

A tall, modern glass skyscraper with a blue-tinted facade, reflecting the sky. To its left, a smaller, white, cylindrical structure with a spiral staircase is visible. The foreground shows a grassy field with some trees and a clear blue sky.

Ricognizione dei livelli delle prestazioni garantite nei territori delle Regioni a Statuto Ordinario e relativi costi

**Attività prevista dall'articolo 13 comma 6
del D. Lgs. N. 68 del 6 maggio 2011**

Memoria SOSE indagine conoscitiva sul regionalismo differenziato



SOMMARIO

Premessa	1
Prospetto di sintesi.....	2
Il quadro normativo di riferimento	4
Perimetro e metodologia della nuova ricognizione	5
Istruzione	7
Servizi sociali.....	22
Asili nido	30
Percorso verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni	34
Conclusioni	43



Premessa

Nel 2017 la Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (SOSE), in base a quanto previsto dal D. Lgs. n. 68 del 2011, in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi del Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO), ha svolto una ricognizione a livello regionale (escluse le regioni a statuto speciale) delle prestazioni effettivamente erogate da tutti i governi locali e dei relativi costi sostenuti per i servizi sociali e dei servizi complementari di istruzione.

Il presente rapporto è stato realizzato da SOSE, allo scopo di aggiornare i dati della “Ricognizione dei livelli delle prestazioni che le Regioni a Statuto Ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi” consegnato al Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 30 gennaio 2017 e pubblicato sul sito ufficiale di SOSE al seguente link <https://www.sose.it/it/regioni/analisi-dei-livelli-delle-prestazioni>.

Il lavoro riporta i risultati relativi al monitoraggio della spesa e dei servizi erogati dai diversi enti territoriali operanti nelle RSO nell'ambito dei settori di Istruzione pubblica, dei servizi sociali (diversi dal servizio di Asili nido) e degli Asili nido.

L'attività di analisi e monitoraggio è stata svolta avvalendosi dei dati utilizzati da SOSE nell'attività di stima dei fabbisogni standard dei comuni, delle province e delle città metropolitane appartenenti alle Regioni a Statuto Ordinario.



Prospetto di sintesi

Una buona decisione richiede delle buone informazioni. Il vero scopo del presente rapporto è quello di garantire al decisore politico una solida base informativa sulla quale poggiare la presa di decisione su materie di grande rilevanza come l'istruzione, i servizi sociali e gli asili nido. L'intero elaborato si preoccupa, inoltre, di associare alle informazioni alcune chiavi di lettura, basate sull'esperienza maturata da SOSE nell'ambito dei fabbisogni standard.

Nella prima parte del rapporto saranno presentati il perimetro normativo e finanziario entro cui si articola l'analisi e una breve sintesi dei metodi utilizzati.

La seconda parte è pensata in modo che, per ciascun settore preso in esame, siano illustrati tutti gli elementi rilevanti in termini di spesa, di offerta dei servizi e di costi di fornitura dei servizi stessi. Tali elementi saranno presi in esame per ciascun livello di governo territoriale a cui sono ascrivibili competenze nella materia.

Le principali evidenze emerse disegnano, per tutti i settori analizzati, un Paese molto diversificato a livello territoriale, sia dal punto di vista della spesa sia da quello dei servizi offerti. In alcuni territori regionali, situati principalmente al nord, si riscontra una spesa in rapporto all'utenza di riferimento più elevata rispetto alla media nazionale e una corrispondente offerta di servizi più ampia.

Per quanto riguarda i costi di fornitura è stato possibile stimare valori di natura standard per istruzione e asilo nido, traendo direttamente i risultati dai modelli di costo definiti per i fabbisogni standard comunali. Nel settore istruzione è emerso che il servizio più costoso in termini unitari risulta essere quello di trasporto e di assistenza degli alunni con disabilità, con un valore pari a 4.139 euro per ciascun alunno con disabilità servito. Il secondo servizio più costoso, sempre in termini unitari, risulta essere quello di refezione, con un ammontare pari a circa 688 euro per ciascun utente servito dalla mensa scolastica. In merito al servizio di asili nido sono state stimate le differenze, in termini di costo medio per utente, ascrivibili all'intensità del servizio offerto. In particolare, per un bambino servito direttamente a tempo pieno si stima un costo medio su base nazionale pari a 9.626 euro che scende, ad esempio, a 5.278 euro nel caso in cui il servizio risulti esternalizzato e a tempo parziale.

In merito ai costi di fornitura per i servizi sociali non è stato possibile fare riferimento a valori di tipo standard, stanti le caratteristiche del modello di stima dei fabbisogni standard comunali attualmente in essere, per cui è stata effettuata un'analisi sui costi storici da fonte ISTAT. Anche in questo caso i risultati evidenziano un Paese fortemente disomogeneo sia rispetto ai costi per tipologia di utenti serviti, sia rispetto ai costi per macro-intervento di servizi offerti. Per fare un esempio il costo di un utente appartenente alla categoria "famiglia e minori" varia tra 377,64 euro della Calabria e 1.019,92 euro della Liguria, con un valore medio nazionale pari a 651,52 euro. In termini di tipologia di servizi offerti invece si riscontra, ad esempio, una variabilità del costo per utente servito per il macro-intervento "strutture" che oscilla tra 534,04 euro della Puglia e 2.128,31 euro della Basilicata.



Le evidenze riscontrate nella seconda sezione del report hanno portato direttamente alla scrittura delle conclusioni, che hanno lo scopo di sottolineare i punti essenziali su cui il decisore politico potrebbe concentrare l'attenzione per avviare il processo di definizione dei LEP - Livelli Essenziali delle Prestazioni nelle tre materie prese in esame. Per ciascuna materia saranno mostrati, attraverso apposite tabelle, i territori che presentano un livello del servizio più alto a confronto con quelli che presentano un livello più basso e sarà posta l'attenzione sui quesiti da tenere in considerazione in riferimento alla possibilità di determinare un percorso che porti ai LEP, anche attraverso la definizione di tappe intermedie rappresentate dagli obiettivi di servizio.



Il quadro normativo di riferimento

L'articolo 117 comma 2, lettera m) della Costituzione assegna allo stato centrale la legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In attuazione di quanto previsto dalla Costituzione, nel 2009 è stata approvata la legge delega sul Federalismo Fiscale (L.42/2009). Tra i diversi decreti attuativi della Legge delega 42, nel 2011 è stato approvato il D. Lgs. n. 68 che, all'art. 14, identifica nei servizi relativi alla sanità, all'assistenza, all'istruzione e al trasporto pubblico locale limitatamente alla componente infrastrutturale (spesa in conto capitale) la parte di spesa pubblica ricadente nell'ambito di azione del sopra menzionato articolo della Costituzione.

Al fine di supportare il Parlamento e il Governo nella determinazione dei LEP l'art. 13 del D. Lgs. n. 68/2011 ha previsto lo svolgimento di una ricognizione dei livelli delle prestazioni che le Regioni a Statuto Ordinario (RSO) effettivamente garantiscono e dei relativi costi. La norma ha previsto che la ricognizione fosse affidata a *SOSE – Soluzioni per il sistema economico S.p.A.* che, in collaborazione con ISTAT e avvalendosi del Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO), aveva il mandato di svolgere questa attività utilizzando le stesse metodologie adottate per la determinazione dei fabbisogni standard comunali, la cui determinazione le era stata affidata dal D. Lgs. n. 216/10. La prima ricognizione è stata ultimata e consegnata al Ministero dell'Economia e delle Finanze il 30 gennaio 2017.

Nel 2017 è stato approvato il decreto Legge 50 che, all'art. 24 comma 1, ha stabilito che a decorrere dall'anno 2017 la Commissione tecnica per i fabbisogni standard debba provvedere all'approvazione delle metodologie per la determinazione di fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle Regioni a Statuto Ordinario, sulla base dei criteri per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli obiettivi di servizio stabiliti dall'articolo 13 del D. Lgs. n. 68/2011, e nelle materie diverse dalla sanità. L'attività di elaborazione dei dati e di ricognizione è stata assegnata a SOSE, in collaborazione con l'ISTAT e avvalendosi della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione (CINSEDO) delle Regioni.



Perimetro e metodologia della nuova ricognizione

Analogamente a quanto avvenuto nella precedente versione del rapporto, l'approccio seguito per l'attività di monitoraggio è stato quello di considerare, nell'ambito delle spese oggetto di analisi, i servizi erogati in ogni Regione a Statuto Ordinario dai diversi livelli di governo territoriale (comuni, province, città metropolitane e regioni). Quindi, l'ambito regionale di erogazione dei servizi è stato inteso come ambito territoriale di aggregazione dei dati e non come ente territoriale responsabile dell'offerta. Dall'analisi sono stati esclusi i servizi e la spesa di competenza dello Stato centrale.

Per quanto riguarda il settore dell'istruzione, a fronte di una spesa pubblica complessiva di 40,7 miliardi di euro¹ per il 2016, l'analisi ha investito una spesa complessiva di 6,1 miliardi di cui: 4,1 afferenti ai servizi complementari offerti dai comuni (refezione, trasporto, assistenza disabili e gestione delle scuole) relativamente alla scuola dell'infanzia, alla primaria e alla secondaria di primo grado; 628 milioni di euro di competenza delle province e delle città metropolitane spesi per le scuole secondarie di secondo grado prevalentemente per l'assistenza agli alunni con disabilità e alla gestione degli edifici; da ultimo 1,4 miliardi di euro di competenza dei governi regionali per i servizi relativi alla formazione professionale. Non è inclusa nell'analisi, quindi, la spesa di competenza diretta dello Stato centrale afferente principalmente alla didattica.

In merito alla settore dell'assistenza, a fronte di una spesa pubblica complessiva per consumi finali di 37,1 miliardi di euro² per il 2016, il perimetro dell'analisi è stato circoscritto a 7,2 miliardi di euro relativi ai servizi sociali erogati dai comuni. In particolare, il totale della spesa in oggetto è stato diviso in tre categorie: circa 1,3 miliardi di euro sono relativi al servizio di Asili nido; circa 4,8 miliardi di euro si riferiscono ai servizi sociali (escluso il servizio necroscopico) e, da ultimo, circa 1,1 miliardi di euro finanziano i servizi socio-assistenziali riferiti prevalentemente al sostegno della non-autosufficienza. Non rientra, quindi, nel perimetro dell'analisi la spesa assistenziale (pensioni di invalidità, sussidi alla disoccupazione ecc.) di competenza diretta dello Stato centrale.

L'annualità presa a riferimento per l'aggiornamento del monitoraggio è il 2016. Le informazioni sono state acquisite facendo ricorso prevalentemente ai dati forniti dall'ISTAT, dal *Ministero dell'Istruzione dell'università e della ricerca* (MIUR), nonché attingendo dai questionari elaborati da SOSE in collaborazione con l'*Associazione Nazionale dei Comuni Italiani* (ANCI) e con l'*Istituto per la finanza e l'economia locale* (IFEL) e con l'*Unione delle Province Italiane* (UPI) per la costruzione della banca dati dei fabbisogni standard di comuni, province e città metropolitane. Per quanto riguarda i dati posseduti esclusivamente dai governi regionali, si segnala una positiva ripresa dei tavoli di lavoro, che porteranno auspicabilmente a un'integrazione della base dati informativa e a un consolidamento dei risultati delle analisi di seguito riportate.

¹ Fonte: CPT, Consolidato delle pubbliche amministrazioni, settore "Istruzione".

² Fonte: CPT, Consolidato delle pubbliche amministrazioni, settore "Interventi in campo sociale (assist. e benef.)".



Per ogni settore oggetto di analisi, in linea con quanto fatto per la determinazione dei fabbisogni standard comunali, si è adottato il seguente percorso metodologico. In prima battuta, sulla base delle fonti disponibili è stata costruita una banca dati contenente, da un lato i livelli di spesa, dall'altro lato le quantità di servizi erogati. Successivamente, questi dati sono stati elaborati per produrre in corrispondenza di ogni territorio regionale un set informativo contenente i costi di fornitura.

Per la stima dei costi si è fatto ricorso, dove possibile, alle funzioni di costo utilizzate per la stima dei fabbisogni standard. In particolare, questo è avvenuto per i servizi complementari all'istruzione forniti dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane, nonché per il servizio di Asili nido in ambito comunale. Per i servizi sociali diversi dagli Asili nido, invece, dove la stima dei fabbisogni standard comunali non è potuta avvenire attraverso una funzione di costo, l'identificazione dei costi di fornitura è stata effettuata mediante il calcolo di semplici rapporti tra la spesa complessiva e la quantità dei servizi erogati, considerando come riferimento i dati di fonte ISTAT. In merito ai servizi relativi alla formazione professionale i dati disponibili non hanno consentito la stima dei costi di fornitura in quanto le informazioni acquisite dal bilancio regionale BDAP non forniscono una segmentazione della spesa per micro-servizio.

Per ciascun settore preso in esame verranno riportati, di seguito, i risultati ottenuti attraverso l'analisi. In generale sia dall'analisi della spesa sia dalle prestazioni erogate emerge in modo molto chiaro una marcata distanza tra le regioni del nord e quelle del sud, specchio del dualismo che caratterizza il tessuto economico e sociale italiano. Il deficit di servizi che si registra nel Mezzogiorno, che si riflette poi in livelli di spesa più bassi rispetto a quelli medi del centro-nord, pone molti interrogativi in merito a come il decisore politico potrà agire per giungere alla determinazione dei LEP soprattutto in relazione alla risorse necessarie per il loro finanziamento, nonché alla necessità di ancorarli a quegli aspetti socio-economici caratteristici delle diverse aree del Paese che ne determinino in maniera rilevante l'effettivo bisogno. Nell'ultimo paragrafo saranno presentati alcuni quesiti su quali siano le funzioni/servizi che potrebbero incidere sui diritti civili e sociali considerati dalla lettera m) dell'art. 117 della Costituzione italiana.



Istruzione

Le competenze comunali nell'ambito dell'istruzione sono molteplici e riguardano una serie di attività necessarie a consentire alla scuola dell'obbligo di poter funzionare. I comuni hanno l'obbligo di fornire i locali adeguati a ospitare le scuole primarie e secondaria di primo grado, mentre non è obbligatorio il servizio relativo alle scuole dell'infanzia. Sono di competenza dei comuni la fornitura dell'acqua, dell'energia elettrica e del riscaldamento e la gestione delle aree scoperte (giardino, aree verdi) delle scuole Statali. Sono invece di competenza dello Stato le spese relative alla pulizia dei locali e le altre spese di funzionamento. Si registra la presenza di scuole comunali relativamente alla scuola dell'obbligo e alla scuola dell'infanzia e in queste, a differenza delle statali, i comuni si prendono carico della totalità delle spese, compreso l'onere del pagamento degli insegnanti e del personale ausiliario.

Il servizio della scuola per l'infanzia è rivolto ai bambini dai 3 ai 5 anni e viene erogato attraverso tre tipologie di gestione: le scuole dell'infanzia statali, comunali e paritarie. Per le scuole dell'infanzia pubbliche le spese a carico dei comuni sono le stesse della scuola dell'obbligo e variano a seconda se si tratti di scuola statale o comunale. In molte aree del Paese il servizio di scuola dell'infanzia viene svolto da strutture private (scuole paritarie), finanziate dai relativi comuni attraverso delle convenzioni. Nella maggioranza dei casi i comuni hanno il compito di supportare le scuole statali, mentre dove vi è la presenza di scuole dell'obbligo comunali, i comuni devono provvedere al totale delle spese sostenute.

Obblighi del comune nel caso di scuole statali:

- Fornire i locali comprensivi di palestra, spazi verdi e di eventuale mensa, nel caso sia previsto il tempo prolungato o il tempo pieno;
- Fornire acqua, energia elettrica e provvedere al riscaldamento dei plessi.

Obblighi del comune nel caso di scuole comunali:

- Provvedere al personale scolastico e ausiliario;
- Fornire i locali comprensivi di palestra, spazi verdi e di eventuale mensa, nel caso sia previsto il tempo prolungato o il tempo pieno;
- Fornire acqua, energia elettrica e provvedere al riscaldamento dei plessi.

Vi sono alcuni servizi, non obbligatori, tesi a supportare ed agevolare la fruizione del servizio educativo statale (si tratta ad esempio del servizio di refezione per gli alunni che accedono alla scuola pubblica e del servizio di assistenza scolastica), ma che non attengono in genere alla funzione educativa vera e propria.

