

# Il nuovo orientamento della perequazione e del fondo di solidarietà comunale a supporto di obiettivi di settore

*Danilo Ballanti, Andrea Ferri, Cesare Vignocchi*

## 1. Introduzione

Il “cambio di paradigma” innescato dalla crisi globale dovuta all’emergenza da virus Covid-19 ha investito la spesa pubblica sotto il profilo sia ideologico che pratico. Già nel Rapporto 2021 questo mutamento era colto dai numerosi segnali di risposta alla pandemia e, in particolare, da un diverso atteggiamento nei confronti della spesa pubblica, non solo per il sostegno agli investimenti, ma anche per il finanziamento dei servizi pubblici nei molteplici interventi di ambito sociale e sanitario. Una reazione profondamente diversa da quella attivata di fronte alla “Grande crisi finanziaria” dello scorso decennio che ha innescato un processo di consolidamento centralizzante della spesa pubblica, di natura essenzialmente lineare per finalità e incisività rispetto alle realtà sociali e finanziarie territoriali.

Il contesto attuale inquadra in una prospettiva diversa il tema della spesa pubblica e del rapporto tra apparati centrali e enti locali, anche se le nuove turbolenze geopolitiche, i rischi di ritorno a equilibri instabili e basati sulla deterrenza militare e la ripresa inflazionistica in corso possono richiamare i decisori a più tradizionali posture restrittive. Non c’è dubbio, però, sul fatto che la reazione alla pandemia abbia portato ad una non occasionale rivalutazione della spesa pubblica, considerata benevolmente non solo se orientata ad investimenti, ma anche per quella quota corrente necessaria ad incrementare la dotazione di servizi pubblici inadeguati. Spesa pubblica *buona* è oggi, per una più ampia parte di commentatori e decisori di livello nazionale e sovranazionale, quella capace di innescare maggior crescita futura, diminuendo le disuguaglianze e dotando i territori di “infrastrutture sociali” che implicano sia maggiori investimenti che maggior impegni correnti in personale, contratti di servizio e attrezzature di funzionamento.

In questo capitolo ci si concentra su quanto attiene specificamente alla finanza comunale, in particolare nel settore dei Servizi sociali ed in quello degli Asili nido. La distinzione è importante in quanto i due interventi hanno avuto natura diversa, anche se, nella contabilità degli enti, la spesa sociale comprende tuttora anche quella connessa agli Asili nido.

L’emergenza da Covid-19, che ha contrassegnato il biennio 2020-21, ha fatto emergere con drammatica chiarezza l’importanza dei presidi territoriali, non solo in campo strettamente sanitario, ma anche sul versante dei servizi sociali territoriali, tipica espressione dei comuni e delle loro aggregazioni. Se questa prima esigenza ho trovato accoglimento finanziario nella Legge di stabilità per il 2021, in quella successiva l’annosa

questione della scarsa dotazione di Asili nido in molte zone del paese ha trovato analogo riconoscimento. È come se un lungo dibattito sulla scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro, sulla crisi di natalità, sull'esigenza educativa per la prima infanzia avesse infine trovato un esito concreto, almeno in termini di chiara indicazione di obiettivi e dotazioni economico-finanziarie.

A partire dalla legge 42/2009 e dal successivo decreto legislativo 216/2010, la finanza comunale è stata interessata da una significativa riforma che ha visto nel concetto dei fabbisogni standard l'ancora centrale cui legare un nuovo disegno perequativo. Anno dopo anno, sin dal 2010, i lavori prima in seno alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) quindi alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) hanno costantemente prodotto un aggiornamento delle rilevazioni di base, un miglioramento delle metodologie applicate, il costante supporto nella ripartizione di fatto del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) <sup>(1)</sup>. In questo lungo periodo, il criterio fondante dei lavori è stato quello di determinare coefficienti di ripartizione di una somma determinata in via esogena, alla cui formazione concorrevano quasi esclusivamente i gettiti fiscali dei diversi comuni.

La coesistenza dell'avvio della perequazione con i vincoli finanziari stringenti dello scorso decennio ha portato ad una ortodossia finanziaria "a parità di spesa", che prevedeva che al miglioramento della situazione di alcuni corrispondesse necessariamente il peggioramento di quella di altri. In questo quadro era escluso qualsiasi ricorso ad iniezioni verticali di risorse statali<sup>(2)</sup>.

La strumentazione analitica messa a punto permetteva comunque ben altro e cioè non solo l'individuazione di *relatività* di fabbisogno ma anche la quantificazione di *livelli* monetari del fabbisogno stesso. Il mutamento di paradigma economico che ha accompagnato la crisi pandemica ha profondamente interessato anche i lavori della CTFS. La revisione del metodo di calcolo dei fabbisogni di spesa sociale, avvenuta nel corso del 2020, ha avuto quale esplicito presupposto l'individuazione di una misura di potenziamento del servizio e di una valutazione delle situazioni territoriali carenti. Il metodo adottato ha comportato l'inserimento nel fondo di solidarietà comunale di risorse aggiuntive per 651 milioni di euro a regime nel 2030, circa il 13% dell'ammontare monetario attuale della spesa sociale comunale per i comuni delle regioni a statuto ordinario. Successivamente (dal 2022) anche a Sicilia e Sardegna è stata garantita una integrazione analoga.

