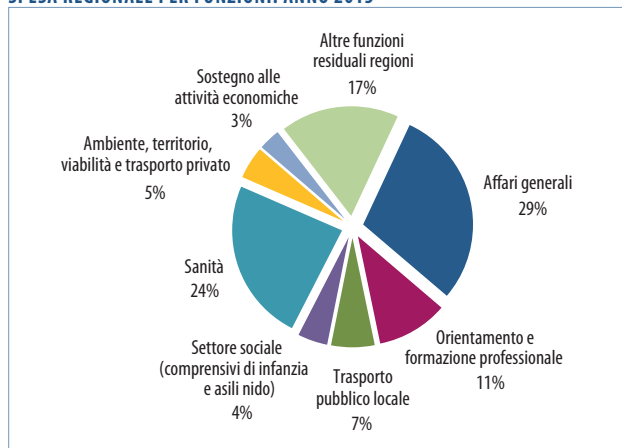


## Nota sulla definizione dei fabbisogni standard delle Regioni a Statuto Ordinario nelle materie diverse dalla sanità ai sensi del D.L. 50 del 2017<sup>1</sup>

Francesco Porcelli\*

L'ammontare della spesa storica propria delle amministrazioni regionali diversa da quella sanitaria finanziata dal Fondo Sanitario Nazionale è pari, secondo la ricostruzione Sose per il 2015, a 11,66 miliardi, di cui 2,67 considerati come residui (la spesa in sanità è pari a 3,68 miliardi). Oltre agli affari generali e alla sanità, la voce maggiore di spesa finanziata con risorse autonome riguarda l'orientamento professionale a cui fa seguito il trasporto pubblico (per la sola quota di finanziamento regionale; a questa si vanno ad aggiungere gli importi del fondo nazionale che comunque vengono gestiti dalle regioni, facendone la competenza più rilevante assieme alla sanità) (Tabella 1).

Grafico 1  
SPESA REGIONALE PER FUNZIONI. ANNO 2015



Fonte: elaborazione SOSE

Il processo di stima dei fabbisogni standard a scala regionale si articola per settore di spesa e si sta sviluppando lungo cinque fasi volte all'identificazione e quantificazione delle seguenti grandezze:

1. spesa corrente storica per settore;
2. livello dei servizi offerti;
3. costi storici unitari definiti dal rapporto tra spesa storica e livello dei servizi offerti;
4. costi standard unitari stimati sulla base dell'individuazione di regioni benchmark o sulla stima di una funzione di costo;
5. spesa standard corrente di riferimento ottenuta moltiplicando il costo standard per i livelli di servizio storici o standard definiti per ogni regione.

Al momento i settori per i quali si è riusciti a completare le prime due fasi, in base ai dati disponibili, e per i quali sono pronti gli elementi per giungere alla stima dei fabbisogni standard sono:

- gli affari generali (Affari generali);
- l'istruzione, orientamento e formazione professionale (Istruzione);
- il trasporto pubblico locale (TPL);
- l'assistenza sociale e le relative strutture (Sociale);
- il settore natura, opere e viabilità (Territorio e viabilità);
- il sostegno alle attività economiche (Economia locale).

Per quanto riguarda, invece, le fasi 3, 4 e 5 si è in attesa degli indirizzi della neo nominata Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS).

Riguardo alla quantificazione dell'attività svolta dalle amministrazioni regionali, questa è stata effettuata identifican-

do, per ogni settore dove sono risultati disponibili delle misure elementari di output, un **indicatore composito di output**. Per la determinazione di quest'ultimo sono state utilizzate diverse tecniche di aggregazione al fine di ricondurre ad un'unica unità di misura la pluralità di prestazioni offerte nei diversi comparti di attività.

In particolare, per l'individuazione dei livelli di servizio degli affari generali è stato costruito un indicatore composito prendendo in considerazione la popolazione residente e la quantità di servizi offerti in tutti i settori di influenza dei governi regionali includendo, quindi, anche la sanità<sup>2</sup>.

