

The SOSE logo is located in the top right corner of the page. It consists of the word "sose" in a lowercase, sans-serif font, followed by a stylized graphic element consisting of three horizontal bars of varying lengths, stacked vertically to resemble a downward-pointing arrow or a set of steps.The background of the page is a photograph of a tall, modern glass skyscraper with a stepped top, set against a clear blue sky. In the foreground, there are green trees and a grassy field. A dark blue vertical bar is on the left side of the page, and a white text box is overlaid on the bottom left of the photograph.

Audizione del Presidente e dell'Amministratore Delegato della SOSE sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Avv. Vincenzo Carbone

Dott. Stefano Antonio Sernia

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

21 ottobre 2021

SOMMARIO

1. LE ATTIVITÀ SVOLTE NEL PERIODO 2020 -2021	4
2. I FABBISOGNI STANDARD DEI COMUNI.....	5
3. COSTI E FABBISOGNI STANDARD DELLE PROVINCE E DELLE CITTÀ METROPOLITANE	15
4. FABBISOGNI STANDARD DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO	17
5. OBIETTIVI DI SERVIZIO E LEP STRUMENTI PER SUPERARE I DIVARI TERRITORIALI	19
6. I COSTI E I FABBISOGNI STANDARD COME STRUMENTI PER PIANIFICARE E MONITORARE GLI INVESTIMENTI DEL PNRR.....	25
7. APPENDICE	27

Illustre Presidente,

Onorevoli Senatori e Deputati,

Vi ringrazio della opportunità che date alla SOSE di presentare le attività svolte nell'ambito della determinazione dei costi e dei fabbisogni standard degli enti territoriali.

La SOSE è stata audita dalla Commissione Bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale nel luglio dello scorso anno, da allora molte sono state le novità introdotte nell'ambito delle attività riguardanti la finanza pubblica.

Ricordo che la SOSE svolge la propria attività nel campo dei costi e fabbisogni standard degli enti territoriali in attuazione di quanto previsto dalla legge delega 42/2009 e in particolare dal d.lgs. 216/2010, dal d.lgs. 68 del 2011 e dal D.L. 50/2017.

Nel corso dell'audizione odierna presenteremo le attività svolte nel biennio 2020-2021, con particolare riferimento alla determinazione dei costi e fabbisogni standard dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, con un accenno all'attività nell'ambito dei fabbisogni standard delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO).

Successivamente ci soffermeremo sul lavoro svolto per la determinazione degli Obiettivi di Servizio per i Servizi Sociali e gli Asili nido, una tappa fondamentale del percorso di avvicinamento ai LEP, ovvero i Livelli Essenziali delle Prestazioni relativi ai servizi che incidono sui diritti civili e sociali, che la Costituzione prevede siano garantiti in modo omogeneo sul territorio nazionale.

Infine, illustreremo come l'attività sui costi e i fabbisogni standard, possano essere utili per ripartire gli investimenti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

1. LE ATTIVITÀ SVOLTE NEL PERIODO 2020 -2021

Le numerose attività svolte da SOSE nel campo dei costi e fabbisogni standard degli enti territoriali, hanno riguardato nell'ultimo biennio, in particolare, il comparto dei Comuni e quello delle Province e delle Città metropolitane.

Va precisato che la SOSE svolge la propria attività sulla base degli indirizzi forniti dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) e dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) senza mai venir meno al ruolo di terzietà nei confronti delle rappresentanze degli enti territoriali ANCI-IFEL, UPI e CINSEDO.

Per il comparto dei Comuni gli ultimi due anni sono stati densi di sostanziali novità. Gli aggiornamenti metodologici apportati ai fabbisogni standard, approvati dalla CTFS il 30 settembre del 2020 e del 2021, e l'applicazione degli Obiettivi di Servizio per il settore Sociale e gli Asili nido, hanno prodotto una sorta di rivoluzione copernicana: per la prima volta dall'introduzione dei fabbisogni standard, è stato superato il vincolo della spesa storica complessiva della funzione Sociale, stanziando risorse aggiuntive vincolate al raggiungimento degli Obiettivi di Servizio, e compiendo, in questo modo, un passo in avanti nel percorso di avvicinamento ai LEP.

Per il comparto delle Province e Città metropolitane è stato somministrato il questionario agli enti delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO) e, nel corso del 2021, si è provveduto a stimare i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali per le province e le Città metropolitane e determinare i fabbisogni standard per le funzioni nuove e aggiuntive per Città metropolitane e Province montane come previsto dalla L. 56/2014 prescindendo dai livelli di spesa storica non ancora consolidata. La CTFS dovrebbe approvare i nuovi fabbisogni standard di questo comparto entro il mese di ottobre 2021.

Per quanto riguarda le Regioni a Statuto Ordinario si è provveduto all'aggiornamento dei dati e alla ricognizione del livello delle prestazioni erogate dal complesso degli enti e dei relativi costi. Per questo comparto l'emergenza Covid ha rallentato le attività di stima e determinazione dei fabbisogni standard.

Nel biennio 2020-2021 la SOSE è stata, inoltre, impegnata a fornire il proprio supporto ai tavoli previsti dagli articoli 106 e 111 del DL 34/2020, il così detto "Decreto Rilancio", nell'ambito delle attività di monitoraggio e stima degli effetti dell'emergenza Covid sui bilanci degli enti locali e di ripartizione dei relativi ristori.

Oltre alle attività sopra descritte, la banca dati predisposta per la determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali è stata utilizzata per analizzare i gap infrastrutturali degli Asili nido e delle scuole dell'infanzia al fine di fornire elementi utili per l'attuazione del PNRR e per stimare le risorse correnti necessarie agli enti per poter erogare i servizi aggiuntivi.

2. I FABBISOGNI STANDARD DEI COMUNI

Tra il 2020 e il 2021 l'attività di determinazione dei costi e fabbisogni standard dei Comuni è stata caratterizzata da importanti novità.

Innanzitutto, la determinazione e l'approvazione dei fabbisogni standard dei Comuni della Regione Siciliana, la prima Regione a Statuto Speciale che ha aderito alla rilevazione dei dati per la determinazione dei fabbisogni standard dei Comuni del proprio territorio. La Commissione Tecnica per i fabbisogni Standard (CTFS) ha approvato i fabbisogni della regione Siciliana il 18 ottobre ultimo scorso.

Le altre importanti novità riguardano le modifiche metodologiche, approvate tra il 2020 e il 2021, che hanno interessato la funzione Sociale, la funzione Viabilità e territorio e il servizio di Asili nido.