Questa quantificazione è avvenuta riconoscendo anche alle realtà meno dotate livelli di servizio prossimi a quelli delle aree di eccellenza, all'interno di una procedura di calcolo econometrica.

<sup>(1)</sup> Su questi lavori si vedano: Brugnano C., Ferraina G., Ferri A., Minzyuk L., Russo F., "Federalismo municipale e nuovo sistema perequativo: il Fondo di solidarietà comunale 2016", in *Economia Pubblica*, 2017, 2: 93-133 e Porcelli, F., "The evaluation of standard expenditure needs of municipalities: the case of social care services in Italy" in: *The Italian Journal of Public Economics*, 2015, 3: 123-157.

<sup>(2)</sup> Su questo aspetto si veda: *Capacità fiscali e fabbisogni standard: la nuova perequazione comunale per il 2017*, IFEL (Fondazione ANCI), 2016, disponibile in: [www.fondazioneifel.it/documenti\\_e\\_publicazioni/item/8582-capacità-fiscali-e-fabbisogni-standard-la-nuova-perequazione-comunale-per-il-2017](http://www.fondazioneifel.it/documenti_e_publicazioni/item/8582-capacità-fiscali-e-fabbisogni-standard-la-nuova-perequazione-comunale-per-il-2017).

Nel corso del 2021 un disegno analogo ha trovato applicazione in materia di asili nido, con l'obiettivo di portare tutte le realtà territoriali a fornire servizi ad 1/3 della popolazione potenziale, con uno stanziamento a regime nel 2027 di 1100 milioni di euro. Di seguito anche il servizio per il Trasporto scolastico degli alunni disabili ha trovato un finanziamento aggiuntivo, pari a 120 milioni a regime sempre nel 2027.

Nel seguito del presente contributo ci si concentrerà sui primi due interventi, nell'intento di porre in luce le importanti differenziazioni applicative che hanno interessato il criterio di riparto, l'introduzione di un vincolo nella destinazione delle risorse ed infine le modalità di rendicontazione.

In generale si è trattato di introdurre politiche specifiche di settore in ambiti già fortemente governati dal FSC e dunque di trovare un generale quadro di coerenza che comunque consentisse spazio autonomo di manovra alle politiche stesse. Nulla stava scritto circa i modi di questa conciliazione e la CTFS si è dovuta muovere in un nuovo terreno, contemperando esigenze di rigore teorico e necessità di concreta applicazione.

Nel caso dei Servizi sociali è prevalsa l'idea di impiegare gli stessi coefficienti di fabbisogno per la ripartizione delle risorse e, al fine di garantire una complessiva coerenza all'intera operazione, si è identificato l'obiettivo nel fabbisogno standard espresso in termini monetari, mentre la misura della situazione di fatto è stata individuata nella spesa storica. Per gli Asili nido la ripartizione è stata invece guidata dai divari esistenti nell'erogazione del servizio, osservati sulla base del numero di bambini serviti rapportati al totale dei bambini della fascia di età tra 0 e 3 anni. Si tratta evidentemente di due criteri affatto diversi.

Questo è il principale snodo che ha caratterizzato i due interventi, ma non è il solo. Vi è anche tutta la questione della dimensione amministrativa di riferimento che implica un ragionamento sulla scala ottimale di erogazione del servizio. Per i servizi sociali il riferimento va agli Ambiti territoriali sociali (ATS) che configurano il luogo concreto ove il servizio è o dovrebbe essere svolto. Per gli Asili nido andrebbe tenuto a mente che esiste una scala minima per l'erogazione del servizio stesso, la quale di nuovo implica modalità di produzione intercomunali. Vedremo come questa dimensione dell'intervento non ha trovato soluzioni specifiche e codificate, ma la natura processuale delle politiche in questione, che vede crescere gli obiettivi e le risorse correlate in un arco di tempo pluriennale, consentirà di effettuare gli auspicabili aggiustamenti per raccordare in modo più efficace gli obiettivi stessi alle modalità effettive di erogazione dei servizi.

## **2. I servizi sociali**

### **2.1 I dati disponibili e la stima del Fabbisogno standard**

Le informazioni raccolte con il Questionario dedicato IFEL-SOSE, di cui è attualmente in corso la rilevazione per l'annualità 2019, si rivolgono innanzitutto alla spesa sostenuta dai singoli comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO), spesa che si differenzia da

quella disponibile nei Certificati di conto consuntivo a seguito di una specifica riclassificazione orientata ad un criterio di centro di costo. A differenza delle informazioni presenti nei Certificati, inoltre, il Questionario IFEL-SOSE rileva separatamente la spesa per i servizi di asili nido dalla restante spesa per gli altri servizi sociali (d'ora in poi, servizi sociali) <sup>(3)</sup>.

