



REPORT DI RICERCA

FABBISOGNI E COSTI STANDARD. METODI E PROCESSI DI RIDETERMINAZIONE DEL FABBISOGNO STANDARD PER ASSICURARE LE PRESTAZIONI/SERVIZI ESSENZIALI. TECNICHE DI VALORIZZAZIONE E VARIABILI SOCIOECONOMICHE DI IMPATTO ED ANALISI NELLE SINGOLE REGIONI

Responsabile Scientifico

Prof. Bruno Chiarini

Dipartimento di Studi Economici e Giuridici

Borsista di Ricerca

Dott.ssa Lucia Flagiello

Dipartimento di studi Economici e Giuridici

Indice

INTRODUZIONE

- 1- Fabbisogni standard e spesa storica: alla base del sistema perequativo comunale;
- 2- Totale funzioni: confronto tra spesa storica e spesa standard (2017-2018-2019);
- 3- Funzione Istruzione;
 - 3.1 POPOLAZIONE RESIDENTE TRA 3 E 14 ANNI - % DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE;
 - 3.2 ALUNNI SCUOLA PRIVATA - % SULLA POPOLAZIONE TRA 3 E 14 ANNI;
 - 3.3 UTENTI TRASPORTATI SERVIZIO ISTRUZIONE - % SULLA POPOLAZIONE TRA 3 E 14 ANNI;
 - 3.4 CONFRONTO BANCA DATI CPT;
- 4- Funzione Rifiuti;
 - 4.1 TONNELLATE RIFIUTI PRODOTTI - KG PER ABITANTE;
 - 4.2 PRESENZA DELLA RACCOLTA DOMICILIARE - N. COMUNI DELLA REGIONE;
 - 4.3 PERCENTUALE DI RIFIUTI URBANI TRATTATI NEGLI IMPIANTI REGIONALI DI COMPOSTAGGIO, DIGESTIONE ANAEROBICA E TRATTAMENTO INTEGRATO; PERCENTUALE DI RIFIUTI URBANI SMALTITI NELLE DISCARICHE REGIONALI; PERCENTUALE DI RIFIUTI URBANI SMALTITI NEGLI IMPIANTI REGIONALI DI INCENERIMENTO E COINCENERIMENTO;
 - 4.4 CONFRONTO BANCA DATI CPT;
- 5- Funzione Viabilità e Territorio;
 - 5.1 PRESENZE TURISTICHE - (MEDIA 2015-2016-2017-2018) - N. PER 1000 ABITANTI;
 - 5.2 KM DI STRADE PRESENTI NELLA REGIONE;
 - 5.3 SPESE PER ILLUMINAZIONE PUBBLICA AL KWH;
 - 5.4 CONFRONTO BANCA DATI CPT;
- 6- Funzione Sociale e Nido;
 - 6.1 INCIDENZA POPOLAZIONE STRANIERA (MEDIA 16-17-18-19) - % SU POPOLAZIONE RESIDENTE;
 - 6.2 INDICE DI DEPRIVAZIONE SOCIO-ECONOMICA - SCOSTAMENTO % DALLA MEDIA NAZIONALE (MEDIA 16-17-18-19);
 - 6.3 FAMIGLIA E MINORI - BENEFICIARI - CONTRIBUTI ECONOMICI - N. PER 1.000 ABITANTI; DISABILI - BENEFICIARI - CONTRIBUTI ECONOMICI- N. PER 1.000 ABITANTI; DIPENDENZE, SALUTE MENTALE - BENEFICIARI - CONTRIBUTI ECONOMICI - N. PER 1.000 ABITANTI; ANZIANI - BENEFICIARI - CONTRIBUTI ECONOMICI - N. PER 1.000 ABITANTI; IMMIGRATI E NOMADI - BENEFICIARI - CONTRIBUTI ECONOMICI - N. PER 1.000 ABITANTI; POVERTÀ, DISAGIO ADULTI E SENZA DIMORA - BENEFICIARI - CONTRIBUTI ECONOMICI - N. PER 1.000 ABITANTI;
 - 6.4 CONFRONTO BANCA DATI CPT;

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

INTRODUZIONE

Il seguente lavoro di ricerca fornisce un'analisi dettagliata, a livello regionale, dei fabbisogni standard per servizi pubblici essenziali forniti al cittadino dagli enti comunali. L'analisi statistica è limitata agli anni disponibili (2017-2019) dei dati pubblicati dalla SOSE (Opencivitas), e non riporta i risultati a livello comunale ma riguarda bensì la dimensione aggregata a livello regionale.

Un'analisi aggregata del confronto tra spesa storica e spesa "standard" a livello cumulativo regionale e per singoli servizi essenziali, come quella che segue, è utile specie se utilizzata come sguardo di confronto tra regioni, tenendo naturalmente conto dell'eterogeneità dei territori, della popolazione e delle strutture produttive.

Nel Report, sebbene si usino strumenti statistici, il linguaggio e la rappresentazione dei risultati sono semplici ed informativi. L'introduzione riporta brevemente l'iter e l'esigenza che ha portato alla definizione dei fabbisogni standard e ai servizi pubblici considerati essenziali (L. n.42/2009), segue una prima analisi e confronto regionale sul totale delle funzioni per poi proseguire con i confronti sui singoli servizi essenziali considerati.

Alla luce di quanto detto va tuttavia tenuto conto, nella lettura del documento, di una serie di limiti insiti nei dati utilizzati. In primis, l'analisi è limitata a soli tre anni più recenti disponibili: 2017, 2018 e 2019. Per questo motivo, nel ragionare su alcuni fenomeni, bisognerebbe tener a mente il fatto che potrebbero esserci stati rispetto ad oggi (4 anni dopo), dei cambiamenti.

Per le analisi che vedremo è stata inoltre impiegata a supporto dello studio la banca dati CPT per effettuare dei confronti con quanto emerso dalle elaborazioni, con la volontà di allargare il quadro di analisi che emerge dalle voci di spesa appartenenti alla banca dati SOSE considerate ai fini dello studio.

I dati del Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) offrono un quadro dettagliato dei flussi finanziari delle amministrazioni pubbliche e degli enti del settore pubblico allargato. Si tratta di dati di natura finanziaria basati sui valori di cassa riportati nei bilanci consuntivi degli enti considerati. Il processo di elaborazione dei dati CPT implica l'aggregazione dei flussi finanziari tra i vari livelli di governo, trattando ciascun ente come erogatore di spesa finale.

Ciò che rende unici i dati CPT è il loro livello di dettaglio e la possibilità di adattare i limiti dell'analisi in base agli obiettivi specifici dell'analisi stessa. È una banca dati unica nel suo genere, poiché offre un ampio spettro di informazioni che consentono di calcolare indicatori di notevole interesse per la ripartizione delle risorse pubbliche e la valutazione della spesa su base territoriale.

La rete nazionale dei produttori di dati CPT garantisce la qualità del processo di rilevazione del dato, con una presenza capillare sul territorio che facilita l'accuratezza e l'attendibilità delle informazioni. Questi dati sono fondamentali per gli analisti, i decisori politici e gli studiosi per comprendere i flussi finanziari e valutare l'efficacia delle politiche pubbliche. Infine, l'integrazione dei dati CPT con altre fonti statistiche ufficiali consente un'analisi più approfondita e una valutazione più completa della situazione finanziaria e delle dinamiche territoriali.

Ciò detto il report che segue, nella sua originalità e commistione di fonti, costituisce un ottimo punto di partenza per acquisire una generale panoramica in merito a spese ed esigenze regionali e fornisce un immediato e sommario sguardo aggregato, utile come fonte di informazioni di contorno ai bilanci pubblici di competenza del nucleo CPT, che andrebbe aggiornato man mano che i dati forniti dalla Sose vengono pubblicati.

1. FABBISOGNI STANDARD E SPESA STORICA: ALLA BASE DEL SISTEMA PEREQUATIVO COMUNALE

In luce dei principi costituzionali di solidarietà e coesione sociale (art.2, art.119), l'attuale assetto organizzativo tra Stato ed enti territoriali basa parte del finanziamento di questi ultimi su redistribuzione perequativa delle risorse: dagli enti con maggiore capacità fiscale a favore di quelli, invece, con minori capacità di autofinanziamento.

Questa riforma in materia di federalismo fiscale vuole così assicurare una maggiore equità finanziaria tra realtà territoriali, riducendo idealmente le disparità e permettendo a tutte le regioni, province e comuni di garantire ai cittadini i servizi ritenuti essenziali.

Il percorso di attuazione del federalismo fiscale muove i primi passi agli inizi degli anni 2000. Fino ad allora, infatti, il finanziamento degli enti territoriali era basato sull'ex criterio della spesa storica (D.L. n. 2/1977 e D.L. n. 946/1977). Secondo questo principio, le risorse da destinare agli enti erano calcolate in maniera proporzionale alla spesa sostenuta da ciascun ente nei periodi precedenti. Nel corso degli anni, dunque, si adeguavano tali trasferimenti all'entità della spesa che ciascuna regione, provincia o comune aveva sostenuto.

Sebbene questo criterio garantisse continuità nell'erogazione di flussi finanziari e premiasse le realtà territoriali che, almeno in linea teorica, avessero fornito ai propri cittadini un sistema di servizi completo ed avanzato, si costituiva come un sistema potenzialmente soggetto ad una serie di criticità e distorsioni. In primo luogo, sfavoriva ulteriormente le realtà svantaggiate e con scarse risorse, non riuscendo nella costituzione di un corretto sistema di incentivi per loro. In secondo luogo, dei trasferimenti basati unicamente sulla quantità di spesa e non sull'effettivo livello dei servizi offerti potevano innescare favoritismi verso quegli enti che spendevano molto ma senza garantire servizi effettivamente sufficienti.

È stato questo tipo di limiti che ha condotto, nel 2001, alla riforma del titolo V della Costituzione. Questa ha stabilito l'introduzione di un fondo perequativo (art. 119) con lo scopo di redistribuire le risorse in modo equo tra enti e di sfavorire le disparità economiche sul territorio: il Fondo di solidarietà comunale (FSC), destinato ai comuni delle Regioni a statuto ordinario¹. Il Fondo è alimentato tramite una quota di gettito IMU di spettanza dei comuni, e attraverso dei criteri di riparto viene poi redistribuito tra i comuni stessi in ottica di compensazione delle risorse.

Si è dunque resa necessaria la definizione di nuovi indicatori sui quali stabilire tali quote di riparto. Per questa ragione, con la Legge 5 maggio 2009 n.42 sono stati introdotti e definiti: i Fabbisogni standard e le capacità fiscali.

I Fabbisogni standard (L. n. 42/2009) si costituiscono come una stima del fabbisogno finanziario di ciascun ente, calcolata tramite variabili socioeconomiche, demografiche e morfologiche e quantifica le risorse di cui un ente avrebbe bisogno per fornire servizi pubblici **essenziali**, superando così il criterio della spesa storica.

La capacità fiscale rappresenta invece il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, tenute conto la base imponibile e l'aliquota legale IMU.

È infatti dal confronto tra fabbisogni standard e capacità fiscali che si individua quella quota di risorse che l'ente non è idoneo ad autogenerare e a cui si dovrebbe idealmente sopperire

¹ Sono Regioni non dotate di competenza amministrativa diretta, riconosciuta invece ai Comuni dalla Costituzione. In Italia le Regioni a statuto ordinario sono: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto.

tramite flussi perequativi, al fine di garantire un livello sufficiente di servizi essenziali ai cittadini.

I Fabbisogni standard sono indicatori che rappresentano, dunque, una stima delle necessità finanziarie di un ente locale essenziali per garantire l'erogazione di alcuni servizi definiti fondamentali, individuati dal summenzionato decreto:

- funzioni di amministrazione generale;
- viabilità e il territorio;
- gestione dei rifiuti;
- servizi sociali;
- asili nido;
- polizia locale;
- istruzione pubblica.

Nel calcolo di riparto dei flussi del fondo perequativo viene studiato per ogni comune il differenziale di spesa tra il suo fabbisogno standard totale e la sua capacità fiscale (D.L. n. 78/2015): se questa differenza è positiva si deduce che l'ente non riesce a coprire con le sole risorse proprie le spese necessarie a soddisfare il fabbisogno di servizi del proprio territorio. Il comune riceverà in questo caso risorse dal fondo, in maniera proporzionale a detta differenza.

Ai sensi del decreto legislativo (D.lgs. n. 216/10) l'impianto metodologico di stima e calcolo dei fabbisogni standard è assegnato a Soluzioni per il sistema economico Spa (SOSE), in cooperazione e con il supporto scientifico dell'Istituto per la finanza e l'economia locale, fondazione ANCI (IFEL).

Nello specifico, il metodo di stima utilizzato per il calcolo dei fabbisogni standard è quello del *Regression Cost Base Approach* (RCA)². L'approccio RCA identifica le variabili determinanti per il calcolo del fabbisogno utilizzando una funzione di costo (in forma diretta o ridotta) ed utilizzando per la stima dei pesi la tecnica della regressione lineare multipla. Questo tipo di impostazione si fonda su un modello teorico di produzione dei servizi pubblici basato sull'interazione tra domanda ed offerta tenendo conto, per la stima dei fabbisogni, di una serie di variabili di contesto che rispecchiano caratteristiche demografiche e socioeconomiche della popolazione residente, aspetti morfologici ed economici del territorio di riferimento uniti ad una serie di fattori esogeni. Viene costruito in questo modo un impianto metodologico che, per ogni funzione essenziale, vi collega una serie di indicatori sui quali costruire la stima del fabbisogno standard.

Naturalmente, per il riparto delle risorse, coerentemente con un principio di gradualità che risponde ad esigenze di continuità amministrativa comunale, si è stabilito che il passaggio dall'ex criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni standard avvenisse in maniera progressiva. Per questo motivo, nel 2015, anno in cui ha preso il via la fase attuativa della legge 42/2009, solo il 20% delle risorse del Fondo sono state attribuite a titolo compensativo della differenza tra Fabbisogni standard e capacità fiscali di ciascun comune. La percentuale restante dei trasferimenti invece rispetta il criterio della spesa storica. Nel 2016 la quota redistributiva è poi salita al 30%. Il più recente Decreto Legge 26 ottobre 2019 n. 124, comma 1 art. 57 ha poi disposto che a partire dal 2020 la percentuale di risorse perequative cresca dal 45% (del 2019) al 100% al 2030, con ritmo annuo del 5%³.

² OECD (1981), Dafflon and Mischler (2007), Reschovsky (2007).

³ Lo stesso decreto ha stabilito anche che venga raddoppiata la quota complessiva delle risorse sulle quali la perequazione opera, dal 50% del 2019 al 100% delle capacità fiscali comunali complessive (NOTA ILLUSTRATIVA DELLA DETERMINAZIONE DEL FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE, SOSE).

Al termine di questo periodo di transizione ci si auspica che la componente del Fondo di solidarietà comunale perequabile venga integralmente ripartita sulla base della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali.

2. TOTALE FUNZIONI: CONFRONTO TRA SPESA STORICA E SPESA STANDARD (2017-2018-2019)

Come introdotto in precedenza, entrando nel dettaglio della composizione di spesa per comuni (ed in maniera aggregata per Regioni), avviamo l'analisi a seguire partendo da una panoramica generale sulle voci di spesa relative al totale delle funzioni essenziali per le quindici regioni Italiane a Statuto ordinario. Andremo poi in seguito ad approfondire nel dettaglio le voci di spesa relative ai diversi servizi osservati singolarmente.

La spesa storica annua per il totale delle funzioni, ricordiamo, si compone come somma della spesa effettivamente sostenuta in un anno dagli enti per il finanziamento delle sei funzioni identificate come essenziali ex D.Lgs. 216/10: Amministrazione; Polizia locale; Istruzione; Viabilità e territorio; Rifiuti; Sociale e Nido⁴. Essa è calcolata sulla base delle informazioni raccolte attraverso i questionari SOSE somministrati a ciascun comune⁵.