Per il TPL si considerano due indicatori semplici: i km percorsi (opportunamente pesati per rendere confrontabili le distanze percorse su ferro, gomma e acqua) e i passeggeri trasportati. Dopodiché, l'indicatore sintetico si ottiene semplicemente attraverso il prodotto dei due indicatori elementari.

Per quanto riguarda i servizi sociali si è considerato il numero totale di utenti serviti attribuendo ad ognuna delle sette tipologie di utenza rilevate dall'ISTAT (Famiglia e minori, Disabili, Dipendenze e salute mentale, Anziani, Immigrati e nomadi, Povertà e senza dimora, Multiutenza, Asilo nido e infanzia) un peso al fine di tener conto del diverso livello di costo/complessità.

Da ultimo, per l'istruzione, il livello dei servizi è stato misurato sommando in modo pesato le Borse di studio, gli Istituti ITS (istruzione tecnica superiore) e gli Istituti IeFP (Istruzione e Formazione professionale).

Uno dei passi più delicati dell'analisi, oltre alla selezione degli indicatori, è stata la scelta del metodo di pesatura degli indicatori elementari. Gli approcci proposti in letteratura per la definizione dei pesi possono essere raggruppati in due filoni principali:

- l'approccio soggettivo in cui i pesi vengono decisi dagli esperti della materia analizzata come il Budget Allocation Processes (BAP) (Jesinghaus in Moldan et al., 1997), l'Analytic Hierarchy Processes (AHP) (Forman, 1983, Saaty, 1987), la Conjoint Analysis (CA) (Green & Srinivasan, 1978; Hair, 1995; McDaniel & Gates, 1998)<sup>3</sup>;
- e l'approccio oggettivo basato su metodi statistici come la Principal component analysis (PCA) (Manly, 1994), la Factor Analysis (FA) (Thurstone, 1931), l'Unobserved Components Model (UCM) (Kaufmann et al., 1999; Kaufmann et al., 2003), il Mazziotta-Pareto index (MPI) (De Muro et al.,

<sup>1</sup> Le informazioni pubblicate sono tratte dall'audizione dei rappresentanti SOSE presso la Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali del 30 maggio 2019.

<sup>2</sup> Il livello di servizio offerto dalle regioni in ambito sanitario è stato calcolato attraverso un indicatore composito che comprende tre fattori relativi alle degenze ospedaliere, al settore ospedaliero riabilitativo e uno, da ultimo, legato all'assistenza extra ospedaliera. I dati elementari per la composizione di questo indicatore composito sono stati tratti dalla banca dati "Health for All" dell'ISTAT. In particolare, è importante sottolineare che i fattori di output sanitari vogliono essere un indicatore della "quantità" del servizio erogato e non di appropriatezza del servizio o legato agli esiti delle cure offerte, ma solo una stima indiretta del carico di lavoro che si genera sull'ente regione con riferimento alla sua attività amministrativa.

<sup>3</sup> Riferimenti bibliografici:

- Forman, E. H. 1983. The analytic hierarchy process as a decision support system. In: Ieee computer society.
- Green, P. E., & Srinivasan, V. 1978. Conjoint analysis in consumer research: Issues and outlook. Journal of consumer research, 5(2), 103-23.
- Hair, J. F. et al. 1995. Multivariate data analysis with readings. Prentice Hall International Editions. Prentice Hall. Jarvis, C. B.
- McDaniel, C. D., & Gates, R. H. 1998. Contemporary marketing research. West Pub. Co.
- Moldan, B., Billharz, S., & Matravers, R. 1997. Sustainability indicators: a report on the project on indicators of sustainable development. SCOPE Series. Wiley.
- Saaty, R. W. 1987. The analytic hierarchy process - what it is and how it is used. Mathematical modelling, 9(3-5), 161-176.

