

**Audizione dell'Amministratore Delegato
e Direttore Generale di SOSE
sull'assetto della finanza territoriale
e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale**

Dott. Stefano Antonio Sernia

Commissione parlamentare per l'attuazione del
federalismo fiscale

6 luglio 2022



SOMMARIO

1. Le attività svolte nel periodo 2021-2022	4
2. Fabbisogni standard degli enti di area vasta.....	4
3. Fabbisogni standard delle regioni a statuto ordinario	11
4. I costi e i fabbisogni standard del comparto comunale: strumenti per la perequazione delle risorse.....	14
5. Obiettivi di servizio e LEP per il settore sociale: strumenti per superare i divari territoriali	15
6. Obiettivi di servizio per il potenziamento degli asili nido.....	22
7. Obiettivi di servizio per il trasporto scolastico studenti con disabilità	29
8. Conclusioni.....	34
Appendice	36



Illustre Presidente,

Onorevoli Senatori e Deputati,

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

SOSE è stata audita dalla Commissione Bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, l'ultima volta, nell'ottobre dello scorso anno; oggi presenteremo i successivi aggiornamenti prodotti nell'ambito delle attività riguardanti la finanza pubblica.

Ricordo che 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.



1. Le attività svolte nel periodo 2021-2022

Le numerose attività svolte da SOSE nel campo dei costi e fabbisogni standard degli enti territoriali hanno riguardato il comparto dei comuni, delle province e delle città metropolitane e delle regioni.

Va precisato che 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).

Per gli enti di area vasta (province e città metropolitane) delle regioni a statuto ordinario (RSO), la CTFS ha approvato i fabbisogni standard e le capacità fiscali nel mese di novembre 2021 e, nei primi mesi del 2022, la metodologia per l'applicazione del meccanismo perequativo per tale livello di governo in analogia con quanto già fatto negli scorsi anni per il comparto comunale.

Per quanto riguarda le regioni a statuto ordinario è stato riavviato il dialogo con le regioni e il CINSEDO, ripartendo dalle questioni rimaste sospese prima dell'emergenza COVID, ai fini della determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni Istruzione e Assistenza sociale.

Come già detto nella precedente audizione, 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'introduzione degli obiettivi di servizio per il settore sociale, per gli asili nido e per il trasporto scolastico degli studenti con disabilità, hanno segnato un importante cambiamento di metodo. Per la prima volta, dall'introduzione dei fabbisogni standard, superando il vincolo di invarianza della spesa storica complessiva, sono state stanziare risorse aggiuntive condizionate al raggiungimento degli obiettivi di servizio e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

2. Fabbisogni standard degli enti di area vasta

La necessità di riesaminare la disciplina degli enti di area vasta, dando attuazione a quanto previsto della legge delega n. 42/2009 in tema di perequazione delle risorse, è divenuta negli ultimi anni un tema centrale del dibattito pubblico.



La legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178/2020, art.1, commi 783-785) ha introdotto nuove disposizioni per la riforma degli enti di area vasta, prevedendo due fondi perequativi, uno per ciascun comparto (province e città metropolitane). La norma ha previsto che i criteri di attribuzione delle risorse debbano essere determinati dalla CTFS tenendo progressivamente in considerazione gli effetti dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali, dei singoli enti, in analogia con i meccanismi di perequazione messi in atto per il comparto comunale.

Nel corso degli ultimi mesi del 2021 la determinazione dei fabbisogni standard degli enti di area vasta è stata ultimata, procedendo ad una revisione dell'assetto finanziario del comparto teso a restituire spazi di autonomia, in linea con i principi del federalismo fiscale prevedendo meccanismi di finanziamento e di perequazione basati sui livelli essenziali delle prestazioni, sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard. La CTFS, in data 2 novembre 2021, ha infatti approvato la nota metodologica¹ contenente, oltre ai dettagli tecnici, l'ammontare dei fabbisogni standard di ciascun ente.

L'intensa attività è stata svolta nel corso del 2021 da SOSE, in collaborazione con UPI e IFEL, rinnovando la metodologia che consente di determinare i fabbisogni standard per gli enti di area vasta delle RSO tenendo conto delle disposizioni introdotte dalla L. 56/2014 (c.d. 'legge Delrio'), in merito al nuovo assetto istituzionale delle province e delle città metropolitane, e del perimetro delle funzioni fondamentali che questi enti sono chiamati a svolgere.

I fabbisogni standard sono stati calcolati facendo riferimento alle funzioni stabilite dai commi 85, 88, 44 e 86 della legge citata, ovvero:

- Amministrazione - funzione di coordinamento delle funzioni fondamentali;
- Territorio;
- Ambiente;
- Istruzione;
- Trasporti;

¹“Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane per il 2022”
https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_metodologica_FaS_PeCM_2022_CTFS_2nov2021.pdf



- Polizia provinciale - servizio di controllo e sanzionamento relativo alle funzioni fondamentali;
- Stazione unica appaltante/Centrale unica degli acquisti;
- Pari opportunità;
- Funzioni esclusive per le città metropolitane, secondo quanto disposto dalla L. 56/2014, comma 44;
- Funzioni esclusive per le province montane, secondo quanto disposto dalla L. 56/2014, comma 86.

Ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, per gli enti di area vasta sono stati utilizzati i dati raccolti attraverso il questionario somministrato nel corso del 2020. La rilevazione ha complessivamente interessato 86 enti: 73 province, 3 province montane e 10 città metropolitane.

Per le funzioni fondamentali cosiddette 'storiche' degli enti locali, quali territorio, ambiente, istruzione, trasporti, polizia provinciale² e amministrazione, e per le 'nuove' funzioni fondamentali attribuite a seguito della L. 56/2014 come stazione unica appaltante/centrale acquisti e pari opportunità, la determinazione dei fabbisogni standard è avvenuta avvalendosi di tecniche econometriche di regressione lineare multipla mediante la specificazione di una funzione di spesa.

Per le nuove funzioni fondamentali delle città metropolitane e delle province montane la determinazione dei fabbisogni standard, non esistendo un benchmark di spesa storica e di servizi offerti consolidati, è stata effettuata sulla base di una previsione di risorse necessarie per l'avvio delle attività.

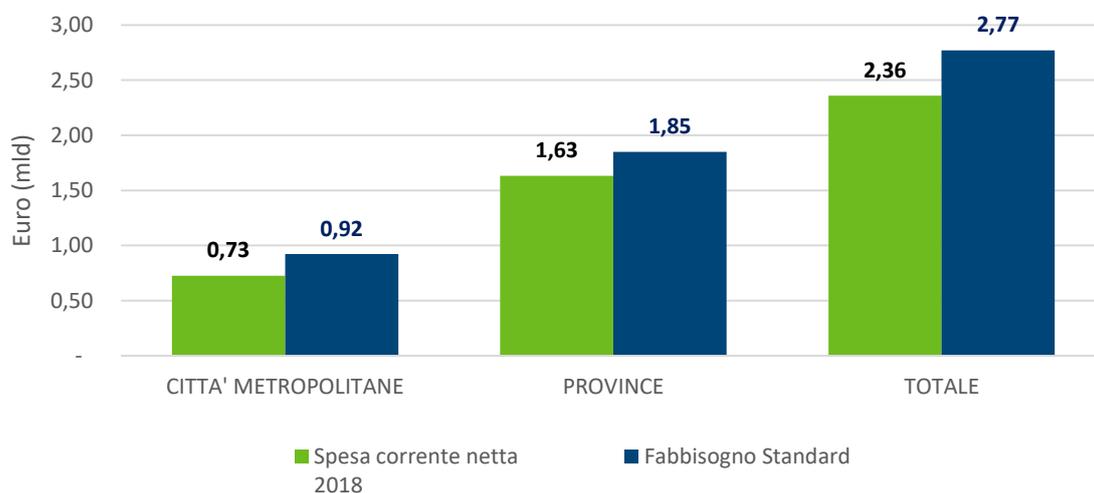
Le variabili considerate per la stima dei fabbisogni standard di province e città metropolitane afferiscono alla morfologia del territorio (superficie, altimetria, zona climatica, zona rischio frane, ecc.), ad elementi di contesto socioeconomico (reddito imponibile IRPEF, numero di fabbricati ecc.),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

² La funzione di Polizia provinciale pur non essendo ricompresa nelle funzioni fondamentali disciplinate dalla L. 56/2014, è inclusa tra le funzioni oggetto di stima in quanto concerne attività che la polizia svolge per garantire le funzioni fondamentali.



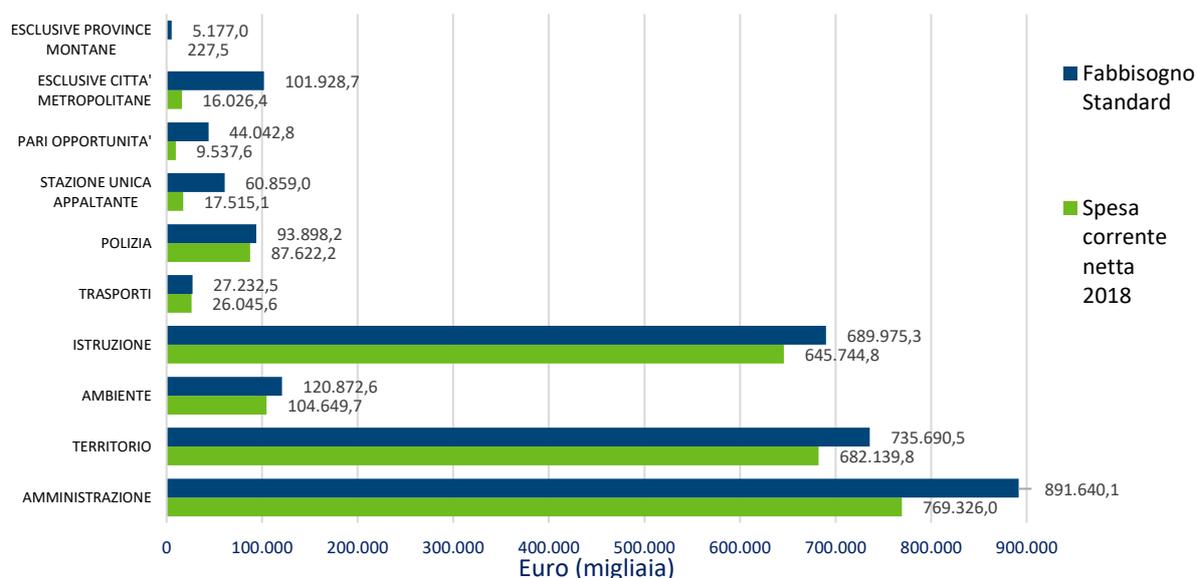
I risultati dei fabbisogni standard sono riportati, distintamente per province e città metropolitane, nella Figura 1 dove sono rappresentati anche i valori della spesa storica³ relativa all'esercizio 2018.

