

Fabbisogni standard dei Comuni per il sociale

Stato dell'arte e questioni aperte

Laura Pelliccia, | 07 gennaio 2020

A cosa servono i modelli di determinazione dei fabbisogni standard dei Comuni?

Sono passati dieci anni dall'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale (L.42/2009) che aveva tra gli altri obiettivi la costruzione di un sistema di finanziamento degli enti locali di tipo responsabilizzante, superando la logica della spesa storica con cui veniva tradizionalmente ripartito il fondo di solidarietà comunale, per convergere ad una prospettiva di accountability che favorisse l'efficienza nella produzione dei servizi locali. Questo processo ha coinvolto tutte le funzioni fondamentali dei Comuni, compresa "l'assistenza" (la dicitura con cui i decreti attuativi, in particolare il dlgs 216/2010, hanno etichettato i servizi sociali).

Da diversi anni è stato avviato un percorso attuativo di rilevazione delle informazioni utili alla determinazione del fabbisogno (il questionario Sose) e, parallelamente, una serie di sforzi di affinamento metodologico per individuare il modello tecnico di stima del fabbisogno. Un processo dall'iter particolarmente complesso a livello istituzionale che oggi, nonostante le molteplici revisioni metodologiche, trova ancora molte resistenze attuative a causa di nodi di fondo irrisolti, con conseguenti ritardi nell'effettivo recepimento ai fini dei processi di allocazione della finanza pubblica.

I servizi sociali sono probabilmente il settore dove si manifestano maggiori contraddizioni operative; occorre premettere che, sin dall'inizio di questo processo, la "funzione sociale" è stata scorporata in due sottoambiti, trattati separatamente dal punto di vista metodologico: la "funzione sociale al netto dei nidi" e il "Servizio di asili nido". Recentemente grande attenzione mediatica è stata dedicata all'impatto dei fabbisogni standard sul secondo sottoambito, ma anche il primo, merita altrettante riflessioni (peraltro vale oltre 3 volte la spesa per i nidi).

[Dopo il primo tentativo di rappresentare la questione](#), cercheremo di fare il punto sullo stato dell'arte complessivo, anche alla luce dei risultati più recenti delle stime. Va premesso che, per esigenze di sintesi, ci focalizzeremo sulla stima del fabbisogno standard, che è solo il primo step del percorso (la base per l'applicazione delle successive regole di perequazione, non affrontate in questo pezzo).

Quali difficoltà si incontrano relative alle specificità dei servizi sociali rispetto alle altre funzioni comunali

La misurazione del fabbisogno presuppone l'individuazione di una quantità di servizi che tutti i comuni sono tenuti ad assicurare. Come noto, la mancanza di definizione dei Lep impedisce la possibilità di fare riferimento ad un pacchetto di prestazioni tipo, aprendo la strada ad altre soluzioni, non proprio pacifiche in una situazione di partenza con enormi divari tra i territori.

Solo per citare alcuni dilemmi di fondo: il fabbisogno dipende dai livelli di servizio effettivamente erogati oppure deve essere stimato prescindendo dall'effettiva offerta di ogni territorio? È opportuno riconoscere un fabbisogno ai Comuni che non offrono il servizio? La scelta di un Comune di offrire livelli di servizi sociali oltre lo standard, deve essere incoraggiata? Come responsabilizzare i Comuni con servizi carenti affinché usino il fabbisogno loro attribuito per sviluppare effettivamente i propri interventi?

Una seconda questione cruciale è come misurare il livello di servizi sociali erogati da un Comune: data la complessità in cui si articolano tali servizi e la molteplicità dei target di bisogno a cui rispondono è quanto mai difficile sintetizzare in pochi indicatori il livello dell'offerta sociale di un Comune.

Ci troviamo inoltre di fronte ad un meccanismo che considera come unità di riferimento a cui attribuire le risorse il singolo Comune, mentre è noto che la dimensione ottimale per la gestione della programmazione dei servizi sociali è quella di ambito/distretto.

Infine, dovrebbe essere considerata un'ulteriore e non meno rilevante specificità: la responsabilità del livello di servizi sociali erogati è interamente riconducibile alle politiche dei singoli Comuni? Si sa che non c'è ambito, come quello del welfare, dove il livello dei servizi è la combinazione delle scelte di diversi livelli di governo (Stato, Regioni per le politiche sanitarie e sociali, per la gestione dei fondi europei).

Come viene misurato il fabbisogno standard di asili e di servizi sociali nell'attuale metodologia?

In origine, nelle prime ipotesi di costruzione del modello, gli asili nido e i servizi sociali erano trattati con due diversi approcci:

- per i nidi si presupponeva che l'offerta fosse misurabile e si riconosceva un fabbisogno solo ai comuni che erogavano direttamente questo servizio in funzione del livello di utenza servita
- per gli altri servizi sociali si stimava il fabbisogno con una funzione di spesa, riconoscendo risorse in funzione di indicatori sociodemografici proxy del fabbisogno, a prescindere dall'effettiva offerta comunale

Più di recente, intorno al 2016, si è passati anche per i servizi sociali ad una stima del fabbisogno che tiene conto dei costi standard dei servizi effettivamente erogati dal Comune.

