sul portale www.OpenCivitas.it in modalità open data per amministratori e cittadini

Come possono essere utilizzati i costi e i fabbisogni standard?

- **Sistema di perequazione** con meccanismi correttivi e compensativi
- **Valutazione della sostenibilità finanziaria** delle normative governative e degli Enti territoriali
- **Costi standard e livello ottimale di servizi**, meccanismi di monitoraggio e incentivi
- **Valutazione del gap infrastrutturale** per la pianificazione delle decisioni di investimento





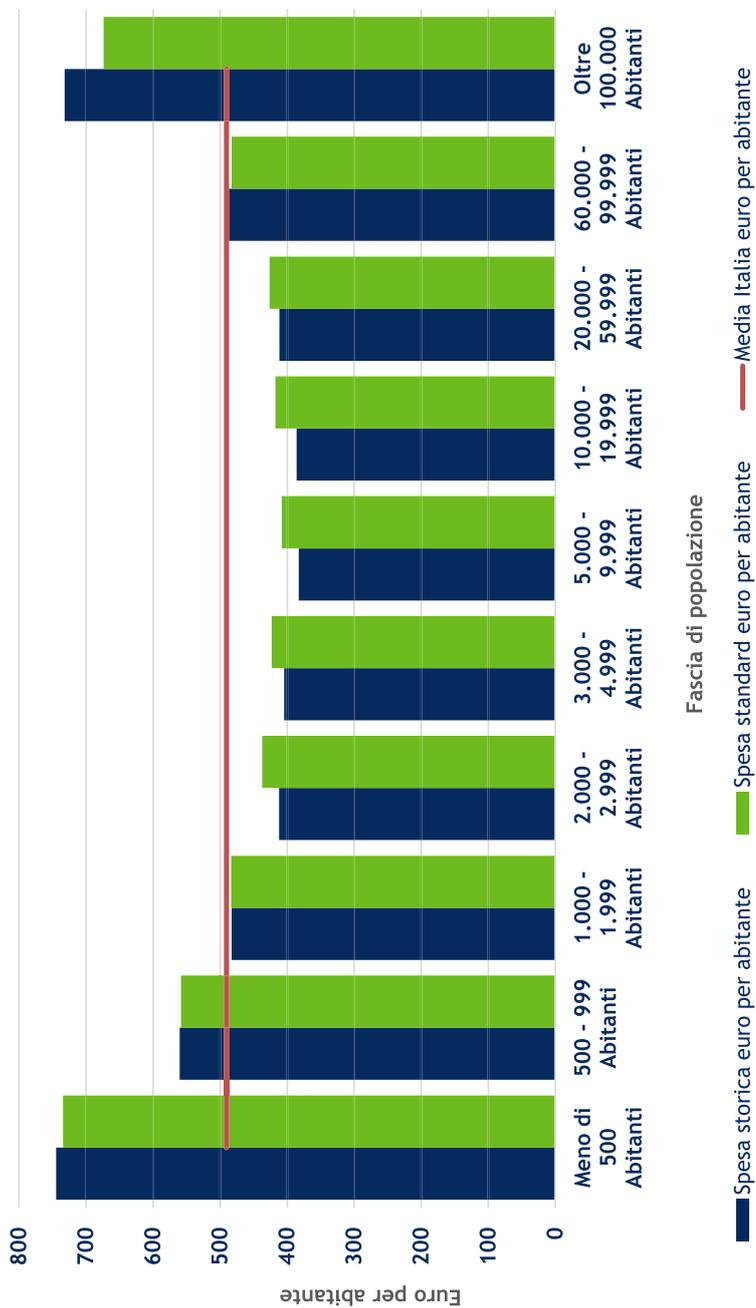
I RISULTATI NEI COMUNI DELLE RSO

www.sose.it



I RISULTATI NEI COMUNI DELLE RSO

CONFRONTO SPESA STORICA E SPESA STANDARD DEI COMUNI - TOTALE FUNZIONI ESCLUSO SERVIZIO RIFIUTI AGGREGATI PER FASCIA DI ABITANTI (DATI ANNO 2016)



* Fonte dati SOSE - OpenCivitas.it annualità 2016

I RISULTATI NEI COMUNI DELLE RSO

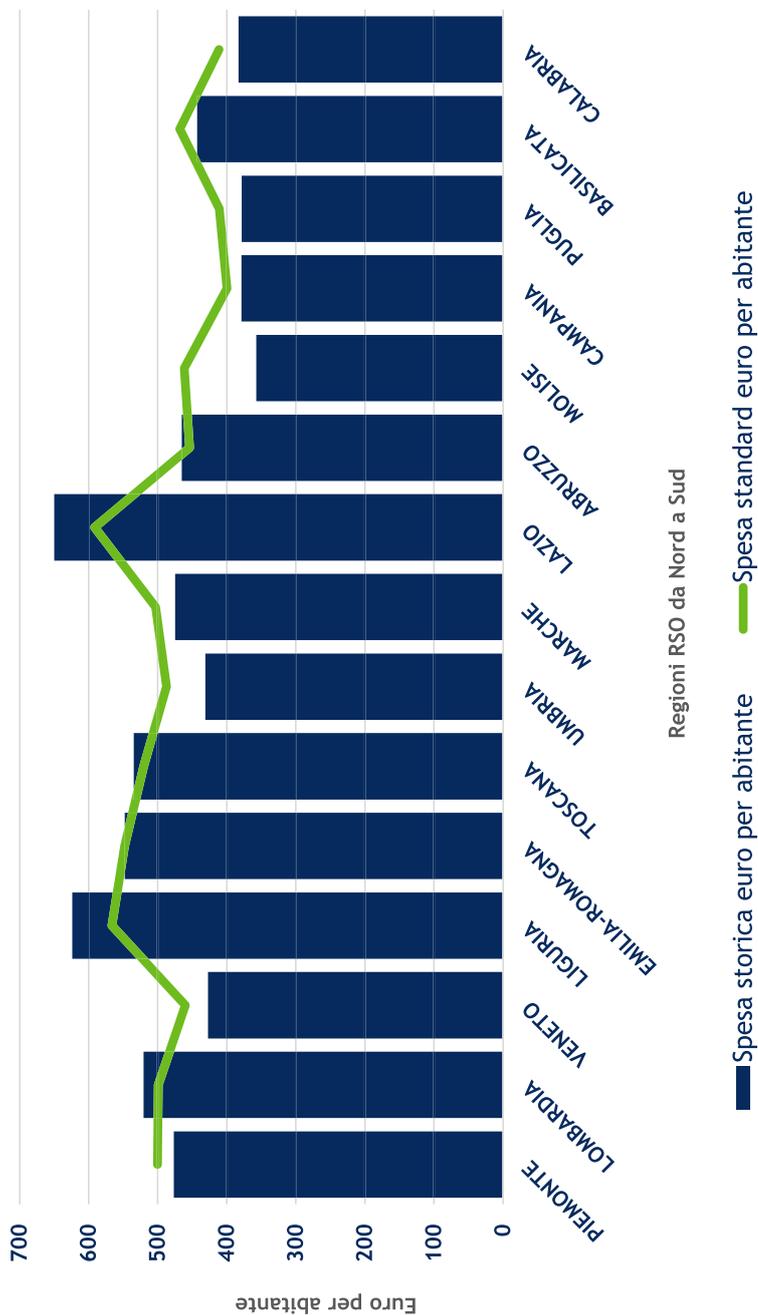
CONFRONTO TRA SPESA STORICA E SPESA STANDARD - TOTALE FUNZIONI ESCLUSO SERVIZIO RIFIUTI (FABBISOGNI STANDARD APPROVATI NEL 2018)

Comuni aggregati per regioni	Spesa storica euro per abitante	Spesa standard euro per abitante
PIEMONTE	476,88	500,16
LOMBARDIA	520,55	499,11
VENETO	427,12	460,21
LIGURIA	623,66	566,49
EMILIA-ROMAGNA	547,69	547,92
TOSCANA	534,56	520,25
UMBRIA	431,14	487,21
MARCHE	474,89	503,04
LAZIO	649,76	591,50
ABRUZZO	465,37	453,82
MOLISE	357,25	461,71
CAMPANIA	378,71	399,87
PUGLIA	378,44	410,99
BASILICATA	442,87	468,24
CALABRIA	383,03	411,11
ITALIA	490,49	490,49

* Fonte dati SOSE - OpenCivitas.it annualità 2016

I RISULTATI NEI COMUNI DELLE RSO

CONFRONTO TRA SPESA STORICA E SPESA STANDARD - TOTALE FUNZIONI ESCLUSO SERVIZIO RIFIUTI (FABBISOGNI STANDARD APPROVATI NEL 2018)



Regioni RSO da Nord a Sud

■ Spesa storica euro per abitante — Spesa standard euro per abitante

* Fonte dati SOSE - OpenCivitas.it: annualità 2016



ATTIVITÀ DI ANALISI:
LE SPESE SOSTENUTE DAGLI
ENTI TERRITORIALI
AGGREGATE PER REGIONE

www.sose.it

SPESA STORICA DI RIFERIMENTO PER FUNZIONE FONDAMENTALE E SOGGETTO FINANZIATORE - MEDIA RSO - EURO (2015)

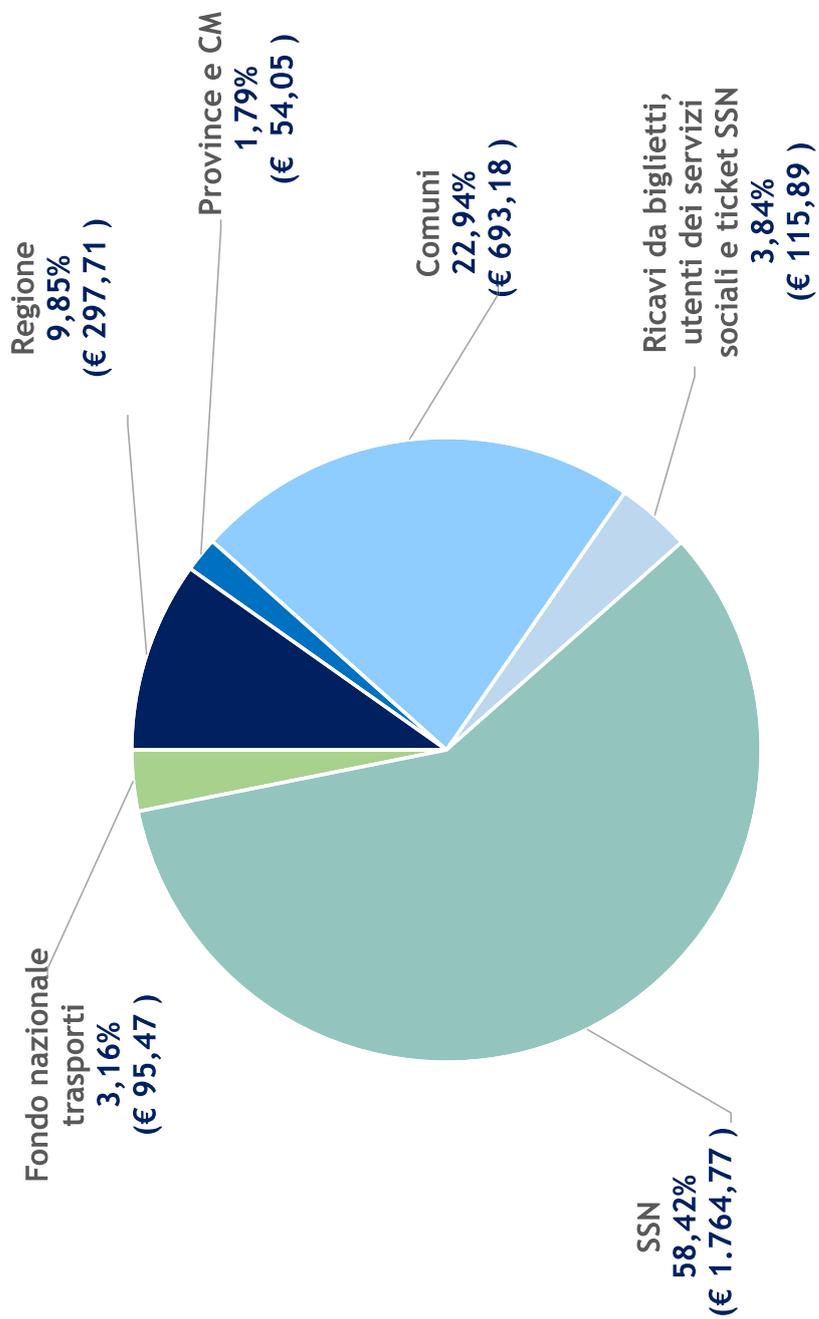
	Spesa totale (euro per abitante)	- di cui finanziata							da f.do nazionale trasporti
		da regione	da province e CM	da comuni	da ricavi da biglietti, utenti servizi sociali e ticket SSN	da SSN			
Affari generali	15.784.886.838 (306,04)	4.501.526.133 (87,28)	1.159.597.117 (22,48)	10.123.763.588 (196,28)					
Orientamento e formazione professionale	1.609.137.217 (31,20)	1.609.137.217 (31,20)							
Trasporto pubblico locale	10.209.616.360 (197,95)	983.200.794 (19,06)		1.041.195.447 (20,19)	3.261.198.832 (63,23)			4.924.021.287 (95,47)	
Settore sociale (compreso infanzia e asili nido)	7.893.882.393 (153,05)	674.615.909 (13,08)		5.421.366.389 (105,11)	695.526.323 (13,49)		1.102.373.772 (21,37)		
Sanità	94.847.395.000 (1.838,94)	3.686.880.799 (71,48)			1.241.095.000 (24,06)		89.919.419.201 (1.743,39)		
Istruzione (servizi complementari)	4.692.310.370 (90,98)		559.268.046 (10,84)	3.353.668.932 (65,02)	779.373.392 (15,11)				
Ambiente, territorio, viabilità e trasporto privato	6.045.576.654 (117,21)	734.942.063 (14,25)	1.069.128.675 (20,73)	4.241.505.916 (82,24)					
Rifiuti	8.898.258.355 (172,52)			8.898.258.355 (172,52)					
Polizia locale	2.672.294.158 (51,81)			2.672.294.158 (51,81)					
Sostegno alle attività economiche	493.047.987 (9,56)	493.047.987 (9,56)							
Altre funzioni residuali regioni	2.671.688.852 (51,80)	2.671.688.852 (51,80)							
TOTALE FUNZIONI	151.818.094.184 (3.021,07)	15.355.039.754 (297,71)	2.787.993.838 (54,05)	35.752.052.785 (693,18)	5.977.193.547 (115,89)	91.021.792.973 (1.764,77)	4.924.021.287 (95,47)		

* Elaborazioni SOSE



ATTIVITÀ DI ANALISI: LE SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI TERRITORIALI AGGREGATE PER REGIONE

COMPOSIZIONE SPESA PER SOGGETTO FINANZIATORE - MEDIA RSO - EURO PER ABITANTE

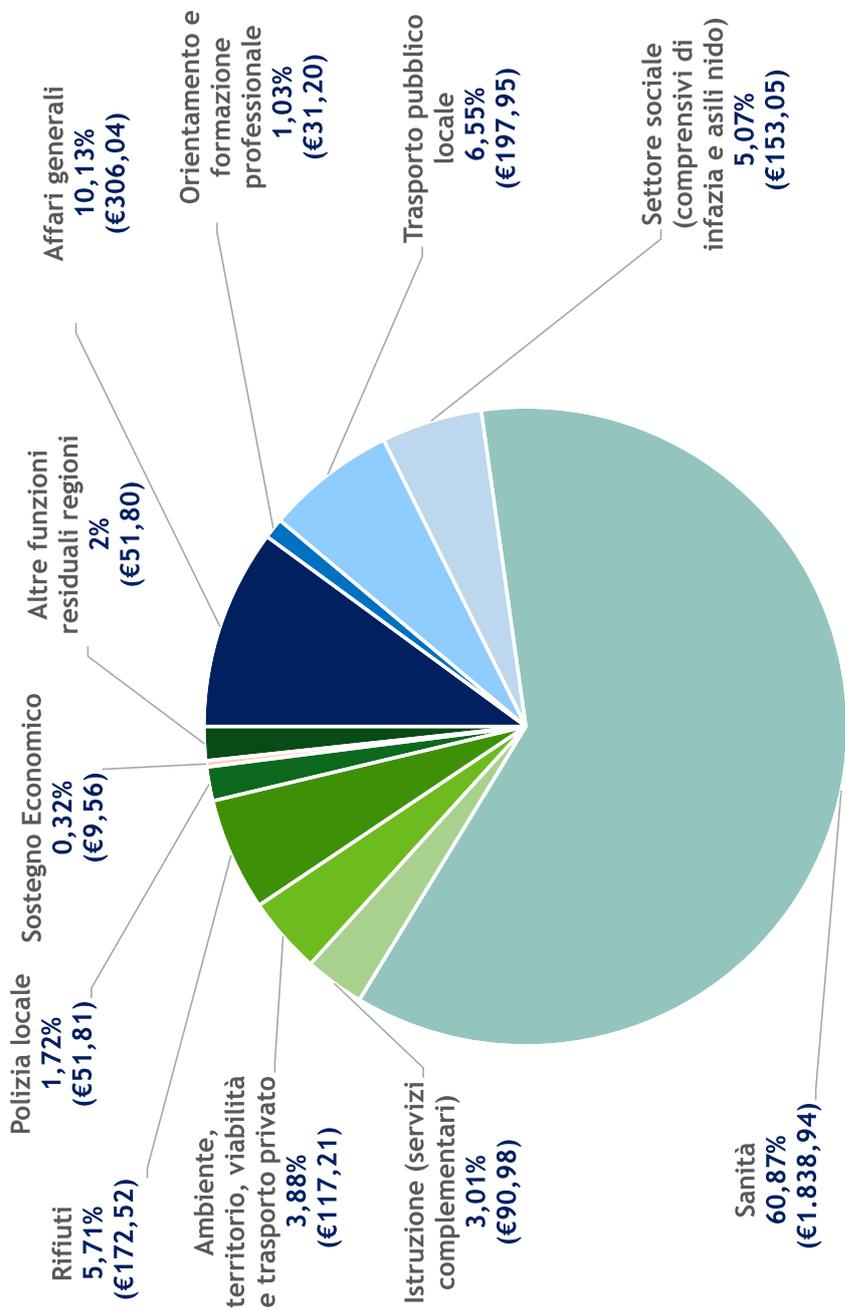


* Elaborazioni SOSE



ATTIVITÀ DI ANALISI: LE SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI TERRITORIALI AGGREGATE PER REGIONE

COMPOSIZIONE SPESA PER FUNZIONE - MEDIA RSO - EURO PER ABITANTE (2015)