Figura 1 - Confronto tra la spesa storica e il fabbisogno standard delle province e delle città metropolitane



Nella Figura 2 vengono rappresentati i risultati dei fabbisogni standard e i valori della spesa storica relativa all'esercizio 2018 per singola funzione.

Figura 2 - Confronto tra la spesa storica e il fabbisogno standard delle province e delle città metropolitane per funzione



³ Ai fini del calcolo finale dei fabbisogni standard sono state considerate le informazioni acquisite con il questionario FP20U alla data del 4 ottobre 2021.



L'importante lavoro svolto nel corso del 2021 per la definizione delle nuove metodologie dei fabbisogni standard degli enti di area vasta è confluito, congiuntamente a quello compiuto per la definizione delle capacità fiscali e per la ricognizione del concorso netto alla finanza pubblica, nella identificazione di un nuovo meccanismo perequativo.

L'approvazione da parte della CTFS dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali nel novembre del 2021 è stata poi seguita dall'approvazione dei due fondi perequativi e del riparto degli stessi nei primi mesi del 2022.

Il comma 783 dell'articolo 1 della legge n. 178/2020 prevede infatti che "a decorrere dall'anno 2022, i contributi e i fondi di parte corrente attribuiti alle province e alle città metropolitane delle RSO confluiscono in due specifici fondi da ripartire tenendo progressivamente conto della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali".

Il comparto delle province e delle città metropolitane, a partire dal 2022, compie dunque un importante passo in avanti nel processo di attuazione del «federalismo fiscale» previsto dalla Costituzione e dalla legge delega n. 42/2009, rispondendo a una delle osservazioni formulate nella relazione semestrale da questa stessa Commissione.

L'incidenza dei criteri perequativi (fabbisogni standard e capacità fiscali) sul riparto dei due fondi nel 2022 è modesta ma crescerà nel tempo portando alla riassegnazione del contributo netto alla finanza pubblica tra gli enti e arrivando a regime dopo il 2031.

Nei due fondi perequativi sono confluiti tutti i fondi e i contributi di parte corrente al netto del contributo alla finanza pubblica a carico delle province e città metropolitane delle RSO. Complessivamente i contributi ricevuti dagli enti di area vasta ammontano a 1.333,8 milioni di euro dei quali 1.062,1 milioni a favore delle province e 271,7 milioni a favore delle città metropolitane (primo rigo Tabella 1).

Il concorso alla finanza pubblica del comparto degli enti di area vasta (secondo rigo Tabella 1) complessivamente ammonta a 2.769 milioni di euro, di cui 1.998,4 milioni di euro a carico delle province e 770,6 milioni di euro a carico delle città metropolitane.

Determinati i fondi, i contributi e il concorso alla finanza pubblica per ogni singolo ente, è stato possibile determinare il concorso netto alla finanza pubblica. Complessivamente il concorso netto



degli enti di area vasta equivale a un valore negativo pari a -1.435,2 milioni di euro, dei quali -936,2 milioni di euro a carico delle province e -498,9 milioni di euro a carico delle città metropolitane (vedi terzo rigo Tabella 1).

Oltre ai fabbisogni standard, a influenzare il riparto perequativo dei due fondi ci sono le capacità fiscali, la cui stima è stata effettuata dal Dipartimento delle Finanze. Complessivamente le capacità fiscali sono pari a 3.060,8 milioni di euro, di cui 1.943,5 milioni di euro alle province e 1.117,3 milioni di euro alle città metropolitane (quarto e quinto rigo Tabella 1).

La Tabella 1 nel riquadro Anno 2022 mostra come, attraverso i dati e le formule, vengono calibrate le risorse del concorso netto alla finanza pubblica e come vengono distribuite le risorse aggiuntive, pari a 80 milioni di euro, stanziati dalla legge di bilancio per il 2022 (comma 561, articolo 1, legge n. 234/2021). A seguito del riparto delle risorse aggiuntive il concorso netto residuale a carico del comparto degli enti di area vasta è pari a -1.355,1 milioni di euro di cui -877,4 milioni di euro a carico delle province e -477,7 milioni di euro a carico delle città metropolitane.



Tabella 1 - Riparto fondi e concorso alla finanza pubblica province e città metropolitane RSO (euro)

Descrizione		Province	Città metropolitane	TOTALE
Fondi e contributi di parte corrente 2021	(a)	1.062.157.791,54	271.663.794,49	1.333.821.586,03
Concorso alla finanza pubblica 2021	(b)	-1.998.379.494,27	-770.620.505,74	-2.769.000.000,01
Concorso netto alla finanza pubblica 2021	(c = a + b)	-936.221.702,73	-498.956.711,25	-1.435.178.413,98
Fabbisogni standard	(d)	1.849.185.619,32	922.131.047,31	2.771.316.666,62
Capacità fiscali	(e)	1.943.460.660,83	1.117.321.388,26	3.060.782.049,09
Anno 2022				
Concorso netto alla finanza pubblica ripartito con criterio fabbisogni-capacità fiscali	(f = 8%*(λ * d - e))	-74.897.736,22	-39.916.536,90	-114.814.273,12
Concorso netto alla finanza pubblica ripartito con criterio storico	(g = 92% * c)	-861.323.966,51	-459.040.174,35	-1.320.364.140,86
Concorso netto alla finanza pubblica riassegnato	(h = f + g)	-936.221.702,73	-498.956.711,25	-1.435.178.413,98
Risorse aggiuntive	(i = β * d)	58.789.357,41	21.210.642,59	80.000.000,00
Concorso netto alla finanza pubblica residuale	(j = h + i)	-877.432.345,32	-477.746.068,66	-1.355.178.413,98

Il percorso sarà progressivo e inizia nel 2022 con una perequazione che agisce sull'8% delle risorse. Nel 2022 il 92% del concorso netto alla finanza pubblica è ripartito su base storica e l'8% sulla base del rapporto tra capacità fiscali e fabbisogni standard. Il finanziamento verticale di 80 milioni è stato ripartito, inizialmente, tra il comparto delle province e delle città metropolitane in proporzione al concorso netto alla finanza pubblica e successivamente, tra gli enti, sulla base del coefficiente di riparto dei fabbisogni standard.



Si segnala che le entrate proprie (tributarie ed extratributarie) complessive del comparto degli enti di area vasta ammontano, nel 2019, a 4.620,1 milioni di euro; una parte di queste entrate, prevalentemente di carattere extratributario, non sono state considerate nella capacità fiscale in quanto non standardizzabili. Dalle entrate considerate nella capacità fiscale è stata tolta la parte del gettito che corrisponde allo sforzo fiscale⁴.

Dai primi mesi del 2022 è stata resa disponibile online la nuova sezione “OpenCivitas enti di area vasta” all’interno del portale OpenCivitas. In tale sezione vengono riportati i risultati dei fabbisogni standard e i dettagli della scheda di riparto dei fondi per le province e le città metropolitane.

Gli enti di area vasta e tutti i cittadini possono dunque conoscere i dati raccolti per la determinazione dei fabbisogni standard, confrontare la loro prestazione con quella di altri enti (e con specifiche aggregazioni territoriali) e valutare la propria azione amministrativa mediante la valutazione di specifici indicatori.

Una novità di grande rilievo riguarda l’introduzione della sezione “Analisi della qualità della spesa” e l’inserimento della scheda relativa al Riparto Fondi.

Per ciascun ente è stata inserita la scheda relativa all’anno 2022 in cui viene riportata non solo la dotazione finale del fondo ma anche il dettaglio delle voci relative ai contributi e fondi di parte corrente e al concorso alla finanza pubblica.

3. Fabbisogni standard delle regioni a statuto ordinario

Le attività per il comparto delle regioni a statuto ordinario (RSO) consistono nella definizione dei fabbisogni standard per le materie diverse dalla sanità previste dal DL 50/2017 e in base alle indicazioni fornite dal D.lgs. 68/2011.

La CTFS ha convenuto, in questa fase, di focalizzare le analisi sulle materie relative all’Istruzione e all’Assistenza. Al fine di giungere alla determinazione dei fabbisogni standard per tali funzioni, è

⁴ “Capacità fiscale delle province e delle città metropolitane delle regioni a statuto ordinario”

<https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota-metodologica-Stima-della-capacita-fiscale-Province-e-Citta-Metrop....pdf>



necessario procedere prima di tutto a una ricognizione completa sia del livello di spesa di parte corrente sia del livello dei servizi offerti.

In riferimento alla spesa di parte corrente per le funzioni Istruzione ed Assistenza, la fonte dati di riferimento è rappresentata dai dati di bilancio armonizzati presenti nella Banca Dati dell'Amministrazione Pubblica (BDAP), disponibili dal 2016 fino al 2020. L'analisi della scomposizione della spesa per singoli programmi, nonché per ciascun macro-aggregato, ha fatto emergere la necessità di indagare la disomogenea composizione della spesa tra singole regioni. A tal fine sono stati presi in considerazione anche i dati Contabili Analitici (DCA) relativi agli esercizi 2016-2020 distinti per missioni e programmi, per poter analizzare ciascun programma delle missioni afferenti alle citate funzioni.

Tra questi rientra il Diritto allo studio universitario (DSU), rispetto al quale è stato condotto un primo approfondimento della normativa vigente di riferimento, al fine di mappare il livello dei servizi offerti dalle diverse regioni per poter individuare l'eventuale necessità di obiettivi di servizio o LEP di competenza regionale.

In particolare, per il Diritto allo studio universitario sono stati analizzati indicatori afferenti alle informazioni a disposizione, ovvero borse di studio, prestiti agevolati, mobilità internazionale, interventi a favore di studenti disabili, collaborazioni a tempo parziale, posti alloggio e contributi, altri interventi finanziari.

Le attività di indagine svolte sono orientate alla determinazione dei fabbisogni standard regionali per la funzione Istruzione.

Relativamente all'anno accademico 2020/2021 sono stati realizzati circa 387.000 interventi di vario genere. Il principale intervento concesso a studenti per ciascun Ateneo o Istituto gestito dagli enti per il DSU (Figura 3) sono le Borse di studio che rappresentano circa il 63% sul totale interventi (Figura 4).