Nel 2020, con l'approvazione della nuova metodologia per i Servizi Sociali, su specifica richiesta della CTFS, è stato scelto di prendere come riferimento del livello di servizio le aree territoriali che offrono un livello di servizi più alto con una spesa inferiore alla media. In tal modo, rispetto alla metodologia precedente, è stata superata la criticità legata al riconoscimento dei differenziali regionali, condizionati dal livello storico dei servizi e dalla relativa spesa storica.

La figura 1 mostra le differenze nella ripartizione della spesa per abitante destinata ai Servizi Sociali per i Comuni delle RSO, invece, la figura 2 mostra le differenze nel livello dei servizi offerti.

Figura 1 - Spesa dei Comuni per i Servizi Sociali euro per abitante - RSO

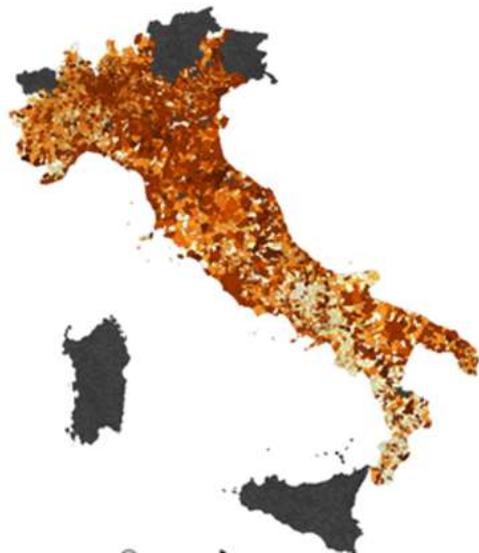


Figura 2 - Numero di utenti beneficiari (ogni 1000 ab.) dei Servizi Sociali per i Comuni delle RSO

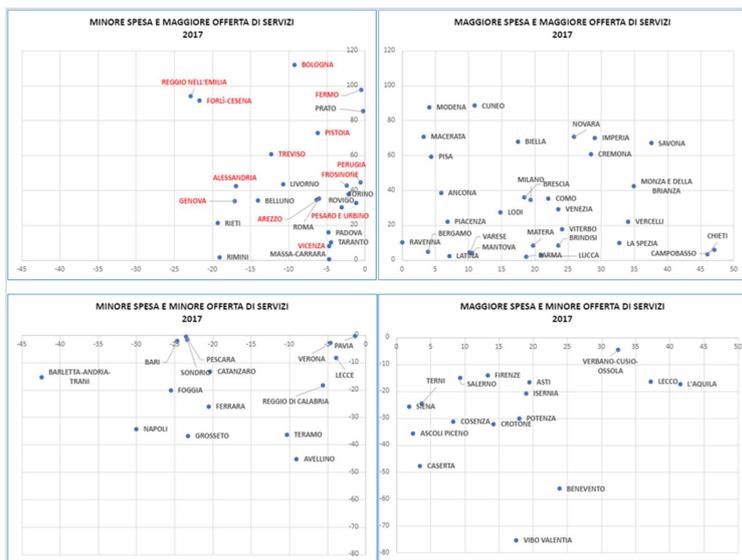


Dall'analisi delle due figure appare evidente che:

- la spesa storica per abitante e il livello dei servizi risultano molto diversificati lungo il territorio nazionale;
- la spesa per abitante è maggiore nei Comuni del Centro-Nord rispetto a quelli del Sud;
- il livello dei servizi (numero di utenti) riflette l'andamento della spesa storica.

I nuovi fabbisogni della funzione Sociale prendono a riferimento i livelli delle prestazioni dei Comuni che erogano la maggiore quantità di servizi avendo contestualmente una spesa inferiore alla media dei comuni simili. Per operare questa scelta si è fatto ricorso ai parametri elaborati nell'analisi delle performance di OpenCivitas, il portale della finanza locale sviluppato da SOSE e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Nell'analisi delle "performance" i Comuni vengono ripartiti su quattro quadranti, in base alla spesa destinata ai diversi servizi e al livello di offerta degli stessi. Per i Servizi Sociali sono state prese a riferimento le Province (intese come ambito e non come ente) che includono i Comuni con un alto livello dei servizi e un livello di spesa inferiore alla media dei comuni simili (si veda figura 3).

Figura 3: Valori provinciali di spesa e servizi (aggregazione dei valori dei singoli Comuni ponderati per la popolazione)



Per garantire un livello medio-alto dei servizi, simile a quello dei Comuni presi come riferimento, sono stati quantificati fabbisogni aggiuntivi pari a circa 650 milioni di euro. In base a tale quantificazione la Legge di Bilancio per il 2021 (commi 791 e 792 L.178/2020) ha messo a disposizione nel Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) risorse aggiuntive pari a circa 216 milioni di euro per l'anno 2021 che aumenteranno gradualmente fino a raggiungere a regime, nel 2030, i 650 milioni di euro previsti. Va precisato che tali risorse, sottoposte a monitoraggio, sono assegnate ai Comuni con l'obbligo di rispettare gli Obiettivi di Servizio per la funzione Sociale.

La tabella 1 confronta i fabbisogni standard del settore Sociale approvati nel 2019 e applicati nel FSC 2020 con quelli approvati nel 2020 e utilizzati per la ripartizione del FSC nel 2021.

Tabella 1 - Confronto effetti nuova metodologia sui Fabbisogni Standard del Sociale e livello dei servizi storici e dei servizi di riferimento

Comuni aggregati per regione	Totale abitanti	Spesa storica € ab	Fabbisogno standard applicato nel 2020 € ab	Fabbisogno standard applicato 2021 € ab	Differenza euro abitante	Livello dei servizi storici per 1.000 ab	Livello dei servizi di riferimento per 1.000 ab
Abruzzo	1.305.770	84,82	56,15	73,64	17,48	61,51	68,69
Basilicata	556.934	79,00	55,66	70,77	15,11	45,52	66,02
Calabria	1.924.825	52,60	47,86	72,33	24,47	35,77	67,47
Campania	5.785.981	56,62	57,53	78,23	20,69	43,32	72,97
Emilia-Romagna	4.467.371	126,02	92,42	82,92	-9,50	92,16	77,35
Lazio	5.865.544	117,47	97,06	94,16	-2,90	87,92	87,83
Liguria	1.543.146	117,86	91,83	94,78	2,96	100,49	88,42
Lombardia	10.104.127	120,65	78,87	73,24	-5,63	76,07	68,32
Marche	1.518.648	115,43	85,71	75,65	-10,06	75,17	70,57
Molise	302.265	80,41	45,84	69,34	23,50	60,80	64,68
Piemonte	4.348.819	88,69	64,52	79,23	14,71	85,19	73,91
Puglia	4.008.400	81,58	71,25	79,55	8,31	70,03	74,21
Toscana	3.722.915	102,22	75,88	82,97	7,09	70,86	77,39
Umbria	880.285	78,42	60,92	80,98	20,06	91,94	75,54
Veneto	4.908.226	95,02	72,99	72,27	-0,72	85,64	67,42
Totale complessivo	51.243.256	98,84	75,22	79,44	4,21	74,64	74,10

Si può notare come le scelte operate nella nuova metodologia portino a livelli dei fabbisogni standard più omogenei, non più condizionati dai livelli della spesa storica.