I servizi di supporto all'istruzione di competenza dei comuni (scuola primaria, secondaria di 1° grado e dell'infanzia pubbliche), sono i seguenti:

- Trasporto;
- Refezione;

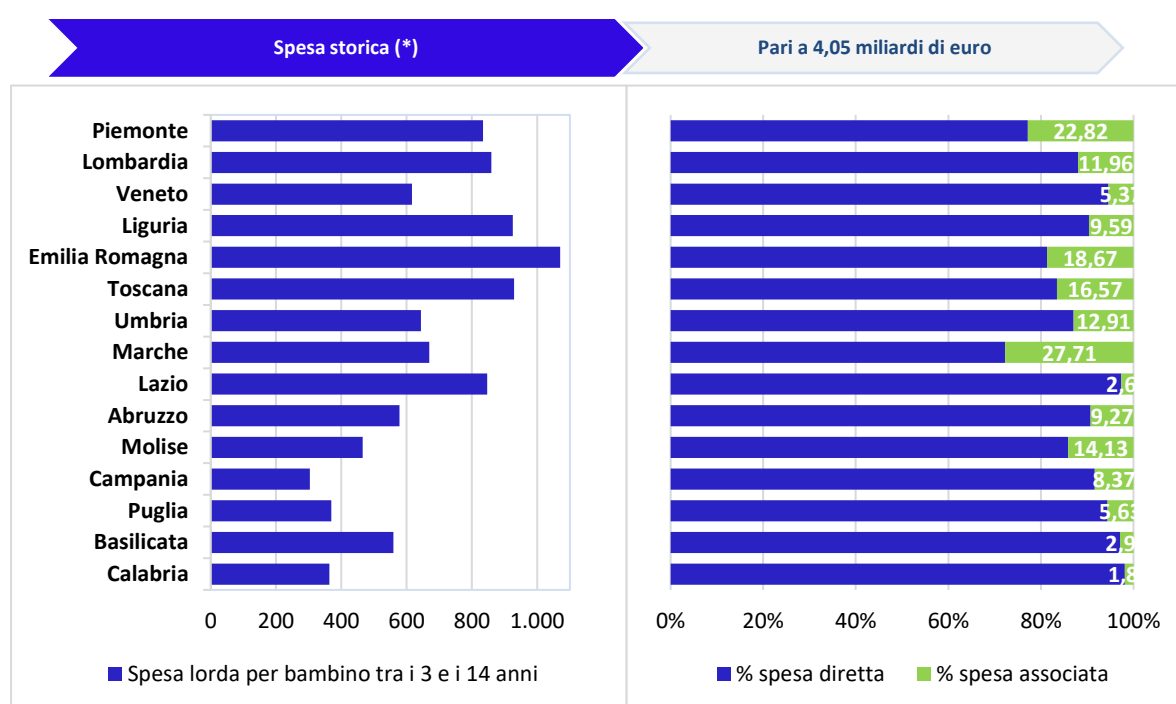


- Assistenza e trasporto disabili;
- Altri servizi complementari come i Centri estivi.

Menzione a parte merita la scuola dell'infanzia che non è obbligatoria e che non è considerata, nel suo complesso, un servizio a domanda individuale. Nel caso di scuole dell'infanzia comunali o statali i servizi a supporto sono gli stessi previsti per la scuola dell'obbligo.

La Figura 1 si riferisce al settore dell'istruzione comunale. Nel primo riquadro si nota come la spesa per i servizi comunali si muova in ordine decrescente da nord a sud andando dai 1.071 euro per bambino in età tra i 3 e i 14 anni dell'Emilia-Romagna ai 303 euro per bambino della Campania. La spesa considerata è al lordo delle compartecipazioni degli utenti e degli interessi.

Figura 1 – Istruzione, analisi della spesa dei comuni



(*) Per spesa storica si intende l'ammontare effettivamente speso dal comune in un anno per l'offerta dei servizi ai cittadini lordo della contribuzione degli utenti e degli interessi passivi. Fonte: SOSE 2016.

Inoltre, sempre guardando alla Figura 1, è emerso come la gestione dei servizi comunali risulti disomogenea lungo il territorio con un minor ricorso a forme di gestione associata nei comuni delle regioni meridionali, fenomeno dettato anche dalla dimensione demografica dei comuni che mediamente risultano più grandi e meno numerosi a sud.

Sulla base di quelle che sono le competenze comunali nel settore dell'istruzione si riportano di seguito una serie di figure che consentono di confrontare, per i vari servizi presi in esame, le diverse regioni tra loro e rispetto a un valore medio nazionale.



I grafici che seguono illustrano l'andamento territoriale dei servizi complementari per l'istruzione e, in particolare, le figure da 2 a 6 rappresentano i servizi a supporto, che sono stati descritti in precedenza nel testo.

Figura 2 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni - Trasporto

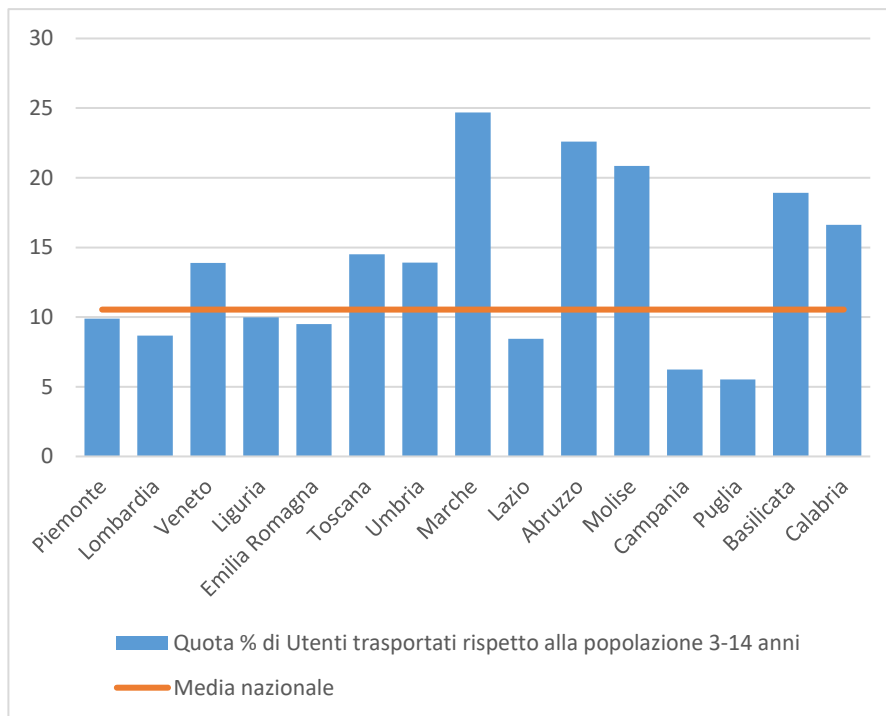


Figura 3 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni - Refezione

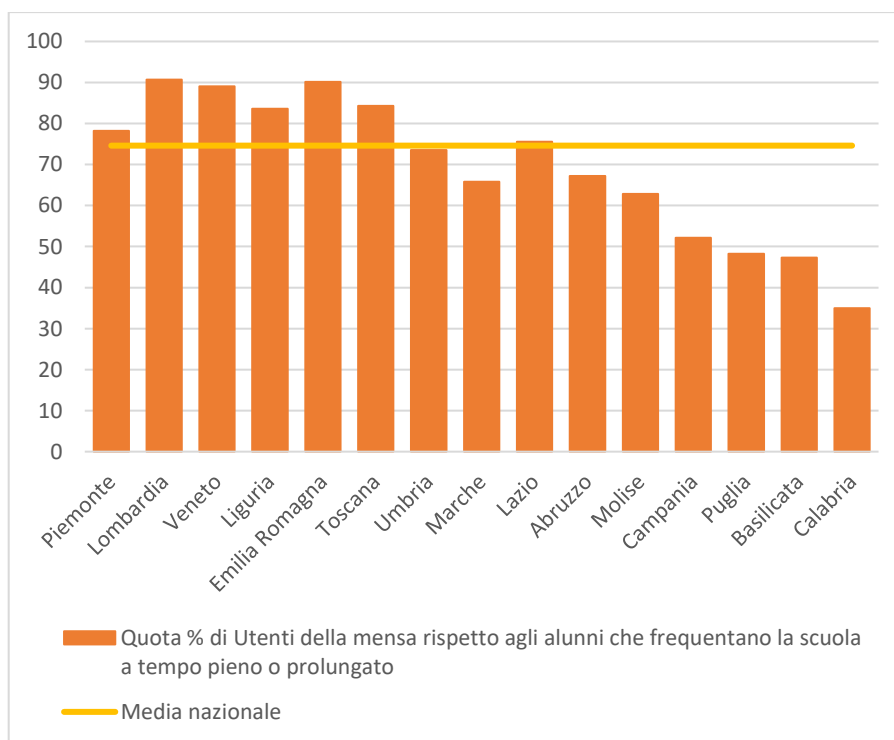




Figura 4 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni - Assistenza e trasporto disabili

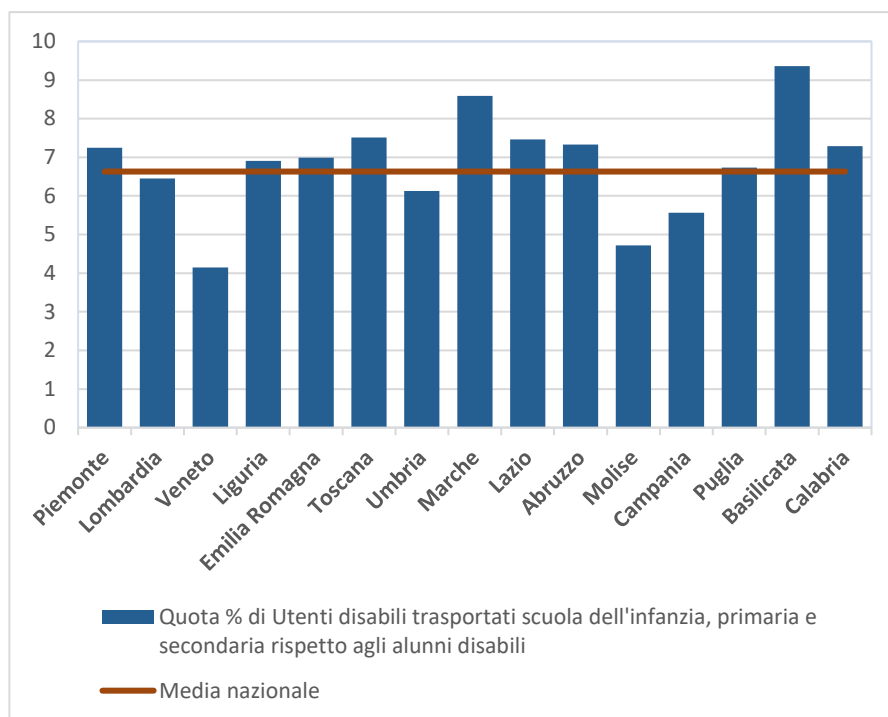
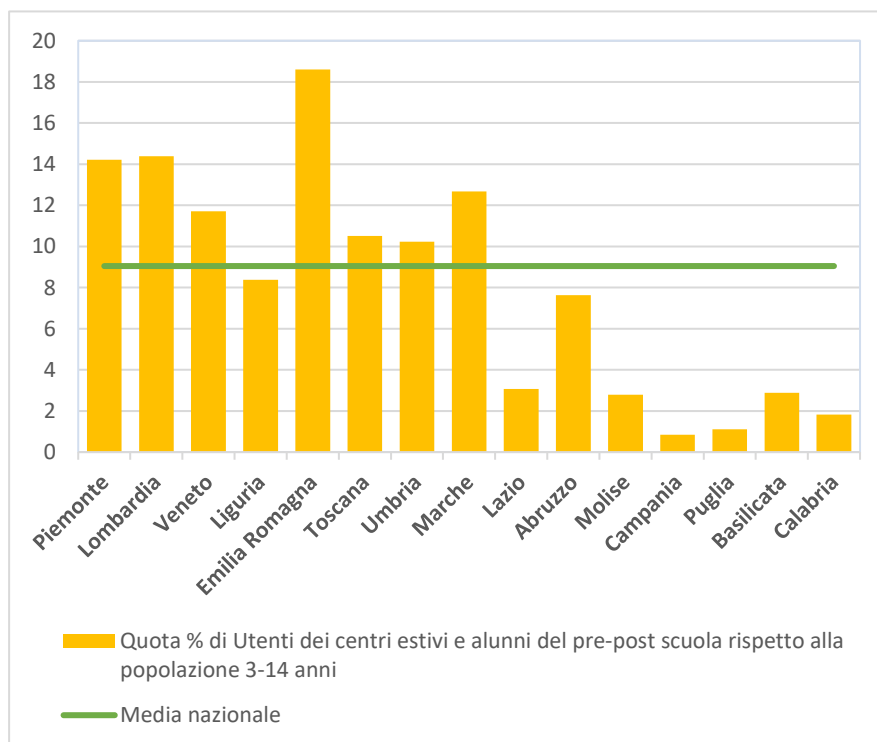


Figura 5 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni – Centri estivi e pre-post scuola





Nelle figure da 6 a 8 vengono riportati gli andamenti territoriali relativi alle scelte organizzative antecedenti all'erogazione dei servizi, che nel caso del tempo pieno possono essere operate dal comune soltanto a valle delle decisioni stabilite dal MIUR.

Figura 6 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni – Tempo pieno

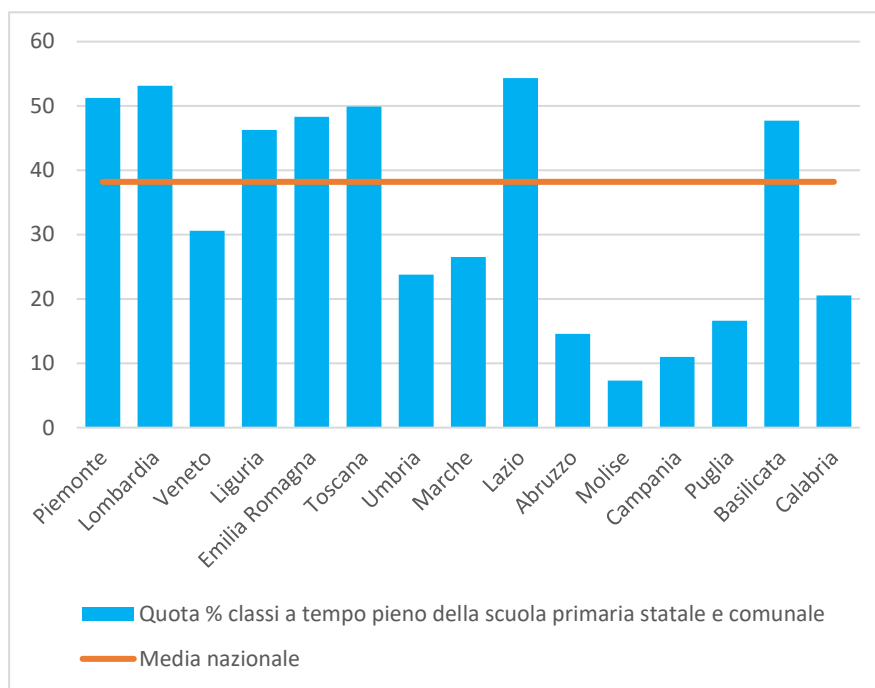


Figura 7 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni – Tempo prolungato