La voce di spesa standard totale, diversamente, risulta dall'aggregazione dei coefficienti di riparto calcolati tramite i Fabbisogni standard di ciascuna delle funzioni e moltiplicati all'ammontare della spesa storica totale, seguendo la procedura prevista dalla Commissione Tecnica Fabbisogni Standard (CTFS)⁶. Dal confronto tra le due voci di spesa si possono cogliere una serie di informazioni circa la gestione più o meno efficiente delle risorse comunali.

La base dati utilizzata per questo Report (Fonte: Opencivitas, SOSE) contiene dati su entrambe le voci di spesa e su indicatori e variabili di calcolo per la stima dei fabbisogni standard, e ricostruisce un arco temporale di tre anni: 2017, 2018, 2019.

Il primo aspetto che si può immediatamente osservare e che costituisce un primo passo nell'analisi della composizione finanziaria pubblica è, infatti, la differenza tra l'entità della spesa storica e della spesa standard a livello regionale, osservata nei tre anni oggetto di ricerca.

Quando questa differenza è positiva si deduce che l'Ente ha sostenuto in quell'anno una spesa storica superiore al proprio fabbisogno standard di servizi. Viceversa, quando questa è negativa, l'Amministrazione ha sostenuto, teoricamente, una spesa non sufficiente a garantire al cittadino un livello di servizi adeguato.

Va specificato, tuttavia, che in queste voci di spesa non è inclusa una variabile che attesti in maniera effettiva il livello di servizi erogato. Per questa ragione, entrambe le situazioni di scostamento evidente dal livello standard potrebbero costituire modalità non efficienti di gestione dei fondi pubblici e, per un giudizio più accurato, andrebbe considerata in maniera concreta la situazione singola di ciascun comune e ciascuna regione.

Una differenza positiva, infatti, può essere sintomo sia di un livello di servizi erogato ben sopra il livello di sufficienza, sia di un eccessivo dispendio di risorse dato da una bassa efficienza nella gestione economica. Allo stesso modo, una differenza negativa può derivare da un ottimo livello di efficienza economica, così come da una carenza di risorse necessarie ad aumentare la propria spesa ed il proprio livello di servizi.

⁴ Di queste, come da introduzione, saranno oggetto di analisi solo quattro: Istruzione; Viabilità e territorio; Rifiuti; Sociale e Nido

⁵ Il questionario unico SOSE (D.Lgs. 216/2010) viene somministrato annualmente ai comuni al fine di acquisire informazioni circa la spesa sostenuta dagli enti per lo svolgimento delle funzioni fondamentali in quell'annualità.

⁶ Non equivale quindi, come nel caso della spesa storica, alla semplice somma delle diverse voci di spesa standard calcolate per le sei funzioni.

Confrontare queste voci risulta in ogni caso utile per mettere in luce situazioni critiche e lievi anomalie nella gestione finanziaria degli enti come primo punto di partenza per studiare differenze territoriali nella composizione della spesa pubblica.

In linea di massima, infatti, laddove la differenza sia significativamente negativa, dunque la spesa storica sia notevolmente minore della spesa standard, è lecito pensare che il livello dei servizi fruiti attraverso tale ammontare sia ben al di sotto di quanto necessario, ovvero ben inferiore al livello standard. Allo stesso modo, quando la differenza è superiore allo zero, dunque la spesa storica è maggiore del livello di spesa standard stimato per assicurare un livello di servizi sufficiente, si può ritenere possibile un efficientamento della spesa ed eventuali tagli ai costi, laddove possibile e con le dovute differenze, conducendo delle analisi più approfondite.

Partiamo osservando nella Tavola 2.1 la spesa storica media pro capite per regione per gli anni di osservazione, calcolata per il totale dei servizi. Questo ci offrirà una prima generale panoramica sull'entità della spesa pubblica e indirettamente sul livello dei servizi erogati sul territorio nazionale.

TAVOLA 2.1 - SPESA MEDIA REGIONALE PRO CAPITE PER TOTALE FUNZIONI

Regione	Spesa media Pro Capite in Euro (2017-2018-2019)
Abruzzo	651 €
Basilicata	615 €
Calabria	587 €
Campania	582 €
Emilia-Romagna	748 €
Lazio	825 €
Liguria	865 €
Lombardia	642 €
Marche	714 €
Molise	572 €
Piemonte	660 €
Puglia	568 €
Toscana	754 €
Umbria	662 €
Veneto	589 €
Totale nazionale	669 €

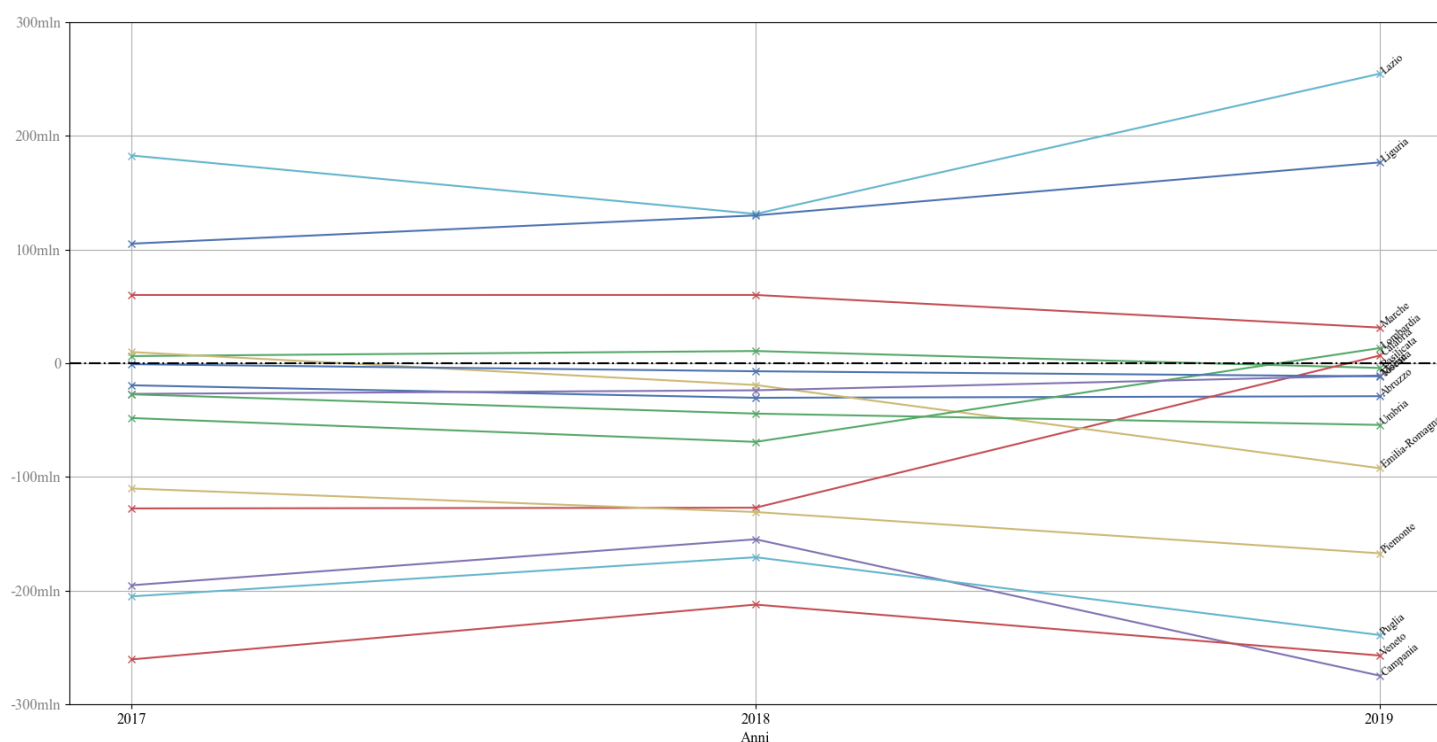
A livello nazionale, dunque, in media le Amministrazioni supportano una spesa pubblica pro capite per i sei servizi essenziali di circa 669€.

Le tre regioni con più alta spesa per abitante sono, dunque, **Liguria** (865€), **Lazio** (825€) e **Toscana** (754€). La Liguria, in maniera particolare, ha una spesa media pro capite di quasi 200€ superiore alla media. Contrariamente, **Campania** (582€), **Molise** (572€) e **Puglia** (568€), sono le regioni con spesa storica pro capite più bassa.

È necessario, tuttavia, ricordare che la sola spesa storica non a confronto con il fabbisogno standard regionale dice ben poco, poiché non tiene conto di una serie di elementi sociodemografici che influiscono naturalmente sull'entità di determinati servizi (età media, dimensione geografica della regione, numero di cittadini diversamente abili etc.).

Nel grafico a seguire (Figura 1.1) è possibile osservare l'evoluzione per Regione della differenza in centinaia di milioni di Euro tra, rispettivamente, spesa storica e spesa standard totale calcolata sui tre anni.

**FIGURA 2.1 - TOTALE FUNZIONI: DIFFERENZA IN EURO TRA SPESA STORICA E SPESA STANDARD.
CENTINAIA DI MLN DI EURO. 2017/2019**



I punti che si collocano al di sopra della linea tratteggiata dello zero, in figura, mostrano una differenza tra spesa storica e spesa standard positiva. Caso opposto per tutti i punti al di sotto dello zero.

Ciò che si nota è sicuramente una forte concentrazione in prossimità dello zero: **Marche, Lombardia, Basilicata, Molise, Toscana, Abruzzo, Umbria** ed **Emilia-Romagna** hanno mantenuto per tutti i tre anni di osservazione uno scostamento non superiore a cento Milioni (sia in positivo che in negativo). Una situazione tutto sommato positiva, indice di una spesa per servizi vicina a quanto stimato necessario per un livello adeguato di servizi e che costituisce un buon punto di partenza per interventi di ulteriore efficientamento.

Interessante il caso della **Calabria** che per due anni, tra 2017 e 2018, ha presentato una differenza negativa di oltre -100Mln di Euro. Differenza che nel 2019 si è poi notevolmente ridotta assestandosi quasi in prossimità dello zero. Un caso positivo di federalismo fiscale che ha permesso ad una regione che sembrava non raggiungere un livello sufficiente di spesa di aumentare il proprio livello di servizi.

Le regioni con maggiore differenza positiva, dunque con un livello di spesa nettamente superiore rispetto al proprio fabbisogno standard sono **Liguria** e **Lazio**. Quest'ultima, in particolare, nel 2019 ha sfiorato una differenza positiva di quasi +300Mln di Euro, la maggiore registrata sul territorio nei tre anni.

Caso opposto quello di **Piemonte, Puglia, Veneto** e **Campania**. Per queste regioni si registra un'alta differenza negativa, superiore a -100Mln di Euro. Per Puglia, Veneto e Campania in modo particolare, nel 2019, questa quantità ha raggiunto oltre i -200Mln di Euro.

Spostiamo ora il focus sulla composizione di tale spesa. La spesa storica annuale è composta, come sappiamo, dalla somma delle singole spese sostenute in quell'anno per i diversi servizi ritenuti essenziali (ex L. 42/2009). Riducendo l'osservazione alle sole quattro funzioni di

Istruzione, Rifiuti, Viabilità e Territorio e Sociale e Nido, è possibile evidenziare il peso che ognuna di queste ha avuto in media sulla spesa totale di ciascuna Regione nei tre anni di osservazione.

Per questo confronto è stato stimato un *indice di incidenza*⁷ per ogni funzione *f* e ogni regione *r*, così calcolato:

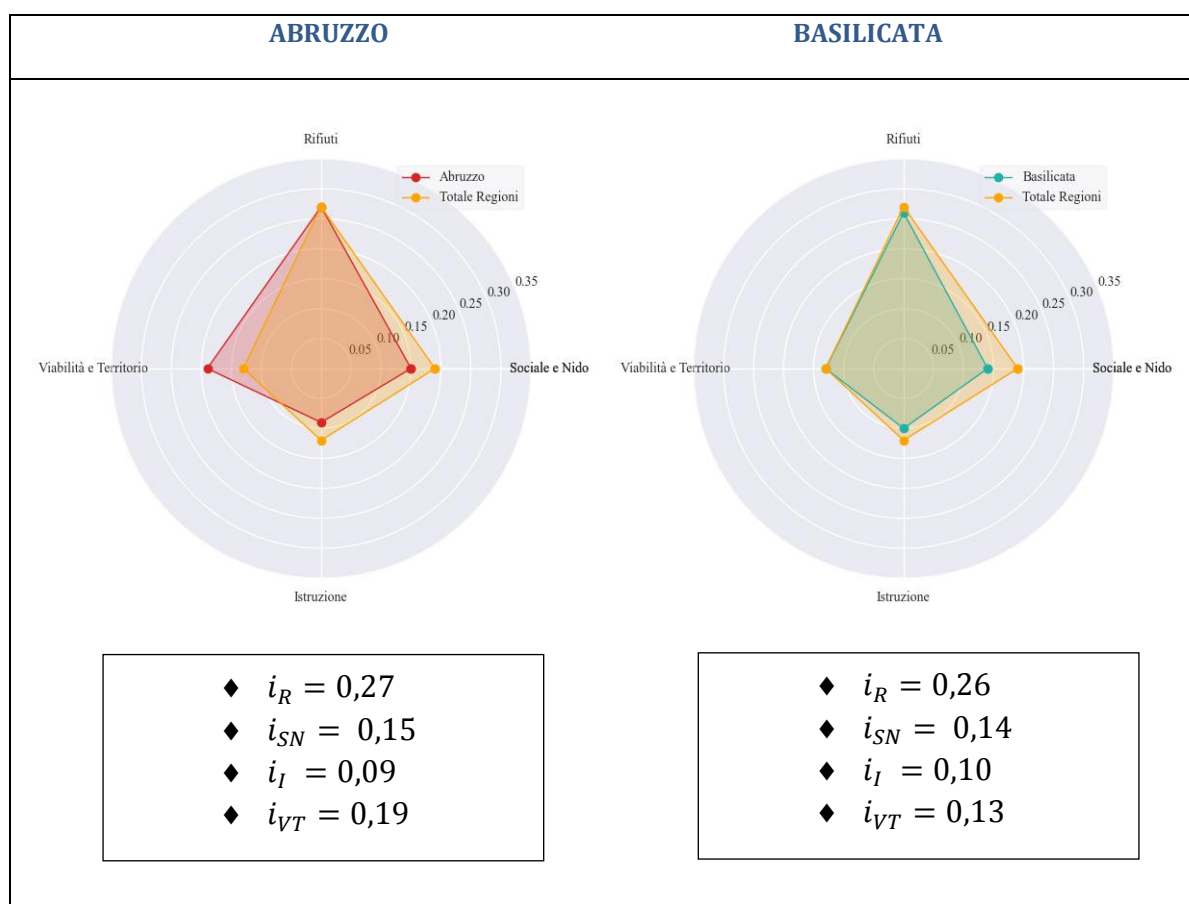
$$i_{f,r} = \frac{\bar{x}_{f,r}}{\bar{X}_{F,r}}$$

Dove:

- $\bar{x}_{f,r}$ è la spesa storica media per funzione, calcolata per ciascuna regione, sui tre anni;
- $\bar{X}_{F,r}$ è spesa storica media per il totale delle funzioni, calcolata per ciascuna regione, sui tre anni.