Figura 3 - Numero degli interventi per il DSU (a.a. 2020/2021)

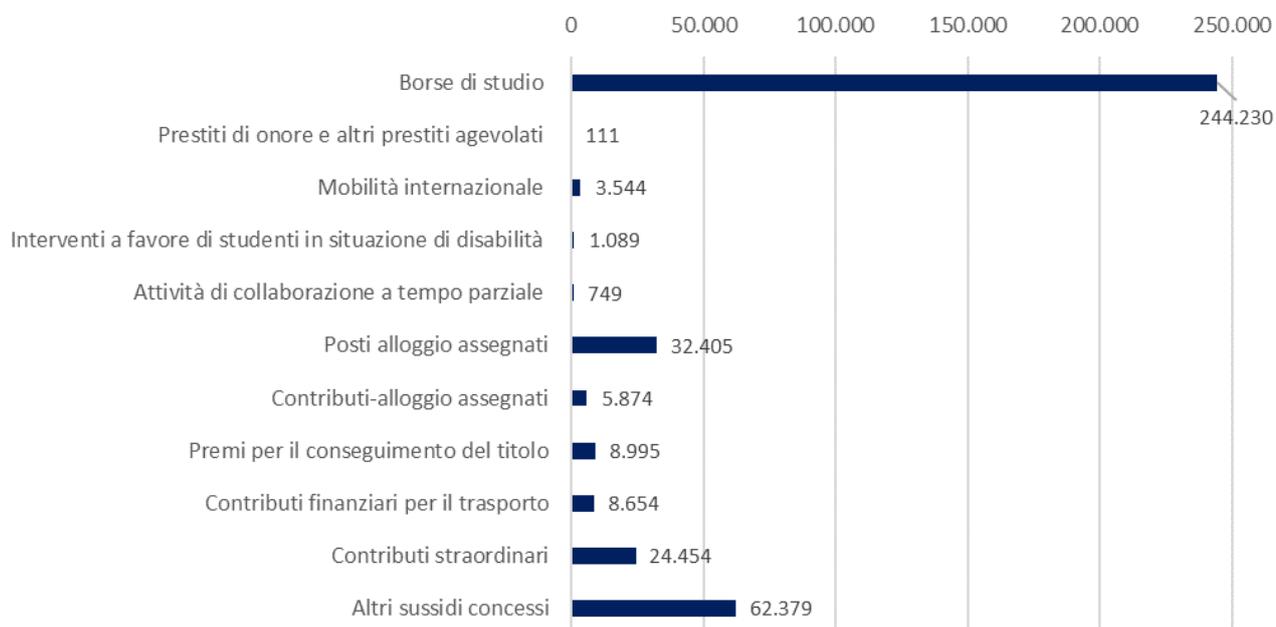
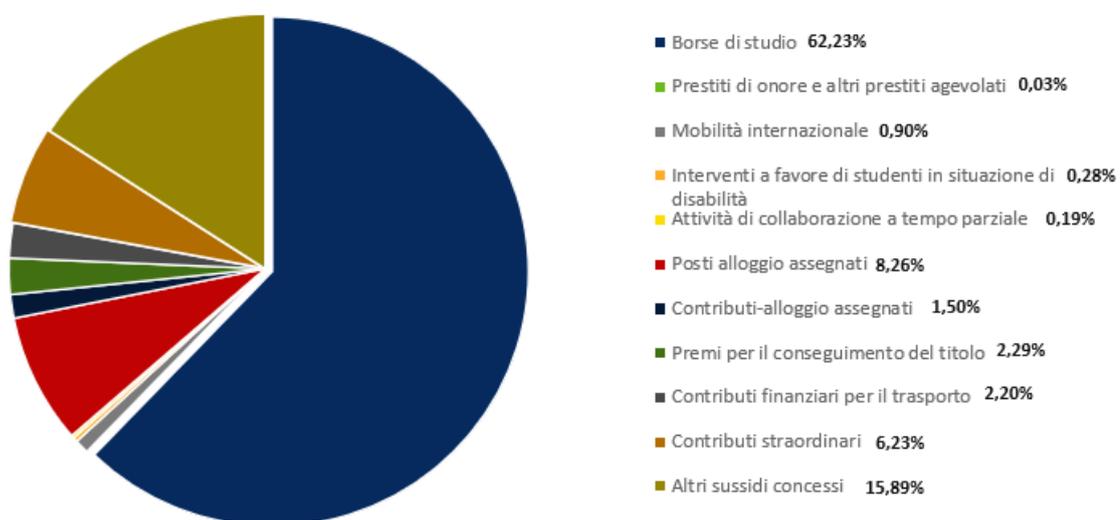


Figura 4 - Composizione percentuale degli interventi per il DSU (a.a. 2020/2021)



Nel corso dei prossimi mesi l'attività di determinazione dei fabbisogni standard, per le funzioni Istruzione e Assistenza sociale delle RSO dovrebbe essere completata; solo allora si potrà avere il quadro completo della situazione con gli eventuali squilibri di spesa e del livello dei servizi e la CTFS



potrà fornire tutti gli elementi utili al decisore politico per definire obiettivi di servizio, LEP e relative risorse.

4. I costi e i fabbisogni standard del comparto comunale: strumenti per la perequazione delle risorse

I fabbisogni standard relativi alla funzione sociale, approvati nel settembre del 2020, hanno aperto una nuova strada nel percorso di determinazione degli stessi poiché, per la prima volta, è stato superato il vincolo della spesa storica. Ciò è stato possibile grazie ad un chiaro indirizzo del decisore politico che ha preso atto del fatto che per riequilibrare il livello dei servizi, in particolare educativi e sociali, fosse necessario aumentare le risorse disponibili. Solo così si sarebbe potuto agire non solo sui divari territoriali ma anche nel rispetto dei parametri dettati dalla Commissione Europea. Infatti, se si fosse previsto un mero riequilibrio del servizio sulla base delle risorse disponibili si sarebbe ottenuto l'effetto di togliere fondi alle aree dove i servizi sono presenti per redistribuirli nelle aree più svantaggiate senza però incrementarne il livello complessivo ancora distante dai parametri europei, come ad esempio per gli asili nido.

Il parlamento, consapevole di queste esigenze, con le Leggi di Bilancio per il 2021 e 2022 ha previsto un consistente incremento di risorse destinate ai comuni delle RSO, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna al fine di potenziare i servizi sociali, il servizio di asili nido e il trasporto scolastico degli alunni con disabilità.

La Tabella 2 mostra il progressivo incremento di risorse a favore dei comuni: da 216 milioni di euro per il 2021 a 1.983 milioni di euro per l'anno 2030 e seguenti.

All'incremento di risorse si è accompagnata una sostanziale novità ovvero l'introduzione degli obiettivi di servizio e dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) quali strumenti necessari a garantire che le risorse stanziare producano un effettivo incremento dei servizi e, di conseguenza, l'atteso superamento di alcune disparità che caratterizzano il nostro paese.

Di seguito spiegheremo come sono stati applicati gli obiettivi di servizio e i LEP per i servizi sociali, per il servizio di asili nido e per il trasporto studenti con disabilità.



**Tabella 2 - Risorse stanziare dalle Leggi n. 178/2021 e 234/2022 per anno.
Comuni delle RSO, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna**

Descrizione	2021 milioni €	2022 milioni €	2023 milioni €	2024 milioni €	2025 milioni €	2026 milioni €	2027 milioni €	2028 milioni €	2029 milioni €	2030 milioni €
Sociale	215,93	298,9	351,9	405,9	458,9	519,9	588,9	656,9	725,9	763,9
Asili Nido	-	120	175	230	300	450	1.100,00	1.100,00	1.100,00	1.100,00
Trasporto studenti con disabilità	-	30	50	80	100	100	120	120	120	120
Totale	215,93	448,9	576,9	715,9	858,9	1.069,90	1.808,90	1.876,90	1.945,90	1.983,90

5. Obiettivi di servizio e LEP per il settore sociale: strumenti per superare i divari territoriali

Le competenze comunali nell'ambito della funzione sociale sono molteplici e riguardano una serie di attività. Le attività svolte dai comuni in campo sociale sono rivolte a famiglie e minori, disabili, utenti con dipendenze e disagi mentali, anziani, immigrati e nomadi, poveri, senza dimora e multiutenza. Per ogni attività i comuni agiscono attraverso servizi diretti, strutture o contributi economici diretti alla persona.

I livelli storici della spesa e delle prestazioni sociali dei comuni delle RSO presentano un grande divario fra i diversi territori: i comuni delle regioni del Centro-Nord, in particolare quelli della Regione Emilia-Romagna, registrano nel tempo un livello di spesa e di quantità di servizi erogati superiore a quello delle regioni del Sud (vedi Figure 5 e 6).

Figura 5 - La spesa storica euro per abitante per la funzione sociale (annualità 2018)

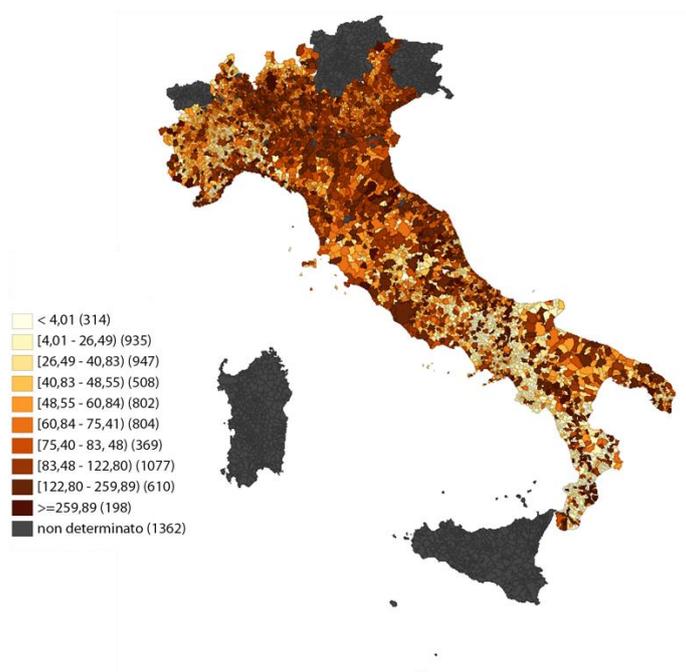
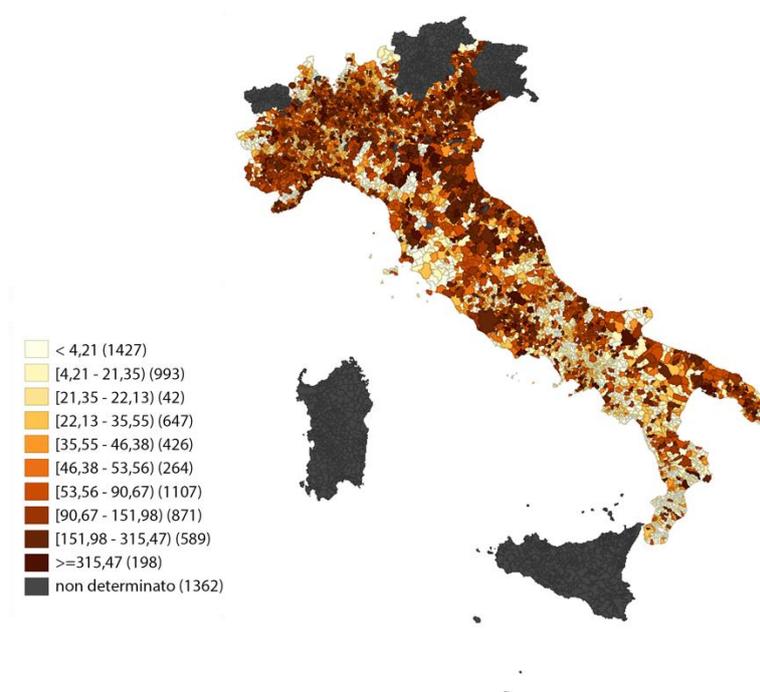


Figura 6 - Livello di servizi sociali per 1.000 abitanti (annualità 2018)



Nel 2020 la CTFS, partendo dalla necessità di garantire che i fabbisogni standard non fossero condizionati dal livello storico dei servizi e cogliessero i reali bisogni dei diversi territori del paese,



ha scelto di adottare un cambiamento metodologico contraddistinto da un diverso approccio. I fabbisogni standard della funzione sociale sono stati determinati quantificando anche le risorse necessarie a potenziare i servizi sociali in misura tale da assicurare un determinato livello di prestazioni, i cosiddetti obiettivi di servizio, da garantire su tutto il territorio nazionale.

