

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.

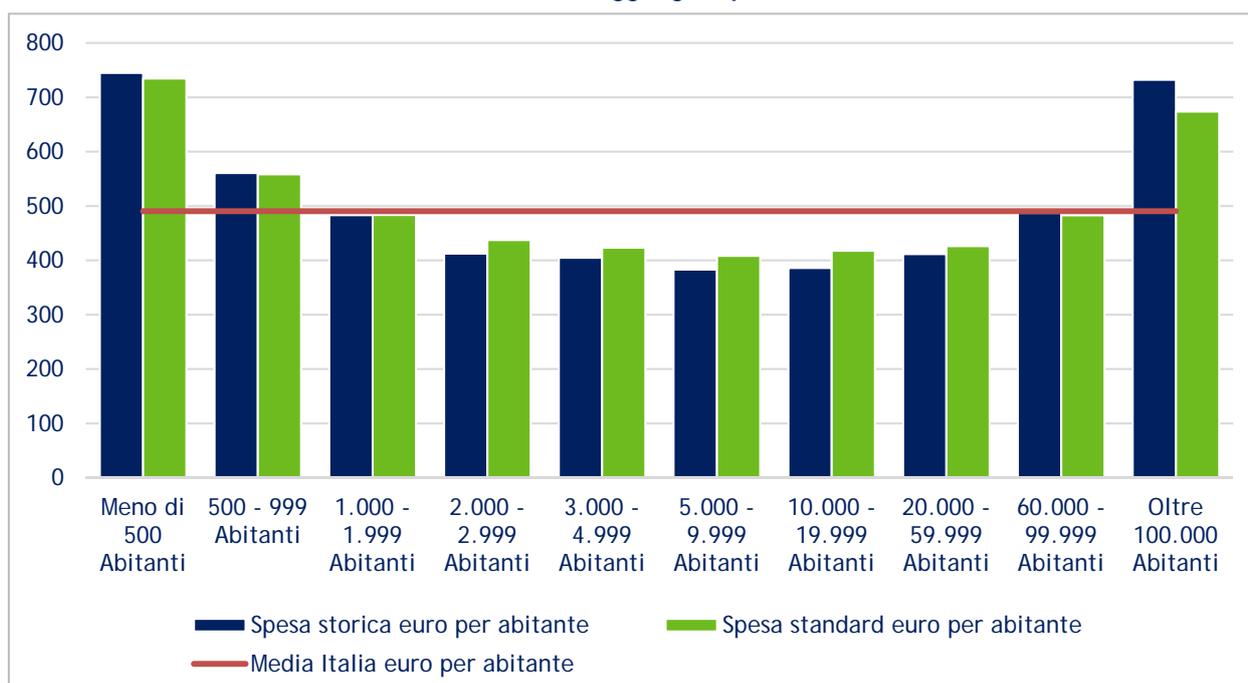
Oltre ad essere uno strumento per conoscere e per decidere, i fabbisogni standard sono uno strumento utile a garantire la trasparenza della spesa. Capire cosa succede nei nostri territori rispetto all'erogazione di alcuni servizi, verificare se alcuni enti spendono bene o male le risorse, valutando anche 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 regione	da province e CM	da comuni	da ricavi da biglietti, utenti dei servizi sociali e ticket SSN	da SSN	da f.do nazionale trasporti
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)	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)

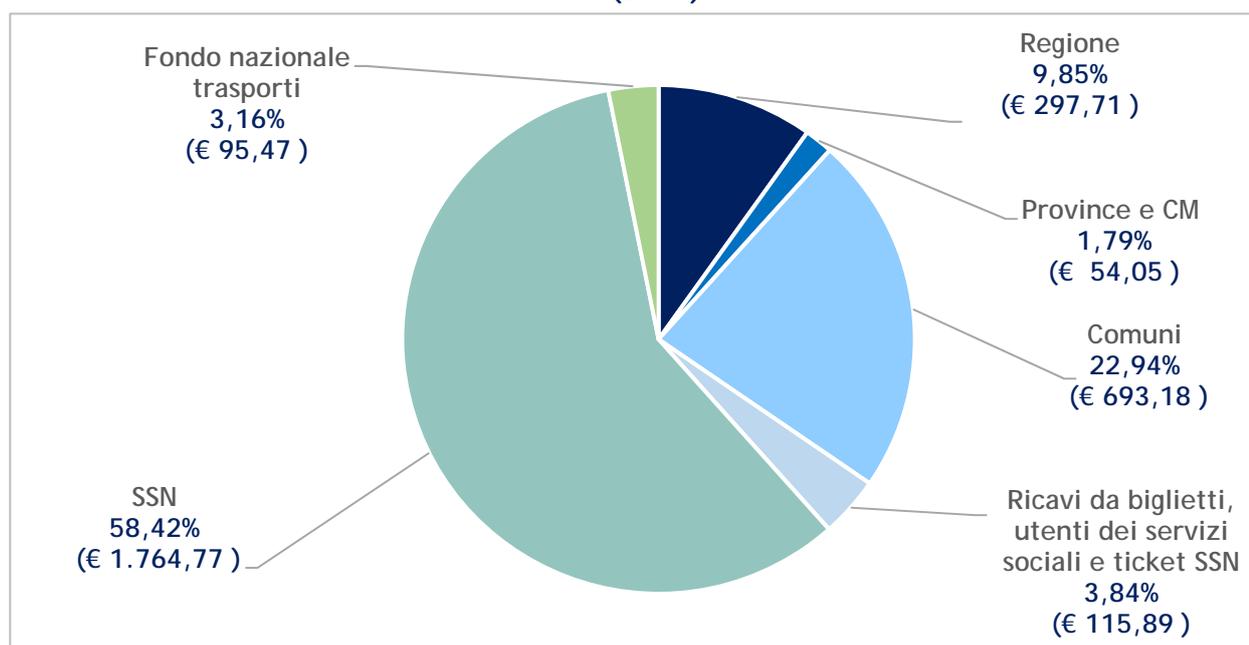
Elaborazioni SOSE



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.

