

## COMMISSIONE TECNICA PER I FABBISOGNI STANDARD

### VERBALE N. 68

Il giorno 29 del mese di aprile 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), dott. Piero Antonelli (UPI), dott.ssa Maria Teresa Monteduro (MEF Dip. Finanze).

Sono presenti i seguenti membri supplenti: dott. Costanzo D'Ascenzo.

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

Sono presenti, inoltre, la dott.ssa Marcella Castronovo (PCM- Conferenza Stato Città), la dott.ssa Antonietta Fortini (MEF-RGS), dott. Marco Carotenuto (MEF Dip Finanze), la dott.ssa Nicoletta Barabaschi e il dott. Danilo Ballanti (ANCI/IFEL) e la dott.ssa Lorenza Benedetti.

Il **Presidente** avvia la riunione portando in approvazione il verbale n. 63 che viene approvato all'unanimità e rappresentando che due sono i temi per i quali non sarà possibile giungere a determinazioni definitive nella seduta odierna. Il primo è il tema degli obiettivi di servizio relativamente alle risorse dedicate al potenziamento dei servizi sociali. In questo caso, il tavolo tecnico ristretto si è riunito diverse volte nelle settimane precedenti per istruire una proposta da portare alla Commissione ma tale proposta non è ancora maturata. Quindi, in questa seduta verranno illustrati gli indirizzi che il tavolo ha preso durante i suoi lavori, in attesa che maturi una proposta definitiva. Il secondo tema riguarda il lavoro che SOSE e IFEL stanno svolgendo per la revisione dei fabbisogni standard. In particolare, la scelta di procedere ad una revisione del fabbisogno per la funzione istruzione con l'inclusione dell'asilo o, in alternativa, di procedere con il solo aggiornamento del costo standard per l'asilo. Su questi punti, interverrà per un aggiornamento SOSE. Prima di passare alla discussione di questi punti, il Presidente richiama brevemente le novità che si sono profilate nell'ultima settimana. È stato presentato il nuovo PNRR che prevede diversi interventi che si intersecano con i lavori della Commissione. Viene in particolare confermato il potenziamento degli asili e del tempo pieno. Ovviamente questo si collega al potenziamento già previsto per le spese di gestione nel FSC e per il quale si devono definire gli obiettivi di servizio. Su questo punto, si chiederà nella prossima riunione al dott. Lombardo, esperto del Ministero

dell'istruzione, di illustrare più nel dettaglio il contenuto del PNRR per queste due linee di intervento che interessano direttamente la Commissione. Inoltre, vi è una novità circa le riforme sul federalismo fiscale che sono state inserite nelle riforme di accompagnamento al PNRR e questo implica che si dovrà prestare maggiore attenzione a rispettare le scadenze e i tempi stabiliti. In particolare, per quanto riguarda le province e le città metropolitane, bisogna elaborare una proposta per l'istituzione di due nuovi fondi che andranno a sostituire i finanziamenti esistenti. Inoltre, si dovrà riprendere il tema che era stato toccato nelle riunioni precedenti e che riguardava i fabbisogni delle regioni all'interno del federalismo simmetrico. Questi sono i temi che, secondo il Presidente, bisognerebbe riprendere per rispettare i termini e chiede se ci sono commenti e/o comunicazioni.

Il **dott. Vignocchi** chiede quali sono state le novità del PNRR in termini di federalismo.

Il **Presidente** risponde che la riforma del federalismo è stata inserita tra le misure di accompagnamento. È stato ribadito quello che è stato previsto nelle norme, ovvero che per i comuni ci sarà una graduale transizione dal meccanismo basato sulla spesa storica al meccanismo basato sui fabbisogni standard e le capacità fiscali. Per le province e le città metropolitane, si dovranno istituire due nuovi fondi sempre ripartiti secondo il criterio dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali che andranno a sostituire i trasferimenti esistenti. Questo è il punto che interessa maggiormente, poiché l'inserimento del federalismo nel PNRR rende gli impegni previsti dalla legge più stringenti. Per questo bisogna accelerare sui fabbisogni, sulle capacità fiscali e sulla ricognizione dei trasferimenti esistenti che sono i tre elementi su cui devono poggiare i nuovi fondi. Nel PNRR viene indicato inoltre il federalismo regionale, come previsto dal decreto legislativo n. 68/2011, che prevede che il passaggio ad un finanziamento basato su fabbisogni standard e capacità fiscali per quanto riguarda l'assistenza sociale, l'istruzione e il trasporto pubblico locale, relativamente alle spese in conto capitale. Alla Commissione competono le proposte circa i fabbisogni standard, mentre per quanto riguarda il finanziamento del fondo perequativo vi è un tavolo tecnico diretto dal dott. Bilardo che sta cercando di identificare e risolvere i problemi relativi a questo ambito.

