

Premessa generale

L'ANALISI DEI COSTI

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

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

Nella **Tabella 3** sono riportati una serie di esempi di costi standard, per le varie tipologie di utenti, stimati attraverso la funzione di costo dei fabbisogni standard dei servizi complementari di istruzione dei comuni. Ad esempio, la tabella mostra il costo standard di un bambino frequentate le classi a tempo pieno che non usufruisce di altri servizi oppure il costo standard di un bambino che usufruisce del servizio di refezione ecc. E' importante precisare che, non è possibile sommare i costi standard tra di loro in quanto sono riferiti a categorie escludibili l'un l'altra. I costi standard riferiti a diverse combinazioni di servizi si possono comunque calcolare utilizzando la funzione di costo dei fabbisogni standard descritta nel capitolo relativo all'Istruzione (pag. 3).

Dai valori riportati nella **Tabella 3** emerge che il servizio più costoso risulta il trasporto e l'assistenza degli alunni con disabilità. Dalle stime si deduce un costo medio annuo per il trasporto di un alunno disabile in carico al comune di 4.642 euro e di 6.056 euro per il servizio erogato dalle province e dalle città metropolitane. Successivamente, il secondo servizio più costoso è risultato essere quello di refezione erogato dai comuni con 1.191 euro di costo medio annuo per bambino.

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

I risultati di questo esercizio, riportati nella **Tabella 4**, mostrano come molti comuni non sono distanti dalla media nazionale, infatti la spesa incrementale è stata stimata in 425 milioni di euro pari a circa il 9 per cento della spesa complessiva. È interessante notare, però, come la quota preponderante della spesa incrementale si concentri nelle regioni del sud con punte incrementali del 23 e 24 per cento rispettivamente in Campania e Puglia. Da ultimo, l'analisi mostra come in media la spesa incrementale si concentri principalmente nei comuni sotto i 60.000 abitanti.

Per i servizi complementari di istruzione, quindi, è possibile affermare che la fissazione di un LEP minimo uniforme su tutto il territorio nazionale andrebbe a colmare il deficit di servizi presenti prevalentemente nelle regioni meridionali e nei comuni di piccole dimensioni.

Per i servizi di istruzione forniti dalle province e dalle città metropolitane, diversamente da quanto effettuato a livello comunale, non si è proceduto alla definizione di scenari ipotetici di simulazione in quanto nella definizione del fabbisogno standard sono stati considerati già tutti gli alunni con disabilità censiti dal MIUR.

Tabella 3: Istruzione, esempi di costi medi stimati

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

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

Premessa generale

Tabella 4: Istruzione, incrementi percentuali di spesa avendo la media nazionale come benchmark del livello minimo di offerta

| Servizi | Costi incrementali |
|---------------------------------|--------------------|
| Centri estivi e pre-post scuola | 0,59% |
| Cassi a tempo prolungato | 0,36% |
| Classi a tempo pieno | 0,67% |
| Utenti della mensa | 4,69% |
| Trasporto | 2,22% |
| Trasporto disabili | 0,46% |
| Regione | |
| Piemonte | 5,34% |
| Lombardia | 6,66% |
| Veneto | 9,02% |
| Liguria | 3,37% |
| Emilia-Romagna | 4,62% |
| Toscana | 2,99% |
| Umbria | 8,77% |
| Marche | 6,63% |
| Lazio | 4,31% |
| Abruzzo | 10,87% |
| Molise | 16,11% |
| Campania | 23,68% |
| Puglia | 24,22% |
| Basilicata | 8,91% |
| Calabria | 17,12% |
| Fascia di abitanti | |
| < 500 | 11,55% |
| <1.000 | 12,79% |
| < 2.000 | 12,65% |
| < 3.000 | 12,47% |
| < 5.000 | 12,80% |
| <10.000 | 12,00% |
| < 20.000 | 11,03% |
| < 60.000 | 10,60% |
| <100.000 | 7,13% |
| Oltre 100.000 | 4,82% |
| Totale | 8,99% |

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

Per la stima dei costi medi sono stati utilizzati i dati disaggregati a livello provinciale forniti dall'ISTAT per l'annualità 2012⁶, che riportano per ogni micro-servizio sia la spesa sia la quantità di servizi erogati in termini di utenti. Nel capitolo dedicato ai servizi sociali sono riportati i costi medi per ogni micro-servizio calcolati come semplice rapporto tra spesa e utenti, invece, nella **Tabella 5** si riporta il costo medio riferito ai macro-servizi.