Oltre agli elementi di riclassificazione contabile e funzionale, la rilevazione raccoglie una serie di altre indicazioni di interesse per la ricostruzione di un quadro dei servizi sociali. Si tratta dei dati sugli utenti serviti, ma anche sulle forme associate, che permettono di identificare la tipologia e i comuni che svolgono congiuntamente il servizio. Si rileva poi la spesa per esternalizzazioni che identifica quanta parte delle attività viene svolta tramite una modalità di gestione non diretta. Si aggiungono infine le informazioni sulle consistenze di personale comunale impiegate nello svolgimento dei servizi sociali ed il relativo costo.

In relazione agli utenti, il Questionario IFEL-SOSE rileva il numero degli utenti serviti dall'amministrazione comunale, distinguendo fra 6 tipologie di target (famiglia e minori, disabili, dipendenze e salute mentale, anziani, immigrati e nomadi, povertà-disagio e salute mentale) ed incrociando per i tre grandi gruppi di prestazioni: interventi e servizi, assistenza in strutture, contributi economici<sup>(4)</sup>. L'unità di rilevazione base è costituita dall'utente, anche se nel caso delle Strutture il Questionario IFEL-SOSE ha deciso di affiancare alla metrica degli utenti quella delle ore di assistenza.

A fronte della disponibilità di questi dati, ai fini della definizione del fabbisogno standard, la prima questione da affrontare per scegliere l'approccio econometrico più adeguato riguarda la robustezza della misura di output che si può costruire. Oltre alla robustezza vi è poi una esigenza di parsimonia nel numero di regressori impiegabili e a fronte della multidimensionalità degli output occorre trovare un insieme di "prezzi" attraverso i quali giungere a rappresentazioni più sintetiche.

Dopo diversi tentativi sono stati calcolati due indicatori di output aggregati: i) gli utenti delle due macroaree di interventi-servizi e contributi economici; ii) il totale delle ore relative alla macroarea di intervento delle strutture. Circa questo secondo indicatore resterebbe da dettagliare meglio la tipologia di strutture, ad esempio in Centri diurni, Centri di aggregazione, Strutture residenziali, ma questo dettaglio attualmente non è disponibile.

Data la natura ancora da assestare circa la costruzione di questi indicatori, non si è ritenuto praticabile l'impiego di una vera *funzione di costo*, in grado cioè di ancorare

<sup>(3)</sup> Nei Certificati di Conto Consuntivo la spesa per i servizi sociali afferisce alla missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia". Tra i programmi della missione la spesa per asili nido viene esposta congiuntamente alla spesa per l'infanzia e ai minori ("Interventi per l'infanzia, per i minori e asili nido").

<sup>(4)</sup> Oltre alla rilevazione per i fabbisogni standard, vi è anche quella curata dall'Istat, con un approccio simile ma con dettaglio decisamente maggiore, giungendo ad esempio a definire 4 sottoclassi di Interventi e servizi, a loro volta declinate in servizi specifici, raggiungendo in questo modo a circa 250 item elementari. Fino a qualche anno fa, l'Indagine Istat non prevedeva una diffusione ed un aggiornamento temporale adeguati all'utilizzo in sede di definizione dei fabbisogni standard. In seno alla (CTFS), l'auspicio con cui si sta lavorando è quello di una maggior integrazione tra le due fonti, al fine di rendere la rilevazione Istat la base per la definizione dei fabbisogni, evitando raccolte plurime.

l'intera struttura analitica su di una misura dell'output. La stima del fabbisogno standard è stata quindi effettuata attraverso con un modello di *funzione di spesa aumentata*<sup>(5)</sup>. Ciò implica che l'analisi è ancora fondata sullo studio della spesa procapite, ma arricchita dall'equazione stimata con i due indicatori di output appena descritti.

Nell'equazione stimata figurano poi grandezze relative a: costo del lavoro, forme di gestione, variabili di contesto, ampiezze demografiche, regolarità di cluster, territorialità provinciale<sup>(6)</sup>. In questo modo è possibile quantificare regolarità in termini dell'impatto che un ampio set di caratteristiche tipiche dei servizi sociali hanno sull'andamento della spesa sociale.

## 2.2 Un nuovo impiego della strumentazione dei fabbisogni standard

A partire dall'applicazione iniziale (2015) sino a quella per il 2020, l'intero meccanismo dei fabbisogni standard è stato impiegato per calcolare delle relatività fra comuni, che consentissero di ripartire in un'ottica perequativa un ammontare predefinito di risorse, non necessariamente adeguato a garantire monetariamente un certo livello di fabbisogno. Ed in effetti le risorse messe a disposizione all'interno di un sistema in larga misura orizzontale sono risultate largamente inferiori rispetto a questo scopo.