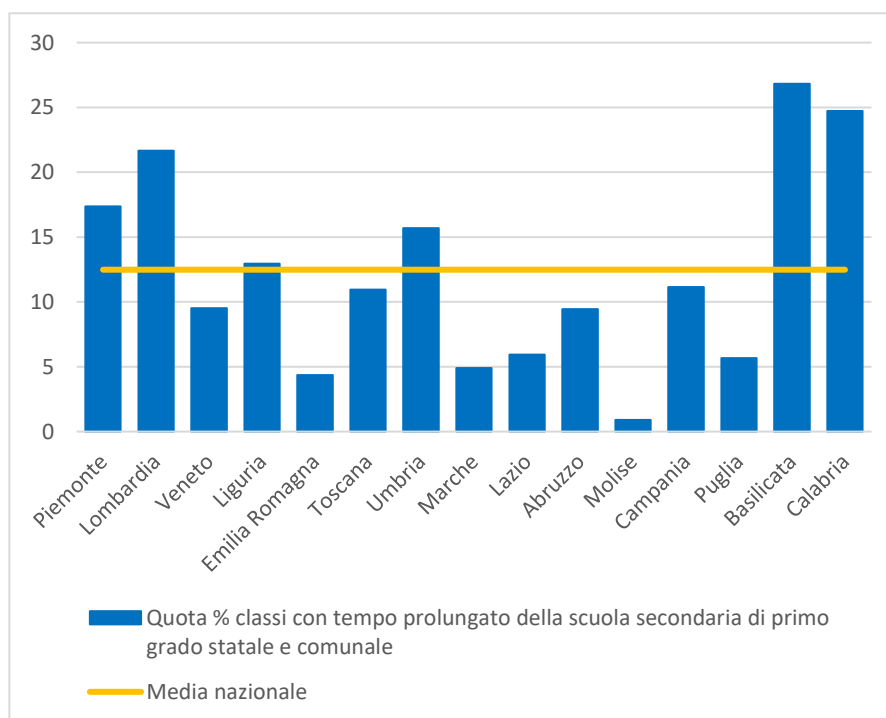
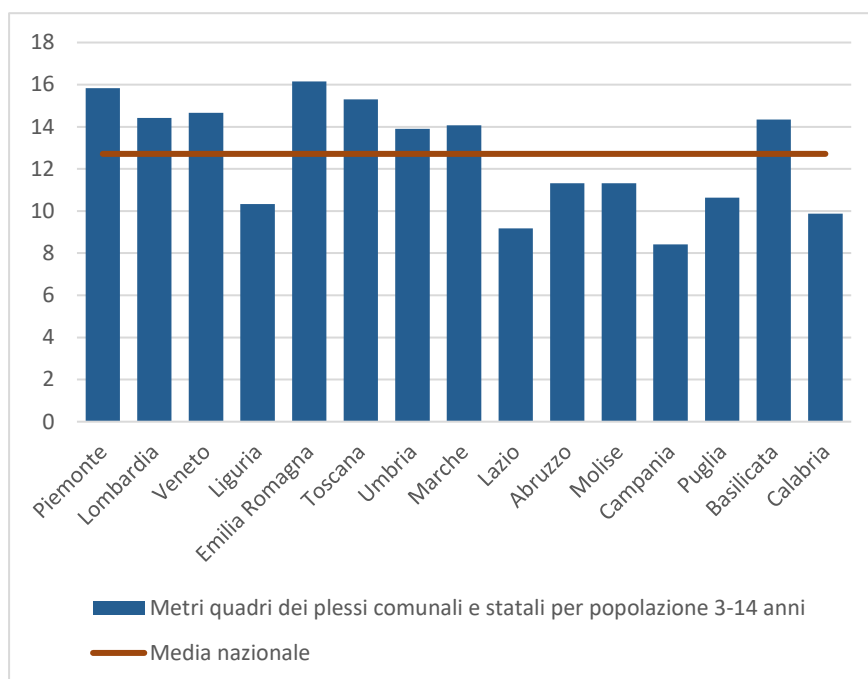




Figura 8 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni – Metri quadri dei plessi



Al termine dell'analisi della spesa e del livello dei servizi erogati si mostrano, di seguito, i risultati relativi alla stima dei costi medi dei servizi offerti.

Ai fini della determinazione dei costi dei servizi erogati dai comuni sono stati considerati i costi medi stimati con la funzione di costo utilizzata per la valutazione dei fabbisogni standard. In particolare, si farà riferimento ai risultati riportati nella nota metodologica approvata dalla CTFS il 13 settembre 2016, a cui si rimanda per il dettaglio delle componenti che determinano il fabbisogno non riportati nella Tabella 1.

Dall'analisi emerge, come era prevedibile, che tra i servizi su cui il comune può operare stabilendo direttamente il livello di fornitura (classificati come "servizi a supporto dell'istruzione"), quello più costoso in termini unitari risulta essere il trasporto e l'assistenza degli alunni con disabilità. Dalle stime si evince un costo medio annuo per il trasporto di un alunno disabile in carico al comune di 4.139 euro. Il secondo servizio più costoso, sempre in termini unitari, risulta essere quello di refezione, con un ammontare pari a circa 688 euro per ciascun utente servito dalla mensa scolastica.

Tabella 1 – Istruzione, componenti che concorrono al fabbisogno standard dell'istruzione comunale

Servizi a supporto dell'istruzione	Utenti trasportati	486,60
	Utenti mensa scolastica	687,79
	Utenti disabili trasportati (infanzia, primaria e secondaria)	4.138,79
	Utenti centri estivi e alunni del pre-post scuola	115,92
Scelte organizzative	Classi tempo prolungato	36,16
	Classi tempo pieno	40,54
	Metri quadri plessi comunali e statali	3,35



I servizi realizzati dalle province e dalle città metropolitane nell'ambito dell'istruzione sono posti a servizio di tutto l'ente e degli enti locali afferenti e nello specifico interessano:

- Istituti di istruzione secondaria;
- Istituti gestiti direttamente dalla provincia o città metropolitana.

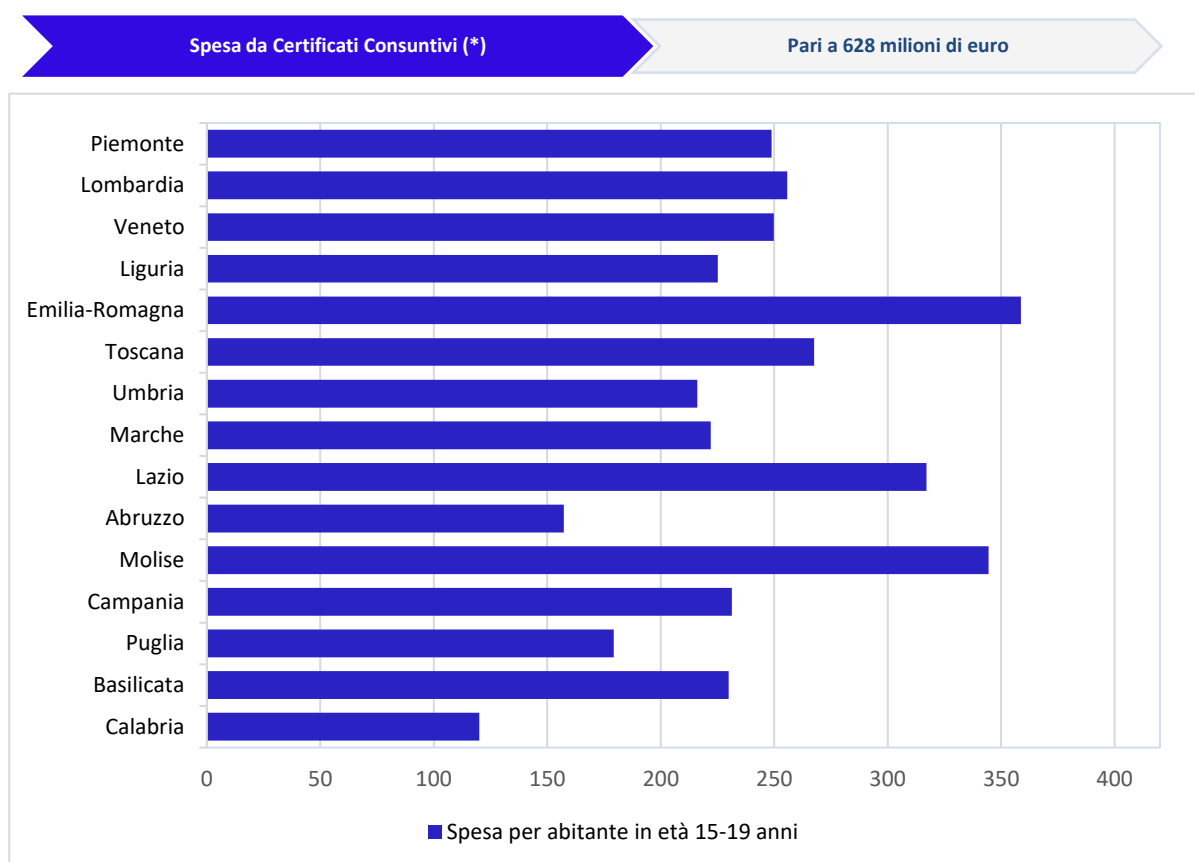
In particolare:

- I servizi relativi agli istituti di istruzione secondaria sono quelli relativi alla gestione della scuola secondaria di secondo grado, più colloquialmente chiamata scuola superiore. Ai sensi della normativa nazionale le province e le città metropolitane provvedono finanziariamente in termini di manutenzione ordinaria e straordinaria dei relativi edifici, nonché all'approvvigionamento di quanto necessario per il funzionamento delle scuole (utenze, spese varie d'ufficio, arredamento, ecc.). Le province e le città metropolitane sono altresì chiamate a coadiuvare l'offerta formativa e a realizzare il dimensionamento della rete scolastica. Tra le altre attività amministrative tipiche del servizio si annoverano:
 - la gestione ordinaria e straordinaria degli edifici scolastici;
 - il coordinamento con regione e comuni, ma anche con le categorie produttive, per il dimensionamento e l'offerta formativa;
 - il trasporto disabili e l'integrazione scolastica;
 - la concessione di spazi a favore di terzi per attività ludiche, creative, sociali, sportive;
 - le istruttorie relative alle opzioni e articolazioni degli indirizzi di studio nonché delle qualifiche professionali triennali;
 - le attività di progettazione e gestione di iniziative a sostegno della didattica;
 - la realizzazione e partecipazione a progetti specifici interscolastici ed intersettoriali.
- I servizi relativi agli istituti gestiti direttamente dalla provincia o città metropolitana sono quelli riferiti ad altri istituti di cultura ed istruzione, non sempre necessariamente di proprietà dell'ente, ma che rientrano nell'attività amministrativa e finanziaria dell'ente stesso in virtù di specifiche leggi o accordi, come ad esempio istituti di alta formazione, conservatori, accademie di diversa natura che trovano nella provincia o città metropolitana il principale canale di finanziamento, a volte anche con riferimento al personale ivi occupato.

La spesa per i servizi d'istruzione forniti dalle province e dalle città metropolitane, calcolata per abitante tra i 15 e i 19 anni e riportata nella Figura 13, ha una distribuzione territoriale eterogenea;

tale eterogeneità riflette, presumibilmente, l'effetto della dimensione demografica dei diversi territori.

Figura 9 – Istruzione, analisi della spesa delle province e città metropolitane

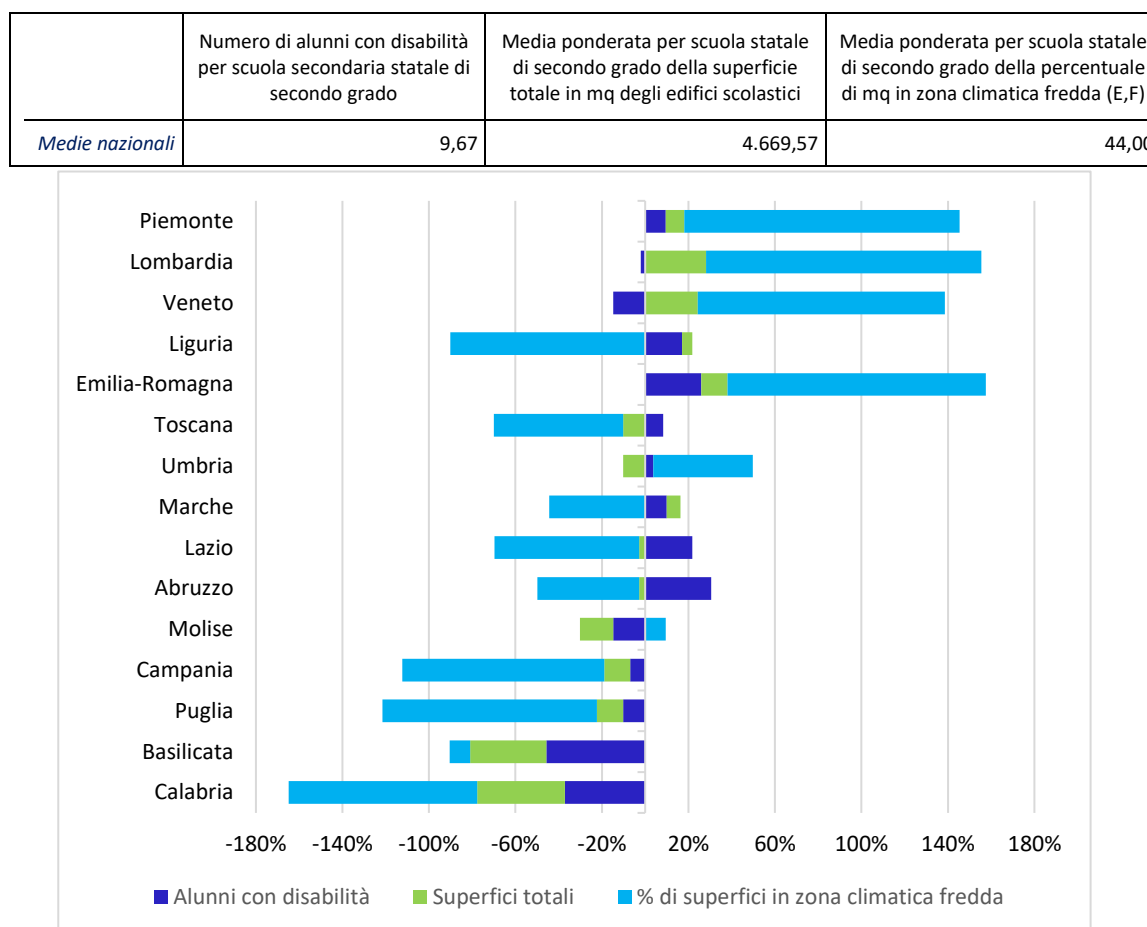


(*) Si intende la spesa corrente impegnata per Istruzione e diritto allo studio (totale missione 4) al netto degli interessi passivi, delle altre spese per redditi da capitale e dei rimborsi e poste correttive delle entrate. Fonte: Ministero dell'Interno, Certificati Consuntivi 2016.

Sulla base delle competenze specifiche di province e città metropolitane si riportano le informazioni relative ai principali servizi erogati da questi enti, rivolti primariamente agli alunni delle scuole secondarie di secondo grado. Uno dei servizi più rilevanti, per importanza e valenza finanziaria, risulta essere l'assistenza degli alunni con disabilità; per completezza sono state riportate, nella figura che segue, anche le variabili legate ai servizi di manutenzione e al riscaldamento degli edifici che dipendono strettamente dalla dimensione delle scuole e dalla loro collocazione geografica.

La Figura 10, basata su una rappresentazione di ciascun territorio in scostamento percentuale rispetto alla media nazionale, consente di vedere come anche per questo livello di governo, nel settore istruzione, le prestazioni effettivamente garantite risultino più elevate al nord rispetto al sud del Paese. Tutte le regioni meridionali risultano, infatti, al di sotto della media nazionale per tutte le variabili prese in esame. È implicito che la percentuale di metri quadri in zona climatica fredda per le regioni del sud risulta inferiore al dato registrato al nord per ragioni esclusivamente geografico-climatiche.

Figura 10 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dalle province e dalle città metropolitane



In analogia con quanto svolto per i comuni, anche per i servizi complementari di competenza delle province e delle città metropolitane, sono stati considerati i costi medi stimati con la funzione di costo utilizzata per la valutazione dei fabbisogni standard. In particolare, si è considerata la nota metodologica approvata dalla *Commissione tecnica per i fabbisogni standard* (CTFS) il 3 maggio 2016 a cui si rimanda per il dettaglio di tutte le altre componenti che determinano il fabbisogno diverse da quelle riportate nella tabella successiva. Anche in questo caso l'assistenza degli alunni con disabilità risulta essere il servizio più costoso, con un ammontare di 6.056 euro per alunno servito.

Tabella 2 – Istruzione, costi medi di fornitura dei servizi di province e città metropolitane

Costo medi stimati dei servizi complementari di competenza delle province, città metropolitane (euro annui)	
Assistenza degli alunni con disabilità della scuola secondaria di secondo grado	€ 6.056
Superficie totale in mq degli edifici scolastici	€ 6,04
Percentuale di mq in zona climatica fredda (E,F)	€ 533,68



Per quanto concerne il settore dell'Istruzione e formazione professionale, i servizi di diretta competenza della regione, per i quali è stato possibile effettuare una ricognizione delle prestazioni erogate, si articolano nelle seguenti categorie:

- Istruzione e Formazione Professionale (IeFP);
- Istruzione Tecnica Superiore (ITS) e Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS);

I percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) vengono introdotti dalla Legge n. 53 del 28 marzo 2003 e dal successivo Decreto Legislativo 17 ottobre 2005, n. 226. Essi hanno lo scopo di fornire una soluzione al problema dell'occupazione, permettendo ai giovani di acquisire competenze in un settore e di specializzarsi in una professione, grazie alla formazione pratica conseguita tramite stage, tirocini e attività di laboratorio.