2010; Mazziotta & Pareto, 2016), il Benefit of Doubt (BoD) e la sua forma robusta nota come Robust Benefit of Doubt (RBoD) (Vidoli & Mazziotta, 2013)<sup>4</sup>.

Poste tali premesse, nella costruzione dell'indicatore composito del *workload* regionale per gli affari generali e i servizi di istruzione, orientamento e formazione professionale, si è deciso di stimare ex-novo un sistema di pesi seguendo un approccio di tipo oggettivo per gli indubbi vantaggi legati al fatto di non dover scegliere ex-ante sistemi di ponderazione.

In particolare, le elaborazioni sono state effettuate utilizzando il BoD, il RBoD e il MPI. Invece, per il settore sociale si è utilizzato il sistema di pesatura elaborato da SOSE nell'ambito dei fabbisogni standard comunali.

Da ultimo, per il TPL, la pesatura dei km percorsi necessaria a rendere comparabili le distanze coperte con diversi metodi di trasporto (ferro, gomma e acqua) è stata effettuata in base al diverso costo medio di percorrenza stimato da SOSE.

La **quarta fase** del processo di analisi, rivolta all'individuazione

dei costi standard unitari, potrà seguire due vie metodologiche alternative. La prima, ha come modello di riferimento quello dei fabbisogni standard sanitari dove il costo standard di riferimento di ogni settore è ottenuto individuando una o più regioni benchmark per funzione, dopodiché il costo medio storico delle regioni benchmark è attribuito anche alle altre. La seconda strada fa riferimento, invece, al modello dei fabbisogni standard comunali basato su un approccio di tipo econometrico che permette di stimare il costo standard di ogni regione e ogni servizio attraverso la specificazione di un modello lineare che approssima la funzione di costo del settore oggetto di analisi.

La **quinta** e ultima fase del processo di analisi si sostanzia nel calcolo della spesa standard per ogni regione e ogni funzione data dal costo standard per la quantità di servizi offerti. Per misurare il livello dei servizi offerti saranno seguite almeno due ipotesi alternative: la prima fotografa la quantità storicamente prodotta sul territorio, la seconda attribuisce livello di servizi uniforme sul territorio pari alla media nazionale per abitante.

Tabella 1  
**SPESA STORICA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO OGGETTO DI STANDARDIZZAZIONE, EURO PER ABITANTE PER REGIONE. ANNO 2015**

Regioni	Affari generali	Istruzione, orientamento e formazione professionale	Trasporto pubblico locale	Settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido)	Natura, opere e viabilità	Sostegno alle attività economiche	Altre funzioni residuali	Totale funzioni
Piemonte	121,75	41,00	5,04	0,45	10,55	7,07	37,92	223,79
Lombardia	38,58	49,07	62,76	30,79	3,17	7,83	31,04	223,23
Veneto	107,10	25,11	0,00	15,65	16,64	10,91	21,66	220,77
Liguria	78,45	38,41	4,37	34,36	5,04	4,51	32,14	197,28
Emilia-Romagna	73,65	43,07	4,03	2,98	4,73	12,20	112,98	253,65
Toscana	74,78	43,38	14,98	13,64	7,68	6,84	93,58	254,88
Umbria	137,96	48,82	0,00	1,48	12,13	7,50	23,74	231,63
Marche	84,48	25,32	0,19	3,17	16,00	10,33	63,86	203,35
Lazio	76,50	22,67	2,82	12,87	8,46	4,50	76,01	203,83
Abruzzo	107,20	6,15	26,24	3,16	15,16	2,36	13,14	173,42
Molise	228,65	8,02	76,38	6,02	17,86	14,70	24,31	375,95
Campania	130,04	7,59	21,17	1,21	15,98	4,60	40,68	221,28
Puglia	72,00	19,19	7,96	5,37	18,91	20,87	40,93	185,24
Basilicata	174,41	26,06	34,55	20,95	32,14	37,70	164,59	490,39
Calabria	124,06	17,24	0,00	20,17	109,73	26,34	45,63	343,17
Italia RSO	87,28	31,20	19,06	13,08	14,25	9,56	51,80	226,23