La spesa è dunque così ripartita per le quindici regioni a statuto ordinario, a confronto con la media nazionale:

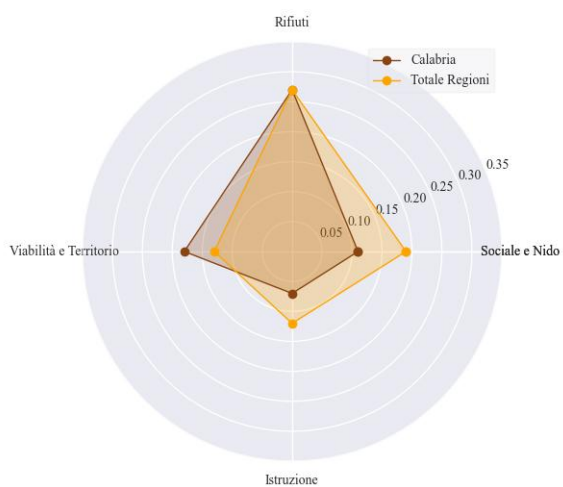
FIGURA 2.2 – RADAR CHART DELL'INCIDENZA DI SPESA DEI SERVIZI SULLA SPESA TOTALE PER REGIONE



⁷ Un indice relativo a somma 1.

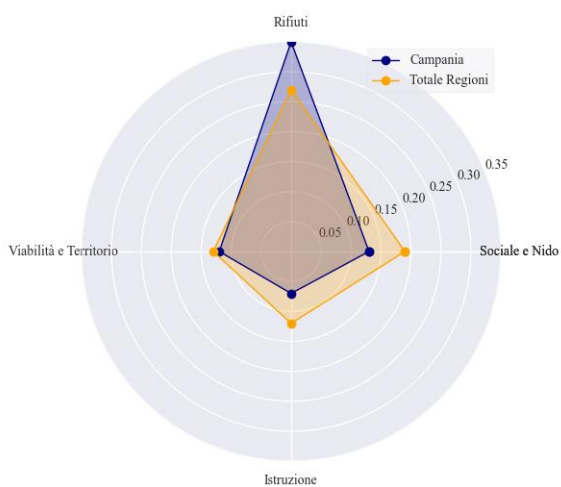
NB: A seguire la somma degli indicatori mostrati in figura non sarà uguale a 1 poiché sono state escluse dalla rappresentazione, ma non dal calcolo, le due funzioni di Amministrazione e Polizia Locale.

CALABRIA



- ◆ $i_R = 0,27$
- ◆ $i_{SN} = 0,11$
- ◆ $i_I = 0,07$
- ◆ $i_{VT} = 0,18$

CAMPANIA



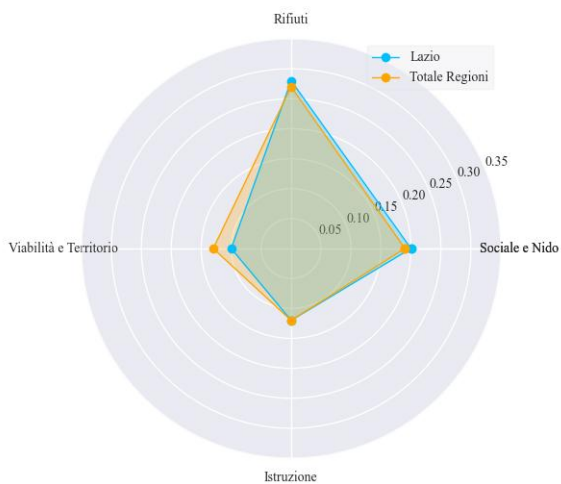
- ◆ $i_R = 0,35$
- ◆ $i_{SN} = 0,13$
- ◆ $i_I = 0,07$
- ◆ $i_{VT} = 0,12$

EMILIA-ROMAGNA



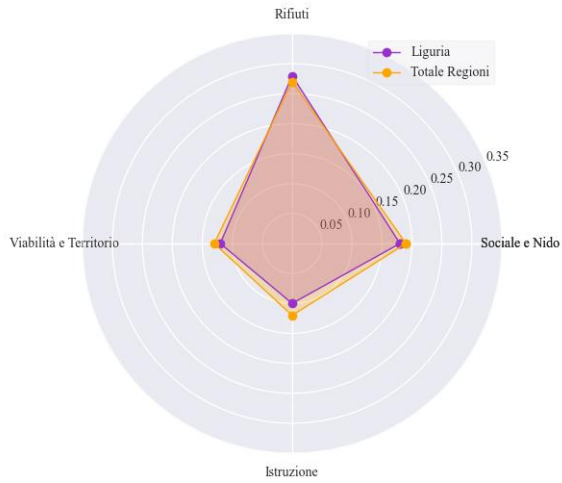
- ◆ $i_R = 0,25$
- ◆ $i_{SN} = 0,22$
- ◆ $i_I = 0,16$
- ◆ $i_{VT} = 0,12$

LAZIO



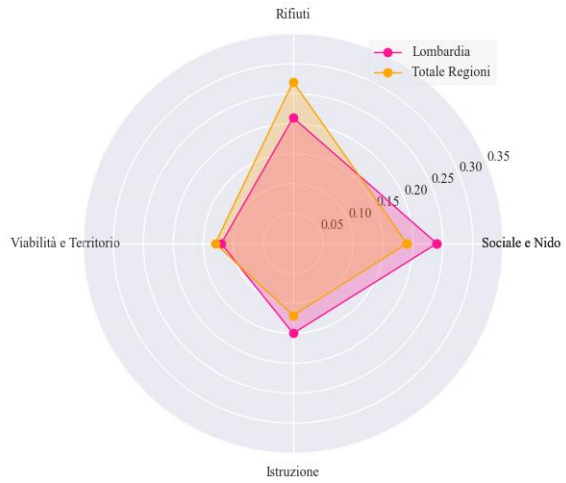
- ◆ $i_R = 0,28$
- ◆ $i_{SN} = 0,20$
- ◆ $i_I = 0,12$
- ◆ $i_{VT} = 0,10$

LIGURIA



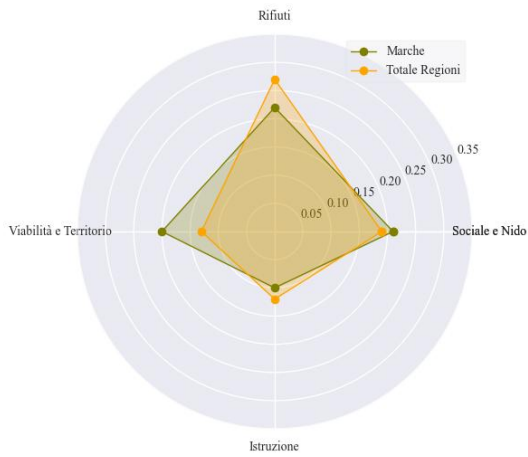
- ◆ $i_R = 0,28$
- ◆ $i_{SN} = 0,18$
- ◆ $i_I = 0,10$
- ◆ $i_{VT} = 0,12$

LOMBARDIA



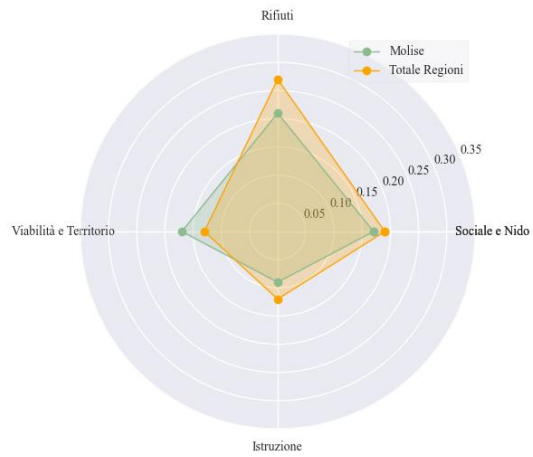
- ◆ $i_R = 0,21$
- ◆ $i_{SN} = 0,24$
- ◆ $i_I = 0,15$
- ◆ $i_{VT} = 0,12$

MARCHE



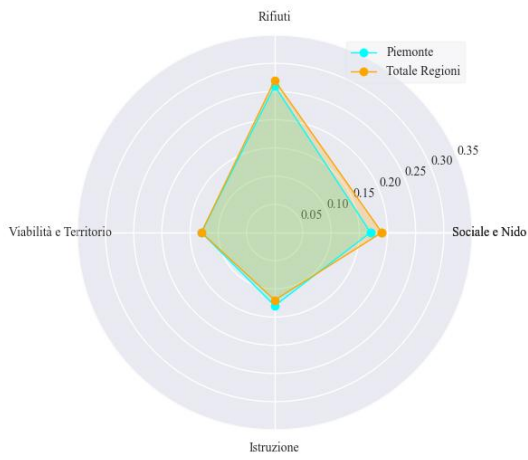
- ◆ $i_R = 0,22$
- ◆ $i_{SN} = 0,21$
- ◆ $i_I = 0,10$
- ◆ $i_{VT} = 0,20$

MOLISE



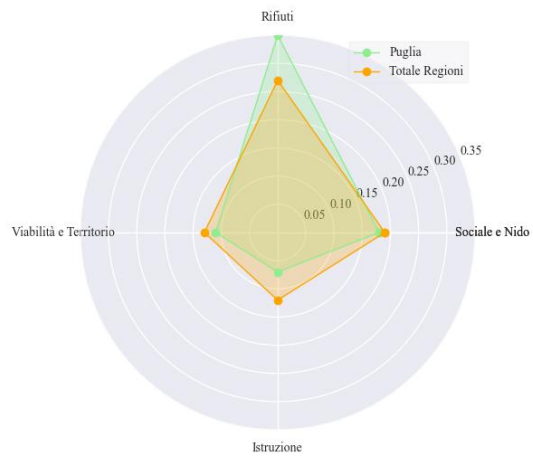
- ◆ $i_R = 0,21$
- ◆ $i_{SN} = 0,17$
- ◆ $i_I = 0,09$
- ◆ $i_{VT} = 0,17$

PIEMONTE



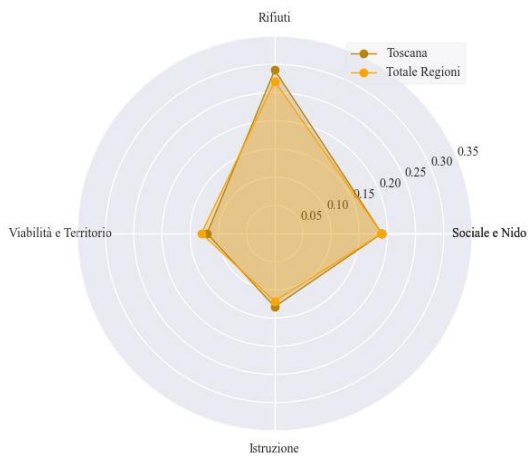
- ◆ $i_R = 0,26$
- ◆ $i_{SN} = 0,7$
- ◆ $i_I = 0,13$
- ◆ $i_{VT} = 0,13$

PUGLIA



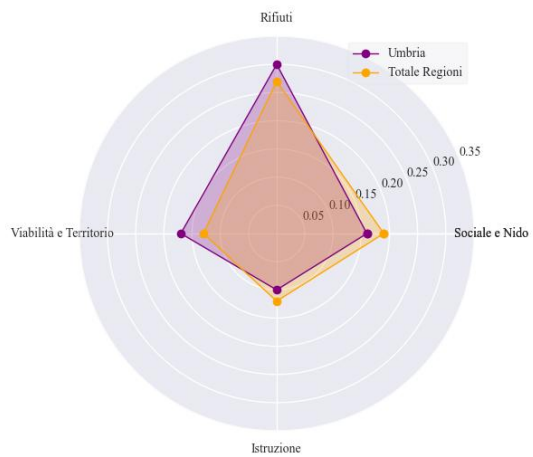
- ◆ $i_R = 0,35$
- ◆ $i_{SN} = 0,18$
- ◆ $i_I = 0,07$
- ◆ $i_{VT} = 0,11$

TOSCANA



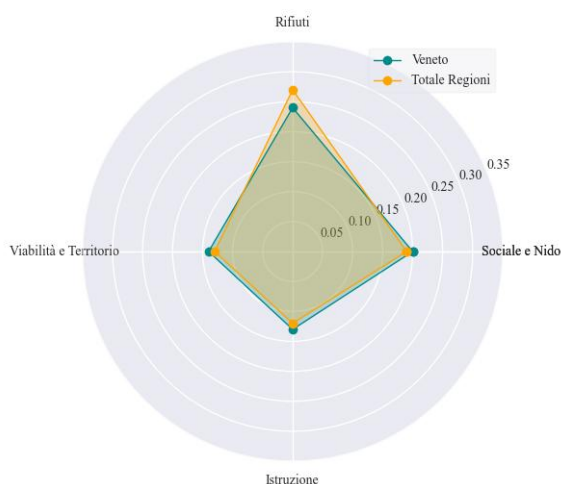
- ◆ $i_R = 0,29$
- ◆ $i_{SN} = 0,19$
- ◆ $i_I = 0,13$
- ◆ $i_{VT} = 0,12$

UMBRIA



- ◆ $i_R = 0,30$
- ◆ $i_{SN} = 0,16$
- ◆ $i_I = 0,10$
- ◆ $i_{VT} = 0,17$

VENETO



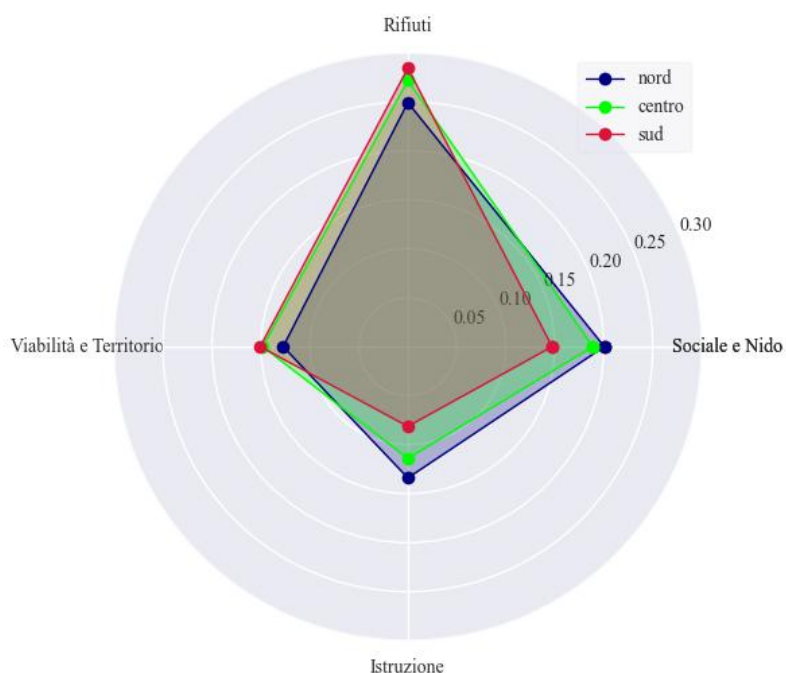
- ◆ $i_R = 0,24$
- ◆ $i_{SN} = 0,20$
- ◆ $i_I = 0,13$
- ◆ $i_{VT} = 0,14$

Ciascuna regione presenta la propria propensione. Alcune regioni, come Toscana, Liguria e Piemonte, hanno propensioni di spesa abbastanza in linea con la media nazionale. Altre presentano situazioni più singolari.

Le regioni che spendono proporzionalmente di più nei servizi legati ai Rifiuti sono **Puglia** e **Campania** (per entrambe costituiscono il 35% della loro spesa totale), seguiti subito dopo dall'**Umbria** (30%), con una media nazionale di circa il 27%. Per quanto riguarda i servizi legati al Sociale, la regione che vi investe maggiormente è la **Lombardia** (24%), seguita da **Emilia-Romagna** (22%) e **Marche** (21%), che si collocano al di sopra della media nazionale del 19%. Nell'Istruzione spendono di più le tre regioni del nord: **Emilia-Romagna** (16%), **Lombardia** (15%) e **Piemonte** (13%); la media italiana per questo servizio è invece del 12%. È delle **Marche**, infine, il primato di propensione per i servizi legati a Viabilità e Territorio (20%), subito dopo si collocano **Abruzzo** (19%) e **Calabria** (18%), fortemente superiori alla media nazionale del 13%.