Come descritto in precedenza, con la legge di bilancio per il 2021 (art. 1, comma 791-792, Legge 178/2020) e la legge di bilancio per il 2022 (art. 1 commi 172 e 174, Legge 234/2021), sono stati previsti gli obiettivi di servizio e i LEP allo scopo di incrementare il livello dei servizi e di superare i divari territoriali per i servizi sociali, il servizio di asili nido e il servizio trasporto studenti con disabilità, erogati dai comuni delle RSO, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna. A tal fine insieme ai livelli obiettivo e ai LEP, è stato previsto l'incremento della dotazione del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) per finanziare i fabbisogni aggiuntivi.

La Tabella 3 mostra la distribuzione delle risorse aggiuntive, per il potenziamento dei servizi sociali, prevista dal comma 791, art. 1, Legge 178/2020 e la proiezione della possibile distribuzione delle risorse nel 2030.



Tabella 3 - Risorse aggiuntive per il potenziamento dei servizi sociali ai comuni RSO

Regioni	Popolazione 2019	Risorse aggiuntive 2021 - euro	Risorse aggiuntive 2030 Proiezione - euro
Abruzzo	1.305.770	5.100.389	15.372.006
Basilicata	556.934	2.090.670	6.301.046
Calabria	1.924.701	7.384.815	22.257.011
Campania	5.785.861	24.008.576	72.359.181
Emilia-Romagna	4.467.118	19.648.730	59.219.088
Lazio	5.865.544	29.296.354	88.295.955
Liguria	1.543.127	7.758.541	23.383.380
Lombardia	10.103.969	39.256.210	118.313.854
Marche	1.518.400	6.093.876	18.366.265
Molise	302.265	1.111.764	3.350.734
Piemonte	4.341.375	18.276.425	55.083.116
Puglia	4.008.296	16.914.976	50.979.858
Toscana	3.722.729	16.384.065	49.379.752
Umbria	880.285	3.781.302	11.396.424
Veneto	4.907.704	18.816.308	56.710.261
Italia RSO	51.234.078	215.923.000	650.767.931

Le risorse stanziare sono vincolate al raggiungimento degli obiettivi di servizio e quindi soggette al monitoraggio e alla rendicontazione da parte dei comuni.

Tra i servizi comunali quello riferito al sociale è forse il più complesso per individuare i livelli essenziali delle prestazioni. I servizi riconducibili a questa funzione sono molteplici, numerose sono le tipologie di utenti e variegata è la tipologia di servizi oltre alle diverse forme di erogazione degli stessi. Queste variabili rendono molto complessa l'individuazione di un LEP per ogni servizio, oltre al fatto che non esiste una reale mappatura che permetta di analizzare la qualità dei servizi offerti oltre alla quantità.



Per tali difficoltà, nell'individuazione degli obiettivi di servizio per il sociale, per l'anno 2021, è stata presa come riferimento la spesa storica ed è stata confrontata con il fabbisogno standard, stimato in euro, sommato alle risorse assegnate dalla legge 178/2020 (comma 791, art. 1) per l'anno 2021.

Gli obiettivi di servizio nel 2021 sono finalizzati a far crescere la spesa per i servizi sociali nei comuni in cui la spesa storica è inferiore al fabbisogno standard. Con il monitoraggio e la rendicontazione i comuni sotto obiettivo, devono indicare la finalità delle risorse aggiuntive ricevute oltre al livello dei servizi erogati.

Nel 2021, il numero dei comuni che si trova sotto obiettivo era pari a 3.352 di cui 735 enti sono stati esonerati dalla rendicontazione avendo le risorse aggiuntive assegnate inferiori a 1.000 euro. La distribuzione dei comuni sotto obiettivo per classe dimensionale e area geografica è riportata nelle Tabelle 4 e 5. La maggior parte dei comuni con un livello di spesa storica inferiore ai fabbisogni standard (FaS) era rappresentata dagli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Tali enti incidono sul totale dei comuni RSO per circa il 69% mentre i comuni sotto obiettivo, in questa fascia di popolazione, costituivano il 76% del totale.

Tabella 4 - Comuni sotto obiettivo servizi sociali nelle RSO, 2021 per classe dimensionale

Classe dimensionale (Numero di abitanti)	N. comuni	N. comuni sotto obiettivo	% comuni sotto obiettivo	N. comuni sotto obiettivo con risorse aggiuntive <1.000 euro
fino 1.000	1.631	996	61,1%	633
1.000 - 5.000	2.875	1.540	53,6%	97
5.000 - 20.000	1.619	655	40,5%	5
20.000 - 60.000	354	135	38,1%	0
60.000 - 100.000	50	18	36,0%	0
100.000 - 250.000	26	6	23,1%	0
250.000 - 500.000	5	0	0,0%	0
Oltre 500.000	5	2	40,0%	0
Totale complessivo	6.565	3.352	51,1%	735

Fonte: elaborazioni dei dati FaS e FSC



La maggiore incidenza dei comuni sotto obiettivo, per appartenenza ad area geografica, era nelle regioni del Sud. L'incidenza di tali enti sul totale dei comuni delle RSO era circa il 27% mentre tale percentuale cresceva al 41% considerando il totale dei comuni sotto obiettivo.

Tabella 5 - Comuni sotto obiettivo servizi sociali nelle RSO, 2021 per regione

Area geografica / Regione	N. comuni	N. comuni sotto obiettivo	% comuni sotto obiettivo	N. comuni sotto obiettivo con risorse aggiuntive <1.000 euro
NORD	3.812	1.509	39,6%	488
Emilia-Romagna	328	40	12,2%	9
Liguria	234	144	61,5%	45
Lombardia	1.506	387	25,7%	132
Piemonte	1.181	800	67,7%	287
Veneto	563	138	24,5%	15
CENTRO	970	481	49,6%	70
Lazio	378	249	65,9%	40
Marche	227	49	21,6%	20
Toscana	273	114	41,8%	6
Umbria	92	69	75,0%	4
SUD	1.783	1.362	76,4%	177
Abruzzo	305	190	62,3%	47
Basilicata	131	69	52,7%	11
Calabria	404	335	82,9%	44
Campania	550	469	85,3%	41
Molise	136	115	84,6%	31
Puglia	257	184	71,6%	3
Totale complessivo	6.565	3.352	51,1%	735

Fonte: elaborazioni dei dati FaS e FSC

I risultati del potenziamento della spesa sociale, attraverso le risorse aggiuntive, nei comuni soggetti a rendicontazione, sono contenuti nella Tabella 6 che mostra la spesa "obiettivo" per area geografica e regione (Spesa storica più risorse aggiuntive pro capite).



Tabella 6. Incremento della spesa sociale comunale con le risorse aggiuntive 2021 per i comuni con obbligo di rendicontazione per area geografica/regione

Area geografica / Regione	N. comuni con l'obbligo di rendicontazione	Popolazione	Spesa storica pro capite	Spesa storica più risorse aggiuntive pro capite
NORD	1.021	4.946.383	52,41	54,93
Emilia-Romagna	31	301.681	52,83	53,89
Liguria	99	760.928	100,51	101,33
Lombardia	255	1.208.536	41,82	43,39
Piemonte	513	1.819.542	44,91	49,56
Veneto	123	855.696	40,37	41,73
CENTRO	411	3.209.119	49,65	53,83
Lazio	209	1.450.666	38,82	42,95
Marche	29	108.581	37,89	38,93
Toscana	108	1.072.479	57,22	60,86
Umbria	65	577.393	65,01	70,93
SUD	1.185	9.570.667	40,07	45,53
Abruzzo	143	697.071	46,34	52,34
Basilicata	58	271.591	34,88	38,00
Calabria	291	1.619.468	30,17	37,57
Campania	428	4.672.716	42,28	47,39
Molise	84	140.894	26,49	31,47
Puglia	181	2.168.927	42,21	47,12
Totale complessivo	2.617	17.726.169	45,24	49,65

Fonte: elaborazioni dei dati FaS e FSC

Le modalità di raggiungimento dell'obiettivo

Ai comuni sotto obiettivo viene offerta una vasta gamma di possibilità per l'allocazione delle risorse ricevute. Il raggiungimento dell'obiettivo può essere rendicontato a livello di singolo comune oppure attraverso il trasferimento vincolato delle risorse all'Ambito territoriale sociale di appartenenza o ad altre forme di gestione associativa del servizio (unioni, convenzioni, etc.).



Ai fini della rendicontazione e del monitoraggio tutti i comuni sono tenuti a compilare la Relazione consuntiva mentre gli enti sotto obiettivo dovranno rendicontare anche l'incremento della spesa e dei relativi servizi in relazione alle maggiori risorse ricevute nel 2021 e negli anni successivi. In questo modo il monitoraggio accompagnerà gli enti, nel corso dei prossimi anni, con l'obiettivo di determinare un incremento dei servizi sociali nei comuni dove il servizio è più carente. (Le modalità di rendicontazione e monitoraggio sono riportate in Appendice).

6. Obiettivi di servizio per il potenziamento degli asili nido

L'asilo nido è un servizio educativo e sociale di interesse pubblico rivolto ai bambini in età tra 3 e 36 mesi. Tale servizio viene considerato nella funzione sociale dei comuni sia dal D.lgs. 216/2010 sia dalle regole di contabilizzazione dei bilanci mentre il D.lgs. 65/2017 lo integra nel comparto Istruzione come parte del sistema integrato 0-6 anni.