* Elaborazioni SOSE

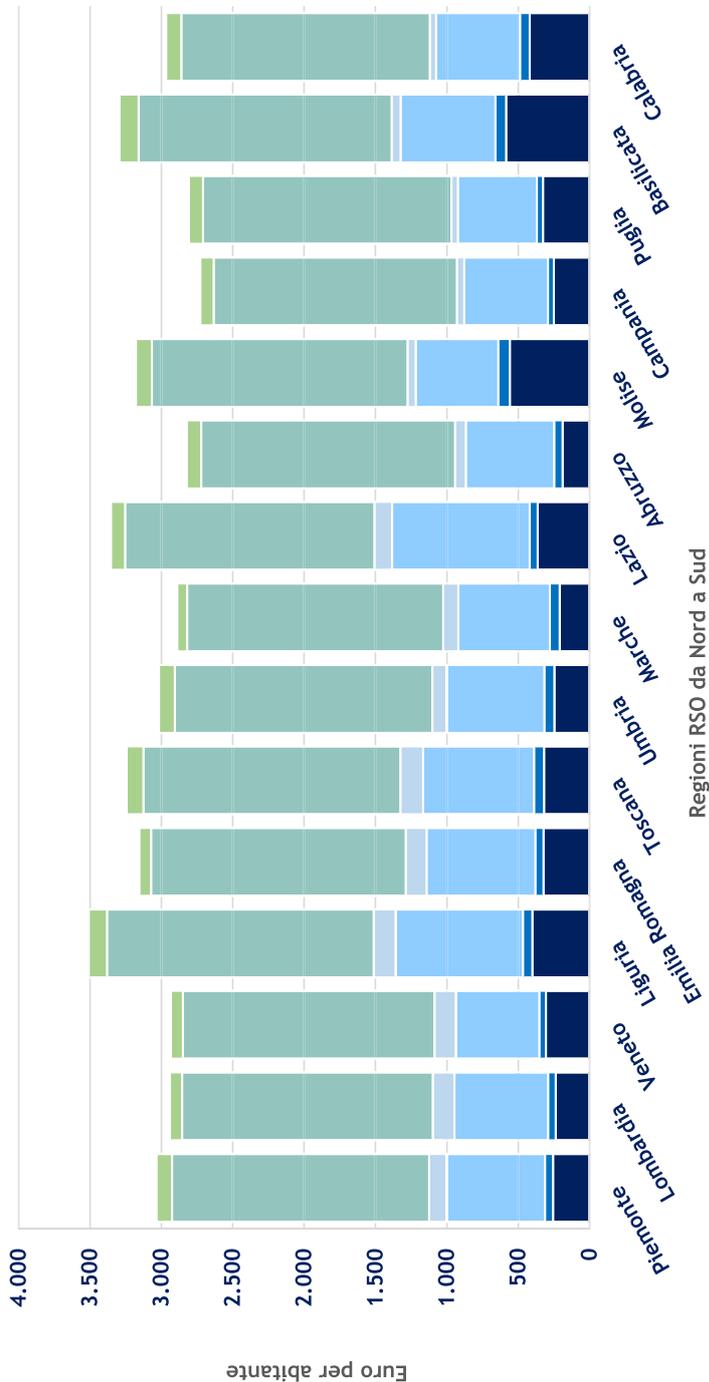
SPESA STORICA DI RIFERIMENTO PER SOGGETTO FINANZIATORE E REGIONE - EURO PER ABITANTE (2015)

	Regione	Province e CM	Comuni	Ricavi da biglietti, utenti dei servizi sociali e ticket SSN	SSN	F.do nazionale trasporti	Totale
Piemonte	255,37	57,02	689,21	121,73	1.802,98	109,64	3.035,95
Lombardia	237,06	52,21	658,10	151,03	1.757,42	85,43	2.941,25
Veneto	306,93	43,72	585,44	150,99	1.763,03	82,74	2.932,85
Liguria	401,45	63,94	894,52	152,57	1.868,68	127,37	3.508,54
Emilia Romagna	323,56	54,88	763,60	145,82	1.784,04	81,67	3.153,57
Toscana	319,79	68,17	777,54	159,48	1.802,03	115,98	3.242,98
Umbria	246,61	67,89	683,85	102,10	1.804,99	111,93	3.017,36
Marche	209,18	68,84	641,86	104,83	1.795,40	69,05	2.889,16
Lazio	363,33	56,70	963,10	123,73	1.747,88	97,54	3.352,28
Abruzzo	188,39	59,04	620,31	74,65	1.779,38	99,65	2.821,42
Molise	558,30	79,42	579,73	56,54	1.793,53	111,80	3.179,31
Campania	250,13	41,96	585,95	51,05	1.704,64	93,07	2.726,80
Puglia	326,99	42,61	553,78	44,62	1.740,76	97,54	2.806,31
Basilicata	584,53	75,27	664,65	61,59	1.774,56	132,68	3.293,29
Calabria	419,76	66,24	589,36	41,88	1.742,67	106,77	2.966,69
ITALIA RSO	297,71	54,05	693,18	115,89	1.764,77	95,47	3.021,07

* Elaborazioni SOSE

SOSE
**ATTIVITÀ DI ANALISI: LE SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI
 TERRITORIALI AGGREGATE PER REGIONE**

SPESA TOTALE PER SOGGETTO FINANZIATORE - EURO PER ABITANTE (2015)



* Elaborazione SOSE

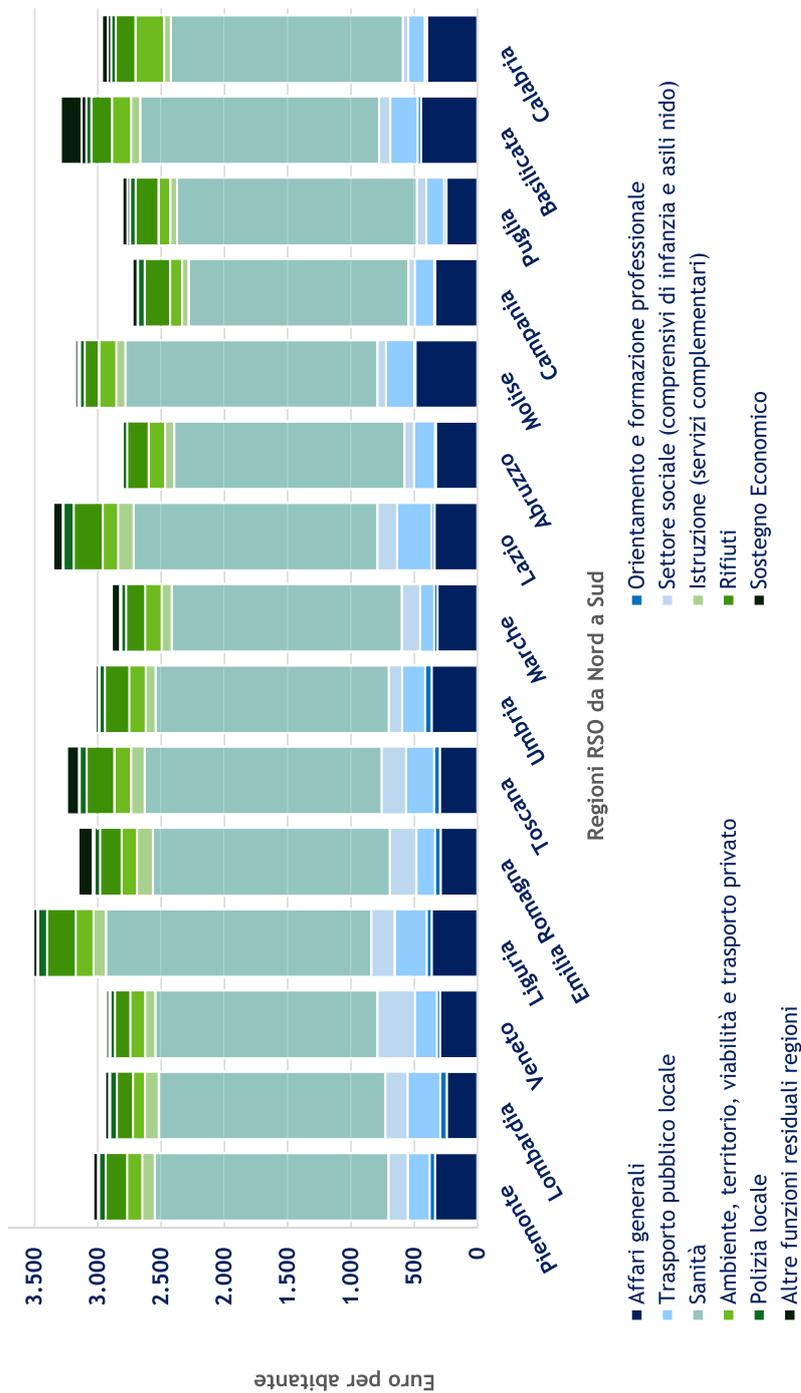
SPESA STORICA DI RIFERIMENTO PER FUNZIONE FONDAMENTALE E REGIONE - EURO PER ABITANTE (2015)

	Affari generali	Orientamento e formazione professionale	Trasporto pubblico locale	Settore sociale (comprensivi di infanzia e asili nido)	Sanità	Istruzione (servizi compl.r)	Ambiente, territorio, viabilità e trasporto privato	Rifiuti	Polizia locale	Sostegno alle attività economiche	Altre funzioni residuali	Totale funzioni
Piemonte	336,06	41,00	175,24	149,19	1.849,07	98,75	119,37	169,52	52,77	7,07	37,92	3.035,95
Lombardia	244,02	49,07	261,28	172,65	1.790,92	108,66	95,52	127,62	52,65	7,83	31,04	2.941,25
Veneto	296,42	25,11	170,72	298,71	1.754,73	79,34	118,51	119,98	36,74	10,91	21,66	2.932,85
Liguria	362,97	38,41	254,40	182,63	2.097,53	97,27	140,73	225,87	72,07	4,51	32,14	3.508,54
Emilia Romagna	292,91	43,07	146,75	210,22	1.872,89	123,69	121,85	170,81	46,20	12,20	112,98	3.153,57
Toscana	298,67	43,38	222,76	192,33	1.873,24	106,62	132,19	218,68	54,68	6,84	93,58	3.242,98
Umbria	363,60	48,82	182,32	106,60	1.842,35	78,22	129,13	193,29	41,79	7,50	23,74	3.017,36
Marche	316,98	25,32	110,92	143,56	1.819,12	80,59	128,93	151,59	37,95	10,33	63,86	2.889,16
Lazio	339,07	22,67	274,41	155,33	1.927,22	119,63	121,74	231,75	79,95	4,50	76,01	3.352,28
Abruzzo	329,81	6,15	166,13	75,22	1.819,60	70,63	130,62	170,66	37,08	2,36	13,14	2.821,42
Molise	490,82	8,02	224,38	67,05	1.992,05	70,89	134,25	116,72	36,11	14,70	24,31	3.179,31
Campania	334,68	7,59	152,27	51,15	1.737,52	50,32	94,80	201,59	51,59	4,60	40,68	2.726,80
Puglia	244,80	19,19	140,06	75,19	1.894,58	52,55	94,83	179,15	44,17	20,87	40,93	2.806,31
Basilicata	446,99	26,06	217,33	87,15	1.886,81	72,78	151,22	161,42	41,24	37,70	164,59	3.293,29
Calabria	397,70	17,24	132,75	42,31	1.832,57	55,18	224,53	155,07	37,37	26,34	45,63	2.966,69
ITALIA RSO	306,04	31,20	197,95	153,05	1.838,94	90,98	117,21	172,52	51,81	9,56	51,80	3.021,07

* Elaborazione SOSE

SOSE
ATTIVITÀ DI ANALISI: LE SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI
TERRITORIALI AGGREGATE PER REGIONE

SPESA TOTALE PER FUNZIONE FONDAMENTALE - EURO PER ABITANTE (2015)



Regioni RSO da Nord a Sud

* Elaborazione SOSE



ATTIVITÀ DI ANALISI: LE SPESE NELLE DIVERSE RSO

www.sose.it

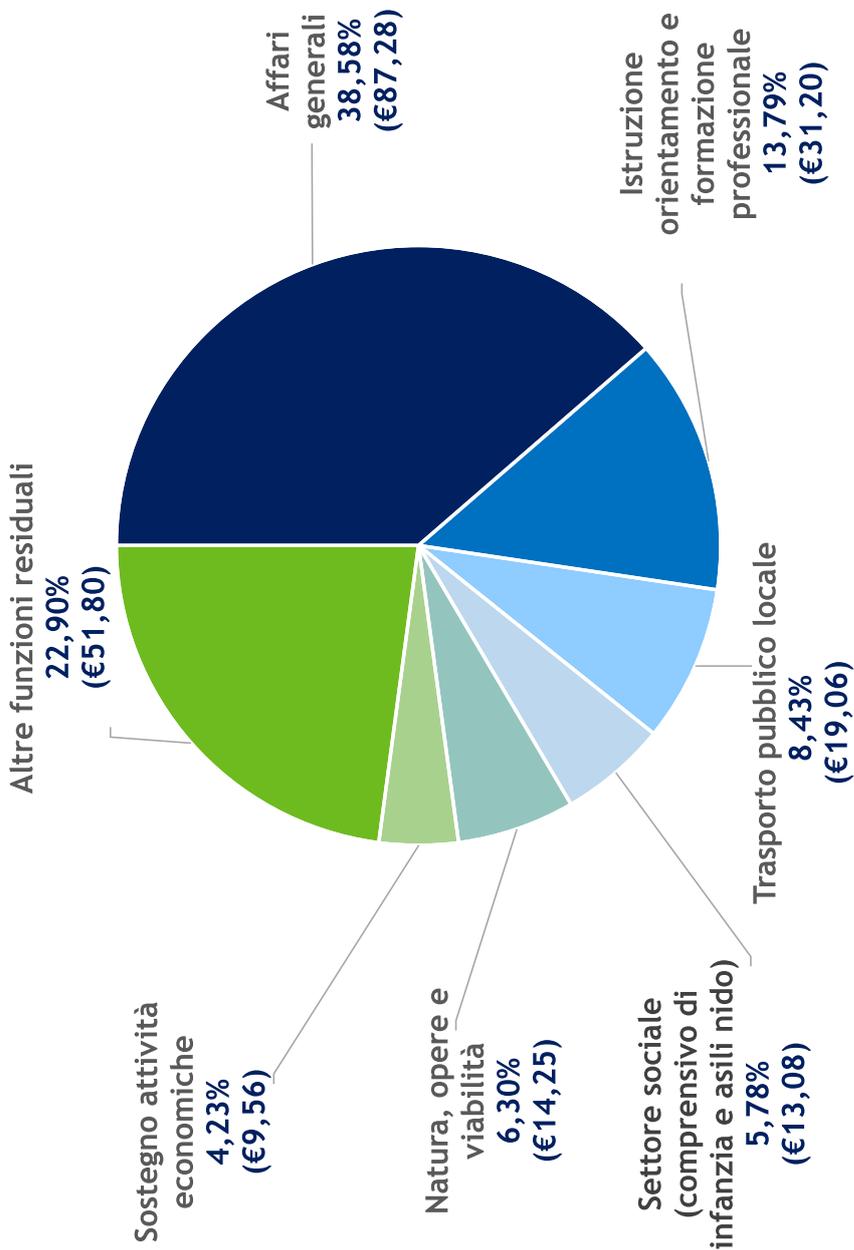
SPESA STORICA DELLE REGIONI PER FUNZIONE - (2015)

Funzioni	Spesa finanziata da regione
Affari generali	4.501.526.133 (87,28)
Istruzione, orientamento e formazione professionale	1.609.137.217 (31,20)
Trasporto pubblico locale	983.200.794 (19,06)
Settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido)	674.615.909 (13,08)
Natura, opere e viabilità	734.942.063 (14,25)
Sostegno alle attività economiche	493.047.987 (9,56)
Altre funzioni residuali regioni	2.671.688.852 (51,80)
TOTALE FUNZIONI	11.668.158.955 (226,23)

* Elaborazione SOSE

ATTIVITÀ DI ANALISI: LE SPESE NELLE DIVERSE RSO

COMPOSIZIONE DELLA SPESA REGIONALE PER FUNZIONE - MEDIA RSO (2015)



* Elaborazione SOSE

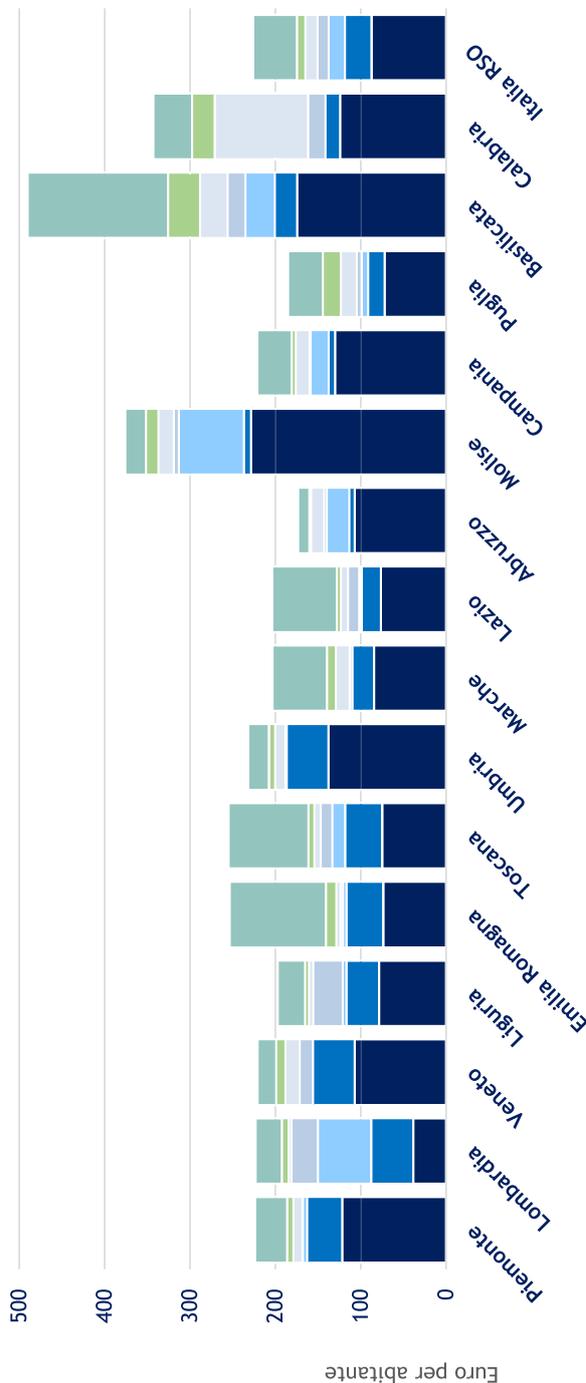
SPESA TOTALE DELLE REGIONI NELLE DIVERSE FUNZIONI- EURO PER ABITANTE (2015)