Per la prima volta, nell'applicazione per il 2021, in un nuovo quadro dominato dalle esigenze di contrasto della pandemia, la stima è stata utilizzata per produrre indicazioni legate ai valori monetari di fabbisogno, con particolare riferimento ai servizi sociali.

Dall'analisi dei livelli di spesa per il settore sociale sono emerse infatti differenze sostanziali nell'erogazione dei servizi lungo l'intero territorio nazionale. In particolare, in molti comuni l'intensità dei servizi sociali è risultata così bassa da apparire del tutto inadeguata a quanto richiesto per la tutela dei diritti civili e sociali. Ciò ha spinto la CTFS a scegliere regole di normalizzazione in fase di applicazione che avessero come riferimento il livello di servizi e le caratteristiche delle realtà più virtuose<sup>(7)</sup>.

Queste scelte applicative configurano un più vasto impiego della strumentazione connessa ai fabbisogni standard, non più limitata a quantificare relatività fra i diversi comuni, ma principalmente a misurare il livello di spesa coerente con le medesime scelte applicative. È del tutto evidente come questa nuova chiave apra la strada che dovrà portare in futuro alla identificazione di livelli essenziali delle prestazioni (LEP), misura

<sup>(5)</sup> Per la distinzione fra funzione di spesa e funzione di costo si veda: Barabaschi N., Parlato S., Peiti C. e Vignocchi C. "Estimate of standard expenditure needs. The example of the register office" in: *Rivista italiana degli economisti*, 2014, 3:353-392.

<sup>(6)</sup> La nuova specificazione econometrica impiega una struttura panel relativa alle annualità 2015, 2016 e 2017 e si giova di uno stimatore a due stadi, noto nella letteratura come FEVD (Fixed-effects vector decomposition), sviluppato per la stima di modelli panel lineari ad effetti fissi con variabili costanti, o che mutano debolmente lungo la dimensione temporale del panel. In precedenza, la metodologia applicata era del tipo cross-section. Si veda: Pluemper T. and Troeger V. E., (2007), "Efficient Estimation of Time-Invariant and Rarely Changing Variables in Finite Sample Panel Analyses with Unit Fixed Effects." *Political Analysis*, 15, 2: 124-139.

<sup>(7)</sup> Si veda: *Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021* (artt. 5, 6 e 7 D.Lgs. 26 novembre 2010, n. 216), SOSE, CTFS, 30 settembre 2020.

prevista dalla Costituzione a presidio dell'uniformità e della sufficienza dei servizi di base su tutto il territorio nazionale.

La più articolata modellazione ha consentito in sede applicativa di perseguire i seguenti obiettivi:

- riconoscere a tutti i comuni livelli di prestazioni analoghi a quelli storicamente offerti e qualificabili a "prestazione elevate" attraverso i due indicatori aggregati di output sopra descritti.
- riconoscere a tutti i comuni un ulteriore effetto di qualità/quantità riscontrabile in province ad elevate prestazioni e spesa relativamente contenuta
- abbandonare la pratica degli anni precedenti di considerare differenziali di spesa attribuibili per effetto della localizzazione regionale degli enti.

Questa innovazione comporta due fenomeni, vale a dire una marcata modifica delle relatività fra comuni, a favore delle realtà "svantaggiate" e la quantificazione di una maggior spesa per circa 651 milioni. La legge di bilancio 2021 (L.178/2020, art.1, c.791-792) ha recepito i lavori della CTFS ed ha incrementato la dotazione del FSC di 215,9 milioni di euro per il 2021, che divengono 254,9 nel 2022, fino a raggiungere 651 milioni a regime nel 2030, con lo scopo di favorire lo sviluppo e la più uniforme fornitura dei servizi sociali comunali.

### **2.3 L'opzione applicativa: criteri di ripartizione, obiettivi di servizio e monitoraggio**

La stessa legge di bilancio dispone anche alcune importanti scelte applicative, di cui la più importante riguarda il criterio di ripartizione. Le risorse aggiuntive sono ripartite tra tutti i comuni in proporzione del rispettivo coefficiente del fabbisogno standard revisionato per la funzione dei servizi sociali ed approvato nel 2020 dalla CTFS. La scelta sembra ovvia e caratterizzata da un criterio di rigore equitativo, ma ad un'analisi di maggior dettaglio comporta diversi problemi, come verrà commentato nei paragrafi 2.6 e 2.7.

La legge prevede inoltre che, entro il 30 giugno 2021 e successivamente entro il 31 marzo di ciascun anno di riferimento, vengano definiti gli obiettivi di servizio annuali e le relative modalità di monitoraggio. Le somme che, a seguito del monitoraggio, risultassero non destinate ad assicurare il livello dei servizi definito sulla base di tali obiettivi, saranno recuperate nelle forme ordinariamente previste dalla legge.

