

COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

VERBALE N. 74

Il giorno 14 del mese di luglio dell'anno 2021 alle ore 15:00 in modalità di videoconferenza si è riunita, a seguito di regolare convocazione, la Commissione Tecnica per i fabbisogni standard.

Alla riunione sono presenti i seguenti membri effettivi: prof. Giampaolo Arachi (Presidente, PCM), dott. Salvatore Bilardo, dott.ssa Luciana Patrizi (MEF-RGS), dott. Antonio Colaianni (MinInterno), dott. Andrea Ferri (ANCI/IFEL) e dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. Finanze).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Costanzo D'Ascenzo (MEF-RGS) e dott. Massimo Tatarelli.

Sono altresì presenti i seguenti esperti esterni: dott. Cesare Vignocchi (ANCI/IFEL), dott.ssa Nicoletta Barabaschi (IFEL), dott. Francesco Porcelli (Università di Bari), dott. Marco Stradiotto, dott. Roberto Dispotico, dott.ssa Larysa Minzyuk, dott.ssa Cristina Equizzi (SOSE), dott. Marco Mastracci (SOSE) e dott.ssa Claudia Peiti (RefRicerche).

Sono presenti, inoltre, dott.ssa Marcella Castronovo (PCM- Conferenza Stato-Città), dott.ssa Ivana Rasi (MEF-RGS), dott. Danilo Ballanti (ANCI/IFEL) e dott.ssa Maria Salerno (Regione Campania).

Il **Presidente** apre la riunione con l'aggiornamento dei fabbisogni standard dei Comuni. Questa riunione è propedeutica per poi procedere con l'approvazione a fine settembre. Lascia la parola ai rappresentanti di SOSE.

Interviene il **dott. Stradiotto** osservando che si presenterà il lavoro fatto su quelle funzioni che non richiedono l'aggiornamento, mentre nell'ultima parte si parlerà delle funzioni asili nido e istruzione che sono soggette a delle modifiche metodologiche.

Interviene il **dott. Dispotico** che inizia ad illustrare le slide predisposte indicando per la determinazione dei fabbisogni standard per il 2022 quali funzioni saranno oggetto di un aggiornamento a metodologia invariata e quali vedranno modificata la metodologia con la definizione di nuovi modelli di stima. Tra le funzioni che sono oggetto di aggiornamento a

metodologia invariata vi sono l'amministrazione, la polizia locale, il trasporto pubblico locale, il settore sociale al netto del servizio di asili nido, il territorio e viabilità e i rifiuti. Le funzioni che invece prevedono modifiche metodologiche sono il servizio di asili nido e la funzione di istruzione pubblica. L'avanzamento dei lavori verrà presentato solo con riferimento agli asili nido, in quanto per la funzione istruzione pubblica si devono ancora condividere i risultati ottenuti con i rappresentanti di IFEL e di REF Ricerche.

Analizzando i valori di riferimento per il calcolo del peso del fabbisogno standard complessivo tra il 2017 e il 2018 per le funzioni a metodologia invariata, si osserva un sostanziale allineamento dei risultati tra un anno e l'altro con una più lieve differenziazione per il TPL dove come riferimento si usa la spesa storica e non il risultato derivante dai modelli applicativi. Per il settore sociale nel calcolo del peso si considera la media della spesa storica dell'ultimo triennio considerato in sostituzione di quanto ottenuto con la stima dal momento che l'aggiornamento della metodologia con la quantificazione di maggiori risorse avrebbe modificato in maniera sostanziosa il peso della funzione rispetto a tutte le altre. Per quanto riguarda i dati sono stati presi come riferimento quelli del 2018 alla data del 25 aprile in attesa di quelli ufficiali che saranno considerati nel mese di settembre dove si provvederà ad aggiornare la banca dati per la generazione dei coefficienti di riparto definitivi.

Entrando nel dettaglio dei risultati con i dati provvisori per ciascuna funzione oggetto di aggiornamento a metodologia invariata è stato predisposto un grafico a media mobile di confronto tra il fabbisogno teorico 2018 e quello 2017 con una tabella di sintesi delle variazioni percentuale delle variabili utilizzate nel calcolo del fabbisogno standard nelle due annualità. Per la funzione di amministrazione il grafico evidenzia un andamento del tutto sovrapponibile nei due anni considerati con una spesa crescente al ridursi della dimensione dei comuni e valori molto simili delle variabili considerate nel modello. Confrontando la percentuale di variazione dei coefficienti di riparto 2017 e 2018 per fascia dimensionale non si registrano scostamenti sostanziali così come raggruppando i comuni che non sono oggetto di fusione per classi di variazione percentuale la quasi totalità di enti si concentrano nelle fasce di variazione tra 0 e -20% e tra 0 e +20%.