Il sistema di IeFP si articola in percorsi di durata triennale e quadriennale finalizzati al conseguimento, rispettivamente, di qualifiche (EQF3) e diplomi (EQF4) professionali e rivolti alle/ai ragazze/i in età 14 - 17 anni. Tali corsi possono essere tenuti in strutture formative accreditate dalle regioni oppure in Istituti Professionali, in regime di sussidiarietà.

Le fonti di finanziamento di tali percorsi sono molteplici e articolate su diversi livelli di governo istituzionale: la sovvenzione può giungere direttamente dalla regione e/o dallo Stato per mezzo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), del MIUR, o dall'Unione Europea. In ogni caso, i sistemi di finanziamento risultano piuttosto eterogenei sul territorio nazionale.

L'Istruzione Tecnica Superiore (ITS) e l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) sono finalizzate a rispondere alla domanda delle imprese di nuove ed elevate competenze tecniche e tecnologiche, formando "tecnici superiori" e "tecnici superiori specializzati", nelle aree tecnologiche strategiche per lo sviluppo economico e la competitività (formazione terziaria non universitaria).

I percorsi ITS e IFTS si rivolgono, di norma, a giovani e adulti in possesso del diploma di istruzione secondaria superiore. L'IFTS può prevedere l'accesso anche di coloro che non hanno conseguito il diploma di istruzione secondaria superiore, ma hanno maturato competenze coerenti con la figura IFTS nell'ambito di altri percorsi formativi o di esperienze lavorative.

Gli ITS realizzano percorsi di durata biennale (4 semestri per 1.800/2.000 ore) finalizzati al conseguimento del Diploma di Tecnico Superiore, riferito alle seguenti aree tecnologiche: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, nuove tecnologie per il made in Italy, tecnologie innovative per i beni e le attività culturali, tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

I percorsi di IFTS hanno durata annuale (2 semestri per 800=1.000 ore) e sono finalizzati al conseguimento del Certificato di specializzazione tecnica superiore, con l'obiettivo di corrispondere a fabbisogni formativi di tecnici superiori in settori diversi dalle aree tecnologiche sopra elencate.



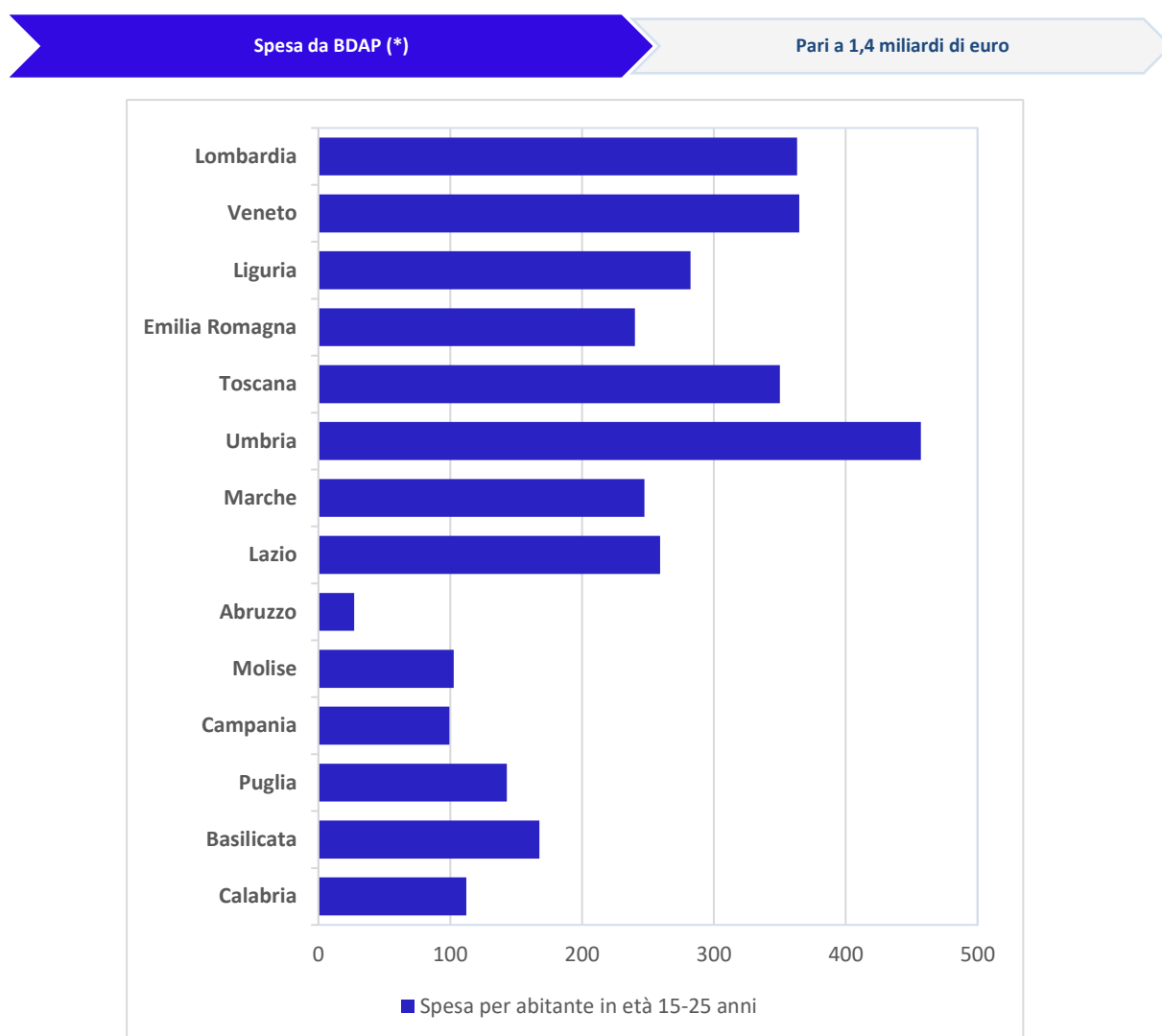
Sia per l'ITS sia per l'IFTS la formazione d'aula e di laboratorio è accompagnata da periodi di stage e da tirocini per consentire ai partecipanti di sperimentare in impresa le competenze acquisite, di conoscere gli ambienti lavorativi e comprenderne le dinamiche relazionali. Il personale docente è costituito, in buona parte, da professionisti provenienti dal mondo del lavoro.

Gli ITS sono configurati secondo il modello della fondazione di partecipazione in collaborazione con imprese, Università/centri di ricerca scientifica e tecnologica, Enti Locali, sistema scolastico e formativo e sono finanziati dallo Stato, per mezzo del MIUR, dalle regioni e/o da soggetti pubblici e privati afferenti alle Fondazioni.

È importante precisare che nelle competenze regionali rientrano anche altre attività tra cui quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, di programmazione delle risorse umane e finanziarie, nonché le attività legate all'Istruzione Universitaria e Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) rivolte al sostegno del diritto allo studio universitario attraverso l'erogazione delle borse di studio sovvenzionate dalle regioni, dallo Stato (MIUR) e da enti pubblici e/o privati. Tra le altre attività delle regioni rientrano, inoltre, l'erogazione dei "contributi alle scuole non statali" e alle "iniziative e attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite". Queste attività non sono state incluse nel monitoraggio in quanto non è stato possibile reperire informazioni utili ad una corretta misurazione delle prestazioni erogate.

La spesa per la formazione professionale riportata nella Figura 11, di competenza dei governi regionali, mostra un andamento eterogeneo con valori decisamente più alti al centro-nord e valori più bassi al sud.

Figura 11 – Istruzione, analisi della spesa delle regioni



(*) Si intende la spesa corrente impegnata per Istruzione e diritto allo studio (totale missione 4) al netto degli interessi passivi, delle altre spese per redditi da capitale e dei rimborsi e poste correttive delle entrate.

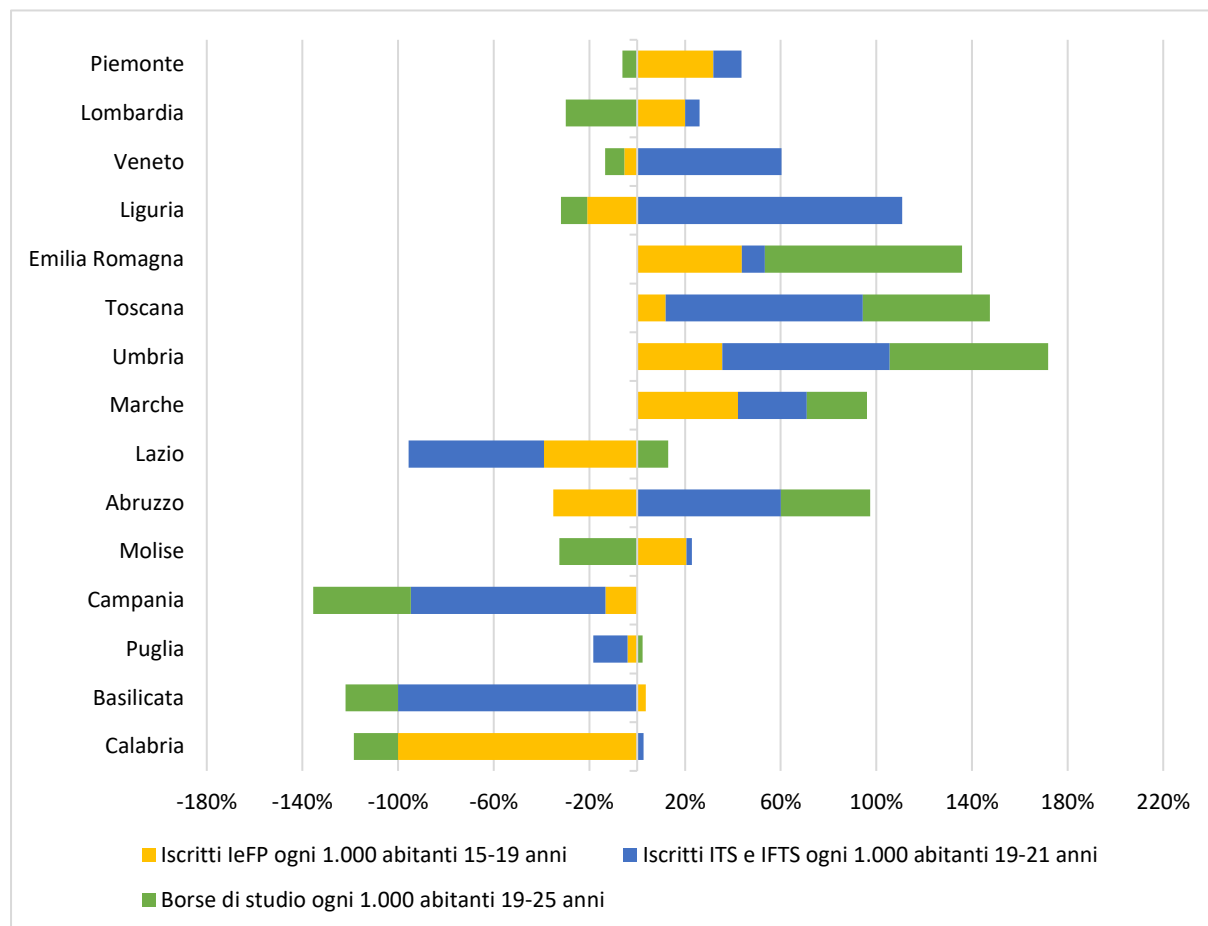
Fonte: Ministero dell'Interno, BDAP 2016.

Per quanto riguarda i servizi di competenza regionale si segnala che l'istruzione degli adulti (IDA), che nella precedente versione del rapporto era stata monitorata congiuntamente ai sopracitati, risulta attualmente di competenza statale ed è gestita dai CPIA – Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti – che dipendono direttamente dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca. Pertanto, non rientra più nel perimetro di analisi oggetto del presente rapporto.

Nella figura che segue si riportano gli scostamenti dalla media nazionale in termini percentuali per i servizi di competenza regionale nell'ambito del settore istruzione.

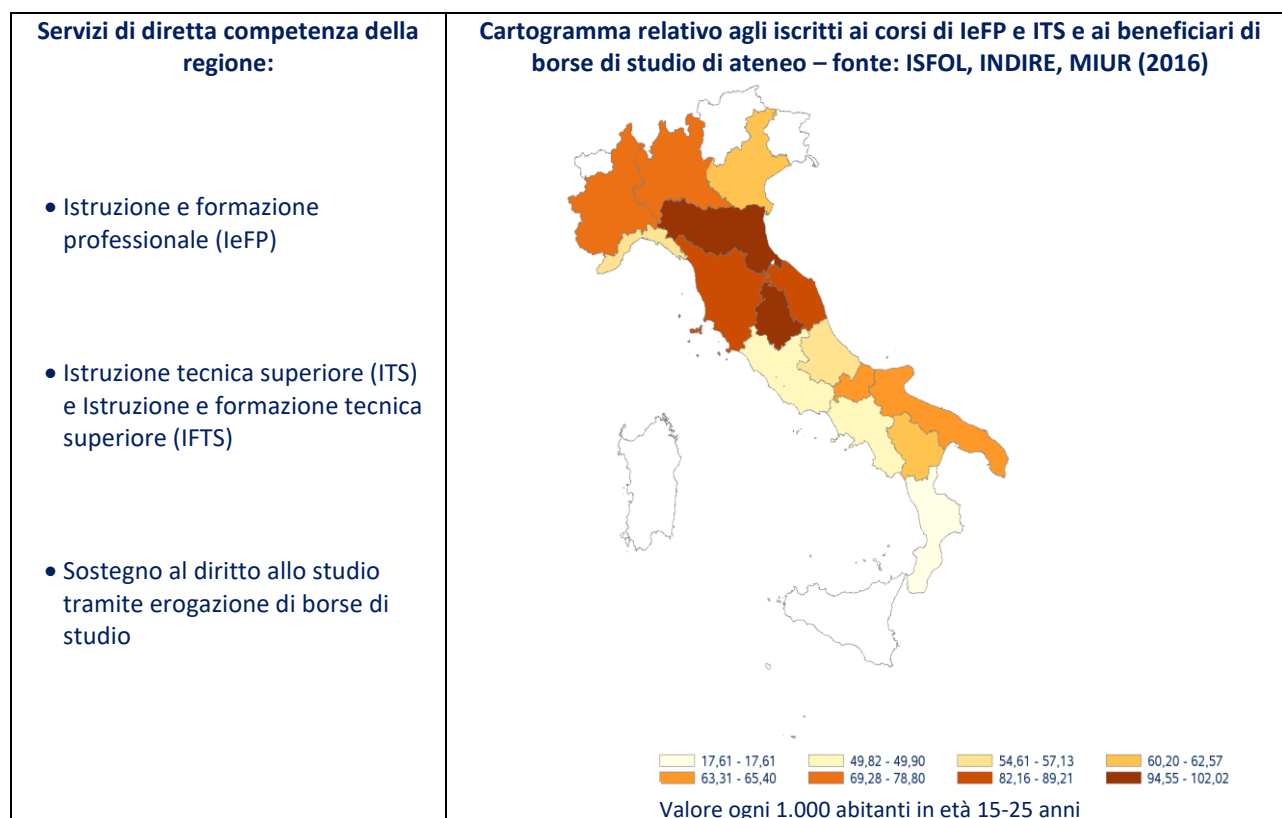
Figura 12 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dalle regioni

	Istruzione e formazione professionale (IeFP) – iscritti ogni 1.000 abitanti in età 15-19 anni (ISFOL 2016)	Istruzione tecnica superiore (ITS) e Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) – iscritti ogni 1.000 abitanti in età 19-21 anni (INDIRE 2016)	Sostegno al diritto allo studio tramite erogazione di borse di studio – numero di borse concesse ogni 1.000 abitanti in età 19-25 anni (MIUR 2016)
<i>Medie nazionali</i>	100,08	3,02	30,97



Nella Figura 12 viene infine riportato, tramite cartogramma, un indicatore sintetico dei servizi erogati dalle regioni nell'ambito del settore istruzione, ottenuto come somma semplice degli indicatori elementari indicanti il livello di servizio.