Viene così introdotto per la prima volta nel FSC un dispositivo di vincolo nell'utilizzo delle somme erogate, che vede proprio negli obiettivi di servizio il suo elemento centrale, impegnando la CTFS in un lavoro in buona parte inedito, sul quale sono stati coinvolti (come peraltro previsto dalla norma) esperti di settore di estrazione governativa e comunale. Va segnalato che l'introduzione del vincolo è una scelta di grande rilievo ed impone a cascata tutta una serie di obblighi procedurali conseguenti.

In primo luogo, i lavori successivi si sono concentrati a identificare i criteri per definire gli obiettivi di servizio e a quali attività i comuni dovessero vincolare le maggiori

risorse<sup>(8)</sup>. In secondo luogo, è stato necessario qualificare il vincolo stesso in funzione della situazione deficitaria o meno del comune rispetto all'obiettivo.

La volontà di garantire una complessiva coerenza all'intera operazione ha portato a identificare nel fabbisogno standard monetario l'obiettivo e nella spesa riclassificata al 2017 la misura della situazione di fatto. Si è deciso di optare per la spesa 2017, in quanto il meccanismo dei fabbisogni standard necessita di una spesa ampiamente riclassificata e consolidata con le forme di gestione associata, una operazione che avrebbe comportato - nel caso di ricerca di un maggior aggiornamento dei dati - di posticipare l'entrata in vigore dell'intera operazione alla conclusione delle attività di acquisizione e controllo dei dati di un nuovo Questionario che è stato inviato nel corso del 2021 e che si riferisce ai servizi sociali erogati nel 2019.

Tutti i comuni sono comunque tenuti a compilare una Relazione consuntiva contenente un quadro aggiornato degli utenti serviti e una sintesi lo stato dei servizi. Questo obbligo di rendicontazione si configura in modo diverso a seconda della situazione deficitaria o meno del comune, come sopra definita. In caso di un valore della spesa sociale del 2017 inferiore al fabbisogno standard, il comune deve anche illustrare in quale direzione il comune abbia impiegato le risorse aggiuntive, diversamente è sufficiente compilare la parte relativa agli utenti dei servizi e alla sintesi informativa.

Quanto all'utilizzo dei fondi aggiuntivi, i comuni con livelli di spesa inferiori al minimo definito dal fabbisogno standard hanno a disposizione un'ampia gamma di possibili finalizzazioni. In particolare, il comune può operare le seguenti scelte:

- assunzione di assistenti sociali a tempo indeterminato qualora l'incidenza del numero di assistenti per il comune e/o l'ambito territoriale sociale (ATS) di appartenenza sia inferiore a 1:6.500 abitanti;
- assunzione di altre figure professionali specialistiche necessarie per lo svolgimento del servizio;
- incremento del numero di utenti serviti;
- miglioramento dei servizi sociali comunali in relazione ad un paniere di possibili interventi definito al paragrafo "Interventi per un significativo miglioramento dei servizi sociali" della nota *Obiettivi di servizio e modalità di monitoraggio per la definizione del livello di servizio offerto*;
- risorse aggiuntive trasferite all'ambito territoriale sociale di riferimento (ATS).

<sup>(8)</sup> Si veda la Nota: *Nota metodologica - Obiettivi di servizio per i servizi sociali e modalità di monitoraggio* (art. 1, c. 792, L. 178 del 30 dicembre), CTFS, 16 giugno, 2021.

## Tavola 1 - Diffusione geografica degli Ambiti Territoriali Sociali

Numero, comuni serviti, popolazione

	Numero ambiti			Media comuni serviti <sup>(1)</sup>	Popolazione media comuni in ambito <sup>(2)</sup>
	Totale	Monocomunali	Pluricomunali		
<b>Aree geografiche</b>					
Nord-Ovest	143	6	137	20	8.753
Nord-Est	59	3	56	15	14.437
Centro	98	4	94	10	13.439
Sud-Ovest	100	11	89	11	10.686
Sud-Est	76	10	66	9	12.799
<b>Classi dimensionali</b>					
fino 60.000	154	8	146	12	4.502
60.000-100.000	154	9	145	11	11.540
oltre 100.000	168	17	151	17	18.120
<b>TOTALE</b>	<b>476</b>	<b>34</b>	<b>442</b>	<b>14</b>	<b>11.463</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

<sup>(1)</sup> Comuni RSO al 2021

<sup>(2)</sup> Sono stati esclusi gli ambiti monocomunali

L'elenco precedente riconosce il ruolo dell'ambito nell'erogazione dei servizi sociali. A questo proposito non si può non ricordare che l'intero settore prevede una struttura gestionale concentrata sull'ATS. L'ambito è sede della programmazione, concertazione e coordinamento dei servizi sociali e di altre prestazioni integrative a livello locale. Nella maggior parte dei casi, l'ATS si configura dunque come un'aggregazione intercomunale, ma nel caso di enti locali di grandi dimensioni può esser costituito anche da un solo ente.

La tavola 1 riporta una sintesi della numerosità degli ambiti per macroarea geografica e per classe dimensionale della popolazione coperta. Nel complesso nelle regioni RSO si contano 476 ambiti. Separando gli ATS la cui area coincide con quella comunale (34), risultano 442 gli ambiti che aggregano più di un comune: in media un ambito serve circa 14 comuni.