Per quanto riguarda i lavori della Commissione, il Presidente afferma che data la tempistica occorre dare priorità al lavoro sulle province e le città metropolitane, e avviare l'analisi che porterà a definire i fabbisogni delle regioni. In più sono presenti gli interventi infrastrutturali che riguardano gli asili (il tempo pieno e mense) che sono collegati agli interventi già previsti per il finanziamento delle spese di gestione con cui bisognerà definire gli obiettivi di servizio. Per quanto riguarda le mense, gli interventi previsti saranno utili alla revisione che si sta cercando di fare sul fabbisogno dell'istruzione. Di conseguenza, bisognerebbe coordinare le decisioni della Commissione su questi temi con quanto previsto dal PNRR circa gli interventi infrastrutturali.

A termine dell'intervento introduttivo il Presidente passa alla trattazione del primo punto all'ordine del giorno, ovvero i lavori relativi alla definizione degli obiettivi di servizio, riassumendo i punti fondamentali e la strategia che si sta seguendo all'interno del tavolo tecnico. Il tavolo ha segnalato tre elementi di cui si deve tener conto:

- Le necessità di procedere con un approccio graduale nella definizione di questi obiettivi di servizio. Gli obiettivi di servizio devono, in prospettiva, essere collegati ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP), ma ci si muove in un campo in cui i LEP non sono definiti in maniera compiuta;
- La flessibilità data agli enti è un aspetto importante nel primo anno di applicazione, in quanto gli obiettivi verranno comunicati agli enti in corso d'anno;
- La consapevolezza di muoversi con una prospettiva sperimentale, dato che il quadro non è completamente definito. Di conseguenza, vi è la possibilità che verranno fatti degli aggiustamenti negli anni successivi.

Considerando queste tre esigenze, il metodo di definizione degli obiettivi di servizio individuato dal tavolo si basa su due pilastri:

- Individuare quest'anno un obiettivo di servizio in termini di combinazione di un indicatore sintetico di spesa minimo e un indicatore sintetico di utenti. Quindi potrebbe assegnare come riferimento una combinazione spesa-utenti che verrà coordinata con una funzione di spesa per identificare il maggiore fabbisogno. In realtà bisognerebbe usare una funzione di costo che tuttavia non è disponibile e quindi si dovranno usare delle proxy coerenti con le funzioni di spesa;
- L'idea di individuare una serie di servizi che si ritengono basilari e essenziali. In questa prima fase occorre individuare una rosa di questi servizi e poi chiedere agli enti di scegliere fra questi quali potenziare. Uno di questi servizi che è stato condiviso è il livello minimo degli assistenti sociali. In questo caso, ci si dovrà coordinare su una norma che prevede come LEP un assistente sociale ogni 5mila abitanti e che eroga un contributo per consentire di raggiungere il LEP a quei comuni che hanno già raggiunto il rapporto di un assistente sociale ogni 6.500 abitanti.

Sulla base di questo, si potrebbe indicare come obiettivo di servizio, il raggiungimento di un assistente sociale ogni 6.500 abitanti. In prospettiva, l'obiettivo sarebbe portarsi al LEP che è un assistente sociale ogni 5.000 abitanti. Se questo verrà indicato come un indicatore degli obiettivi di servizio, vi è la necessità di verificare che i comuni possano effettivamente utilizzare le risorse assegnate attraverso il fondo di solidarietà comunale per il potenziamento dei servizi sociali per eventuali nuove assunzioni di assistenti sociali. Oltre agli assistenti sociali, potrebbero essere individuati dei servizi essenziali nell'ambito di supporto agli anziani e sostegno ai minori e alle persone con disabilità. Su questi ambiti, si devono ancora individuare dei servizi specifici da considerare. L'idea è quella di immaginare, per questo anno, una rosa di possibili obiettivi di servizio e poi, con delle opportune regole che potrebbero essere anche di esclusione o di combinazione di questi obiettivi, stabilire l'obiettivo di servizio coerente con le risorse aggiuntive per il potenziamento dei servizi sociali. Il Presidente chiede se ci sono interventi dei membri della Commissione anche per eventuali integrazioni, nell'auspicio che, date queste linee, si sarà in grado di presentare una proposta entro il prossimo mese (entro la riunione del 12 maggio o di quella della settimana successiva) per poter concludere con il decreto entro giugno.

