

FEDERALISMO FISCALE E REGIONALISMO DIFFERENZIATO:

Il ruolo di SOSE tra LEP, obiettivi di servizio e fabbisogni standard

Dott. Stefano Antonio Sernia – AD & DG SOSE S.p.a.

Audizione Presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato

1 giugno 2023



SOMMARIO

1.	<i>Le attività svolte da SOSE nel comparto della finanza Pubblica</i>	4
2.	<i>Le attività assegnate a SOSE nel campo dell'autonomia differenziata</i>	5
3.	<i>LEP, perequazione fiscale e vincoli di bilancio</i>	6
4.	<i>LEP e obiettivi di servizio: l'esperienza maturata nel campo comunale</i>	8
5.	<i>I fabbisogni standard: l'esperienza maturata nel campo comunale</i>	12
6.	<i>LEP, obiettivi e fabbisogni: tre leve strategiche per superare i divari territoriali</i>	12



Illustre Presidente,

Onorevoli Senatori,

Vi ringrazio per l'invito a questa Audizione in merito al percorso di attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario (RSO).

Colgo l'opportunità di presentare le attività svolte da SOSE nell'ambito dei costi e fabbisogni standard degli enti territoriali.

L'esperienza che abbiamo maturato nel comparto degli enti territoriali può essere utile come contributo alla corretta attuazione di quanto previsto dalla Costituzione nel campo del federalismo e dell'autonomia differenziata.



1. Le attività svolte da SOSE nel comparto della finanza Pubblica

Slide
2

SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico è una società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'88% e dalla Banca d'Italia per il 12%.

È il partner metodologico del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'analisi strategica dei dati in materia tributaria e di economia d'impresa e nell'analisi della finanza pubblica. La sede è a Roma ed è operativa dal 1999.

Nel comparto della finanza pubblica l'attività principale di SOSE consiste nello studiare la realtà finanziaria e strutturale degli Enti Locali con lo scopo di fornire elementi utili per un'equa distribuzione delle risorse e per garantire servizi efficienti. Per l'attività di analisi si utilizzano, oltre ai dati provenienti da fonti istituzionali, le informazioni richieste annualmente ai comuni con appositi questionari predisposti da SOSE.

Tale attività trae origine dalle seguenti disposizioni normative:

- Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216 decreto attuativo della Legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale);
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190;
- Decreto Legislativo 6 maggio 2011, n. 68 decreto attuativo della Legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale);
- Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50.

Va premesso che la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, affidata a SOSE dalle norme citate, riguarda gli enti territoriali appartenenti alle RSO. A partire dal 2017 è iniziata, altresì, l'attività di ricognizione dei dati allo scopo di stimare i fabbisogni standard anche per i comuni della Regione siciliana. Le stesse norme prevedono che SOSE si avvalga della collaborazione scientifica di IFEL, UPI e CINSEDO nell'attività di determinazione dei fabbisogni dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni.

Il D.lgs. 68/2011, inoltre, ha affidato a SOSE il compito di definire i livelli delle prestazioni effettivamente erogate dalle diverse RSO, ad esclusione della sanità, allo scopo di fornire al decisore politico gli elementi per definire i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), concernenti i diritti civili e



sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale come previsto dalla lettera m dell'art. 117 della Costituzione.

Nel corso degli ultimi anni le metodologie sviluppate da SOSE sono state riconosciute dalla Commissione Europea come best practice per le attività di riforma degli assetti di finanza pubblica nelle diverse realtà europee.

Grazie a questo riconoscimento SOSE ha posto le basi per accreditarsi nel panorama internazionale quale ente ricerca a supporto delle Pubbliche Amministrazioni.

Il lavoro maturato nell'ambito dei fabbisogni standard, nella rilevazione dei livelli delle prestazioni effettivamente erogate nelle diverse RSO, nel supporto fornito nella determinazione degli obiettivi di servizio e dei LEP rappresenta un'esperienza che potrà essere utile per attuare quanto previsto dal terzo comma dell'Art. 116 comma 3 della Costituzione.

2. Le attività assegnate a SOSE nel campo dell'autonomia differenziata

Slide
3

La legge di Bilancio per il 2023 (Legge 197/2022, art. 1 commi 793 e 794), nell'ambito dell'attuazione dell'autonomia regionale differenziata, ha assegnato a SOSE il compito di predisporre le metodologie a supporto della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) per la definizione dei LEP nelle materie e servizi che incidono sui diritti sociali e civili.

Nello specifico il comma 793 ha previsto che la Cabina di Regia determini i LEP sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla CTFS, predisposte ed elaborate con l'ausilio di SOSE, in collaborazione con l'Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO).

Slide
4

Tra le prime attività da svolgere vi sarà la mappatura dei servizi e delle prestazioni, relativi alle 23 materie interessate dall'autonomia differenziata. La mappatura dovrà considerare il perimetro massimo possibile, la ricognizione dovrà eseguirsi su scala nazionale e riguardare tutte le materie potenzialmente interessate dall'autonomia asimmetrica.



Con la mappatura saranno monitorate, su base regionale, le spese effettuate dallo Stato per le diverse materie e il tutto dovrà essere confrontato con il livello dei servizi erogati dallo Stato, sempre su base regionale.

Il monitoraggio fornirà la fotografia della situazione presente e permetterà di valutare se i livelli di spesa e dei servizi sono uniformi e sufficienti.

I LEP saranno individuati solo per i servizi che incidono nei diritti sociali e civili dei cittadini. Il compito di definire quali sono tali servizi e le relative prestazioni è stato assegnato al Comitato per i livelli essenziali delle prestazioni presieduto dal Prof. Sabino Cassese.

Una volta definite le prestazioni e i servizi e analizzati quelli che potrebbero essere i LEP impliciti, già garantiti dalla legislazione vigente, sarà possibile fornire al decisore politico le informazioni affinché possano essere definiti i LEP mancanti.

I LEP dovranno essere determinati considerando altresì i costi e i fabbisogni standard al fine di garantire una spesa efficiente e il rispetto degli equilibri di bilancio. Per stabilire un livello dei servizi adeguato, uniforme e sostenibile sarà necessario che i LEP siano fissati avendo chiari quali saranno gli effetti finanziari.

3. LEP, perequazione fiscale e vincoli di bilancio

I LEP, affiancati dalla determinazione dei costi standard, offrono al decisore politico un punto di riferimento per poter allocare la spesa sul territorio in modo equo nel rispetto dei vincoli di bilancio nazionali e comunitari, una volta definite le priorità di spesa nei limiti della congiuntura economica. Nell'ambito della perequazione fiscale (finanziamento degli enti territoriali in linea con i principi dell'articolo 119 della Costituzione), LEP e vincoli di bilancio sono due lati della stessa medaglia che necessariamente devono coniugarsi tra di loro. È compito del decisore politico, poi, scegliere di ampliare il livello dei servizi, dove ritenuto prioritario, prevedendo un aumento della spesa, oppure decidere di rimodulare l'offerta dei servizi nei territori al fine di rispettare un determinato vincolo di bilancio imposto dalla scarsità delle risorse a disposizione.



Slide
6

Dal punto di vista tecnico il legame tra LEP e vincolo di bilancio passa dalla determinazione dei fabbisogni standard di cui i LEP sono una componente. Come i LEP incidono nel processo di determinazione dei fabbisogni standard dipende dalla tipologia di LEP di volta in volta identificabili con riferimento alle specifiche funzioni. In generale si possono distinguere tre tipologie: LEP sui beneficiari (ad esempio il 33% di copertura della popolazione dei bambini tra i 3 e i 36 mesi per gli asili nido); LEP sugli input relativo alla erogazione di un servizio (ad esempio un assistente sociale ogni 6.500 abitanti nei comuni); LEP qualitativi che identificano degli standard, anche procedurali, da rispettare nell'offerta di determinate prestazioni (ad esempio i requisiti per l'accreditamento delle istituzioni che realizzano i percorsi formativi nell'ambito della formazione professionale con riferimento alle caratteristiche dell'offerta formativa). Essendo il fabbisogno standard il risultato del prodotto tra un costo standard e un livello standard di servizio, è chiaro che i LEP sui beneficiari influenzano direttamente il livello standard del servizio, invece, quelli qualitativi incidono sul livello del costo standard e i LEP sugli input incidono direttamente sui fabbisogni.

Slide
7

A questo punto, sulla base dei fabbisogni standard, il decisore politico potrà decidere di finanziare i LEP in modo esplicito applicando, nel meccanismo di perequazione, il principio noto come "bottom-up", che porta a determinare le risorse necessarie in modo altrettanto esplicito identificando, per ogni territorio, il fabbisogno standard in euro da finanziare andando eventualmente ad aumentare la spesa storica inizialmente prevista per la specifica funzione oggetto di analisi. Questo è il criterio oggi adottato per il finanziamento del fabbisogno standard degli asili nido al fine di raggiungere su tutto il territorio nazionale il 33% di percentuale di copertura.

In presenza, invece, di un vincolo di bilancio chiuso il decisore politico potrà scegliere di finanziare i LEP in modo implicito applicando, nel meccanismo di perequazione, il principio noto come "top-down". In questo caso le risorse complessive sono predeterminate in linea con il vincolo di bilancio da rispettare, come succede oggi per il comparto sanitario. Così facendo i LEP, sia pur non garantiti in termini assoluti, saranno assicurati in termini relativi.



4. LEP e obiettivi di servizio: l'esperienza maturata nel campo comunale

Il ruolo assegnato a SOSE, sull'autonomia regionale differenziata, si avvarrà dell'esperienza maturata negli ultimi quattordici anni nel campo della finanza degli Enti territoriali.

Nel corso degli ultimi tre anni il legislatore ha compiuto una decisa accelerazione nell'attuazione della riforma federalista attraverso la definizione di alcuni LEP, previsti dall'art.117 della Costituzione e ancora non attuati, e con la determinazione degli obiettivi di servizio ovvero i livelli che tutti i comuni devono garantire di anno in anno nell'erogazione di un servizio. Gli obiettivi di servizio non sono veri e propri LEP ma costituiscono una tappa fondamentale nel percorso di graduale avvicinamento al dettato costituzionale.

Slide
9

In coerenza con questo disegno, grazie alle leggi di Bilancio per il 2021 e il 2022, l'Italia ha fatto un passo in avanti decisivo nel percorso di riequilibrio dei divari territoriali. Il legislatore ha infatti introdotto gli obiettivi di servizio nell'erogazione dei servizi sociali e ha previsto i LEP per la quota di assistenti sociali, per il servizio di asili nido e per il trasporto degli alunni con disabilità. Insieme alla definizione degli obiettivi di servizio e dei LEP sono state previste risorse aggiuntive necessarie per finanziarli. La legge, inoltre, ha stabilito che tali risorse siano vincolate all'attivazione o al potenziamento degli specifici servizi e, a legge vigente, che l'eventuale ammontare non utilizzato sia restituito allo Stato.

SOSE, in qualità di struttura tecnica del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha contribuito fattivamente alla realizzazione di tale nuovo corso e ha messo a disposizione del MEF i dati e la conoscenza necessari alla definizione di *policy* così complesse. In particolare, la metodologia ormai consolidata per la definizione dei fabbisogni e costi standard ha rappresentato la base di conoscenza necessaria per il calcolo degli obiettivi di servizio annuali nonché per la ripartizione delle risorse aggiuntive previste dalla legge.

Slide
10

Nel caso dei servizi sociali, gli obiettivi di servizio sono stati determinati a partire dal cambio metodologico applicato alla funzione sociale dei comuni che ha consentito la stima di un nuovo fabbisogno standard maggiore della spesa storica fino a quel momento sostenuta dal comparto. La differenza è stata calcolata in circa 650 milioni di euro e questa cifra è stata presa a riferimento per finanziare lo sviluppo e il miglioramento dei servizi sociali nei comuni delle RSO e, in un secondo



momento, anche di Sicilia e Sardegna. Il target fissato dalla legge prevede di arrivare nel 2026 ad avere 1 assistente sociale ogni 6.500 abitanti.

Tabella 1 – Sociale: Il potenziamento dei servizi (Proiezione dati aggregati per regione)

COMUNI DELLA REGIONE	POPOLAZIONE 2019	RISORSE AGGIUNTIVE SOCIALE 2023	RISORSE AGGIUNTIVE 2030
ABRUZZO	1.305.770	7.104.302,00	15.372.006,00
BASILICATA	556.934	2.894.567,00	6.301.046,00
CALABRIA	1.924.701	10.215.302,00	22.257.011,00
CAMPANIA	5.785.861	33.404.111,00	72.359.181,00
EMILIA-ROMAGNA	4.467.118	27.396.402,00	59.219.088,00
LAZIO	5.865.544	40.422.531,00	88.295.955,00
LIGURIA	1.543.127	10.710.425,00	23.383.380,00
LOMBARDIA	10.103.969	54.761.846,00	118.313.854,00
MARCHE	1.518.400	8.406.654,00	18.366.265,00
MOLISE	302.265	1.542.492,00	3.350.734,00
PIEMONTE	4.341.375	25.375.382,00	55.083.116,00
PUGLIA	4.008.296	23.458.836,00	50.979.858,00
TOSCANA	3.722.729	22.726.052,00	49.379.752,00
UMBRIA	880.285	5.265.660,00	11.396.424,00
VENETO	4.907.704	26.238.438,00	56.710.261,00
ITALIA RSO	51.234.078	299.923.000,00	650.767.931,00

Slide
11

Nel caso degli asili nido, la svolta è avvenuta alla fine del 2021 con l'approvazione della legge di bilancio che ha introdotto un LEP per il servizio pubblico e privato pari al 33% della popolazione 3-36 mesi da garantire su tutto il territorio nazionale. Per gli enti locali aventi un livello di copertura del servizio inferiore al 33%, SOSE ha calcolato il numero di utenti aggiuntivi necessari a colmare il gap e ha individuato il livello di fabbisogno standard pro-utente da prendere a riferimento per il finanziamento degli utenti aggiuntivi, un valore che ammonta a circa 7.670 euro. In questo modo è stato possibile definire una progressione che, anno per anno, lega il numero di utenti aggiuntivi da attivare alle risorse necessarie per coprirne i costi. Il target stabilito è di oltre 143.000 bambini serviti in più a partire dal 2027.



Tabella 2 – Asili nido: Il potenziamento dei servizi (proiezione delle risorse aggiuntive assegnate ai comuni delle diverse regioni per raggiungere il LEP del 33% nel 2027)

Regione	Popolazione 3-36 mesi	N. Utenti pubblici e privati 2018	Copertura % posti pubblici e privati	Utenti Aggiuntivi 2023	Risorse aggiuntive 2023	Utenti Aggiuntivi 2027	Risorse aggiuntive 2027
Abruzzo	25.867	5.302	20,50%	711	5.451.976	3.871	29.732.841
Basilicata	10.646	1.900	17,85%	332	2.545.789	1.917	14.724.324
Calabria	42.333	4.686	11,07%	1.630	12.498.905	10.062	77.285.417
Campania	134.612	12.534	9,31%	5.298	40.625.273	32.431	249.100.001
Emilia Romagna	92.821	34.710	37,39%	467	3.580.975	3.181	24.433.007
Lazio	121.586	46.920	38,59%	1.321	10.129.480	8.550	65.671.866
Liguria	26.221	8.584	32,74%	252	1.932.346	1.408	10.814.735
Lombardia	217.692	66.929	30,74%	2.267	17.383.446	15.703	120.613.487
Marche	29.604	8.605	29,07%	365	2.798.835	2.500	19.202.300
Molise	5.564	1.386	24,91%	148	1.134.870	767	5.891.266
Piemonte	84.372	22.603	26,79%	1.725	13.227.369	9.246	71.017.786
Puglia	81.553	16.915	20,74%	1.872	14.354.570	12.492	95.950.053
Sardegna	27.397	7.752	28,30%	509	3.903.032	3.084	23.687.957
Sicilia	111.416	11.017	9,89%	4.375	33.547.673	26.782	205.710.399
Toscana	71.279	27.090	38,01%	321	2.461.441	2.441	18.749.126
Umbria	16.610	6.173	37,16%	109	835.816	735	5.645.476
Veneto	101.013	29.367	29,07%	1.120	8.588.205	8.042	61.769.959
Totale comuni RSO+SICILIA +SARDEGNA	1.200.586	312.473	26,03%	22.822	175.000.000	143.212	1.100.000.000

Slide
12

Infine, per il trasporto degli studenti con disabilità gli obiettivi di servizio sono stati individuati partendo dalla metodologia in vigore per i fabbisogni standard della funzione di Istruzione Pubblica e dalla stima del numero di studenti disabili aggiuntivi necessari a coprire il target stabilito di anno in anno a seconda delle risorse a disposizione. Il target stabilito è di circa 26.000 studenti disabili trasportati in più a partire dal 2027.



Tabella 3 – Trasporto studenti con disabilità: Il potenziamento dei servizi (proiezione utenti aggiuntivi e delle relative risorse nel 2022 e proiezione al 2027)

Regione	Numero comuni	Popolazione al 31/12	Popolazione 3-14 anni al 31/12	Utenti disabili trasportati	N. comuni sotto livello per il servizio trasporto disabili	Utenti disabili trasportati da aggiungere al 2018 per raggiungere l'obiettivo	Maggiori risorse pari a Euro 120.000.000
Piemonte	1.180	4.328.565	444.109	926	703	1.570	7.272.166
Lombardia	1.504	10.010.833	1.126.050	2.272	1.171	5.024	23.270.931
Veneto	563	4.884.590	537.178	562	487	2.036	9.430.656
Liguria	234	1.532.980	141.893	356	146	576	2.668.005
Emilia-Romagna	330	4.461.938	482.497	1.167	275	1.392	6.447.678
Toscana	273	3.701.343	380.253	852	217	1.219	5.646.350
Umbria	92	873.744	90.726	192	72	343	1.588.760
Marche	225	1.517.836	159.352	433	165	622	2.881.075
Lazio	378	5.773.076	636.905	1.695	263	2.419	11.204.694
Abruzzo	305	1.300.645	133.161	438	172	585	2.709.692
Molise	136	303.790	28.371	31	84	154	713.321
Campania	550	5.740.291	685.994	1.073	458	3.159	14.632.339
Puglia	257	3.975.528	432.086	934	230	1.618	7.494.500
Basilicata	131	558.587	54.857	112	95	185	856.911
Calabria	404	1.912.021	206.888	328	308	937	4.340.140
Sicilia	390	4.908.548	555.842	740	329	3.181	14.734.242
Sardegna	377	1.622.257	152.079	121	294	887	4.108.542
Totale comuni RSO+SICILIA +SARDEGNA	7.329	57.406.572	6.248.241	12.233	5.469	25.907	120.000.000



5. I fabbisogni standard – l'esperienza maturata nel campo comunale

Le norme che regolano il calcolo dei costi e dei fabbisogni standard degli enti locali, contenute nel Decreto Legislativo 26 novembre 2010 n. 216, assegnano a SOSE il compito di predisporre l'impianto metodologico di riferimento in cooperazione con ANCI-IFEL. La stessa norma assegna a SOSE anche il compito di procedere al monitoraggio dei parametri di riferimento con cadenza annuale.

Slide
14-15

I fabbisogni standard hanno rappresentato un'importante opportunità di ammodernamento delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo e di "efficientamento" delle loro spese. Sul piano tecnico, sono coefficienti che stimano statisticamente il fabbisogno finanziario di un ente in base alle caratteristiche territoriali, agli aspetti sociodemografici della popolazione residente e alle caratteristiche strutturali dell'offerta dei servizi.

Slide
16-17

I fabbisogni insieme alle capacità fiscali standard consentono, attraverso il meccanismo perequativo, di redistribuire con equità le risorse tra i diversi enti. In questo modo il meccanismo fondato su fabbisogni e capacità fiscali punta al superamento graduale del criterio fondato sulla spesa storica. Il passaggio al finanziamento basato sui fabbisogni standard e sulla capacità fiscale avviene in modo graduale e complementare: la % del finanziamento a valori storici diminuirà progressivamente. Nel 2030 è prevista l'entrata a regime del sistema, con il raggiungimento del 100% della perequazione.

6. LEP, obiettivi e fabbisogni: tre leve strategiche per superare i divari territoriali

Slide
19

In conclusione, e forti dell'esperienza fin qui rappresentata, possiamo dire che LEP, obiettivi di servizio, fabbisogni e costi standard rappresentano un ecosistema istituzionale coeso e dinamico in cui esigenze diverse come efficienza e equità trovano una sintesi efficace e funzionale, capace di garantire tanto gli equilibri di finanza pubblica quanto i servizi necessari a qualificare i diritti di cittadinanza.

Slide
20-21

I dati da poco elaborati sulle schede di rendicontazione e monitoraggio delle risorse aggiuntive, spese nel 2021 dai comuni, confermano questo approccio e ci dicono che sul versante dei servizi sociali i grandi divari territoriali che da sempre caratterizzano il nostro paese sono avviati a ridursi.



Infatti, per effetto dei 215 milioni di euro stanziati, abbiamo registrato un aumento di utenti serviti del +18% nelle RSO e nello specifico:

Slide 22

- sono passati da 762.000 a 1.142.000 gli utenti nell'ambito dei servizi dedicati alla lotta alla povertà e al disagio;

Slide 23

- da 1.213.000 a 1.466.000 gli utenti raggiunti da servizi a sostegno di famiglie e minori;

Slide 24

- da 378.000 a 407.000 gli utenti serviti in forma di sostegno alla disabilità.

Al netto di un'evoluzione non sempre lineare e di problemi ancora aperti, l'esperienza fatta in questi anni dimostra che LEP, obiettivi di servizio, fabbisogni e costi standard rappresentano elementi cruciali per la lotta ai divari territoriali.

SOSE, in qualità di azienda pubblica del Ministero dell'Economia e delle Finanze, continuerà a mettere la sua esperienza e le sue competenze al servizio dell'Amministrazione finanziaria nel superiore interesse della collettività e nel consueto clima di collaborazione interistituzionale.