In particolare, dall'analisi della **Tabella 5**, si nota come, utilizzando l'aggregazione per obiettivo di servizio, il costo medio più elevato si registra per i servizi a favore dei minori e delle persone con fragilità ospitati all'interno di comunità e residenze con una spesa media per utente di 7.583 euro annui; invece, i servizi meno costosi sono quelli riferiti all'attività di front-office ricadenti nella categoria dell'accesso con una spesa media per utente di 51 euro.

⁶ L'annualità 2012 è l'ultima per la quale risultano disponibili i dati ISTAT.

Premessa generale

Tabella 5: Servizi sociali (con l'esclusione degli Asili nido), costi medi stimati

| Macro-livello di servizio | Obiettivo di servizio | |
|--|---|----------|
| SERVIZI PER L'ACCESSO E LA PRESA IN CARICO DA PARTE DELLA RETE ASSISTENZIALE | Accesso | 51,13 |
| | Preso in carico | 223,05 |
| | Pronto intervento sociale | 257,5 |
| SERVIZI E MISURE PER FAVORIRE LA PERMANENZA A DOMICILIO | Assistenza domiciliare | 1.531,52 |
| | Servizi di prossimità | 1.025,93 |
| CENTRI DIURNI E SERVIZI PER LA PRIMA INFANZIA | Asili nido e altri servizi per la prima infanzia | 3.033,97 |
| | Centri diurni | 367,1 |
| SERVIZI TERRITORIALI A CARATTERE RESIDENZIALE PER LE FRAGILITÀ | Comunità/Residenze a favore delle persone con fragilità | 7.583,43 |
| MISURE DI INCLUSIONE SOCIALE - SOSTEGNO AL REDDITO | Interventi e misure per facilitare inclusione e autonomia | 981,89 |
| | Misure di sostegno al reddito | 672,65 |

| | INTERVENTI E SERVIZI | STRUTTURE | CONTRIBUTI ECONOMICI |
|--|----------------------|-----------|----------------------|
| Famiglie e minori | 401,12 | 527,6 | 1.508,03 |
| Disabili | 1.863,94 | 5159,35 | 3.625,45 |
| Dipendenze | 204,39 | 189,93 | 1.011,60 |
| Anziani | 551,48 | 739,42 | 1.806,87 |
| Immigrati e nomadi | 194,68 | 1302,02 | 852,55 |
| Povertà, disagio adulti e senza dimora | 327,31 | 2080 | 745,07 |
| Multiutenza | | 38,48 | |