Con la nuova metodologia, ai Comuni simili per numero di abitanti, è stato riconosciuto un fabbisogno più omogeneo del passato. Nella tabella 2, con il confronto tra i Comuni di

Reggio di Calabria e Reggio nell'Emilia, simili per numero di abitanti, si evidenziano gli effetti positivi delle scelte metodologiche rispetto alle precedenti.

Tabella 2 - Confronto Reggio di Calabria con Reggio nell'Emilia

Comune	Reggio di Calabria	Reggio nell'Emilia
Regione	Calabria	Emilia-Romagna
Numero di Abitanti	176.299	170.887
Spesa storica per abitante (euro)	58,16	117,04
Fabbisogno applicato nel 2020 (euro per abitante)	78,92	106,57
Fabbisogno applicato nel 2021 (euro per abitante)	102,83	101,67
Livello dei servizi storici per 1.000 abitanti	56,15	199,00
Livello dei servizi di riferimento per 1.000 abitanti	95,92	94,85

Un'altra novità metodologica introdotta nel 2020 riguarda la funzione Viabilità e Territorio in cui ci si è posti l'obiettivo di cogliere meglio le diverse peculiarità degli enti.

Nello specifico, le novità introdotte sono state le seguenti:

- un modello di stima che considera più annualità (2013-2015-2016-2017);
- la sostituzione della variabile di riferimento da "popolazione residente" a "unità immobiliari complessive";
- l'inserimento di una misura complessiva del livello dei servizi erogati (servizi offerti per la gestione del territorio e della viabilità);
- una maggiore attenzione agli aspetti morfologici che caratterizzano il contesto in cui opera un Comune (ad es. zone sismiche, zone a rischio frana e zone climatiche);
- una maggiore attenzione al turismo, con la distinzione delle abitazioni per tipologia di utilizzo in modo da tener conto della presenza di seconde case (aggravio di spesa per i Comuni in alcuni periodi dell'anno);
- una maggiore attenzione ai Comuni di piccole dimensioni, per i quali l'utilizzo delle unità immobiliari complessive ha generato un maggiore fabbisogno.

La tabella 3 che segue mostra gli effetti dei nuovi fabbisogni standard, confrontando i diversi coefficienti di riparto aggregati per fascia di abitanti: si nota come la nuova metodologia assegni un "peso specifico" leggermente maggiore ai Comuni medio piccoli. Questo effetto è determinato dal fatto che la variabile di riferimento "popolazione

residente” penalizzava le aree e i Comuni che stanno subendo un fenomeno di spopolamento.

Tabella 3 - Confronto dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard funzione viabilità e territorio 2020 vs 2019

FASCIA DIMENSIONALI	FABBISOGNO STANDARD ESPRESSO IN TERMINI DI COEFFICIENTI DI RIPARTO (NUOVA METODOLOGIA) Anno 2020	FABBISOGNO STANDARD ESPRESSO IN TERMINI DI COEFFICIENTI DI RIPARTO (METODOLOGIA precedente) Anno 2019	Differenza
Meno di 500 Abitanti	0,011055752303	0,010312171905	7,2%
500 - 999 Abitanti	0,023775674135	0,022144570791	7,4%
1.000 - 1.999 Abitanti	0,051506559917	0,048387546440	6,4%
2.000 - 2.999 Abitanti	0,045037822835	0,043177631204	4,3%
3.000 - 4.999 Abitanti	0,079048220291	0,075805075128	4,3%
5.000 - 9.999 Abitanti	0,137469116616	0,134513487484	2,2%
10.000 - 19.999 Abitanti	0,153088546989	0,151630321030	1,0%
20.000 - 59.999 Abitanti	0,205691323578	0,209540040499	-1,8%
60.000 - 99.999 Abitanti	0,069357112802	0,072536237314	-4,4%
Oltre 100.000 Abitanti	0,223969870534	0,231952918206	-3,4%
Totale	1,000000000000	1,000000000000	0,0%

Nel settembre 2021 sono stati approvati i fabbisogni standard, relativi alle funzioni fondamentali, che verranno utilizzati per ripartire il FSC nel 2022. Per il servizio di Asili nido è stata revisionata la metodologia, mentre, per le rimanenti funzioni è stata applicata la metodologia precedente alla banca dati aggiornata.

La metodologia di stima dei fabbisogni standard del servizio di Asili nido presenta le seguenti innovazioni:

- un modello di stima che considera più annualità (2013, 2015, 2016, 2017 e 2018);
- la variabile di riferimento è l’utente servito, inteso come bambino frequentante (tempo pieno e/o tempo parziale) o come utente che usufruisce di un contributo economico (utente voucher). Nel modello aggiornato è stata meglio caratterizzata la figura dell’utente a tempo parziale, utente che svolge un orario ridotto e non usufruisce del servizio di refezione;

- sono stati utilizzati sia i mq delle superfici interne sia quelli degli spazi esterni diversamente dalla precedente versione metodologica che considerava solamente le superfici interne.

Il costo standard del servizio varia in base a:

- o tipologia di servizio offerto (lattante, parziale e refezione);
- o modalità di gestione (diretto o esternalizzato);
- o caratteristiche del contesto;
- o dimensione demografica del comune.

Si ricorda che, a partire dai fabbisogni approvati nel 2019, per ciò che riguarda il livello minimo del servizio di Asili nido non si è più considerato il livello storico ma il livello normalizzato. A tutti i Comuni, con popolazione residente 0-2 anni, è stato assegnato un fabbisogno standard almeno sufficiente ad erogare il servizio attraverso voucher. Il livello del servizio minimo è stato calcolato come media della percentuale di copertura storica per ogni fascia di abitanti (tabella 4).

Tabella 4 - Percentuale di copertura minima per il servizio di Asili nido

Classe demografica	% di copertura del servizio media
Fino a 5.000 Abitanti	7,70%
5.001 - 10.000 Abitanti	7,80%
10.001 - 100.000 Abitanti	7,80%
101.000 - 250.000 Abitanti	9,30%
Oltre 250.000 Abitanti	16,70%

La tabella 5 che segue mostra le differenze tra i coefficienti di riparto del servizio di Asili nido approvati quest'anno rispetto e quelli determinati con la metodologia precedente.