Più in generale, volendo osservare la situazione per divisioni territoriali (Fig. 2.3), si notano subito delle differenze nella composizione di spesa tra Regioni del nord, del centro e del sud: le prime, come si nota, in media investono maggiormente in Istruzione e Servizi Sociali. Le regioni del sud, al contrario, tendono a spendere soprattutto in Rifiuti e in servizi per la Viabilità.

FIGURA 2.3 – RADAR CHART DELL'INCIDENZA DI SPESA DEI SERVIZI SULLA SPESA TOTALE PER DIVISIONE TERRITORIALE



La **Campania**, in particolare, ha potuto sostenere una *spesa media pro capite* per il totale delle funzioni fondamentali (Tavola 2.1) di 582€ nel triennio di osservazione 2017/2019, ben al di sotto della media nazionale di 669€. Rientra in effetti tra le tre regioni italiane con spesa più bassa (insieme ad altre regioni del sud).

Guardando alla *differenza tra spesa storica e spesa standard* (Figura 2.1), nel 2019 ha raggiunto la differenza negativa più alta sul territorio: oltre i -250.000.000€. In generale, rientra tra le tre regioni con differenza negativa maggiore per tutti i tre anni.

Infine, in termini di *composizione di spesa* (Figura 2.2), delle quattro funzioni fondamentali analizzate, la Campania tende a spendere maggiormente in Rifiuti (circa il 35% della spesa per il totale delle sei funzioni), ben oltre la media nazionale. Insieme alla Puglia, è la regione che spende di più in rifiuti. Per Viabilità e Territorio (12% della spesa) è invece abbastanza in linea con la media nazionale. In servizi appartenenti alle sfere del Sociale e Nido ed Istruzione, infine, la Campania ha sostenuto un livello di investimento in proporzione alle risorse molto più basso rispetto alla tendenza generale del territorio.

3. FUNZIONE ISTRUZIONE

Passiamo a focalizzarci in maniera più approfondita sul primo dei sei servizi essenziali: l'Istruzione. Nella Figura 3.1, vediamo rappresentata per regione la differenza in Euro per abitante tra spesa storica regionale relativa all'istruzione e spesa standard, relative all'anno 2019.

Questo ci darà una misura di quanto ciascuna regione abbia speso in meno (differenza negativa) o in più (differenza positiva) per i servizi relativi all'istruzione rispetto al proprio fabbisogno, e ci restituirà una prima stima di quelle regioni che necessiterebbero, nei prossimi anni, di risorse ulteriori per integrare i propri servizi, e quali invece, al contrario, potrebbero rendere più efficiente la propria spesa.

FIGURA 3.1 - DIFFERENZA MEDIA IN EURO PRO CAPITE TRA SPESA STORICA E STANDARD PER LA FUNZIONE ISTRUZIONE

Funzione Istruzione:
Differenza in Euro pro capite tra Spesa storica e Spesa standard
(2019)

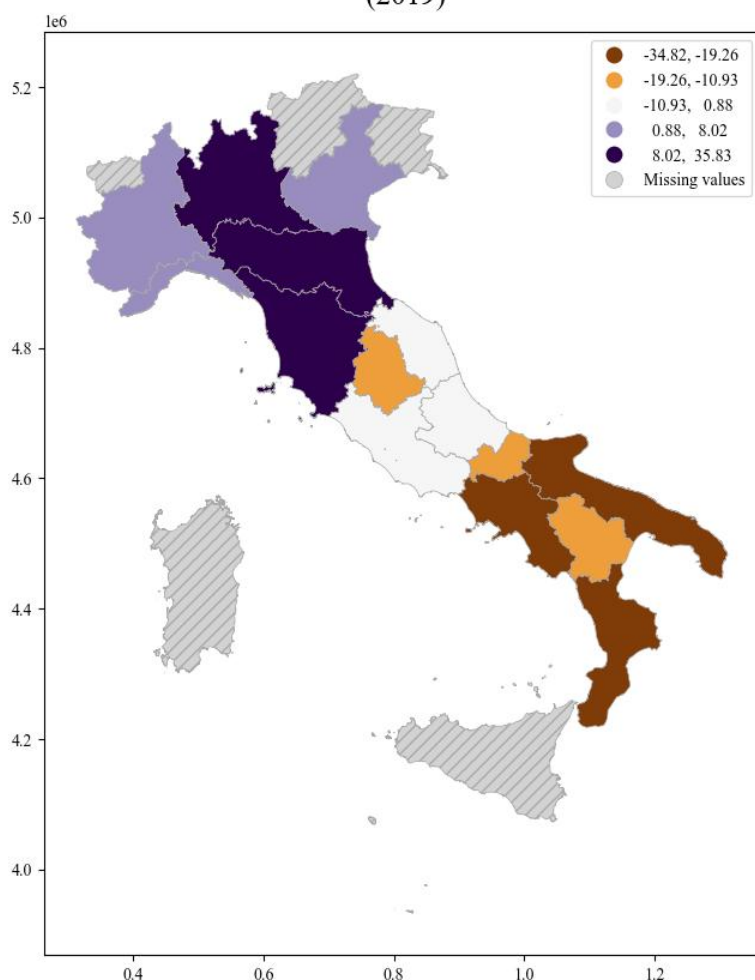


TAVOLA 3.1 - DIFFERENZA SSTO-SSTA REGIONALE PRO CAPITE PER ISTRUZIONE (2019)

Regione	Differenza Pro Capite in Euro (2019)
Calabria	-35 €
Campania	-31 €
Puglia	-24 €
Basilicata	-18 €
Molise	-15 €
Umbria	-12 €
Abruzzo	-10 €
Lazio	1 €
Marche	1 €
Veneto	1 €
Piemonte	3 €
Liguria	7 €
Lombardia	13 €
Toscana	14 €
Emilia-Romagna	36 €
Media nazionale	-5 €

Nella Tavola 3.1 sono elencate, in ordine crescente, le voci di spesa relative alle regioni. **Calabria, Campania e Puglia** sono, in ordine, le tre regioni con differenziale pro capite

negativo più alto. Nel caso della **Calabria**, ad esempio, ciò che notiamo è che nel 2019 la regione abbia sostenuto una spesa pro capite per l'Istruzione di 35€ più bassa del suo fabbisogno.

Caso opposto quello di **Emilia-Romagna, Toscana e Lombardia**, che registrano differenziale positivo più alto. L' **Emilia-Romagna**, in particolare, ha raggiunto nel 2019 una spesa per cittadino di 36€ in più rispetto al bisogno standard stimato.

La **Campania**, che si colloca come penultima in ordine decrescente, ha speso in media per abitante circa 31€ in meno rispetto al livello standard stimato per le sue necessità. La media nazionale, notiamo in ogni caso essere negativa, di circa 5€ pro capite in meno.

Per la stima dei fabbisogni standard regionali vengono utilizzati una serie di variabili ed indicatori sociodemografici ed economici. Analizziamo di seguito alcuni di questi, specialmente in relazione alla situazione della Campania:

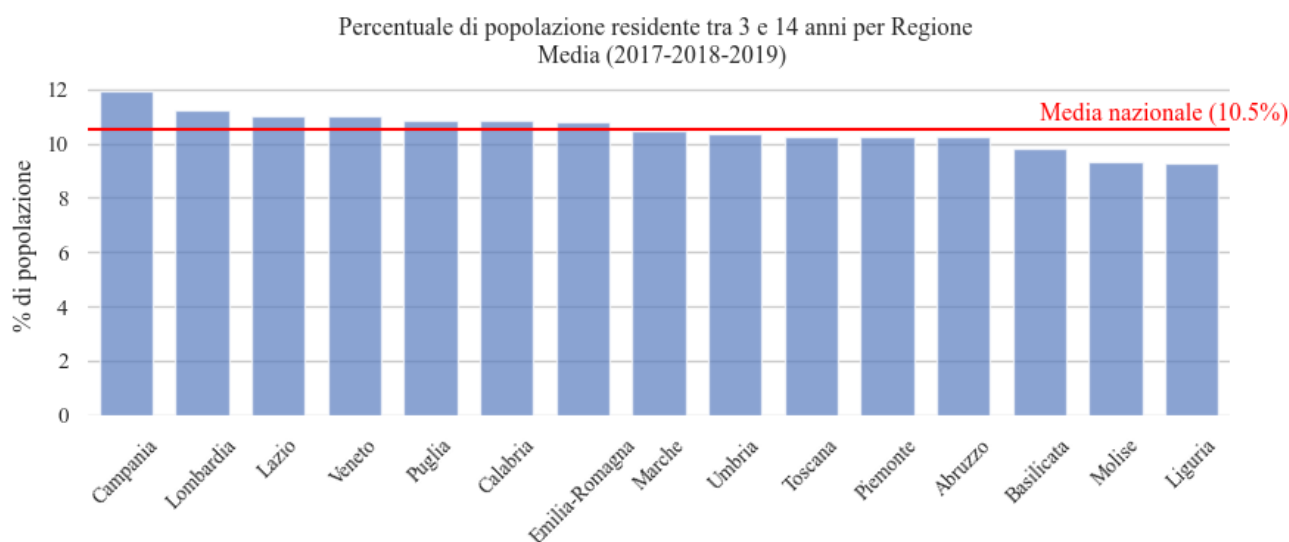
3.1 POPOLAZIONE RESIDENTE TRA 3 E 14 ANNI - % DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE

Il primo indicatore che osserviamo è la percentuale di cittadini residenti compresi tra i 3 e 14 anni di età, calcolati sull'intera popolazione regionale.

Questo perché i cittadini di quell'età rappresentano il target a cui è destinata la sfera di servizi pubblici che rientrano nella funzione Istruzione.

Analizzare questo indicatore ci restituirà, dunque, una prima misura dei bisogni regionali in termini di servizi: una regione con una percentuale maggiore di cittadini compresi in questa fascia d'età scolastica avrà, naturalmente, un bisogno di spesa maggiore per questo tipo di servizi rispetto ad altre.

FIGURA 3.2 - POPOLAZIONE RESIDENTE TRA 3 E 14 ANNI: % DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE.



In Figura 3.2 vengono mostrate, in ordine decrescente, le percentuali dei cittadini che appartengono a questa fascia d'età. Le percentuali rappresentate sono, in particolare, le percentuali medie osservate per il triennio 2017/2019.

La regione italiana con la percentuale media sui tre anni più alta è la **Campania**, con una percentuale di residenti tra i 3 e 14 anni del 12%, superiore di un punto e mezzo percentuale

rispetto alla media nazionale del 10,5%. Questo rende lei, e subito dopo **Lombardia**, **Lazio** e **Veneto**, le regioni italiane con maggiore fabbisogno di spesa in servizi per l'istruzione.

3.2 ALUNNI SCUOLA PRIVATA - % SULLA POPOLAZIONE TRA 3 E 14 ANNI

Un altro indicatore utilizzato per calcolare il fabbisogno standard regionale è la percentuale di alunni iscritti a scuole private o paritarie, calcolati sulla popolazione in età scolastica.

Verifichiamo se ci sono significative differenze nella composizione media sui tre anni di questo secondo indicatore tra **Campania** ed **Emilia-Romagna**. Le due regioni si collocano infatti come diametralmente opposte per spesa pro-capite: la prima ha un differenziale di spesa negativo che risulta essere il secondo più basso registrato (-31 €); la seconda, scelta in quanto esempio opposto, ha invece spesa pro capite molto alta, con un differenziale positivo che risulta essere il più alto sul territorio nazionale (36 €).

FIGURA 3.3 – ALUNNI SCUOLE PRIVATE - % SULLA POPOLAZIONE TRA 3 E 14 ANNI



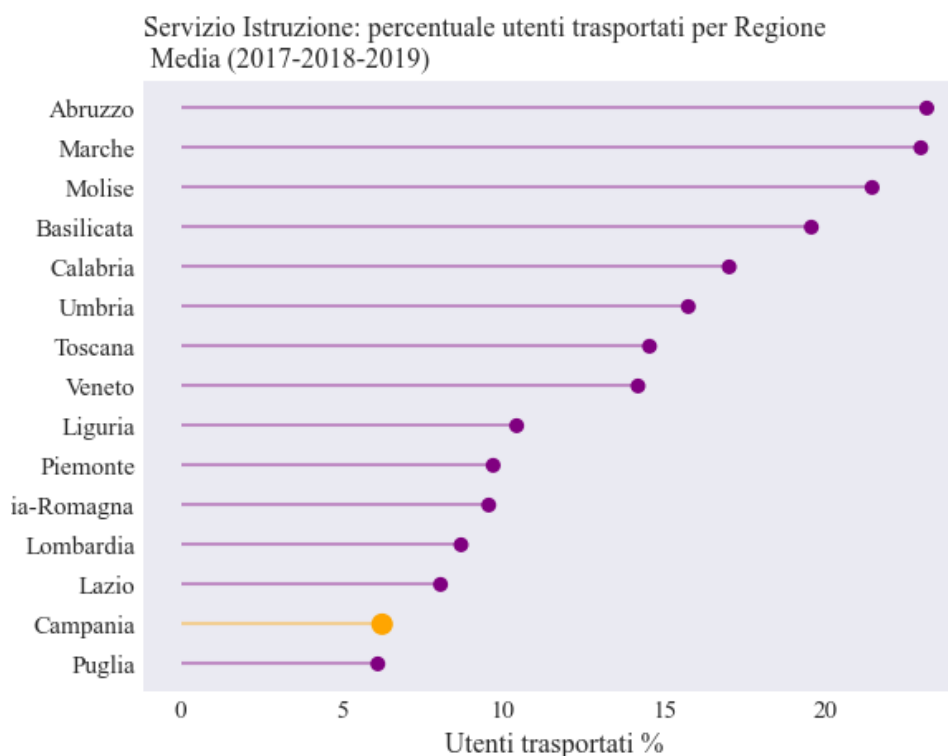
L'**Emilia-Romagna** (10,7%) ha una percentuale di alunni iscritti a scuole private di quasi il doppio rispetto alla **Campania** (5,5%). Questo si converte, in termini di differenziale di spesa, in una tendenza che sembra essere frutto di due distinti fenomeni.

In primis, risulta confermare i progressivi aumenti dei finanziamenti statali a scuole private e paritarie degli ultimi anni, previsti in origine dalla legge 62/2000. Nel 2012, infatti, il contributo statale per scuole private e paritarie è stato di 286 milioni, nel 2017 è poi quasi raddoppiato, salendo a 500 milioni (La Repubblica, 2022).

In secondo luogo, intuitivamente, una percentuale maggiore di alunni iscritti a scuole non pubbliche rende l'esborso di risorse in capo a queste ultime e agli enti pubblici che le finanziano direttamente, più basso.

3.3 UTENTI TRASPORTATI SERVIZIO ISTRUZIONE - % SULLA POPOLAZIONE TRA 3 E 14 ANNI

FIGURA 3.4 - UTENTI TRASPORTATI SERVIZIO ISTRUZIONE - % SULLA POPOLAZIONE TRA 3 E 14 ANNI



Nella Figura 3.4 vediamo rappresentate in ordine decrescente le Regioni italiane per percentuale di utenti tra i 3 e 14 anni che usufruiscono del servizio pubblico di trasporti per l'istruzione. La **Campania**, tra queste, risulta essere la penultima, con una percentuale media di utenti del 6% (la media nazionale è del 14%).