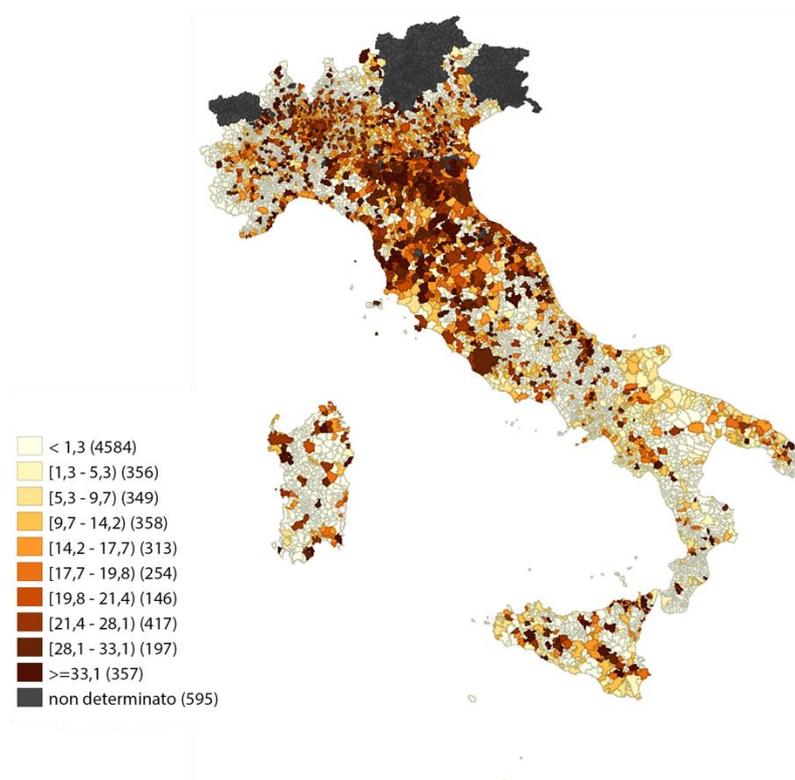
Il servizio di asili nido, più degli altri, fornisce un quadro generale della grande differenziazione tra i territori. Considerando i dati del 2018, sui 6.606 comuni nelle RSO, soltanto 3.148 forniscono questo servizio, ovvero il 48% circa della totalità. Si osserva una rilevante mancanza di uniformità confrontando le regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Sud: in Emilia-Romagna e Toscana il servizio è presente per l'85% e il 79% dei corrispondenti comuni, in Puglia, Lombardia, Marche, Umbria e Veneto l'asilo nido è presente nel 55-66% degli enti, nel Lazio, Abruzzo, Liguria e Campania queste percentuali si assestano tra il 30 e il 37%, fino a raggiungere il 13% nei comuni della Calabria. La Figura 7 mostra la grande diversificazione presente tra i diversi comuni anche nei medesimi territori regionali.

Le grandi differenze che si registrano nell'erogazione del servizio tra i diversi comuni hanno fatto riflettere a lungo sul modo più corretto di determinare i fabbisogni standard di questo servizio. Si tratta infatti di un servizio a domanda individuale, quindi non obbligatorio, sul quale fino a meno di due anni fa non vi era alcun indirizzo politico in merito a quale livello di riferimento considerare come standard.

La forte eterogeneità territoriale nell'offerta del servizio e un livello complessivo di copertura di asili nido, molto al di sotto degli standard europei, hanno palesato la necessità di un intervento dello

Stato con risorse pubbliche verticali. Da queste evidenze ha preso spunto il decisore politico per inserire le risorse aggiuntive collegate al raggiungimento degli obiettivi di servizio (comma 791, art. 1, Legge di bilancio 2021).

Figura 7 - Copertura del servizio storico pubblico in % anno 2018



Il potenziamento degli asili nido - Obiettivi di servizio e LEP

Per finanziare gli obiettivi di servizio il FSC è stato incrementato in misura pari a 120 milioni di euro nell'anno 2022, a 175 milioni di euro nell'anno 2023, a 230 milioni di euro nell'anno 2024, a 300 milioni di euro nell'anno 2025, a 450 milioni di euro nell'anno 2026 e a 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027.

Il raggiungimento degli obiettivi si esplicherà attraverso l'incremento dell'offerta da parte dei comuni nei quali il servizio, pubblico e privato, risulta inferiore all'obiettivo di copertura del 33% della popolazione in età 3-36 mesi.

Per individuare i comuni che necessitano dell'intervento pubblico, è stata determinata la percentuale di copertura del servizio degli asili nido pubblici e privati con riferimento all'anno 2018.



Sono confluiti in tale calcolo il numero di utenti di nidi e micronidi comunali in gestione diretta ed esternalizzata, i posti autorizzati per nidi e micronidi privati e, infine, i posti autorizzati privati e pubblici per le sezioni primavera. Il valore della popolazione di riferimento utilizzato per il calcolo della percentuale di copertura è rappresentato dalla media per gli anni 2017, 2018 e 2019 della popolazione in età 3-36 mesi (popolazione target). La Tabella 7 riporta i dati sull'offerta pubblica e privata del servizio di asili nido nel 2018 per regione di appartenenza. La tabella mostra come l'offerta del servizio pubblico e privato sia molto esigua nei comuni delle regioni Campania, Calabria e Sicilia e nei comuni più piccoli, mentre sia molto più alta nelle regioni Lazio, Emilia-Romagna e Toscana.



Tabella 7 - Offerta pubblica e privata del servizio asili nido, per regione

Regioni	Popolazione 3-36 mesi	N. Utenti pubblici e privati (2018)	Posti pubblici e privati % di copertura	Utenti pubblici 2018 (fonte Questionario per RSO fonte ISTAT per Sardegna)	Utenti pubblici % di copertura	Posti Privati autorizzati (nido, micronido, asili aziendali, sezioni primavera)	Posti privati % di copertura
Abruzzo	25.867	5.302	20,50	2.313	8,94	2.989	11,56
Basilicata	10.646	1.900	17,85	761	7,15	1.139	10,70
Calabria	42.333	4.686	11,07	1.199	2,83	3.487	8,24
Campania	134.612	12.534	9,31	5.202	3,86	7.332	5,45
Emilia-Romagna	92.773	34.703	37,41	24.206	26,09	10.497	11,31
Lazio	121.586	46.920	38,59	24.105	19,83	22.815	18,76
Liguria	26.221	8.584	32,74	4.241	16,17	4.343	16,56
Lombardia	217.692	66.929	30,74	32.910	15,12	34.019	15,63
Marche	29.652	8.612	29,04	5.544	18,70	3.068	10,35
Molise	5.564	1.386	24,91	308	5,54	1.078	19,37
Piemonte	84.372	22.603	26,79	12.426	14,73	10.177	12,06
Puglia	81.553	16.915	20,74	7.263	8,91	9.652	11,84
Sardegna	27.397	7.752	28,30	2.861	10,44	4.891	17,85
Sicilia	111.416	11.017	9,89	6.755	6,06	4.262	3,83
Toscana	71.279	27.090	38,01	15.502	21,75	11.588	16,26
Umbria	16.610	6.173	37,16	2.776	16,71	3.397	20,45
Veneto	101.013	29.367	29,07	11.768	11,65	17.599	17,42
Totale complessivo	1.200.586	312.473	26,03	160.140	13,34	152.333	12,69

Fonte: elaborazioni dei dati FaS e ISTAT

Per gli enti locali aventi un livello di copertura del servizio inferiore al 33% della popolazione target viene calcolato il numero di utenti aggiuntivi necessari a colmare la differenza tra il livello del servizio osservato e quello obiettivo (gap rispetto al 33% della copertura). Il divario sarà colmato progressivamente con le risorse previste nel FSC nel periodo 2022-2027. A decorrere dal 2028, le



risorse stanziare per gli asili nido, in misura pari a 1.100 milioni di euro, concorreranno a finanziare il mantenimento del livello del servizio pari al 33% di copertura della popolazione target.

Il meccanismo di assegnazione delle risorse

Calcolato il numero di utenti aggiuntivi necessari per raggiungere il livello del servizio pari al 33% della popolazione target, si è individuato il livello di fabbisogno standard pro-utente da prendere a riferimento per il finanziamento degli utenti aggiuntivi. Tale valore, che ammonta a 7.670 euro per nuovo utente, appare coerente con il valore medio del costo standard per bambino servito risultante dai fabbisogni standard per i comuni delle RSO (circa 9.200 euro per utente), tenendo conto di un valore della compartecipazione da parte delle famiglie che hanno accesso all'importo minimo del bonus riconosciuto dall'INPS in base alle norme vigenti (1.500 euro annui, art. 1, comma. 355, legge 232/2016).

Nel periodo 2022-2026, il gap rispetto al 28,88% di copertura (livello di copertura massimo previsto per gli anni 2022-2026 dall'art. 1, comma 172, L. 234/2021) viene colmato gradualmente secondo la disponibilità delle risorse per ciascun anno. Nel calcolo degli utenti aggiuntivi e delle rispettive risorse, oltre agli utenti necessari per colmare il gap rispetto al 28,88% di copertura confluiscono anche i posti non utilizzati negli asili nido comunali dei comuni sotto obiettivo. La scelta di assegnare nel periodo di transizione le maggiori risorse ai comuni che hanno le infrastrutture non pienamente utilizzate risponde alla logica che tali enti potranno più velocemente attivare il servizio ricevendo il finanziamento per la gestione delle strutture già esistenti.

Dal 2027, con la disponibilità del finanziamento a regime (1.100 milioni di euro annui), il gap rispetto all'obiettivo del 33% di copertura sarà integralmente colmato e il meccanismo dei posti inutilizzati non avrà più alcuna influenza.

I principali risultati per il 2022 e la proiezione per il 2027

Il numero di comuni finanziati nel 2022, ossia i comuni che hanno una copertura storica del servizio pubblico e privato nel 2018 inferiore al 28,88%, è pari a 4.974. Tali enti riceveranno le risorse nella misura di 120 milioni di euro per attivare, nel corso dell'anno, il servizio per 15.639 bambini in età 3-36 mesi. Il numero di comuni finanziati nel 2022 non include gli enti dove la copertura del servizio,



pubblico e privato, nel 2018 oscilla tra il 28,88% e il 33%. La Tabella 8 riporta la numerosità dei comuni finanziati nelle regioni RSO, nella Regione Siciliana e nella Regione Sardegna.

Tabella 8 - N. comuni finanziati, n. utenti aggiuntivi e risorse attribuite nel 2022, per regione

Regioni	Totale comuni	Popolazione 3-36 mesi (media 2017, 2018, 2019)	Utenti pubblici e privati 2018 - Numero	Comuni sotto obiettivo	Utenti obiettivo aggiuntivi 2022 - Numero	Maggiori risorse per il 2022 previste dall'art. 1, comma 172, Legge 234/2021 - Euro
Abruzzo	305	25.867	5.302	237	537	4.120.468
Basilicata	131	10.646	1.900	103	224	1.718.780
Calabria	404	42.333	4.686	365	1.082	8.302.321
Campania	550	134.612	12.534	491	3.579	27.462.113
Emilia-Romagna	330	92.821	34.710	127	322	2.470.746
Lazio	378	121.586	46.920	290	885	6.790.715
Liguria	234	26.221	8.584	158	196	1.503.933
Lombardia	1.506	217.692	66.929	853	1.542	11.831.959
Marche	225	29.604	8.605	132	253	1.941.300
Molise	136	5.564	1.386	93	119	913.102
Piemonte	1.181	84.372	22.603	906	1.325	10.166.893
Puglia	257	81.553	16.915	192	1.277	9.798.580
Sardegna	377	27.397	7.752	278	379	2.908.114
Sicilia	391	111.416	11.017	328	2.905	22.290.427
Toscana	273	71.279	27.090	91	203	1.557.644
Umbria	92	16.610	6.173	48	76	583.157
Veneto	563	101.013	29.367	282	735	5.639.746
Totale complessivo	7.333	1.200.586	312.473	4.974	15.639	120.000.000

Fonte: elaborazioni dei dati FaS e Istat numerosità comuni anno 2022.