Figura 13 – Istruzione, analisi delle prestazioni effettivamente garantite dalle regioni



In linea con i servizi offerti dai comuni e dalle province e città metropolitane anche in questo caso prevale, in proporzione alla popolazione attiva residente, la quantità di servizi offerti nelle regioni del centro-nord rispetto a quanto registrato nel Mezzogiorno. La regione Puglia fa eccezione facendo registrare un livello di servizi erogati in linea con alcune regioni del nord.

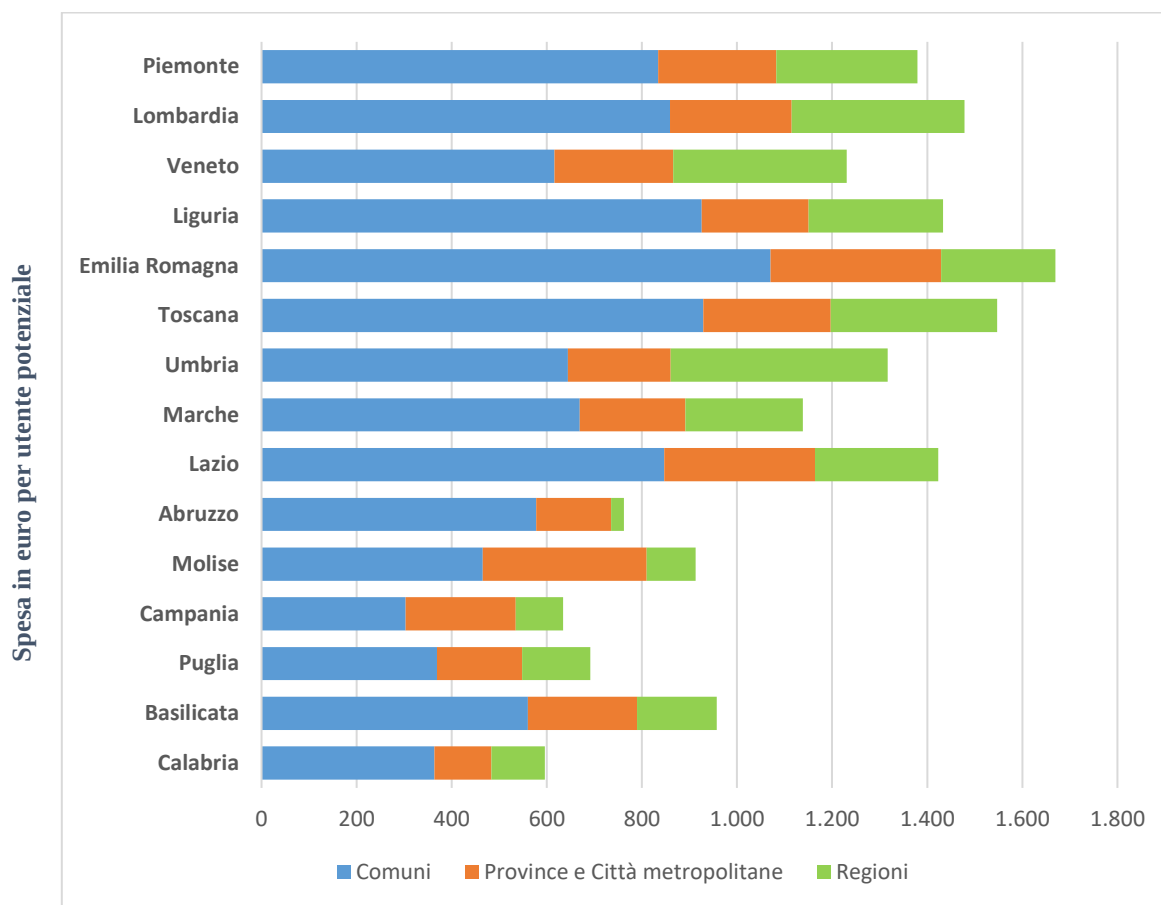
Come già detto in precedenza nel testo non è stato possibile stimare i costi medi riferiti ai servizi di formazione professionale erogati dalle regioni a causa di una mancanza del dettaglio della spesa per ciascun servizio.

Per chiudere questa parte del report relativa al settore istruzione si mostra nella figura che segue una rappresentazione della spesa complessiva per il settore dell'istruzione su ciascun territorio regionale, calcolata in rapporto alla popolazione target di riferimento per livello di governo che sostiene la spesa.

Come si può notare l'andamento della spesa per abitante risulta decrescente da nord a sud, con picchi di oltre 1.400 euro per utente potenziale in Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna e Toscana, mentre al sud tutte le regioni, ad eccezione di Basilicata e Molise, risultano spendere meno di 800 euro per utente potenziale.



Figura 14 – Istruzione, analisi della spesa complessiva per territorio





Servizi sociali

Le funzioni del settore sociale raggruppano tutti quei servizi che i comuni svolgono per soddisfare le esigenze della popolazione più debole e disagiata. I servizi sono rivolti a famiglie, minori, disabili, anziani, immigrati, nomadi, senza fissa dimora, dipendenze e a tutte le tipologie di povertà e disagio degli adulti. Per quanto strettamente riguardante i servizi sociali, si fa notare che i comuni, direttamente o attraverso le diverse forme associate, erogano i servizi e i supporti attraverso interventi diretti alla persona (vedi assistenza domiciliare), mediante contributi economici (voucher) o attraverso le strutture che accolgono gli utenti (vedi CEOD).

Il settore sociale è stato analizzato richiedendo nel questionario SOSE-IFEL il numero di utenti serviti secondo lo schema di riorganizzazione delle prestazioni Sociali (NISIS) che, dal 2006, fornisce un linguaggio comune a tutti i sistemi regionali nella classificazione delle prestazioni sociali.

A partire dalle prestazioni elementari, individuate dal NISIS, i servizi sociali sono stati rilevati per le differenti categorie di utenti avendo come riferimento il Glossario ISTAT per *l'Indagine sugli interventi e i servizi sociali per i comuni singoli e associati*. Tale classificazione considera tre distinte macro-aree di intervento:

- Interventi e servizi;
- Contributi economici;
- Strutture;

e le seguenti tipologie di utenza (target):

- Famiglia e minori;
- Disabili;
- Dipendenze e salute mentale;
- Anziani;
- Immigrati e nomadi;
- Povertà, disagio adulti e senza dimora.

In merito alla tipologia di utenza lo stesso soggetto può appartenere a differenti target. Sia l'indagine ISTAT sia il questionario SOSE-IFEL rilevano anche le informazioni sulla "multiutenza" che caratterizza i servizi di natura trasversale rivolti a diverse tipologie di utenza.

La struttura del questionario SOSE-IFEL consente, inoltre, di analizzare l'importante "aspetto associativo" che caratterizza il settore in questione. Infatti, in caso di gestione del servizio in forma associata, il comune capofila di una convenzione ha l'obbligo di indicare il numero di utenti serviti distinguendo i propri da quelli dei comuni aderenti. Le unioni di comuni e le comunità montane compilano il quadro specifico dei servizi svolti indicando il totale degli utenti serviti per i comuni appartenenti alla loro forma associativa.



La Tabella 3 riporta i risultati relativi alla spesa dei servizi sociali erogati dai comuni, escludendo il servizio di Asili nido che verrà analizzato separatamente. In generale, seguendo la classificazione fornita dall'ISTAT, la spesa dei servizi sociali risulta formata da tre grandi componenti:

- la prima relativa alla spesa dei comuni pari a 4,5 miliardi di euro;
- la seconda relativa alla compartecipazione degli utenti pari a circa 428 milioni di euro;
- la terza relativa alla quota di competenza del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) pari a circa 1,1 miliardi di euro volta a finanziare i servizi socio-sanitari legati principalmente al sostegno delle persone non autosufficienti.

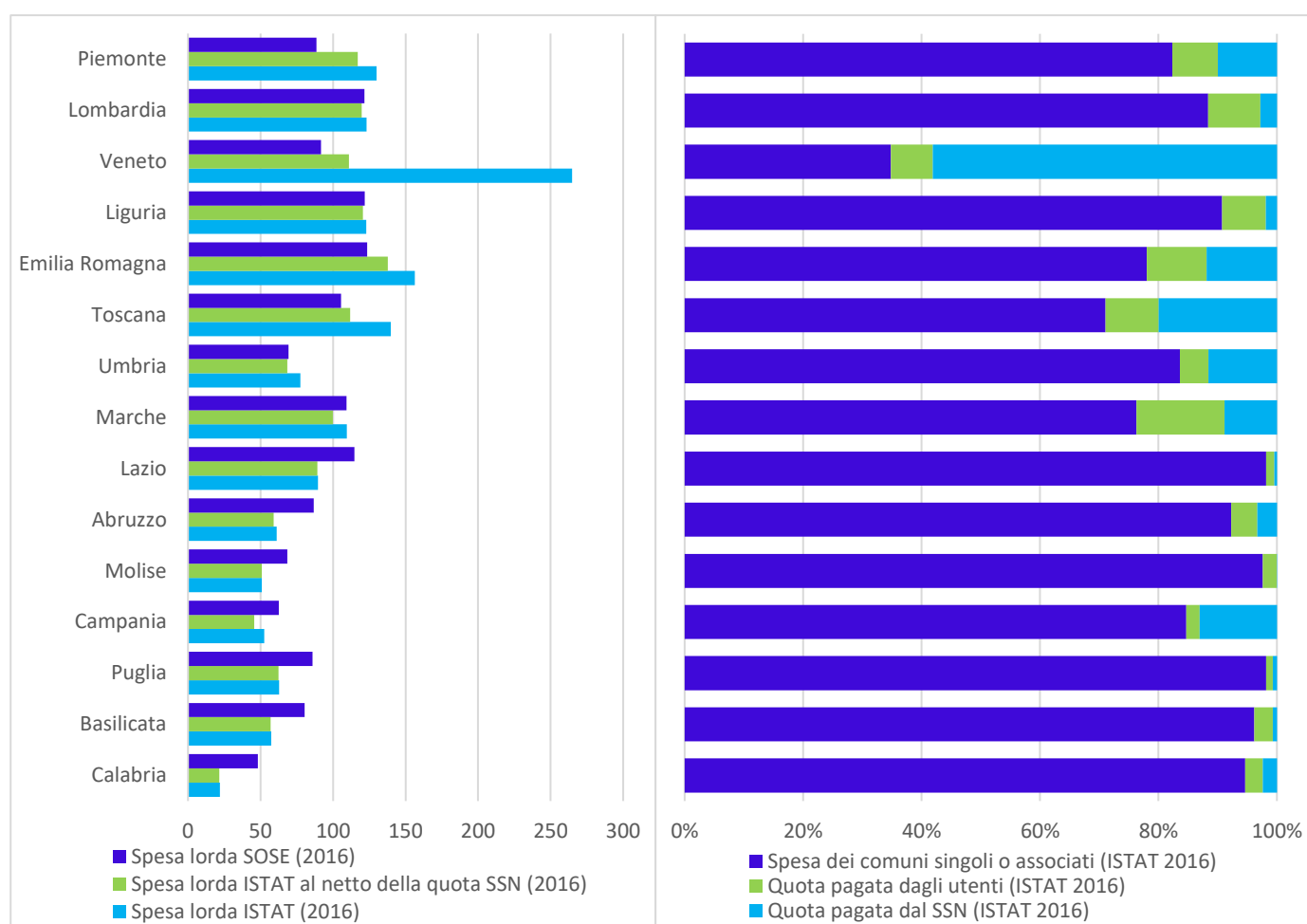
Tabella 3 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), analisi della spesa per l'annualità 2016

Spesa lorda considerata da SOSE			
Spesa ³ Istat	Spesa dei comuni singoli o associati, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale	+	Entrate accertate dai comuni e dagli enti associativi, come pagamento degli utenti per i servizi fruiti nell'anno
	=		=
	4,5 mld di euro		0,43 mld di euro
		+	Entrate provenienti dal Servizio sanitario nazionale per i servizi socio-sanitari erogati dai comuni e dagli enti associativi
			=
			1,1 mld di euro

La spesa utilizzata da SOSE come termine di confronto nell'analisi sui fabbisogni standard comunali (Figura 15) non include la quota del servizio sanitario nazionale in quanto quest'ultima si riferisce principalmente ai servizi sanitari e risente di una distribuzione fortemente disomogenea lungo il territorio nazionale a seconda delle diverse scelte dei governi regionali. Quando si valuta la spesa al lordo della componente sanitaria, si ritrovano forti discordanze soprattutto in relazione alla spesa sociale del Veneto, dove si registra una spesa in termini di compartecipazione SSN pari a oltre 750 milioni di euro, afferente a prestazioni di natura preminentemente sanitaria. In misura inferiore questo fenomeno riguarda anche l'Emilia-Romagna, la Toscana e l'Umbria.

³ I dati si riferiscono alla Spesa dei comuni singoli o associati per tutti i servizi e gli interventi sociali ad esclusione del Servizio di Asili Nido e dei contributi a integrazione della retta per gli asili nido.

Figura 15 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), analisi della spesa



Sempre guardando alla Figura 15, se si confrontano la spesa SOSE e ISTAT al netto della componente sanitaria, le due voci mostrano un andamento decrescente molto simile da nord a sud. Se si osserva la spesa ISTAT, al netto della componente sanitaria, si va dai 138 euro per abitante dell'Emilia-Romagna ai 22 euro per abitante della Calabria. In generale si può affermare che le due fonti sono sostanzialmente allineate, con alcuni lievi disallineamenti in alcune regioni (come Lazio e Abruzzo) che potrebbero essere attribuiti a un diverso trattamento della spesa degli enti associativi o a una differente modalità di compilazione da parte di alcuni enti. Da ultimo, dalla Figura 15, è interessante notare come la quota percentuale di compartecipazione da parte degli utenti sia molto variabile a livello regionale, passando dal 16% delle Marche all'1% della Puglia.

Allo scopo di definire un'informazione sintetica sul livello complessivo dei servizi offerti, una volta acquisiti i dati sugli utenti serviti distinti per tipologia di utenza, si è posto il problema di determinare dei pesi che consentissero di aggregare tra loro i diversi target. Per ogni "target" è stato stimato un peso in base al costo marginale stimato attraverso una funzione di costo lineare che mette in relazione la spesa storica della funzione sociale con i singoli "target", i prezzi degli input e le variabili di contesto dell'offerta. Il sistema dei pesi utilizzato è riportato nella Tabella 4 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), pesi per la determinazione del livello complessivo dei servizi. Il peso della multiutenza, in quanto

prettamente trasversale, è stato ottenuto a valle della stima, come media dei pesi stimati degli altri sei target. L'indicatore composito del livello dei servizi viene poi calcolato come somma pesata delle sette tipologie di utenza.

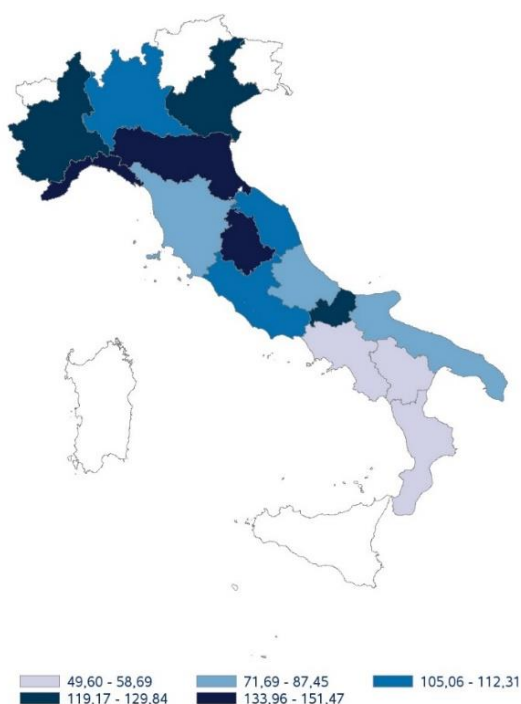
Tabella 4 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), pesi per la determinazione del livello complessivo dei servizi

Famiglia e minori	0,42
Disabili	2,20
Dipendenze e salute mentale	4,39
Anziani	0,49
Immigrati e nomadi	1,19
Povertà, disagio adulti e senza dimora	1,00
Multiutenza	1,62

Nella figura che segue vengono rappresentati, mediante cartogramma, a sinistra il livello complessivo dei servizi “non pesati”, ovvero ottenuto come somma semplice degli utenti serviti nelle diverse tipologie di target e a destra il livello complessivo dei servizi “pesati”, ottenuto come somma ponderata sulla base dei pesi riportati nella tabella precedente. Come si può notare il sistema di pesatura non altera in maniera sostanziale la gradazione del livello dei servizi offerti, ma consente di confrontare le diverse regioni tenendo in considerazione anche parte della complessità insita in ciascuna tipologia di utenza.