Tabella 5 - Coefficienti di riparto fabbisogni Asili nido 2021 vs metodologia precedente

FASCIA DIMENSIONALI	FABBISOGNO STANDARD ESPRESSO IN TERMINI DI COEFFICIENTI DI RIPARTO 2021	FABBISOGNO STANDARD ESPRESSO IN TERMINI DI COEFFICIENTI DI RIPARTO metodologia precedente	Differenza %
Meno di 500 Abitanti	0,000571368901	0,000424509837	34,59%
500 - 999 Abitanti	0,002756723731	0,002261196624	21,91%
1.000 - 1.999 Abitanti	0,010992439491	0,009317539849	17,98%
2.000 - 2.999 Abitanti	0,016595992230	0,014118633078	17,55%
3.000 - 4.999 Abitanti	0,040021473058	0,034341865824	16,54%
5.000 - 9.999 Abitanti	0,108659647752	0,097688605039	11,23%
10.000 - 19.999 Abitanti	0,147693976945	0,139918845423	5,56%
20.000 - 59.999 Abitanti	0,195271666503	0,180651938978	8,09%
60.000 - 99.999 Abitanti	0,082448391008	0,084473118093	-2,40%
Oltre 100.000 Abitanti	0,394988320393	0,436803747230	-9,57%
Totale	1,000000000000	1,000000000000	0,00%

Si può notare che la nuova metodologia assegna un fabbisogno leggermente maggiore ai Comuni medio piccoli per effetto di valori più alti del costo standard e del voucher (vedi tabella 6).

Tabella 6 - Confronto dei costi standard Asili nido per fascia di abitante

FASCIA DIMENSIONALE	COSTO STANDARD UTENTE 2021	COSTO STANDARD UTENTE precedente	Differenza %	COSTO VOUCHER 2021	COSTO VOUCHER precedente	Differenza %
Meno di 500 Abitanti	2.567	1.684	52,38	2.377	1.450	64,00
500 - 999 Abitanti	2.672	2.047	30,50	2.200	1.601	37,38
1.000 - 1.999 Abitanti	3.038	2.533	19,91	2.160	1.667	29,59
2.000 - 2.999 Abitanti	3.646	2.996	21,69	2.183	1.647	32,58
3.000 - 4.999 Abitanti	4.264	3.620	17,8	2.211	1.586	39,36
5.000 - 9.999 Abitanti	5.162	4.619	11,74	2.279	1.573	44,85
10.000 - 19.999 Abitanti	6.431	6.092	5,56	2.434	1.603	51,91
20.000 - 59.999 Abitanti	7.371	7.009	5,17	2.862	1.724	65,98
60.000 - 99.999 Abitanti	8.712	8.979	-2,98	3.221	2.169	48,46
Oltre 100.000 abitanti	9.478	10.126	-6,40	3.397	2.543	33,59
Totale	4.114	3.543	16,10	2.294	1.611	42,37

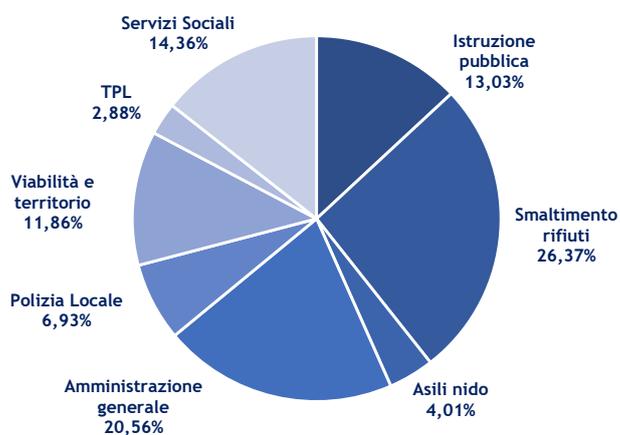
Per la determinazione dei fabbisogni standard delle altre funzioni si è provveduto ad applicare le metodologie approvate nelle annualità precedenti alla banca dati aggiornata.

I valori e la composizione percentuale dei nuovi fabbisogni standard, approvati il 30 settembre 2021, sono raffigurati nella tabella 7 e nella figura 4.

Tabella 7 - Fabbisogni 2021 per le funzioni fondamentali, valori pro capite e %

	ANNO 2021
	Valore pro capite 2021
Istruzione pubblica	90,72
Smaltimento rifiuti	183,57
Asili nido	27,94
Amministrazione generale	143,12
Polizia locale	48,24
Viabilità e territorio	82,54
TPL	20,06
Servizi Sociali	99,98
TOTALE	696,18

Figura 4 - Composizione dei fabbisogni standard per funzione



Nelle Tabelle 8 e 9 sono riportati i valori dei fabbisogni standard del 2021 confrontati con i precedenti, rispettivamente per fasce demografiche e regioni.

Tabella 8 - Confronto fabbisogni standard tutte le funzioni comuni aggregati per fascia di abitanti 2021 vs 2020

FASCIA DIMENSIONALE	FABBISOGNO STANDARD ESPRESSO IN TERMINI DI COEFFICIENTI DI RIPARTO FABBISOGNO STANDARD 2021	FABBISOGNO STANDARD ESPRESSO IN TERMINI DI COEFFICIENTI DI RIPARTO FABBISOGNO STANDARD 2020	DIFF. %
Meno di 500 Abitanti	0,005646135346	0,005637356855	0,16%
500 - 999 Abitanti	0,013736540798	0,013741879485	-0,04%
1.000 - 1.999 Abitanti	0,033553786517	0,033478975607	0,22%
2.000 - 2.999 Abitanti	0,031270396290	0,031132140729	0,44%
3.000 - 4.999 Abitanti	0,059427049663	0,059137565220	0,49%
5.000 - 9.999 Abitanti	0,118566543711	0,117718976732	0,72%
10.000 - 19.999 Abitanti	0,144112073100	0,143575641449	0,37%
20.000 - 59.999 Abitanti	0,202551656227	0,201683269296	0,43%
60.000 - 99.999 Abitanti	0,077460946110	0,077661678829	-0,26%
Oltre 100.000 Abitanti	0,313674872233	0,316232515791	-0,81%
Totale complessivo	1,000000000000	1,000000000000	0,00%

Tabella 9 - Confronto fabbisogni standard tutte le funzioni comuni aggregati per regione 2021 vs 2020