Dal 2016 la stima del fabbisogno è divenuta ibrida, ossia la determinazione avviene in parte tenendo conto di elementi di contesto (fattori socioeconomici e demografici), in parte in base all'offerta effettiva di quei servizi da parte del comune. Si presume che tale correttivo sia stato introdotto per evitare di finanziare comuni senza che questi offrissero effettivamente servizi. Nel caso di Comuni che non erogano una certa tipologia di servizi sociali il fabbisogno non è interamente azzerato, ma viene riconosciuto un livello minimo di risorse sulla base di indicatori socio-demografici proxy del livello di bisogno. Comunque, nella stima del fabbisogno, sembra incidere maggiormente il livello di servizi effettivamente erogati dal comune rispetto a quelli attesi[*note*]“A seguito dell'utilizzo di una funzione di spesa aumentata si nota come la presenza del servizio porti ad un incremento della spesa standard procapite base di 1, 22 euro per ogni target assistito, invece, la presenza di utenti nella macro-area di intervento che prevede la presenza di strutture sul territorio, porta ad un incremento della spesa standard procapite base di 4, 26 euro”.[/*note*]. Di fatto, si considerano i servizi sociali come servizi a domanda individuale, che vengono o non vengono erogati dai singoli comuni a seconda dall'effettiva richiesta da parte dei cittadini. Sulla possibilità di riuscire a misurare in maniera esaustiva l'offerta di servizi sociali di un comune permangono diverse perplessità[*note*]La misurazione si fa sulla base del numero di utenti e delle ore di assistenza erogate ai principali target di utenza utilizzate dall'Indagine Istat sui servizi sociali(Famiglia e minori, disabili, dipendenze e salute mentale, anziani, immigrati e nomadi, povertà-disagio e adulti senza dimora): tuttavia non c'è una effettiva integrazione con questa rilevazione, ma i dati vengono raccolti nuovamente con gli appositi questionari Sose utilizzando un set informativo ridotto, difficilmente capace di cogliere tutte le necessarie sfumature, Ad esempio, nei questionari Sose non si fa distinzione tra i vari setting assistenziali (residenziale, domiciliare, diurno) ma l'intensità è misurata indistintamente in ore. Ci sia domanda quanto ad esempio sia equiparabile un'ora di assistenza residenziale a quella domiciliare o nei centri diurni oppure se il sistema sia in grado di riconoscere l'impegno dei Comuni per l'assistenza nelle comunità per minori, attività quanto mai onerosa. La metodologia riconosce un maggior fabbisogno ai comuni che gestiscono strutture comunitarie e residenziali. In ogni caso, i comuni potrebbero dover sostenere elevati oneri anche in assenza di strutture gestite direttamente, nel momento in cui sostengono, attraverso contributi, i costi degli inserimenti in strutture non direttamente gestite dai municipi.[/*note*].

Nel caso dei nidi lo storico problema dell'assegnazione di fabbisogno solo ai Comuni che erogano il servizio è stato recentemente corretto con il riconoscimento di una soglia minima a tutti i Comuni in base alla fascia demografica e

l'introduzione di una soglia massima, insomma un tentativo di normalizzazione dell'eterogeneità (correttivi che andranno in vigore dal 2020).

È stato inoltre riconosciuto ai Comuni che oggi non erogano il servizio nidi un fabbisogno legato alla possibilità di finanziare gli oneri che le famiglie affrontano per acquistare il servizio dal mercato privato tramite voucher[*note*]A tale scopo i Comuni sono stati divisi in cluster geografici, in base alla dimensione del Comune, il grado di sviluppo economico, la dimensione media delle famiglie, presenza di anziani.[/*note*]. Rispetto a questi correttivi, la recente relazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (2019) sottolinea che essi avranno comunque una portata redistributiva limitata nel mitigare le sperequazioni nell'attribuzione dei fabbisogni; peraltro, non è scontato che un comune che si vede attribuito un fabbisogno finanziario senza erogare il servizio, utilizzi quelle risorse per ampliare l'offerta di nidi, in assenza di finalizzazione delle risorse aggiuntive attribuite a titolo di maggior fabbisogno.

Quale sarebbe l'impatto nei vari territori dell'applicazione del modello?

Al momento l'aggiornamento più recente dei fabbisogni standard è quello riferito alla [rilevazione del 2016](#). Per ogni Comune, è possibile confrontare la spesa storica e il fabbisogno standard stimato per gli asili nido e per gli altri servizi sociali (quale sarebbe il livello di spesa giustificato dati i bisogni della popolazione e i costi di produzione attesi di quel territorio), evidenziando l'effetto positivo o negativo del processo di standardizzazione.

Ad esempio, tra i Comuni più grandi (quelli oltre i 250.000 abitanti delle Regioni a statuto ordinario, Tab. 1), si osserva che, la spesa standard per i nidi, è quasi ovunque sensibilmente superiore a quella ritenuta necessaria dalla stima del fabbisogno (ad esempio, la standardizzazione riconosce a Milano il 16,4% in meno rispetto alla spesa attuale, con picchi fino al -49,3% di Napoli). Al contrario, a Bari si assegna un fabbisogno del 35,7% più elevato rispetto al valore estremamente ridotto della spesa storica (13,7€); ciò non significa che la standardizzazione agisce in aumento solo nei casi di spesa contenuta, poiché effetti positivi ci sarebbero anche in realtà con livelli di partenza medio alti come Roma.

Per i restanti servizi sociali si stima un fabbisogno sensibilmente più alto rispetto alla spesa storica a Napoli (+51,5%) e a Genova (+29,3%). Al contrario Venezia e Milano si vedono riconosciute un fabbisogno decisamente inferiore alla spesa attuale (-39,2% e -23,9%), come dire che l'attuale spesa non è giustificata in termini di quantità di servizi rispetto alle esigenze oppure in termini di livello di costi unitari per la produzione degli output.

Tab. 1 - Spesa storica e spesa standard dei comuni più popolosi, anno 2016, valori pro-capite