Per quanto riguarda la polizia locale le curve a medie mobili del fabbisogno teorico 2017 e 2018 sono molto simili così come i valori delle variabili considerate nel modello. L'unica variabile che mostra una marcata variazione è quella dei visitatori per i musei, il cui valore era fermo al 2011 e ora è stato oggetto di aggiornamento. Se si mettono poi a confronto i coefficienti di riparto

2017 e 2018 non si osservano scostamenti sostanziali aggregando i comuni per fascia dimensionale e circa il 95% dei comuni ricade in una classe di variazione del fabbisogno tra il -20% e il +20%.

Per quanto riguarda il sociale, tale funzione è stata oggetto di aggiornamento metodologico attraverso una funzione di spesa aumentata utilizzando dati di tipo panel. Il fabbisogno pro-capite ha un andamento identico nelle due annualità con valori riconosciuti più elevati per i comuni di più grandi dimensioni. Dal confronto dei coefficienti di riparto 2017 e 2018 non si registrano particolari differenziazioni e anche le variabili utilizzate nella determinazione dei Fas risultano moto costanti da un anno all'altro.

Per quanto concerne il trasporto pubblico locale, sono stati considerati solo i comuni per i quali è presente la spesa per il servizio e per i quali ad oggi viene riconosciuto il fabbisogno standard. La rappresentazione del grafico a media mobile e la tabella con la variazione percentuale delle variabili da un anno all'altro evidenziano una grande stabilità dei risultati. Tra le variabili spicca senza dubbio la crescita del prezzo della benzina che cresce nel passaggio dal 2017 al 2018 di circa il 5%.

In merito al comparto relativo al territorio e alla viabilità, va precisato che anche tale funzione è stata aggiornata lo scorso anno in termini di nuova metodologia di stima considerando un panel di dati. L'andamento nel tempo in termini di media mobile del fabbisogno teorico 2017 e di quello 2018 con i comuni ordinati dal più piccolo al più grande mostra una sovrapposizione delle due curve evidenziando, quindi, una stabilità delle variabili utilizzate nella stima nel passaggio da un'annualità all'altra. In termini di conteggio dei comuni per classe di variazione del fabbisogno tale invarianza delle variabili determinanti il fabbisogno standard è facilmente osservabile dal fatto che tutti i comuni ricadono nella fascia tra lo -20% e 0 e in quella tra 0 e +20%. Il confronto dei coefficienti di riparto per fascia dimensionale conferma la quasi totale assenza di scostamenti.

Per quanto riguarda il servizio di smaltimento rifiuti, l'andamento nel tempo in termini di media mobile del fabbisogno teorico 2017 e di quello 2018 mostra che questo ultimo è leggermente superiore. Questo avviene in quanto risulta aumentata la variabile di riferimento, (ovvero le tonnellate di rifiuti urbani cresciute del 2,1% tra il 2017 e il 2018) e risulta aumentata la percentuale di raccolta differenziata nei diversi impianti di smaltimento. Analizzando gli scostamenti a livello di singolo comune nelle differenti classi di variazione percentuale si osserva che nelle fasce tra -20% e +20% ricade la maggior parte dei comuni, ma spicca anche un 10% di

comuni dei 6.590 comuni non oggetto di fusioni nel biennio considerato che presenta una variazione superiore al 40%.

Entrando nel merito delle modifiche metodologiche che si stanno implementando per il servizio di asili nido, si è proposto un nuovo modello di stima per risolvere la questione legata alla non significatività dell'utenza parziale evidenziata nella CTFS del 22 giugno. Le ulteriori prove di stima effettuate hanno consentito di giungere alla conclusione che la non significatività dell'utente a tempo parziale derivi fondamentalmente dalla forte correlazione che questa variabile presenta con l'utente a tempo pieno nel momento in cui riceve il servizio di refezione. In altri termini un utente a tempo parziale che usufruisce della refezione è del tutto equiparabile all'utente a tempo pieno in quanto non genera una variazione di costo statisticamente significativa. La vera differenziazione in termini di costo è stata invece colta andando ad inserire nel modello l'utente a tempo parziale che non usufruisce del servizio di refezione in quanto in tal caso il modello riesce a cogliere una riduzione del costo del servizio in quanto si differenzia dall'utente a tempo pieno.