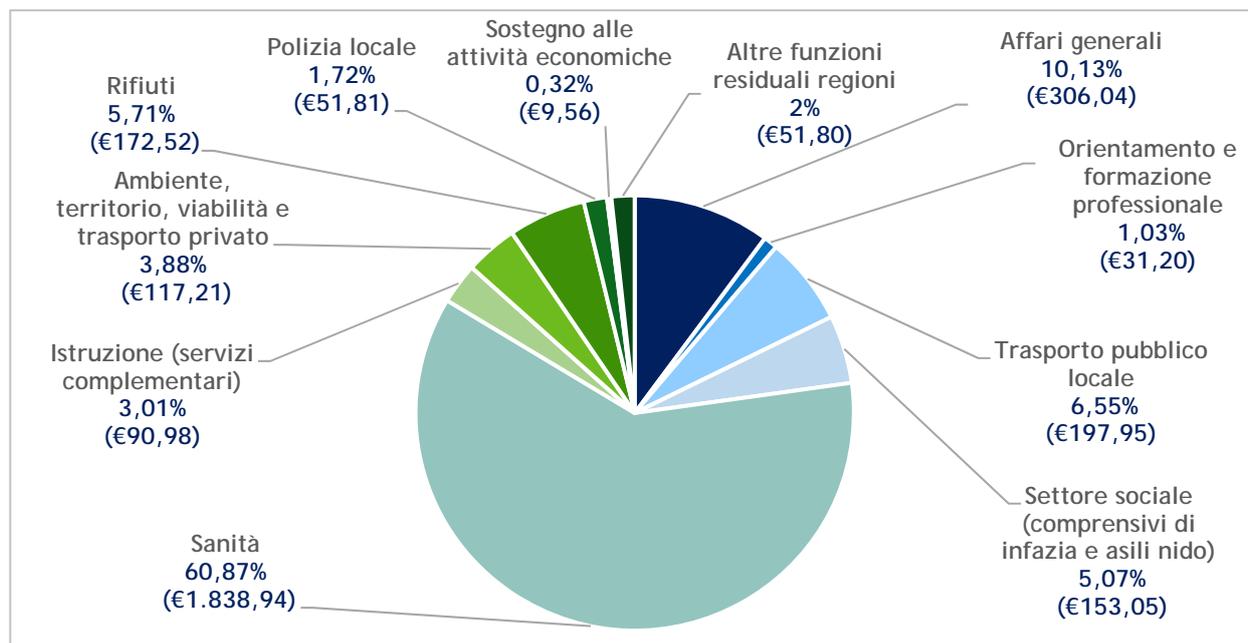


Analizzando la spesa dell'annualità 2015, relativa a tutte le funzioni svolte dagli enti territoriali delle RSO, possiamo vedere (Grafico 4) come la Sanità è la funzione che assorbe più risorse: circa 94,8 mld di euro (1.838,94 euro per abitante), pari al 60,87% della spesa complessiva. Seguono le altre 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.



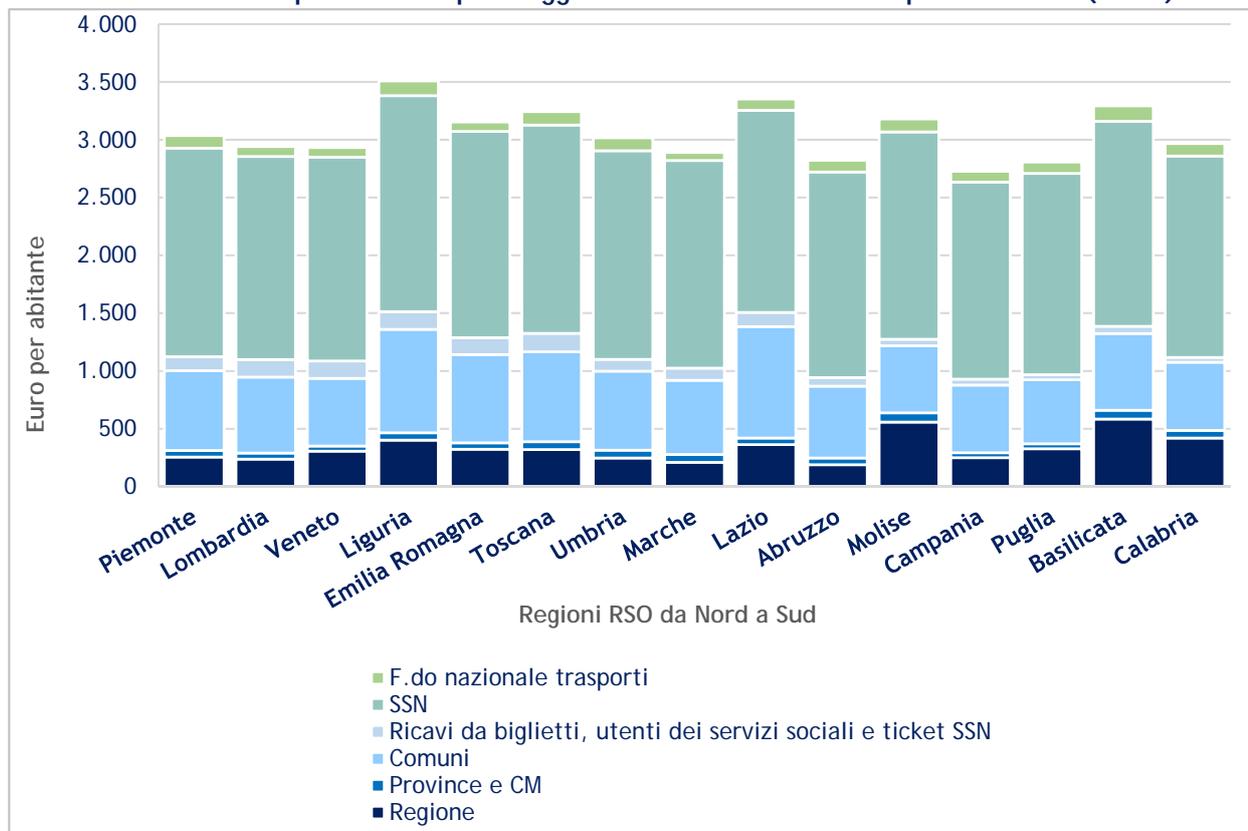
Tabella 3: Spesa storica di riferimento per soggetto finanziatore e regione - Euro per abitante (2015)