Nella Tabella 9 sono esposti i risultati della proiezione del numero di utenti degli asili nido da aggiungere per garantire il livello minimo di copertura del servizio, privato e pubblico, non inferiore al 33% della popolazione target; i valori sono aggregati per regione. Complessivamente nel 2027,



per raggiungere la copertura del 33%, il numero degli utenti aggiuntivi, con servizio fornito dai comuni, dovrà essere di almeno 141.885 utenti, obiettivo coerente con le risorse aggiuntive stanziare.

Tabella 9 - Numero di utenti aggiuntivi per garantire una copertura minima non inferiore al 28,88% e al 33%, proiezione per regione

Regioni	Totale comuni	Popolazione e 3-36 mesi (media 2017, 2018, 2019)	Utenti pubblici e privati 2018 - Numero	Copertura a % del servizio pubblico e privato totale comuni	Utenti da aggiungere per arrivare almeno al 28,88% in tutti i comuni	Utenti da aggiungere e per arrivare almeno al 33% in tutti i comuni
Abruzzo	305	25.867	5.302	20,50	3.040	3.897
Basilicata	131	10.646	1.900	17,85	1.550	1.865
Calabria	404	42.333	4.686	11,07	8.300	9.938
Campania	550	134.612	12.534	9,31	27.083	32.478
Emilia-Romagna	330	92.821	34.710	37,39	2.002	3.202
Lazio	378	121.586	46.920	38,59	6.300	8.420
Liguria	234	26.221	8.584	32,74	1.014	1.362
Lombardia	1.506	217.692	66.929	30,74	11.081	15.292
Marche	225	29.604	8.605	29,07	1.733	2.471
Molise	136	5.564	1.386	24,91	544	722
Piemonte	1.181	84.372	22.603	26,79	6.887	8.886
Puglia	257	81.553	16.915	20,74	9.908	12.732
Sardegna	377	27.397	7.752	28,30	2.255	2.949
Sicilia	391	111.416	11.017	9,89	22.187	26.582
Toscana	273	71.279	27.090	38,01	1.518	2.402
Umbria	92	16.610	6.173	37,16	512	735
Veneto	563	101.013	29.367	29,07	5.665	7.952
Totale complessivo	7.333	1.200.586	312.473	26,03	111.579	141.885

Fonte: elaborazioni dei dati FaS e Istat numerosità comuni anno 2022.



I meccanismi di rendicontazione e monitoraggio

Le risorse assegnate per il potenziamento degli asili nido sono vincolate all'attivazione del servizio per gli utenti aggiuntivi assegnati ogni anno e soggette alla rendicontazione da parte dei comuni. Le risorse assegnate in un anno saranno mantenute per gli anni successivi, a fronte dell'offerta aggiuntiva rendicontata.

Ai fini del monitoraggio tutti i comuni sono tenuti a compilare la Relazione consuntiva mentre gli enti sotto obiettivo dovranno rendicontare anche le risorse assegnate per il 2022. ('Le modalità di rendicontazione e monitoraggio' sono riportate in Appendice).

7. Obiettivi di servizio per il trasporto scolastico studenti con disabilità

Le competenze comunali nell'ambito delle funzioni di istruzione pubblica sono molteplici e riguardano una serie di attività necessarie per consentire alla scuola dell'obbligo di poter funzionare.

I servizi di supporto all'istruzione di competenza dei comuni (scuola dell'infanzia, primaria, secondaria di 1° grado), sono i seguenti: la messa a disposizione dei fabbricati scolastici e la relativa manutenzione, il trasporto studenti, il servizio di refezione, l'assistenza/trasporto studenti con disabilità e altri servizi complementari (es. centri estivi e pre-post scuola).

I servizi sono molto differenziati tra i diversi territori; per alcuni, che incidono sui diritti sociali e civili dei cittadini, è necessario un indirizzo del decisore politico volto a colmare queste differenze prevedendo degli specifici livelli delle prestazioni e/o degli obiettivi di servizio.

Tra i diversi servizi a supporto della scuola dell'obbligo, a carico dei comuni, quello del trasporto studenti con disabilità è sicuramente il servizio che più di altri incide sui diritti civili e sociali degli studenti.

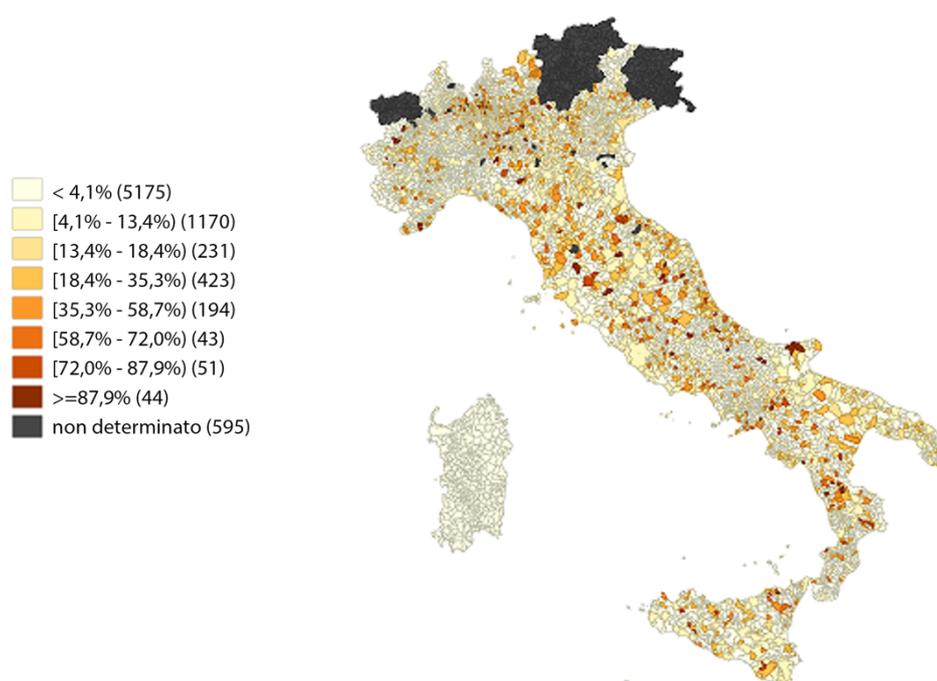
Per tale motivo il legislatore, considerata la differenziazione del livello dei servizi tra i diversi enti, ha individuato la necessità di definire degli obiettivi di servizio, nella prima fase applicativa, per arrivare nel corso di alcuni anni alla definizione di un LEP per questa tipologia di servizio. Il comma 174, art. 1, Legge 234/2021, ha definito le risorse per garantire il potenziamento del servizio del trasporto scolastico di studenti con disabilità e il percorso per arrivare alla determinazione dei LEP.

La norma prevede uno stanziamento di 30 milioni per il 2022, con un incremento progressivo fino a raggiungere i 120 milioni di euro, a partire dal 2027, a favore dei comuni delle RSO, della Regione Siciliana e della Regione Sardegna.

Gli obiettivi di servizio, come di seguito definiti, sono stati individuati prendendo a riferimento il costo medio marginale degli utenti con disabilità trasportati della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, sommato al costo medio marginale del generico utente trasportato, nei comuni con presenza di plessi scolastici, desunti dalla metodologia in vigore per la stima dei fabbisogni standard della funzione di Istruzione Pubblica.

La Figura 8 mostra il diverso livello del servizio nei comuni delle RSO e della Regione Siciliana e della Regione Sardegna.

Figura 8 - Copertura storica del trasporto scolastico studenti con disabilità in % (Anno 2018)



Per stabilire il numero di utenti con disabilità in età scolastica trasportati dal comune si è considerato il dato dichiarato dal comune stesso o dalla forma di gestione associata nel questionario per i fabbisogni standard, con riferimento all'anno contabile 2018, e si è messo a rapporto con il numero di alunni con disabilità frequentanti gli ordini di scuola precedentemente menzionati desunti da fonte Ministero dell'Istruzione (MI).



Per i comuni della Sardegna, non essendo disponibile il dato desunto dai questionari dei fabbisogni standard, è stato assegnato un valore minimo dato dal rapporto tra il numero di utenti con disabilità trasportati e gli alunni con disabilità fornito dal MI utilizzato per il calcolo dei fabbisogni standard. (vedi Appendice)

Considerando le risorse a disposizione, è stata calcolata la percentuale di copertura dell'8,95% degli utenti con disabilità in età scolastica trasportati rispetto al totale degli alunni con disabilità quale obiettivo di servizio per il 2022. In particolare, tale valore è stato ricavato in modo da riconoscere un numero di utenti aggiuntivi da trasportare coerenti con un costo complessivo di 30 milioni di euro. Il costo unitario di riferimento, per gli anni 2023 e seguenti, sarà pari a 4.625,39 euro ed è stato calcolato come somma del costo di trasporto di un utente nel comune in cui è presente il plesso statale e comunale (486,60 euro) e del costo di trasporto di un utente con disabilità della scuola d'infanzia, primaria e secondaria di primo grado (pari a 4.138,79 euro).

Il costo unitario di riferimento per il 2022 è pari a 3.475,44 euro, per ogni utente aggiuntivo, è stato calcolato moltiplicando i 4.138,79 per 10/12, in quanto il finanziamento è stato erogato a marzo, e arrotondando la cifra risultante in modo da distribuire tutti i 30 milioni stanziati.

Il meccanismo approvato dalla CTFS prevede che a ciascun comune venga riconosciuto un numero aggiuntivo di utenti da trasportare qualora presenti un valore di copertura del servizio inferiore all'obiettivo di servizio sopra individuato e tale numero sarà determinato dal divario tra l'obiettivo di servizio e il tasso di copertura attuale. Corrispondentemente ciascun comune riceverà un ammontare di risorse pari al prodotto tra il numero aggiuntivo di utenti da trasportare e il costo unitario del trasporto sopra indicato.

In caso di un numero di utenti da riconoscere, per il raggiungimento del valore di riferimento per il primo anno, inferiore all'unità si è proceduto al riconoscimento di una intera unità in modo da garantire un livello di risorse adeguato all'espletamento del servizio.

Nel caso, invece, di un numero di utenti aggiuntivo superiore all'unità sono stati effettuati arrotondamenti per difetto o per eccesso riconoscendo comunque un numero intero di utenti destinati al potenziamento del servizio considerato.



Gli effetti e i risultati degli obiettivi di servizio nel 2022 e la proiezione per il 2027

Il numero di comuni finanziati nel 2022 è 4.839, pari a circa il 66% del totale dei comuni appartenenti alle RSO, alla Regione Sardegna e alla Regione Siciliana. Tali enti ricevono le risorse nella misura di 30 milioni di euro per incrementare di 8.632 utenti il servizio di trasporto scolastico disabili, nel corso dell'anno (Tabella 10).