Il modello presentato si basa sempre su una stima a due stadi, dove al primo stadio sono risultati significativi i bambini frequentanti e quelli parziali che non usufruiscono del servizio di refezione, la gestione esternalizzata del servizio, l'eventuale presenza di un bambino lattante, il costo del lavoro per addetto, gli educatori e la superficie complessiva. Al secondo stadio sono stati considerati il reddito, i cluster e le variabili che identificano l'appartenenza di un comune ad una regione. Per quanto riguarda i risultati, questo modello ha portato alla determinazione di un costo standard medio di 7.400,69 euro.

Una volta mostrato il modello si è poi proceduto a sintetizzare le regole applicative seguite per la determinazione del fabbisogno standard partendo dall'illustrazione delle modalità di recupero degli utenti in caso di mancata valorizzazione di questi ultimi. Come prima cosa si valuta se il servizio è attivo che viene considerato tale se vi sono utenti riportati nel questionario 2018 oppure se è presente la spesa (considerando sia quella desunta da questionario che quella da certificato) e sono valorizzati gli utenti ISTAT 2018 o quelli da questionario 2017. Se il servizio risulta attivo gli utenti considerati per la stima sono quelli riportati nel questionario 2018 oppure quelli recuperati dal questionario 2017 nel caso non siano valorizzati quelli del 2018. Sempre in caso di servizio attivo e in assenza di utenti riportati nei questionari si recupera il dato ISTAT.

Una volta identificato il numero di utenti, sono stati sintetizzati i passaggi applicativi per la definizione del fabbisogno. Il primo step riguarda l'identificazione del costo standard del servizio (modello illustrato in precedenza), poi viene identificato il costo standard minimo del servizio (che

simula la fornitura del servizio attraverso l'erogazione del voucher) e identificati il livello minimo di servizio e il tetto massimo che è stato tenuto fermo al 28,8% ma che può essere soggetto a modifica futura. Successivamente viene calcolata la percentuale di copertura del servizio che se risulta inferiore al valore minimo differenziato per fascia di popolazione, si aggiunge un numero di utenti fino al raggiungimento della soglia ipotizzando il riconoscimento di soli "voucher" e si utilizza il costo standard del voucher di riferimento. Se la percentuale di copertura del servizio è superiore al valore massimo di fascia di popolazione, si riducono il numero degli utenti fino al raggiungimento della soglia massima pari al 28.8% ipotizzando di utilizzare il costo standard di riferimento di ciascun comune. Sulla base delle regole enunciate, è stato effettuato il confronto del fabbisogno 2017 e 2018 con i comuni divisi per fascia di popolazione ed è emersa una riduzione del fabbisogno per i comuni sotto i 2.000 abitanti e sopra i 60.000 abitanti. Questa variazione rispetto all'annualità precedente può essere spiegata dalla modifica del costo standard del voucher per le fasce dimensionali basse e dalla riduzione del numero di utenti per le fasce dimensionali alte.

Il dott. Dispotico continua il suo intervento osservando che i comuni di fascia più alta si caratterizzano per una spesa storica 2018 maggiore rispetto al fabbisogno standard 2018. Il contrario accade per i comuni di fascia bassa. Dal confronto tra i coefficienti di riparto 2017-2018 per il servizio di asili-nido, emerge una diminuzione dei valori aggregati per fascia dimensionale per i comuni più grandi e per quelli di minori dimensione esattamente in linea con i risultati esposti precedentemente.

Il **dott. Stradiotto** propone già di inserire degli elementi nella nota tecnica per determinare gli obiettivi di servizio che sarà utile per fare le operazioni di calcolo successive.

Interviene il **dott. Ferri** osservando che quanto presentato non è ancora stato ben valutato e condiviso e il modello va migliorato dal punto di vista dei risultati applicativi. Bisogna usare il modello per la funzione asili nido per individuare il gap di servizio e su questo concentrare le risorse che verranno date nel tempo.

Il **Presidente** non comprende se l'intervento del dott. Ferri vuole proporre un'alternativa rispetto al criterio concordato per distribuire i primi 100 milioni di euro.

Il **dott. Ferri** fa presente di avere dei dubbi che il target sia preciso per dare i 100 milioni su tutti i gap, perché sono poche le risorse e poche le strutture per utilizzare efficacemente questi soldi. Osserva che non si condividerà la proposta se i 100 milioni saranno ripartiti in proporzione al coefficiente dei fabbisogni. La seconda questione è avere le idee chiare sul gap.