REGIONE	FABBISOGNO STANDARD ESPRESSO IN TERMINI DI COEFFICIENTI DI RIPARTO FABBISOGNO STANDARD 2021	FABBISOGNO STANDARD ESPRESSO IN TERMINI DI COEFFICIENTI DI RIPARTO FABBISOGNO STANDARD 2020	DIFF. %
Abruzzo	0,024745639119	0,024734535248	0,04%
Basilicata	0,009608773014	0,009650364172	-0,43%
Calabria	0,033910151193	0,034034970239	-0,37%
Campania	0,101448939048	0,101417133051	0,03%
Emilia-Romagna	0,096501192579	0,096188716513	0,32%
Lazio	0,135426782489	0,137169545199	-1,27%
Liguria	0,034397202591	0,035057149073	-1,88%
Lombardia	0,186077922581	0,184680634024	0,76%
Marche	0,029549229657	0,029421650929	0,43%
Molise	0,005481418687	0,005465370985	0,29%
Piemonte	0,086367717790	0,085912997935	0,53%
Puglia	0,069979445651	0,069998704192	-0,03%
Toscana	0,080173036993	0,080200707800	-0,03%
Umbria	0,017824356393	0,017722984215	0,57%
Veneto	0,088508192210	0,088344536418	0,19%
Totale complessivo	1,000000000000	1,000000000000	0,00%

3. COSTI E FABBISOGNI STANDARD DELLE PROVINCE E DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Nel corso del 2020 si è proceduto alla nuova rilevazione dei dati delle Province e delle Città metropolitane appartenenti alle RSO, con il questionario SOSE-UIP-IFEL. La rilevazione, che si è conclusa il 31 dicembre del 2020, ha complessivamente interessato 86 enti: 73 Province, 3 Province montane e 10 Città metropolitane.

Commentato [GF1]: Relativamente all'anno...

A partire da gennaio 2021 è iniziata l'attività di analisi dei dati oltre all'attività di confronto con gli enti e con i referenti istituzionali del comparto rappresentati dall'Unione delle Province Italiane (UPI) e da IFEL-Fondazione ANCI.

Ultimata l'analisi dei dati, provenienti da questionario e da fonti istituzionali, è iniziata l'attività di stima dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane.

Per le funzioni fondamentali 'storiche' quali Territorio, Ambiente, Istruzione, Trasporti, Polizia Provinciale e Servizi generali e per le 'nuove' funzioni fondamentali come Stazione unica appaltante/centrale acquisti e Controllo dei fenomeni discriminatori sono state eseguite le stime con metodi econometrici (RCA - Regression based Cost Approach).

Le nuove funzioni fondamentali assegnate alle Città metropolitane dal comma 44 della L. 56/2014 sono:

- a) adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano;
- b) pianificazione territoriale generale;
- c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
- d) mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
- e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;
- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Per la stima dei fabbisogni standard di tali funzioni, non esistendo un benchmark di spesa storica e di servizi offerti, è stata utilizzata una previsione di risorse necessarie per l'avvio delle attività.

Commentato [GF2]: Non è chiaro il senso, cosa si vuole specificare? prima si era parlato di Regression based Cost Approach

Lo stesso è stato fatto per le nuove funzioni fondamentali delle **Province montane** che sono:

- a) cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo;
- b) cura delle relazioni istituzionali con Province, Province autonome, Regioni, Regioni a Statuto Speciale ed enti territoriali di altri Stati, con esse confinanti e il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

Le variabili complessivamente considerate per la stima dei fabbisogni standard di Province e Città metropolitane afferiscono alla morfologia del territorio (superficie, altimetria, zona climatica, zona rischio frane, ecc...), ad elementi di contesto socio-economico (reddito imponibile IRPEF, numero di fabbricati ecc...), ai prezzi dei fattori produttivi (costo medio del lavoro e livello delle locazioni immobiliari) e, infine, al livello dei servizi offerti.

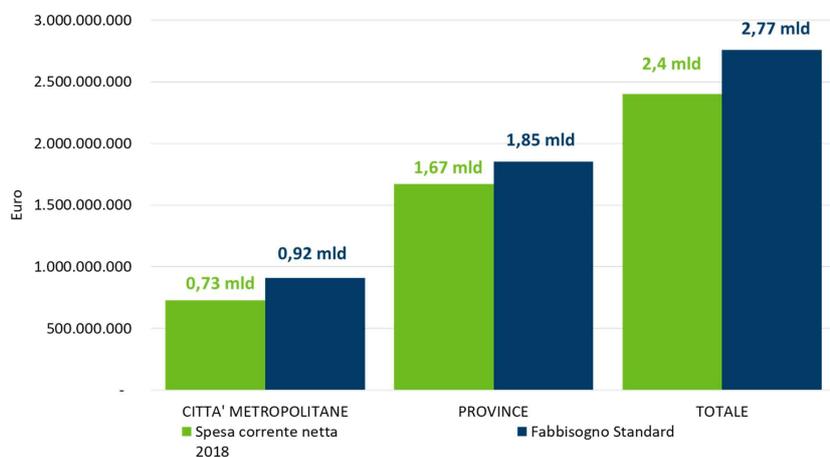
Nell'Appendice è riportato l'elenco delle variabili per ogni singola funzione.

Nel corso degli ultimi mesi i risultati sono stati portati all'attenzione della CTFS. Il lavoro è in corso di ultimazione e la nota metodologica con l'elenco dei fabbisogni standard di ciascun ente sarà approvato nel corso delle prossime settimane.

Nell'attesa dell'approvazione della CTFS, che avverrà entro la fine del mese di ottobre 2021, portiamo all'attenzione di codesta commissione solamente i risultati complessivi. I dati riportati in Figura 5, riguardanti i fabbisogni standard, sono soggetti a possibili modifiche.

Commentato [GF3]: Dal grafico si evince una differenza quasi fissa di 0,16 mld, forse andrebbe rimarcato il senso con qualche commento alla Figura

Figura 5 - Confronto tra la spesa storica e il fabbisogno standard delle province e delle città metropolitane



4. FABBISOGNI STANDARD DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO

Le attività per il comparto delle Regioni a Statuto Ordinario (RSO) consistono nella rilevazione dei livelli delle prestazioni effettivamente erogate dalle regioni e dei relativi costi, attività assegnata a SOSE dal d.lgs. 68 del 2011, e nella stima dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali, con esclusione della Sanità, attività assegnata a SOSE dal D.L. 50 del 2017.

La relazione sulle prestazioni effettivamente erogate e sui relativi costi per le funzioni Sociale e Istruzione è stata consegnata al MEF e al Parlamento nel 2017 e successivamente aggiornata. Il più recente aggiornamento è stato presentato a codesta Commissione in occasione dell'audizione del 22 luglio 2020.