Figura 16 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido) - livello complessivo dei servizi offerti

20a – Livello dei servizi non pesati



20b – Livello dei servizi pesati



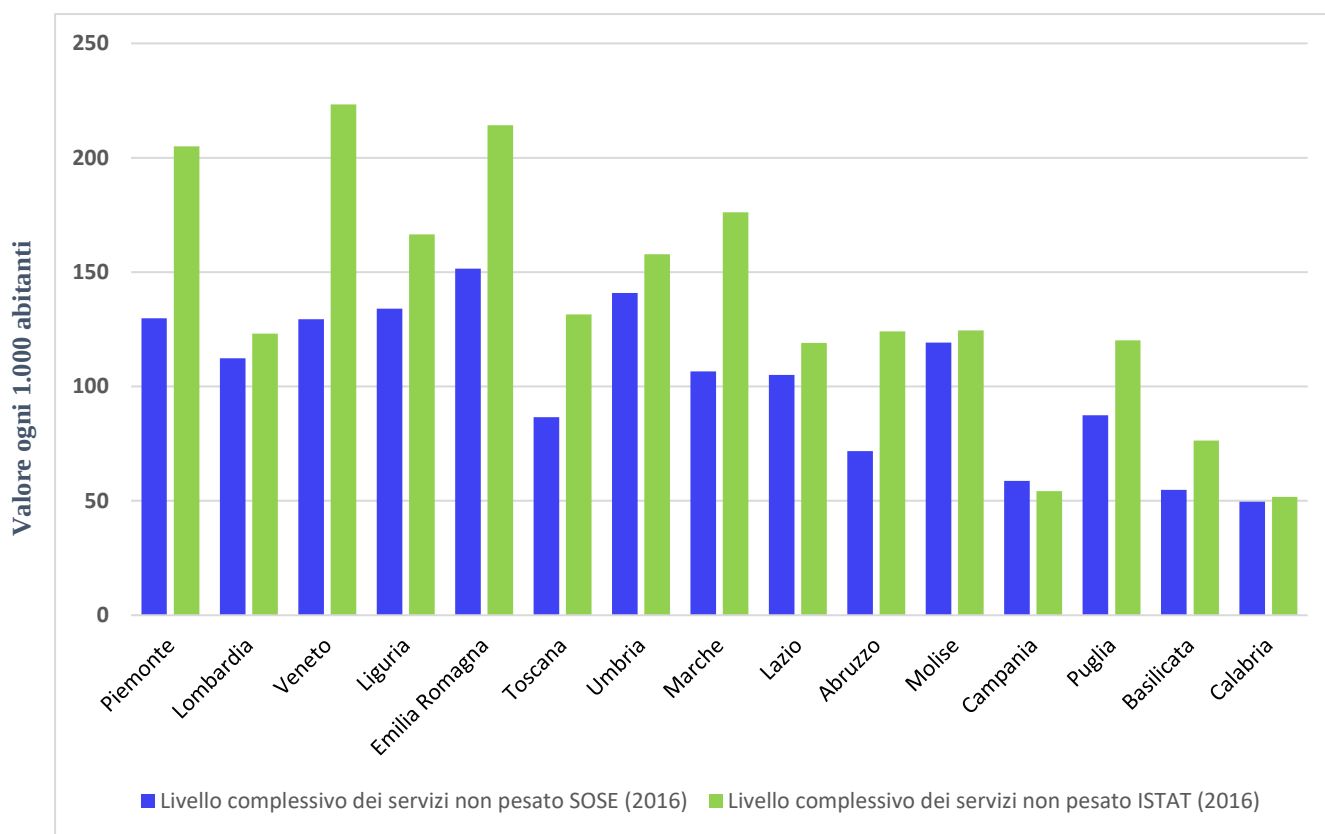
Fonte: SOSE (2016) – valori ogni 1.000 abitanti



Nella figura che segue si mostra il confronto tra il livello complessivo dei servizi costruito con i dati SOSE (già mostrato nella figura 20a) e lo stesso indicatore costruito con i dati ISTAT: si può notare come i due indicatori si distribuiscano in modo decrescente da nord a sud. Il confronto è stato effettuato considerando il livello di servizio complessivo partendo dai dati non pesati, non essendo possibile costruire un sistema di pesi robusto per i dati ISTAT sugli utenti, in quanto disaggregati solo a livello provinciale diversamente dai dati di fonte SOSE che hanno una disaggregazione a livello comunale

Osservando la Figura 17 si può notare che le divergenze maggiori tra il dato SOSE e il dato ISTAT si riscontrano principalmente per il Piemonte, il Veneto, l'Emilia-Romagna e le Marche dove l'indicatore ISTAT risulta molto più alto di quello SOSE in quanto include tra i servizi conteggiati anche quelli di carattere socio-sanitario che sono invece esclusi dai dati SOSE.

Figura 17 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), livello complessivo dei servizi offerti – confronto SOSE-ISTAT

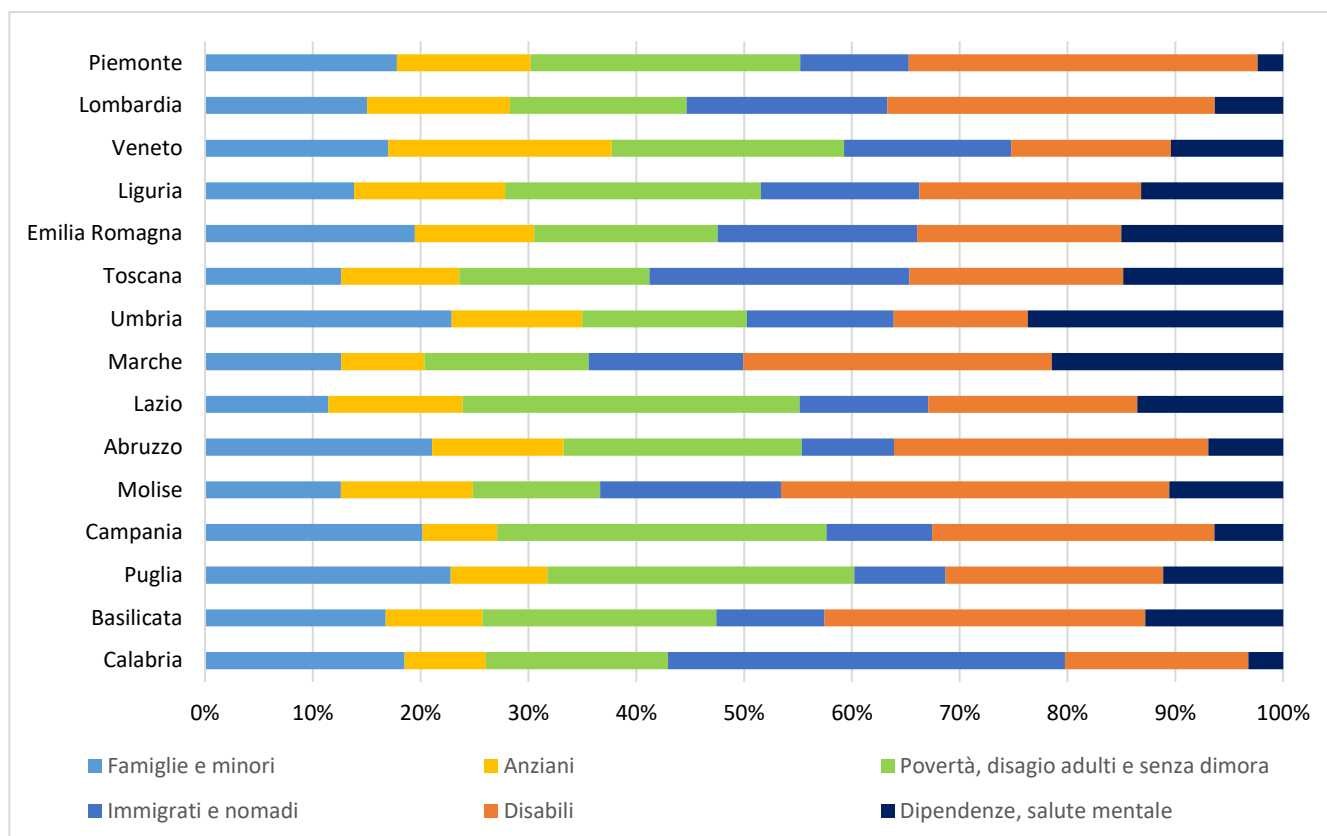


Da ultimo, prendendo a riferimento il livello complessivo dei servizi pesati a partire dai dati SOSE (già mostrato nella figura 20b), si mostra nella figura successiva la composizione percentuale per target degli utenti serviti nelle diverse regioni.



Guardando la figura che segue si potrà notare la notevole eterogeneità nella distribuzione percentuale per target tra le diverse regioni, il che rappresenta un indice delle peculiarità territoriali nell'offerta dei servizi sociali.

Figura 18 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), analisi delle prestazioni effettivamente garantite dai comuni, composizione percentuale dell'utenza per target



Per quanto riguarda i costi dei servizi sociali sono stati calcolati sulla base dei dati ISTAT, per i quali è disponibile il dato di dettaglio della spesa sia per target sia per macro-intervento di servizi. Si tratta quindi di costi di natura storica, ottenuti come rapporto tra la spesa per ciascun target o macro-intervento di servizio e il corrispondente valore degli utenti. I dati ISTAT riferiti all'annualità 2016 sono stati aggregati a livello regionale partendo dal livello di dettaglio comunale per quanto riguarda la spesa, mentre si è partiti dal livello provinciale per gli utenti, in quanto questo è il massimo livello di disaggregazione fornito da ISTAT per questa tipologia di informazione. Considerato che non è possibile escludere dal numero degli utenti quelli serviti anche grazie alla compartecipazione di spesa da parte del SSN, i costi sono stati calcolati considerando la spesa lorda ISTAT, che comprende la spesa dei comuni singoli e associati, la compartecipazione degli utenti e la compartecipazione del SSN.

Nella tabella che segue si riporta il valore della spesa media storica per target.



Tabella 5 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), spesa media per target (ISTAT, 2016)

Regione	Famiglia e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulti e senza dimora	Multiutenza
Piemonte	473,35	2.091,17	646,94	812,45	353,92	374,43	259,68
Lombardia	942,12	3.456,13	566,55	989,68	669,85	668,90	241,93
Veneto	440,08	4.108,53	1.291,77	1.948,51	261,45	1.085,07	161,84
Liguria	1.019,92	2.146,56	364,81	881,17	326,83	590,64	199,23
Emilia-Romagna	487,04	2.930,32	258,39	1.134,24	502,05	636,17	312,14
Toscana	750,25	2.598,69	884,48	1.810,66	486,61	697,84	372,92
Umbria	378,85	2.100,00	84,97	437,28	506,81	312,94	271,49
Marche	537,55	2.725,00	641,57	1.137,07	524,67	491,50	170,50
Lazio	741,89	3.152,75	544,87	762,86	971,96	693,53	66,17
Abruzzo	538,36	2.631,58	326,10	600,92	237,32	376,30	42,95
Molise	460,53	1.310,94	186,55	296,45	1.378,39	564,98	163,95
Campania	838,00	3.669,26	420,35	1.062,03	1.056,62	336,98	205,25
Puglia	873,95	1.535,73	193,47	738,82	800,32	414,13	84,32
Basilicata	688,55	2.018,05	331,93	729,51	742,17	397,09	215,86
Calabria	377,64	1.066,14	480,57	579,52	1.007,82	368,87	45,66
TOTALE RSO	651,52	2.932,26	678,71	1.204,17	554,92	609,56	192,19

La tabella successiva riporta, invece, i dati della spesa media storica calcolata per macro-intervento di servizi.

Tabella 6 – Servizi sociali (esclusi gli Asili nido), spesa media per macro-intervento di servizi (ISTAT, 2016)

Regione	Contributi economici	Interventi e servizi	Strutture
Piemonte	1.713,61	484,72	820,52
Lombardia	2.674,10	807,26	1.215,04
Veneto	4.950,87	436,06	932,43
Liguria	1.932,07	555,80	774,89
Emilia-Romagna	1.336,22	614,69	796,30
Toscana	1.864,83	621,62	1.261,88
Umbria	1.329,27	370,69	925,08
Marche	1.574,38	770,60	447,31
Lazio	2.076,56	630,02	709,71
Abruzzo	1.525,86	680,56	545,63
Molise	1.012,60	517,21	585,48
Campania	1.444,51	682,72	1.180,95
Puglia	1.120,05	547,22	534,04
Basilicata	1.397,42	591,18	2.128,31
Calabria	659,65	446,20	709,94
TOTALE RSO	2.414,82	595,14	864,39



Come si può vedere da entrambe le tabelle è presente una forte eterogeneità territoriale sia a livello di target sia a livello di macro-intervento e questo rappresenta un segnale rispetto alla difficoltà di definire un eventuale costo standard per i servizi sociali.

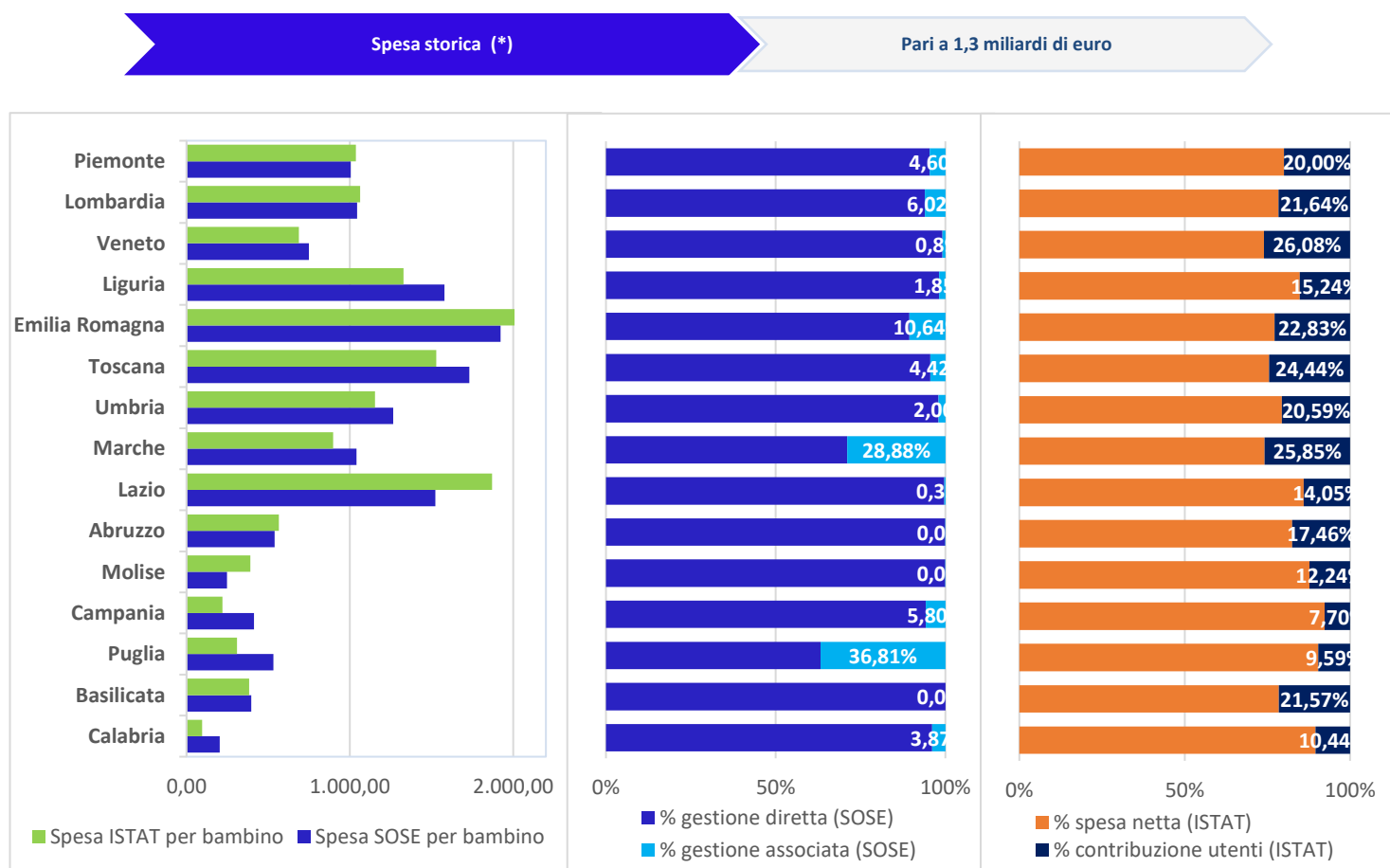


Asili nido

Il servizio di Asili nido è rivolto a bambini in età compresa tra 0 e 2 anni e non è ancora considerato un servizio obbligatorio per i comuni, pertanto viene catalogato tra i servizi a domanda individuale. Tale servizio è svolto dai comuni, direttamente o attraverso le diverse forme associate, utilizzando strutture e personale comunale o strutture e personale privato convenzionato con il comune. In tale servizio sono considerati anche i voucher che alcuni comuni erogano alle famiglie per permettere ai minori di frequentare asili nido privati.