Il **Presidente** rende presente che, in base alla norma, le risorse si distribuiscono in base al costo standard e che sulle altre questioni si dovrà ragionare.

Il **dott. Stradiotto** osserva di aver proposto delle tabelle sui costi standard per ripartire i 100 milioni proprio perché non si propone di usare i coefficienti di riparto del servizio di asili nido, come è stato fatto per il sociale lo scorso anno. Inoltre, segnala che è necessario fare attenzione ai comuni che, per effetto delle normalizzazioni effettuate per i fabbisogni standard, sono stati riconosciuti dei voucher virtuali e i relativi fabbisogni. Stradiotto segnala che per evitare asimmetrie tra i diversi comuni è necessario nettizzare, dalla ripartizione dei 100 milioni, l'effetto delle normalizzazioni inserite nei fabbisogni standard.

Interviene la **dott.ssa Barabaschi** presentando degli ulteriori approfondimenti sul settore asili. Illustra che nelle diverse prove effettuate, con riferimento al primo stadio del modello, ci si è concentrati ad analizzare la correlazione tra i bambini a tempo parziale e servizio di refezione e quella tra presenza del servizio lattanti e numero di educatori necessari per questo servizio. Per quanto riguarda la refezione, l'esistenza della cucina interna porta a una diminuzione dei costi operativi, questo perché si ha un investimento in conto capitale. Per quanto riguarda i lattanti, vi è forte correlazione con il numero degli educatori. Infine, osserva che gli educatori comprendono una parte del costo del servizio. Questo non disconosce le proposte dei rappresentanti di SOSE, ma consente delle specificazioni.

Introducendo nel modello il controllo per la presenza di lattanti si ottiene un risultato positivo e significativo che dimostra un aggravio di costo conseguente alla presenza di questa tipologia di utenti.

Per quanto riguarda il secondo stadio, il costo del servizio cresce al crescere della popolazione del comune. Le fasce demografiche sono state inserite nel secondo stadio e sono tutte significative. L'informazione contenuta nei cluster risulta significativa solamente se il modello non comprende

le fasce demografiche. Si deve fare un approfondimento su questa evidenza, nonché sulla metodologia di calcolo del valore monetario del voucher.

Il **dott. Ballanti** commenta la presentazione fatta. Molti comuni per carenza di risorse hanno deciso di non avere la cucina interna e questo aumenta la spesa corrente e le rette. Se invece è presente la cucina interna, la spesa corrente si riduce come anche le rette per le famiglie. Non si può, inoltre, sterilizzare la variabile educatori in applicazione perché comprende una parte del costo del servizio. Il dott. Ballanti osserva che un altro importante risultato del modello è che il tempo parziale non aggrava il costo del servizio. Segnala l'importanza della fascia dimensionale e la difficoltà nello spiegare a un comune che il conferimento del voucher avviene in base all'appartenenza a un determinato cluster.

Il **Presidente** rappresenta che vi sono tre punti da approfondire: la rilevazione del costo del lattante per dividerlo da quello degli educatori, l'approfondimento sulla presenza o meno della cucina interna e la verifica sulla robustezza dei cluster per determinare i voucher.

Interviene il **dott. Stradiotto** osservando che è pericoloso dare peso alla presenza o meno della mensa interna perché questo dà evidenza della disomogeneità del servizio tra i comuni e va contro gli obiettivi di servizio. Inoltre, a suo avviso, sembra che il modello presentato tenti di inseguire la spesa storica invece di definire un fabbisogno ideale.

Il **Presidente** concorda con il dott. Stradiotto sulla questione della cucina interna. Bisognerebbe fare una riflessione sul costo standard efficientato, ovvero se ad esempio riconoscere a tutti o meno il costo per la cucina interna.

Il **dott. Ferri** rappresenta la difficoltà di ragionare su un costo standard efficientato.

Interviene la **dott.ssa Mynziuk** rappresentando che verificherà tutti i punti fatti presente dalla dott.ssa Barabaschi. Rende presente che inserire la dummy "presenza o meno di lattanti", variabile molto correlata con alti livelli di reddito e/o grandi città, sarà equivalente ad inserire la dummy "grandi città". Su questo punto, dunque, propone di fare attenzione. Inoltre, le variabili sui

lattanti possono stare o al primo o al secondo stadio e non in tutti e due. Per quanto riguarda la difficoltà di spiegare i cluster, questa difficoltà si riflette anche usando la fascia demografica.