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



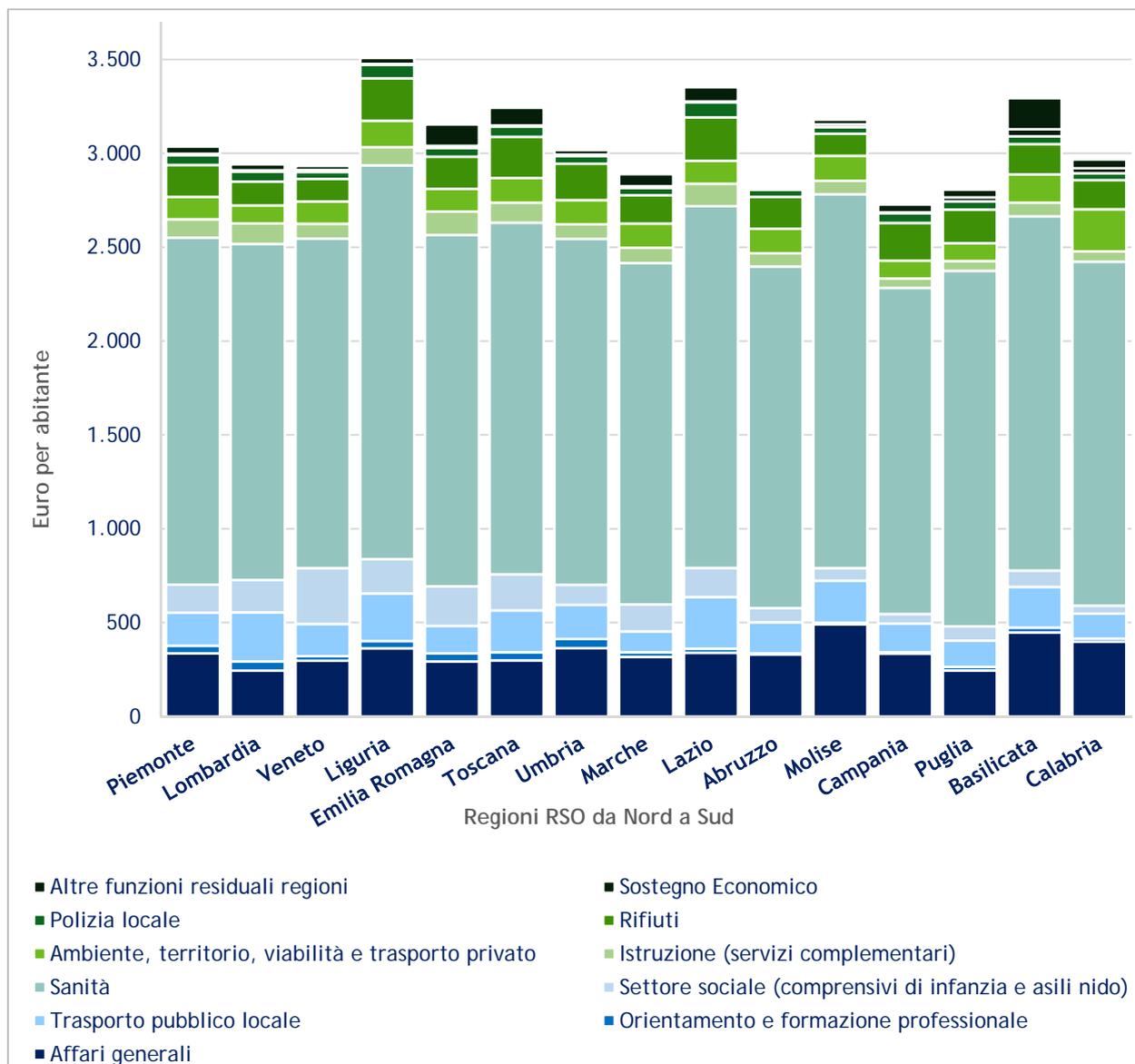
Tabella 4: Spesa storica di riferimento per funzione fondamentale e regione - Euro per abitante (2015)

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.