La Figura 19 riporta la distribuzione della spesa relativa al servizio di Asili nido. Per completezza di informazione è stata riportata la spesa storica sia da fonte SOSE sia da fonte ISTAT. La ragione di questa duplicità di fonti sta nel fatto che l'indagine ISTAT sui servizi socio-educativi per la prima infanzia viene utilizzata come strumento di controllo per la base dati informativa acquisita attraverso i questionari SOSE. A partire dall'indagine ISTAT è inoltre possibile disporre dei dati sulla contribuzione degli utenti, che invece SOSE non rileva, perché considera ai fini delle analisi sui fabbisogni standard una spesa al lordo della contribuzione degli utenti.

Figura 19 - Asili nido, analisi della spesa



(*) Per spesa storica si intende l'ammontare effettivamente speso dal comune in un anno per l'offerta dei servizi ai cittadini al lordo della contribuzione degli utenti e degli interessi passivi. Fonte: SOSE 2016.



Come si può vedere dal primo riquadro nella Figura 19 le due spese risultano sostanzialmente allineate e presentano un andamento decrescente da nord a sud. Prendendo a riferimento la spesa SOSE si può vedere una evidente differenza tra il nord e il sud del paese: si va dai 1.922 euro per bambino tra zero e due anni (fino a 36 mesi) dell'Emilia-Romagna ai 203 euro per bambino della Calabria. Anche per questo servizio la quota di spesa gestita in forma associata è più alta nelle regioni del centro-nord, invece, nelle regioni del sud, alla quasi totale assenza di spesa gestita in forma associata si contrappone con forza il dato della Puglia, dove risulta gestito in forma associata circa il 37 per cento della spesa.

L'analisi della componente di compartecipazione degli utenti, mostrata nel terzo riquadro della stessa figura, fa registrare un risultato in linea con la distribuzione della spesa dei servizi sociali. È evidente, infatti, una compartecipazione più alta degli utenti delle regioni del centro-nord: si va dal 26 per cento del Veneto al 7,7 per cento della Campania.

La Figura 16 mostra il livello delle prestazioni effettivamente garantite nell'ambito del servizio di Asili nido. L'indicatore principale è la percentuale di copertura calcolata come rapporto tra il numero di bambini che usufruiscono del servizio rispetto al totale dei bambini residenti in età tra zero e due anni. Il risultato che si ottiene riproduce quasi fedelmente la distribuzione della spesa: le regioni del centro nord sono caratterizzate da percentuali di copertura prossime o superiori al 15 per cento, con la punta più alta in Emilia-Romagna dove nel 2016 si è raggiunto il 26 per cento; le regioni del sud, invece, ad eccezione dell'Abruzzo e della Basilicata, non superano mai il 10 per cento di copertura.

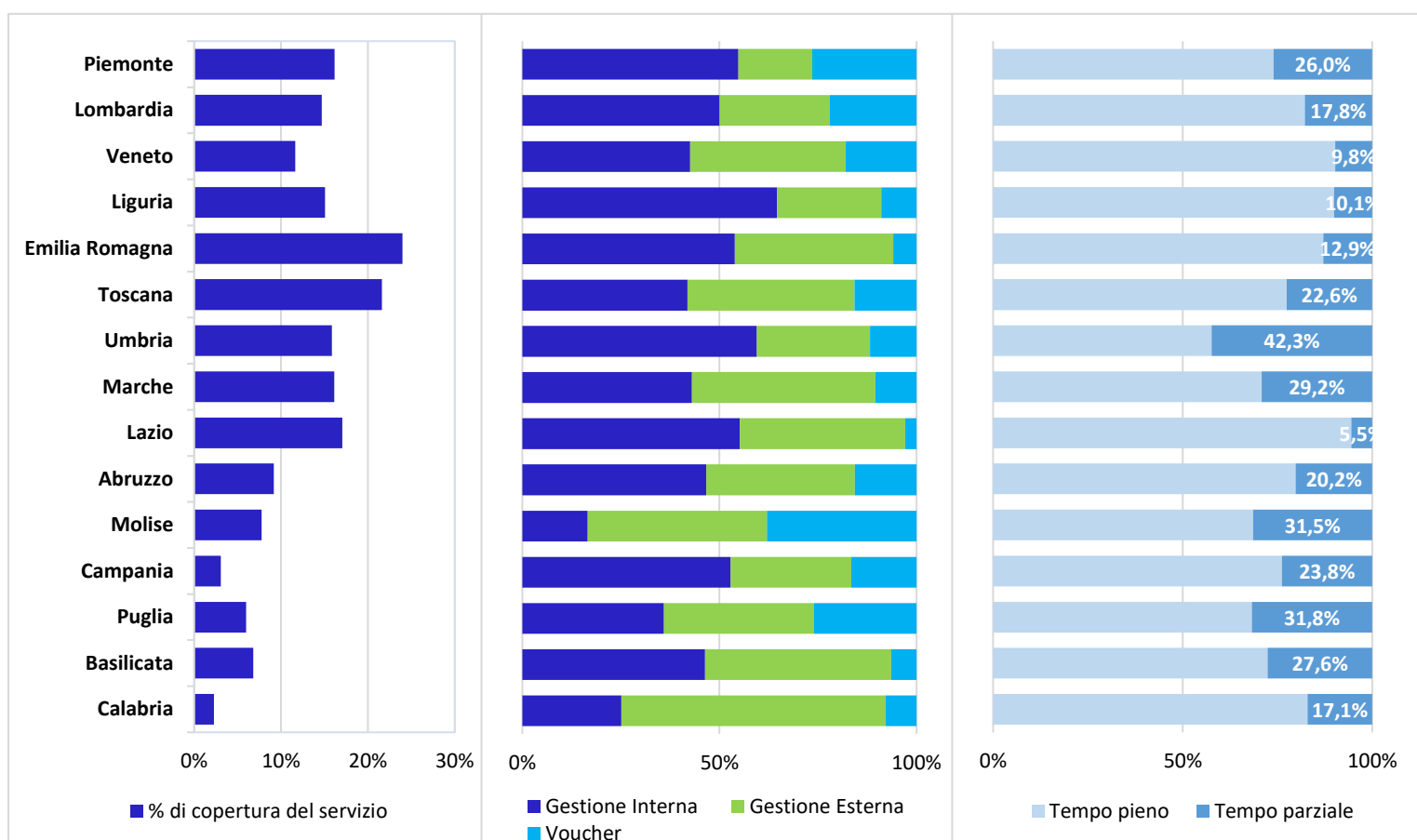
Se si prendono come punti di riferimento gli obiettivi di servizio introdotti con il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 si nota come il raggiungimento di una quota di copertura minima del servizio del 12 per cento per la maggior parte delle regioni meridionali risulti ancora un obiettivo lontano.

Nella stessa figura, inoltre, accanto alla percentuale di copertura si riporta anche la composizione dei bambini serviti rispetto alle tre modalità principali di offerta del servizio: quella diretta da parte del comune, l'affidamento da parte del comune ad un soggetto esterno, l'erogazione di voucher. In generale si nota come l'erogazione di voucher sia più diffusa nelle regioni del centro-nord, mentre il ricorso all'esternalizzazione sembra essere più marcato nelle regioni del sud.

Sempre nella Figura 16, nel terzo riquadro, viene riportata la composizione percentuale della tipologia di servizio offerto nell'ambito degli asili nido, distinto per "tempo pieno" e "tempo parziale". Dal grafico risulta evidente come nelle regioni del centro-nord, con la sola eccezione dell'Umbria, sia particolarmente marcata la presenza del servizio a tempo pieno, mentre il sud al contrario si caratterizza per una maggiore incidenza del tempo parziale.



Figura 20 – Asili nido, analisi dei livelli delle prestazioni effettivamente garantite



(*) La copertura del servizio è definita come la quota percentuale di bambini frequentanti Asili nido sulla popolazione residente in età 0-2 anni. Per bambini frequentanti Asili nido si intendono i bambini serviti a tempo pieno, a tempo parziale e numero totale di voucher emessi.

La Tabella 7 riporta i costi medi relativi al servizio di Asili nido. Per la stima si è fatto riferimento alla funzione di costo utilizzata per valutare i fabbisogni standard comunali come riportato nella nota metodologica approvata dalla CTFS il 13 settembre 2016.

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



Tabella 7 – Asili nido, costi medi stimati del servizio

Costo medi stimati (*) dei servizi di asilo nido (euro annui per bambino servito)	
Gestione diretta a tempo pieno	€ 9.626
Gestione diretta a tempo parziale	€ 8.162
Gestione esterna a tempo pieno	€ 6.742
Gestione esterna a tempo parziale	€ 5.278
Voucher	€ 3.320

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



Percorso verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni

In quest'ultimo paragrafo del rapporto verranno illustrati, per ciascuno dei settori precedentemente analizzati, alcuni interrogativi che è importante portare all'attenzione del decisore politico su quali potrebbero essere i servizi oggetto di potenziali livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Le analisi operate a livello tecnico, infatti, non possono in alcun modo condurre a una determinazione dei LEP senza che prima vi siano dei chiari indirizzi da parte del decisore politico.

È innanzitutto necessaria una prima indicazione che consiste nella definizione di quali siano le funzioni/servizi che vanno considerati ai fini dell'individuazione dei LEP, in quanto incidono sui diritti sociali e civili considerati dalla lettera m), dell'art. 117 della costituzione italiana.

Va segnalato che il legislatore, con la Legge 42 del 2009, ha già indicato una sorta di percorso per arrivare alla determinazione dei LEP individuando anche la possibilità di arrivarci gradatamente. Infatti, la Legge sul federalismo Fiscale⁴, prendendo atto di una situazione di partenza molto diversificata nel Paese, prefigura percorsi di convergenza verso i LEP prevedendo tappe intermedie rappresentate dagli "obiettivi di servizio". Tale impianto normativo sembra quindi assumere che sia coerente con il dettato costituzionale una fase transitoria in cui i LEP non siano effettivamente garantiti in quanto è in atto il processo volto alla loro tempestiva attuazione attraverso gli obiettivi di servizio (OS).

I LEP e le funzioni fondamentali ricoprono un ruolo centrale nel disegno complessivo previsto dalla legge 42/2009 e dai decreti legislativi attuativi. Per gli enti locali, i meccanismi perequativi devono assicurare la copertura del fabbisogno standard, inteso come il costo necessario per erogare i LEP e le funzioni fondamentali in condizioni di efficienza.

La gran parte delle funzioni fondamentali (in particolare le attività amministrative, le attività contabili, la gestione del personale, la viabilità, il territorio, l'ambiente, lo stato civile, l'anagrafe, lo smaltimento dei rifiuti, l'elettorale, la Leva, gli uffici tecnici, i servizi di segreteria, il protocollo, l'urbanistica, l'edilizia, il servizio tributi, la polizia locale e la polizia amministrativa) riguardano la fornitura di servizi indivisibili prestati a beneficio della collettività nel suo insieme. Per queste funzioni la legislazione non codifica in generale un diritto soggettivo esigibile da parte degli utenti ma prevede degli obblighi in capo alle amministrazioni e una serie di direttive e vincoli normativi che implicitamente definiscono un livello essenziale delle prestazioni che devono essere garantite ai cittadini. Pensiamo al caso dell'anagrafe e dello stato civile, per quanto riguarda i comuni, servizi che devono essere erogati quando vi sia necessità e richiesta. Considerazioni analoghe possono essere fatte anche per gli altri servizi legati alla tutela dell'ambiente e di competenza sovracomunale o regionale. Allo stesso modo, la manutenzione delle strade, di competenza comunale, provinciale metropolitana o regionale deve essere garantita nel rispetto delle norme sulla sicurezza stradale.

⁴ Si fa riferimento, in particolare, i seguenti articoli della L. 42/2009: art. 2, comma 2, lettera f); art. 5, comma 1, lettere g) e h); art. 118, comma 1.



Riassumendo, il quadro normativo esistente, pur non definendo in maniera esplicita dei LEP, consente comunque di identificare, in generale per le funzioni fondamentali che riguardano servizi indivisibili, un livello di prestazioni che gli enti territoriali sono obbligati ad erogare.

Nell'ambito delle funzioni fondamentali degli enti territoriali vi sono altresì presenti numerosi servizi, molti di questi annoverati tra i servizi a domanda individuale, la cui erogazione non è sempre obbligatoria e per i quali, in generale, non esistono delle chiare norme di riferimento che già indichino un preciso livello degli stessi. Si tratta di prestazioni che riguardano le materie, quali l'assistenza, l'istruzione e il trasporto pubblico locale, che appaiono strettamente correlate ai diritti civili e sociali, come anche riconosciuto dal d.lgs. 68/2011 con riferimento alle Regioni, e per le quali sarebbe quindi auspicabile l'individuazione dei LEP.

Le analisi che seguono hanno l'obiettivo di illustrare al decisore politico quali siano le problematiche che necessitano di un chiaro indirizzo politico, precisando che si tratta di decisioni e scelte sulle quali la parte tecnica può solamente porre dei quesiti prima di procedere con ulteriori analisi.

Per ciascun settore preso in esame nelle pagine precedenti del rapporto si riporteranno diverse tabelle di sintesi con i servizi già analizzati, distinti per livello territoriale di governo a cui è ascrivibile la competenza specifica sui servizi stessi. I servizi presi in esame in questa disamina sono soltanto quelli per cui il livello possa essere, almeno in parte, stabilito dall'ente territoriale erogatore, per via diretta o sotto eventuale indicazione dello Stato centrale. Sono pertanto esclusi i fattori esogeni di carico e le altre variabili che incidono sui costi del servizio ma sono indipendenti dalle scelte dell'ente locale.

La Tabella 8 fa il quadro della situazione relativa ai servizi, di competenza comunale, a supporto dell'istruzione relativa alla popolazione con un'età compresa tra i 3 e i 14 anni.

La modalità di scuola a tempo pieno e tempo prolungato comporta per i comuni una maggiore spesa per la fornitura del riscaldamento dei locali e della fornitura di energia elettrica oltre che per la fornitura dei pasti ai bambini. In aggregato la regione dove percentualmente vi è una minore erogazione di queste modalità di insegnamento, sia tempo pieno che tempo prolungato, è il Molise. Mentre le regioni dove si registra la situazione opposta sono il Lazio, dove in aggregato si registra la maggior percentuale di scuola a tempo pieno, e la Basilicata dove si registra la maggiore percentuale di scuola a tempo prolungato. Spetta al decisore politico decidere se le diverse modalità di erogazione del servizio scolastico incidano sui diritti sociali e civili dei cittadini. Si precisa che la competenza sulle modalità di erogazione del servizio scolastico delle scuole statali è del MIUR e non dei comuni, mentre tale competenza rimane in ambito locale per le scuole comunali. In merito alla tipologia degli ambienti scolastici e in particolare sulla superficie delle scuole, comprese le superfici interessate dai servizi di supporto e degli spazi verdi, in media ogni alunno di età compresa tra 3 e 14 anni ha a disposizione 12,7 metri quadri di superficie con situazioni molto diversificate tra i diversi enti. In aggregato i comuni della regione Emilia-Romagna sono quelli che garantiscono una maggiore superficie per alunno, mentre nella regione Campania si registra il dato opposto. Per questa tipologia di servizio si potrebbe pensare a una standardizzazione del livello del servizio o a un LEP



prendendo come riferimento il Decreto Ministeriale 18 dicembre 1975, che in alcuni territori non appare applicato integralmente.