Interviene il **dott. Porcelli** esponendo due riflessioni sul lavoro degli obiettivi di servizio. Il primo riguarda l'indicatore composito spesa-utenti. Dal suo punto di vista, un indicatore composito può essere più efficace se fatto solo sugli utenti in modo da non inserire elementi che identificano la spesa come un vincolo. Questo per due motivi: non si ha una corrispondenza derivante dalla funzione di costo, come diceva il Presidente, e per i vincoli di destinazione che si potrebbero generare. Per quanto riguarda l'indicatore spesa-servizi, esso è pensabile come un indicatore di efficienza e di premialità, nel senso di vedere se una volta raggiunti gli obiettivi, questi sono stati raggiunti rispettando anche un criterio di efficienza. In questo caso, potrebbe scattare un premio per gli enti che hanno raggiunto gli obiettivi, minimizzando la spesa. Tuttavia, questo è un indicatore che andrebbe costruito successivamente dato che è più complesso. La seconda riflessione riguarda gli obiettivi minimi relativi agli assistenti sociali che sono un input e si prestano alla creazione di indicatori minimi. Tuttavia, sorge il problema delle esternalizzazioni, ovvero quei comuni che decidono di esternalizzare e che quindi non controllano il numero di assistenti sociali, di conseguenza si pone il problema di come valutare questo fenomeno attraverso gli indicatori minimi. Questo discorso si allaccia a quello del numero ottimale di dipendenti comunali in relazione alle diverse forme di gestione.

Il **Presidente** ringrazia il dott. Porcelli e riguardo alla prima riflessione, conferma che il riferimento principale devono essere gli utenti, ma vi è un tema di pesatura di questi utenti. Le tipologie di utenti sono molto differenziate e anche gli interventi sono molto variegati. Di conseguenza, da un lato non si può formulare un obiettivo esclusivamente in termini di utenti perché questo rischierebbe di essere troppo rigido per alcuni comuni e potrebbe anche essere non ragionevole perché, a parità di utenti, la spesa potrebbe cambiare di molto a seconda del tipo di intervento. Di conseguenza, si dovrebbe tener conto sia degli utenti sia della spesa, ad esempio attraverso una pesatura flessibile degli utenti. Non si può partire con un'idea di utenti pesati con una pesatura esogena che potrebbe non essere compatibile con i costi che hanno i singoli comuni. Per questo motivo si è orientati ad un approccio che combini spesa e numero di utenti. Per quanto riguarda gli assistenti sociali, la norma che stabilisce che è un LEP un assistente sociale ogni 5.000 abitanti fornisce un riferimento chiaro. Sempre nell'ottica della flessibilità di cui si parlava prima, siccome il riferimento naturale delle politiche sociali è l'ambito territoriale, un altro orientamento che è stato condiviso all'interno del tavolo è quello di prevedere che l'obiettivo di servizio venga stabilito sia a livello di ambito sia a livello comunale e di prevedere che il comune possa raggiungere l'obiettivo di servizio sia nell'ambito territoriale sia in quello comunale. In sostanza, si considerano congiuntamente comune e ambito per identificare l'obiettivo di servizio.

Interviene il **dott. Ferri** che concorda con le problematiche osservate dal Presidente e con le cautele che puntano a un approccio graduale e sperimentale per cercare di ottenere un risultato sostenibile, date le criticità del lavoro sul tema obiettivi di servizio per il settore sociale. Non si hanno tutte le informazioni disponibili, ad esempio si ha una funzione di spesa e non una funzione di costo, al di là dei calcoli di efficienza. Non si hanno a disposizione gli output effettivi del servizio, ma dei numeri di utenti riscontrabili in modo diverso da diverse fonti. Non si sono mai usati quelli

direttamente osservabili dal questionario. Le difficoltà che non sono solo tecniche e sono riassumibili nella nozione che, per fare un passo in avanti decisivo in termini di LEP e di obiettivi di servizio che siano stabili nel medio-lungo periodo, servono ancora delle informazioni. Di conseguenza, è necessario un approccio basato su obiettivi opzionali che hanno dei problemi come quelli che venivano osservati, ovvero il riscontro nell'ambito territoriale o nell'ambito comunale. L'aspetto degli obiettivi opzionali è stato interpretato fino ad ora in termini incrementali e si è sconsigliato di ragionare in termini di obiettivi di servizio generali per tutti i comuni, preferendo l'idea di obiettivi incrementali per i destinatari delle risorse aggiuntive e da impiegare in maniera vincolata. Giungendo poi ad un risultato netto complessivo, per motivi ovvi, perché altrimenti significherebbe chiedere a tutti una valutazione sullo stato dei servizi sociali che è in larga parte inutile e difficilmente interpretabile. Questa potrebbe essere invece una prospettiva sensata una volta che l'apparato informativo viene integrato in maniera importante.