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

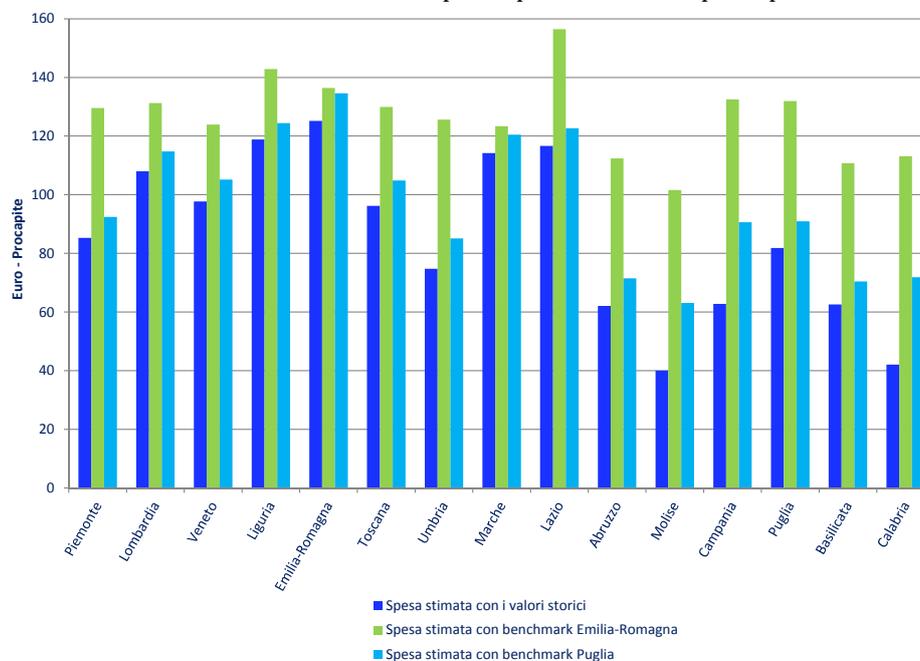
Come costruzione alternativa dei macro-servizi si è proceduto, successivamente, all'incrocio degli utenti raggruppati per categoria e macro-aree d'intervento. Da tale analisi emerge che i servizi più costosi sono mediamente quelli erogati a favore dei disabili, per i quali si sostiene una spesa media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

Nonostante la stima dei costi medi sia riportata per ogni regione non è stato possibile utilizzare questi risultati per effettuare un esercizio di simulazione volto a stimare la quota di spesa aggiuntiva necessaria per il raggiungimento di un determinato benchmark di servizi, in quanto è risultato estremamente complicato individuare un livello minimo di servizio robusto per ogni micro-servizio a causa dell'alto livello di arbitrarietà in cui si sarebbe incorsi.

L'esercizio di simulazione è stato effettuato, quindi, attraverso i risultati ottenuti dalla stima di una funzione di costo basata sui dati comunali di fonte SOSE in cui si è utilizzato l'indicatore composito dei servizi sociali, discusso sopra, come unica variabile di output della funzione.

Premessa generale

Figura 13: Servizi sociali (con l'esclusione degli Asili nido), costi medi stimati - Simulazione di scenari di costo con modello di funzione di costo comunale e output composito costruito con pesi di primo e secondo livello



Scenario benchmark Emilia-Romagna → Maggior costo di 1,9 miliardi di euro (33,09%)
Scenario benchmark Puglia → Maggior costo di 0,6 miliardi di euro (10,97%)

Fonte SOSE 2013

Per l'esercizio di simulazione sono stati considerati due possibili benchmark minimi di servizio, il primo che ipotizza il raggiungimento di un livello minimo di servizio in tutti comuni pari alla media registrata in Emilia-Romagna (la regione con il valore dell'indicatore composito di output più elevato), il secondo che ipotizza il raggiungimento di un livello minimo di servizio in tutti comuni pari alla media registrata in Puglia (la regione del mezzogiorno con il più alto valore dell'indicatore composito di output).

I risultati dell'esercizio di simulazione sono riportati nella **Figura 13** che mostra per ogni regione il livello di spesa storica per abitante e il livello che si raggiungerebbe in relazione ai due benchmark. Nel primo caso, avendo come benchmark l'Emilia-Romagna la spesa aggiuntiva è stata misurata in circa 1,9 miliardi di euro, pari al 33 per cento della spesa storica, nel secondo caso considerando come benchmark la Puglia l'incremento di spesa è stato stimato in circa 600 milioni di euro, pari a circa l'11 per cento della spesa.

Come mostrato nella **Figura 13**, nonostante in entrambi i casi l'incremento di spesa risulti concentrato prevalentemente nelle regioni meridionali, si nota come la spesa tenda ad aumentare anche nelle regioni del nord oltre che in quelle prese come benchmark. Questo risultato deriva dall'assegnare il raggiungimento dei livelli minimi di servizio ai singoli comuni, in quanto non è raro che anche le regioni che mediamente mostrano in aggregato servizi superiori al livello minimo, presentino comuni che invece sono al di sotto della soglia minima.