Regioni	Affari generali	Istruzione, orientamento e formazione professionale	Trasporto pubblico locale	Settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido)	Natura, opere e viabilità	Sostegno alle attività economiche	Altre funzioni residuali	Totale funzioni
Piemonte	121,75	41,00	5,04	0,45	10,55	7,07	37,92	223,79
Lombardia	38,58	49,07	62,76	30,79	3,17	7,83	31,04	223,23
Veneto	107,10	48,82	0,00	15,65	16,64	10,91	21,66	220,77
Liguria	78,45	38,41	4,37	34,36	5,04	4,51	32,14	197,28
Emilia Romagna	73,65	43,07	4,03	2,98	4,73	12,20	112,98	253,65
Toscana	74,78	43,38	14,98	13,64	7,68	6,84	93,58	254,88
Umbria	137,96	48,82	0,00	1,48	12,13	7,50	23,74	231,63
Marche	84,48	25,32	0,19	3,17	16,00	10,33	63,86	203,35
Lazio	76,50	22,67	2,82	12,87	8,46	4,50	76,01	203,83
Abruzzo	107,20	6,15	26,24	3,16	15,16	2,36	13,14	173,42
Molise	228,65	8,02	76,38	6,02	17,86	14,70	24,31	375,95
Campania	130,04	7,59	21,17	1,21	15,98	4,60	40,68	221,28
Puglia	72,00	19,19	7,96	5,37	18,91	20,87	40,93	185,24
Basilicata	174,41	26,06	34,55	20,95	32,14	37,70	164,59	490,39
Calabria	124,06	17,24	0,00	20,17	109,73	26,34	45,63	343,17
Italia RSO	87,28	31,20	19,06	13,08	14,25	9,56	51,80	226,23

* Elaborazione SOSE

SOSE ATTIVITÀ DI ANALISI: LE SPESE NELLE DIVERSE RSO

SPESA TOTALE DELLE REGIONI NELLE DIVERSE FUNZIONI- EURO PER ABITANTE (2015)



Regioni RSO da Nord a Sud

- Altre funzioni residuali - Spesa totale da regione per abitante (2015)
- Sostegno attività economiche - Spesa totale da regione per abitante (2015)
- Natura, opere e viabilità - Spesa totale da regione per abitante (2015)
- Settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido) - Spesa totale da regione per abitante (2015)
- Trasporto pubblico locale - Spesa totale da regione per abitante (2015)
- Istruzione orientamento e formazione professionale - Spesa totale da regione per abitante (2015)
- Affari generali- Spesa totale da regione per abitante (2015)

* Elaborazione SOSE



ATTIVITÀ DI ANALISI:
CONFRONTO DELLE SPESE
CON IL LIVELLO DEI SERVIZI
NELLE DIVERSE RSO

www.sose.it

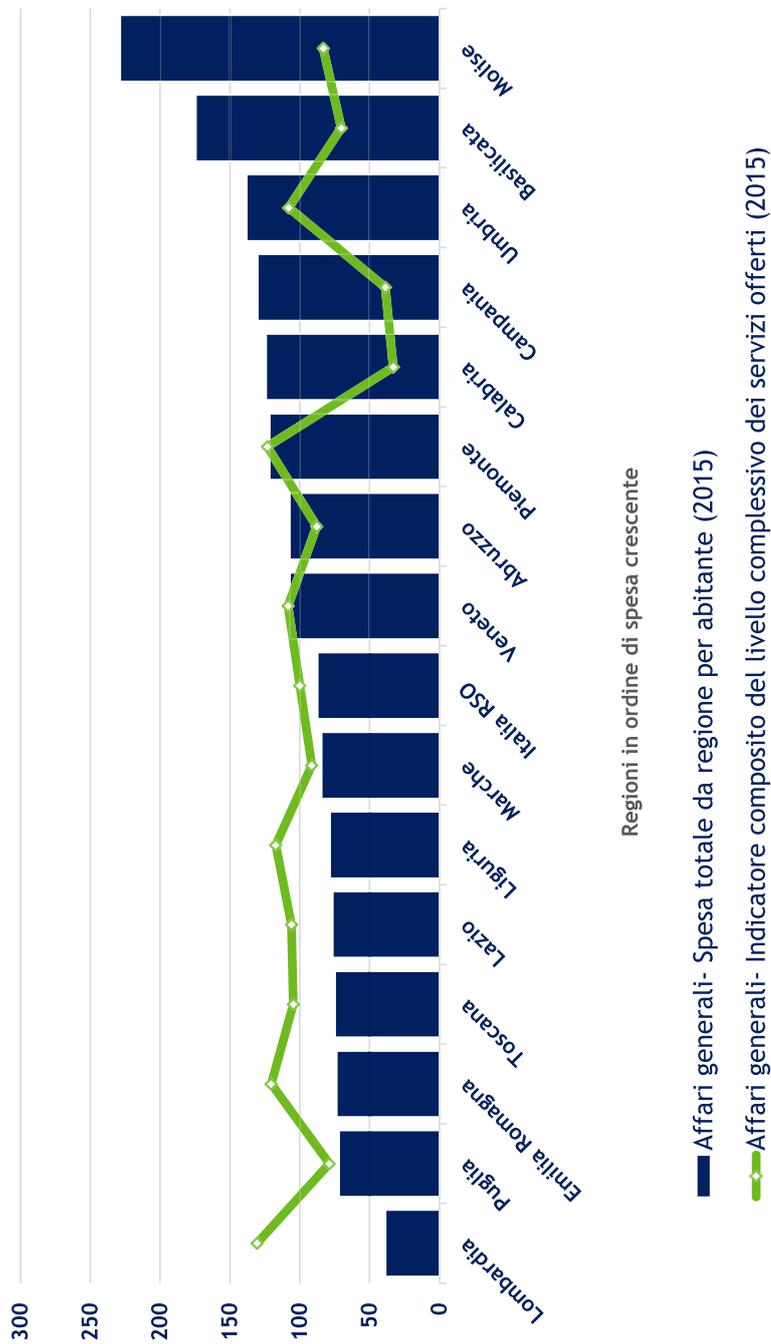
LIVELLO DEI SERVIZI OFFERTI PER ABITANTE A LIVELLO REGIONALE - ANNO 2015

Regioni	Affari generali	Istruzione orientamento e formazione professionale	Trasporto pubblico locale				Settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido)			
	Indicatore composito del livello complessivo dei servizi offerti	Indicatore composito del livello complessivo dei servizi offerti	Passeggeri trasportati	di cui solo regione	Km equivalenti	di cui solo regione	Totale utenti	di cui solo regione	Totale utenti equivalenti	di cui solo regione
Piemonte	123,20	36,67	85,34	2,46	64,61	1,86	203,98	0,62	204,83	0,62
Lombardia	130,65	30,29	138,74	33,33	68,77	16,52	134,27	23,94	141,83	25,29
Veneto	108,43	27,81	89,32	0,00	55,89	0,00	237,32	12,43	233,44	12,23
Liguria	117,29	24,25	194,02	3,34	65,89	1,13	165,02	31,05	180,65	33,99
Emilia Romagna	120,47	46,95	72,10	1,98	51,99	1,43	233,49	3,31	240,18	3,41
Toscana	104,59	33,60	72,48	4,87	73,25	4,92	139,05	9,86	147,95	10,49
Umbria	107,96	42,47	48,48	0,00	67,32	0,00	159,25	2,21	151,85	2,11
Marche	91,47	45,73	36,58	0,06	44,23	0,08	176,57	3,89	210,24	4,64
Lazio	106,00	29,21	181,78	1,87	78,38	0,80	130,85	10,84	148,32	12,29
Abruzzo	87,87	34,90	38,53	6,09	65,85	10,40	128,68	5,41	143,00	6,01
Molise	83,17	33,05	34,61	11,78	89,51	30,47	134,01	12,04	151,03	13,57
Campania	38,75	32,77	52,30	7,27	38,64	5,37	60,91	1,44	66,60	1,57
Puglia	78,91	35,10	28,99	1,65	49,01	2,78	128,45	9,18	151,77	10,84
Basilicata	70,25	29,35	32,24	5,13	92,45	14,70	80,92	19,45	85,88	20,64
Calabria	33,06	12,17	21,86	0,00	51,17	0,00	48,36	23,05	50,86	24,24
Italia RSO	100,00	32,74	93,49	8,76	60,97	5,42	148,41	12,68	157,27	13,44

* Elaborazione SOSE

SOSE
ATTIVITÀ DI ANALISI: CONFRONTO DELLE SPESE CON IL LIVELLO DEI SERVIZI NELLE DIVERSE RSO

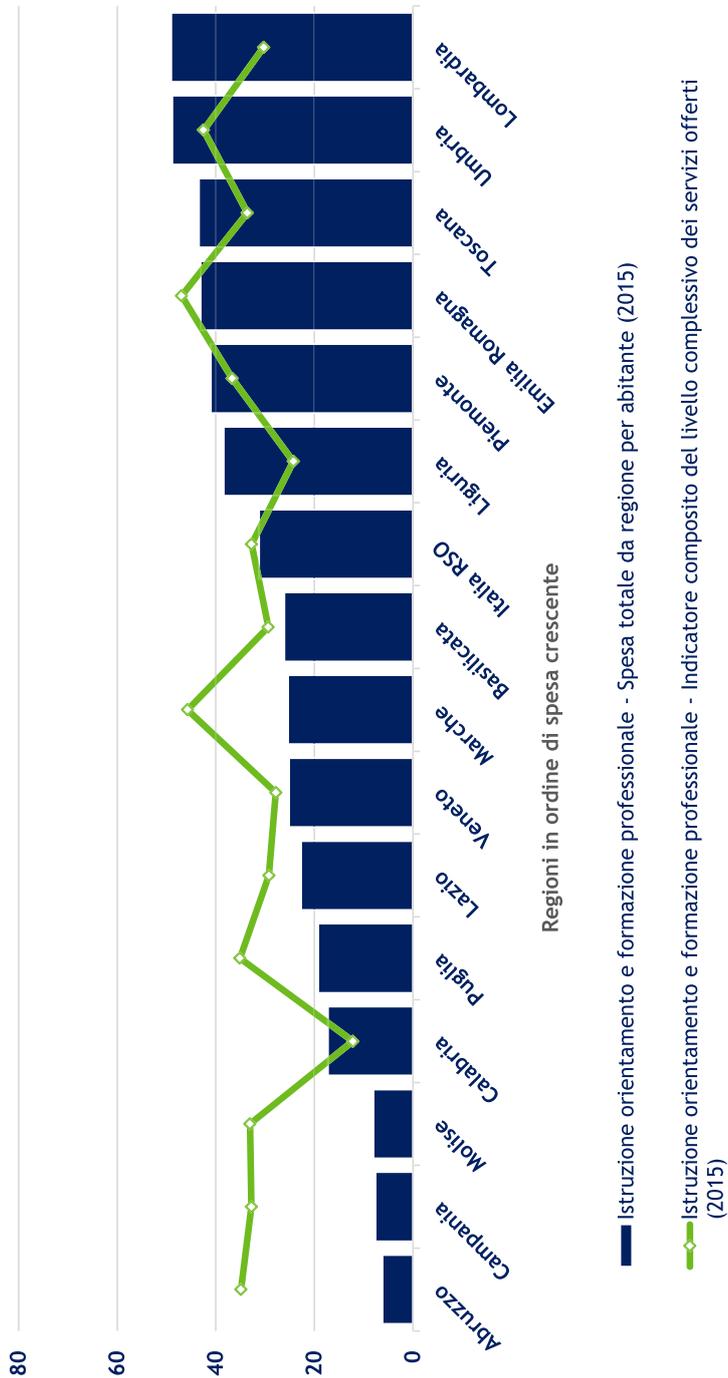
SPESA DELL'ENTE REGIONE E LIVELLO DEI SERVIZI OFFERTI PER ABITANTE DELLA FUNZIONE AFFARI GENERALI - ANNO (2015)



* Elaborazioni SOSE

SOSE
ATTIVITÀ DI ANALISI: CONFRONTO DELLE SPESE CON IL LIVELLO DEI SERVIZI NELLE DIVERSE RSO

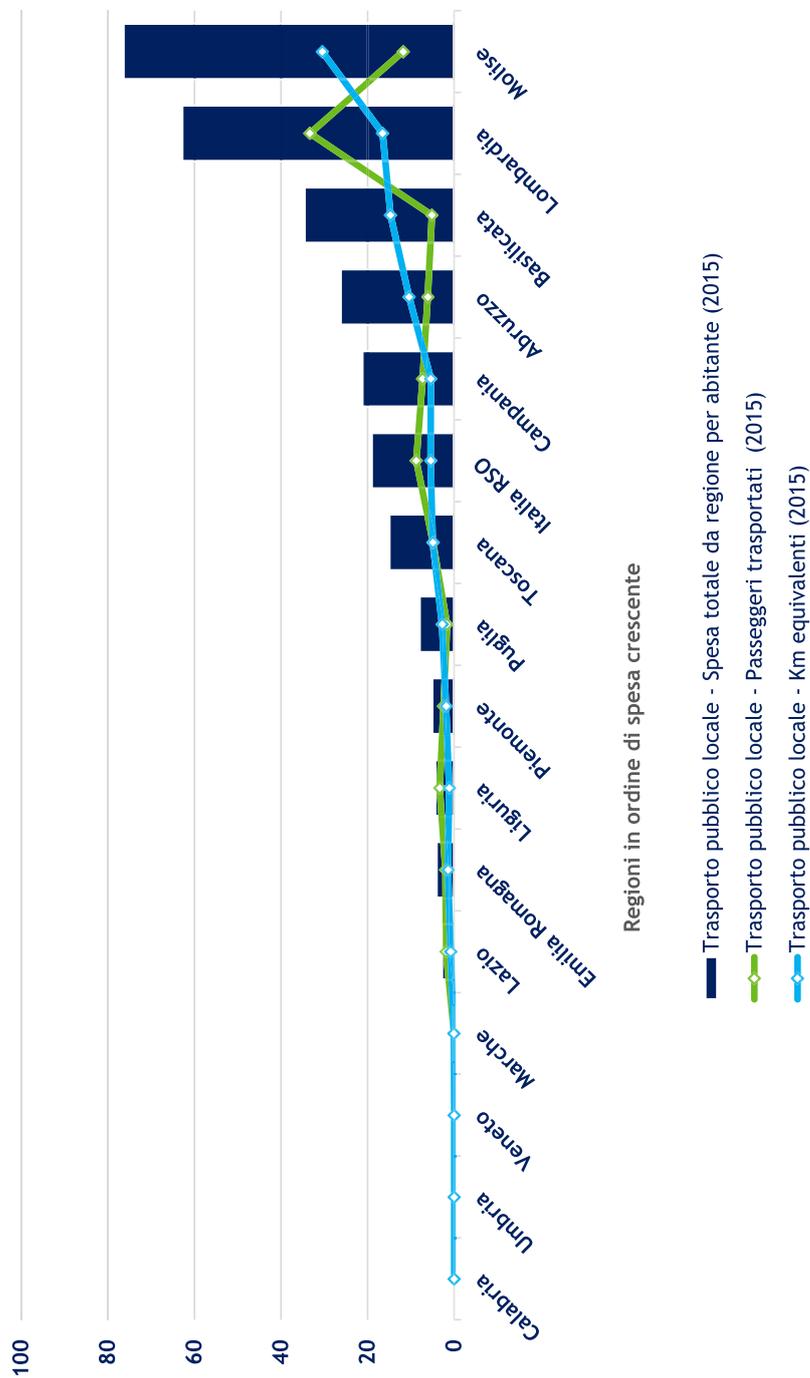
SPESA DELL'ENTE REGIONE E LIVELLO DEI SERVIZI OFFERTI PER ABITANTE DELLA FUNZIONE ISTRUZIONE, ORIENTAMENTO E FORMAZIONE PROFESSIONALE - ANNO (2015)