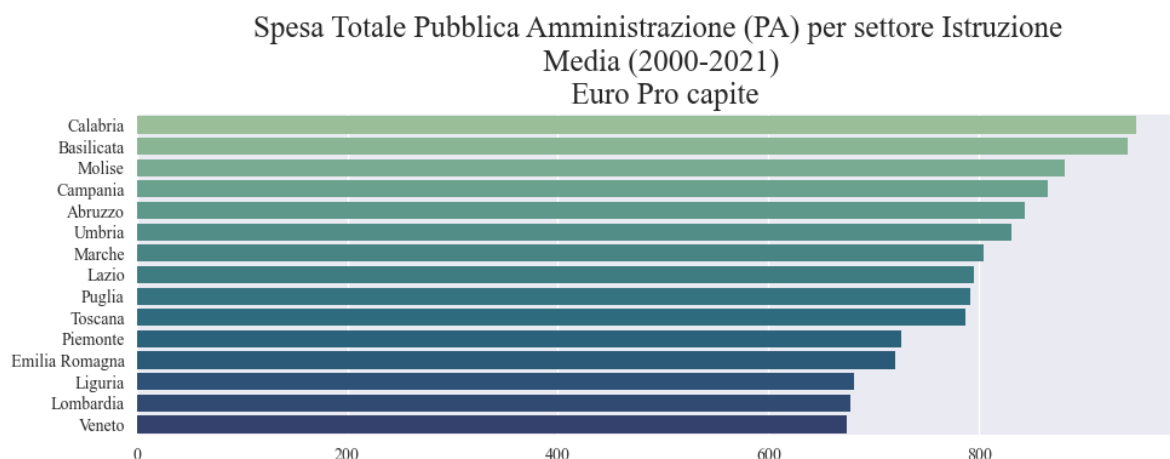
Il *trasporto scolastico*, insieme al *servizio mensa* e al *sostegno alunni con bisogni speciali* risulta uno dei servizi fondamentali che gli enti pubblici sono tenuti a finanziare in ambito di Istruzione. In Campania, la percentuale media di utenti tra i 3 e 14 anni che hanno potuto usufruire dei servizi relativi alle mense scolastiche per il triennio 2017/2019 è dell'11%, in confronto ad una media nazionale del 23%. In merito alla percentuale alunni con sostegno non è invece possibile condurre ulteriori analisi poiché sono dati sensibili oscurati per motivi di privacy.

Alla luce di ciò, la Campania si rivela essere una delle regioni italiane con maggiore densità di abitanti in età scolastica, collocandosi dunque, nel quadro nazionale, come una regione ad alto bisogno per quanto riguarda i servizi legati all'Istruzione. Ciononostante, risulta essere una delle regioni a spesa pro capite più bassa, con percentuali di servizi fondamentali relativi all'Istruzione relativamente bassi. È auspicabile per la regione, dunque, un aumento delle risorse statali destinate a questo ambito di servizi pubblici al cittadino.

3.4 CONFRONTO BANCA DATI CPT

Osservando la banca dati Open CPT è possibile arricchire il punto di vista sulla spesa pubblica relativa al settore Istruzione, con i dati che emergono dai conti pubblici territoriali.

FIGURA 3.5 – SPESA MEDIA PRO CAPITE SOSTENUTA DALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER IL SETTORE ISTRUZIONE. FONTE: BILANCI PUBBLICI CPT (DATABASE: SP_PA_SE_CETOT)



In Figura 3.5 è rappresentata la spesa media annua pro capite, calcolata per gli anni 2000-2021, sostenuta dalle Pubbliche Amministrazioni⁸ ed investita nel settore dell'Istruzione.

Osservando questi valori di spesa delle amministrazioni pubbliche centrali, regionali e locali, espressi in Euro pro capite, possiamo confrontare tra loro gli investimenti regionali ed avere un quadro di insieme più accurato sulle regioni che spendono maggiormente in servizi per l'Istruzione, e quelli che al contrario, spendono meno.

Calabria, Basilicata e Molise risultano, in quest'ottica, le regioni a spesa pro capite maggiore. Un risultato differente rispetto a quanto emerge guardando alle spese sostenute dai comuni ed analizzate fino ad ora. Va tenuto conto, naturalmente, che questa banca dati copre un orizzonte temporale molto più ampio (più di dieci anni, dal 2000 fino al 2021) ed analizza il contributo di molti più enti pubblici rispetto ai soli comuni.

⁸ Rientrano in questa categoria: Amministrazioni centrali (come Ministeri e Presidenza del consiglio, Agenzie ecc.), Amministrazioni locali (Enti territoriali, Istituti di diritto pubblico, Unioni di enti locali ecc.) ed Amministrazioni regionali (Agenzie regionali, consorzi e simili).

4. FUNZIONE RIFIUTI

Proseguiamo l'analisi spostando il focus sulla funzione Rifiuti. Come visto in precedenza (Figura 2.2) è la sfera di servizi nella quale, in proporzione, la Campania investe la maggior parte della propria spesa pubblica.

Vediamo di seguito, nella Figura 4.1, la differenza in Euro per abitante tra spesa storica e spesa standard sostenute nel 2019 dalle regioni italiane e relative al servizio Rifiuti.

FIGURA 4.1 - DIFFERENZA MEDIA IN EURO PRO CAPITE TRA SPESA STORICA E STANDARD PER LA FUNZIONE RIFIUTI

Funzione Rifiuti:
Differenza in Euro pro capite tra Spesa storica e Spesa standard
(2019)

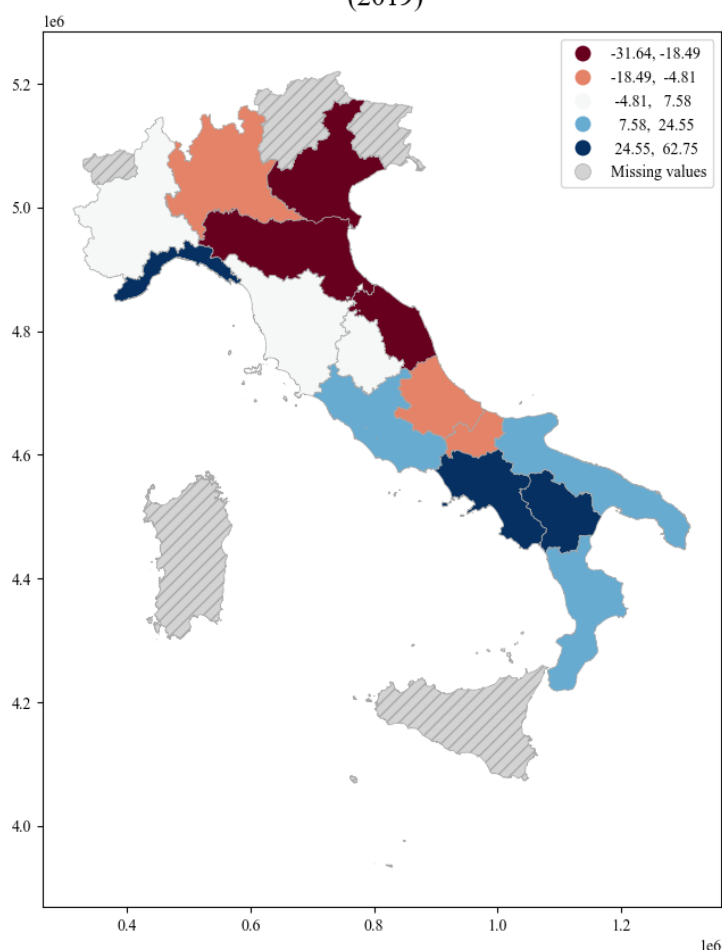


TAVOLA 4.1 - DIFFERENZA SSTO-SSTA REGIONALE PRO CAPITE PER RIFIUTI (2019)

Regione	Differenza spesa Pro Capite in Euro (2019)
Emilia-Romagna	-32 €
Marche	-26 €
Veneto	-23 €
Molise	-17 €
Lombardia	-15 €
Abruzzo	-5 €
Toscana	-5 €
Piemonte	2 €
Umbria	6 €
Calabria	10 €
Lazio	13 €
Puglia	24 €
Campania	26 €
Basilicata	45 €
Liguria	63 €
Media nazionale	4 €

Sono, in ordine, **Liguria** (63€), **Basilicata** (45€) e **Campania** (26€) le regioni con differenziale positivo più alto registrato nel 2019. Caso opposto per **Emilia-Romagna** (-32€), **Marche** (-26€) e **Veneto** (-23€), che hanno la maggiore differenza negativa osservata per quell'anno sul territorio nazionale.

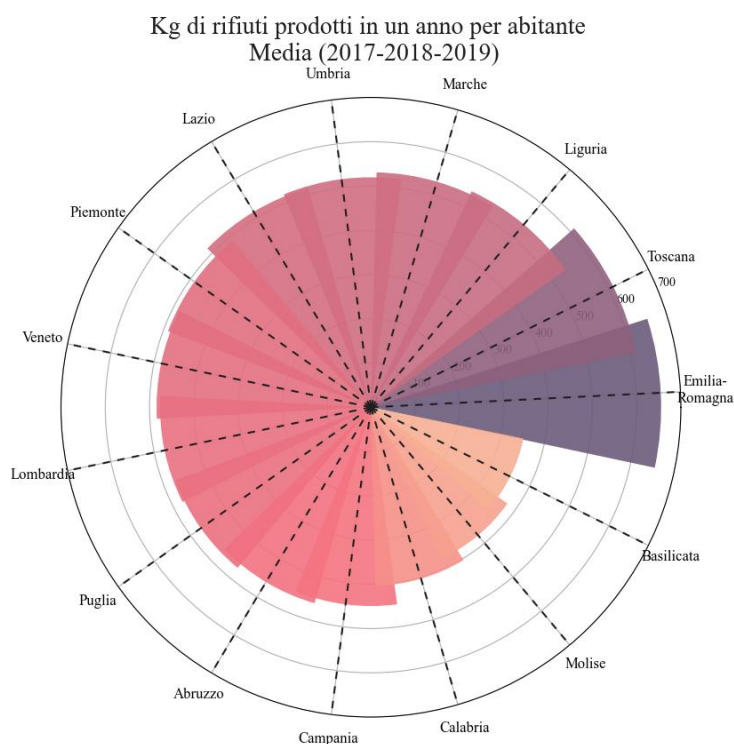
Si può intuitivamente osservare, così come confermato dalla Figura 2.3, che sono le regioni del sud Italia ad avere il primato di spesa per questa categoria di servizi. Presentano infatti differenziale pro capite positivo in linea generale più alto rispetto a quello delle regioni del nord. La media nazionale è in ogni caso positiva, di una differenza per abitante tra spesa sostenuta e fabbisogno standard pari a 4€.

Procediamo di seguito ad analizzare alcuni indicatori utilizzati per stimare il fabbisogno standard regionale. Otterremo così una immagine più chiara del fabbisogno di questo tipo di servizi per le regioni italiane e, più nel dettaglio, per la Campania.

4.1 TONNELLATE RIFIUTI PRODOTTI - KG PER ABITANTE

Il primo di questi indicatori è relativo alla quantità di rifiuti prodotti in ciascuna regione per abitante.

FIGURA 4.2 - FUNZIONE RIFIUTI: KG DI RIFIUTI PRODOTTI IN MEDIA IN UN ANNO PER ABITANTE



Nella Figura 4.2 sono ordinate le regioni italiane per quantità di kg medi prodotti in un anno pro capite.

La regione che in media nel periodo 2017/2019 ha prodotto meno rifiuti per abitante è stata la **Basilicata**, con una quantità media di 352 kg/ab. Caso opposto per l'**Emilia-Romagna**, la regione che ha prodotto una quantità di rifiuti medi a cittadino più alta, che ha quantificato in media 655 kg/ab all'anno.

La **Campania** si colloca invece quarta in ordine crescente, con una quantità di rifiuti pari a 449 kg/ab, di poco sotto la media nazionale di 489 kg/ab.

In ottica di kg totali prodotti, in ogni caso, va tenuto conto del fatto che la Campania è una regione densamente popolata. Ha raccolto infatti, in media, un totale di oltre due Miliardi e

mezzo di kg, collocandosi come quarta regione italiana per kg di rifiuti prodotti in ordine decrescente (la prima è la **Lombardia**, con oltre quattro Miliardi e mezzo di kg).

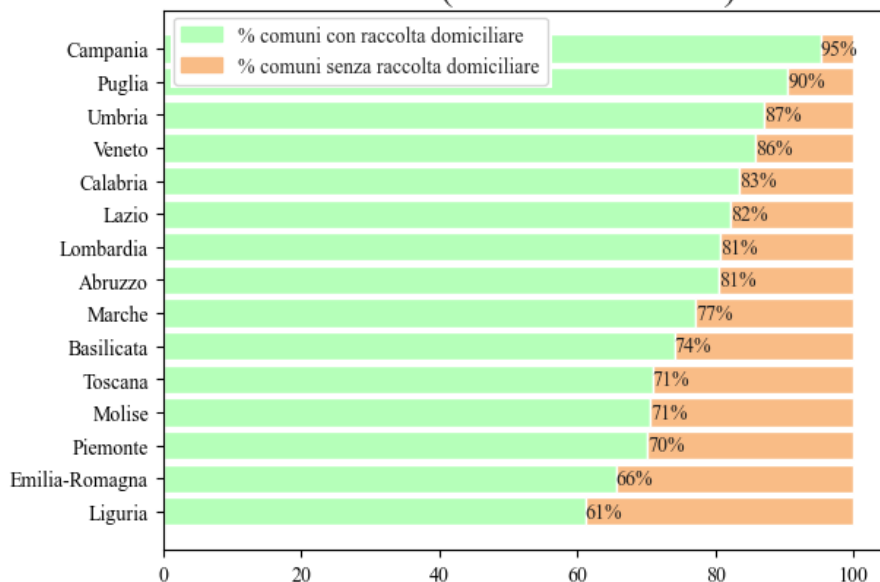
Questo la rende dunque, in ogni caso, una regione ad alto bisogno di servizi per smaltimento rifiuti.

4.2 PRESENZA DELLA RACCOLTA DOMICILIARE – N. COMUNI DELLA REGIONE

Il secondo indicatore che osserveremo è relativo al servizio di raccolta domiciliare dei rifiuti, attuata in Campania attraverso la Legge Regionale 26 maggio 2016, n. 14, come diretta conseguenza della grave crisi dei rifiuti avuta nella regione nei primi anni 2000.

FIGURA 4.3 – PERCENTUALE COMUNI REGIONALI CON SERVIZIO DI RACCOLTA RIFIUTI A DOMICILIO

Percentuale comuni della regione con servizio di raccolta rifiuti domiciliare
Media (2017-2018-2019)



In Figura 4.3, sono elencate in ordine decrescente le regioni per percentuale di comuni nei quali è messa in pratica la raccolta domiciliare dei rifiuti.

La **Campania** si colloca al primo posto, con il 95% dei comuni regionali (515 su 551, nel 2019) in cui questo servizio è garantito e regolarmente portato avanti. La percentuale rimane una media dei valori registrati nel triennio, in cui il numero dei comuni ha oscillato leggermente.

Ultimo posto per la **Liguria** (61%), che ricordiamo (Tavola 3), presenta il differenziale più alto sul territorio tra spesa storica e spesa standard.