Le **Tabelle 6 e 7** riportano i costi medi relativi al servizio di Asili nido. Per la stima si è fatto riferimento alla funzione di costo utilizzata per valutare i fabbisogni standard comunali come riportata nella nota metodologica approvata dalla **CTFS** il 13 settembre 2016.

Nonostante il servizio di Asili nido risulti facilmente misurabile in base al numero di bambini serviti, il costo medio per utente risulta differenziato in base all'intensità del servizio offerto. In particolare, per un bambino servito direttamente a tempo pieno si stima un costo medio pari a 9.626 euro che scende, ad esempio, a 5.278 euro nel caso in cui il servizio risulti esternalizzato e a tempo parziale (**Tabella 6**).

Premessa generale

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

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

Tabella 6: Asili nido, costi medi stimati

| Costo medio stimato bambino servito (*) | |
|---|-------|
| Gestione diretta a tempo pieno | 9.626 |
| Gestione diretta a tempo parziale | 8.162 |
| Gestione esterna a tempo pieno | 6.742 |
| Gestione esterna a tempo parziale | 5.278 |
| Voucher | 3.320 |

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

Tabella 7: Asili nido, costi medi stimati - Simulazioni

| Ipotesi di offerta | Utenti | Scenari | Fabbisogno finanziario stimato (Euro) | Costo medio annuo stimato (Euro) | Costo medio orario stimato ipotizzando 214 giorni e una media di 7,8 ore di apertura (Euro) |
|--------------------|--------------|--------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|---|
| Storico | 172.271, 23 | Situazione storica anno 2013 | 1.476.776.714, 69 | 8.572, 39 | 5, 14 |
| 12% | 234.246, 85 | Esternalizzazione del servizio | 1.913.260.393, 60 | 8.167, 71 | 4, 89 |
| | | Scelte gestionali attuali | 1.937.388.532, 86 | 8.270, 71 | 4, 95 |
| | | Gestione diretta | 2.431.226.606, 40 | 10.378, 91 | 6, 22 |
| 22% | 322.096, 19 | Esternalizzazione del servizio | 2.526.715.227, 89 | 7.844, 60 | 4, 70 |
| | | Scelte gestionali attuali | 2.632.405.947, 85 | 8.172, 73 | 4, 90 |
| | | Gestione diretta | 3.335.070.575, 19 | 10.354, 27 | 6, 20 |
| 30% | 412.343, 408 | Esternalizzazione del servizio | 3.159.149.062, 59 | 7.661, 45 | 4, 59 |
| | | Scelte gestionali attuali | 3.370.365.227, 08 | 8.173, 69 | 4, 90 |
| | | Gestione diretta | 4.263.864.288, 10 | 10.340, 57 | 6, 19 |