* Elaborazioni SOSE

SOSE
ATTIVITÀ DI ANALISI: CONFRONTO DELLE SPESE CON IL LIVELLO DEI SERVIZI NELLE DIVERSE RSO

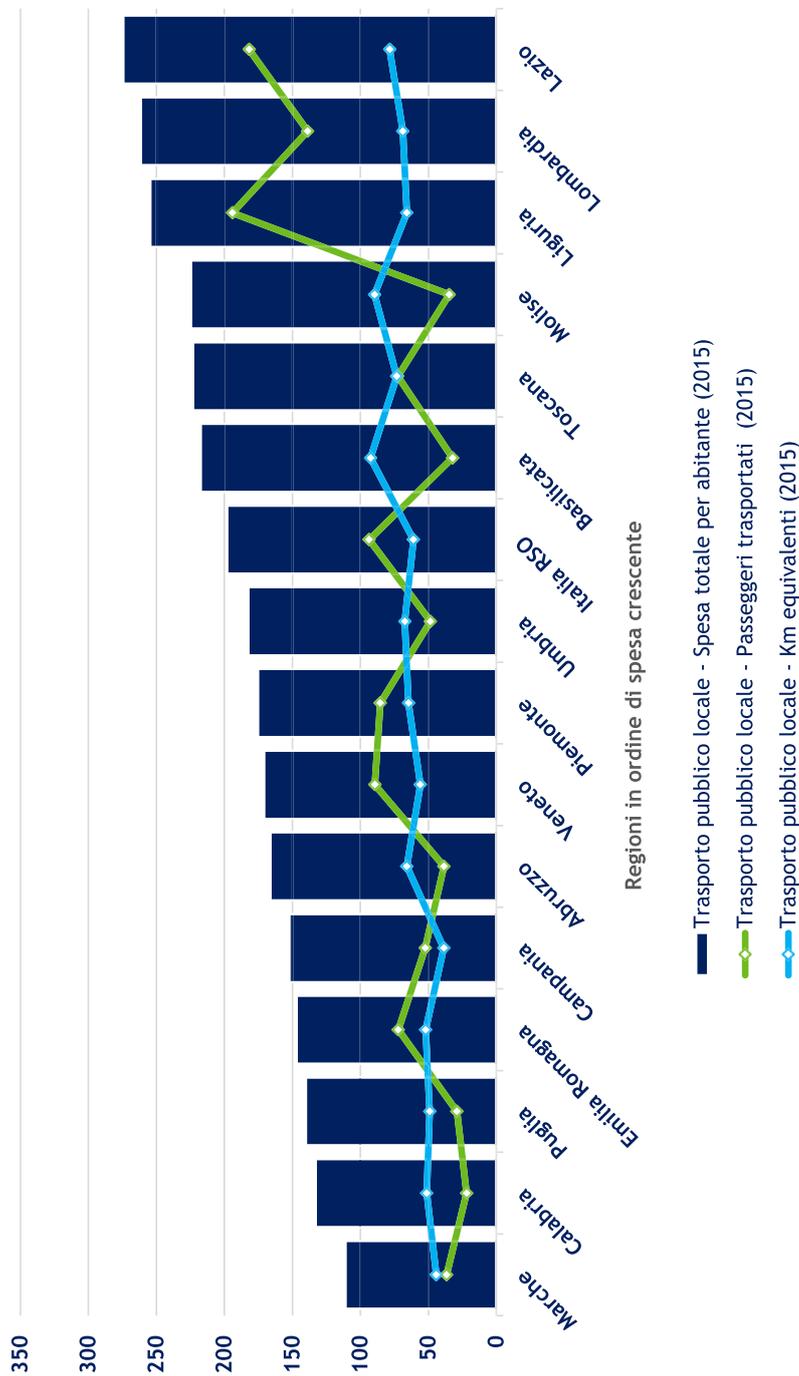
SPESA DELL'ENTE REGIONE E LIVELLO DEI SERVIZI OFFERTI PER ABITANTE DELLA FUNZIONE TRASPORTO PUBBLICO LOCALE - ANNO (2015)



* Elaborazioni SOSE

SOSE
ATTIVITÀ DI ANALISI: CONFRONTO DELLE SPESE CON IL LIVELLO DEI SERVIZI NELLE DIVERSE RSO

SPESA TOTALE DEGLI ENTI (COMPRESO IL FONDO TPL E I RICAVI DA BIGLIETTI) E LIVELLO DEI SERVIZI OFFERTI PER ABITANTE DELLA FUNZIONE TRASPORTO PUBBLICO - ANNO (2015)

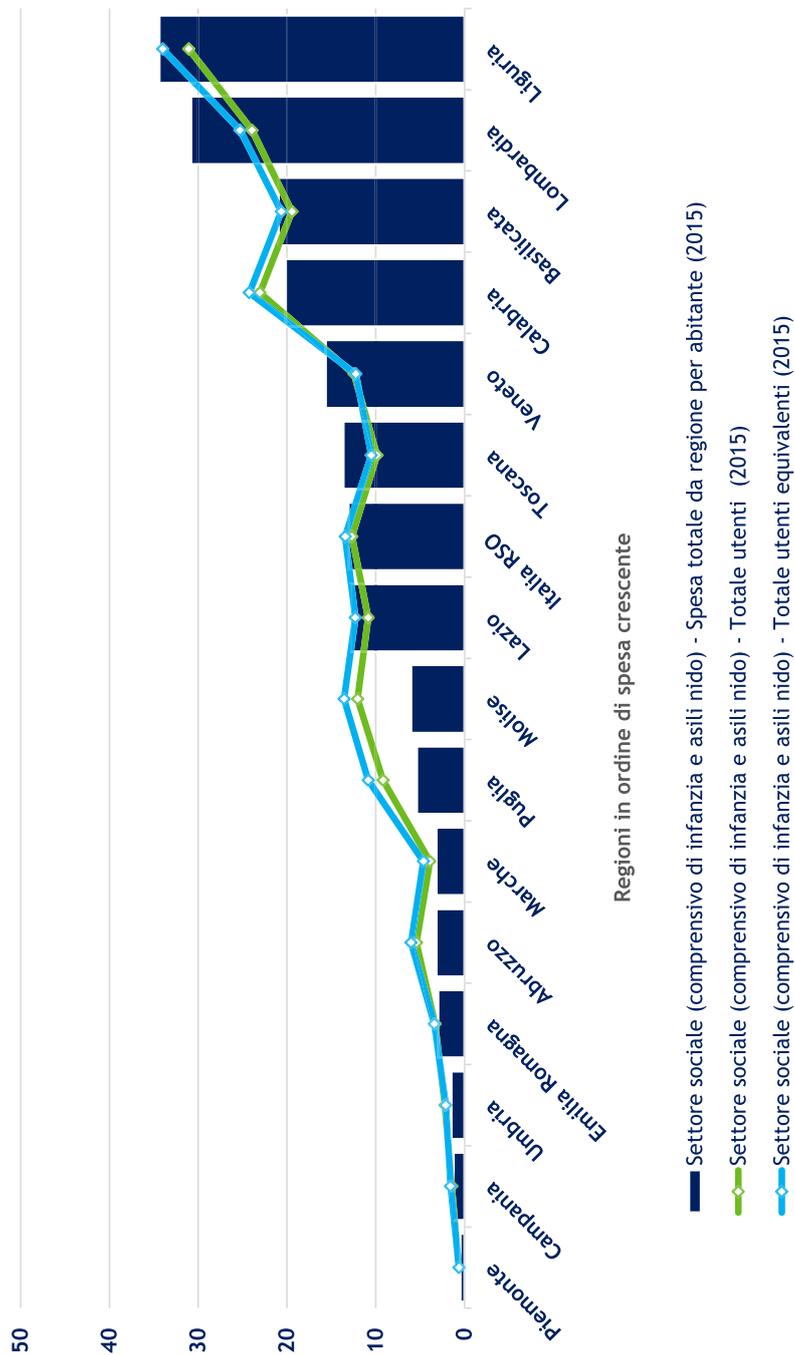


* Elaborazioni SOSE



ATTIVITÀ DI ANALISI: CONFRONTO DELLE SPESE CON IL LIVELLO DEI SERVIZI NELLE DIVERSE RSO

SPESA DELL'ENTE REGIONE E LIVELLO DEI SERVIZI OFFERTI PER ABITANTE DELLA FUNZIONE SETTORE SOCIALE (COMPRESIVO DI INFANZIA E ASILI NIDO) - ANNO (2015)



* Elaborazioni SOSE

SOSE
ATTIVITÀ DI ANALISI: CONFRONTO DELLE SPESE CON IL LIVELLO DEI SERVIZI NELLE DIVERSE RSO

SPESA TOTALE DEGLI ENTI (COMPRESO IL FONDO SSN E I TICKET UTENTI) E LIVELLO DEI SERVIZI OFFERTI PER ABITANTE DELLA FUNZIONE SETTORE SOCIALE (COMPRESIVO DI INFANZIA E ASILI NIDO) - ANNO (2015)



* Elaborazioni SOSE



LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI

www.sose.it

SOSE

FABBISOGNI STANDARD E LEP

Fabbisogni standard e livelli essenziali delle prestazioni sono due aspetti della stessa medaglia.

In presenza di un sistema con risorse limitate per poter garantire su tutto il territorio nazionale un livello uniforme dei servizi è necessario conoscere la spesa storica e il livello dei servizi offerti.





sose

in

Twitter @sosesocial

YouTube

Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. - Via Mentore Maggini 48/C - 00143 Roma

✉ info@pec.sose.it t. +39 06 508311 f. +39 06 50831301

www.sose.it

C.F. e P.IVA 05851091008

ALLEGATO 2

Memoria depositata dal Prof. Vincenzo Atella

Amministratore delegato e direttore generale di SOSE SpA



The image features a large photograph of a modern, multi-story glass skyscraper under a clear blue sky. The SOSE logo is visible in the top right corner of the image. A white text box is overlaid on the bottom left of the image, containing the title of the memorandum, the name and title of the author, and the date and location of the deposition.

Le spese e i servizi offerti nelle regioni a statuto ordinario e attività di determinazione dei costi e fabbisogni standard

Prof. Vincenzo Atella, CEO SOSE
Commissione parlamentare
per le questioni regionali

Roma, 30 maggio 2019



INDICE

1.	Presentazione di SOSE	4
2.	Resoconto delle attività di determinazione dei fabbisogni standard	6
3.	Analisi dei risultati in ambito fabbisogni comunali	9
4.	Spese sostenute dagli enti territoriali aggregate per regione	12
5.	Livello della spesa e livello dei servizi offerti	29
6.	Livelli essenziali delle prestazioni	34
7.	Conclusioni	35
8.	Appendice	36



Gentile Presidente On. Corda, On.li Senatori, On.li Deputati,

Grazie dell'invito e della possibilità di raccontarvi le attività che abbiamo svolto in questi anni relative alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard degli enti territoriali. Il focus della relazione sarà sulle Regioni a Statuto Ordinario (RSO) per le quali è iniziata l'analisi e la stima dei fabbisogni standard.

Nel corso dell'audizione vorrei trattare i seguenti argomenti:

1. presentazione di SOSE;
2. resoconto delle attività di determinazione dei fabbisogni standard;
3. analisi dei risultati in ambito fabbisogni comunali;
4. spese sostenute dagli enti territoriali aggregate per regione;
5. livello della spesa e livello dei servizi offerti;
6. livelli essenziali delle prestazioni.



1 PRESENTAZIONE DI SOSE

La SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico SPA è una società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'88% e dalla Banca d'Italia per il 12%.

È il partner metodologico del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'analisi strategica dei dati in materia tributaria e di economia d'impresa e nell'analisi della finanza pubblica. La sede è a Roma ed è operativa dal 1999, in SOSE lavorano 162 dipendenti.

Nel comparto della finanza pubblica l'attività principale di SOSE consiste nello studiare la realtà finanziaria e strutturale degli Enti Locali con lo scopo di fornire al decisore politico elementi utili per un'equa distribuzione delle risorse e per garantire servizi efficienti. Per l'attività di analisi si utilizzano, oltre alle banche dati già esistenti, le informazioni provenienti da appositi questionari inviati annualmente da SOSE ad ogni comune. Il team che si occupa della finanza pubblica è composto da 20 dipendenti.

Tale attività ha origine da:

- Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216 decreto attuativo della Legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale);
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190;
- Decreto Legislativo 6 maggio 2011, n. 68;
- Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50.

Va premesso che, la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard affidata a SOSE dalle norme citate in precedenza, riguarda gli enti territoriali delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO). A partire dallo scorso anno è iniziata l'attività di ricognizione dei dati allo scopo di stimare i fabbisogni standard anche per i comuni della Regione Sicilia. Le stesse norme prevedono che SOSE si avvalga della collaborazione scientifica di IFEL, UPI e CINSEDO nell'attività di determinazione dei fabbisogni dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni.



Il principale compito istituzionale affidato a SOSE, quindi, è quello di definire i modelli di calcolo dei costi e dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali (ad esclusione della sanità) degli enti territoriali delle RSO.

Il D.Lgs. 68/2011, inoltre, ha affidato a SOSE il compito di definire i livelli delle prestazioni effettivamente erogate dalle diverse RSO, ad esclusione della sanità, allo scopo di fornire al decisore politico gli elementi per poter definire i Livelli Essenziali delle Prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale così come previsto dalla lettera *m* dell'art. 117 della Costituzione.

Nel corso degli ultimi anni l'esperienza e le competenze di SOSE sono state riconosciute dalla Commissione Europea come best practice di cui avvalersi in attività di riforma degli assetti di finanza pubblica anche in altre realtà europee.

Grazie a questo riconoscimento SOSE sta ponendo le basi per accreditarsi sul panorama internazionale quale ente di studi e ricerca a supporto della Pubblica Amministrazione. Ad oggi SOSE fornisce assistenza tecnica al Governo Lituano nell'ambito del progetto "Municipal Debt Restructuring and Asset Management Facility" finanziato dal servizio di Structural Reform Support Service della Commissione Europea. Nel corso del 2018, inoltre, ha fornito una consulenza alla sede di Yerevan del Consiglio d'Europa nell'ambito del progetto denominato "Support to consolidating local democracy in Armenia". Infine, alcuni parlamentari francesi hanno dimostrato interesse per le metodologie sperimentate da SOSE nell'ambito della finanza pubblica. In tutti i Paesi le problematiche sembrano essere le stesse, ossia la necessità di individuare strumenti e metodologie che possano garantire un'equa distribuzione delle risorse nei territori.

Il lavoro e l'esperienza maturata nell'ambito dei fabbisogni standard e nella rilevazione dei livelli delle prestazioni effettivamente erogate nelle diverse RSO potrà essere utile alle attività per attuare nel modo adeguato quanto previsto dal terzo comma dell'Art. 116 comma 3 della Costituzione.



2 RESOCONTO DELLE ATTIVITÀ DI DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD

Facciamo una panoramica sull'attività di determinazione dei fabbisogni standard.

Cosa sono i fabbisogni standard?

I fabbisogni standard stimano statisticamente il fabbisogno finanziario di un ente in base alle caratteristiche territoriali, agli aspetti socio-demografici della popolazione residente e alle caratteristiche strutturali dell'offerta dei servizi. In altre parole rappresentano il livello di spesa necessario ad erogare in modo adeguato i servizi della funzione presa in esame.

A cosa servono i costi e i fabbisogni standard?

I fabbisogni standard sono uno strumento utile a:

- determinare un'equa redistribuzione delle risorse;
- valutare se le risorse stanziare, a favore degli enti siano sufficienti a garantire l'espletamento delle funzioni assegnate;
- monitorare il livello delle prestazioni effettivamente erogate;
- stabilire le risorse necessarie a garantire i servizi in modo efficiente;
- fornire al decisore politico tutti gli elementi utili a valutare la spesa necessaria per erogare i servizi obbligatori soggetti ai Livelli Essenziali delle Prestazioni, nonché dei servizi non obbligatori;
- confrontare le performance dei diversi enti utili a individuare esempi di *best practice*.

Ad esempio, analizzando il contesto nel quale operano i comuni italiani si è giunti all'identificazione degli elementi utili alla definizione dei diversi fabbisogni delle funzioni fondamentali (servizi complementari di istruzione pubblica, smaltimento rifiuti, servizi sociali comprensivi degli asili nido, funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, polizia locale, trasporto pubblico locale e servizi di pubblica utilità relativi alla viabilità e alla gestione del territorio).



I fabbisogni standard dei comuni variano per effetto di circa 70 variabili; in particolare, quelle che incidono maggiormente sono:

- numero di abitanti;
- composizione demografica;
- altimetria;
- superficie del comune e densità abitativa;
- numero di immobili;
- km di strade comunali;
- quantità dei servizi offerti;
- rischio sismico;
- presenze turistiche;
- economie e diseconomie di scala;
- indice di deprivazione socio-economica;
- classi climatiche;
- quantità di rifiuti prodotti;
- numero di scuole e loro caratteristiche (comunali o statali);
- costo del lavoro interno ed esterno;
- pendolari entranti;
- numero dei veicoli;
- prezzo dei carburanti.

Tali variabili consentono di cogliere i fattori che determinano una maggiore o minore spesa, per il singolo comune, per fornire un determinato servizio.

La stima dei fabbisogni standard, quindi, ha l'obiettivo di determinare un peso specifico per ogni ente, che tenga conto delle peculiarità dell'ente stesso e del contesto in cui è inserito.

L'attività di stima dei fabbisogni standard permette di ricavare una serie di dati ed indicatori molto utili. Attraverso l'analisi della spesa e del livello dei servizi offerti da ogni ente è possibile ricavare il costo storico e standard di ogni singolo servizio,



considerando anche le diverse tipologie di erogazione del servizio e gli strumenti che possono essere di ausilio al decisore politico per la definizione e l'attuazione delle proprie scelte legislative e gestionali.

Ad esempio, è possibile conoscere il costo del servizio per ogni bambino in un asilo nido o in una scuola per l'infanzia e il costo del servizio svolto con personale interno del comune o utilizzando una ditta esterna. Si tratta di informazioni fondamentali che permettono a un parlamentare o a un rappresentante di governo, nazionale o regionale, di sapere quante risorse sono necessarie a garantire una copertura minima su tutto il territorio per tale servizio.