Sul piano territoriale e di classe dimensionale si osserva che pur apparendo una qualche concentrazione nelle aree occidentali, tutto sommato non emerge una grande divaricazione tra Nord e Sud. La popolazione media dei comuni serviti da un ambito "pluricomunale" è compresa tra 5mila e 18mila abitanti, suggerendo come l'ambito tenda ad essere, soprattutto nella prima classe dimensionale, un aggregatore di piccoli enti.

### 2.4 La configurazione storica in termini di spesa procapite

I dati raccolti dal Questionario IFEL-SOSE permettono, grazie alla riclassificazione operata, di quantificare la spesa storica per la funzione del settore sociale nelle regioni a statuto ordinario, la quale ammonta a circa 5,2 miliardi di euro nel 2017. Può essere utile



ricordare che dal 2010 sino all'ultimo anno prima della crisi pandemica la spesa corrente dei comuni, al netto dei servizi di TPL e Rifiuti, è diminuita di circa 5 punti percentuali e la spesa sociale ha condiviso questo andamento.

La tavola 2 riporta nella prima parte i dati della spesa pro capite per area geografica e per classe dimensionale dei comuni. A fronte di una spesa media di circa 100 euro pro capite, emerge come tale valore presenti marcate eterogeneità sia sul piano geografico che a livello dimensionale. I comuni che presentano un valore di spesa più elevato sono quelli localizzati nel Nord-Est, con una spesa media per abitante pari a 118 euro. A tale valore fanno seguito quelli del Nord-Ovest e del Centro con 112 e 111 euro pro capite rispettivamente. Anche circoscrivendo l'analisi al Sud, in ogni caso con una spesa più bassa, appare una significativa differenza tra il versante occidentale e quello orientale, con quasi 30 euro di divario. Osservando poi il dato medio per classe demografica emerge un andamento della spesa decisamente crescente all'aumentare della dimensione comunale, che solo per le sei città maggiori di 500mila abitanti registra una qualche flessione.

Le statistiche appena citate sono volutamente costruite su medie ponderate, dove quindi i grandi centri esercitano un'influenza commisurata al loro numero di abitanti e dove la distribuzione sottostante comprende anche le realtà con spesa eventualmente nulla. In questo modo si ottiene una misurazione del valore di fatto di cui dispone l'abitante medio.

## Tavola 2 - Spesa per il sociale dei Comuni delle RSO

Euro procapite, 2017

	Comuni, media ponderata <sup>(1)</sup>	Comuni con spesa <sup>(2)</sup>			
		1° decile	mediana	9°decile	scarto interdecilico
<b>Aree geografiche</b>					
Nord-Ovest	112	26	58	126	101
Nord-Est	118	48	79	145	96
Centro	111	24	66	151	127
Sud-Ovest	56	6	30	130	124
Sud-Est	83	11	46	125	114
<b>Classi dimensionali</b>					
fino 1.000	55	14	44	122	108
1.000-5.000	64	17	55	126	108
5.000-20.000	77	26	71	131	104
20.000-60.000	95	38	90	155	117
60.000-100.000	110	56	107	168	113
100.000-250.000	151	84	137	204	119
250.000-500.000	184	152	178	223	71
oltre 500.000	157	91	160	199	108
<b>TOTALE</b>	<b>101</b>	<b>18</b>	<b>59</b>	<b>132</b>	<b>114</b>
<i>Ambiti</i>					
	media ponderata	1° decile	mediana	9°decile	scarto interdecilico
<b>Classi dimensionali</b>					
fino 60.000	74	32	71	122	90
60.000-100.000	78	41	76	114	73
oltre 100.000	114	54	96	156	102
<b>TOTALE</b>	<b>101</b>	<b>41</b>	<b>79</b>	<b>136</b>	<b>95</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Questionario IFEL-SOSE.

<sup>(1)</sup> Media ponderata calcolata su tutti i comuni, esclusi quelli oltre il 99° percentile