Per il dott. Ferri, quanto detto dal Presidente sul lato obiettivi necessita di ulteriori specificazioni e Anci avanzerà delle proposte a breve, ma la sostanza è che, a fronte di risorse aggiuntive relative al settore sociale, l'ente riporti quanto è stato fatto in almeno due dei cinque ambiti indicati, assunzioni e ambito anziani, minori e ambito disabili. Questa è una espressione piuttosto ampia di possibilità. Questi ambiti sono considerati nel campo dei servizi sociali da erogare e non pongono difficoltà in termini di raggiungibilità e significatività. Il punto che rimane un po' in disparte dall'introduzione del Presidente è duplice: la certezza che si sta chiedendo l'impiego di risorse aggiuntive e le complicazioni dovute a un nuovo apparato di calcolo. In merito ci sono due cose da dire: una di carattere tecnico e l'altra di carattere politico.

Il punto tecnico è il fatto che sui servizi sociali si ha un apparato che rischia di essere triplice con tre forme diverse: il ricalcolo dei coefficienti del fabbisogno standard di un settore che è stato pesantemente riformato lo scorso anno al fine di valutare il gap a cui si era di fronte e i coefficienti sono stati definiti come se ci fossero 650 milioni di euro in più, le modalità con cui la legge di bilancio assegna le risorse aggiuntive, estrapolando l'assegnazione a ciascun comune in proporzione al coefficiente nuovo di riparto. Quindi si è in una condizione in cui i coefficienti rimescolano le risorse e assegnano di meno a coloro che sono più dotati e di più a coloro che sono meno dotati invece di dare un chiaro segnale di crescita nei confronti degli enti meno dotati. Le risorse si attribuiscono in base ai coefficienti di riparto, quindi è difficile capire la posizione netta in cui si trova il comune all'interno dei servizi sociali poiché ha delle risorse aggiuntive nominali che vengono dal vettore dei 216 milioni e poi la differenza di risorse che viene determinata dal cambio dei coefficienti tra il 2020 e il 2021, il terzo è l'indicatore di spesa composito che non si deve immaginare come un risultato a regime e quindi si dovrà evolvere con strumenti più stabili.

L'elemento politico ha importanti risvolti tecnici, poiché è dai metodi utilizzati che è stata messa in evidenza la necessità di risorse aggiuntive sul sociale, di conseguenza il policy maker vuole avere certezza che queste risorse siano a potenziamento della funzione sociale e il punto è che nella distribuzione del fondo di solidarietà comunale intervengono importanti e diversificati fattori di variazione, per cui guardando alle modifiche intervenute sul settore sociale e alle variazioni intervenute sul fondo di solidarietà comunale, possiamo avere tre insiemi completamente diversi di

comuni in posizione netta positiva o nulla (quanto a risorse incrementalmente effettivamente disponibili). La perequazione del 2021, salve anomalie derivanti da quanto esposto prima, non vede enti penalizzati per dare risorse ad altri enti avvantaggiati, i quali non sono diminuiti in termini di ammontare destinato e di numero: la cosiddetta perequazione verticale che è fondamentale per portare avanti il sistema. Bisogna in qualche modo tenere conto di questi elementi che sono di complessità tecnica e di vincolo anche di carattere politico, ovvero di non poter chiedere a un Comune che non ha avuto un beneficio finale di aumento di importo del fondo di solidarietà comunale, un obiettivo di servizio specifico sul settore del sociale in virtù dei ragionamenti tecnici sopra esposti che risulterebbero solo virtuali. Il dott. Ferri conclude auspicando che questo argomento, sebbene non sia stato trattato in precedenza, sia tenuto in forte considerazione in sede tecnica.