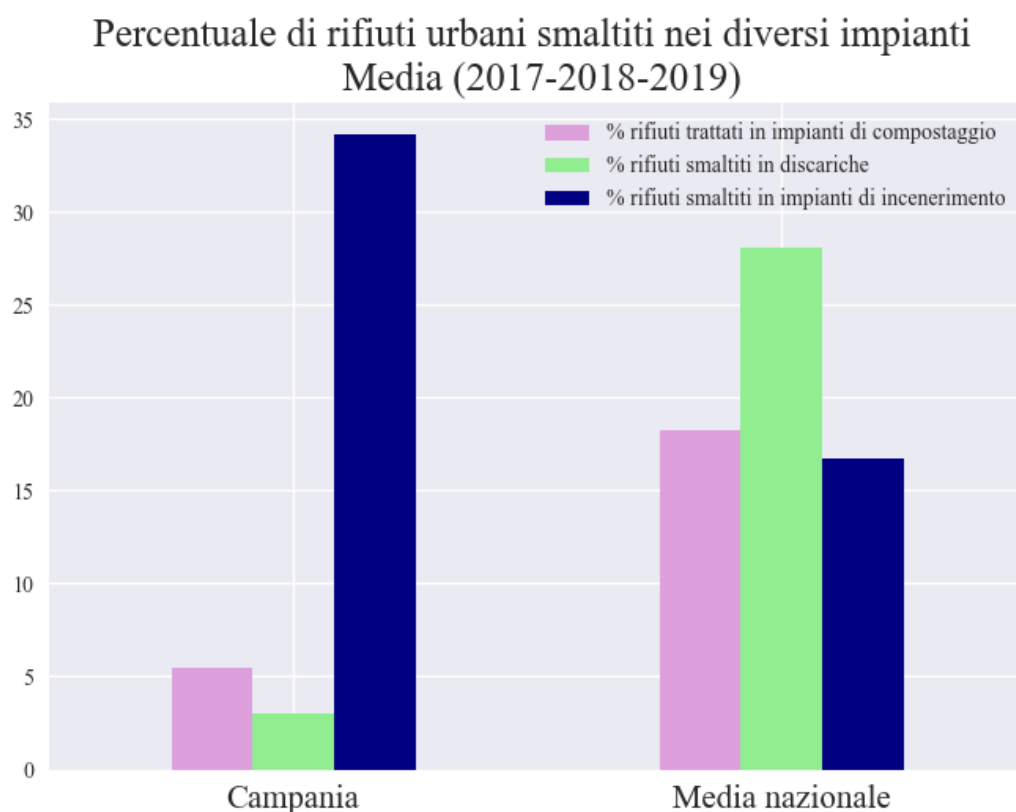
La raccolta domiciliare, oltre allo smaltimento finale dei rifiuti, costituisce un servizio in cui vengono investite la maggior parte delle risorse investite in questa categoria di funzioni essenziali. La Campania rappresenta sicuramente in questo un ottimo esempio di gestione corretta della spesa, garantendo un servizio che, come possiamo vedere, è uno dei migliori sul territorio.

4.3 PERCENTUALE DI RIFIUTI URBANI TRATTATI NEGLI IMPIANTI REGIONALI DI COMPOSTAGGIO, DIGESTIONE ANAEROBICA E TRATTAMENTO INTEGRATO; PERCENTUALE DI RIFIUTI URBANI SMALTITI NELLE DISCARICHE REGIONALI; PERCENTUALE DI RIFIUTI URBANI SMALTITI NEGLI IMPIANTI REGIONALI DI INCENERIMENTO E COINCENERIMENTO;

Gli ultimi indicatori che analizzeremo, relativi a questa sfera di servizi, sono indicatori percentuali sulle modalità di smaltimento dei rifiuti prodotti e raccolti. Gli impianti di lavorazione e smaltimento rifiuti impiegati sul territorio nazionale e gestiti a livello regionale, appartengono a queste quattro categorie:

- Impianti regionali di compostaggio, digestione anaerobica e trattamento integrato (7 attivi in Campania nel 2019);
- Discariche regionali (2 presenti in Campania nel 2019);
- Impianti regionali di incenerimento e coincenerimento (1 attivo in Campania nel 2019);
- Impianti regionali di trattamento meccanico biologico (6 attivi in Campania nel 2019, sui quali tuttavia non abbiamo dati circa le percentuali di rifiuti trattati).

FIGURA 4.4 - PERCENTUALE MEDIA DI RIFIUTI URBANI SMALTITI PER IMPIANTO ALL'ANNO



In Figura 4.4 sono messe a confronto con la media nazionale le percentuali in Campania dei rifiuti urbani smaltiti per i diversi impianti in un anno, calcolate in media sul triennio di osservazione.

Negli *impianti regionali di compostaggio, digestione anaerobica e trattamento integrato* sono stati smaltiti in media, in **Campania**, il 5,5% dei rifiuti urbani prodotti. Un livello di molto inferiore rispetto alla media sul territorio nazionale del 18%.

Nelle *discariche regionali* vengono invece in media smaltiti annualmente in Campania il 3% dei rifiuti raccolti, a confronto con una media nazionale nettamente maggiore, del 28%.

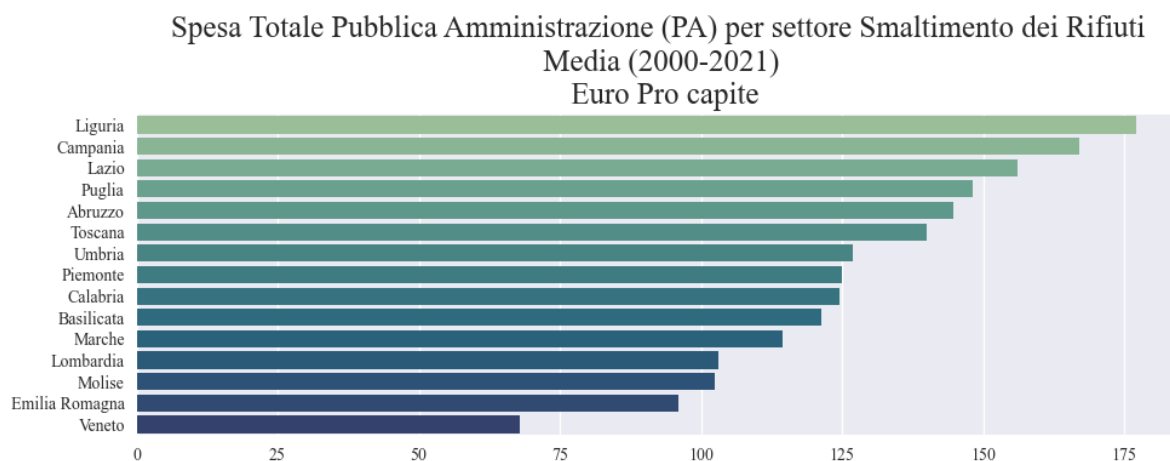
Infine, è per gli *impianti regionali di incenerimento e coincenerimento* che si registra la percentuale maggiore dei rifiuti smaltiti in Campania: il 34%. Il doppio della media nazionale del 17%.

Del restante 57% dei rifiuti urbani prodotti in Campania in media nei tre anni non abbiamo informazioni certe. È ragionevole pensare che una parte venga trattata nei sei *impianti di trattamento meccanico biologico* presenti sul territorio regionale, e una restante parte non riesca a venire smaltita correttamente o, in ogni caso, non se ne riesca a tracciare il percorso in maniera totale.

4.4 CONFRONTO BANCA DATI CPT

Ripetiamo il confronto con i dati del sistema CPT anche relativamente al settore Smaltimento dei Rifiuti.

FIGURA 4.5 – SPESA TOTALE MEDIA SOSTENUTA DALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER IL SETTORE SMALTIMENTO DEI RIFIUTI. FONTE: BILANCI PUBBLICI CPT (DATABASE: SP_PA_SE_CETOT)



Ciò che deduciamo dalla Figura 4.5 è che: **Liguria, Campania e Lazio**, coerentemente con quanto emerso finora, figurano anche in questo caso come regioni con alto investimento nel settore di Smaltimento dei Rifiuti.

Un risultato che sembra confermare perfettamente quanto detto in merito alle analisi effettuate sulle spese comunali.

5. FUNZIONE VIABILITÀ E TERRITORIO

Viabilità e Territorio è la successiva funzione essenziale di cui ci occuperemo. Comprende tutti quei servizi pubblici concernenti la sfera del turismo, manutenzione territoriale (illuminazione pubblica, potatura alberi comunali, copertura rischi da terremoto o eventi climatici) e viabilità (manutenzione e costruzione strade, permessi ZTL). Una funzione in cui generalmente, come visto in precedenza (Figura 2.3), hanno investito maggiormente le regioni del sud Italia.

Osserviamo come da prassi, nella Figura 5.1 a seguire, la differenza in Euro per abitante tra spesa storica e spesa standard sostenute nel 2019 dalle regioni italiane relativamente al servizio Viabilità e Territorio.

FIGURA 5.1 - DIFFERENZA MEDIA IN EURO PRO CAPITE TRA SPESA STORICA E STANDARD PER LA FUNZIONE VIABILITÀ E TERRITORIO

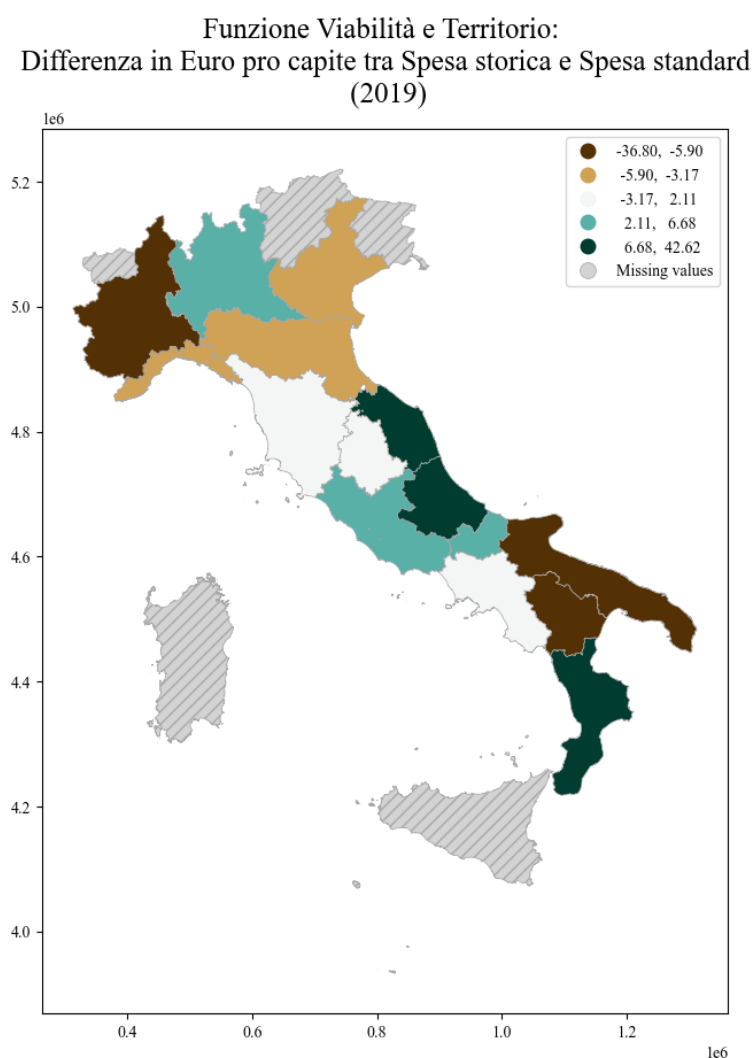


TAVOLA 5.1 - DIFFERENZA SPOSTA REGIONALE PRO CAPITE PER VIABILITÀ E TERRITORIO (2019)

Regione	Differenza spesa Pro Capite in Euro (2019)
Basilicata	-37 €
Puglia	-25 €
Piemonte	-8 €
Veneto	-5 €
Liguria	-4 €
Emilia-Romagna	-4 €
Campania	-3 €
Toscana	1 €
Umbria	2 €
Molise	3 €
Lombardia	3 €
Lazio	4 €
Abruzzo	18 €
Marche	42 €
Calabria	43 €
Media nazionale	2 €

Differenza pro capite più alta si è registrata nel 2019 per tre regioni del centro-sud: **Calabria**, con una spesa per abitante di 43 € in più rispetto al fabbisogno standard stimato; seguita

subito dopo dalle **Marche**, con differenza di 42 €; seguite dall'**Abruzzo** con differenza positiva di 18 €.

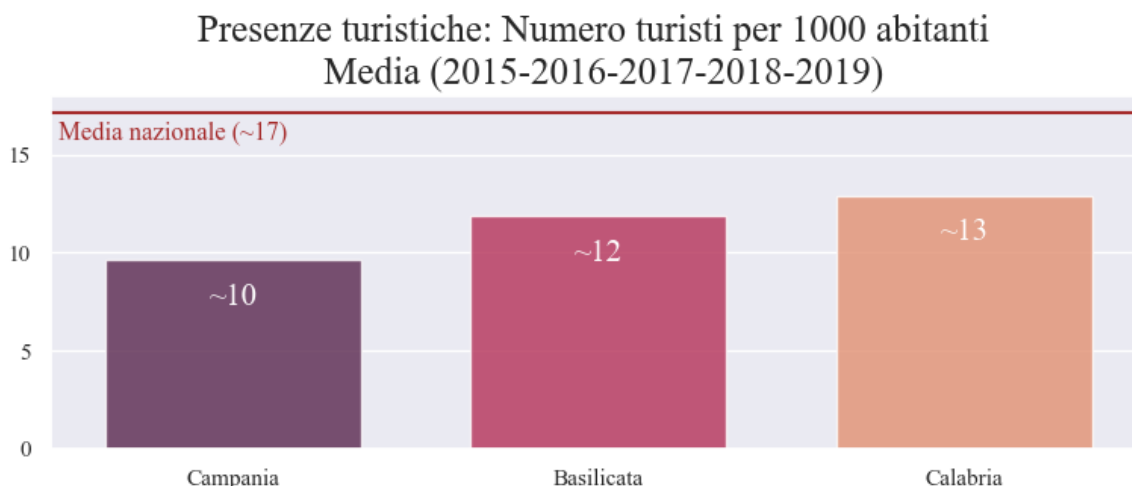
Caso opposto per **Basilicata** e **Puglia**, le regioni con differenza negativa maggiore: la prima, ha speso per abitante circa 37 € in meno rispetto al fabbisogno pro capite; la seconda, 25 € in meno.

Esclusi questi casi la differenza delle altre regioni oscilla, in positivo o in negativo, di pochi Euro rispetto al fabbisogno. La media nazionale, di fatti, è abbastanza piatta: circa 2 € in più a cittadino.

La **Campania**, allo stesso modo, si colloca abbastanza centrale sulla scala di valori, con una differenza pro capite di -3 €.

5.1 PRESENZE TURISTICHE - (MEDIA 2015-2016-2017-2018) - N. PER 1000 ABITANTI

FIGURA 5.2 – PRESENZE TURISTICHE MEDIE - N. TURISTI PER 1000 ABITANTI



Analizziamo come primo indicatore relativo al fabbisogno regionale per questa categoria di servizi le presenze turistiche medie annuali.

Nella Figura 5.2 possiamo osservare la media delle presenze turistiche, normalizzate come numero di turisti su 1000 abitanti, in modo da poter fare un confronto indipendentemente da superficie regionale o dal numero di strutture ricettive.

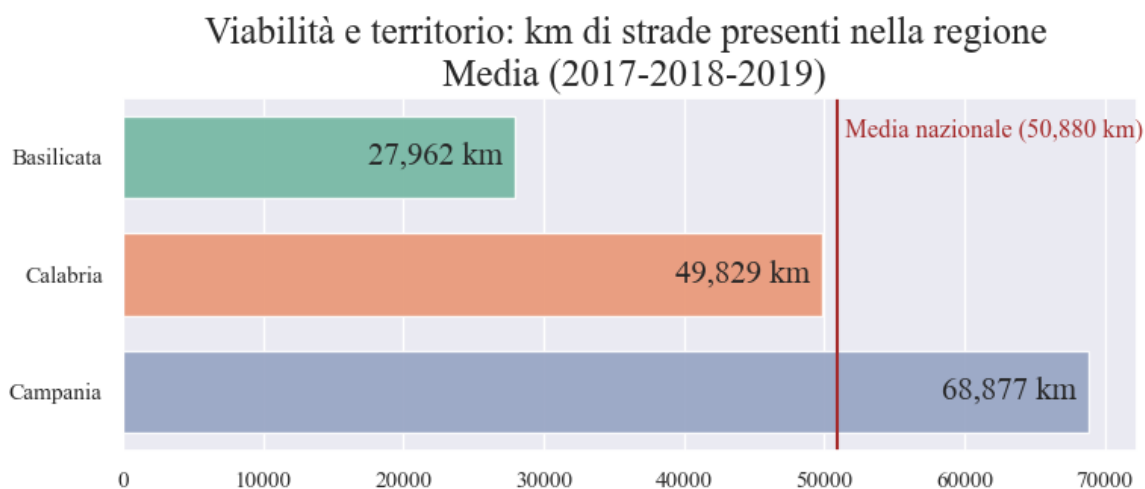
A confronto: **Basilicata**, regione con differenziale più basso; **Calabria**, con differenziale più alto; e **Campania**. Tutte confrontate con la media nazionale.