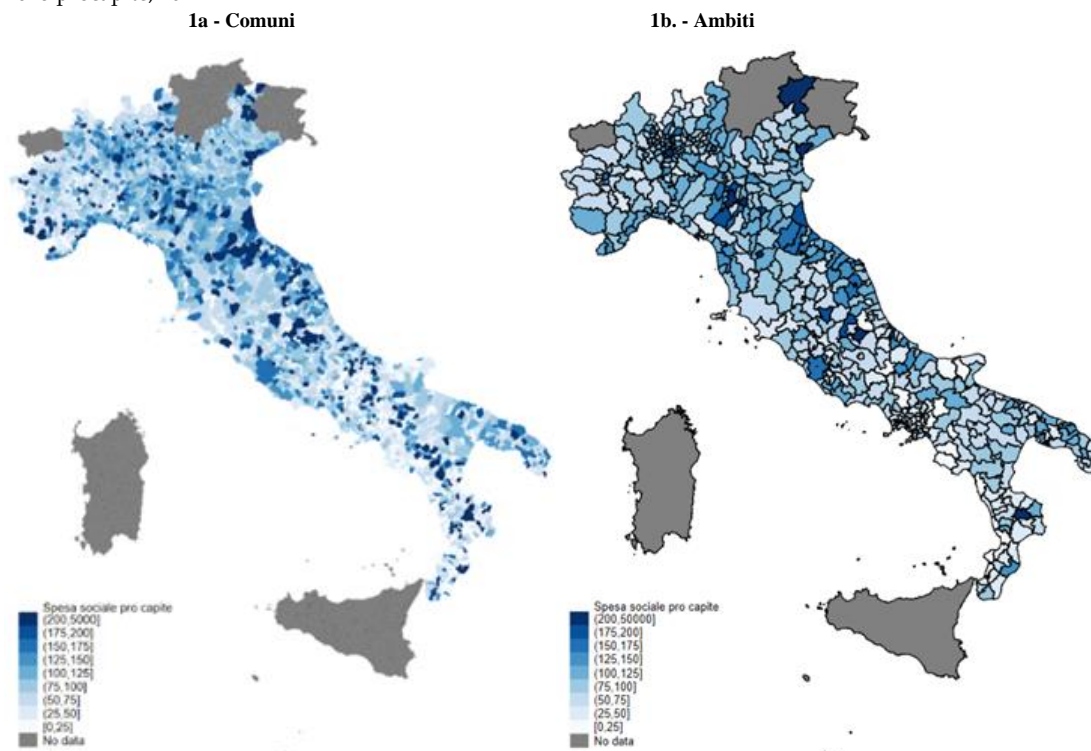
<sup>(2)</sup> Statistiche calcolate su tutti i Comuni, esclusi quelli con spesa nulla.

Un altro aspetto rilevante attiene la considerevole variabilità della spesa, non solo rispetto al dato nazionale, ma anche all'interno di ciascuna area geografica. A questo scopo si è deciso di rappresentare i consueti valori per decile (il 1°, la mediana e il 9°), escludendo inoltre i comuni con spesa nulla. In questo modo si vede l'escursione delle scelte comunali di spesa procapite, fra i comuni con spesa diversa da zero<sup>(9)</sup>. Per evidenziare meglio la grande variabilità, la tavola 2 riporta inoltre lo scarto interdecilico

<sup>(9)</sup> Si ricordi che la mediana così calcolata è nettamente inferiore alla media ponderata in quanto la grande numerosità dei piccoli comuni, con bassa spesa procapite, incide nella statistica a prescindere dalla sua dimensione demografica.

## Figure 1a e 1b - Spesa per il sociale dei Comuni delle RSO

Euro procapite, 2017



Fonte: Elaborazioni su dati Questionario IFEL-SOSE.

ed appaiono così due caratteristiche. La prima è che l'escursione entro le aree geografiche ed entro le classi dimensionali si assesta quasi ovunque non lontano dai 100 euro. In secondo luogo, una variabilità della spesa procapite così misurata di circa 100 euro si rapporta ad un valore mediano pari quasi alla metà, cioè 59 euro. I valori dei percentili più bassi infine mostrano dati particolarmente depressi tra gli enti meridionali. Il 1° decile (enti con spesa più bassa) è pari a un quarto della mediana nel Sud-Est (1° decile pari a 11 euro) e a un quinto nel Sud-Ovest (1° decile pari a 6 euro), a fronte di un rapporto nazionale pari a un terzo. Dunque, nelle aree mediamente meno dotate (medie e mediane significativamente inferiori ai valori nazionali) c'è anche elevata concentrazione di situazioni di fornitura del servizio di dimensioni esigue o nulle.

Affiancare a queste evidenze comunali una visione per ATS consente inoltre di apprezzare due elementi centrali: sul fronte teorico permette di avere una visione di insieme e fattuale del funzionamento del settore sociale e, sul versante empirico, consente di comprendere meglio le eterogeneità comunali sopra descritte.

Dalla seconda parte della tavola 2, emerge chiaramente che fra le tre classi dimensionali degli ambiti sussiste una spesa media pro capite più omogenea: la spesa pro capite di ambito dal bacino di popolazione più piccolo al più grande è rispettivamente di 74, 78 e 114 euro. L'ambito, fungendo da aggregatore intercomunale, sembrerebbe quindi in grado di uniformare l'offerta di servizi sociali e quindi di ridurre le eterogeneità che i comuni, specialmente piccoli, farebbero registrare. Tale osservazione trova ulteriore conferma anche dall'analisi della distribuzione della spesa

dentro la classe dimensionale di ambito, che risulta meno variabile rispetto a quanto osservato per i comuni.