L'analisi dei livelli delle prestazioni effettivamente erogate e dei relativi costi rappresenta il punto di riferimento per fornire al decisore politico la fotografia della situazione storica per introdurre eventuali LEP e/o obiettivi di servizio e calcolare le relative risorse necessarie.

Per ciò che riguarda l'attività di stima dei fabbisogni standard delle Regioni si è provveduto a creare una banca dati contenente le informazioni disponibili relative alla spesa e al livello delle prestazioni erogate. La stima dei fabbisogni standard non è ancora

stata completata, l'attività di confronto con le Regioni e con il CINSEDO ha subito un forte rallentamento nell'ultimo biennio a causa dell'emergenza Covid.

Data l'importanza dell'attuazione del federalismo fiscale per il PNRR, ci si attende che nei prossimi mesi si riprenda il confronto con le Regioni per quanto riguarda le metodologie e le risultanze dei fabbisogni standard per le funzioni Servizi Sociali, Istruzione e Affari generali.

Nelle **Table 10** e **11** si osserva la spesa destinata dalle diverse Regioni alle funzioni Istruzione, Servizi Sociali e Affari generali rispettivamente in valore assoluto e pro capite.

Tabella 10 - Spesa delle diverse Regioni a Statuto ordinario per le funzioni Sociale, Istruzione e Affari generali (2019) - Ammontare in euro

Regioni	Diritto allo studio, orientamento e formazione professionale	Settore sociale	Affari generali	Totale
Piemonte	139.798.281	241.605.871	222.081.734	603.485.886
Lombardia	410.538.410	378.094.410	402.877.480	1.191.510.300
Veneto	220.132.923	162.151.386	207.182.842	589.467.151
Liguria	26.846.117	81.084.293	84.748.826	192.679.236
Emilia-Romagna	95.092.013	127.201.842	184.312.694	406.606.549
Toscana	103.751.045	67.972.015	196.551.062	368.274.122
Umbria	27.179.001	23.974.999	56.605.769	107.759.769
Marche	35.492.970	33.954.547	86.287.264	155.734.781
Lazio	165.727.273	193.181.488	573.008.640	931.917.401
Abruzzo	26.963.258	47.273.651	93.222.702	167.459.611
Molise	2.423.783	11.963.173	57.078.867	71.465.823
Campania	84.155.783	135.666.568	211.015.236	430.837.587
Puglia	60.077.381	176.517.628	206.192.350	442.787.359
Basilicata	7.608.090	39.536.956	118.193.192	165.338.238
Calabria	25.270.092	86.143.477	123.319.036	234.732.605
TOTALE RSO	1.431.058.437	1.806.324.323	2.822.677.696	6.060.060.456

Tabella 11 - Spesa delle diverse Regioni a Statuto ordinario per le funzioni Sociale, Istruzione e Affari generali euro abitante (2019) - euro pro capite

Regioni	Diritto allo studio, orientamento e formazione professionale	Settore Sociale	Affari generali	Totale
Piemonte	32,30	55,82	51,31	139,42
Lombardia	41,01	37,77	40,24	119,02
Veneto	45,07	33,20	42,42	120,68
Liguria	17,51	52,89	55,28	125,69
Emilia-Romagna	21,32	28,52	41,33	91,18

Toscana	28,03	18,36	53,10	99,50
Umbria	31,11	27,44	64,79	123,33
Marche	23,35	22,33	56,76	102,44
Lazio	28,71	33,46	99,26	161,42
Abruzzo	20,73	36,35	71,67	128,75
Molise	7,98	39,38	187,89	235,25
Campania	14,66	23,63	36,76	75,06
Puglia	15,11	44,40	51,87	111,38
Basilicata	13,62	70,78	211,59	295,99
Calabria	13,22	45,05	64,50	122,77
TOTALE RSO	28,13	35,50	55,48	119,11

5. OBIETTIVI DI SERVIZIO E LEP STRUMENTI PER SUPERARE I DIVARI TERRITORIALI

Come spiegato in precedenza, i fabbisogni standard per la funzione Servizi Sociali, approvati nel 2020, sono calcolati per ogni ente considerando un livello di servizio “ideale” anziché storico. Tale livello, definito come *Obiettivo di Servizio*, è da considerarsi come una tappa intermedia in attesa della definizione legislativa dei LEP.

Con la legge di bilancio per il 2021 (art. 1, comma 791-792, Legge n. 178/2020), la dotazione del FSC è stata incrementata al fine di finanziare i fabbisogni aggiuntivi per il settore Sociale¹ dei Comuni delle RSO.

La legge di bilancio per il 2021 prevede risorse aggiuntive, a partire dal 2022², anche per il potenziamento degli Asili nido nei Comuni delle RSO e delle regioni Sicilia e Sardegna.

Il finanziamento, sia dei Servizi Sociali sia degli Asili nido, è condizionato dalla verifica del raggiungimento degli Obiettivi di Servizio definiti dalla CTFS.

Obiettivi di Servizio per il potenziamento dei Servizi Sociali nel 2021

¹ A decorrere dal 2021, nel FSC per il potenziamento dei Servizi Sociali sono assegnati contributi pari a 215,9 milioni di euro per l'anno 2021, 254,9 milioni per l'anno 2022, 299,9 milioni per l'anno 2023, 345,9 milioni per l'anno 2024, 390,9 milioni per l'anno 2025, 442,9 milioni per il 2026, 501,9 milioni per il 2027, 559,9 milioni per il 2028, 618,9 milioni per il 2029 e a 650,9 milioni a decorrere dal 2030.

² Per il potenziamento degli Asili nido dei Comuni delle RSO e di Sicilia e Sardegna sono assegnati, a decorrere dal 2022, contributi pari a 100 milioni di euro per l'anno 2022, 150 milioni di euro per l'anno 2023, 200 milioni di euro per l'anno 2024, 250 milioni di euro per l'anno 2025 e a 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026.

Gli Obiettivi di Servizio per il potenziamento dei Servizi Sociali nel 2021 consistono nell'aver un livello di spesa corrente per il Sociale non inferiore al livello del rispettivo fabbisogno standard monetario. Per gli enti che non raggiungono tale livello di spesa è necessario incrementarla nel corso dell'anno nella misura almeno pari alle risorse aggiuntive assegnate. L'allocazione delle risorse aggiuntive è sottoposta a obbligatoria rendicontazione.

Per rendere operativo il percorso degli Obiettivi di Servizio per il Sociale, in sede di CTFS, con il coinvolgimento degli esperti del settore, sono state elaborate un insieme di regole descritte nella Nota tecnica *“Obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio dei livelli dei servizi offerti”*. La SOSE ha partecipato attivamente a tutte le fasi di analisi.

