

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 11

Il giorno 20 del mese di luglio dell'anno 2016 alle ore 9,30 presso la sala dei Ragionieri del Ministero dell'Economia e delle Finanze, si è riunita in seguito a regolare convocazione la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard di cui al d.lgs.n. 216/2010, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2016.

Sono presenti i seguenti membri effettivi della Commissione Tecnica: Prof. Luigi Marattin (Presidente, designato dal Presidente del Consiglio dei Ministri), dott. Andrea Ferri (IFEL), dott.ssa Maria Teresa Monteduro e dott. Rocco Aprile (MEF) e dott. Antonello Turturiello (Regione Lombardia). Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Marco Manzo (Dipartimento Finanze), dott. Gian Paolo Oneto (ISTAT) e dott. Massimo Tatarelli (Ministero dell'Interno). Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott.ssa Cristina Equizzi, dott. Paolo Mazzeo, dott.ssa Katia Piro, dott. Francesco Porcelli e dott. Marco Stradiotto (SOSE) e dott. Cesare Vignocchi (IFEL). E' presente inoltre la dott.ssa Anna Maria Ustino (MEF).

Aprire la seduta il Presidente della Commissione tecnica, prof. Marattin, introducendo l'argomento della seduta odierna, ovvero l'aggiornamento della metodologia da adottare per la stima del fabbisogno dei Servizi "Istruzione" e "Asilo nido".

Il dott. Porcelli prima di iniziare la sua esposizione presenta alla Commissione i responsabili di SOSE delle due funzioni presentate oggi, la dott.ssa Katia Piro e il dott. Paolo Mazzeo; passa quindi a spiegare le principali innovazioni apportate nelle due funzioni di costo dei servizi "istruzione" e "asilo nido".

Il dott. Porcelli riferisce che c'è stato un confronto costante con IFEL ed è emersa tra le altre cose l'esigenza di descrivere bene i cluster (tabella per tipologia di cluster) poiché la stima del modello è importante per individuare i Comuni che erogano effettivamente i servizi.

Per quanto riguarda la gestione delle scuole, come già detto rileva la presenza del plesso ed i mq gestiti. 640 i Comuni non rispondenti di cui 634 non avrebbero plessi scolastici nel proprio territorio, ma in ogni caso il fabbisogno verrà loro riconosciuto in quanto il driver della funzione è la presenza di bambini dai 3 ai 14 anni. Altro aspetto rilevante è la presenza del servizio di trasporto alunni, con particolare riferimento agli alunni con disabilità; in effetti attualmente nel questionario non viene rilevata l'assistenza ai bambini disabili ma solo il trasporto degli stessi, e peraltro il numero dei bambini con disabilità viene censito dal MIUR con riferimento ad ogni Comune, mentre il censimento delle scuole è stato effettuato anche con riferimento alla tipologia di scuola (comunali, private, statali).

Sono stati pertanto elaborati e messi a confronto 3 modelli: completo (ovvero cluster+Regioni) cluster e Regioni prendendo in considerazione le forme di gestione (diretta, associata,) ed è stato individuato un costo standard di riferimento per ogni Comune, al quale vengono aggiunti ulteriori costi relativi ad altri elementi (spazi, trasporto, etc.) rilevando, tra l'altro, un extra costo per quei Comuni che attuano la gestione diretta del servizio di refezione.