Il **Presidente** pur considerando l'importanza delle questioni sollevate dal dott. Ferri, rappresenta che la questione fondamentale è la seguente: verificare che non ci siano situazioni particolari per le quali un numero limitato di comuni si possa trovare nella situazione di dover potenziare i servizi sociali senza avere delle risorse sufficienti garantite dal fondo di solidarietà comunale. Questo problema si potrebbe risolvere verificando se queste situazioni si realizzano effettivamente. Ricorda che quello che è stato fatto è estremamente trasparente da spiegare: le risorse aggiuntive a regime sono 650 milioni di euro; le risorse aggiuntive vengono distribuite in base ai fabbisogni e i comuni avranno risorse commisurate al proprio fabbisogno. È vero che ci possono essere dei comuni con un fabbisogno elevato che perdono risorse nella perequazione orizzontale rispetto all'anno precedente a causa della revisione dei fabbisogni ma questi comuni ricevono una maggiore quota delle risorse aggiuntive. Di conseguenza, tutti i comuni con le stesse caratteristiche si troveranno ad avere complessivamente le stesse risorse. Quello che può accadere è che ci saranno comuni a cui in passato veniva riconosciuto un fabbisogno elevato, non per le caratteristiche della domanda del servizio o dei costi, ma solo perché localizzati in una certa regione: queste risorse aggiuntive non sono più riconosciute. Il Presidente ritiene che ai comuni che hanno ricevuto maggiori risorse rispetto al passato per essere messi nelle stesse condizioni degli altri per offrire i servizi sociali, si possa ragionevolmente richiedere che rendicontino i maggiori servizi. Inoltre, i comuni che sono già virtuosi non avranno difficoltà a raggiungere l'obiettivo di servizio. Bisogna però fare attenzione che non vi siano casi particolari di comuni che presentano una incoerenza tra obiettivo assegnato e risorse a disposizione.

Interviene il **dott. Stradiotto** per ribadire i ragionamenti fatti dal Presidente e dal dott. Ferri, ossia che il 2021 è un anno particolare e che le risorse aggiuntive per il sociale devono seguire uno step che porterà al raggiungimento dei 650 milioni di euro a regime nel 2030. Il meccanismo di gradualità delle risorse potrà anche essere modificato dato che ci sono molte questioni da approfondire sul versante sociale. Per il dott. Stradiotto si è d'accordo sulla sostanza e si riuscirà a trovare la soluzione anche per quegli enti che non incrementano la propria spesa per il sociale magari perché hanno visto crescere le risorse per il sociale ma con un decremento degli abitanti. Il tema ben noto è che il nuovo meccanismo introdotto per il sociale ha generato una normalizzazione del servizio. Questa normalizzazione è stata determinata dalla eliminazione delle *dummy* regionali. La normalizzazione comporta un cambiamento delle risorse di riferimento, segnala che la

metodologia del sociale, approvata nel 2020, determina un giusto “effetto livella” tra i diversi enti simili togliendo fabbisogno a territori che storicamente spendevano di più e aggiungendo fabbisogno ai territori che storicamente spendevano meno. I dati mostrano che i territori che spendono di più per la funzione sociale sono anche le zone dove i comuni erogano maggiori servizi, non è casuale se tra gli enti di riferimento sono stati considerati i comuni della provincia di BO. Nella distribuzione delle risorse aggiuntive era, quindi, necessario considerare quello che è avvenuto sul versante dei fabbisogni standard del sociale. Era corretto individuare un metodo simmetrico e coerente con i fabbisogni standard e per questo motivo la CTFS ha deciso di ripartire le risorse aggiuntive, previste dal comma 791, in base al coefficiente di riparto della funzione sociale.

E' importante che vi sia la consapevolezza che i fondi aggiuntivi e fabbisogni sono legati ed è importante sapere che se venissero considerati in modo slegato e asimmetrico si determinerebbero situazioni di iniquità. Il dott. Stradiotto esplicita questo concetto spiegando che ci sono comuni che storicamente hanno bassa spesa e basso livello dei servizi sociali e che con la nuova metodologia riceveranno più risorse sia dal meccanismo perequativo che dalle risorse aggiuntive previste dal comma 791, e ci sono comuni con alto livello del servizio e alto livello di spesa che, a partire dal 2022, riceveranno meno risorse dal versante perequativo, per garantire equità è necessario garantire a quest'ultimi una parte delle risorse aggiuntive. L'individuazione delle risorse aggiuntive legate agli obiettivi di servizio è coerente e funzionale all'eliminazione delle dummy regionali e al obiettivo di ottenere un livello uniforme del servizio su tutto il territorio nazionale. La preoccupazione del dott. Ferri è una preoccupazione giusta di cui si deve fare carico la Commissione nel senso che bisogna evitare di dare ad alcuni enti obiettivi non raggiungibili. Va considerato che / le risorse assegnate hanno l'obiettivo di uniformare il livello del servizio, obiettivi di servizio intesi come precursori del LEP. il quale non viene deciso dalla CTFS, ma dal decisore politico. Il dott. Stradiotto precisa che i LEP non potranno essere determinati in sede tecnica ma dovranno essere determinati dal decisore politico e in merito ai correttivi richiesti dal dott. Ferri fa presente che sarà possibile si potranno inoltre introdurre dei correttivi quando si verificherà la problematica di enti che hanno obiettivi di servizio non raggiungibili, l'importante è che i correttivi non snaturino le finalità dell'obiettivo di servizio e non avvantaggino eventuali inefficienze. Per alcuni enti il fatto di essere sotto obiettivo potrebbe essere determinato anche da una errata compilazione del questionario, errori che ovviamente gli enti possono rettificare e correggere.