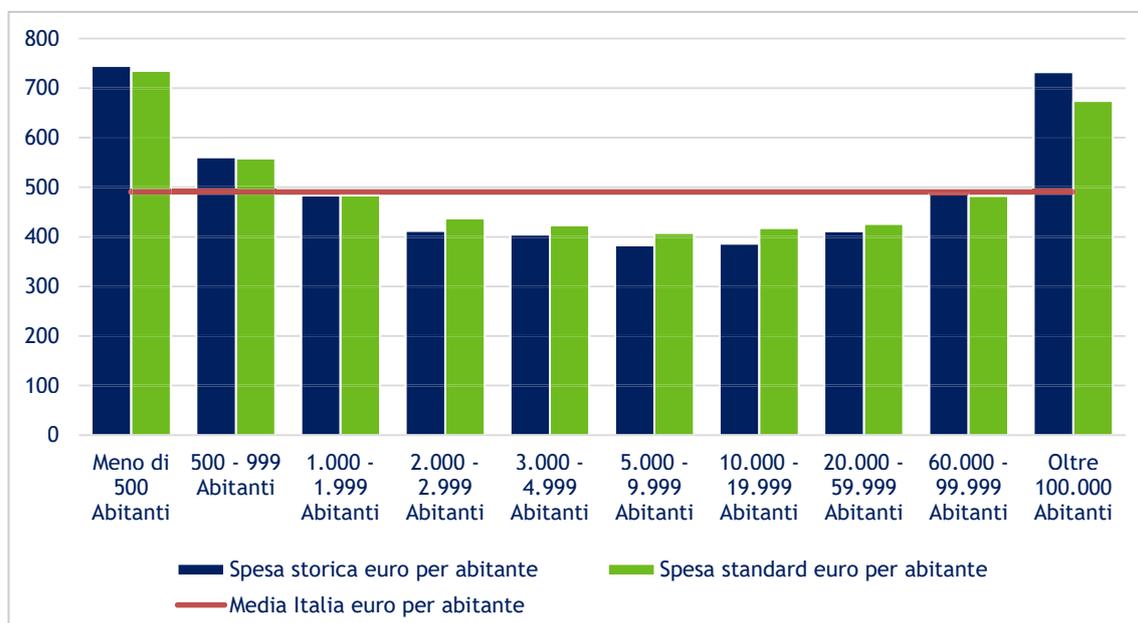
Oltre ad essere uno strumento per conoscere e per decidere, i fabbisogni standard sono uno strumento utile a garantire la trasparenza della spesa. Capire cosa succede nei nostri territori rispetto all'erogazione di alcuni servizi, verificare se alcuni enti spendono bene o male le risorse, valutando anche i servizi offerti, è molto importante. Tutti i dati raccolti attraverso i questionari e i dati relativi ai fabbisogni e ai diversi indicatori sono stati fin dall'inizio pubblicati sul portale www.opencivitas.it gestito da SOSE e MEF.



3 ANALISI DEI RISULTATI AMBITO FABBISOGNI COMUNALI

Se si analizzano i dati della spesa storica e della spesa standard dei comuni aggregati per fascia di abitanti è evidente la classica curva ad U dove i comuni di piccole dimensioni e di grandi dimensioni mostrano una spesa storica e una spesa standard, per abitante, superiore alla media nazionale (Grafico 1). Le economie e diseconomie di scala, sommate alle diverse esigenze delle grandi città rispetto ai comuni medio piccoli sono elementi considerati nella stima dei fabbisogni standard e quindi della spesa standard. Al contrario, se venisse applicata ai comuni una ripartizione delle risorse sulla base della spesa media, invece dei fabbisogni, si otterrebbe come risultato la penalizzazione dei piccoli e grandi comuni a vantaggio dei comuni medi che si troverebbero con un surplus di risorse senza averne la reale necessità.

Grafico 1: Confronto spesa storica e spesa standard dei comuni - funzioni fondamentali al netto del servizio rifiuti aggregati per fascia di abitanti



Fonte: SOSE - OpenCivitas.it annualità 2016

Nella Tabella 1 e nel relativo Grafico 2 sono riportati i dati aggregati per regione relativi alla spesa storica e alla spesa standard, per abitante, delle funzioni fondamentali dei



comuni, ad esclusione del servizio rifiuti che risulta neutrale dal punto di vista perequativo.

In particolare, l'applicazione dei fabbisogni standard determina il riconoscimento:

- di una spesa standard superiore alla spesa storica nei comuni delle regioni Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Umbria, Molise, Puglia, Campania, Basilicata e Calabria;
- di una spesa standard inferiore alla spesa storica nei comuni delle regioni Lombardia, Liguria, Toscana, Lazio, Abruzzo.

Tabella 1: Confronto spesa storica e spesa standard dei comuni - funzioni fondamentali al netto del servizio rifiuti - aggregati per regione

Comuni aggregati per regioni	Spesa storica euro per abitante	Spesa standard euro per abitante
<i>Piemonte</i>	476,88	500,16
<i>Lombardia</i>	520,55	499,11
<i>Veneto</i>	427,12	460,21
<i>Liguria</i>	623,66	566,49
<i>Emilia Romagna</i>	547,69	547,92
<i>Toscana</i>	534,56	520,25
<i>Umbria</i>	431,14	487,21
<i>Marche</i>	474,89	503,04
<i>Lazio</i>	649,76	591,50
<i>Abruzzo</i>	465,37	453,82
<i>Molise</i>	357,25	461,71
<i>Campania</i>	378,71	399,87
<i>Puglia</i>	378,44	410,99
<i>Basilicata</i>	442,87	468,24
<i>Calabria</i>	383,03	411,11
ITALIA RSO	490,49	490,49

Fonte: SOSE - OpenCivitas.it annualità 2016



Grafico 2: Confronto spesa storica e spesa standard dei comuni - funzioni fondamentali al netto del servizio rifiuti - aggregati per regione



Fonte: SOSE - OpenCivitas.it annualità 2016



4 SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI TERRITORIALI AGGREGATE PER REGIONE

Il Decreto Legge 24 aprile 2017, n. 50, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 95 del 24 aprile 2017 - supplemento ordinario e convertito in legge con modificazioni dalla Legge 21 giugno 2017, n. 96 (pubblicata in G.U. n. 144 del 23 giugno 2017, S.O. n.31), affida a SOSE, in collaborazione con ISTAT e avvalendosi del supporto di CINSEDO, il compito di stimare i fabbisogni standard delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO) nelle materie trattate dalle regioni ad esclusione della sanità. Tali funzioni, enunciate nel D. Lgs. 68/2011 riguardano:

- gli affari generali (Affari generali);
- l'istruzione, orientamento e formazione professionale (Istruzione);
- il trasporto pubblico locale (TPL);
- l'assistenza sociale e le relative strutture (Sociale);
- altri servizi residuali classificati in - natura, opere e viabilità - sostegno alle attività economiche e altre funzioni residuali.

Nell'ambito di tale incarico, SOSE ha svolto, in via preliminare, un'attività di analisi utile all'individuazione della spesa storica corrente di riferimento e del livello dei servizi offerti dalle RSO nell'ambito delle materie sopra elencate. Per quanto riguarda, invece, la successiva fase di stima si sta attendendo di ricevere alcuni indirizzi, utili per determinare il fabbisogno standard, da parte della neo nominata Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS). Dall'analisi della spesa delle RSO per le funzioni diverse dalla sanità e degli Enti Locali è stato possibile definire, per i diversi ambiti regionali delle 15 RSO, un quadro completo della spesa degli enti territoriali.

Nella Tabella 2 sono riportate, in valore assoluto e in valore procapite, le spese sostenute dagli enti territoriali delle RSO nell'anno 2015 per l'erogazione delle diverse funzioni svolte. Tale spesa ammonta, per il totale funzioni, a circa 151,8 miliardi di euro (3.021,07 euro per abitante). Inoltre, nella tabella 2 viene illustrato il dettaglio relativo ai soggetti finanziatori: la spesa totale finanziata di ogni funzione è suddivisa nella quota parte a carico delle regioni, delle province e città metropolitane, dei comuni, dei cittadini (ricavi da biglietti e ticket SSN), del Servizio Sanitario Nazionale e del fondo nazionale trasporti.



Tabella 2: Spesa storica di riferimento per funzione fondamentale e soggetto finanziatore - Media RSO - Euro (2015)

Funzioni	Spesa totale (euro per abitante)	- di cui finanziata							da f. do nazionale trasporti
		da regione	da province e CM	da comuni	da ricavi da biglietti, utenti dei servizi sociali e ticket SSN	da SSN			
Affari generali	15.784.886.838 (306,04)	4.501.526.133 (87,28)	1.159.597.117 (22,48)	10.123.763.588 (196,28)					
Orientamento e formazione professionale	1.609.137.217 (31,20)	1.609.137.217 (31,20)							
Trasporto pubblico locale	10.209.616.360 (197,95)	983.200.794 (19,06)		1.041.195.447 (20,19)	3.261.198.832 (63,23)			4.924.021.287 (95,47)	
Settore sociale (comprensivi di infanzia e asili nido)	7.893.882.393 (153,05)	674.615.909 (13,08)		5.421.366.389 (105,11)	695.526.323 (13,49)			1.102.373.772 (21,37)	
Sanità	94.847.395.000 (1.838,94)	3.686.880.799 (71,48)			1.241.095.000 (24,06)			89.919.419.201 (1.743,39)	
Istruzione (servizi complementari)	4.692.310.370 (90,98)		559.268.046 (10,84)	3.353.668.932 (65,02)					
Ambiente, territorio, viabilità e trasporto privato	6.045.576.654 (117,21)	734.942.063 (14,25)	1.069.128.675 (20,73)	4.241.505.916 (82,24)					
Rifiuti	8.898.258.355 (172,52)			8.898.258.355 (172,52)					
Polizia locale	2.672.294.158 (51,81)			2.672.294.158 (51,81)					
Sostegno alle attività economiche	493.047.987 (9,56)	493.047.987 (9,56)							
Altre funzioni residuali regioni	2.671.688.852 (51,80)	2.671.688.852 (51,80)							
TOTALE FUNZIONI	151.818.094.184 (3.021,07)	15.355.039.754 (297,71)	2.787.993.838 (54,05)	35.752.052.785 (693,18)	5.977.193.547 (115,89)	91.021.792.973 (1.764,77)	4.924.021.287 (95,47)		

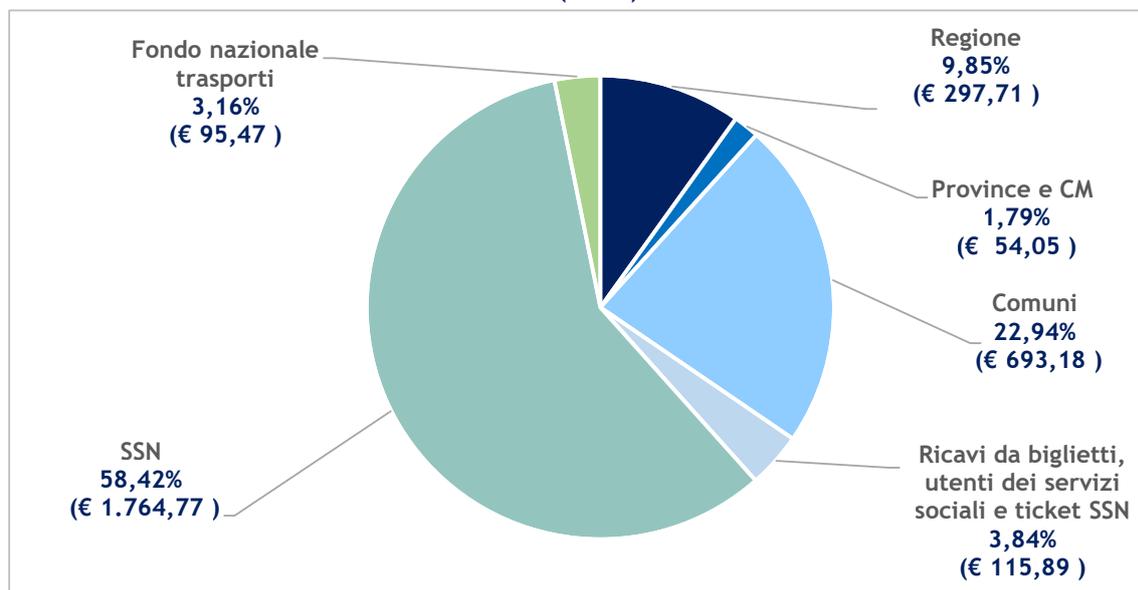
Elaborazioni SOSE



Si precisa che, nelle analisi preliminari, è stata considerata anche la spesa relativa alla Sanità¹ allo scopo di poter definire il quadro complessivo considerando che alcune regioni destinano una parte del fondo sanitario nazionale per finanziare il settore sociale.

Il Grafico 3 illustra la composizione della spesa per soggetto finanziatore. Nel grafico si nota immediatamente come il SSN ha finanziato il 58,42% delle spese pari a circa 1.765 euro abitante, i cittadini (con i ticket sanitari e i biglietti relativi al TPL) hanno finanziato il 3,84% delle spese pari a circa 116 euro per abitante, il fondo nazionale trasporti ha finanziato il 3,16% delle spese pari a circa 95 euro per abitante, i comuni hanno finanziato il 22,94% delle spese pari a circa 693 euro abitante, le regioni hanno finanziato il 9,85% delle spese pari a circa 298 euro per abitante e le province insieme alle città metropolitane hanno finanziato il 1,79% delle spese pari a circa 54 euro per abitante.

Grafico 3: Composizione spesa per soggetto finanziatore - Media RSO - Euro per abitante (2015)



Elaborazioni SOSE

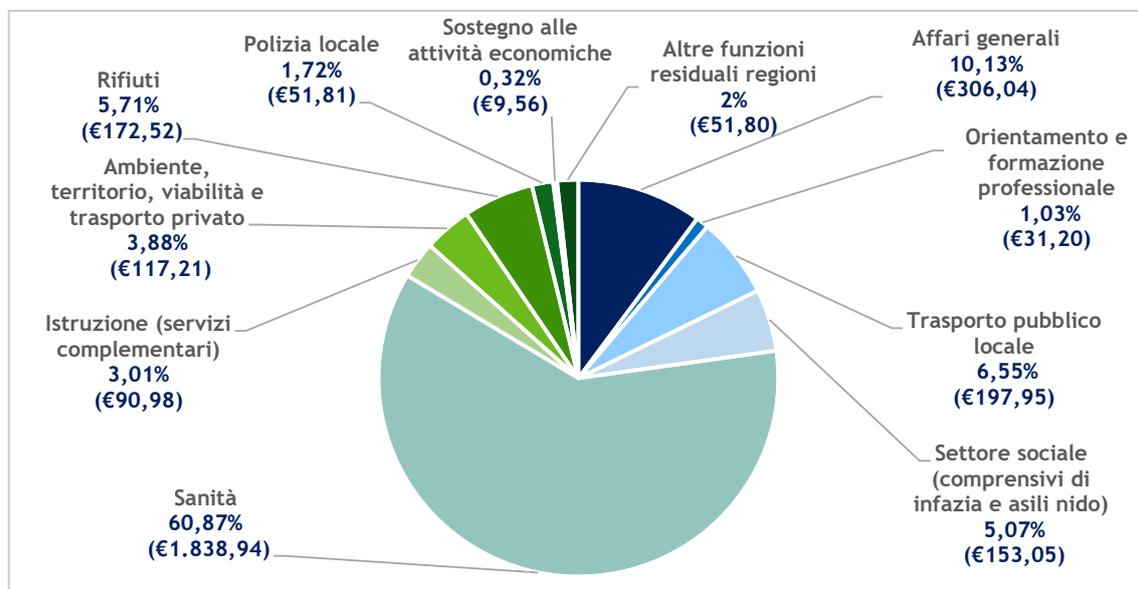
¹ La spesa sanitaria è stata desunta partendo dalla spesa per consumi finali ISTAT delle amministrazioni pubbliche aggiungendo la compartecipazione per prestazioni sanitarie (ticket) desunta dal Ministero della Salute. Il Fondo sanitario nazionale è desunto dal riparto tra le regioni delle disponibilità finanziarie per il servizio sanitario nazionale (tabella A colonna 7, totale indistinto + quota di riequilibrio ante mobilità) del 2015.



Analizzando la spesa dell'annualità 2015, relativa a tutte le funzioni svolte dagli enti territoriali delle RSO, possiamo vedere (Grafico 4) come la Sanità è la funzione che assorbe più risorse: circa 94,8 mld di euro (1.838,94 euro per abitante), pari al 60,87% della spesa complessiva. Seguono le altre funzioni quali: gli Affari generali con il 10,13% delle risorse complessive pari a una spesa di circa 15,8 mld (306,04 euro per abitante), il Trasporto Pubblico Locale (TPL) che complessivamente assorbe il 6,55% pari a circa 10,2 mld (197,95 euro per abitante), il servizio asporto e smaltimento rifiuti con il 5,71% della spesa complessiva pari a circa 8,8 mld (172,52 euro per abitante), il settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido) assorbe, invece, circa 7,9 mld (153,05 euro per abitante) pari al 5,07% della spesa complessiva. Vi sono poi le funzioni legate alla gestione dell'ambiente, del territorio, della viabilità e del trasporto privato che complessivamente assorbono circa 6 mld di euro (117,12 euro per abitante), pari al 3,88% della spesa complessiva, i servizi complementari dell'istruzione con il 3,01% della spesa complessiva, assorbono complessivamente circa 4,7 mld (90,98 euro per abitante) e la polizia locale che assorbe complessivamente circa 2,7 mld, l'1,72% della spesa complessiva, pari a 51,81 euro abitante. Infine, vi sono una serie di attività importanti, ma con un'incidenza di spesa marginale come l'orientamento professionale, il sostegno economico alle imprese e altre funzioni residuali. Tali funzioni assorbono complessivamente circa 4,8 mld di euro, pari al 3,35% della spesa complessiva (circa 93 euro per abitante).

**Grafico 4: Composizione spesa per funzione - Media RSO - Euro per abitante (2015)**

Elaborazioni SOSE



Il dettaglio regionale della spesa per abitante distinta per soggetto finanziatore è illustrato nella Tabella 3 e nel relativo Grafico 5 sempre con riferimento all'annualità 2015. Come si può vedere nella tabella sottostante la spesa media delle regioni RSO complessiva di tutte le funzioni è pari a circa 3.021 euro per abitante.

Dall'analisi dei diversi territori regionali, emerge che la spesa più alta è in Liguria con circa 3.509 euro per abitante seguita dal Lazio con circa 3.352 euro per abitante, invece, la spesa complessiva più bassa si riscontra in Puglia e Campania, rispettivamente con 2.806 e 2.727 euro per abitante.

Se si analizza il dettaglio delle spese per soggetto finanziatore, e in particolare quelle relative al fondo sanitario, la Liguria si conferma la regione con la più alta spesa per abitante (1.869 euro per abitante) e la Campania la regione con il finanziamento sanitario più basso (1.705 euro per abitante). Invece, il territorio con il finanziamento dal fondo nazionale trasporti più alto è la Basilicata con 133 euro per abitante e il territorio con il livello più basso è quello marchigiano con 69 euro per abitante.

Per quanto concerne la spesa finanziata dai cittadini attraverso i ticket sanitari e i biglietti del TPL il territorio con la maggiore spesa è la regione Toscana con circa 159 euro per



abitante, mentre il territorio che registra minori incassi è la Calabria con circa 42 euro per abitante.