Il dott. Vignocchi chiede spiegazioni sui prezzi e il dott. Porcelli risponde che a tale riguardo il modello più esplicativo è il primo (cluster+Regioni) che infatti presenta un r quadro più alto ma in questo caso le dummy regionali andrebbero neutralizzate, mentre il modello che utilizza i soli cluster si avvicina di

più all'andamento storico in quanto manca l'effetto Regioni. Il dott. Porcelli chiede al Presidente della Commissione se sia più opportuno aprire la discussione su questo punto oppure proseguire nell'esposizione rimandando la discussione alla fine; il prof. Marattin propone di soffermarsi sul modello e, a tale proposito, dà la parola al dott. Aprile, il quale chiede se sia stata presa in considerazione la specifica fascia di popolazione scolastica compresa tra i 3 e i 6 anni (scuola dell'infanzia) e se si evince dall'indagine il fatto che la scuola privata goda o meno dei contributi pubblici. Secondo il dott. Aprile, laddove c'è la scuola privata il costo per la pubblica amministrazione dovrebbe essere inferiore considerato che una parte dell'onere viene sostenuto dalle famiglie.

Il dott. Stradiotto interviene in merito specificando che si tratta comunque di scuole paritarie che ricevono contributi dai Comuni, anche perché per le materne, laddove non esiste la struttura pubblica, necessariamente gli utenti si rivolgono alle paritarie; peraltro i dati sono stati forniti dal MIUR dunque è stato superato anche il "buco" dei non rispondenti al questionario e, come si è detto, in ogni caso il fabbisogno verrà riconosciuto anche ai comuni nei quali non vi è alcun plesso. Il dott. Stradiotto approfitta dell'occasione per specificare che i Comuni che non hanno spesa sociale non sono 1400 come si era detto nella precedente riunione, ma soltanto 90; infatti, si è riscontrato in seguito ad un'indagine più accurata che molti comuni erogavano il servizio in forma associata, come aveva infatti ipotizzato il dott. Aprile.

La dott.ssa Monteduro chiede come mai la qualità del dato non sia altissima e chiede le ragioni dell'abbattimento e il dott. Porcelli risponde che è stata effettuata una ripulitura del campione di regressione effettuando degli scarti.

Il dott. Manzo chiede se i "non rispondenti" abbiano evidenziato delle caratteristiche particolari e il dott. Porcelli risponde che i Comuni che escono dall'indagine sono quelli più piccoli perché generalmente hanno maggiori difficoltà nel compilare il questionario e commettono errori o omissioni che ne compromettono la validità. In merito, il dott. Stradiotto aggiunge che SOSE ha provveduto ad inviare ben 3 report ai Comuni che pertanto hanno avuto 3 "recall" con relative opportunità di correggere e aggiornare i dati.

Interviene il dott. Oneto il quale, confrontando i 3 modelli sottoposti all'attenzione della Commissione, evidenzia come i primi due siano molto simili tra loro (il completo e il cluster); il primo presenta variabili meno significative ma mostra maggiore varianza, mentre il secondo appare più robusto per la maggiore presenza delle determinanti ed infine il terzo modello (Regioni) sembra peggiore ed ha l'intercetta più strana. Il dott. Oneto chiude il suo intervento chiedendo ai colleghi di SOSE come si spiegano la performance di questi modelli. Il dott. Porcelli risponde che gli r quadro sono molto simili nei primi due modelli, in quanto gli elementi di carattere regionale si sovrappongono e ciò li rende meno significativi; l'elasticità è un po' più alta ma il modello è un'approssimazione a una funzione di costo.

Il dott. Vignocchi dice che la specificazione del modello è in generale convincente. La presenza di effetti di cluster rappresenta una novità interessante. Tuttavia affinché a questo corrisponda una capacità esplicativa maggiore anche in sede applicativa è importante che i diversi cluster corrispondano a caratteristiche socio-economiche e territoriali facilmente riconoscibili. Si sofferma poi a mettere in evidenza l'elasticità delle diverse variabili di costo unitario, cioè Costo del lavoro e Costo degli affitti. Affinché il risultato ottenuto possa configurarsi come una funzione di costo è importante verificare che la somma di tale elasticità (calcolate sul valore medio della spesa) non sia troppo diversa dall'unità.