Delle tre, la Campania è quella con indicatore più basso: conta in media circa 10 turisti ogni 1000 abitanti. Risultato probabilmente frutto dell'alta densità di popolazione della regione, rispetto a Basilicata e Calabria. Tutte e tre, in ogni caso, sono al di sotto della media nazionale di circa 17 turisti ogni 1000 abitanti.

5.2 KM DI STRADE PRESENTI NELLA REGIONE

Osserviamo un ulteriore aspetto: i Km di strade presenti sul territorio di ciascuna regione. Un altro specchio del bisogno regionale per una spesa in servizi per la Viabilità.

FIGURA 5.3 - KM MEDI DI STRADE SUL TERRITORIO REGIONALE



In Figura 5.3 sono elencati in ordine crescente i Km di strade di ciascuna delle tre regioni a confronto, confrontati a loro volta con la media nazionale. I Km nei tre anni di osservazione hanno subito leggere oscillazioni, per questo motivo ne osserveremo la media.

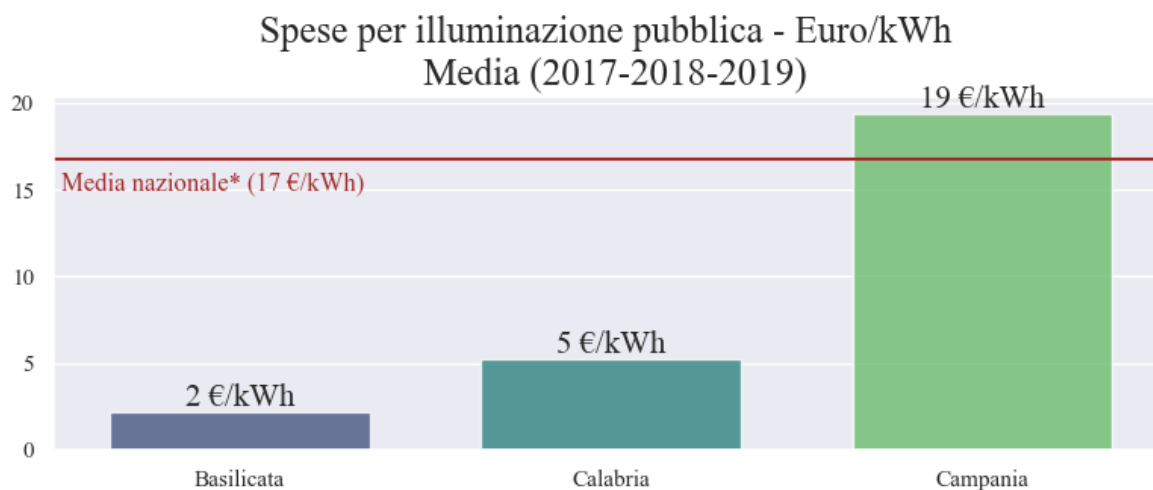
La **Campania**, con i suoi quasi 69.000 Km, è delle tre la regione con fabbisogno di manutenzione, dunque di spesa per quest'ultima, presumibilmente più alto. I Km stradali che appartengono al territorio Campano, inoltre, non solo sono nettamente più alti rispetto a **Basilicata** e **Calabria**, ma anche rispetto alla media nazionale di circa 51.000 Km di strade per regione.

Anche in questo caso, in merito alle altre due regioni, la Basilicata mostra un fabbisogno più basso della Calabria, ed entrambe si collocano comunque sotto al livello medio nazionale. Questo le rende, anche rispetto a questo tipo di bisogno, regioni a basso fabbisogno di investimenti.

5.3 SPESE PER ILLUMINAZIONE PUBBLICA AL KWH

Ultimo indicatore di fabbisogno che analizzeremo è il costo regionale per illuminazione pubblica, calcolato come Euro speso in media al kWh.

FIGURA 5.4 - ILLUMINAZIONE PUBBLICA: EURO/KWH MEDIO



Anche in questo caso la **Campania**, tra le tre, registra il costo più alto: circa 19 €/kWh, di poco più alto dei 17 €/kWh medi nazionali⁹.

Allo stesso modo per i precedenti indicatori analizzati, **Basilicata** e **Calabria** si mostrano invece regioni a basso fabbisogno, con una spesa al kWh nettamente più bassa rispetto alla media.

Volendo trarre delle conclusioni dall'analisi di questa categoria di servizi, la **Campania** ha sicuramente un livello di spesa che si mantiene coerente col suo fabbisogno: la differenza è abbastanza bassa, tuttavia è negativa. Tenendo dunque conto dell'elevato fabbisogno emerso attraverso l'analisi di questi indicatori, la regione potrebbe in linea teorica investire una quota di risorse in più in questa fascia di servizi, in modo da rendersi quanto più efficiente possibile nell'offerta al cittadino.

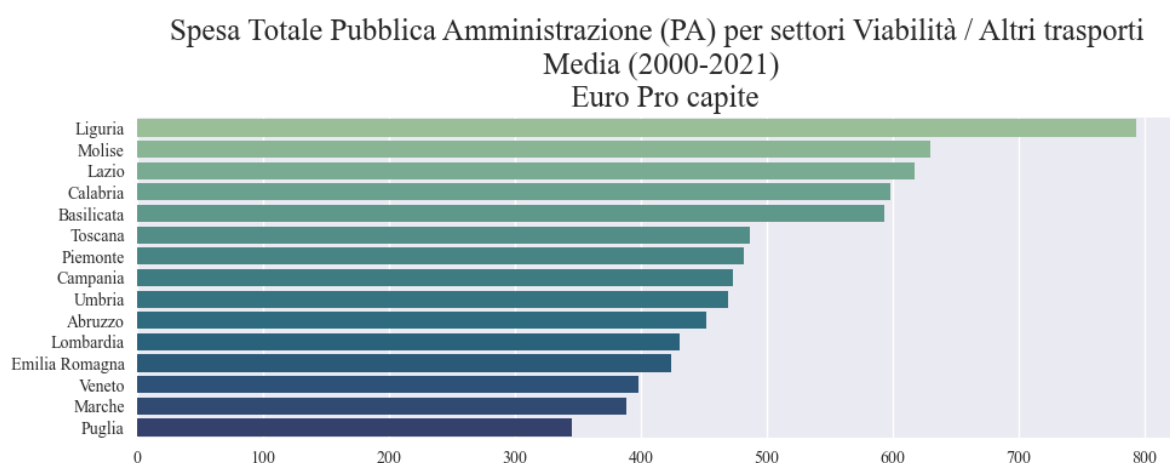
Per quanto riguarda la **Calabria**, la regione con differenza di spesa pro capite più alta, è chiaro che questa differenza è frutto di un fabbisogno regionale relativamente basso. Idealmente, infatti, questa regione potrebbe investire meno risorse economiche in Viabilità e Territorio, in favore di altre funzioni. Discorso opposto per la **Basilicata**: quest'ultima non ha fabbisogno molto alto, ma mantiene comunque una spesa inferiore a quanto necessario. È coerente ipotizzare un leggero innalzamento delle risorse investite in questi servizi.

⁹ Nella media nazionale non è presente il **Lazio**, che registra un costo medio anomalo rispetto alle altre regioni: oltre 2.000 €/kWh. Non possiamo sapere, purtroppo, se questo valore sia frutto di errori nella raccolta dati o sia conseguenza di effettive caratteristiche della regione.

5.4 CONFRONTO BANCA DATI CPT

Anche in questo caso osserviamo la spesa pubblica sostenuta dalle Pubbliche Amministrazioni, come emerge dai dati CPT, relativamente al settore Viabilità e al settore Altri trasporti.

FIGURA 5.5 – SPESA TOTALE MEDIA SOSTENUTA DALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER IL SETTORE VIABILITÀ / ALTRI TRASPORTI. FONTE: BILANCI PUBBLICI CPT (DATABASE: SP_PA_SE_CETOT)



Per mantenere un filo comune con l'analisi dei fabbisogni standard, in Figura 5.5 è rappresentata la somma delle spese pro capite relative ai due settori di intervento della Viabilità, e degli Altri trasporti.

In questo caso sono **Liguria, Molise e Lazio** le tre regioni italiane con spesa pro capite più alta. Un risultato che, anche in questo caso, tuttavia, si differenzia con quanto si intuisce dall'analisi effettuata in precedenza.

6. FUNZIONE SOCIALE E NIDO

Concludiamo l'analisi con il quarto ed ultimo dei servizi essenziali che osserveremo in questo elaborato: la funzione Sociale e Nido. Insieme all'Istruzione, questa è la funzione in cui (Figura 2.3) le regioni del centro-nord investono gran parte delle loro risorse. Al contrario, le regioni del sud vi investono proporzionalmente meno denaro.

In Figura 6.1 a seguire, la differenza in Euro pro capite tra spesa storica e spesa standard sostenute nel 2019 dalle regioni italiane in servizi relativi a Sociale e Nido.

FIGURA 6.1 - DIFFERENZA MEDIA IN EURO PRO CAPITE TRA SPESA STORICA E STANDARD PER LA FUNZIONE SOCIALE E NIDO

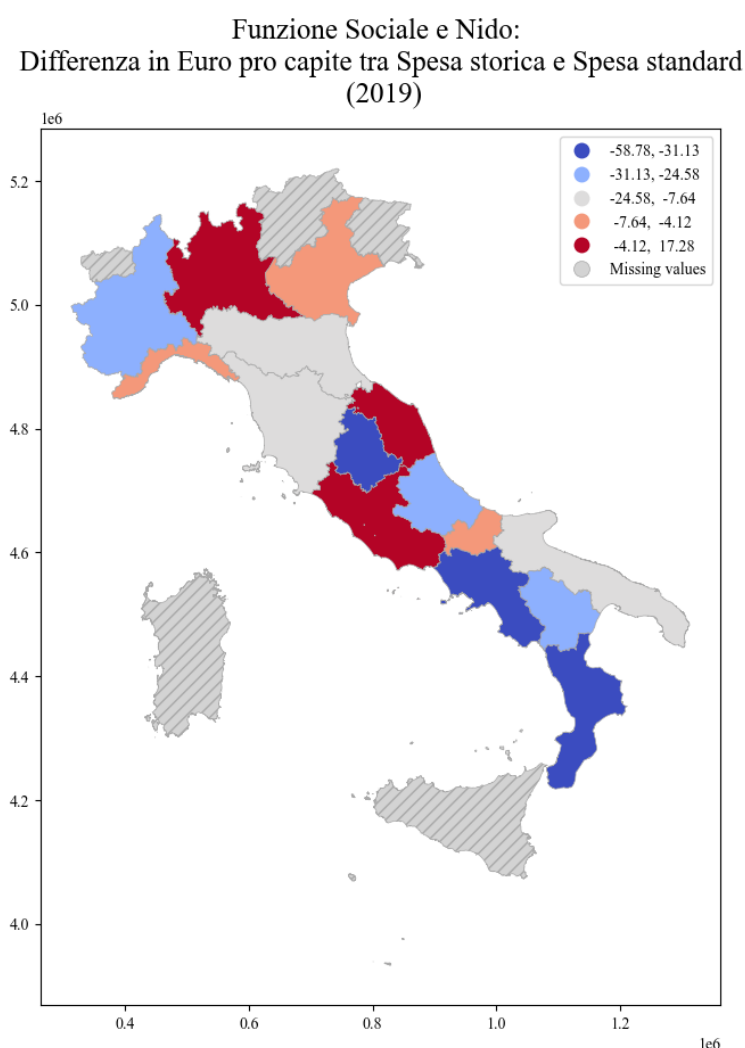


TAVOLA 6.1 - DIFFERENZA SOSTA REGIONALE PRO CAPITE PER SOCIALE E NIDO (2019)

Regione	Differenza spesa Pro Capite in Euro (2019)
Calabria	-59 €
Campania	-50 €
Umbria	-43 €
Piemonte	-28 €
Abruzzo	-28 €
Basilicata	-25 €
Puglia	-24 €
Emilia-Romagna	-9 €
Toscana	-9 €
Molise	-6 €
Veneto	-6 €
Liguria	-5 €
Lazio	-2 €
Marche	12 €
Lombardia	17 €
Media nazionale	-18 €

Notiamo subito che a livello nazionale la spesa per questi servizi presenta una tendenza fortemente negativa: in media in Italia si spendono 18 € in meno a cittadino rispetto al fabbisogno stimato.

Sono solo due le regioni italiane con differenza positiva: **Lombardia** (17 €) e **Marche** (12 €). Tutte le altre regioni sostengono una spesa pro capite inferiore a quanto ce ne sarebbe bisogno per caratteristiche socio-economiche e morfologiche del territorio.

La **Campania** poi, seconda solo alla **Calabria** (-59 €), si colloca come penultima in ordine decrescente: spende infatti circa 50 € in meno ad abitante rispetto a ciò che servirebbe per fornire ai suoi cittadini un livello sufficiente di servizi pubblici in servizi sociali ed asili nido.

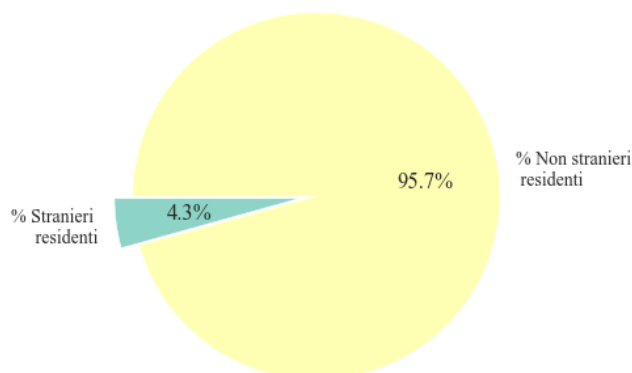
Ma entriamo più a fondo nell'analisi studiando più nel dettaglio gli elementi di fabbisogno regionale per questi servizi in Campania.

6.1 INCIDENZA POPOLAZIONE STRANIERA (MEDIA 16-17-18-19) - % SU POPOLAZIONE RESIDENTE

Il primo aspetto di nostro interesse riguarda la presenza di stranieri, che costituisce un elemento fortemente determinante nel fabbisogno regionale di servizi sociali.

FIGURA 6.2 - INCIDENZA PERCENTUALE POPOLAZIONE STRANIERA SU POPOLAZIONE RESIDENTE

Incidenza popolazione straniera: % su popolazione residente
Media (2016-2017-2018-2019)



Nella Figura 6.2 vediamo rappresentato un indice di incidenza della popolazione straniera in **Campania**, calcolato come media del rapporto tra il numero di residenti stranieri sul totale dei residenti regionali, per le annualità a partire dal 2016 fino al 2019. Il risultato restituirà una percentuale media di stranieri presenti sul territorio campano.

Circa il 4,3% della popolazione in Campania è costituita da stranieri¹⁰. È circa la metà della media nazionale dell'8%.

Questo rende il fabbisogno di contributi da parte della regione più basso rispetto a regioni come **Emilia-Romagna**, **Toscana** e **Lombardia**, la cui percentuale di incidenza supera il 10%.