Tabella 10 - N. comuni finanziati, n. utenti del servizio trasporto scolastico studenti con disabilità aggiuntivi e risorse attribuite nel 2022

Regione	N. comuni	N. comuni finanziati	Utenti del servizio trasporto scolastico studenti con disabilità aggiuntivi 2022 (numero)	Maggiori risorse per il 2022 previste dall'art. 1, comma 174, Legge 234/2021 (euro)
Piemonte	1.181	666	792	2.752.548,66
Lombardia	1.506	1.004	1.700	5.908.248,38
Veneto	563	449	714	2.481.464,32
Liguria	234	133	170	590.824,84
Emilia-Romagna	330	198	343	1.192.076,00
Toscana	273	175	322	1.119.091,75
Umbria	92	57	107	371.872,10
Marche	225	125	205	712.465,25
Lazio	378	225	492	1.709.916,59
Abruzzo	305	146	206	715.940,69
Molise	136	81	91	316.265,06
Campania	550	420	1.090	3.788.229,84
Puglia	257	183	433	1.504.865,62
Basilicata	131	86	96	333.642,26
Calabria	404	291	406	1.411.028,73
Sicilia	391	306	989	3.437.210,38
Sardegna	377	294	476	1.654.309,55
Totale	7.333	4.839	8.632	30.000.000,00

Fonte: elaborazioni dei dati FaS e Istat numerosità comuni anno 2022.

A parità di dati disponibili si può effettuare la proiezione del calcolo degli utenti aggiuntivi per il periodo 2022-2027 (Tabella 11). Complessivamente nel 2027 si stima che con le risorse stanziare (120 milioni di euro) gli utenti aggiuntivi, rispetto al 2018, potranno essere circa 25.900.



Tabella 11 - Copertura storica e n. utenti del servizio trasporto scolastico studenti con disabilità aggiuntivi per i comuni sotto obiettivo (per regione)

Regione	Numero comuni	Popolazione al 31/12	Popolazione 3-14 anni al 31/12	Utenti	Copertura storica %	Comuni sotto livello 2022 Numero	Utenti da aggiungere al 2018 per raggiungere l'obiettivo nel 2022 Numero	Proiezione Comuni sotto livello 2027 Numero	Proiezione Utenti da aggiungere al 2018 per raggiungere l'obiettivo 2027 Numero
Piemonte	1.197	4.328.565	444.109	1.093	9,37%	671	792	718	1.574
Lombardia	1.516	10.010.833	1.126.050	2.685	7,50%	1.007	1.700	1.180	5.077
Veneto	571	4.884.590	537.178	793	6,07%	455	714	503	1.976
Liguria	234	1.532.980	141.893	383	8,45%	133	170	151	615
Emilia-Romagna	331	4.459.453	482.238	1.282	10,07%	196	341	276	1.471
Toscana	274	3.701.343	380.253	986	9,91%	175	322	222	1.209
Umbria	92	873.744	90.726	219	8,27%	57	107	74	348
Marche	229	1.520.321	159.611	540	10,89%	127	207	163	602
Lazio	378	5.773.076	636.905	1.857	8,96%	225	492	263	2.533
Abruzzo	305	1.300.645	133.161	496	10,70%	146	206	176	586
Molise	136	303.790	28.371	51	7,13%	81	91	85	150
Campania	550	5.740.291	685.994	1.375	6,75%	420	1.090	464	3.097
Puglia	258	3.975.528	432.086	1.098	8,63%	184	433	230	1.627
Basilicata	131	558.587	54.857	146	12,02%	86	96	93	167
Calabria	404	1.912.021	206.888	443	7,83%	291	406	311	887
Sicilia	390	4.908.548	555.842	1.167	5,88%	305	989	334	3.014
Sardegna	377	1.622.257	152.079	121	2,46%	294	476	294	952
Totale	7.373	57.406.572	6.248.241	14.733	7,92%	4.853	8.632	5.537	25.885

Fonte: elaborazioni dei dati FaS e Istat numerosità comuni anno 2018.

I meccanismi di monitoraggio e rendicontazione

Le risorse assegnate per il potenziamento del servizio di trasporto studenti con disabilità sono vincolate all'attivazione del servizio per gli utenti aggiuntivi assegnati ogni anno e soggette a monitoraggio e rendicontazione da parte dei comuni.

L'attività di monitoraggio e rendicontazione è il passaggio fondamentale per permettere agli obiettivi di servizio di fungere da precursori dei LEP, in quanto grazie a questi passaggi sarà possibile mappare in modo preciso la quantità dei servizi erogati e la qualità degli stessi.



Ai fini della rendicontazione e del monitoraggio tutti i comuni sono tenuti a compilare la Relazione consuntiva mentre gli enti sotto obiettivo dovranno rendicontare le risorse assegnate per il 2022.

Le somme che, a seguito del monitoraggio, risultassero non destinate ad assicurare l'obiettivo stabilito sono recuperate a valere sul FSC attribuito ai medesimi comuni o, in caso di insufficienza dello stesso, secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

8. Conclusioni

Il lavoro di SOSE, nei prossimi mesi, sarà contrassegnato dalla continuazione delle attività svolte negli anni precedenti, per quanto riguarda la rilevazione dei dati e il relativo aggiornamento dei fabbisogni standard degli enti territoriali ma, allo stesso tempo, dalla costante e intensa collaborazione con la CTFS. Nello specifico, per quanto riguarda il comparto dei comuni, si procederà all'aggiornamento dei dati per la stima dei fabbisogni standard e alla revisione metodologica delle funzioni istruzione e affari generali, con riferimento all'annualità 2019.

Per il comparto delle province e delle città metropolitane proseguiranno le verifiche degli effetti del meccanismo perequativo e si procederà all'impostazione del questionario per la prossima rilevazione dei dati.

Per il comparto delle RSO proseguirà il lavoro di determinazione dei fabbisogni standard per le funzioni assistenza sociale e istruzione.

Per quanto riguarda il monitoraggio degli obiettivi di servizio e dei LEP la piattaforma SOSE di rendicontazione delle risorse per il settore sociale è in linea da aprile 2022; nel corso dei prossimi mesi seguirà l'implementazione del portale per i servizi di asili nido e trasporto studenti con disabilità. In merito a tali servizi il monitoraggio dell'annualità 2022 inizierà nei primi mesi del 2023.

I prossimi importanti passi saranno il coinvolgimento delle regioni a statuto speciale (RSS) nella determinazione dei fabbisogni standard dei rispettivi enti locali, attività in cui la Regione Siciliana è stata già coinvolta.



Si resta a disposizione per ulteriori approfondimenti in merito agli aggiornamenti delle attività *in itinere*, qualora la Commissione sia chiamata a esprimere il proprio parere di competenza.



Appendice

Meccanismo perequativo di province e città metropolitane

Nota metodologica approvata dalla CTFS

<https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota-metodologica-fondi-province-e-citta-metropolitane-Versione-con-al....pdf>

Monitoraggio e rendicontazione obiettivi di servizio dei servizi sociali

Le risorse possono essere allocate per potenziare i servizi sociali sia in termini quantitativi sia qualitativi nei seguenti modi:

- aumentando il numero di utenti serviti nelle strutture, attraverso interventi e servizi e per mezzo di contributi economici;
- assumendo assistenti sociali o altre figure professionali necessarie;
- intensificando il servizio per l'utenza già esistente, con particolare riguardo agli anziani, ai disabili e alle famiglie con minori.

Per dare maggiore flessibilità ai comuni, le diverse opzioni previste per la rendicontazione delle risorse aggiuntive possono essere adottate sia in via esclusiva sia congiuntamente.

Le scelte previste per il potenziamento dei servizi sociali, in particolare l'assunzione degli assistenti sociali, sono in linea con le previsioni normative contenute nella Legge di bilancio 2020 che riconoscono un LEP nella presenza di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti. Tale LEP è già soggetto al finanziamento attraverso le risorse del fondo di povertà. Il finanziamento del suddetto LEP è destinato ai comuni e agli ambiti sociali per i quali il livello di copertura degli assistenti sociali risulti almeno pari a 1:6.500 abitanti. Le risorse per i servizi sociali nel FSC possono essere utilizzate dai comuni per l'assunzione degli assistenti sociali qualora il livello di copertura sia inferiore a 1:6.500 abitanti. È bene sottolineare che le figure professionali come gli assistenti sociali sono considerate le figure chiave per l'organizzazione e lo svolgimento dei servizi sui territori. Anche la scelta data ai comuni di destinare le risorse aggiuntive agli Ambiti sociali territoriali è coerente con



la strategia di creare sinergie nell'erogazione dei servizi, soprattutto nei comuni di più piccole dimensioni.

La rendicontazione delle risorse ha anche l'obiettivo di monitorare i servizi sociali sui territori per poter meglio orientare le politiche del settore nel futuro. A tale scopo, la rendicontazione, attraverso la compilazione della Relazione consuntiva somministrata sul portale SOSE, è estesa a tutti i comuni, anche quelli con un livello di spesa sociale non inferiore al rispettivo fabbisogno. Tutti i comuni, inclusi quelli sopra obiettivo, sono chiamati a compilare i quadri riguardanti il numero di utenti serviti e le liste di attesa distinguendo per macro-intervento (strutture, interventi e servizi e contributi economici) e per categorie target del servizio (anziani, disabili, etc.). Tali informazioni saranno indispensabili non solo per analizzare lo stato attuale di erogazione dei servizi sociali, ma anche per indirizzare l'evoluzione delle politiche del settore.

La compilazione della Relazione consuntiva, oltre a monitorare l'impiego delle risorse per i comuni sotto obiettivo e il livello dei servizi nei territori, permette ai comuni, sia sotto sia sopra obiettivo, di valutare le scelte fatte dal proprio comune rispetto al resto degli enti simili. La Relazione consuntiva, che è un modulo strutturato, è precompilata in alcune sue parti con i dati per quanto riguarda il livello di utenti serviti secondo la metodologia dei fabbisogni standard. Fornire tale dato ai comuni è un tentativo di offrire una valutazione qualitativa del servizio che per il momento non è vincolante ai fini del raggiungimento degli obiettivi di servizio.

<https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota-metodologica-Obiettivi-di-servizio-sociale-approvata-CTFS-16-giugn....pdf>

Informazioni aggiuntive:

La Tabella A1 mostra l'incremento della spesa sociale comunale con le risorse aggiuntive 2021.