La Tabella 8 mostra che il trasporto scolastico interessa mediamente il 10,5 % della popolazione 3-14 anni, con situazioni molto diversificate tra i diversi enti e i diversi territori; in particolare, si registra una minore presenza del servizio nei grandi centri urbani e una maggiore presenza nei comuni medio piccoli. La differenza nel livello del servizio erogato tra le diverse tipologie di enti è da attribuire al fatto che nei centri più densamente abitati gli alunni riescono a recarsi nelle sedi scolastiche utilizzando il trasporto pubblico urbano. In aggregato la regione Marche è il territorio dove i comuni erogano con più frequenza il servizio di trasporto scolastico, mentre la regione con il livello di servizio più basso è la Puglia. Il servizio di trasporto scolastico merita un'attenta valutazione da parte del decisore politico per stabilire se questa tipologia di servizio incida sui diritti sociali e civili e per determinare quale possa essere un Obiettivo di servizio e/o un LEP da garantire su tutto il territorio nazionale. Si sottolinea che per questo servizio andrebbero ipotizzati obiettivi di servizio e/o LEP differenziati tra i diversi enti e rapportati alla densità abitativa e alla presenza/assenza del trasporto pubblico urbano. Per quanto riguarda il trasporto scolastico degli studenti disabili la situazione è meno diversificata, tra i diversi enti, rispetto agli altri servizi forniti dai comuni. Mediamente usufruisce di questo servizio il 6,6 % del totale degli alunni disabili, la regione dove i comuni erogano un livello di servizio maggiore è la Basilicata mentre la regione dove in aggregato si registra un servizio di livello inferiore, da parte dei comuni, è il Veneto. Tra i servizi complementari all'istruzione forniti dai comuni quello del trasporto scolastico dei disabili si configura proprio come un servizio che incide sui diritti sociali e civili previsti dalla lettera m) dell'art. 117 della Costituzione e pertanto appare quasi scontato che per questo servizio il decisore politico debba individuare obiettivi di servizio e/o LEP.

Diverso sembra il caso della mensa scolastica, sicuramente un servizio fondamentale e necessario, ma condizionato dalla tipologia dell'organizzazione scolastica. Conseguentemente andrebbe previsto un livello di copertura rispetto alla popolazione 3-5 anni per il servizio mensa che i comuni devono erogare per le scuole dell'infanzia comunali e statali. Mentre per la fascia di età 6-14 la copertura del servizio dovrebbe essere messa in relazione alla presenza o meno di scuole a tempo pieno e/o a tempo prolungato più che alla presenza di bambini di quell'età nei diversi territori. Per questa tipologia di servizio va definito se incide sui diritti sociali e civili dei cittadini, mentre sulla necessità di stabilire un obiettivo di servizio e/o un LEP bisogna tenere presente che questo servizio fino ad oggi è stato finanziato quasi integralmente (circa l'80%) con i buoni pasto pagati dagli utenti. Si potrebbe quindi immaginare un obiettivo di servizio e/o un LEP in modo da garantire il servizio ai bambini delle famiglie meno abbienti e con più figli. In aggregato i comuni che erogano, in proporzione alla popolazione 3-14, un maggior livello di servizio li troviamo in Toscana mentre la regione dove il livello del servizio risulta inferiore è la Puglia. Mediamente nell'Italia RSO usufruiscono del servizio il 24% dei bambini 3-14 anni.

Nell'ultimo rigo della Tabella 8 sono riportati i dati relativi ai servizi di pre-post scuola e dei centri estivi, che interessano il 9% della popolazione 3-14 con una situazione molto differenziata tra i



diversi enti. La regione dove i comuni in aggregato erogano un servizio maggiore risulta essere la Toscana, mentre la regione dove il livello, in aggregato, risulta inferiore è la Campania. Il servizio pre-post scuola e centri estivi è un tipico servizio dove vi è la necessità di avere un indirizzo politico per comprendere se incida sui diritti sociali e civili da garantire e conseguentemente se sia meritevole di LEP e/o di obiettivi di servizio.

Tabella 8 – Istruzione, livello di governo: comuni – utenza di riferimento: popolazione in età 3-14 anni

Descrizione servizio	Livello del servizio media Italia	Contribuzione da parte degli utenti	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un OS/LEP?	Se SI quale livello e in quali tempi?
Tempo pieno (quota classi)*	38,21	NO	Molise	Lazio	SI/NO	?
Tempo prolungato (quota classi)*	12,48	NO	Molise	Basilicata	SI/NO	?
Metri quadri dei plessi (per popolazione 3-14 anni)	12,71	NO	Campania	Emilia-Romagna	SI/NO	?
Trasporto scolastico (quota % di utenti trasportati su popolazione 3-14 anni)	10,54	SI	Puglia	Marche	SI/NO	?
Trasporto disabili (quota % utenti disabili trasportati scuola dell'infanzia, primaria e secondaria rispetto agli alunni disabili)	6,63	SI	Veneto	Basilicata	SI/NO	?
Mensa scolastica (quota % utenti della mensa rispetto alla popolazione 3-14 anni)	24,07	SI	Puglia	Toscana	SI/NO	?
Centri estivi pre-post scuola (quota % di utenti dei centri estivi e alunni del pre-post scuola rispetto alla popolazione 3-14 anni)	9,05	SI	Campania	Emilia-Romagna	SI/NO	?

* Eventuali LEP da definire con il MIUR

La Tabella 9 fa un quadro della situazione per quanto riguarda la Funzione istruzione e in particolare ai servizi a supporto dell'istruzione forniti dalle province e dalle città metropolitane, delle RSO, per la popolazione che va dai 15 ai 19 anni. Come descritto nei capitoli precedenti la situazione è molto diversificata tra i diversi enti. Per questa funzione i servizi che sembrano poter incidere sui diritti sociali e civili dei cittadini, quindi meritevoli di LEP o obiettivi di servizio, sono sostanzialmente due: la metratura delle strutture scolastiche e i servizi a supporto degli alunni disabili. Per entrambi questi servizi valgono le considerazioni fatte per i comuni quando si è parlato di metratura delle scuole e di trasporto disabili.



Tabella 9 – Istruzione, livello di governo: province e città metropolitane – utenza di riferimento: popolazione in età 15-19 anni

Descrizione servizio	Livello del servizio media Italia RSO	Contribuzione da parte degli utenti	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un OS/LEP?	Se SI quale livello e in quali tempi?
Metri quadri dei plessi (per scuola statale secondaria di secondo grado)	4.669,57	NO	Calabria	Lombardia	SI/NO	?
Scuole in zona fredda (% di mq situati in zona climatica E o F)	44,00	NO	strettamente collegata alle condizioni geo-climatiche		NO	
Alunni disabili (per scuola statale secondaria di secondo grado)	9,67	NO	Basilicata	Abruzzo	SI/NO	?

La Tabella 10 fa un quadro della situazione per quanto riguarda la funzione istruzione svolta dalle regioni che consiste nei servizi di istruzione erogati in favore della popolazione attiva, nella fascia d'età che va dai 15 ai 64 anni. Nel dettaglio si tratta dei servizi come: Istruzione e formazione professionale (leFP); Istruzione tecnica superiore (ITS) e Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e Sostegno al diritto allo studio tramite erogazione di borse di studio. Si tratta di servizi con livelli di erogazione molto differenziati tra le diverse regioni. Anche per questi servizi vi è la necessità che il decisore politico stabilisca se incidano o meno in quelli che sono i diritti sociali e civili dei cittadini; nel caso in cui vengano ritenuti servizi che ricadono nelle materie che necessitano la definizione di obiettivi di servizio e/o di LEP il decisore politico dovrà definire anche quale debba essere il livello del servizio da garantire.



Tabella 10 – Istruzione, livello di governo: regioni – utenza di riferimento: popolazione attiva (15-64 anni)

Descrizione servizio	Livello del servizio media Italia RSO	Contribuzione da parte degli utenti	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un OS/ LEP?	Se SI quale livello e in quali tempi?
Istruzione e formazione professionale (IeFP) – iscritti ogni 1.000 abitanti in età 15-64 anni	7,39	SI, in alcuni casi	Calabria	Marche	SI/NO	?
Istruzione tecnica superiore (ITS) e Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) – iscritti ogni 1.000 abitanti in età 15-64 anni	0,13	SI, in alcuni casi	Basilicata	Liguria	SI/NO	?
Sostegno al diritto allo studio tramite erogazione di borse di studio – numero di borse concesse ogni 1.000 abitanti in età 15-64 anni	3,32	NO	Lombardia	Emilia-Romagna	SI/NO	?

La Tabella 11 mostra il quadro per quanto riguarda i servizi sociali, al netto dell’asilo nido, erogati nei territori delle RSO. Nello specifico si tratta dei servizi erogati da tutti gli operatori che si occupano di questa tipologia di servizi, quindi comuni e relative forme associate e Asl. Nella suddetta tabella viene mostrata la situazione nei territori delle RSO rappresentando le sette aree di utenza: Famiglia e minori; Disabili; Dipendenze e salute mentale; Anziani; Immigrati e nomadi; Povertà, disagio adulti e senza dimora e Multiutenza. Si tratta di servizi che sicuramente incidono sui diritti sociali e civili dei cittadini e anche per questa tipologia di servizi appare necessario un indirizzo del decisore politico che indichi quale debbano essere gli obiettivi di servizio e/o i LEP con relativi tempi per poter raggiungere tali livelli. Sul livello dei servizi sociali erogati nei diversi territori si registrano le maggiori differenze sia come livello di spesa che come quantità dei servizi erogati. Per questi servizi sarà necessario individuare obiettivi di servizio e LEP differenziati tra grandi centri urbani e piccoli centri, anche per il fatto che le risorse non sono illimitate. I dati mostrano che vi è la necessità di un maggiore supporto da parte dei servizi sociali nelle aree maggiormente urbanizzate dove le persone non possono sempre contare sulla presenza delle “reti familiari” che nei piccoli centri svolgono una fondamentale azione di sussidiarietà rispetto al supporto fornito dalle strutture pubbliche.



Tabella 11 – Servizi sociali, livello di governo: comuni – utenza di riferimento: diversa per ciascun target

Descrizione Target	Contribuzione da parte degli utenti	Livello del servizio media Italia utenti/1.000 abitanti (fonte SOSE)	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un OS/LEP?	Se SI quale livello e in quali tempi?
Famiglia e minori	SI, in alcuni casi	26,74	Molise	Umbria	SI/NO	?
Disabili	SI, in alcuni casi	7,21	Calabria	Piemonte	SI/NO	?
Dipendenze e salute mentale	NO	1,66	Calabria	Umbria	SI/NO	?
Anziani	SI, in alcuni casi	17,49	Campania	Veneto	SI/NO	?
Immigrati e nomadi	NO	8,92	Campania	Emilia-Romagna	SI/NO	?
Povertà, disagio adulti e senza dimora	NO	14,92	Molise	Lazio	SI/NO	?
Multiutenza	SI, in alcuni casi	28,09	Calabria	Molise	SI/NO	?

La Tabella 12 mostra la situazione del servizio di Asili nido nelle regioni RSO, con la rappresentazione della percentuale di copertura della popolazione 0-2 anni, garantita dai comuni, direttamente o con affidamento del servizio a terzi. La percentuale media di copertura garantita dai comuni, nell'Italia delle RSO, nel 2016 era pari al 13,29%. La Regione dove i comuni garantiscono la maggiore copertura è l'Emilia-Romagna, mentre la Regione dove il livello risulta inferiore è la Calabria. Il servizio di Asili nido è il tipico servizio dove è necessario un chiaro indirizzo politico per definire se si tratti di un servizio che incide sui diritti sociali e civili dei cittadini e conseguentemente se debbano essere individuati obiettivi di servizio e/o LEP. Va segnalato che sarebbe necessario che le norme contabili e quelle che definiscono i servizi a domanda individuale si uniformassero alla legge 0-6 che cataloga i servizi di Asili nido tra i servizi educativi e non più tra i servizi sociali. Nel momento in cui il decisore politico decidesse di individuare obiettivi di servizio e/o un LEP, con relative risorse, si supererebbe anche la problematica rappresentata dal fatto che questa tipologia di servizio risulta essere una facoltà dei comuni e non un obbligo.



Tabella 12 – Asili nido, livello di governo: comuni – utenza di riferimento: bambini in età 0-2 anni (RSO)

Descrizione servizio	Livello del servizio media Italia % pop. 0-2 anni	Contribuzione da parte degli utenti	Regione con il livello di servizio minimo	Regione con il livello di servizio massimo	Necessità di definire un OS/LEP?	Se SI quale livello e in quali tempi?
Asilo Nido	13,29	SI	Calabria (2,27)	Emilia-Romagna (23,98)	SI/NO	?

Per quanto riguarda il servizio di asili nido si riporta anche, in conclusione, la Tabella 13 che mostra gli effetti sul livello di servizio offerto legati alla standardizzazione della percentuale di copertura determinata a seguito delle decisioni prese dalla CTFS, del 24 luglio 2019, che hanno portato all'approvazione dei fabbisogni standard utilizzati per ripartire il fondo di solidarietà comunale nel 2020.

Tabella 13 – Asili nido, livello di governo: comuni – utenza di riferimento: bambini in età 0-2 anni

Regione	SPESA STORICA OPENCIVITAS aggiornata al 20 ottobre 2019	Servizio storico % dei comuni con la presenza del servizio	Comuni a cui viene riconosciuto il un fabbisogno standard dopo standardizzazione*	Livello minimo dopo standardizzazione del livello minimo dei servizi % 0-2	Livello massimo dopo standardizzazione del livello massimo dei servizi % 0-2
Piemonte	99.333.759,56	26,46	100%	7,69	28,88
Lombardia	262.589.149,29	63,72	100%	7,69	28,88
Veneto	87.824.410,60	59,13	100%	7,69	28,88
Liguria	48.607.455,04	34,04	100%	7,69	28,88
Emilia-Romagna	206.279.726,25	81,14	100%	7,69	28,88
Toscana	143.955.785,84	77,06	100%	7,69	28,88
Umbria	25.008.156,79	53,26	100%	7,69	28,88
Marche	36.882.704,29	56,36	100%	7,69	28,88
Lazio	220.873.983,86	35,19	100%	7,69	28,88
Abruzzo	16.441.618,93	31,80	100%	7,69	28,88
Molise	1.580.045,50	22,79	100%	7,69	28,88
Campania	62.974.330,41	15,45	100%	7,69	28,88
Puglia	50.549.485,01	53,88	100%	7,69	28,88
Basilicata	4.816.182,38	22,90	100%	7,69	28,88
Calabria	9.927.205,31	10,27	100%	7,69	28,88
TOTALE	1.277.643.999,06	44,17	100%	7,69	28,88

La standardizzazione a cui si è accennato nel precedente capoverso ha previsto di riconoscere a tutti i comuni RSO una copertura minima almeno pari al 7,69% dei bambini residenti nella fascia d'età 0-2 anni e una copertura massima che non potesse superare il 28,88% della popolazione 0-2 anni. Per determinare il fabbisogno standard dei comuni privi di servizio sono stati individuati gli utenti



potenziali moltiplicando la popolazione 0-2 anni per 7,69% e il numero così ottenuto è stato moltiplicato per il costo standard dei voucher. Si segnala che nel 2016 la maggioranza dei comuni delle RSO non ha erogato alcun servizio di Asili nido, neppure in modalità voucher; solamente il 44,17% dei comuni, infatti, erogava il servizio.



Conclusioni

Sulla base delle analisi effettuate e delle riflessioni illustrate nel presente rapporto si può concludere che, per tutte le materie prese in esame, ovvero istruzione, servizi sociali e asilo nido, la situazione territoriale italiana della spesa e dell'offerta dei servizi è fortemente diversificata. Questa valutazione è attinente a qualunque sia il livello di governo territoriale, comunale, provinciale o regionale, preso in considerazione per l'analisi.

L'importanza delle materie prese in esame e l'impatto che l'offerta dei servizi su queste materie ha oggi e avrà in futuro sulla vita delle giovani generazioni e della popolazione in condizione di maggiore fragilità rende urgente e necessaria una valutazione da parte del decisore politico di quali siano i servizi specificamente collegabili a quanto previsto dalla lettera m) dell'Art. 117 della Costituzione italiana.

La valutazione di quali siano questi servizi è il primo passaggio assolutamente necessario di natura politica e, una volta effettuato, sarà sempre compito del decisore politico stabilire gli obiettivi di servizio e/o i livelli essenziali delle prestazioni associati ai diversi servizi e le risorse necessarie per poterli finanziare. L'attività di analisi e di stima dei fabbisogni standard, relativi agli enti territoriali, svolta da SOSE in questi anni permette di poter fornire al decisore politico tutti gli elementi per conoscere quali potrebbero essere gli scenari possibili, sia come livello dei servizi che come risorse necessarie per garantirne l'erogazione.