Il **Presidente** ringrazia il dott. Stradiotto precisando che l'attenzione e la gradualità del processo sono questioni condivise da tutti. Inoltre, con questa prima assegnazione degli obiettivi di servizio si potrà scoprire che molti enti non hanno compilato correttamente il questionario. Chiede se ci sono altri interventi e specifica di voler chiudere con una proposta definitiva sugli obiettivi di servizio per mercoledì 19 maggio alle ore 9:30. Passa al secondo punto all'ordine del giorno che riguarda la revisione dei fabbisogni dei comuni per l'istruzione e chiede ai rappresentanti di SOSE di illustrare le riflessioni fatte nelle scorse settimane.

Interviene il **dott. Dispotico** condividendo le slides. La novità per quanto riguarda l'aggiornamento dei fabbisogni standard dei comuni è l'utilizzo del questionario FC50U che richiede le informazioni sull'annualità 2018. Vengono illustrate delle tabelle in cui si mostra il numero di

comuni per provincia e per fascia di popolazione che hanno compilato il questionario. La percentuale di compilazione (83%) è più bassa rispetto ai questionari che si riferivano alle altre annualità. Il dott. Dispotico ricorda alla Commissione che, a breve, si ripartirà con la reportistica e con i recall come si è soliti quando vi è una nuova banca dati da elaborare.

In merito alla predisposizione dei fabbisogni standard per il 2022 sono state individuate le funzioni per le quali non si procederà ad un aggiornamento metodologico ovvero l'amministrazione, la polizia locale, il settore sociale, il territorio e viabilità, il servizio di smaltimento rifiuti e il trasporto pubblico locale. Per quanto concerne il comparto della viabilità e territorio Sose si è detta disponibile a valutare eventuali modifiche che verranno portate al tavolo tecnico da parte di IFEL. Per quanto riguarda invece le funzioni da aggiornare con una nuova metodologia, i servizi di asili nido e la funzione di istruzione pubblica dovrebbero andare in quella direzione lavorando su un modello congiunto per il nido e la prima infanzia e uno per gli altri ordini di scuola. Si è cercato di capire, quindi, se si potessero perseguire queste due strade, ovvero sono state analizzate le eventuali variabili indipendenti da prendere in considerazione per un modello 0-6 anni. Inoltre è stato individuato un campione di regressione per le annualità 2016, 2017 e 2018 considerando tra i motivi di scarto dal campione l'incoerenza tra la spesa riclassificata nel questionario e il totale di voci di spesa del certificato consuntivo, la spesa media del personale al di fuori di certi valori presi come riferimento, l'assenza del costo del lavoro in caso di gestione diretta, le incoerenze legate alle forme di gestione, la presenza spesa e assenza alunni (scuole statali e comunali) e/o assenza di servizi, presenza metri quadrati degli edifici e assenza alunni (scuole statali e comunali) e/o assenza servizi e pasti dichiarati nel questionario inferiori al numero di alunni che usufruiscono delle refezioni.

In parallelo, si è analizzato il livello di spesa per la scuola dell'infanzia partendo da quei comuni che hanno compilato i campi specifici del questionario nel quadro X. Si hanno circa 3.100 comuni come punto di riferimento tra le annualità 2016 e 2017 e si ha un calo consistente del numero nel 2018, pari a circa 2.530 comuni, probabilmente a causa della più bassa percentuale di compilazione del questionario. Per quanto riguarda la spesa per l'infanzia, l'ammontare è di circa 1 miliardo di euro in ogni anno analizzato, nonostante la forte disparità nel numero di enti nell'ultimo anno analizzato. Per i comuni che hanno compilato il quadro X, si è verificato quanti di essi entrassero o meno nel campione di regressione e da qui si è osservato un calo nel numero dei comuni, ovvero si passa da circa 2.250 comuni per l'annualità 2016 a circa 1.800 comuni nell'annualità 2018. Si è fatto poi un confronto tra la spesa per l'infanzia dei comuni inclusi nel campione di regressione e la spesa per l'infanzia da certificato consuntivo. Il certificato consuntivo mappa e identifica la spesa specifica per l'infanzia (istruzione prescolastica), ma la spesa relativa ai servizi propri dell'istruzione pubblica viene considerata congiuntamente nel certificato consuntivo in un'unica voce, indipendentemente dall'ordine di scuola in cui i servizi vengono erogati. Al contrario, nel questionario la spesa riportata nello specifico quadro X viene fornita a livello complessivo (scuola dell'infanzia) con lo specifico dettaglio di quanta parte di quella spesa sia attribuibile ai servizi (trasporto e refezione). Da qui discende un primo elemento che si voleva portare all'attenzione della Commissione, ovvero che vi è un miglioramento nella compilazione dei questionari in quanto, se si osserva il 2016, vi sono valori simili per quanto riguarda la spesa da questionario e quella da consuntivo. Per le annualità 2017 e 2018, si osserva che la spesa da