Infine, se analizziamo le spese finanziate dalla regione, si può notare che la regione con la spesa pro capite più alta è la Basilicata con 584 euro per abitante, mentre la regione con la spesa pro capite più bassa è stata l'Abruzzo con 188 euro per abitante.

La regione che registra una spesa finanziata da province e città metropolitane più alta è il Molise con circa 79 euro per abitante, mentre la spesa più bassa si registra nelle province della Campania (compresa la città metropolitana di Napoli) con circa 42 euro per abitante. Infine, dall'analisi delle spese dei comuni si riscontra, mediamente, una spesa più alta nei comuni laziali pari a 963 euro abitante e una spesa più bassa nei comuni pugliesi con 554 euro per abitante.



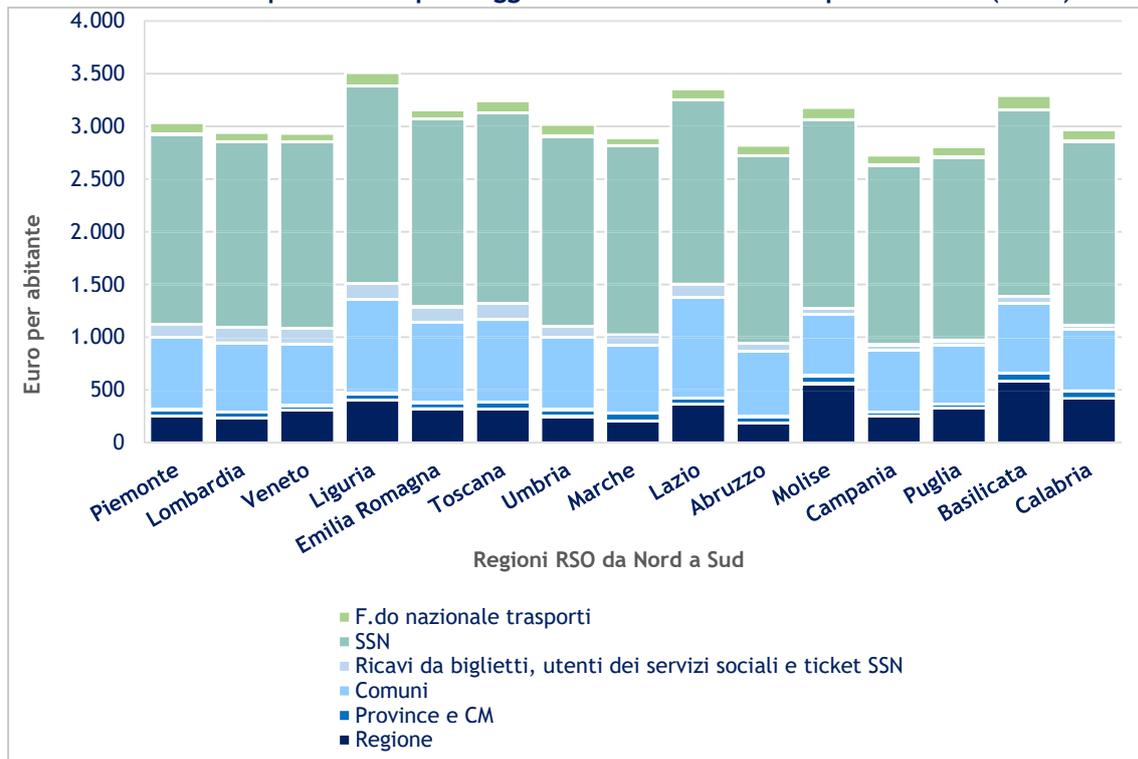
Tabella 3: Spesa storica di riferimento per soggetto finanziatore e regione - Euro per abitante (2015)

Regioni	Regione	Province e CM	Comuni	Ricavi da biglietti, utenti dei servizi sociali e ticket SSN	SSN	F.do nazionale trasporti	Totale
Piemonte	255,37	57,02	689,21	121,73	1.802,98	109,64	3.035,95
Lombardia	237,06	52,21	658,10	151,03	1.757,42	85,43	2.941,25
Veneto	306,93	43,72	585,44	150,99	1.763,03	82,74	2.932,85
Liguria	401,45	63,94	894,52	152,57	1.868,68	127,37	3.508,54
Emilia Romagna	323,56	54,88	763,60	145,82	1.784,04	81,67	3.153,57
Toscana	319,79	68,17	777,54	159,48	1.802,03	115,98	3.242,98
Umbria	246,61	67,89	683,85	102,10	1.804,99	111,93	3.017,36
Marche	209,18	68,84	641,86	104,83	1.795,40	69,05	2.889,16
Lazio	363,33	56,70	963,10	123,73	1.747,88	97,54	3.352,28
Abruzzo	188,39	59,04	620,31	74,65	1.779,38	99,65	2.821,42
Molise	558,30	79,42	579,73	56,54	1.793,53	111,80	3.179,31
Campania	250,13	41,96	585,95	51,05	1.704,64	93,07	2.726,80
Puglia	326,99	42,61	553,78	44,62	1.740,76	97,54	2.806,31
Basilicata	584,53	75,27	664,65	61,59	1.774,56	132,68	3.293,29
Calabria	419,76	66,24	589,36	41,88	1.742,67	106,77	2.966,69
ITALIA RSO	297,71	54,05	693,18	115,89	1.764,77	95,47	3.021,07

Elaborazioni SOSE



Grafico 5: Spesa totale per soggetto finanziatore - Euro per abitante (2015)



Elaborazioni SOSE



Il dettaglio regionale della spesa per abitante distinta per funzione fondamentale è illustrato nella Tabella 4 e nel relativo Grafico 6, i dati riportati si riferiscono sempre all'annualità 2015.

Ad esempio, per la funzione degli Affari generali, si può notare che il territorio con la spesa più alta è il Molise con 491 euro per abitante, mentre quello con la spesa più bassa è il territorio della regione Lombardia con 244 euro per abitante. Mentre per il trasporto pubblico il territorio dove si spende di più è il Lazio con 274 euro per abitante, quello dove si spende di meno sono le Marche con 111 euro per abitante. Da ultimo, se si analizza il settore sociale, compresi gli asili nido, il territorio regionale dove la spesa risulta più alta è il Veneto con 298 euro per abitante, mentre il territorio con la spesa più bassa è la Calabria con 42 euro per abitante.

Si rimanda alla Tabella sottostante per il dettaglio relativo alle altre funzioni.



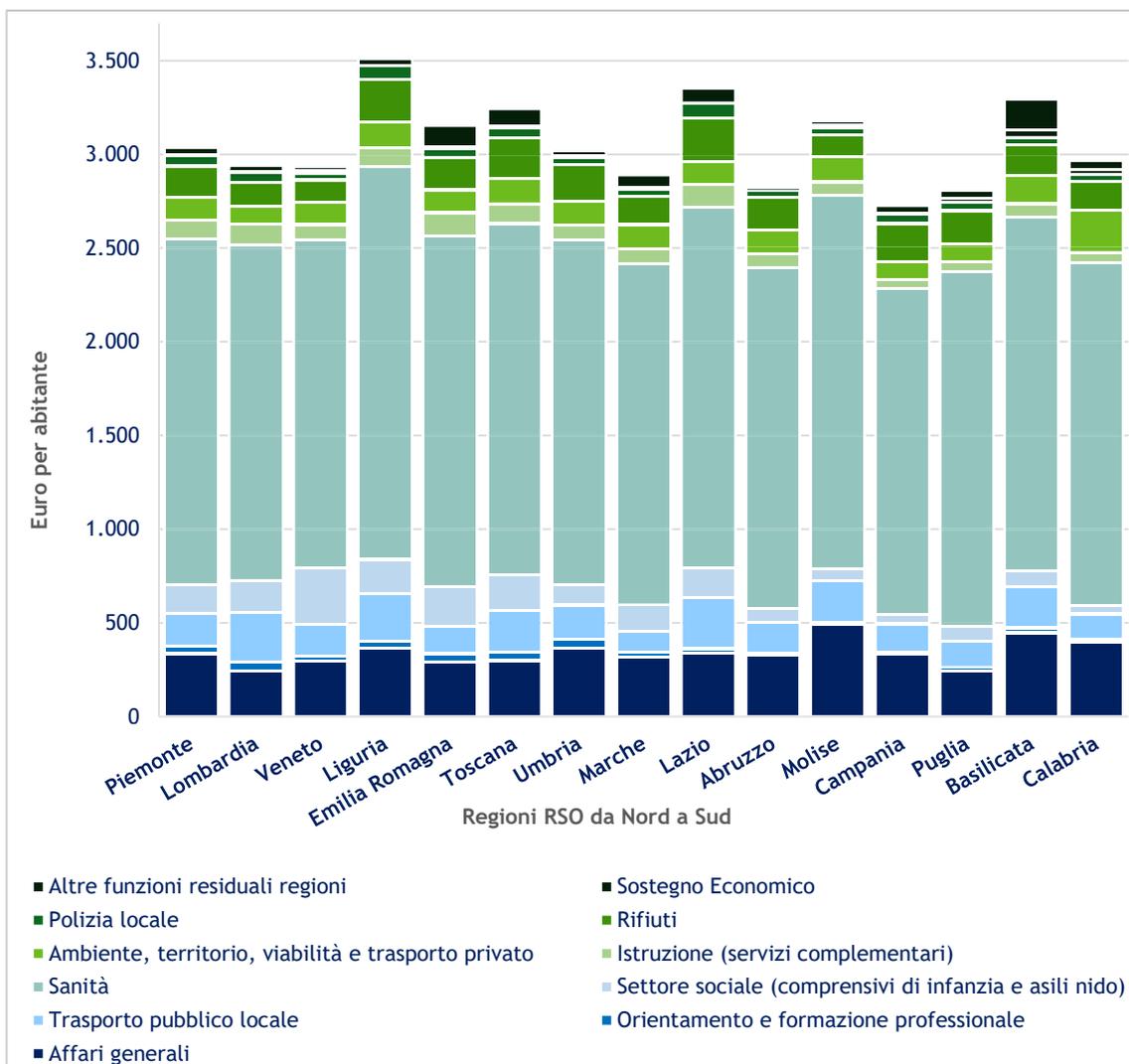
Tabella 4: Spesa storica di riferimento per funzione fondamentale e regione - Euro per abitante (2015)

Regioni	Affari generali	Orientamento e formazione professionale	Trasporto pubblico locale	Settore sociale (comprensivi di infanzia e asili nido)	Sanità	Istruzione (servizi compl.ri)	Ambiente, territorio, viabilità e trasporto privato	Rifiuti	Polizia locale	Sostegno alle attività economiche	Altre funzioni residuali regioni	Totale funzioni
Piemonte	336,06	41,00	175,24	149,19	1.849,07	98,75	119,37	169,52	52,77	7,07	37,92	3.035,95
Lombardia	244,02	49,07	261,28	172,65	1.790,92	108,66	95,52	127,62	52,65	7,83	31,04	2.941,25
Veneto	296,42	25,11	170,72	298,71	1.754,73	79,34	118,51	119,98	36,74	10,91	21,66	2.932,85
Liguria	362,97	38,41	254,40	182,63	2.097,53	97,27	140,73	225,87	72,07	4,51	32,14	3.508,54
Emilia Romagna	292,91	43,07	146,75	210,22	1.872,89	123,69	121,85	170,81	46,20	12,20	112,98	3.153,57
Toscana	298,67	43,38	222,76	192,33	1.873,24	106,62	132,19	218,68	54,68	6,84	93,58	3.242,98
Umbria	363,60	48,82	182,32	106,60	1.842,35	78,22	129,13	193,29	41,79	7,50	23,74	3.017,36
Marche	316,98	25,32	110,92	143,56	1.819,12	80,59	128,93	151,59	37,95	10,33	63,86	2.889,16
Lazio	339,07	22,67	274,41	155,33	1.927,22	119,63	121,74	231,75	79,95	4,50	76,01	3.352,28
Abruzzo	329,81	6,15	166,13	75,22	1.819,60	70,63	130,62	170,66	37,08	2,36	13,14	2.821,42
Molise	490,82	8,02	224,38	67,05	1.992,05	70,89	134,25	116,72	36,11	14,70	24,31	3.179,31
Campania	334,68	7,59	152,27	51,15	1.737,52	50,32	94,80	201,59	51,59	4,60	40,68	2.726,80
Puglia	244,80	19,19	140,06	75,19	1.894,58	52,55	94,83	179,15	44,17	20,87	40,93	2.806,31
Basilicata	446,99	26,06	217,33	87,15	1.886,81	72,78	151,22	161,42	41,24	37,70	164,59	3.293,29
Calabria	397,70	17,24	132,75	42,31	1.832,57	55,18	224,53	155,07	37,37	26,34	45,63	2.966,69
ITALIA RSO	306,04	31,20	197,95	153,05	1.838,94	90,98	117,21	172,52	51,81	9,56	51,80	3.021,07

Elaborazioni SOSE



Grafico 6: Spesa totale per funzione fondamentale - Euro per abitante (2015)



Elaborazioni Sose



Rispetto al perimetro di spesa per funzione fondamentale e soggetto finanziatore delineato nella Tabella 2, nel prospetto che segue (Tabella 5) viene proposto il dettaglio relativo all'ente regione per le funzioni definite dalla norma di competenza regionale.

Analizzando la spesa relativa a tutte le funzioni svolte dalle regioni delle RSO, possiamo vedere (Grafico 8) come gli Affari generali assorbono il 38,58% della spesa complessiva, circa 4,5 mld di euro (87,28 euro per abitante). Seguono le altre funzioni residuali con il 22,90% delle risorse complessive pari a una spesa di circa 2,7 mld (51,80 euro per abitante), il Trasporto Pubblico Locale (TPL) che complessivamente assorbe l'8,43% pari a circa 0,98 mld (19,06 euro per abitante), i servizi residuali afferenti alla natura, opere e viabilità il 6,30% della spesa complessiva pari a circa 0,7 mld (14,25 euro per abitante), il settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido) assorbe, invece, circa 0,67 mld (13,08 euro per abitante) pari al 5,78% della spesa complessiva, vi sono poi le funzioni residuali legate al sostegno delle attività economiche che complessivamente assorbono circa 0,49 mld di euro (9,56 euro per abitante), pari al 4,23% della spesa complessiva.

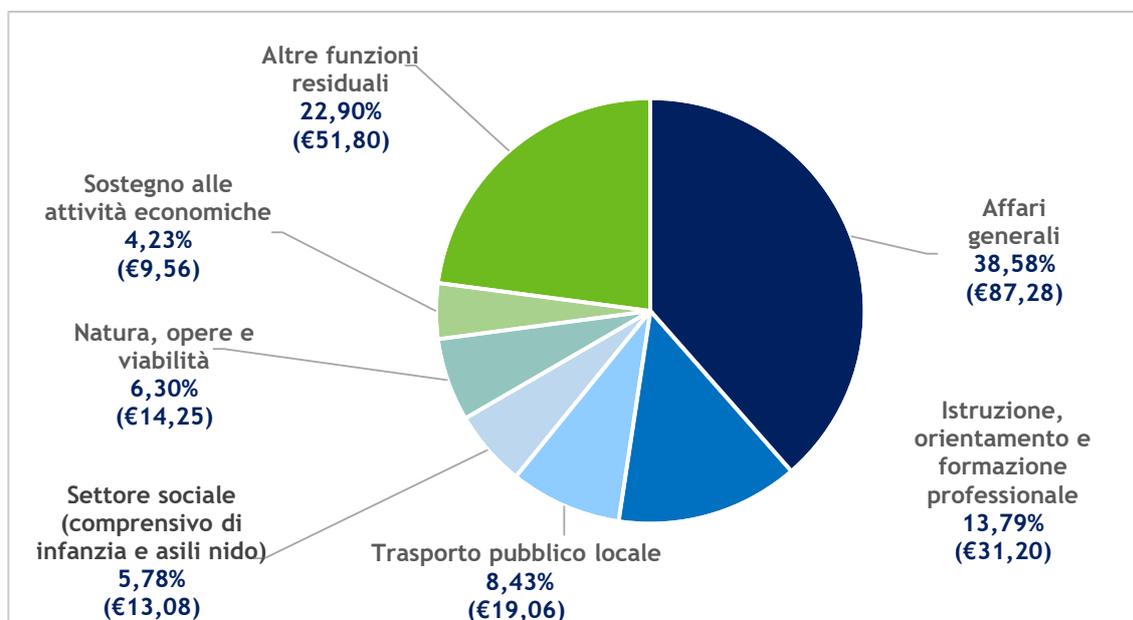
Tabella 5: Spesa storica di riferimento per funzione - Media RSO (2015)

<i>Funzioni</i>	<i>Spesa finanziata da regione</i>
<i>Affari generali</i>	4.501.526.133 (87,28)
<i>Istruzione, orientamento e formazione professionale</i>	1.609.137.217 (31,20)
<i>Trasporto pubblico locale</i>	983.200.794 (19,06)
<i>Settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido)</i>	674.615.909 (13,08)
<i>Natura, opere e viabilità</i>	734.942.063 (14,25)
<i>Sostegno alle attività economiche</i>	493.047.987 (9,56)
<i>Altre funzioni residuali regioni</i>	2.671.688.852 (51,80)
TOTALE FUNZIONI	11.668.158.955 (226,23)

Elaborazioni SOSE



Grafico 8: Composizione della spesa regionale per funzione - Media RSO (2015)



Elaborazioni SOSE

Il dettaglio regionale della spesa per abitante distinta per funzione fondamentale è illustrato nella Tabella 6 e nel relativo Grafico 9, i dati riportati si riferiscono sempre all'annualità 2015. Per quanto riguarda la spesa complessiva di tutte le funzioni, possiamo notare come le regioni del nord, ad eccezione dell'Emilia Romagna, presentino una spesa al di sotto della media nazionale RSO (226 euro per abitante). Nelle regioni del sud, invece troviamo regioni come la Basilicata, il Molise e la Calabria che sostengono le spese più alte, rispettivamente 490, 376, e 343 euro per abitante.

Per la funzione degli Affari generali, si può notare che il territorio con la spesa più alta è il Molise con 229 euro per abitante, mentre quello con la spesa più bassa è il territorio della regione Lombardia con 39 euro per abitante.

Nella funzione di istruzione, orientamento e formazione professionale la spesa più elevata è sostenuta nella regione Lombardia (49 euro per abitante), invece, quella minore in Abruzzo (6 euro per abitante).