Tabella A1 - Incremento della spesa sociale comunale con le risorse aggiuntive 2021, proiezione per i comuni con obbligo di rendicontazione per classe dimensionale

Classe dimensionale (Numero di abitanti)	N. comuni con l'obbligo di rendicontazione	Popolazione	Spesa storica pro capite	Spesa storica + risorse aggiuntive pro capite
fino 1.000	363	236.277	20,0	23,5
1.000 - 5.000	1.443	3.422.440	26,6	30,1
5.000 - 20.000	650	6.028.068	35,3	39,9
20.000 - 60.000	135	4.266.602	48,1	53,3
60.000 - 100.000	18	1.385.082	58,7	64,3
100.000 - 250.000	6	851.021	81,0	88,8
250.000 - 500.000	-	-		
Oltre 500.000	2	1.536.679	89,6	90,4
Totale complessivo	2.617	17.726.169	45,2	49,7

Obiettivi di servizio per il servizio di asili nido

Informazioni aggiuntive:

La Tabella A2 riporta i dati sull'offerta pubblica e privata del servizio di asili nido nel 2018 per classi demografiche. Le tabelle mostrano come l'offerta del servizio, pubblico e privato, sia molto esigua nei comuni più piccoli e sia molto più alta nei comuni di grandi dimensioni. La Tabella A3 mostra in quali classi demografiche dovrebbe esserci l'incremento più consistente di utenti serviti.



Tabella A2 - L'offerta del servizio asili nido pubblica e privata nel 2018, per fascia demografica

Fascia demografica	Popolazione e 3-36 mesi	Utenti pubblici e privati 2018 - Numero	Copertura % posti pubblici e privati	Utenti pubblici 2018 (Questionari o per Sardegna fonte ISTAT)	Utenti pubblici % di copertura	Posti Privati autorizzati nido, micronido, asili aziendali, sezioni primavera)	Posti privati % di copertura
Meno di 500	3.350	345	10,30	139	4,15	206	6,15
500 - 999	12.370	1.966	15,89	685	5,54	1.281	10,36
1.000 - 1.999	36.499	6.697	18,35	2.633	7,21	4.064	11,13
2.000 - 2.999	40.855	8.581	21,00	3.367	8,24	5.214	12,76
3.000 - 4.999	80.399	18.891	23,50	8.151	10,14	10.740	13,36
5.000 - 9.999	167.520	41.784	24,94	21.161	12,63	20.623	12,31
10.000 - 19.999	203.589	46.683	22,93	23.922	11,75	22.761	11,18
20.000 - 59.999	282.320	63.874	22,62	29.601	10,49	34.273	12,14
60.000 - 99.999	92.357	22.837	24,73	12.070	13,07	10.767	11,66
100.000 - 249.999	88.770	29.862	33,64	15.942	17,96	13.920	15,68
250.000 - 499.999	39.057	13.175	33,73	8.265	21,16	4.910	12,57
Oltre 500.000	153.500	57.778	37,64	34.204	22,28	23.574	15,36
Totale complessivo	1.200.586	312.473	26,03	160.140	13,34	152.333	12,69

Fonte: elaborazioni dei dati FaS e Istat



Tabella A3 - N. comuni finanziati, n. utenti aggiuntivi e risorse attribuite nel 2022, per fascia demografica

Fascia demografica	Totale comuni	Popolazione 3-36 mesi (media 2017, 2018, 2019)	Utenti pubblici e privati 2018 - Numero	Comuni sotto obiettivo	Utenti obiettivo aggiuntivi 2022 - Numero	Maggiori risorse per il 2022 previste dall'art. 1, comma 172, Legge 234/2021 - Euro
Meno di 500	782	3.350	345	754	754	5.785.543
500-999	1.000	12.370	1.966	851	853	6.545.175
1.000-1.999	1.386	36.499	6.697	1.043	1.153	8.847.111
2.000-2.999	853	40.855	8.581	507	777	5.962.017
3.000-4.999	1.013	80.399	18.891	500	1.082	8.302.320
5.000-9.999	1.120	167.520	41.784	606	2.068	15.868.021
10.000-19.999	683	203.589	46.683	425	2.442	18.737.770
20.000-59.999	398	282.320	63.874	247	3.683	28.260.119
60.000-99.999	57	92.357	22.837	29	1.063	8.156.532
100.000-249.999	29	88.770	29.862	8	452	3.468.252
250.000-499.999	6	39.057	13.175	2	347	2.662.574
Oltre 500.000	6	153.500	57.778	2	965	7.404.566
Totale	7.333	1.200.586	312.473	4.974	15.639	120.000.000

Fonte: elaborazioni dei dati FaS e Istat numerosità comuni anno 2022.

Nella Tabella A4 sono esposti i risultati di proiezione del numero di utenti di asili nido da aggiungere per garantire il livello minimo di copertura del servizio, privato e pubblico, non inferiore al 33% della popolazione target, i valori sono aggregati per fascia di abitanti. Complessivamente nel 2027, per raggiungere la copertura del 33%, il numero degli utenti aggiuntivi, con servizio fornito dai comuni, dovrà essere di almeno 141.885 utenti, obiettivo coerente con le risorse aggiuntive stanziare.



Tabella A4 - Numero di utenti aggiuntivi per garantire la copertura minima non inferiore al 28,88% e al 33%, proiezione per fascia demografica

Fascia demografica	Totale comuni	Popolazione 3-36 mesi (media 2017, 2018, 2019)	Utenti pubblici e privati 2018 - Numero	Copertura % del servizio pubblico e privato totale comuni	Utenti da aggiungere per arrivare almeno al 28,88% in tutti i comuni	Utenti da aggiungere per arrivare almeno al 33% in tutti i comuni
Meno di 500	782	3.350	345	10,30	909	1.040
500 - 999	1.000	12.370	1.966	15,89	2.970	3.409
1.000 - 1.999	1.386	36.499	6.697	18,35	7.522	8.691
2.000 - 2.999	853	40.855	8.581	21,00	6.474	7.640
3.000 - 4.999	1.013	80.399	18.891	23,50	9.821	12.073
5.000 - 9.999	1.120	167.520	41.784	24,94	16.592	21.432
10.000 - 19.999	683	203.589	46.683	22,93	18.742	24.983
20.000 - 59.999	398	282.320	63.874	22,62	27.562	35.989
60.000 - 99.999	57	92.357	22.837	24,73	8.002	10.256
100.000 - 249.999	29	88.770	29.862	33,64	3.381	4.635
250.000 - 499.999	6	39.057	13.175	33,73	2.610	3.158
Oltre 500.000	6	153.500	57.778	37,64	6.995	8.579
Totale complessivo	7.333	1.200.586	312.473	26,03	111.579	141.885

Fonte: elaborazioni dei dati FaS e Istat numerosità comuni anno 2022.

Monitoraggio e rendicontazione obiettivi di servizio del servizio di asili nido

Le maggiori risorse assegnate potranno essere rendicontate dall'ente locale scegliendo all'interno di un paniere di interventi finalizzati al potenziamento del servizio. In particolare, l'ente locale potrà agire:

- ampliando la disponibilità del servizio negli asili nido comunali (nuove strutture o attivazione di posti inutilizzati), in gestione diretta o esternalizzata;
- ricorrendo a convenzioni con riserva di nuovi posti con gli asili nido privati;
- trasferendo le risorse aggiuntive assegnate all'Ambito territoriale di riferimento o ad altra forma associata con vincolo di nuovi utenti;
- trasferendo le risorse aggiuntive assegnate in base ad accordi con comuni vicini che svolgono il servizio di asilo nido, con riserva di nuovi posti;



- trasferendo le risorse aggiuntive assegnate alle famiglie con voucher/contributi per fruire del servizio di asilo nido sul territorio;
- altre modalità autonomamente determinate comunque riconducibili ai servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2, comma 3, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65 (ad esempio servizi educativi in contesto domiciliare).

Il fatto che le risorse per il potenziamento del servizio vengano assegnate ogni anno a tutti i comuni sotto obiettivo e che gli enti debbano rendicontare se i fondi assegnati siano stati utilizzati, in tutto o in parte, rappresenta un elemento fondamentale per garantire nel medio periodo un reale incremento del servizio.

Con gli obiettivi di servizio e i LEP si è stabilito un livello minimo del servizio e sono state garantite le risorse ai comuni per permettere quel livello di servizio a tutti i comuni per i prossimi anni.

Con questi primi e importanti passaggi il lavoro non può considerarsi ultimato. Infatti, diviene adesso fondamentale il ruolo delle istituzioni nell'accompagnare questa apprezzabile scelta con adeguate campagne informative che mettano al corrente amministratori e cittadini di questa opportunità.

Allo stesso modo, l'esperienza fin qui maturata insegna che per lo specifico servizio di asili nido è spesso l'offerta a creare la domanda e una delle maggiori criticità sarà quella di far avviare il servizio stesso laddove non esista.

Dettaglio schede di monitoraggio e istruzioni approvate dalla CTFS

https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/pdf2_Scheda-di-monitoraggio-per-la-rendicontazione-degli-obiettivi-di-se....pdf

Obiettivi di servizio per il trasporto scolastico studenti con disabilità

Informazioni aggiuntive:

A parità di dati di partenza può essere effettuata la proiezione del calcolo di utenti aggiuntivi per il periodo 2022-2027 (Tabella A5). Complessivamente nel 2027 si stima che con le risorse stanziare (120 milioni di euro) gli utenti aggiuntivi, rispetto al 2018, potranno essere circa 25.800.



Tabella A5 - Copertura storica e n. utenti del servizio trasporto scolastico studenti con disabilità aggiuntivi per i comuni sotto obiettivo (per fascia demografica)

Fascia demografica	Numero comuni	Popolazione al 31/12	Popolazione 3-14 anni al 31/12	Utenti	Copertura storica %	Comuni sotto livello 2022 Numero	Utenti da aggiungere al 2018 per raggiungere l'obiettivo nel 2022 Numero	Proiezione Comuni sotto livello 2027 Numero	Proiezione Utenti da aggiungere al 2018 per raggiungere l'obiettivo 2027 Numero
Meno di 500	798	231.086	17.928	35	20,55%	138	138	141	141
500 - 999	1.009	743.636	65.175	105	8,93%	535	535	543	544
1.000 - 1.999	1.393	2.026.877	194.905	420	8,58%	1.070	1.071	1.124	1.201
2.000 - 2.999	859	2.104.975	215.447	454	8,12%	676	676	743	943
3.000 - 4.999	1.023	3.987.494	427.632	953	7,97%	771	814	913	1.746
5.000 - 9.999	1.117	7.926.524	886.508	2.041	8,18%	807	1.092	997	3.409
10.000 - 19.999	678	9.388.711	1.068.879	2.487	8,21%	488	1.172	615	4.015
20.000 - 59.999	398	13.109.149	1.466.601	3.410	7,24%	300	1.642	369	6.397
60.000 - 99.999	57	4.382.214	475.313	1.241	8,16%	39	476	52	1.941
Oltre 100.000	41	13.505.906	1.429.853	3.589	8,00%	29	1.016	40	5.548
Totale	7.373	57.406.572	6.248.241	14.733	7,92%	4.853	8.632	5.537	25.885

Fonte: elaborazioni dei dati FaS e Istat numerosità comuni anno 2018.

Monitoraggio e rendicontazione obiettivi di servizio del servizio di trasporto studenti con disabilità

Dettaglio schede di monitoraggio e istruzioni approvate dalla CTFS
https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/pdf1_Scheda-di-monitoraggio-per-la-rendicontazione-degli-obiettivi-di-se....pdf