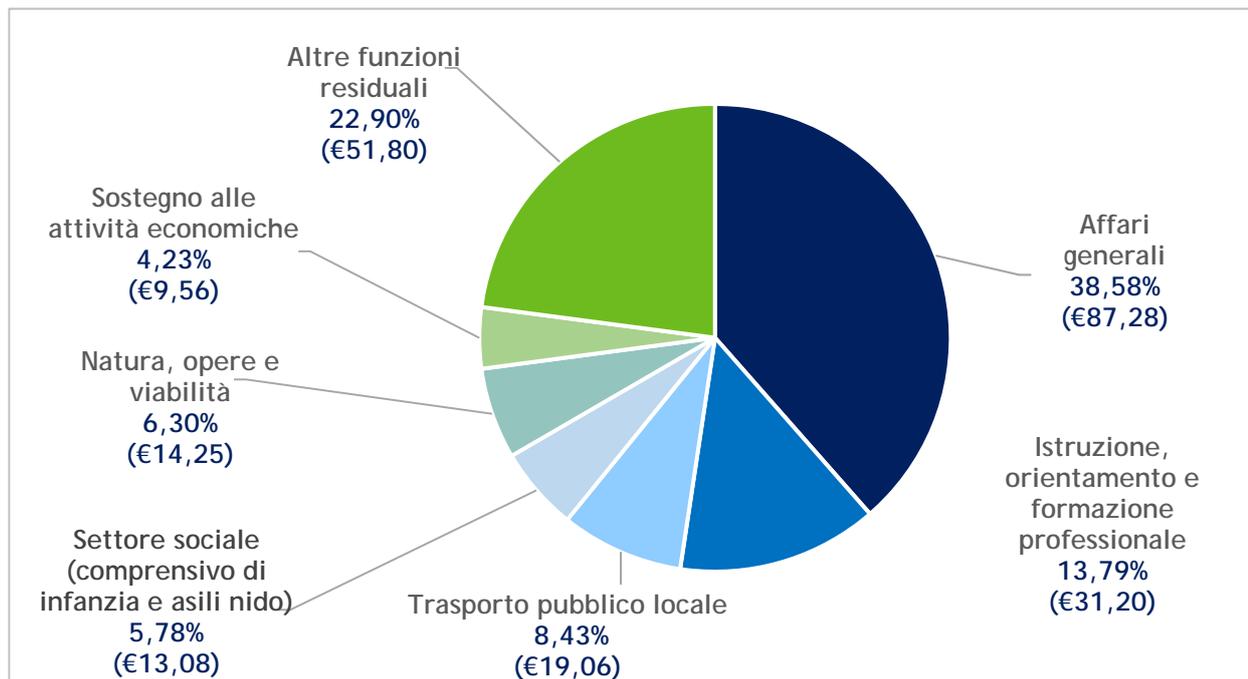
Tabella 5: Spesa storica di riferimento per funzione - Media RSO (2015)

<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.



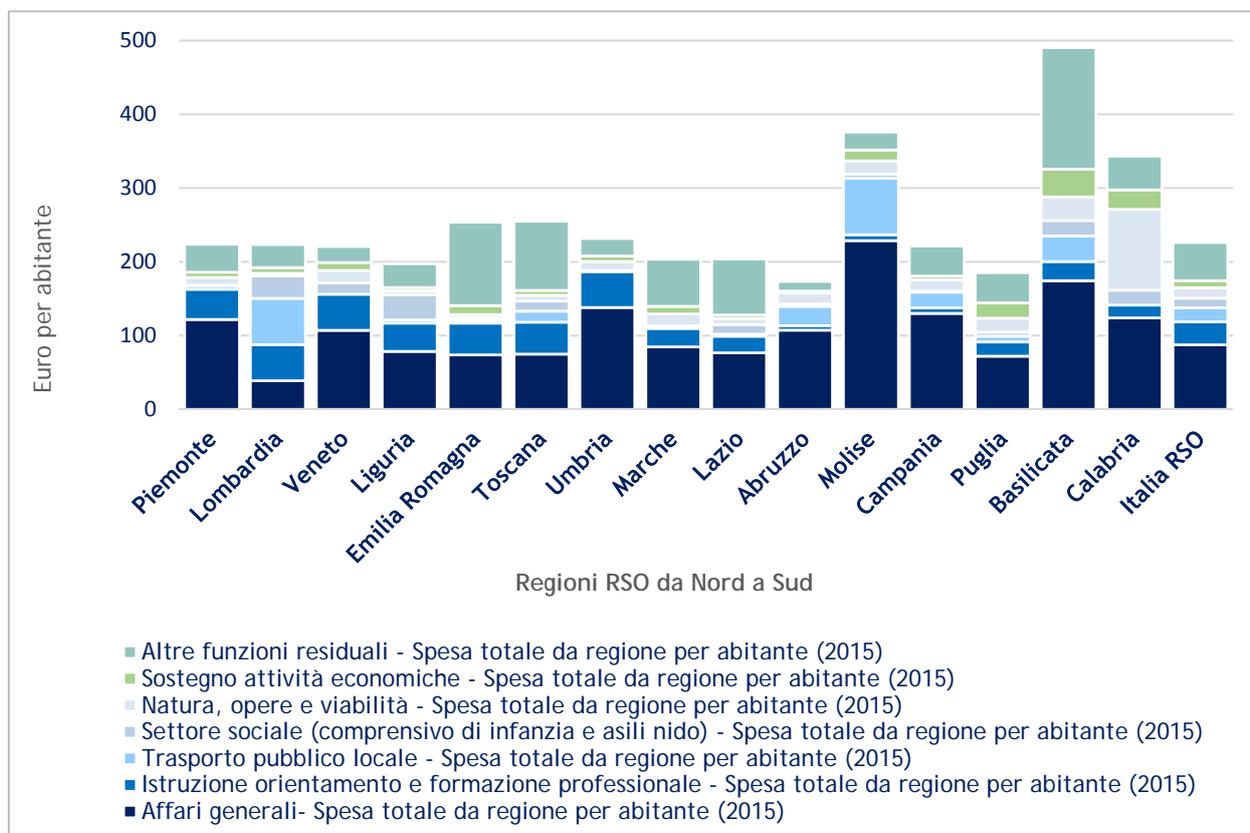
Tabella 6: Spesa totale della regione - Euro per abitante (2015)