Per quanto riguarda il trasporto pubblico, il territorio dove si spende di più è il Molise con 76 euro per abitante, invece in Veneto, Umbria e Calabria la spesa è pari a zero.

Se si analizza il settore sociale, compresa l'infanzia e gli asili nido, il territorio regionale dove la spesa risulta più alta è la Liguria con 34 euro per abitante, mentre il territorio con la spesa più bassa è il Piemonte con meno di un euro per abitante.

Per quanto riguarda gli interventi relativi a natura, opere e viabilità, in Calabria si registra la spesa per abitante più elevata, pari a circa 110 euro, invece in Lombardia quella minore pari a 3 euro per abitante.

Infine, in Basilicata si registra la spesa più alta relativa agli interventi per il sostegno delle attività economiche e le altre funzioni residuali delle regioni pari rispettivamente a 38 e 165 euro per abitante e in Abruzzo quella minore pari a 2 e 13 euro per abitante.



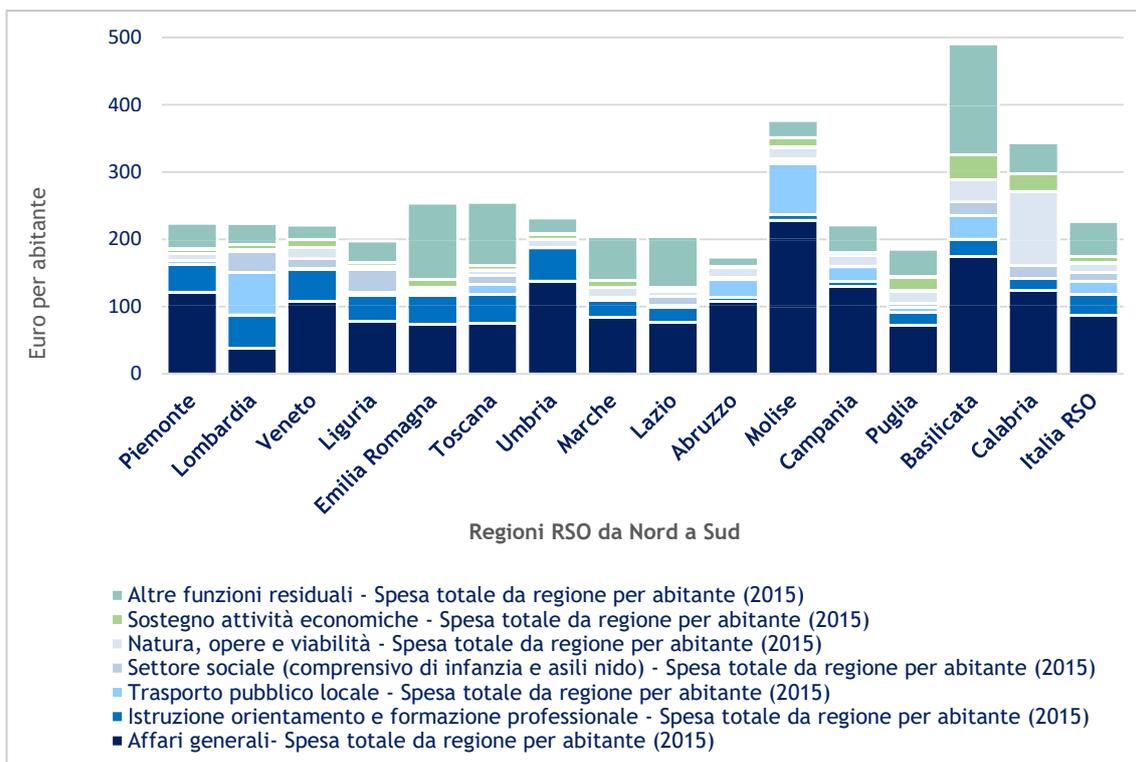
Tabella 6: Spesa totale della regione - Euro per abitante (2015)

Regioni	Affari generali	Istruzione, orientamento e formazione professionale	Trasporto pubblico locale	Settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido)	Natura, opere e viabilità	Sostegno alle attività economiche	Altre funzioni residuali	Totale funzioni
Piemonte	121,75	41,00	5,04	0,45	10,55	7,07	37,92	223,79
Lombardia	38,58	49,07	62,76	30,79	3,17	7,83	31,04	223,23
Veneto	107,10	48,82	0,00	15,65	16,64	10,91	21,66	220,77
Liguria	78,45	38,41	4,37	34,36	5,04	4,51	32,14	197,28
Emilia Romagna	73,65	43,07	4,03	2,98	4,73	12,20	112,98	253,65
Toscana	74,78	43,38	14,98	13,64	7,68	6,84	93,58	254,88
Umbria	137,96	48,82	0,00	1,48	12,13	7,50	23,74	231,63
Marche	84,48	25,32	0,19	3,17	16,00	10,33	63,86	203,35
Lazio	76,50	22,67	2,82	12,87	8,46	4,50	76,01	203,83
Abruzzo	107,20	6,15	26,24	3,16	15,16	2,36	13,14	173,42
Molise	228,65	8,02	76,38	6,02	17,86	14,70	24,31	375,95
Campania	130,04	7,59	21,17	1,21	15,98	4,60	40,68	221,28
Puglia	72,00	19,19	7,96	5,37	18,91	20,87	40,93	185,24
Basilicata	174,41	26,06	34,55	20,95	32,14	37,70	164,59	490,39
Calabria	124,06	17,24	0,00	20,17	109,73	26,34	45,63	343,17
Italia RSO	87,28	31,20	19,06	13,08	14,25	9,56	51,80	226,23

Elaborazioni SOSE



Grafico 9: Spesa totale della regione - Euro per abitante (2015)



Elaborazioni SOSE

Per quanto concerne i servizi residuali delle amministrazioni regionali (Tabella 7), questi sono stati classificati in tre macroaree di intervento afferenti la Natura, opere e viabilità, il Sostegno alle attività economiche e le Altre funzioni residuali. Per quest'ultima funzione, in particolare, della spesa corrente considerata nella Tabella 5, circa il 34% deriva dalle voci del bilancio COPAFF trasferimenti alle amministrazioni centrali e imposte e tasse.



Tabella 7: Dettaglio relativo ai servizi residuali - Euro (2015)

Macroaree di intervento	Spesa corrente al netto degli oneri straordinari della gestione corrente	di cui trasferimenti ad amministrazioni centrali + imposte e tasse
A) Altre funzioni Residuali di cui:	2.671.688.852,18 (51,8)	911.952.015,13 (17,68)
- Spese non attribuite	988.887.722,75 (19,17)	830.080.508,76 (16,09)
- Lavoro	425.575.276,20 (8,25)	51.821.608,95 (1,00)
- Organizzazione della cultura e relative strutture	300.203.023,42 (5,82)	3.513.414,46 (0,07)
- Interventi non ripartibili a favore della finanza locale e Previdenza sociale	292.123.255,69 (5,66)	24.867.165,03 (0,48)
- Acquedotti, fognature e altre opere igieniche	191.509.535,14 (3,71)	305.610,66 (0,01)
- Edilizia abitativa	158.364.548,42 (3,07)	4.494,19 (0,00)
- Sport e tempo libero	149.375.777,80 (2,9)	851.549,72 (0,02)
- Industria e fonti di energia	67.644.205,03 (1,31)	120.297,93 (0,01)
- Sviluppo dell'economia montana	47.052.832,92 (0,91)	70.000,00 (0,00)
- Ricerca scientifica	26.128.761,94 (0,51)	150.612,01 (0,00)
- Urbanistica	13.663.979,85 (0,26)	128.032,40 (0,00)
- Polizia Amministrativa e Servizi Antincendi	6.088.039,63 (0,12)	38.487,13 (0,00)
- Acque minerali, termali, cave, torbiere ed altre attività estrattive	5.071.893,39 (0,1)	233,89 (0,00)
B) Natura, opere e viabilità di cui:	734.942.063,27 (14,25)	33.382.243,19 (0,65)
- Protezione della natura, beni ambientali, parchi e riserve	456.418.315,70 (8,85)	28.162.825,28 (0,55)
- Foreste	115.568.104,16 (2,24)	4.697.735,20 (0,09)
- Opere pubbliche non considerate negli altri settori	95.444.428,60 (1,85)	129.124,79 (0,00)
- Viabilità	40.543.787,41 (0,79)	238.232,97 (0,00)
- Caccia e pesca	26.967.427,40 (0,52)	154.324,95 (0,00)
C) Sostegno attività economiche di cui:	493.047.987,10 (9,56)	5.323.809,00 (0,10)
- Agricoltura e zootecnia	337.797.451,08 (6,55)	4.406.386,86 (0,09)
- Turismo e industria alberghiera	113.519.465,26 (2,2)	718.993,91 (0,01)
- Fiere, mercati, commercio interno	30.551.467,13 (0,59)	198.428,23 (0,01)
- Artigianato	11.179.603,63 (0,22)	



5 LIVELLO DI SPESA E LIVELLO DEI SERVIZI

Per definire il fabbisogno standard è necessario valutare la spesa storica e i fattori che possono determinare le differenze di spesa tra i diversi enti in base alle caratteristiche territoriali, agli aspetti socio-demografici della popolazione residente e alle caratteristiche strutturali dell'offerta dei servizi.

Per poter valutare correttamente la spesa di un determinato ente è necessario confrontarla con la quantità dei servizi offerti. Nel caso delle regioni vi sono enti che spendono poco per svolgere una determinata funzione/servizio e enti che spendono molto; pertanto la spesa deve essere confrontata con il livello dei servizi offerti.

Oltre a valutare il livello della spesa e il livello dei servizi offerti, nel momento in cui si procederà alla standardizzazione dei servizi si dovrà tener conto se le eventuali maggiori spese e i maggiori servizi verranno finanziati dallo sforzo fiscale dell'ente o dalle risorse standard (capacità fiscale standard).

Nella Tabella 8 è illustrato il dettaglio regionale relativo al livello dei servizi offerti da ogni singola regione. Per quanto riguarda l'indicatore composito del livello dei servizi offerti degli Affari generali è la Lombardia a presentare il più alto livello (131) contro la Calabria che presenta un livello pari a 33. Invece, nella funzione di Istruzione, orientamento e formazione professionale l'indicatore composito del livello dei servizi offerti è pari a 47 in Emilia Romagna e 12 in Calabria. Nel trasporto pubblico locale gli indicatori dei servizi offerti sono i passeggeri trasportati equivalenti e i km percorsi equivalenti, i primi sono pari a 33 per abitante in Lombardia, i secondi pari a 30 per abitante in Molise. Infine, nel settore sociale vi sono 31 utenti in Liguria.

Nelle pagine che seguono sono confrontate le spese procapite delle regioni con il livello per abitante dei servizi offerti per le funzioni: Affari Generali (Grafico 10), Istruzione, Orientamento e formazione Professionale (Grafico 11), Trasporto Pubblico Locale (Grafico 12 e Grafico 13) e Servizi Sociali compreso Asilo Nido e Infanzia (Grafico 14 e Grafico 15).



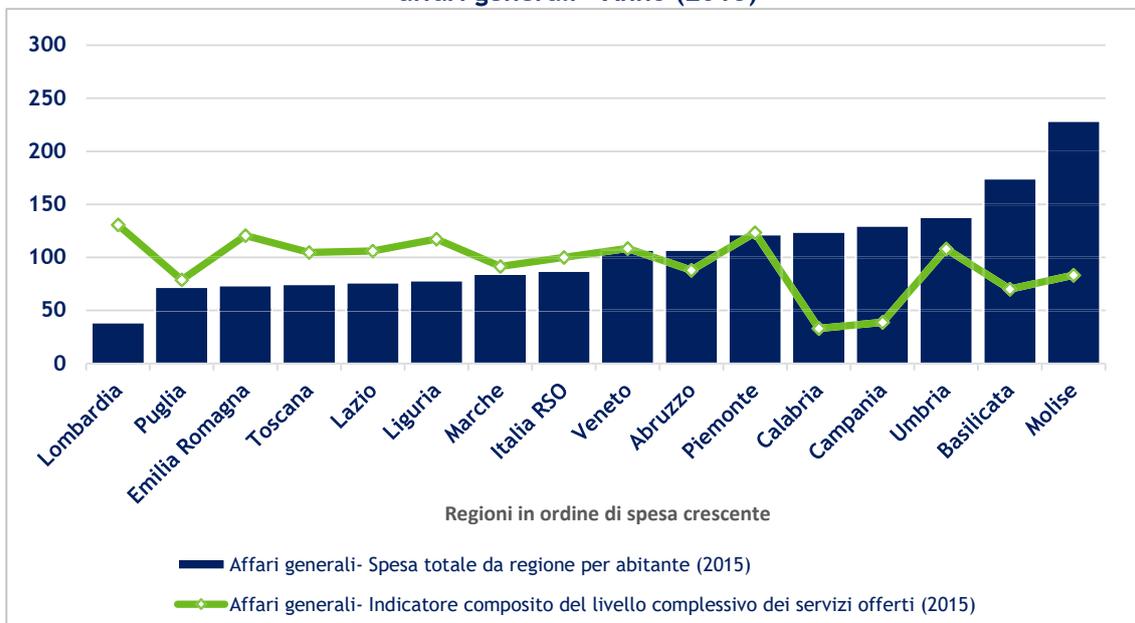
Tabella 8: Livello dei servizi offerti per abitante a livello regionale - Anno 2015

Regioni	Affari generali	Istruzione orientamento e formazione professionale	Trasporto pubblico locale				Settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido)			
	Indicatore composito del livello complessivo dei servizi offerti	Indicatore composito del livello complessivo dei servizi offerti	Passeggeri trasportati	di cui solo regione	Km percorsi equivalenti	di cui solo regione	Totale utenti	di cui solo regione	Totale utenti equivalenti	di cui solo regione
Piemonte	123,20	36,67	85,34	2,46	64,61	1,86	203,98	0,62	204,83	0,62
Lombardia	130,65	30,29	138,74	33,33	68,77	16,52	134,27	23,94	141,83	25,29
Veneto	108,43	27,81	89,32	0,00	55,89	0,00	237,32	12,43	233,44	12,23
Liguria	117,29	24,25	194,02	3,34	65,89	1,13	165,02	31,05	180,65	33,99
Emilia Romagna	120,47	46,95	72,10	1,98	51,99	1,43	233,49	3,31	240,18	3,41
Toscana	104,59	33,60	72,48	4,87	73,25	4,92	139,05	9,86	147,95	10,49
Umbria	107,96	42,47	48,48	0,00	67,32	0,00	159,25	2,21	151,85	2,11
Marche	91,47	45,73	36,58	0,06	44,23	0,08	176,57	3,89	210,24	4,64
Lazio	106,00	29,21	181,78	1,87	78,38	0,80	130,85	10,84	148,32	12,29
Abruzzo	87,87	34,90	38,53	6,09	65,85	10,40	128,68	5,41	143,00	6,01
Molise	83,17	33,05	34,61	11,78	89,51	30,47	134,01	12,04	151,03	13,57
Campania	38,75	32,77	52,30	7,27	38,64	5,37	60,91	1,44	66,60	1,57
Puglia	78,91	35,10	28,99	1,65	49,01	2,78	128,45	9,18	151,77	10,84
Basilicata	70,25	29,35	32,24	5,13	92,45	14,70	80,92	19,45	85,88	20,64
Calabria	33,06	12,17	21,86	0,00	51,17	0,00	48,36	23,05	50,86	24,24
Italia RSO	100,00	32,74	93,49	8,76	60,97	5,42	148,41	12,68	157,27	13,44

Elaborazioni SOSE

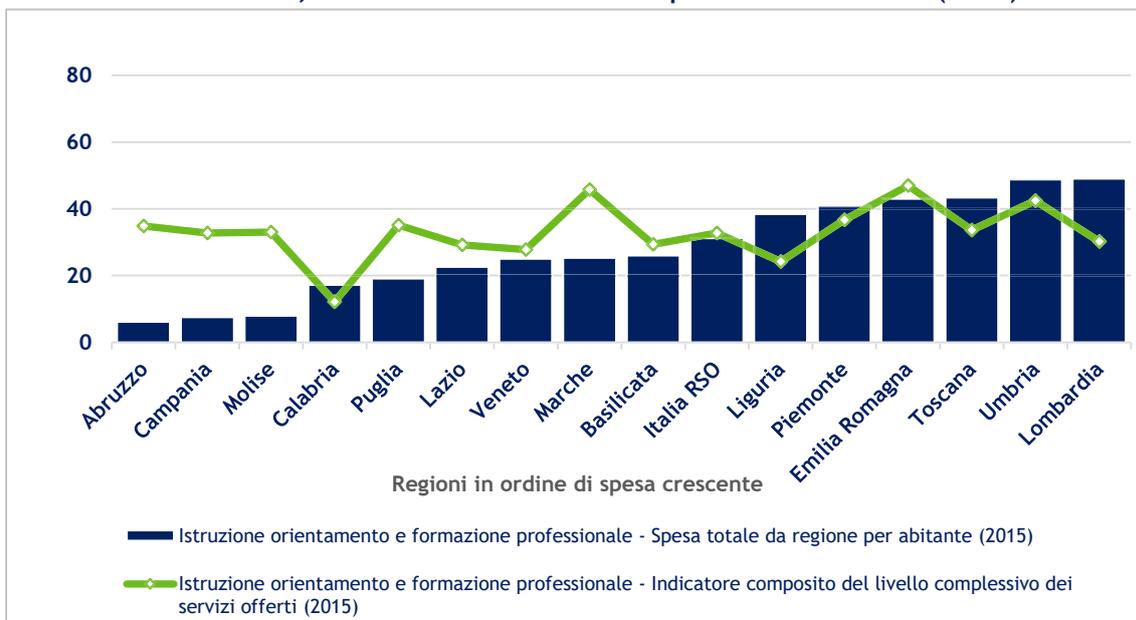


Grafico 10: Spesa dell'ente regione e livello dei servizi offerti per abitante della funzione affari generali - Anno (2015)