questionario è più alta di quella da certificato consuntivo, perché nel questionario è stata inserita la spesa di tutti quei servizi connessi alla spesa per l'infanzia e quindi vi è un miglioramento dell'informazione a disposizione, che risulta quindi più precisa. Sussiste però il problema che molti comuni non hanno riportato la spesa per l'infanzia (circa 2.800 comuni nel 2016 e circa 2.400 comuni nel 2018) pur presentando servizi per l'infanzia in base all'indicazione del Miur. Di questi circa il 50% di comuni di ogni annualità andrebbero esclusi in fase di identificazione del campione di regressione sia dalla stima congiunta scuola dell'infanzia e nido e sia da quella relativa agli altri ordini di istruzione compromettendo notevolmente la robustezza dei campioni di regressione da considerare. Un'ultima precisazione portata all'attenzione della commissione ha riguardato l'illustrazione di una tabella con la ripartizione del numero di comuni per fascia dimensionale con assenza della spesa per l'infanzia e presenza di servizi da cui si evince la sistematicità con cui i comuni di grandi dimensioni non hanno riportato nel questionario tale tipologia di spesa pur essendo certi della presenza di tale servizio.

Per quanto riguarda il servizio asili-nido, si è visto che su circa 1.229 comuni nel 2016, 1.253 nel 2017 e 1.119 comuni nel 2018 che sarebbero inclusi nel campione di regressione, ne verrebbero scartati rispettivamente 310, 331 e 367 per l'assenza della spesa per infanzia. Quindi, per quanto riguarda l'analisi della fattibilità della regressione per il nido e per l'infanzia, sono stati precisati alcuni punti che porterebbero ad un notevole cambiamento rispetto all'attuale modalità di identificazione del solo servizio di asili nido:

- passaggio da una funzione di costo pura della funzione dell'asilo nido ad una funzione di spesa aumentata con il client che diventa la popolazione in età 0-6 anni;
- non corrispondenza dei valori standard delle componenti del nido rispetto a quanto emerge con la funzione di costo;
- perdita di alcune specifiche informazione inerenti i singoli servizi svolti nel servizio asili nido;
- riduzione del numero di comuni dal campione di regressione della parte "altri ordini di scuola" (comuni che non hanno dichiarato la spesa per infanzia nel campo del quadro X e per i quali non si può procedere alla depurazione della componente infanzia dalla variabile dipendente del modello).

Di conseguenza, sulla base di queste considerazioni, è stato reputato prematuro procedere in direzione della stima 0-6 anno poiché vi è la necessità di una migliore base dati informativa sottostante che consenta di separare in modo più preciso la componente della spesa relativa della scuola dell'infanzia dalla spesa complessiva della funzione di Istruzione Pubblica e che consenta di ottenere una specificazione migliore del modello di regressione. In attesa di una migliore base dati, è stato deciso conseguentemente di procedere all'aggiornamento della metodologia in ottica panel per la funzione Nido (0-2 anni) e Istruzione (3-14 anni).

Prima di concludere la presentazione è stato illustrato mediante un grafico a medie mobili l'andamento della spesa per istruzione per popolazione 3-14 anni, intesa come spesa per l'infanzia e per gli altri ordini di scuola. Dall'analisi del grafico è emerso un andamento costante nelle tre annualità prese in considerazione e un aumento dell'ammontare di spesa pro-capite al diminuire

della dimensione dei comuni. Lungo il territorio nazionale si registra una concentrazione della spesa nel centro-nord dell'Italia più alta rispetto a quella del centro sud.

È stata rappresentata anche la spesa per utente relativa al servizio di asili nido e dall'ordinamento dei comuni dal più grande al più piccolo in un grafico a medie mobili è apparsa una stabilità nella spesa per utente nel triennio considerato con una riduzione del livello della spesa al diminuire della fascia dimensionale. Dal grafico con la ripartizione della spesa per utente lungo il territorio nazionale emerge il più alto livello della spesa nell'area centro-nord rispetto a quella del sud.

Interviene il **dott. Stradiotto** osservando che ancora oggi in bilancio il servizio asili nido viene contabilizzato all'interno dei servizi sociali. In prospettiva, si dovrebbe immaginare una classificazione diversa e specifica per il servizio di asili nido poiché questo renderebbe i dati riportati dal bilancio direttamente attribuibili a tale servizio. Si dovrebbe pensare e attuare una distinzione tra spesa per educazione e spesa per servizi sociali. Questa è una questione che va portata all'attenzione della Commissione.

Interviene il **dott. Vignocchi** condividendo quanto espresso dal dott. Stradiotto. È importante avere la possibilità di ampliare il quadro degli output anche per la fascia 0-6 anni e di rimanere all'interno di una funzione di costo.

Il **Presidente** condivide l'esigenza di restare all'interno di una funzione di costo anche a causa delle risorse aggiuntive che verranno date agli asili e per via del raggiungimento degli obiettivi di servizio. Condivide quanto detto dal dott. Dispotico, ovvero la difficoltà di mantenere una funzione di costo per la fascia 0-6 anni anche per le difficoltà riscontrate nella compilazione dei questionari. Di conseguenza, bisogna ancora tenere separate le funzioni asili-nido e istruzione.

Interviene il **dott. Ferri** aggiungendo che sui servizi asili-nido si ha la possibilità di contribuire utilmente alla politica di rafforzamento della fascia anche grazie alla revisione della metodologia. Si può cercare di lavorare traendo dall'operato svolto fino ad ora e decidere di trattare anche la fascia 3-5 anni. L'interesse politico è sulla fascia 0-6 anni e in contemporanea vi è molto interesse per le strutture per l'infanzia che diminuiscono la tendenza all'iscrizione anticipata alla materna. Si può fare un'analisi ad hoc che può preludere a un miglioramento analitico nel futuro, ma cercando di rimanere sull'attualità per dare qualche indicatore sulla scarsa dotazione anche per quanto riguarda la fascia 3-5 anni.

La **dott.ssa Minzyuk** osserva che si è cercato di inserire un numero maggiore di regressori per migliorare il modello anche in modo da rispondere alla domanda del dott. Ferri.

Secondo il **dott. Ferri** procedendo con l'incremento dei regressori si arricchisce la funzione. In realtà ci vorrebbe una analisi separata sulla fascia 3-5 anni.

La **dott.ssa Minzyuk** chiede se l'obiettivo è quello di avere una funzione di costo sulla fascia 3-5 anni.

Il **dott. Ferri** risponde che l'approfondimento sulla fascia è molto utile.

Il **Presidente** osserva che sono presenti due questioni distinte: una è la segmentazione che porterebbe ad avere una funzione di costo 3-5 anni e la seconda è la sovrapposizione degli interventi tra i 3 e i 2 anni e questo era il caso delle sezioni primavera. Crede che la segmentazione possa essere presa in considerazione. Si dovrà poi quantificare le risorse per tempo pieno e mensa prevista dal PNRR.

Interviene il **dott. Stradiotto** osservando la necessità di incontrarsi con IFEL per vedere se vi è la possibilità di trovare un costo standard per la materna diretta o in convenzione. Ad oggi la funzione di costo per l'istruzione ha come driver la popolazione 3-4 anni. Sulla questione mensa vi è sempre il discorso della contribuzione dell'utenza. Si farà una riunione nei prossimi giorni per affrontare queste problematiche. problemi.

Il **Presidente** fissa come prossima riunione indicativamente la data del 19 maggio 2021 per discutere la questione della spesa per gli asili.

Interviene la **dott.ssa Fortini** sulla questione della contabilizzazione degli asili nido, chiedendo se questa è registrata nella spesa per il sociale.

Il **dott. Stradiotto** risponde in maniera affermativa. Osserva che sarebbe meglio che il nido diventasse un fattore educativo e che quindi venga inserito, in prospettiva, nei capitoli istruzione.

La **dott.ssa Fortini** chiede se si riescono a recuperare i dati di spesa per gli asili nido.

Il **dott. Stradiotto** risponde di no perché nei capitoli di bilancio in cui vengono registrate le spese per gli asili nido e insieme vengono contabilizzate anche le spese per l'infanzia che include anche i servizi sociali a favore dei minori. Il collega dott. Dispotico ha evidenziato che nei questionari viene chiesto in modo esplicito che il dato presente nei bilanci venga spaccettato in modo da comprendere quanto viene speso per gli asili e quanto invece viene destinato agli altri servizi per l'infanzia.

Il **Presidente** ringrazia i partecipanti, fissa la prossima seduta al 12 maggio 2021 e toglie la seduta alle ore 17:00.