Fonte SOSE

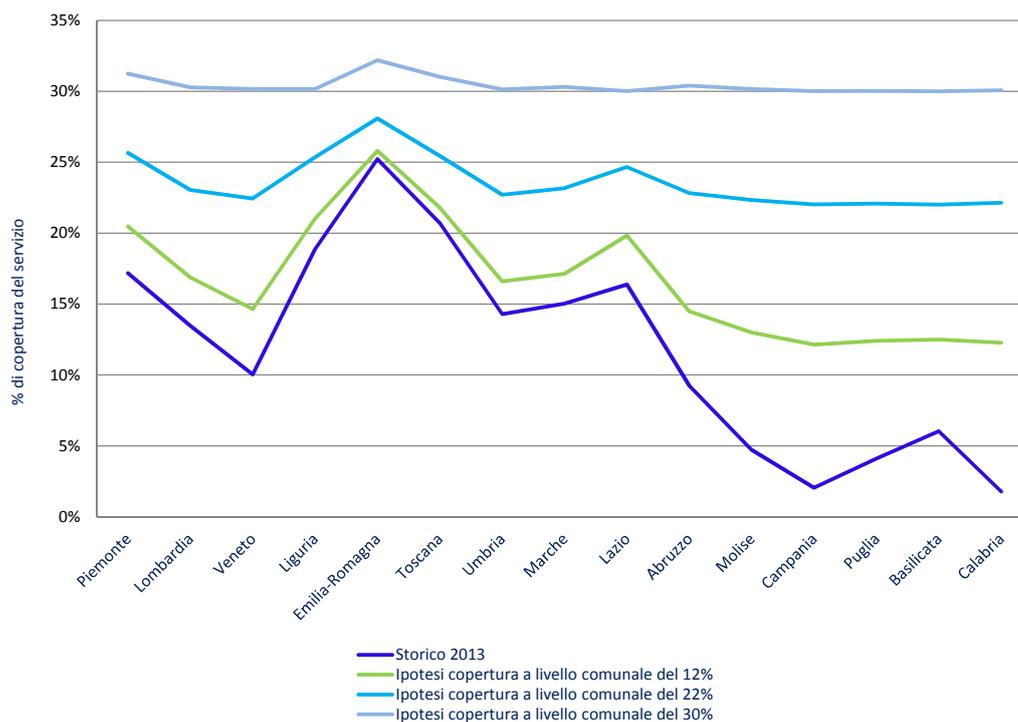
Come mostrato nella **Tabella 7** se, ad esempio, si prendesse in considerazione il raggiungimento di un livello minimo di copertura per comune del 12 per cento andrebbe garantito il servizio a circa 62.000 bambini in più rispetto allo storico con un incremento di circa il 36 per cento degli utenti complessivi concentrato prevalentemente nelle regioni meridionali, come evidenziato nella **Figura 14**. La spesa incrementale stimata, anche essa concentrata prevalentemente nelle regioni meridionali, dipende dalle ipotesi di gestione degli utenti incrementali. Se si ipotizzasse una gestione completamente esternalizzata la spesa incrementale ammonterebbe a circa 437 milioni di euro, corrispondente a un incremento del 30 per cento dell'attuale spesa storica nazionale.

Come si nota dalla **Figura 14**, nonostante in tutte le ipotesi di simulazione l'incremento di spesa e utenti risulti concentrato prevalentemente nelle regioni meridionali, la spesa e gli utenti tendono ad aumentare anche nelle regioni del centro e del nord che in aggregato risultano avere una percentuale di copertura superiore a quella minima di riferimento. Come per le simulazioni effettuate nel caso dei servizi sociali,

Premessa generale

questo risultato deriva dall'assegnare il raggiungimento della percentuale minima di copertura ai singoli comuni, in quanto non è raro che anche nelle regioni che mediamente mostrano in aggregato servizi superiori al livello minimo, ci siano comuni che invece sono al disotto della soglia minima.

Figura 14: Asili nido, costi medi stimati - Confronto a livello regionale, diverse ipotesi di offerta



Fonte SOSE 2013

Premessa generale

CONCLUSIONI

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

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

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

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

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

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

Premessa generale

STRUTTURA DEL RAPPORTO

Il documento si compone di quattro parti.

La prima parte riguarda l'analisi delle prestazioni del servizio di Istruzione pubblica nelle [RSO](#) (scuola dell'infanzia, scuola primaria e secondaria di primo grado e scuola secondaria di secondo grado).

Nella seconda parte è stata effettuata una ricognizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni effettivamente garantiti e dei relativi costi nel settore dell'assistenza e nell'ambito territoriale delle [RSO](#).

Nella terza parte, invece, l'analisi ha riguardato la determinazione del fabbisogno finanziario, connesso all'individuazione dei livelli delle prestazioni del servizio di Asili nido erogate dai comuni delle [RSO](#), in tre differenti scenari individuati in base al livello di copertura minima del servizio (12, 22 e 30 per cento).

Infine, nella quarta parte si propone una metodologia per l'analisi della dotazione infrastrutturale relativa al [TPL](#).