Interviene il **dott. Porcelli** rappresentando che la variabile che rappresenta la presenza di cucine è poco significativa. Su educatori e lattanti osserva la stessa mancanza di significatività. Consiglia maggiormente di usare i cluster piuttosto che le fasce di popolazione per via della possibilità di avere diseconomie di scala. Sul costo standard, osserva che bisognerebbe standardizzare le componenti dei costi standard e non utilizzare il modello per produrre due costi standard differenti.

Il **Presidente** osserva che sul costo standard quando si faranno gli obiettivi di servizio si dovranno garantire risorse per un costo standard pieno. Quindi, non ci sono due costi standard diversi, ma sono i riferimenti che sono diversi. All'interno del fondo avremmo un riferimento storico e con i 100 milioni si userà una standardizzazione.

La **dott.ssa Barabaschi** concorda con la dott.ssa Mynziuk in ordine a quanto detto sul secondo stadio. Per quanto riguarda i cluster, è da considerare che nella rappresentazione del costo del servizio sono meno significativi e robusti delle fasce dimensionali. Se preferire i cluster alle fasce demografiche fosse legato unicamente alla definizione dei valori dei voucher, sarebbe possibile valutare l'opzione di calcolare i valori dei voucher in base alle fasce dimensionali. Anche eventualmente optando per fasce più piccole rispetto a quelle usate nelle regole di applicazione. Inoltre, ribadisce che tutte le analisi sono volte a determinare il costo del servizio e non ad inseguire la spesa storica. Qualsiasi valutazione di efficientamento del servizio che sarà messa in atto dovrà basarsi necessariamente su una buona determinazione del costo del servizio stesso. Ribadisce che analizzare le determinanti del costo del servizio è altra cosa dalle regole che poi si daranno in applicazione. Regole che possono essere funzionali anche a dare indicazioni di policy.

Interviene il **dott. Ferri** chiedendo chiarimenti sul problema delle classi dimensionali evidenziato dal dott. Porcelli, ovvero se si creano problemi se si dà troppo peso alla popolazione.

Il **dott. Porcelli** rappresenta che dare troppo peso alla popolazione può creare diseconomie di scala.

Interviene il **dott. Bilardo** osservando che non è solo un tema di riparto di risorse, ma anche di come incentivare l'erogazione del servizio in quei comuni in cui il servizio non è presente. Si chiede però cosa si può fare per quei comuni in cui tradizionalmente la popolazione preferisce tenere tendenzialmente il bambino a casa, piuttosto che mandarlo all'asilo. Ovvero si parla del caso in cui il servizio non è presente perché la popolazione non ha interesse. Una volta date le risorse, come si può verificare che effettivamente vi è stato un miglioramento del servizio. Chiede se si hanno ora gli elementi per verificare.

Il **Presidente** osserva che, una volta definiti gli obiettivi di servizio, si potrà fare una verifica ex-post perché si può stabilire in numero dei bambini che devono essere serviti. Chi non incrementa il servizio, restituisce i soldi e questo sarà l'incentivo. Si potrebbe proporre altrimenti un monitoraggio più ampio. Ora non si hanno gli elementi per verificare. Invita ad accelerare il lavoro sul riparto dei 100 milioni e fissa una riunione per il tavolo tecnico giovedì alle 15:00.

Interviene il **dott. Ferri** precisando che per arrivare a quanto chiesto dal dott. Bilardo mancano ancora degli elementi, tipo i livelli essenziali delle prestazioni e la surroga se non si garantisce quel livello. Altri elementi che mancano per avere certezza sull'utilizzo delle risorse sono una mappatura sull'addensamento degli asili in certe aree del territorio come anche il fatto che i servizi vengano presi più in considerazione dai decisori locali.

Il **dott. Stradiotto** osserva che le risorse date agli asili nido lo scorso anno non rispondevano a degli obiettivi di servizio e per questo non sono monitorate. Quando si daranno gli obiettivi di servizio, l'ente dovrà rendicontare. Quando gli obiettivi di servizio diventeranno LEP e tutti saranno messi nelle condizioni di erogare il servizio, si potrà procedere con le sanzioni, come previsto dalla legge 42/2009, qualora l'ente non eroghi il servizio avendo ricevuto le risorse.

Il **Presidente** ritiene che si potrà trovare una soluzione rispetto ai punti sollevati dalla dott.ssa Mynziuk, dal dott. Porcelli e dalla dott.ssa Barabaschi. Fissa la prossima riunione al 28 luglio dove bisognerà portare in discussione le proposte sulla sterilizzazione della contribuzione standard degli utenti nella capacità fiscale come anche discutere dei fabbisogni di province e città metropolitane.