Tali attività riguardano la definizione dell'ammontare delle risorse aggiuntive per la funzione Sociale, la definizione del rispettivo fabbisogno standard monetario, le scelte di allocazione delle risorse e le modalità di rendicontazione.

Le risorse incrementalmente della dotazione del FSC 2021 per lo sviluppo dei Servizi Sociali, pari a 215,9 milioni di euro, non sono aggiuntive per tutti i Comuni poiché una parte delle stesse è stata destinata a compensare la diminuzione del trasferimento del FSC per alcuni Comuni a seguito del cambio della metodologia dei fabbisogni standard operato per l'anno 2021, in modo che tali enti potessero mantenere inalterato il loro livello di servizi offerti.

Poiché i fabbisogni standard vengono definiti come coefficienti di riparto e non come valori monetari, per rendere fruibili gli obiettivi di servizio era necessario fornire ai Comuni il livello di fabbisogno in termini assoluti. A tal fine il fabbisogno standard monetario per la funzione Sociale di ciascun Comune è stato determinato applicando il rispettivo coefficiente di riparto al totale delle risorse perequabili nel FSC, incrementate nel 2021 di 215,9 milioni di euro. I valori dei fabbisogni standard monetari, definiti in questo modo, corrispondono ai livelli di spesa standard che i Comuni sono in grado di finanziare con le entrate proprie, a sforzo fiscale standard, integrate con i trasferimenti perequativi del FSC.

Ai Comuni “sotto” obiettivo nel 2021 sono state offerte diverse opzioni per l’impiego delle risorse aggiuntive, tra cui l’assunzione di assistenti sociali e di altre figure professionali, necessarie per lo svolgimento del servizio, e l’incremento del numero di utenti serviti³.

Infine, è stata predisposta una scheda di rendicontazione ai fini del monitoraggio degli obiettivi di servizio. Tale rendicontazione avverrà attraverso una dashboard che SOSE pubblicherà nei prossimi mesi sul portale dedicato ai questionari dei fabbisogni standard. Gli enti, inoltre, saranno assistiti attraverso uno strumento di simulazione della compilazione reso disponibile da IFEL.

Tutti i Comuni, che si posizionino “sotto” o “sopra” il livello obiettivo di spesa, sono chiamati a compilare tale scheda fornendo informazioni sul numero di utenti dei Servizi Sociali per gli anni 2019 e 2021.

Per poter compiere le prime analisi gestionali, utili a guidare le scelte nel settore, a tutti i Comuni, sia in sede di rendicontazione sia attraverso il simulatore, saranno fornite informazioni di benchmarking, ovvero del posizionamento di ciascuno rispetto al livello obiettivo di spesa e al livello di servizio. Agli enti è richiesto, inoltre, di spiegare le principali ragioni del proprio posizionamento per quanto riguarda sia la spesa sia i servizi. I Comuni “sotto” obiettivo sono tenuti, infine, a compilare la parte della scheda che riguarda l’impiego delle risorse aggiuntive. Nelle **Tabelle 12 e 13** sono riportate le informazioni dei Comuni appartenenti alle RSO che non soddisfano gli obiettivi di servizio per il settore Sociale nel 2021.

Tabella 12 - Comuni “sotto” obiettivo di servizio nel 2021 per classe dimensionale

Classe dimensionale	N. di Comuni	N. di Comuni che non raggiungono l’obiettivo	Maggiori risorse assegnate Ammontare	N. utenti aggiuntivi
Fino a 1.000	1.631	371	1.180.063	1.096
1.000-5.000	2.875	1.449	12.050.662	11.221
5.000-20.000	1.619	651	27.692.242	25.821
20.000-60.000	354	135	22.115.157	20.632
60.000-100.000	50	18	7.694.687	7.177
100.000-250.000	26	6	6.633.869	6.189
250.000-500.000	5	-	-	-
Oltre 500.000	5	2	1.213.328	1.131
Totale complessivo	6.565	2.632	78.580.009	73.267

³ Per maggiori dettagli si rinvia alla nota “Obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto”.

Tabella 13 - Comuni “sotto” obiettivo di servizio nel 2021 per regione

Regioni	N. di Comuni	N. di Comuni che non raggiungono l'obiettivo	Maggiori risorse assegnate	N. utenti aggiuntivi
NORD	3.812	1.034	12.727.132	11.839
Emilia-Romagna	328	31	324.740	300
Liguria	234	101	653.078	611
Lombardia	1.506	259	1.954.999	1.807
Piemonte	1.181	519	8.625.956	8.028
Veneto	563	124	1.168.359	1.093
CENTRO	970	412	13.473.444	12.579
Lazio	378	209	6.018.752	5.626
Marche	227	29	124.065	118
Toscana	273	109	3.909.828	3.647
Umbria	92	65	3.420.800	3.189
SUD	1.783	1.186	52.379.433	48.849
Abruzzo	305	143	4.215.259	3.930
Basilicata	131	58	856.226	801
Calabria	404	291	12.016.096	11.205
Campania	550	428	23.899.492	22.293
Molise	136	84	724.857	677
Puglia	257	182	10.667.503	9.943
Totale complessivo	6.565	2.632	78.580.009	73.267

Obiettivi di servizio per il potenziamento degli Asili nido

Si precisa che i lavori della CTFS per la definizione degli Obiettivi di Servizio per il potenziamento degli Asili nido è ancora in corso. Si riporta dunque la sintesi dei principali argomenti di discussione.

Le risorse aggiuntive del FSC, a partire dal 2022 per gli Asili nido, sono finalizzate ad incrementare i posti disponibili del servizio, equivalenti in termini di costo standard al servizio a tempo pieno, in proporzione alla popolazione di età compresa tra 0 e 2 anni, nei Comuni per i quali la copertura del servizio è inferiore agli obiettivi di servizio o ai LEP.

In assenza dei LEP, il livello di riferimento è dato dalla percentuale di copertura media del servizio relativamente alla classe demografica di appartenenza dei Comuni, individuata dalla CTFS contestualmente all'approvazione dei fabbisogni standard per il servizio Asili nido (Cfr. tabella 14).

Tabella 14 - % di copertura media del servizio Asili nido per classe demografica

Classe demografica	% di copertura del servizio media
Fino a 5.000 Abitanti	7,69%
5.001 - 10.000 Abitanti	7,75%
10.001 - 100.000 Abitanti	7,81%
101.000 - 250.000 Abitanti	9,25%
Oltre 250.000 Abitanti	16,71%

Nel corso del 2021, come spiegato precedentemente, la metodologia dei fabbisogni standard per il servizio degli Asili nido è stata aggiornata. Il fabbisogno per questo servizio è determinato utilizzando una funzione di costo che consente di individuare il costo da associare al servizio considerato come standard.