Fonte: elaborazioni SOSE

Tabella 2  
**LIVELLO DEI SERVIZI OFFERTI PER ABITANTE A LIVELLO REGIONALE. ANNO 2015**

Regioni	Affari generali Indicatore composito del livello complessivo dei servizi offerti	Istruzione orientamento e formazione professionale Indicatore composito del livello complessivo dei servizi offerti	Trasporto pubblico locale				Settore sociale (comprensivo di infanzia e asili nido)			
			Passeggeri trasportati	di cui solo regione	Km percorsi equivalenti	di cui solo regione	Totale utenti	di cui solo regione	Totale utenti equivalenti	di cui solo regione
Piemonte	123,20	36,67	85,34	2,46	64,61	1,86	203,98	0,62	204,83	0,62
Lombardia	130,65	30,29	138,74	33,33	68,77	16,52	134,27	23,94	141,83	25,29
Veneto	108,43	27,81	89,32	0,00	55,89	0,00	237,32	12,43	233,44	12,23
Liguria	117,29	24,25	194,02	3,34	65,89	1,13	165,02	31,05	180,65	33,99
Emilia Romagna	120,47	46,95	72,10	1,98	51,99	1,43	233,49	3,31	240,18	3,41
Toscana	104,59	33,60	72,48	4,87	73,25	4,92	139,05	9,86	147,95	10,49
Umbria	107,96	42,47	48,48	0,00	67,32	0,00	159,25	2,21	151,85	2,11
Marche	91,47	45,73	36,58	0,06	44,23	0,08	176,57	3,89	210,24	4,64
Lazio	106,00	29,21	181,78	1,87	78,38	0,80	130,85	10,84	148,32	12,29
Abruzzo	87,87	34,90	38,53	6,09	65,85	10,40	128,68	5,41	143,00	6,01
Molise	83,17	33,05	34,61	11,78	89,51	30,47	134,01	12,04	151,03	13,57
Campania	38,75	32,77	52,30	7,27	38,64	5,37	60,91	1,44	66,60	1,57
Puglia	78,91	35,10	28,99	1,65	49,01	2,78	128,45	9,18	151,77	10,84
Basilicata	70,25	29,35	32,24	5,13	92,45	14,70	80,92	19,45	85,88	20,64
Calabria	33,06	12,17	21,86	0,00	51,17	0,00	48,36	23,05	50,86	24,24
Italia RSO	100,00	32,74	93,49	8,76	60,97	5,42	148,41	12,68	157,27	13,44

Fonte: elaborazioni SOSE

<sup>4</sup> Riferimenti bibliografici:

- De Muro, P., Mazziotta, M., & Pareto, A. 2010. Composite indices of development and poverty: An application to mdgs. Social indicators research, 1-18.
- Jarvis, C.B., Mackenzie, S.B., & Podsakoff, P.M. 2003. A critical review of construct indicators and measurement model misspecification in marketing and consumer research. Journal of consumer research, 30, 199-218., 30.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. 2003. Governance matters III: Governance indicators for 1996-2002. Development and Comp Systems 0308001. EconWPA.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Zoido-labaton, P. 1999. Aggregating governance indicators. Page 2195 of: Wb policy research paper.
- Manly, B.F.J. 1994. Multivariate statistical methods: A primer. Chapman and Hall.
- Mazziotta, Matteo, & Pareto, Adriano. 2016. On a generalized non-compensatory composite index for measuring socio-economic phenomena. Social indicators research, 127(3), 983-1003.
- Thurstone, L. L. 1931. Multiple factor analysis. Psychological review, 38(5), 406-427.
- Vidoli, F., & Mazziotta, C. 2013. Robust weighted composite indicators by means of frontier methods with an application to european infrastructure endowment. Italian journal of applied statistics, 23(2), 259-282.

\* SOSE SPA