¹⁰ Va tenuto conto che questa percentuale è calcolata sul numero di stranieri legalmente residenti sul territorio. Non riflette, infatti, il numero di clandestini o immigrati non registrati.

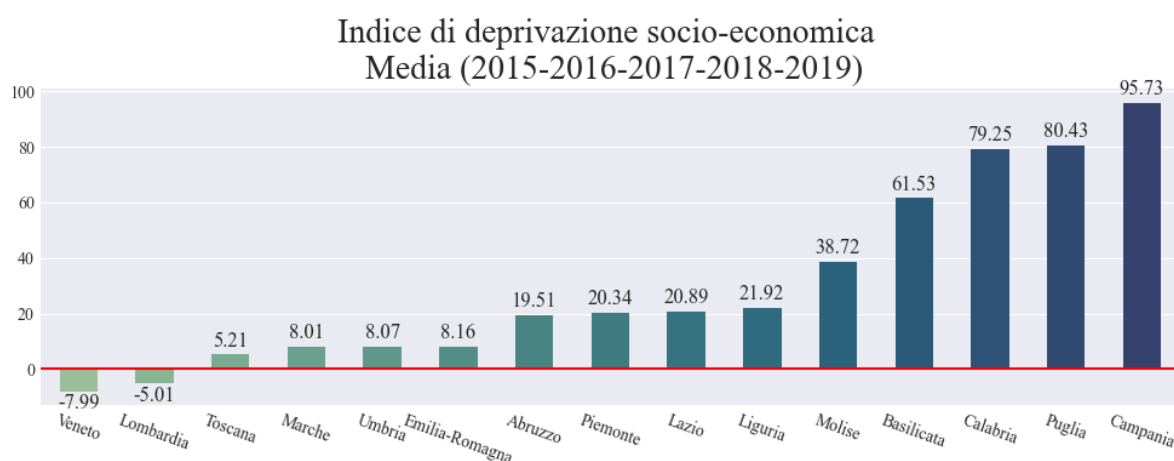
6.2 INDICE DI DEPRIVAZIONE SOCIO-ECONOMICA - SCOSTAMENTO % DALLA MEDIA NAZIONALE (MEDIA 16-17-18-19)

Analizziamo di seguito l'*indice di deprivazione socio-economica*, un indice composto utilizzato per misurare situazioni di svantaggio economico e sociale delle diverse regioni in Italia.

L'indice di deprivazione così inteso dalla SOSE (Nota metodologica 09/2016) fa riferimento, per la definizione delle voci e della metodologia utilizzata per il suo calcolo all'indice teorizzato da Caranci et al. (2010)¹¹, ed è composto da cinque indicatori elementari, ciascuno espressione di uno specifico ambito di disagio socio-economico: *assenza di scolarizzazione; disoccupazione; abitazioni in affitto; densità familiare; reddito complessivo inferiore ai 10.000 euro annui*.

Per ciascuna di queste voci viene stimato un indice e ne viene calcolato lo scostamento rispetto alla media nazionale. Tutti gli scostamenti vengono poi sommati restituendo un unico indicatore composito del livello di deprivazione. Il valore dell'indice, in quanto scarto dalla media, può assumere sia valori positivi (sarà più alto quanto più è il disagio socio-economico del comune o in questo caso, della regione) che negativi (da interpretare, al contrario, in senso favorevole).

FIGURA 6.3 – INDICE DI DEPRIVAZIONE SOCIO-ECONOMICA MEDIO



Veneto e **Lombardia** sono le sole regioni italiane con indice negativo. Al contrario, sono le regioni del sud Italia a presentare situazioni di disagio più evidenti. Osservando l'ordine delle regioni si nota all'istante, infatti, come queste seguano un andamento dopotutto coerente anche dal punto di vista geografico: le regioni del nord hanno indici più bassi, seguite in linea di massima da quelle del centro Italia, ed infine ai livelli più alti le regioni del sud, che si confermano essere quelle socio-economicamente più sfavorite.

È la **Campania**, in particolare, a possedere indice di deprivazione più alto (95,73). Appare dunque, da questo punto di vista, la regione italiana con situazione socioeconomica più svantaggiata sul territorio.

¹¹ In letteratura esistono diversi metodi di derivazione per il calcolo degli indici di deprivazione: Townsend (1987), Townsend et al. (1988), Caranci et al. (2010) sono solo alcuni di questi. Ciascuno possiede proprie modalità di definizione degli indicatori utilizzati e della metodologia impiegata per il calcolo.

Questo risultato sembra comunicarci dunque un forte bisogno, per la Campania e per tutte le regioni del sud, di servizi ed interventi riconducibili alla sfera delle politiche sociali e volti a risanare le forti disparità territoriali del mezzogiorno.

6.3 FAMIGLIA E MINORI - BENEFICIARI - CONTRIBUTI ECONOMICI - N. PER 1.000 ABITANTI;
DISABILI - BENEFICIARI - CONTRIBUTI ECONOMICI- N. PER 1.000 ABITANTI;
DIPENDENZE, SALUTE MENTALE - BENEFICIARI - CONTRIBUTI ECONOMICI - N. PER 1.000 ABITANTI;
ANZIANI - BENEFICIARI - CONTRIBUTI ECONOMICI - N. PER 1.000 ABITANTI;
IMMIGRATI E NOMADI - BENEFICIARI - CONTRIBUTI ECONOMICI - N. PER 1.000 ABITANTI;
POVERTÀ, DISAGIO ADULTI E SENZA DIMORA - BENEFICIARI - CONTRIBUTI ECONOMICI - N. PER 1.000 ABITANTI;

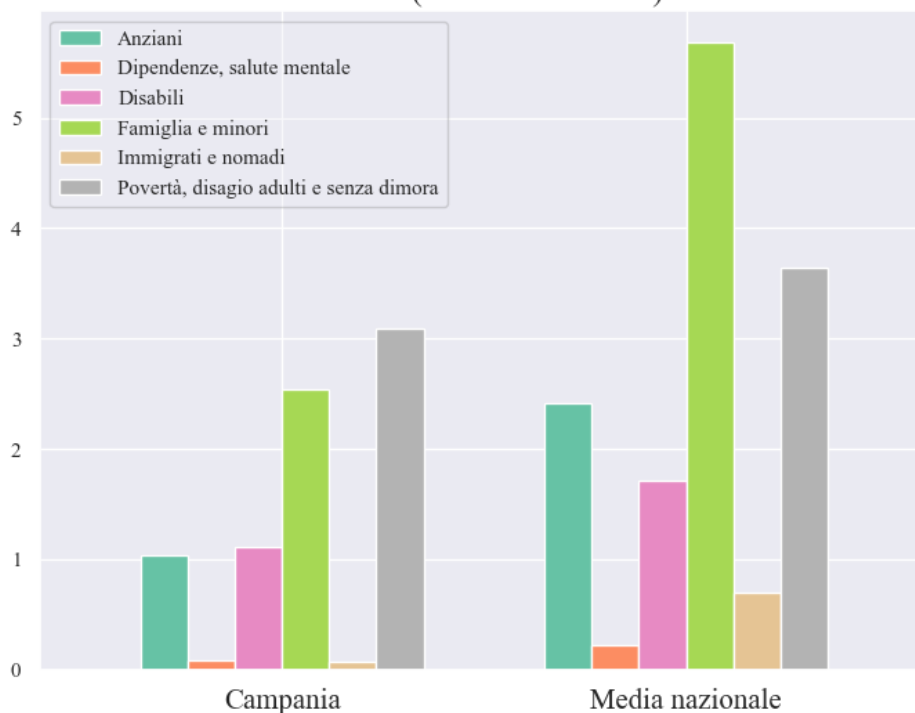
Gli ultimi indicatori in ambito di politiche sociali su cui ci soffermeremo sono relativi ai contributi economici versati alle sei categorie bisognose identificate come target di utenza: *Famiglia e minori, Disabili, Dipendenze, salute mentale, Anziani, Immigrati e nomadi, Povertà, disagio adulti e senza dimora.*

Come confermato nella nota metodologica “Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021” (2020) della SOSE, il servizio erogato dai comuni in ambito di politiche sociali è valutato utilizzando come misure dell’intensità le ore complessive di assistenza fornite e il numero di utenti serviti (come indicato nei questionari SOSE-IFEL FC20U, FC30U e FC40U).

Gli indicatori riportati di seguito, infatti, studiano l’entità dei contributi economici alle diverse categorie bisognose guardando, come misura, al numero di beneficiari di tali contributi. Anche in questo caso l’indicatore è normalizzato ripartendo il numero di beneficiari sugli abitanti regionali.

FIGURA 6.4 - BENEFICIARI CONTRIBUTI SOCIALI PER CATEGORIA - N. BENEFICIARI SU 1000 ABITANTI

Contributi economici Sociale e Nido: N. beneficiari per 1000 abitanti
Media (2017-2018-2019)



In Figura 6.4 sono riportati i beneficiari dei contributi economici per categoria in Campania a confronto col numero di beneficiari medi per categoria a livello nazionale. Il numero di beneficiari è espresso come media del triennio 2017-2018-2019.

In linea generale, il numero di beneficiari in **Campania** è, quasi per tutte le categorie, la metà rispetto alla media nazionale. Proporzionalmente, in ogni caso, mantiene un rapporto di beneficiari tra le categorie abbastanza in linea con la media generale tranne per lievi eccezioni.

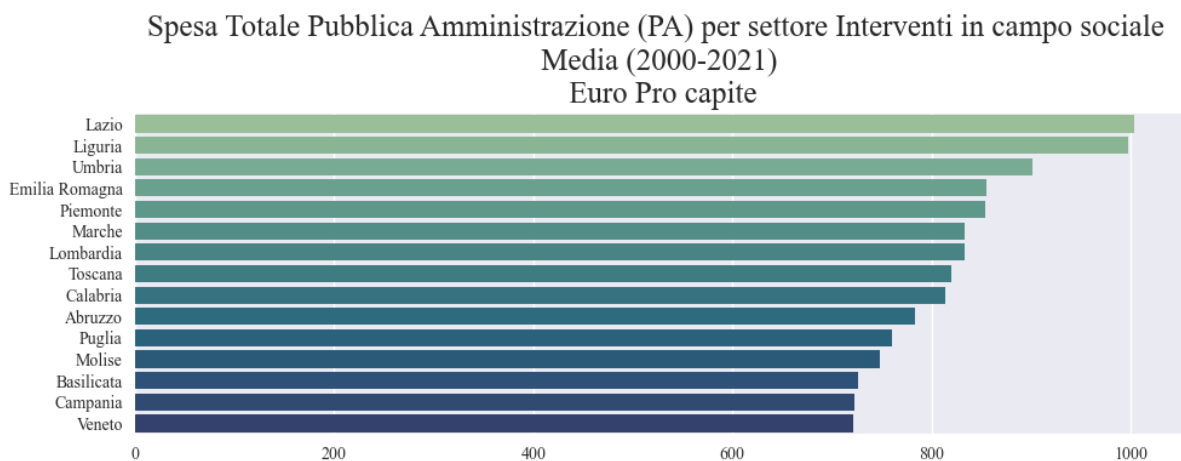
Il numero minore di beneficiari è relativo in entrambi i casi alle categorie *Dipendenze, salute mentale* (0,08 beneficiari ogni 1000 abitanti in Campania, 0,22 nel resto d'Italia) e *Immigrati e nomadi* (in Campania 0,07 ogni 1000 abitanti e nel resto della nazione 0,7). Più contributi economici per i *Disabili* (1,1 ogni 1000) che per gli *Anziani* (1 ogni 1000) in Campania, al contrario del resto del territorio (2,4 beneficiari ogni 1000 per la categoria *Anziani*, e 1,7 beneficiari ogni 1000 per la categoria *Disabili*). In Campania, infine, i maggiori contributi sono erogati alla categoria della *Povertà, disagio adulti e senza dimora* (3 beneficiari ogni 1000 abitanti), seguita subito dopo da *Famiglia e minori* (2,5 ogni 1000), caso opposto quello della media nazionale. In media in Italia, infatti, la categoria con il numero di beneficiari maggiori di contributi economici in ambito sociale è proprio quella della *Famiglia e minori* (6 beneficiari ogni 1000 abitanti), a cui è seconda solo quella relativa a *Povertà, disagio adulti e senza dimora* (4 beneficiari ogni 1000).

Facendo riferimento a quanto emerso dall'analisi dell'indice precedente di deprivazione socio-economica (Figura 21), la Campania possiede forti situazioni di disagio economico, tra le più importanti in Italia. È quindi auspicabile, in quest'ottica, un incremento degli interventi sociali in aiuto delle categorie disagiate, portandoli quanto meno ad avvicinarsi il più possibile alla media nazionale.

6.4 CONFRONTO BANCA DATI CPT

Concludiamo infine l'analisi osservando, anche per il settore degli Interventi in campo sociale, la spesa pubblica pro capite media che emerge dalla banca dati CPT.

FIGURA 6.5 – SPESA TOTALE MEDIA SOSTENUTA DALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER IL SETTORE ISTRUZIONE. FONTE: BILANCI PUBBLICI CPT (DATABASE: SP_PA_SE_CETOT)



Sono **Lazio**, **Liguria** e **Umbria**, in questo caso, le regioni con spesa pubblica media pro capite più alta. La **Campania**, con una spesa media pro capite di 722€, si colloca invece quattordicesima in ordine decrescente, superando come spesa solamente il Veneto.

CONCLUSIONI

Lo scopo di questa ricerca è stato evidenziare la complessità delle disparità regionali e le sfide nell'allocazione dei fondi pubblici al fine di promuovere un più equo accesso ai servizi essenziali. La volontà finale è stata quella di sottolineare l'importanza di un approccio integrato di analisi per promuovere un uso efficiente delle risorse e migliorare l'efficacia della fornitura di servizi pubblici in tutta Italia.

Utilizzando dati della SOSE e del Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT), il rapporto ha fornito un quadro informativo sulla distribuzione dei flussi finanziari che ha confrontato la spesa storica con quella *standard*.

L'analisi dei dati ha messo in evidenza una varietà di situazioni tra le regioni italiane. Alcune regioni mostrano una spesa storica pro capite significativamente superiore o inferiore rispetto alla spesa standard, indicando potenziali inefficienze o carenze nei servizi pubblici erogati.

Inoltre, nell'analisi della composizione della spesa sono emerse differenze significative tra le regioni, con alcune che investono maggiormente in settori come l'istruzione o i servizi sociali, mentre altre si concentrano maggiormente su servizi come la gestione dei rifiuti o la viabilità.

In conclusione, questo report fornisce un generale contributo alla comprensione della distribuzione della spesa pubblica a livello regionale in Italia, evidenziando le sfide e le opportunità per migliorare l'efficienza e l'equità nella fornitura dei servizi pubblici.

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

Camera dei deputati Servizio Studi (2022,)Il Fondo di solidarietà comunale

Camera dei Deputati, Documentazione parlamentare (2022)I fabbisogni standard e le capacità fiscali

DECRETO-LEGGE 17 gennaio 1977, n. 2, Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province.

DECRETO-LEGGE 29 dicembre 1977, n. 946, Provvedimenti urgenti per la finanza locale.

DECRETO-LEGGE 6 marzo 2014, n. 16, Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche.

Dino Rizzi, Michele Zanette (2011), I fabbisogni standard di spesa dei comuni italiani

IFEL, Fondazione ANCI (2021) Caratteristiche del sistema perequativo comunale

Opencivitas, I criteri per finanziare i comuni, dalla spesa storica ai fabbisogni standard

Openpolis (2021), Cosa prevede il federalismo fiscale per i comuni

SOSE, Soluzioni per il Sistema Economico SPA, Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021

SOSE, Soluzioni per il Sistema Economico SPA, NOTA ILLUSTRATIVA DELLA DETERMINAZIONE DEL FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE