

Valorizzazione dei dati comunali sui fabbisogni standard

Andrea Ferri – IFEL

Matera, 9 giugno 2017

Indice

- La determinazione dei Fabbisogni standard. Dati rilevati e dati di riferimento da altri fonti ufficiali
- Il Questionario IFEL-SOSE
- Le Unioni di comuni viste dai dati dei questionari
- Economie o diseconomie di scala?
- La gestione dell'Asilo Nido

La determinazione dei Fabbisogni
standard. Dati rilevati e dati di
riferimento da altri fonti ufficiali

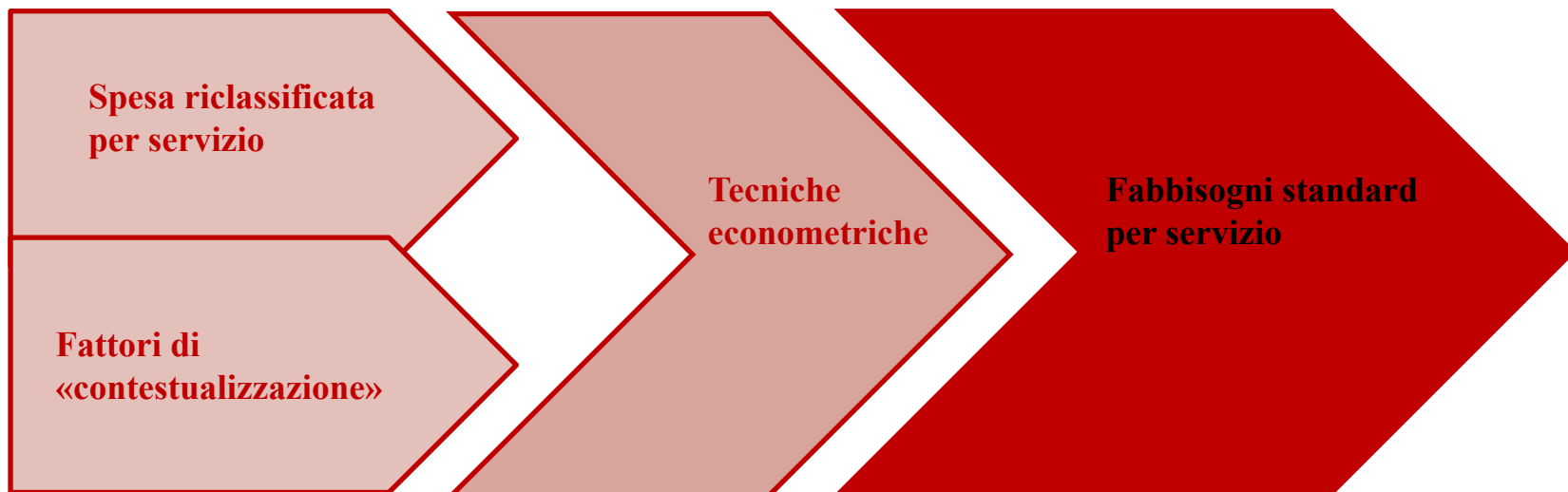
L'intuizione di base: dalla spesa effettiva ai fabbisogni standard

Per pervenire alla determinazione dei fabbisogni standard è necessario disporre di

- una misura **PRECISA** della **SPESA EFFETTIVA** di ogni funzione/ servizio considerato
- una misura dei **FATTORI** in grado di «**CONTESTUALIZZARLA**».

Le **tecniche econometriche** combinano questi due elementi restituendo i **fabbisogni standard monetari** per ogni funzione/servizio considerato

I **fabbisogni standard monetari confluiscano a determinare il coefficiente di riparto complessivo del fabbisogno** per ciascun comune che insieme alla capacità fiscale determina il riparto del Fondo di solidarietà comunale



Le fonti utilizzate nel calcolo - 1

Il Certificato di conto consuntivo

QUADRO 4 - SPESE CORRENTI - (A) - IMPEGNI
(Dati in euro) (1)

Codice	Interventi correnti Funzioni e servizi	Codice	Personale	Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime	Prestazioni di servizi	Utilizzo di beni di terzi
			1	2	3	4
101	<u>Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo</u>	4 005	,00	,00	,00	,00
	Organi istituzionali, partecipazione e decentramento di cui:	4 007	,00	,00	,00	,00
	indennità per gli organi istituzionali degli enti	4 008			,00	
	Segreteria generale, personale e organizzazione	4 010	,00	,00	,00	,00
	Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	4 015	,00	,00	,00	,00
	Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	4 020	,00	,00	,00	,00
	Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	4 025	,00	,00	,00	,00
	Ufficio tecnico	4 030	,00	,00	,00	,00
	Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	4 035	,00	,00	,00	,00
	Altri servizi generali	4 037	,00	,00	,00	,00

che sta per venire soppiantato dall'invio dell'intero bilancio alla BDAP in formato XBRL (necessità di integrazione sw per sintesi e interpretazione di dati elementari)

Le fonti utilizzate nel calcolo - 2

Il Questionario IFEL-SOSE



FC10U QUESTIONARIO UNICO

ISTRUZIONI PER LA COMPILAZIONE DEL QUESTIONARIO PER I COMUNI,
LE UNIONI DI COMUNI E LE COMUNITÀ MONTANE

MODULO 1

DATI STRUTTURALI

Quadro A - Elementi specifici dell'Ente locale e del territorio

Quadro B - Informazioni relative alle forme di gestione associata

Quadro C - Elementi specifici riguardanti le società che gestiscono i Servizi di
Trasporto pubblico locale e i Servizi di smaltimento rifiuti

Quadro E - Unità locali

Quadro F - Dotazioni strumentali

Quadro L - Modalità di svolgimento del Servizio

MODULO 2

DATI RELATIVI AL PERSONALE

Quadro D - Dati relativi al personale impiegato dall'Ente

Quadro T - Spese relative a tutto il personale impiegato dall'Ente

- nelle prime edizioni (dati 2010-2013) comprendeva circa 6 mila campi
- ... ora ridotti a circa 1.600 attraverso la semplificazione e il ricorso agli altri fonti ufficiali

Le fonti utilizzate nel calcolo - 3

Altri fonti ufficiali

Fonti diverse dal Questionario FS per la determinazione dei fabbisogni standard:

- **ISTAT** (caratteristiche demografiche)
- **ISTAT- ASIA** (addetti)
- **MIUR** (alunni, plessi scolastici, tempo pieno e prolungato)
- **Agenzia delle Entrate** (livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio)
- **ISPRA** (rifiuti urbani prodotti, quota di raccolta differenziata, impianti di compostaggio, di digestione, di trattamento biologico, discariche per rifiuti)
- **MISE** (prezzo medio per benzina)
- **MEF** (reddito imponibile ai fini delle addizionali IRPEF, immobili)

Importante fonte di controllo dei dati del Questionario FS per il servizio Asilo Nido è **l'indagine ISTAT Asili nido** e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia: censimento delle unità di offerta e spesa dei comuni

Il Questionario IFEL-SOSE

Le finalità

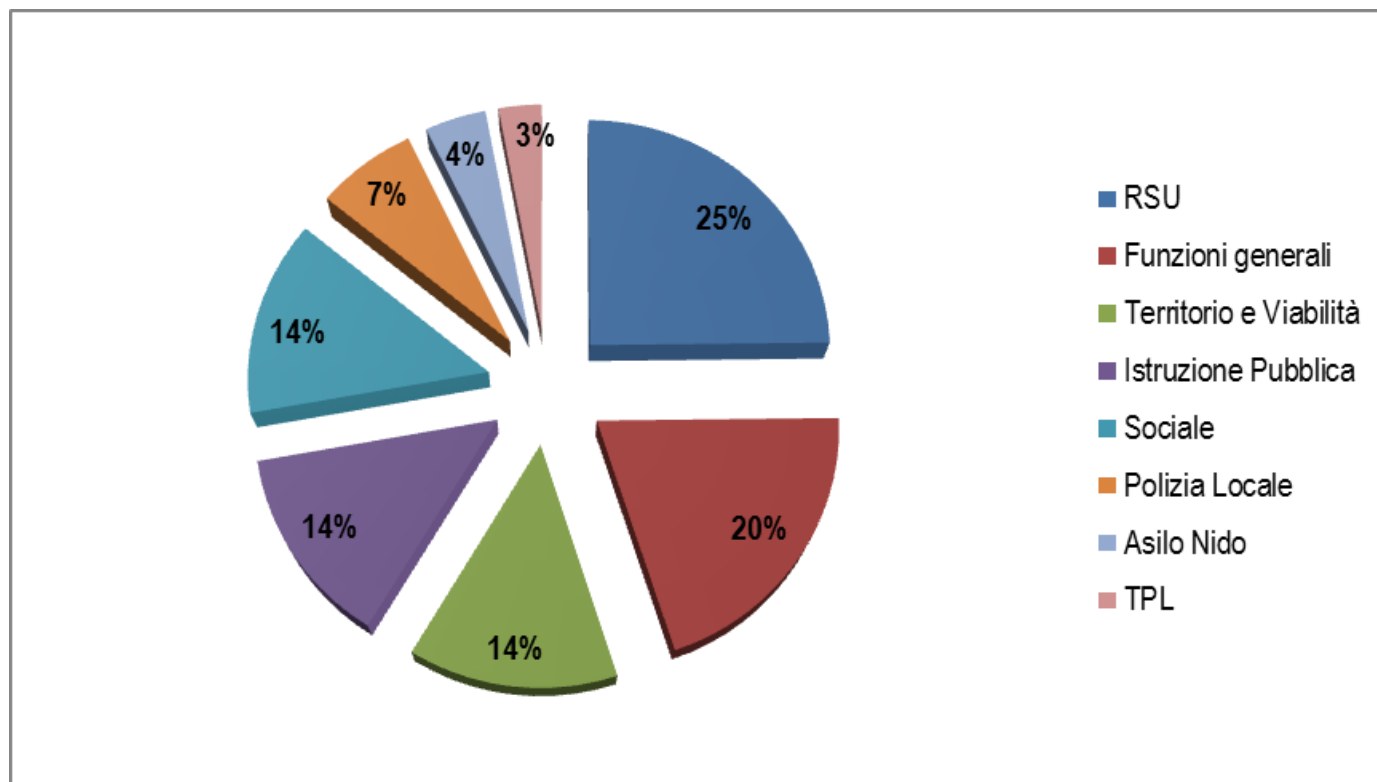
- **Riclassificare la spesa corrente del Certificato di conto consuntivo per centri di costo**
- **Recuperare informazioni aggiuntive sulle scelte gestionali** (esternalizzazioni, forme associative, caratteristiche dei servizi svolti)
- **Quantificare i principali elementi di costo** (lavoro, affitti, beni intermedi, ...)
- **Verificare i diversi livelli delle prestazioni offerte**

Con questo taglio vengono richiesti i dati per le 6 funzioni fondamentali suddivise in 8 aggregati omogenei dal punto di vista dei servizi forniti:

1. Funzioni generali di amministrazione: Anagrafe; Ufficio tecnico; Gestione Entrate e Altri Servizi Generali
2. Polizia Locale;
3. Istruzione Pubblica (per le scuola dell'infanzia, primarie e medie: manutenzione, riscaldamento, illuminazione degli edifici scolastici, trasporto degli alunni; refezione; assistenza scolastica e trasporto di alunni disabili);
4. Asili Nido
5. Servizi Sociali (ad esclusione dell'Asilo Nido);
6. Gestione della Viabilità e del Territorio
7. Raccolta e Smaltimento Rifiuti;
8. Trasporto pubblico Locale.

Aggregati omogenei dei Fabbisogni standard

Fig.1 - Composizione dei Fabbisogni standard 2017 (dati contabili e strutturali 2013)



I fabbisogni standard monetari sono al netto di alcuni trasferimenti dagli altri enti territoriali (TPL) e per le entrate da utenza (Asilo Nido, Istruzione Pubblica)

L'Anagrafica dei Fabbisogni

Le edizioni ad oggi completate

Annualità dati	Raccolta dati	approvazione	Riparto	Modalità riparto
2009 2010	2011 2012/mar-2013	mar-15	2015	Nuova metodologia
2013	dic-14	mar-16	2016	Aggiornamento a metodologia invariata
I dati dei Questionari FC10U sono stati analizzati e corretti per 15 mesi dalla data di somministrazione del Questionario per poter ottenere l'aggiornamento a coefficienti invariati				
2013		set-16	2017	Nuova metodologia
La condivisione IFEL-SOSE dell'aggiornamento della metodologia di calcolo dei fabbisogni standard è cominciata nel maggio 2015. L'attività di stima è durata circa 6/9 mesi , considerando tutte le analisi preliminari svolte da SOSE prima di iniziare l'attività congiunta.				
2015	nov-16	set-17	2018	Aggiornamento numeri
L'attività di recall è partita entro 6 mesi dalla data di somministrazione. La data di approvazione dell'aggiornamento a coefficienti invariati è fissata a settembre 2017.				
2016	nov-17	dic-18	2019	

- Comuni interessati dalla rilevazione sono tutti quelli delle Regioni a statuto ordinario (6700)
- Ormai quasi 4 edizioni completate
- I dati del Questionario utilizzati per:
la spending review 2012
il riparto FSC 2015-2017

Le modalità di supporto alla compilazione e controllo della qualità dei dati

- **Contact Center di I livello** che assiste stabilmente i Comuni in fase di compilazione
- **Supporto di II livello** operato da esperti a fronte di problematiche complesse
- **Reportistica** dedicata per mettere in rilievo eventuali anomalie
- **Attività di controllo della qualità dei dati** e di *recall* mirata a correggere le anomalie

I controlli di qualità messi in atto

- **Coerenza contabile complessiva** fra Bilancio e sua riclassificazione nel Questionario
- **Coerenza delle dichiarazioni sullo svolgimento delle funzioni/ servizi attraverso le forme associative** (unioni & comunità montante, consorzi e convenzioni)
- **Check con altre fonti esterne.** Esempio: costo del lavoro con Conto annuale IGOP; presenza del servizio Asilo Nido secondo il Questionario con le informazioni della indagine ISTAT; presenza ed intensità del servizio refezione e del trasporto alunni secondo il Questionario con i rispettivi dati del MIUR
- **Presenza di outliers.** Esempi: controlli di regolarità statistica *cross-section* e controlli di variazioni delle variabili rispetto alle rilevazioni precedenti

Il grado di *compliance* al Questionario IFEL-SOSE e attività di *recall*

Entro il **20 gennaio 2017** i **Comuni e le Unioni/Comunità** montane che svolgano almeno una delle funzioni fondamentali **avevano l'obbligo di compilare il Questionario FS** relativo ai dati contabili e strutturali del 2015 (FC20U), pena il blocco di trasferimenti FSC

Alla data del **10 maggio 2017** i **4.710 Comuni** (il 70%) hanno **chiuso il Questionario**

In base al **check** della qualità dei dati raccolti:

- tutti i **4.710 Comuni** ricevono almeno **un messaggio di anomalia**;
- in tutto **4.710 Comuni** ricevono **32.727 messaggi di anomalia** (il numero minimo di anomalie 1, massimo 41 e medio 7);
- **un maggior numero di anomalie si riscontra** nei dati relativi alle funzioni/servizi come **Istruzione pubblica (5.143 anomalie)**, **Sociale (5.159 anomalie)** e **Asilo Nido (2.760 anomalie)**, quest'ultimo coinvolge un limitato numero dei comuni.

Alcuni esempi di informazioni originali a valenza statistica raccolti dal Questionario FS

1. L'impiego della forma associativa dell'Unione

Esempi: Quali Unioni sono davvero effettive e quali servizi di fatto svolgono?

2. L'andamento dei costi procapite lungo la dimensione comunale

Esempi: Economie o diseconomie di scala/scopo?

3. Le modalità gestionali

Esempi: Come viene gestito il servizio di Asilo Nido ?

4. Il personale impiegato nei diversi servizi

Esempi: Dove lavora di fatto il personale?

5. Il costo di acquisto degli input

Esempi: Sono efficienti le procedure di acquisto?

... le poste di bilancio per le quali si possono ottenere veri e propri prezzi o comunque spese unitarie convincenti utilizzando le informazioni del Questionario

- Spese per energia elettrica per illuminazione pubblica (di cui spese per consumo di energia elettrica);
- Spese per assicurazioni dei mezzi di servizio & numero di mezzi di servizio per le funzioni di Polizia Locale e di Viabilità e Territorio;
- Spese per carburante dei mezzi di servizio & numero di mezzi di servizio per le funzioni di Polizia Locale e di Viabilità e Territorio;
- Spese per la manutenzione ordinaria o locazione degli edifici scolastici & superficie dei plessi per l'Istruzione Pubblica

Le Unioni di comuni viste dai dati dei questionari

(Questionario dati contabili e strutturali 2013)

Le differenze di una prospettiva interna

Inquadramento generale per le RSO, anno 2013

Unioni e Comunità montane	492
<i>di cui Unioni di Comuni</i>	315
<i>di cui Comunità montane</i>	177
Enti che si dichiarano “attivi” ⁽¹⁾	231
<i>di cui Unioni di Comuni</i>	177
<i>di cui Comunità montane</i>	54
Enti che producono almeno un servizio ⁽²⁾	166
<i>di cui Unioni di Comuni</i>	151
<i>di cui Comunità montane</i>	15

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

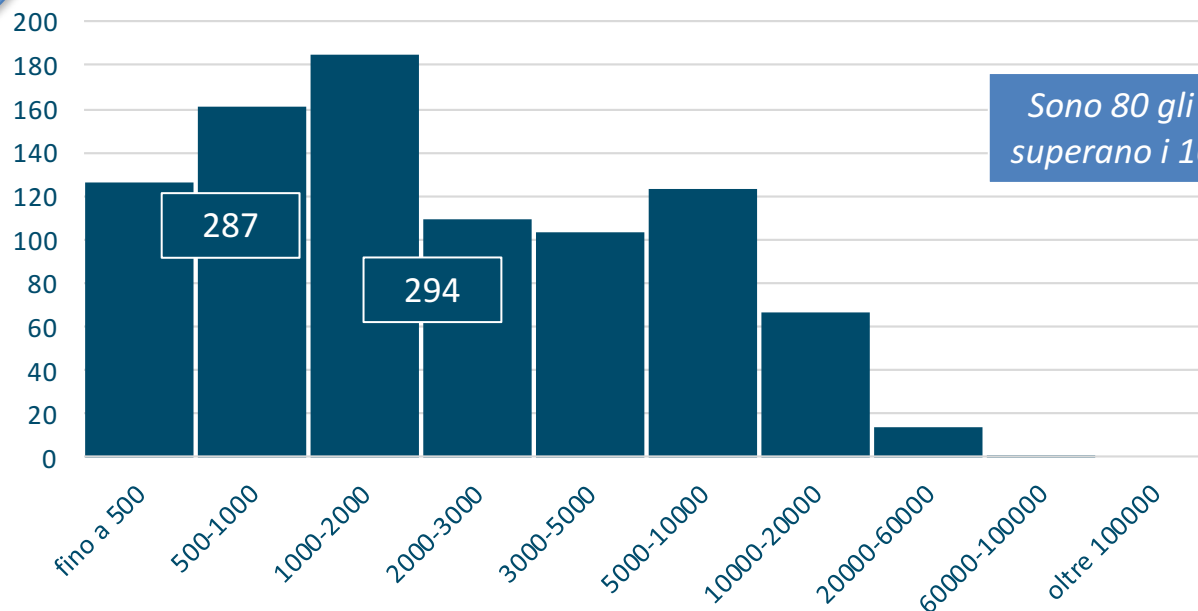
Metà degli enti partecipano alla rilevazione, di questi il 70% ha attivato la gestione associata di almeno uno dei servizi fondamentali

Caratteristiche dei Comuni che ricorrono alle Unioni

900
comuni

Distribuzione di frequenza dei Comuni per dimensione demografica dei Comuni in Unione

Numero di Comuni in Unione



Sono 80 gli enti che superano i 10mila ab.

Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

Sono principalmente Comuni di piccola dimensione, ma non mancano i grandi

...hanno caratterizzazione regionale?

Diffusione e incidenza delle Unioni nella gestione dei servizi fondamentali

Diffusione e incidenza regionale delle Unioni

	Comuni in Unione	Popolazione in Unione
ABRUZZO	6%	4%
BASILICATA	0%	0%
CALABRIA	3%	1%
CAMPANIA	1%	1%
EMILIA ROMAGNA	34%	26%
LAZIO	6%	1%
LIGURIA	0%	0%
LOMBARDIA	14%	4%
MARCHE	15%	9%
MOLISE	3%	2%
PIEMONTE	20%	10%
PUGLIA	9%	4%
TOSCANA	29%	9%
UMBRIA	5%	3%
VENETO	18%	9%
	13%	6%

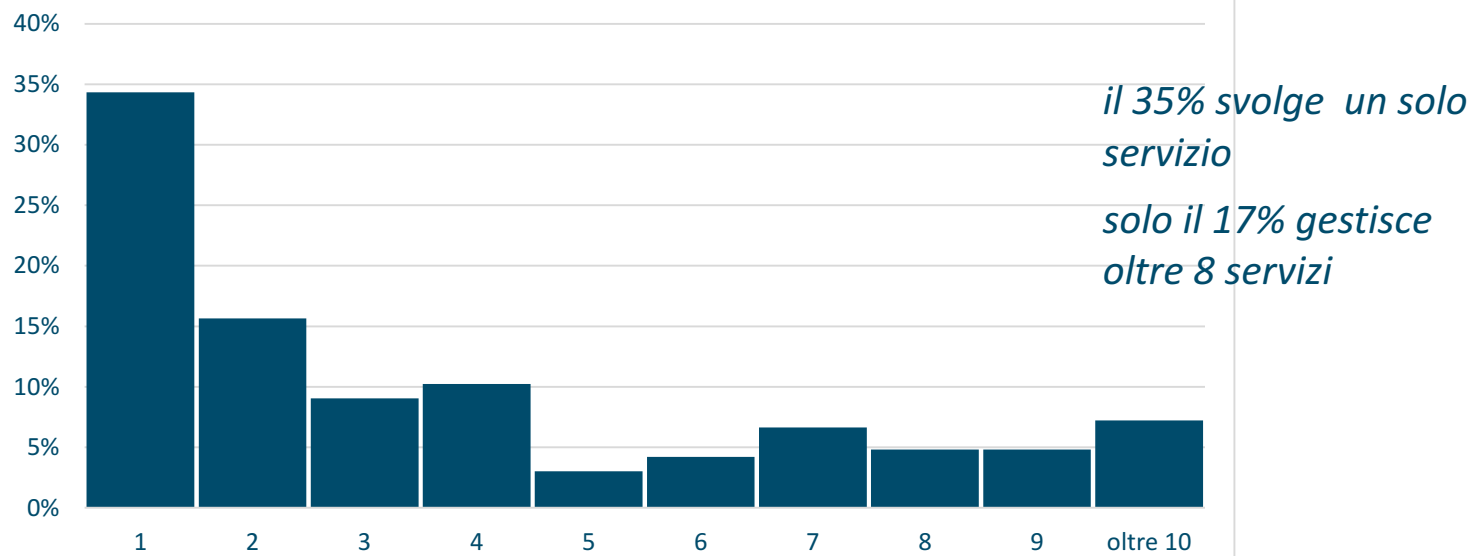
Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

- *Il 13% dei Comuni si avvale di un'Unione per la gestione di almeno un servizio; corrispondono al 6% della popolazione*
- *ER e Toscana hanno il maggior numero di comuni in Unione, ma l'incidenza territoriale è meno della metà*
- *ER, Toscana, Piemonte, Veneto, Lombardia e Marche le Regioni a maggior diffusione*
- *ER, Piemonte, Toscana, Veneto, e Marche con maggior popolazione servita*

Verso una misura di intensità

Quota Unioni per numero di servizi gestiti

Quota di Unioni



Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

*La scelta di utilizzare l'Unione dipende dal servizio che deve essere gestito?
Esistono economie di scopo?*

**La maggior parte delle Unioni risulta attiva per un numero limitato di servizi.
Si tratta di specifici servizi, che privilegiano la gestione in Unione?**

Per quali servizi si ricorre all'Unione?

Intensità per servizio delle Unioni

	% Popolazione
Polizia locale	4,70%
Servizi generali	2,60%
Trasporto pubblico locale	1,80%
Settore sociale	1,80%
Asili nido	1,50%
Smaltimento rifiuti	1,50%
Viabilità, circ. e altro	1,50%
Istruzione	1,40%
Urbanistica	1,40%
Entrate	1,30%
Anagrafe	0,80%
Ufficio Tecnico	0,70%

Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

La quota di popolazione appare più bassa che in precedenza (6%) , qui si fa riferimento alla popolazione effettivamente servita da un'Unione per singolo servizio: intensità effettiva

Interrogativi

Quali servizi prediligono la gestione in forma associata e in particolare l'Unione?

Sussistono differenze marcate tra servizi nella scelta della forma gestionale?

La Polizia locale è il servizio che ricorre maggiormente alla gestione in Unione (continuità territoriale, presidio del territorio coordinato, condivisione mezzi strumentali, ...)

I Servizi Sociali sono servizi particolarmente **complessi** che richiedono un'organizzazione strutturata e presentano alti costi fissi (ricerca economie di scala)

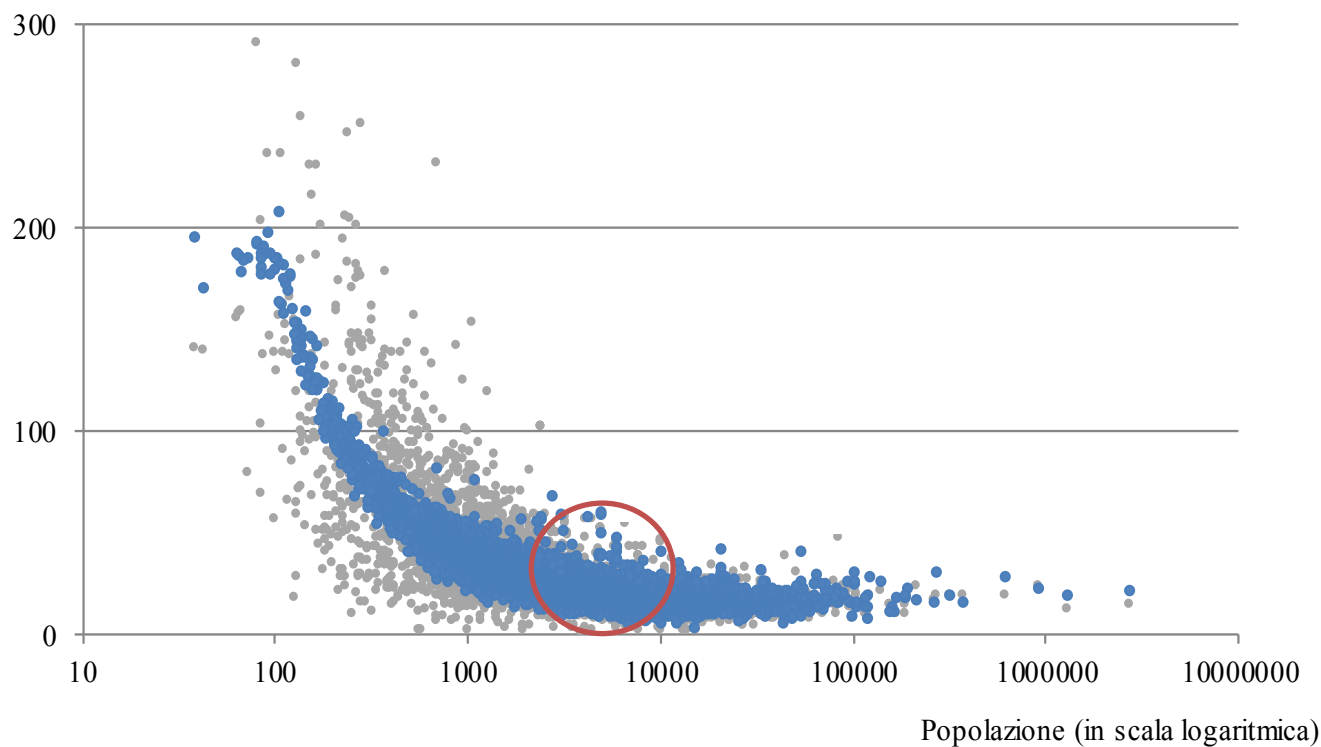
Economie o diseconomie di scala?

(Questionario dati contabili e strutturali 2013)

Intuizioni grafiche. L'Anagrafe

Anagrafe

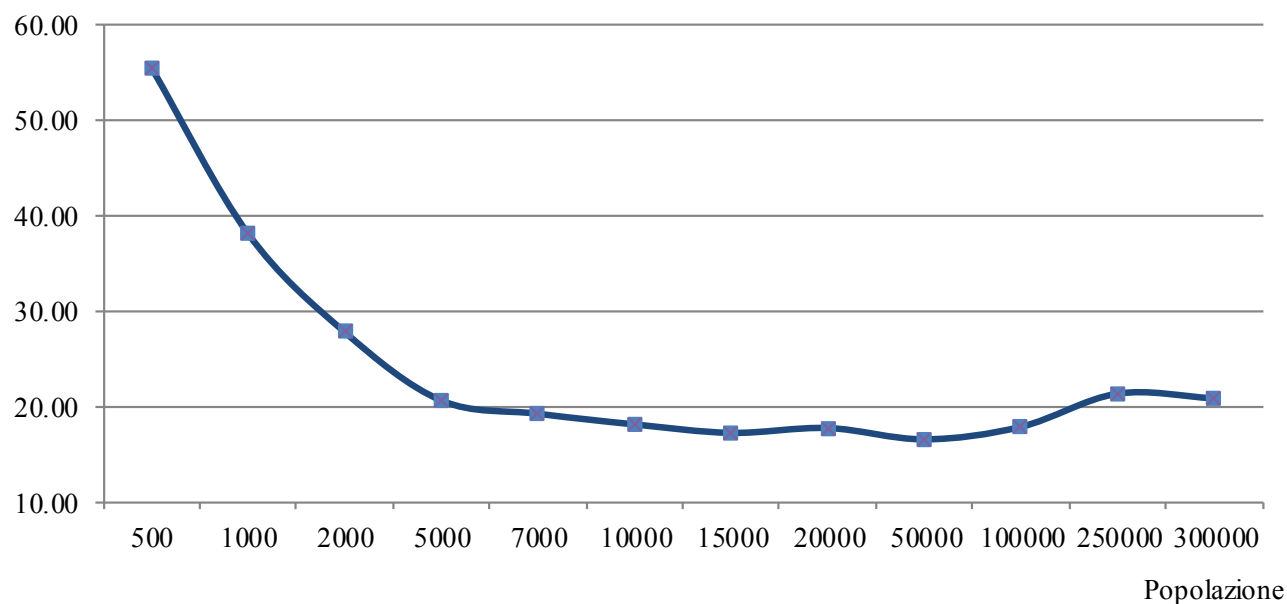
Spesa storica (grigio) e fabbisogno standard (blu), euro procapite



La forma dei costi a L

Anagrafe

Fabbisogno standard, euro procapite



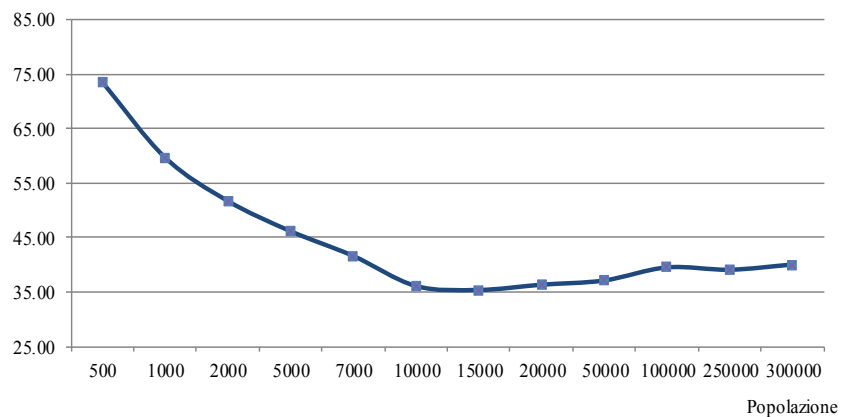
In un primo tratto i risparmi ottenibili da gestioni associate sono consistenti.

Si annullano attorno alla dimensione comunale dei 10.000 abitanti.

Ancora la forma ad L

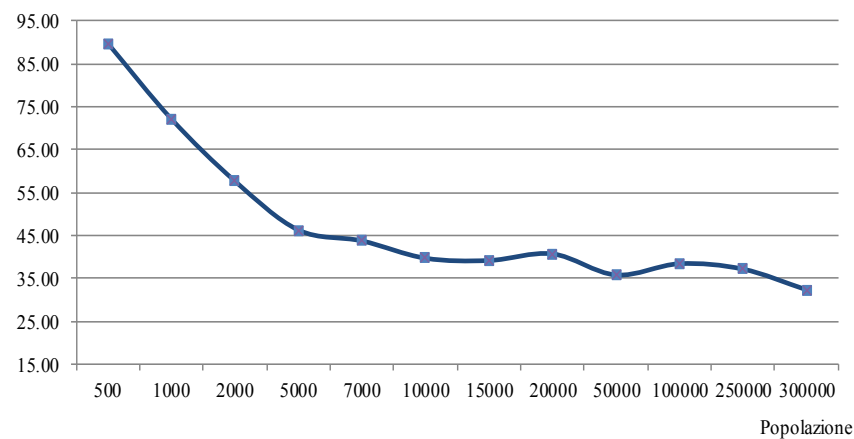
Ufficio tecnico

Fabbisogno standard, euro procapite



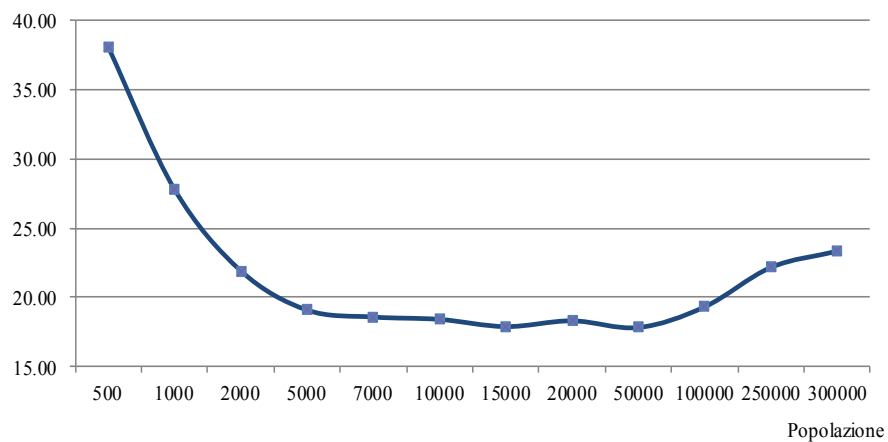
Viabilità

Fabbisogno standard, euro procapite



Gestione delle Entrate

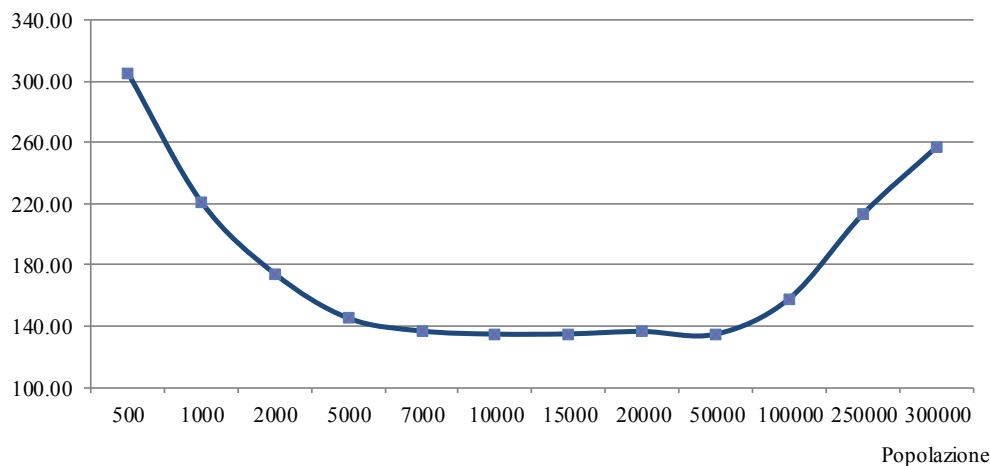
Fabbisogno standard, euro procapite



La tipica forma ad U: i costi della congestione

Altri servizi generali

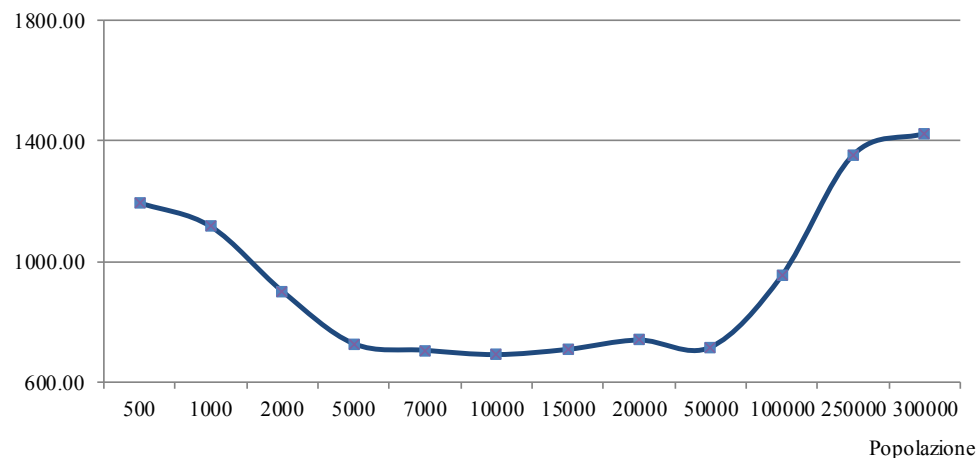
Fabbisogno standard, euro procapite



Dal minimo al massimo i costi pro capite **raddoppiano**

Istruzione pubblica

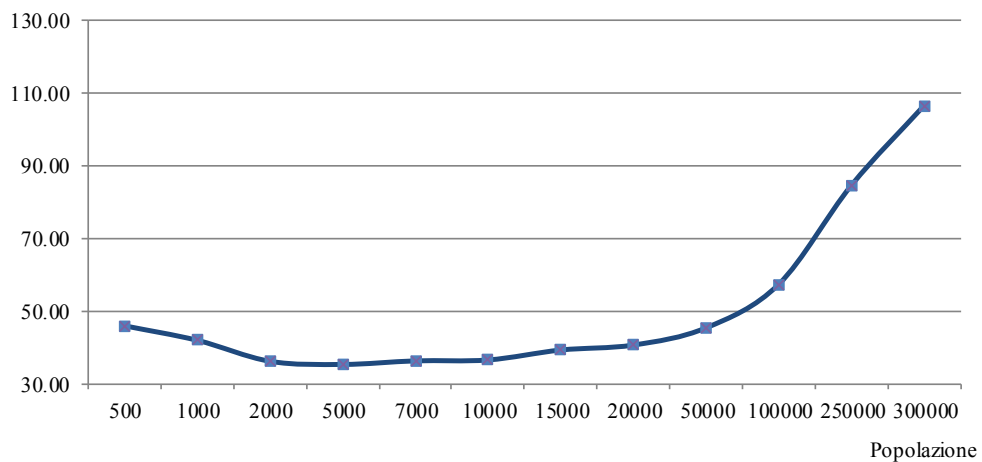
Fabbisogno standard, euro per popolazione in età



Ancora i costi della congestione

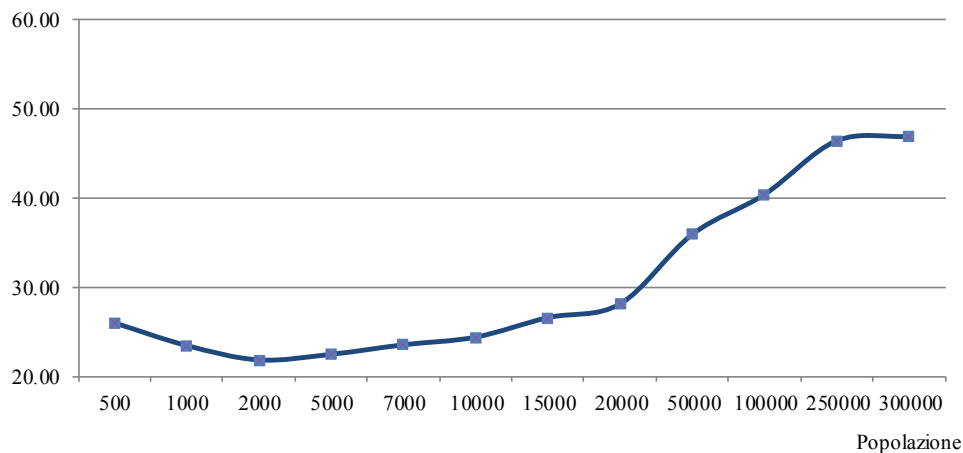
Polizia Locale

Fabbisogno standard, euro procapite



Territorio e Ambiente

Fabbisogno standard, euro procapite



La gestione dell'Asilo Nido

(Questionario dati contabili e strutturali 2013)

La grande copertura del servizio

Copertura del servizio Asili nido

Ripartizione regionale

	Quota popolazione servita in strutture	Quota popolazione servita con voucher
ABRUZZO	8%	1.1%
BASILICATA	5%	0.3%
CALABRIA	2%	0.2%
CAMPANIA	2%	0.1%
EMILIA ROMAGNA	22%	2.4%
LAZIO	17%	0.3%
LIGURIA	12%	6.3%
LOMBARDIA	11%	1.8%
MARCHE	13%	1.0%
MOLISE	4%	0.4%
PIEMONTE	13%	4.4%
PUGLIA	3%	0.3%
TOSCANA	16%	3.4%
UMBRIA	13%	0.6%
VENETO	8%	0.9%

Ripartizione dimensionale

meno di 2000 abitanti	3%	0.5%
da 2000 a 5000 abitanti	5%	0.9%
da 5000 a 10000 abitanti	7%	1.5%
da 10000 a 20000 abitanti	9%	1.4%
da 20000 a 60000 abitanti	9%	1.2%
da 60000 a 250000 abitanti	14%	1.7%
oltre 250000 abitanti	22%	2.9%
	11%	2%

Fonte: elaborazione IFEL su dati Questionario IFEL-SOSE

Nel complesso delle regioni a statuto ordinario il servizio di asilo nido **comunale** copre oltre l'11% della popolazione in età (0-2 anni)

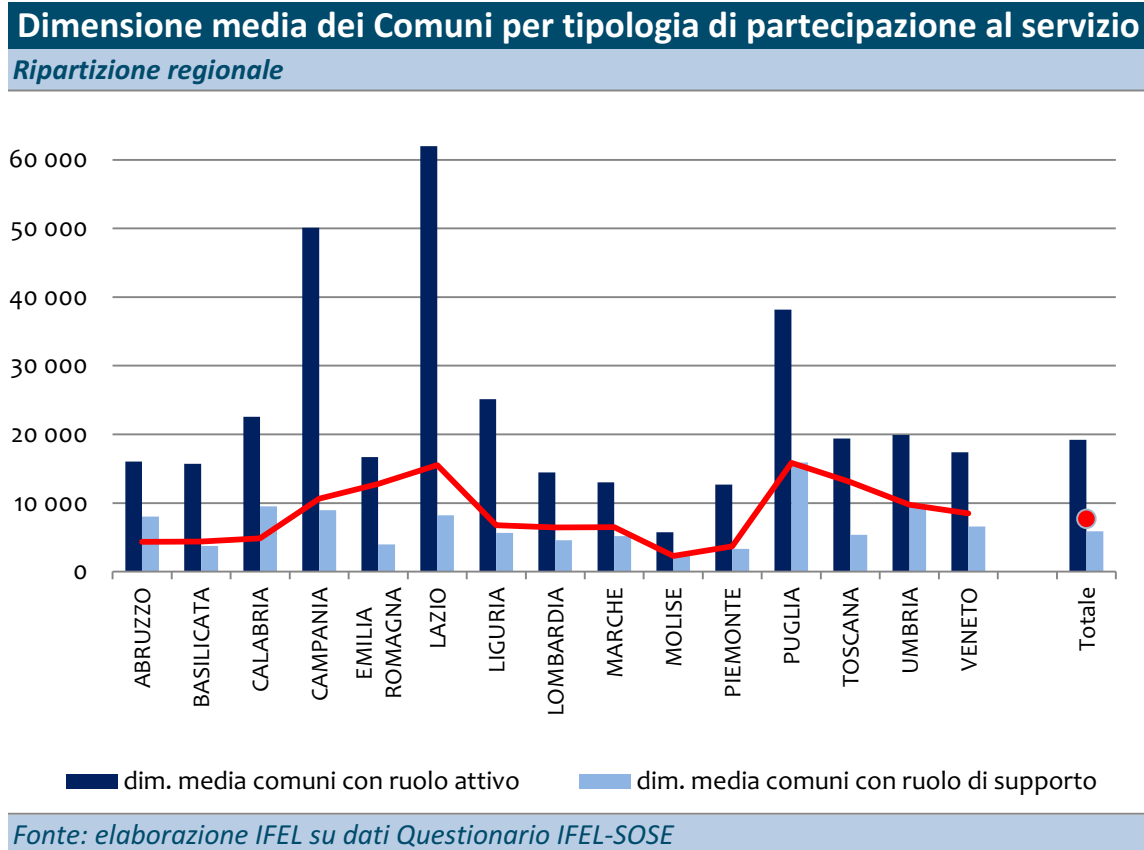
La grande eterogeneità di gestione

Modalità di gestione del servizio Asili nido

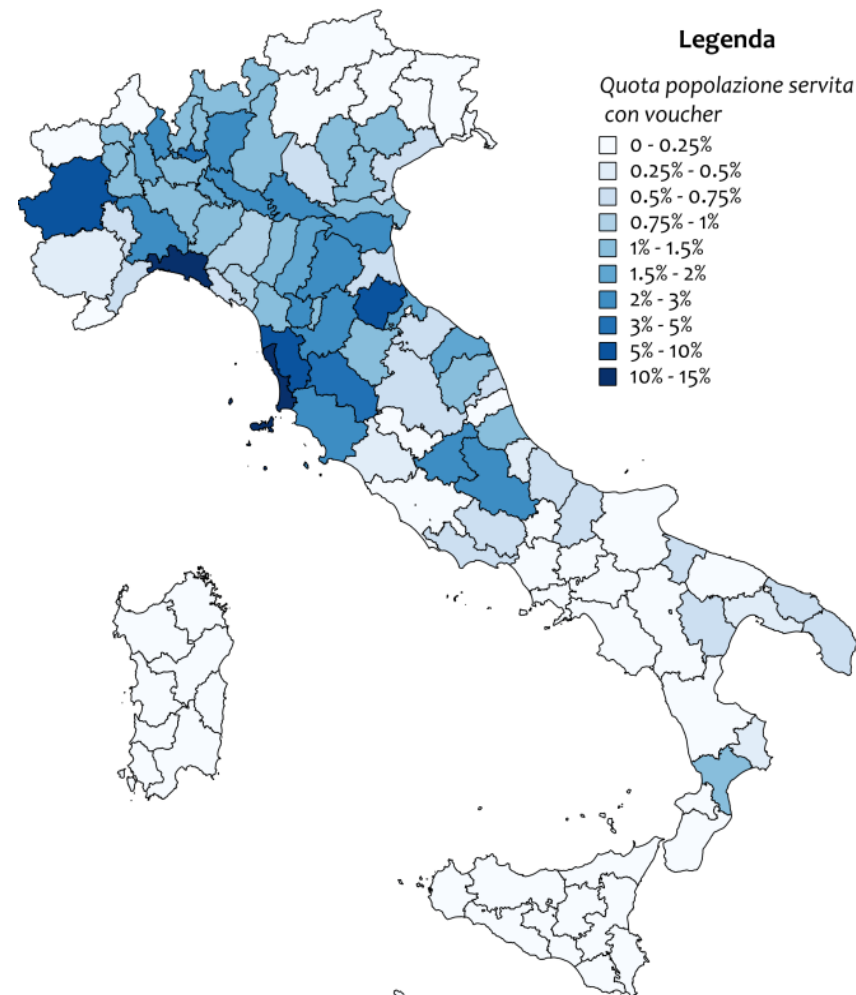
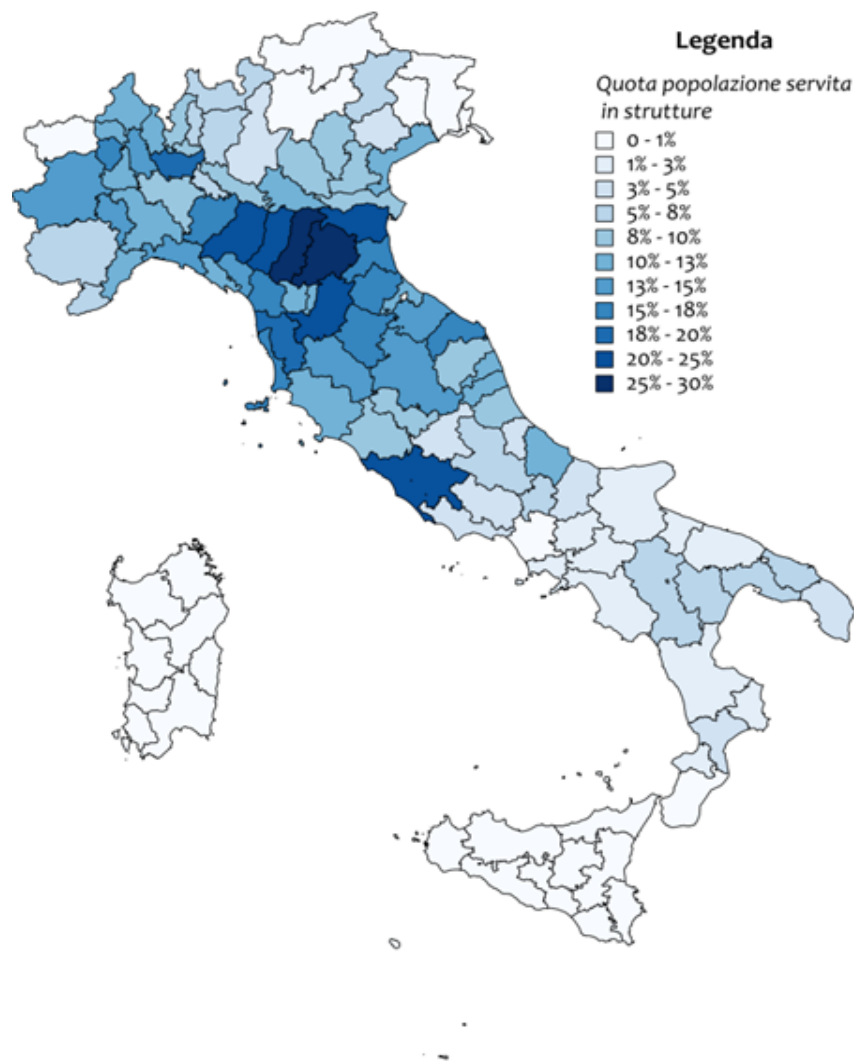
Numerosità per modalità gestionale e quota dei comuni che svolgono il servizio

Comuni che hanno partecipato alla rilevazione	6052	
Comuni che gestiscono attivamente il servizio	1708	
<i>tramite una gestione diretta</i>	290	14%
<i>tramite una gestione esterna</i>	687	32%
<i>tramite una gestione mista</i>	383	18%
<i>tramite una forma di gestione associata</i>	348	16%
Unione	133	
Convenzione	202	
Consorzio	13	
Comuni che supportano il servizio	421	20%
unicamente con contributi monetari (a scuole o famiglie)	344	
unicamente con servizi di supporto	77	

Caratteristiche dei comuni in relazione alla tipologia di servizio



Le differenziazioni provinciali nell'offerta del servizio Asilo Nido (strutture vs voucher)



Dove lavora il personale comunale

(Questionario dati contabili e strutturali 2013)

Un focus sui Comuni maggiori

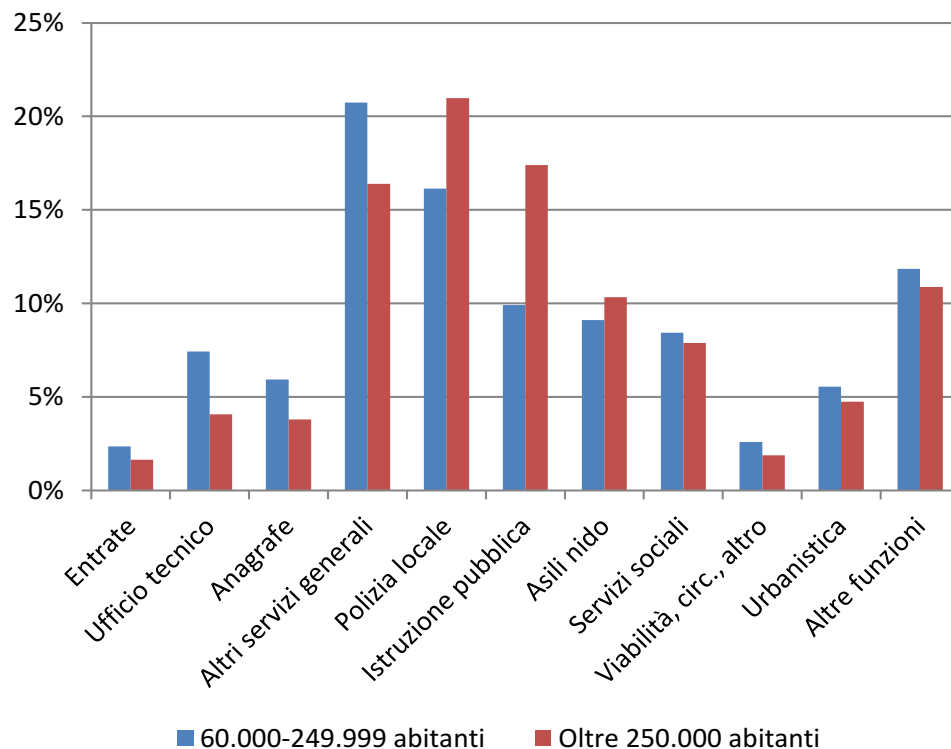
La distribuzione del personale per funzioni e servizi, 2013, ripartizione per classi demografiche

	Personale		
	Totale	di cui 60.000-249.999 abitanti	di cui oltre 250.000 abitanti
Entrate	2.463	1.124	1.339
Ufficio tecnico	6.882	3.555	3.327
Anagrafe	5.940	2.835	3.105
Servizi Generali	23.300	9.919	13.380
Polizia locale	24.843	7.716	17.126
Istruzione pubblica	18.941	4.738	14.203
Asili nido	12.785	4.357	8.429
Servizi sociali	10.475	4.034	6.441
Viabilità, circ., altro	2.774	1.239	1.534
Urbanistica	6.533	2.656	3.877
Altre funzioni	14.551	5.667	8.884
Totale	129.488	47.841	81.647

Fonte: Elaborazione su dati IFEL, Conto Annuale e Questionario IFEL-SOSE, Anno 2015

Le quote

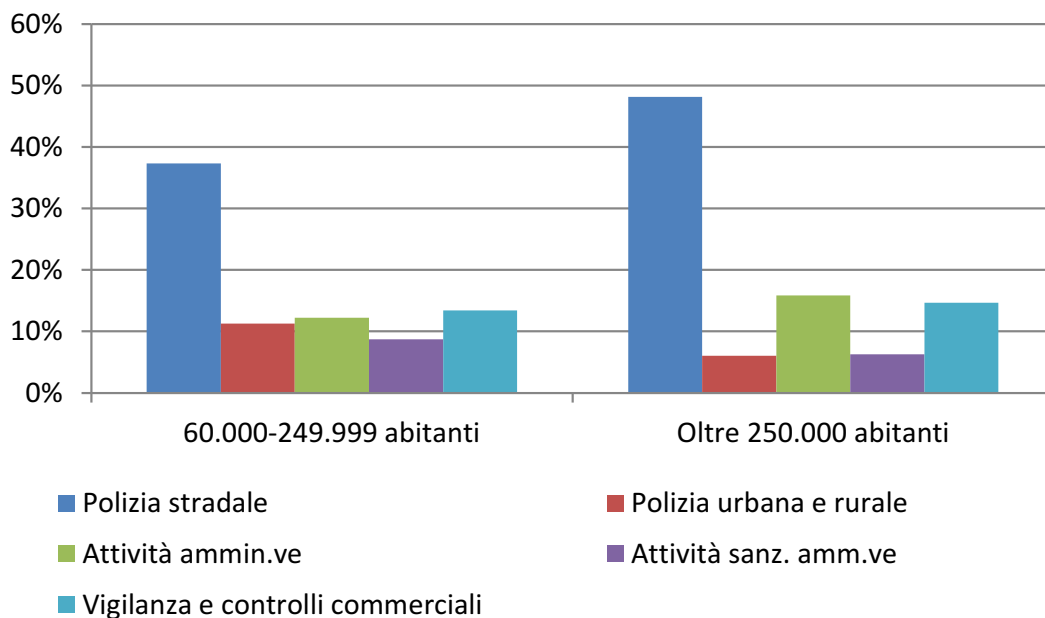
La distribuzione del personale per funzioni e servizi, 2013, ripartizione per classi demografiche



Fonte: Elaborazione su dati IFEL, Conto Annuale e Questionario IFEL-SOSE, Anno 2015

... e nella Polizia locale

Le principali sotto-attività della polizia locale, 2013, ripartizione per classi demografiche



Fonte: Elaborazione su dati IFEL, Conto Annuale e Questionario IFEL-SOSE, Anno 2015