La dott.ssa Monteduro chiede se il passaggio della rappresentazione da logaritmica a lineare abbia avuto come conseguenza un abbassamento di r quadro, poiché per un osservatore esterno potrebbe sorgere il dubbio che sia stata omessa una variabile importante. Il dott. Vignocchi si dice convinto che non sia stato omesso qualcosa di rilevante, ma conviene che la rappresentazione logaritmica presenti proprietà metodologiche superiori. Si tratta in effetti della forma adottata nella precedente esperienza. La forma lineare presenta comunque il vantaggio di una maggiore semplicità applicativa; il dott. Ferri afferma che sarebbe più utile considerare le diversità ambientali anche se in forma aggregata.

Il dott. Stradiotto risponde alla dott.ssa Monteduro che la finalità del modello è definire il costo di riferimento per ogni bambino ma si è visto che a volte, con la rappresentazione logaritmica, ciò non è possibile mentre con la lineare si possono fornire maggiori elementi al policy maker. La dott.ssa Monteduro osserva che tale considerazione andrebbe in qualche modo evidenziata nella nota metodologica per prevenire possibili obiezioni.

Il dott. Porcelli fa presente che, dal punto di vista del potere esplicativo, i due modelli non sono paragonabili. Il multioutput logaritmico potrebbe essere stimato se tutti facessero lo stesso servizio contemporaneamente ma ciò risulterebbe troppo complicato. Quanto alle possibili obiezioni, secondo il dott. Porcelli il modello precedentemente adottato evidenziava a livello metodologico molti più elementi di criticità e attaccabilità, comunque entrambi i modelli, sia il cluster che il completo presentano pregi e difetti e spetta alla Commissione scegliere quale adottare.

Il dott. Porcelli evidenzia altresì che molti comuni sono stati scartati per incoerenza della spesa in quanto hanno commesso errori nella compilazione del questionario, tuttavia gli scarti vengono pubblicati in nota metodologica e pertanto rimane evidenza degli stessi e comunque ribadisce che, prima dello scarto, vi sono stati vari recall fatti ai Comuni che pertanto hanno avuto l'opportunità di correggere i predetti errori.

Il dott. Aprile torna a chiedere se il servizio istruzione sia specificato per fascia 3-6 anni e se il numero di alunni iscritti alle scuole paritarie sia espresso in rapporto alla popolazione di riferimento; chiede inoltre chiarimenti sulla composizione dei costi per le scuole paritarie, in quanto nella rappresentazione proposta il costo aumenta mentre a suo giudizio dovrebbe, invece, diminuire.

Il dott. Porcelli risponde che scindere il costo per fascia di età degli alunni non è fattibile in quanto il dato della spesa separato per i tre settori non è disponibile, mentre si possono identificare i singoli gruppi (ad es. il servizio di refezione) di variabili espresse in rapporto alla popolazione dai 3 ai 14 anni. Per quanto riguarda il costo delle scuole paritarie, secondo il dott. Porcelli il modello coglie abbastanza la differenza in quanto ad esempio per le paritarie il Comune non sopporta i costi per la gestione dei plessi, per il trasporto degli alunni e per la mensa.

Il dott. Vignocchi dice che per valutare adeguatamente il modello proposto è utile produrre un confronto con quello adottato precedentemente, a partire dai diversi costi riconosciuti in alcune configurazioni tipiche del servizio.. Il dott. Aprile ritiene che sia opportuno dare evidenza delle specifiche in quanto il lavoro è destinato a "non tecnici" e quindi va reso comprensibile, ed è preferibile che tale operazione sia fatta adesso. Il dott. Porcelli fa presente che sono stati individuati cluster che abbracciano più funzioni e per l'istruzione e gli asili nido è stato usato quello per i servizi a domanda individuale, mentre per il servizio Rifiuti sono state individuate variabili specifiche.