<i>Regioni</i>	<i>Affari generali</i>	<i>Istruzione, orientamento e formazione professionale</i>	<i>Trasporto pubblico locale</i>	<i>Settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido)</i>	<i>Natura, opere e viabilità</i>	<i>Sostegno alle attività economiche</i>	<i>Altre funzioni residuali</i>	<i>Totale funzioni</i>
<i>Piemonte</i>	121,75	41,00	5,04	0,45	10,55	7,07	37,92	223,79
<i>Lombardia</i>	38,58	49,07	62,76	30,79	3,17	7,83	31,04	223,23
<i>Veneto</i>	107,10	48,82	0,00	15,65	16,64	10,91	21,66	220,77
<i>Liguria</i>	78,45	38,41	4,37	34,36	5,04	4,51	32,14	197,28
<i>Emilia Romagna</i>	73,65	43,07	4,03	2,98	4,73	12,20	112,98	253,65
<i>Toscana</i>	74,78	43,38	14,98	13,64	7,68	6,84	93,58	254,88
<i>Umbria</i>	137,96	48,82	0,00	1,48	12,13	7,50	23,74	231,63
<i>Marche</i>	84,48	25,32	0,19	3,17	16,00	10,33	63,86	203,35
<i>Lazio</i>	76,50	22,67	2,82	12,87	8,46	4,50	76,01	203,83
<i>Abruzzo</i>	107,20	6,15	26,24	3,16	15,16	2,36	13,14	173,42
<i>Molise</i>	228,65	8,02	76,38	6,02	17,86	14,70	24,31	375,95
<i>Campania</i>	130,04	7,59	21,17	1,21	15,98	4,60	40,68	221,28
<i>Puglia</i>	72,00	19,19	7,96	5,37	18,91	20,87	40,93	185,24
<i>Basilicata</i>	174,41	26,06	34,55	20,95	32,14	37,70	164,59	490,39
<i>Calabria</i>	124,06	17,24	0,00	20,17	109,73	26,34	45,63	343,17
<i>Italia RSO</i>	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 voce 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)
- <i>Spese non attribuite</i>	988.887.722,75 (19,17)	830.080.508,76 (16,09)
- <i>Lavoro</i>	425.575.276,20 (8,25)	51.821.608,95 (1,00)
- <i>Organizzazione della cultura e relative strutture</i>	300.203.023,42 (5,82)	3.513.414,46 (0,07)
- <i>Interventi non ripartibili a favore della finanza locale e Previdenza sociale</i>	292.123.255,69 (5,66)	24.867.165,03 (0,48)
- <i>Acquedotti, fognature e altre opere igieniche</i>	191.509.535,14 (3,71)	305.610,66 (0,01)
- <i>Edilizia abitativa</i>	158.364.548,42 (3,07)	4.494,19 (0,00)
- <i>Sport e tempo libero</i>	149.375.777,80 (2,9)	851.549,72 (0,02)
- <i>Industria e fonti di energia</i>	67.644.205,03 (1,31)	120.297,93 (0,01)
- <i>Sviluppo dell'economia montana</i>	47.052.832,92 (0,91)	70.000,00 (0,00)
- <i>Ricerca scientifica</i>	26.128.761,94 (0,51)	150.612,01 (0,00)
- <i>Urbanistica</i>	13.663.979,85 (0,26)	128.032,40 (0,00)
- <i>Polizia Amministrativa e Servizi Antincendi</i>	6.088.039,63 (0,12)	38.487,13 (0,00)
- <i>Acque minerali, termali, cave, torbiere ed altre attività estrattive</i>	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)
- <i>Protezione della natura, beni ambientali, parchi e riserve</i>	456.418.315,70 (8,85)	28.162.825,28 (0,55)
- <i>Foreste</i>	115.568.104,16 (2,24)	4.697.735,20 (0,09)
- <i>Opere pubbliche non considerate negli altri settori</i>	95.444.428,60 (1,85)	129.124,79 (0,00)
- <i>Viabilità</i>	40.543.787,41 (0,79)	238.232,97 (0,00)
- <i>Caccia e pesca</i>	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)
- <i>Agricoltura e zootecnia</i>	337.797.451,08 (6,55)	4.406.386,86 (0,09)
- <i>Turismo e industria alberghiera</i>	113.519.465,26 (2,2)	718.993,91 (0,01)
- <i>Fiere, mercati, commercio interno</i>	30.551.467,13 (0,59)	198.428,23 (0,01)
- <i>Artigianato</i>	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).



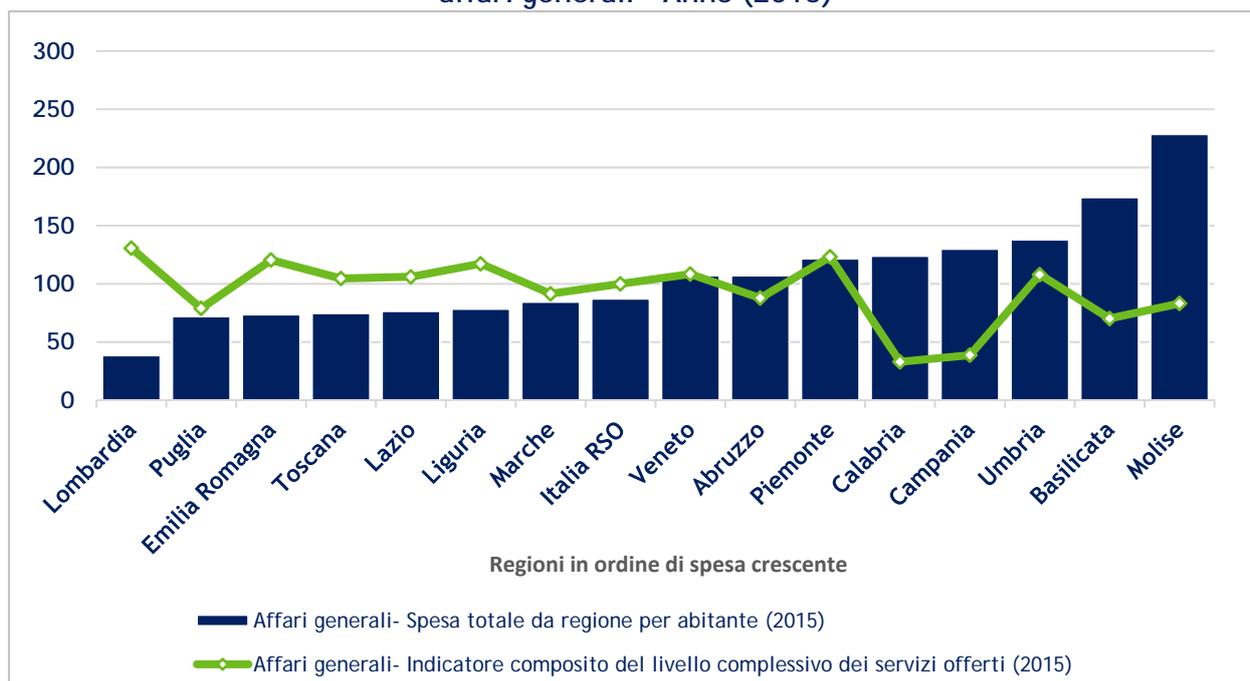
Tabella 8: Livello dei servizi offerti per abitante a livello regionale - Anno 2015

Regioni	Affari generali	Istruzione orientamento e formazione professionale	Trasporto pubblico locale				Settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido)			
	<i>Indicatore composito del livello complessivo dei servizi offerti</i>	<i>Indicatore composito del livello complessivo dei servizi offerti</i>	<i>Passeggeri trasportati</i>	<i>di cui solo regione</i>	<i>Km percorsi equivalenti</i>	<i>di cui solo regione</i>	<i>Totale utenti</i>	<i>di cui solo regione</i>	<i>Totale utenti equivalenti</i>	<i>di cui solo regione</i>
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

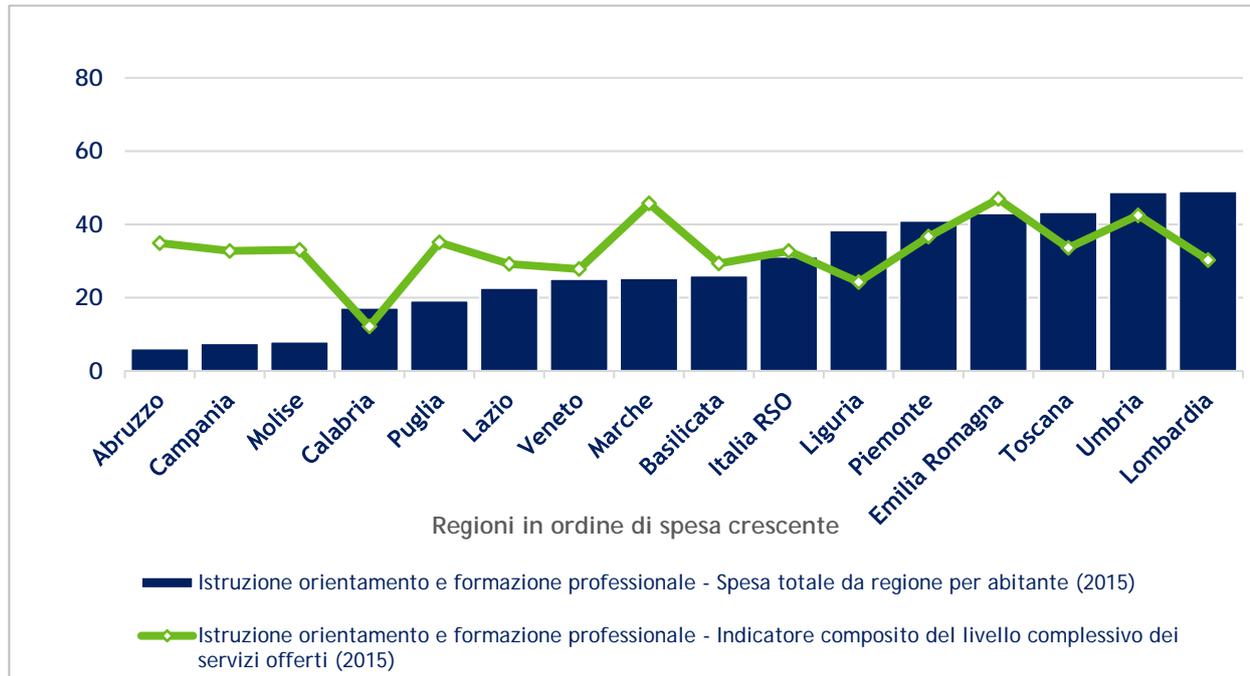


Grafico 10: Spesa dell'ente regione e livello dei servizi offerti per abitante della funzione affari generali - Anno (2015)



Elaborazioni Sose

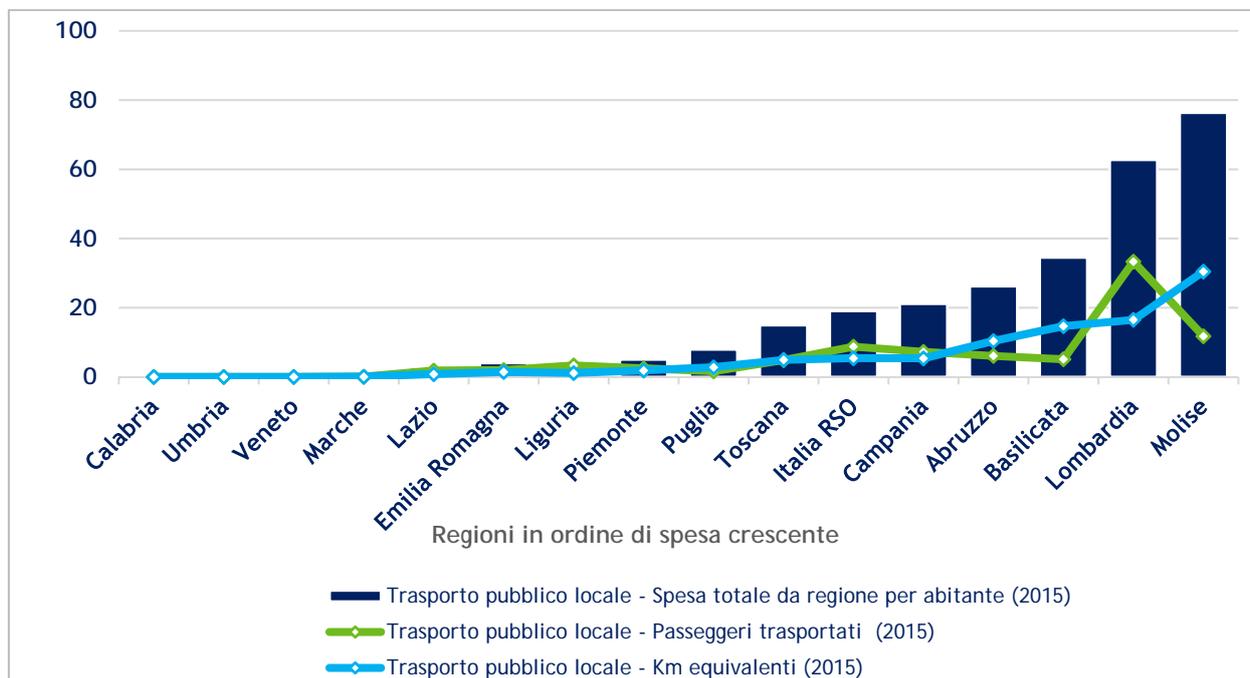
Grafico 11: Spesa dell'ente regione e livello dei servizi offerti per abitante della funzione istruzione, orientamento e formazione professionale - Anno (2015)



Elaborazioni SOSE

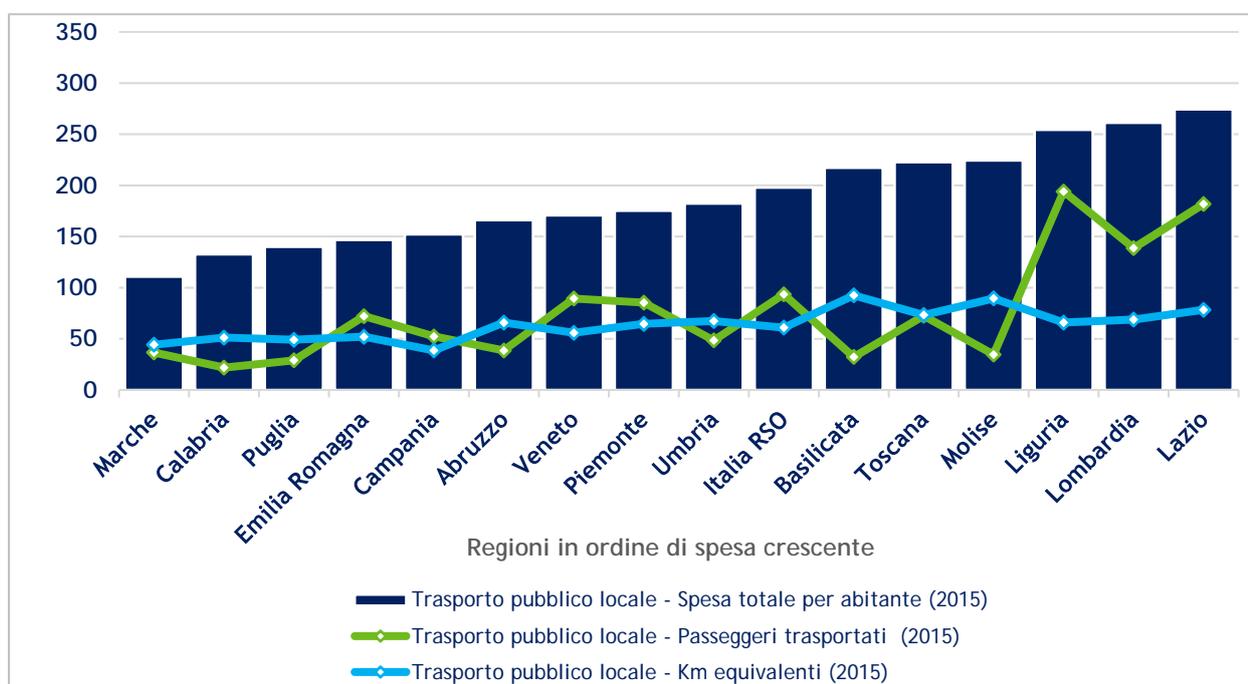


Grafico 12: Spesa dell'ente regione e livello dei servizi offerti per abitante della funzione Trasporto pubblico locale - Anno (2015)



Elaborazioni SOSE

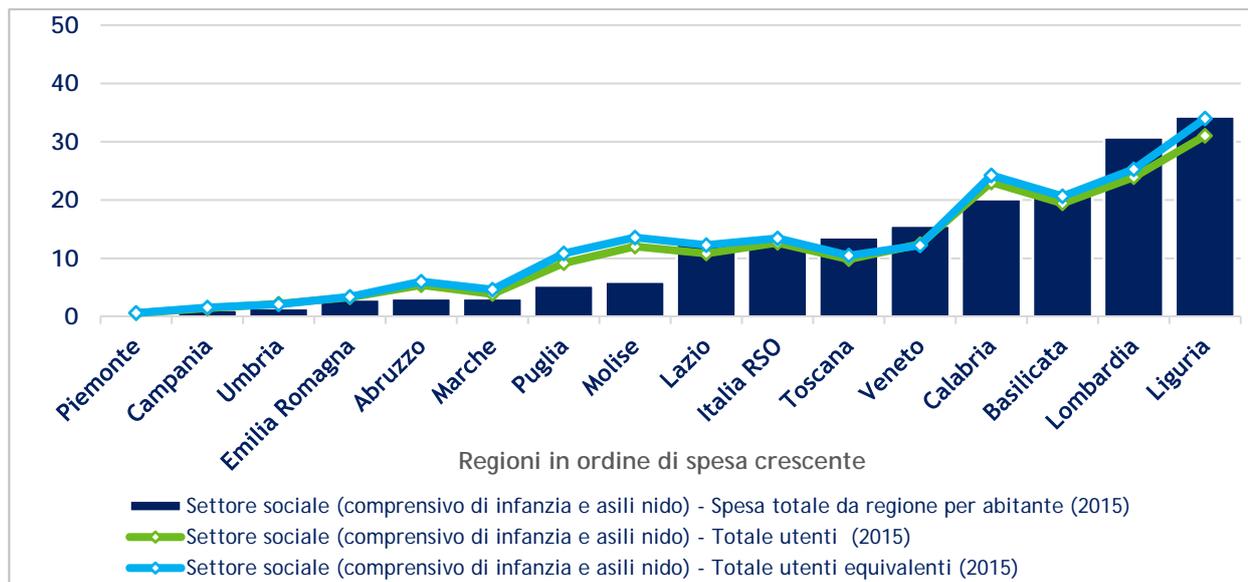
Grafico 13: Spesa totale degli enti (compreso il Fondo TPL e i ricavi da biglietti) e livello dei servizi offerti per abitante della funzione Trasporto pubblico - Anno (2015)



Elaborazioni SOSE

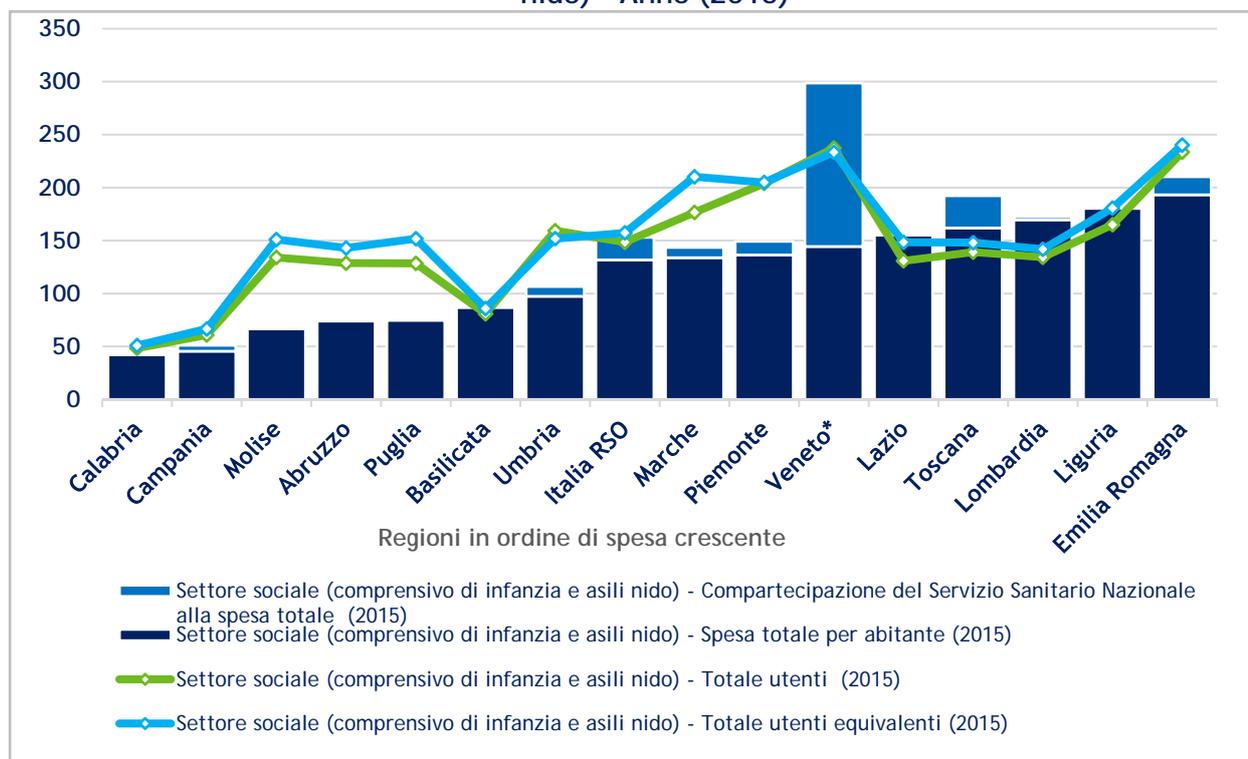


Grafico 14: Spesa dell'ente regione e livello dei servizi offerti per abitante della funzione settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido) - Anno (2015)



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 corrente 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 composito 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 composito 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 composito 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 composito 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