Nella Tabella 15 è riportata la composizione del costo del servizio, senza considerare l'opzione di erogazione del voucher, che corrisponde alla composizione media ovvero i valori delle principali variabili (bambini lattanti, educatori etc.) sono posti pari alle medie nazionali.

Per la definizione del costo standard di riferimento, la CTFS dovrà esprimersi in merito ad alcune questioni.

La prima è la scelta del tipo di servizio da prendere a riferimento come standard: quale percentuale di esternalizzazione considerare, che percentuale di bambini lattanti, di educatori per utente e così via.

La seconda questione riguarda se il costo standard debba essere uguale per tutti i Comuni o possa variare in base a fattori di carattere strutturale ed economico. Per questo ultimo aspetto è importante evidenziare che nel modello di stima dei fabbisogni standard tali caratteristiche sono colte dall'appartenenza dei Comuni ad una specifica classificazione in 10 gruppi omogenei (cluster poli urbani, cluster Comuni montani etc.).

Tabella 15 - Costo per composizione del servizio standard medio

	Coefficienti stimati (a)	Composizione del servizio valori medi (b)	Costo medio $c=a*b$
Costo base per utente servito	2.407,82	1,00	2.407,82
Bambini frequentati Asili nido	5.853,37	1,00	5.853,37
Bambini a tempo parziale che non usufruiscono della refezione	-935,64	0,03	-31,81
Bambini in Asilo nido a gestione esternalizzata	-971,41	0,35	-339,34
Bambini lattanti	749,93	0,13	95,52
Costo medio del lavoro per addetto (scostamento % dalla media nazionale)	8,02	-3,96	-31,75
Educatori	3.981,62	0,14	557,43
Superficie delle strutture	12,57	30,33	381,10
Costo medio per utente servito			8.892,35

Infine, la CTFS dovrà decidere se e in che modo il costo standard del servizio a tempo pieno, da utilizzare per l'allocazione delle risorse per gli Asili nido nell'ambito del FSC, debba tener conto della compartecipazione dell'utenza. La fruizione del servizio comunale, come è noto, nella maggioranza dei casi è condizionata dal pagamento di rette da parte degli utenti. I Comuni in autonomia decidono la politica di compartecipazione al costo del servizio anche se il fattore preso a riferimento comunemente è costituito dal reddito ISEE delle famiglie. Di seguito nella tabella 16 si riportano i valori medi della compartecipazione al costo del servizio comunale degli Asili nido per gli anni 2011-2018.

Tabella 16 - Percentuale di compartecipazione utenti nel periodo 2011-2018

Anno	% di compartecipazione al costo del servizio Asili nido
2011	18,80%
2012	19,26%
2013	19,92%
2014	20,27%
2015	19,30%
2016	19,30%
2017	19,90%
2018	19,76%

6. I COSTI E I FABBISOGNI STANDARD COME STRUMENTI PER PIANIFICARE E MONITORARE GLI INVESTIMENTI DEL PNRR

Il PNRR offre al nostro Paese una grande opportunità per poter colmare i gap infrastrutturali esistenti tra i diversi territori, che si traducono in diversi livelli di servizi pubblici offerti dalle Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni.

SOSE, nel corso degli ultimi mesi, ha fornito supporto al MEF per analizzare i settori e le possibili azioni di intervento nell'ambito delle funzioni/servizi considerati dal PNRR di competenza degli enti territoriali.

La risposta di SOSE alle esigenze del MEF è stata possibile grazie all'esperienza acquisita nell'ambito dei fabbisogni standard degli enti territoriali. I dati raccolti e le analisi realizzate per svolgere l'attività di determinazione dei costi e fabbisogni standard degli enti territoriali hanno permesso di creare una banca dati ricca di informazioni e di dotarsi di strumenti che possono essere utilizzati per molteplici attività.

Per gli Asili nido, ad esempio, è risultato utile poter contare sui dati relativi ai servizi offerti nei diversi territori, sia in termini quantitativi sia qualitativi, per determinare i gap infrastrutturali esistenti e misurare gli investimenti necessari per i diversi obiettivi.

La Tabella 17 mostra, a livello regionale, il dato medio di copertura del servizio degli Asili nido sia pubblico (fornito direttamente, attraverso esternalizzazione o erogando voucher) sia privato (nidi privati e nidi aziendali) per il quale sono comunque di competenza comunale le attività di autorizzazione e controllo. Si può notare come la distanza

dall'obiettivo di copertura del servizio del 33% è molto accentuata nelle Regioni del sud e in particolare in Calabria, Campania, Sicilia e Molise.

Tabella 17 - Percentuale di copertura del servizio di Asili nido (a gestione pubblica e privata) e posti necessari per obiettivo del 33% di copertura

Regione	% copertura servizio Asili nido (privato e pubblico) dati ISTAT 2018	Posti necessari per raggiungere 33% di copertura in tutti i Comuni
Piemonte	22,8%	11.363
Valle d'Aosta	31,2%	198
Lombardia	25,5%	23.317
Trentino-Alto Adige	22,8%	3.910
Veneto	24,8%	11.140
Friuli-Venezia Giulia	27,3%	2.347
Liguria	27,2%	2.093
Emilia-Romagna	31,7%	5.319
Toscana	31,6%	4.231
Umbria	31,7%	1.043
Marche	23,2%	3.565
Lazio	29,3%	11.405
Abruzzo	17,8%	4.730
Molise	9,5%	1.486
Campania	7,4%	38.046
Puglia	13,2%	18.041
Basilicata	12,2%	2.440
Calabria	9,0%	11.673
Sicilia	8,1%	31.018
Sardegna	24,1%	3.878
Italia	21,3%	191.241

Le analisi svolte da SOSE, sugli Asili nido e sugli altri servizi svolti dai Comuni, non si sono limitate ad analizzare i gap infrastrutturali ma hanno riguardato anche la quantità di risorse correnti necessarie per permettere che le infrastrutture realizzate possano funzionare. L'attività di supporto ha riguardato le materie dell'Istruzione per la scuola dell'infanzia, degli Asili nido e delle attività in campo sociale.

Per far in modo che gli investimenti realizzati nell'ambito del PNRR determinino un reale incremento di servizi locali sarà necessario garantire il finanziamento adeguato della gestione corrente e mettere in atto il monitoraggio dei servizi svolti.

7. CONCLUSIONI

Si resta a completa disposizione della Commissione per ulteriori approfondimenti in merito alla determinazione dei Fabbisogni Standard per i comuni delle RSO e della Regione Siciliana e per le attività in itinere, qualora la Commissione sia chiamata a esprimere il proprio parere di competenza.

8. APPENDICE