Il dott. Ferri interviene dicendo che si è lavorato intensamente per addivenire ad un risultato di qualità e condiviso ma si sono riscontrati problemi applicativi, in quanto il meccanismo cluster è

interessante ma evidenza delle lacune e purtroppo la pressione sulla tempistica troppo ravvicinata con la quale si intende concludere il lavoro non aiuta. Esiste un chiaro problema metodologico, in quanto la forma della funzione che si sceglie (passaggio da logaritmica a lineare) produce notevoli effetti sugli elementi di costo e, per ANCI, ciò può implicare impatti economici importanti che devono essere adeguatamente valutati al fine di evitare possibili penalizzazioni non chiaramente giustificabili; in altri casi, ad esempio nell'individuazione delle capacità fiscali, si è usata la mediana invece che la media dei redditi personali, così come alcuni aspetti dell'associazionismo possono essere gestiti in modo diverso anche in considerazione dell'impatto che hanno sul calcolo dei fabbisogni. Secondo il dott. Ferri, inoltre, sarebbe opportuno congelare l'attività della Commissione sul questionario poiché in ogni caso non ci sarebbero i tempi tecnici per la somministrazione e la successiva elaborazione in tempi utili per l'applicazione dei risultati al 2017.

Il prof. Marattin interviene puntualizzando che l'ordine del giorno è sui servizi sociali. Il dott. Ferri ribatte che oltre alla gravosità della somministrazione dei questionari poco sopra sollevata, anche il dibattito sui fabbisogni dei rifiuti è poco utile in questa fase, poiché i risultati di quel servizio devono poi essere sterilizzati ai fini dello schema perequativo e quindi non è opportuno continuare a trattarli adesso; la nota metodologica può, pertanto, essere alleggerita di questo elemento e comunque la tempistica resta a suo giudizio troppo stringente, pertanto rinnova la richiesta di portare al 30 settembre la consegna del lavoro da parte della Commissione considerato anche che al momento non ci sono i dati del TPL.

Il prof. Marattin conferma che la tempistica resta quella precedentemente stabilita.

Il dott. Stradiotto fa presente che i questionari vanno comunque elaborati in quanto ogni anno a settembre debbono essere somministrati.

Il prof. Marattin propone di passare alla disamina della seconda funzione, relativa agli asili nido.

Il dott. Porcelli, nel ricordare che tutti i modelli sono stati trasmessi ad IFEL, evidenzia che sugli asili nido vi è una concentrazione di un gruppo minoritario di Comuni, in quanto su 6700 Comuni delle Regioni a S.O. ben 4417 non hanno il servizio di asilo nido attivo in base ai dati comunicati dall'ISTAT. Passa poi ad illustrare la slide relativa agli asili nido, concludendo che sarebbe più proficuo a suo giudizio scegliere lo stesso modello per le due funzioni (istruzione e asili nido).

La dott.ssa Monteduro osserva che in questa funzione l'elasticità è molto diversa, emerge che la situazione dei due servizi non è la stessa.

Il prof. Marattin chiede per la prossima riunione del 25 luglio un approfondimento sul costo del lavoro ed il dott. Porcelli dà assicurazione in tal senso.

Il dott. Manzo chiede come viene considerato il contributo dei privati per gli asili nido e il dott. Porcelli chiarisce che la relativa variabile di spesa prescinde dalla modalità di finanziamento per cui non tiene conto del contributo delle famiglie.

Infine il dott. Porcelli nel commentare la slide "questioni aperte" evidenzia la problematica dell'assistenza ai disabili chiedendo alla Commissione se si intende continuare come per il passato ad assegnare risorse soltanto ai comuni che la erogano oppure si intende modificare tale orientamento.

Il prof. Marattin chiede se sia opportuno attribuire zero a chi non risponde al questionario e anche il dott. Ferri condivide tale perplessità.

Il prof. Marattin chiede a SOSE di preparare due ipotesi sui disabili da sottoporre alla Commissione nella prossima riunione del 25 luglio, fermo restando che si dovranno chiudere i lavori sulle due funzioni istruzione e asili nido.

La seduta è tolta alle ore 12,15.