Elaborazioni Sose

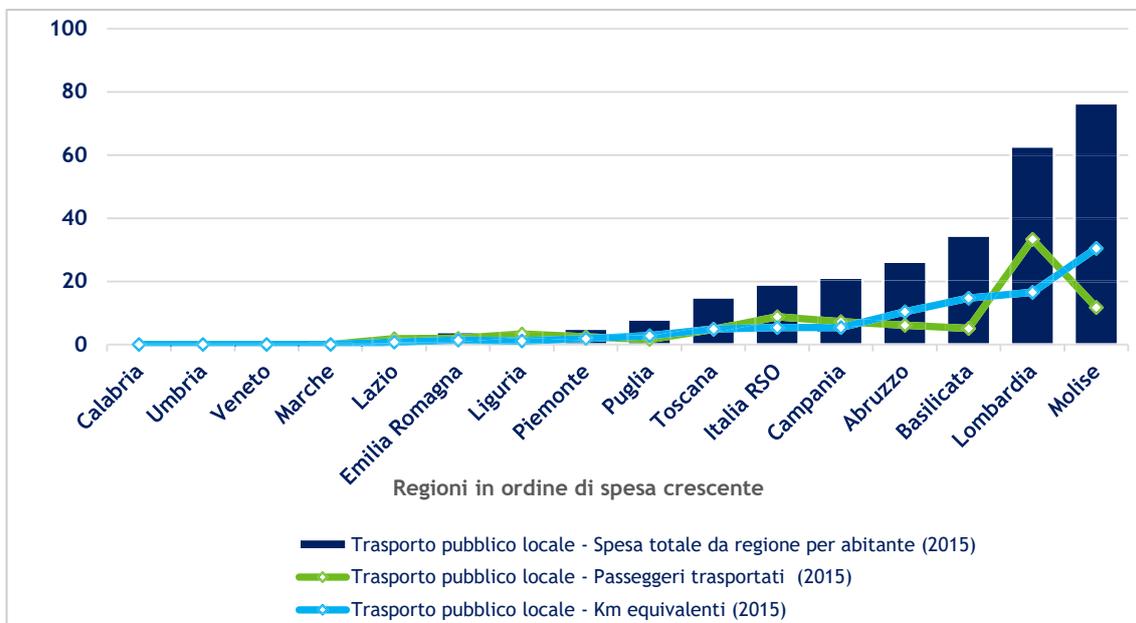
Grafico 11: Spesa dell'ente regione e livello dei servizi offerti per abitante della funzione istruzione, orientamento e formazione professionale - Anno (2015)



Elaborazioni SOSE

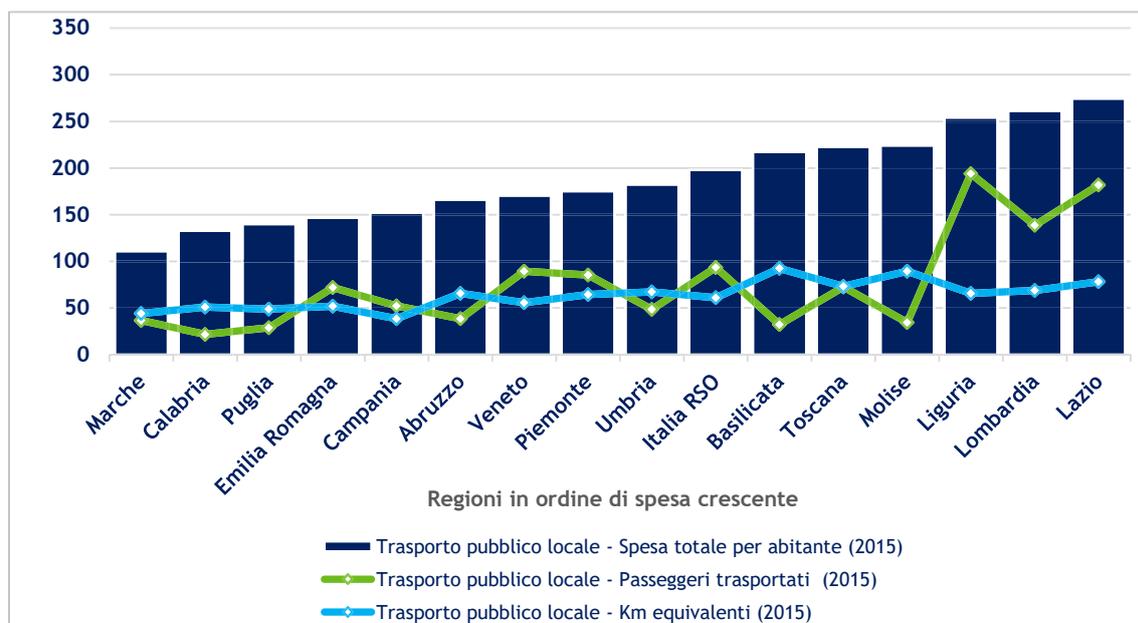


Grafico 12: Spesa dell'ente regione e livello dei servizi offerti per abitante della funzione Trasporto pubblico locale - Anno (2015)



Elaborazioni SOSE

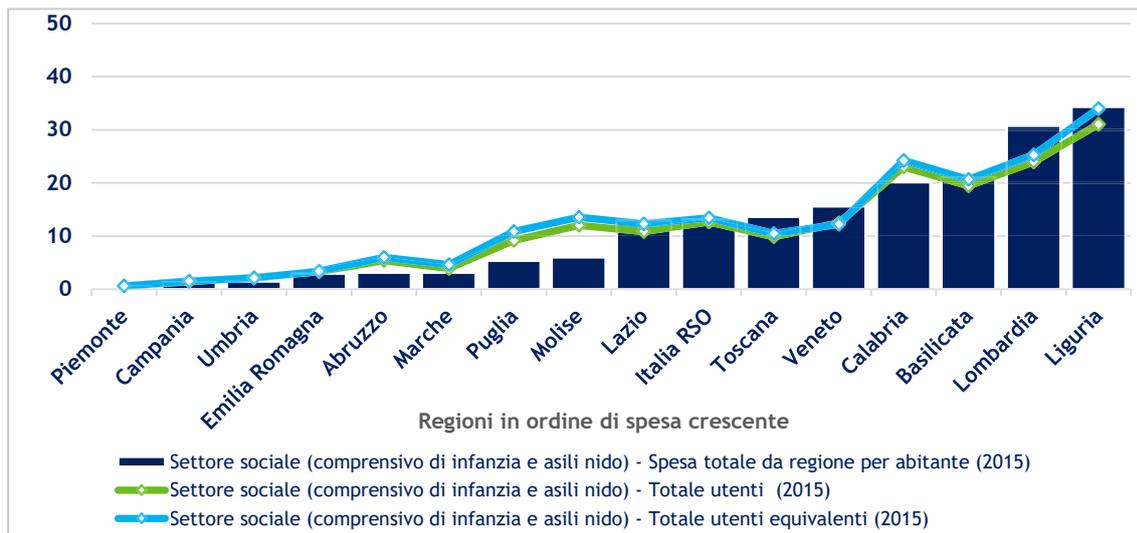
Grafico 13: Spesa totale degli enti (compreso il Fondo TPL e i ricavi da biglietti) e livello dei servizi offerti per abitante della funzione Trasporto pubblico - Anno (2015)



Elaborazioni SOSE

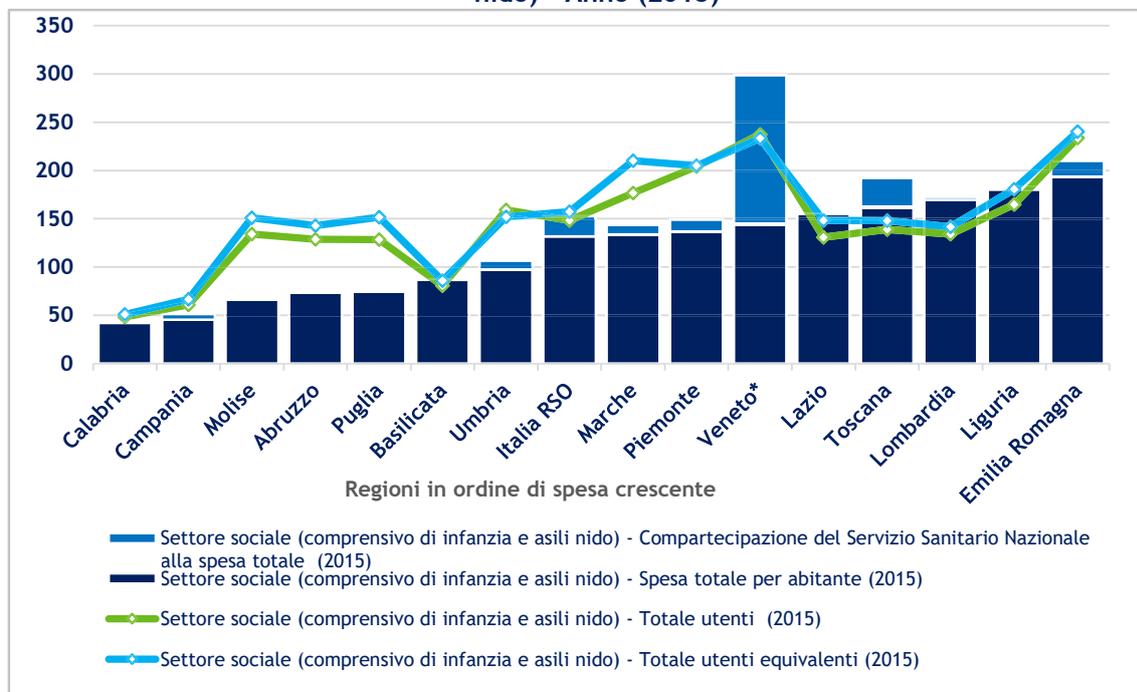


Grafico 14: Spesa dell’ente regione e livello dei servizi offerti per abitante della funzione settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido) - Anno (2015)



Elaborazioni SOSE

Grafico 15: Spesa totale degli enti (compreso il Fondo SSN e i ticket utenti) e livello dei servizi offerti per abitante della funzione settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido) - Anno (2015)



Elaborazioni SOSE



6 LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI

Il tema della determinazione dei fabbisogni standard e della correlazione degli stessi con i Livelli Essenziali delle Prestazioni è da sempre stato oggetto di discussione nei lavori parlamentari sia nel corso di approvazione della Legge 42/2009 sia in quello del D. Lgs. 216/2010. Approvando i decreti attuativi della Legge 42/2009 il legislatore scelse di iniziare dall'analisi delle spese e dei servizi offerti dai diversi enti, quindi, dalla determinazione dei costi e fabbisogni standard prima di passare alla definizione dei LEP.

La nostra esperienza maturata con l'attività di stima dei fabbisogni standard ci porta a dire che, soprattutto in presenza di risorse limitate, la scelta del legislatore di quel periodo è stata una scelta corretta in quanto per definire il livello dei LEP è sicuramente necessario conoscere prima i costi e i fabbisogni standard.

A tal fine, ricordiamo l'attività consegnata nel gennaio del 2017 (affidataci dal D.lgs. 68/2011) relativa alla definizione dei livelli delle prestazioni effettivamente erogate dalle diverse RSO e i relativi costi, ad esclusione della sanità, allo scopo di fornire al decisore politico gli elementi per poter definire i LEP.



7 CONCLUSIONI

Nel corso dell'audizione abbiamo affrontato, in particolare, il tema della determinazione della spesa corrente storica di riferimento e del livello dei servizi offerti nelle Regioni a Statuto Ordinario.

Come scritto in precedenza la nostra società ha operato una serie di ricerche e analisi nel campo della finanza locale, oltre all'attività sui comuni e sulle regioni a statuto ordinario, in particolare, delle province, delle città metropolitane e delle unioni e fusioni di comuni.

Nel caso in cui il Presidente e i Parlamentari ritenessero utile trattare e approfondire l'attività di determinazione dei fabbisogni standard delle province, delle città metropolitane o le analisi relative agli effetti delle unioni/fusioni tra comuni confermiamo la nostra disponibilità a poter essere auditi su tali argomenti.



APPENDICE

Per ogni settore sono state individuate due grandezze di competenza delle amministrazioni regionali relative all'annualità 2015:

- la spesa storica correte di riferimento;
- il livello dei servizi offerti (questa grandezza non è ancora risultata misurabile per le voci di spesa relative a “Natura, opere e viabilità”, “Sostegno alle attività economiche” ed “Altre funzioni residuali”).

Le voci di spesa corrente relative alle seguenti funzioni: “Affari generali”, “Istruzione e orientamento professionale”, “Natura, opere e viabilità”, “Sostegno alle attività economiche” e alle “Altre funzioni residuali” sono state ottenute dai bilanci riclassificati dalla Commissione Tecnica Paritetica per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF), considerando il totale delle spese correnti (Titolo primo) al netto degli oneri straordinari della gestione corrente.

Per i servizi sociali la quota di spesa corrente delle amministrazioni regionali è stata ottenuta partendo dalla spesa totale riclassificata nei bilanci COPAFF (considerando il totale delle spese correnti al netto degli oneri straordinari della gestione corrente) da cui è stata sottratta la quota trasferita ai comuni e alle ASL. A seguito di anomalie riscontrate nella spesa riclassificata nei bilanci COPAFF, per le regioni Lombardia e Veneto si è considerato il totale della spesa corrente riportate nel certificato consuntivo 2015 nella missione 12 da cui è stata sottratta la quota trasferita ai comuni così come registrato nel bilancio COPAFF. Invece, per la regione Abruzzo è stata considerata la spesa totale riclassificata nei bilanci COPAFF 2014 in quanto annualità più recente.

Per il trasporto pubblico locale (TPL) la voce di spesa corrente di riferimento delle amministrazioni regionali è stata ottenuta dalla banca dati dell'Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto Pubblico Locale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sottraendo dal totale speso sul territorio regionale quanto finanziato dai comuni, dagli utenti e dallo Stato centrale attraverso il fondo nazionale trasporti.



La quantificazione dell'attività svolta dalle amministrazioni regionali è stata effettuata prevalentemente sotto il profilo quantitativo identificando, per ogni settore dove sono risultati disponibili delle misure elementari di "output", un indicatore composto di output. Per la determinazione di quest'ultimo sono state utilizzate diverse tecniche di aggregazione al fine di ricondurre ad un'unica unità di misura la pluralità di prestazioni offerte nei diversi comparti di attività.

In particolare, per l'individuazione dei livelli di servizio degli affari generali è stato costruito un indicatore composto prendendo in considerazione la popolazione residente e la quantità di servizi offerti in tutti i settori di influenza dei governi regionali includendo, quindi, anche la sanità.²

Per il TPL si considerano due indicatori semplici: i km percorsi (opportunamente pesati per rendere confrontabili le distanze percorse su ferro, gomma e acqua) e i passeggeri trasportati. Dopodiché, l'indicatore sintetico si ottiene semplicemente attraverso il prodotto dei due indicatori elementari.

Per quanto riguarda i servizi sociali si è considerato il numero totale di utenti serviti attribuendo ad ognuna delle sette tipologie di utenza rilevate dall'ISTAT (Famiglia e minori, Disabili, Dipendenze e salute mentale, Anziani, Immigrati e nomadi, Povertà e senza dimora, Multiutenza, Asilo nido e infanzia) un peso al fine di tener conto del diverso livello di costo/complessità.

Da ultimo, per l'istruzione, il livello dei servizi è stato misurato sommando in modo pesato le Borse di studio, gli Iscritti ITS (istruzione tecnica superiore) e gli Iscritti leFP (Istruzione e Formazione professionale).

² Il livello di servizio offerto dalle regioni in ambito sanitario è stato calcolato attraverso un indicatore composto che comprende tre fattori relativi alle degenze ospedaliere, al settore ospedaliero riabilitativo e uno, da ultimo, legato all'assistenza extra ospedaliera. I dati elementari per la composizione di questo indicatore composto sono stati tratti dalla banca dati "Health for All" dell'ISTAT. In particolare, è importante sottolineare che i fattori di output sanitari vogliono essere un indicatore della "quantità" del servizio erogato e non di appropriatezza del servizio o legato agli esiti delle cure offerte, ma solo una stima indiretta del carico di lavoro che si genera sull'ente regione con riferimento alla sua attività amministrativa.



Uno dei passi più delicati dell'analisi, oltre alla selezione degli indicatori, è stata la scelta del metodo di pesatura degli indicatori elementari. Gli approcci proposti in letteratura per la definizione dei pesi possono essere raggruppati in due filoni principali:

- l'approccio soggettivo in cui i pesi vengono decisi dagli esperti della materia analizzata come il Budget Allocation Processes (BAP) (Jesinghaus in Moldan et al., 1997), l'Analytic Hierarchy Processes (AHP) (Forman, 1983, Saaty, 1987), la Conjoint Analysis (CA) (Green & Srinivasan, 1978, Hair, 1995, McDaniel & Gates, 1998);
- e l'approccio oggettivo basato su metodi statistici come la Principal component analysis (PCA) (Manly, 1994), la Factor Analysis (FA) (Thurstone, 1931), l'Unobserved Components Model (UCM) (Kaufmann et al., 1999, Kaufmann et al., 2003), il Mazziotta-Pareto index (MPI) (De Muro et al., 2010, Mazziotta & Pareto, 2016), il Benefit of Doubt (BoD) (Melyn et al., 1991) e la sua forma robusta nota come Robust Benefit of Doubt (RBoD) (Vidoli & Mazziotta, 2013).

Poste tali premesse, nella costruzione dell'indicatore composito del *workload* regionale per gli affari generali e i servizi di istruzione, orientamento e formazione professionale, si è deciso di stimare ex-novo un sistema di pesi seguendo un approccio di tipo oggettivo per gli indubbi vantaggi legati al fatto di non dover scegliere ex-ante sistemi di ponderazione.

In particolare, le elaborazioni sono state effettuate utilizzando il BoD, il RBoD e il MPI. Invece, per il settore sociale si è utilizzato il sistema di pesatura elaborato da SOSE nell'ambito dei fabbisogni standard comunali.

Da ultimo, per il TPL, la pesatura dei km percorsi necessaria a rendere comparabili le distanze coperte con diversi metodi di trasporto (ferro, gomma e acqua) è stata effettuata in base al diverso costo medio di percorrenza stimato da SOSE.

Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A.

Via Mentore Maggini 48/C - 00143 Roma C.F. e P.IVA 05851091008
t. +39 06 508311 - f. +39 06 50831301- comunicazione@sose.it - www.sose.it



PAGINA BIANCA



18STC0063520