Le figure 1a e 1b riportano il dato di spesa pro capite per comune e per ATS. La figura 1a permette di apprezzare l'andamento territoriale del dato di spesa pro capite descritto in tavola 2, con i comuni del Nord-Est con valori quasi tutti più elevati, i comuni del Sud con valori tendenzialmente più bassi. La cartina 1b illustra il fenomeno a livello di ambito, evidenziando come, sebbene permangano evidenti differenze strutturali, l'aggregazione intercomunale restituisca un quadro d'insieme più stabile.

In ogni caso, geograficamente non appare un modello con configurazioni *regionali* chiaramente identificabili, quanto piuttosto una marcata caratteristica di *contiguità territoriale*. Territori vicini presentano livelli di spesa simili, che travalicano i confini regionali e formano degli andamenti *a dorsale*.

## 2.5 Il divario fra spesa e fabbisogno

L'approccio metodologico individua nella spesa riclassificata al 2017 la misura della situazione di fatto e nel fabbisogno standard monetario l'obiettivo. In questo quadro una spesa inferiore al fabbisogno è un indicatore di carenza dell'offerta dei servizi e ciò comporta un vincolo sulle maggiori risorse stanziare. Il raggiungimento dell'obiettivo di servizio può avvenire a livello di singolo comune, oppure attraverso il trasferimento all'ATS di appartenenza, sotto forma di assegnazione vincolata al potenziamento dei servizi sociali di ambito. Viene dunque nuovamente a delinearsi il ruolo dell'ambito come attore che agisce in sostituzione o a completamento della funzione sociale del comune. Laddove nell'ambito si evidenzia un livello di spesa superiore al fabbisogno si può pensare che l'ambito sia in grado di offrire un livello di servizi adeguato a tutti i comuni che ne fanno parte, anche a quelli che da soli registrerebbero un fabbisogno non soddisfatto.

La tavola 3 riporta nelle prime due colonne la numerosità di comuni con spesa rispettivamente eccedente o inferiore al fabbisogno; nella terza e nella quarta colonna è riportata invece la numerosità di comuni appartenenti ad un ATS che dispone o meno di spesa superiore al fabbisogno. Dall'analisi svolta a livello comunale, circa 3.500 comuni (quasi il 54% del totale) presentano una spesa sociale carente, cioè inferiore al proprio fabbisogno. Questi enti sono per la maggior parte di piccola dimensione con un bacino di popolazione inferiore a 1.000 abitanti (30%) o compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti.

Spostando l'attenzione a livello di ambito emerge che il numero di comuni che hanno una spesa sociale adeguata con il proprio fabbisogno cresce, passando da 3.047 a 4.498. L'incremento è determinato dai comuni che appartengono alle prime tre fasce dimensionali suggerendo nuovamente la rilevanza dell'ambito per gli enti di piccole dimensioni che da soli non riuscirebbero a soddisfare il fabbisogno. L'effetto dell'ambito è evidente anche a livello territoriale in modo più rilevante nel Nord-Ovest, dove 819 comuni passano da una situazione comunale deficitaria ad una di ATS in cui la spesa eccede il fabbisogno.

**Tavola 3 - Il confronto fra spesa e fabbisogno**

Numero Comuni

	Comuni con spesa		Comuni il cui Ambito ha spesa	
	<i>eccedente il fabbisogno</i>	<i>inferiore al fabbisogno <sup>(1)</sup></i>	<i>eccedente il fabbisogno</i>	<i>inferiore al fabbisogno</i>
<b>Aree geografiche</b>				
Nord-Ovest	1.500	1.421	2.319	602
Nord-Est	677	214	826	65
Centro	449	521	668	302
Sud-Ovest	212	873	291	794
Sud-Est	209	489	394	304
<b>Classi dimensionali</b>				
fino 1.000	560	1.071	1.095	536
1.000-5.000	1.276	1.599	1.928	947
5.000-20.000	934	685	1.192	427
20.000-60.000	217	137	222	132
60.000-100.000	32	18	33	17
100.000-250.000	20	6	20	6
250.000-500.000	5	0	5	0
oltre 500.000	3	2	3	2
<b>TOTALE</b>	<b>3.047</b>	<b>3.518</b>	<b>4.498</b>	<b>2.067</b>

Fonte: Elaborazioni su Questionario IFEL-SOSE, valori al 2017.

- (1) Comprende anche gli 886 comuni che hanno risorse aggiuntive pari a zero o minori di 1.000 €. Di questi Comuni, 590 appartengono ad un ambito con spesa invece eccedente il fabbisogno e i rimanenti 296 appartengono ad un ambito deficitario.

## 2.6 La criticità dell'opzione applicativa e i correttivi individuati

La chiave dell'opzione applicativa individuata risiede nell'aver ripartito le risorse aggiuntive, pari a 215,9 milioni nel 2021, in base ai coefficienti di fabbisogno standard del servizio sociale risultanti dalla revisione metodologica. Questo significa attribuire risorse a prescindere dallo stato deficitario o meno del servizio sociale nei diversi comuni illustrate nella tavola 3 e fidandosi invece della capacità equitativa del meccanismo implicito nel FSC. L'idea è che le risorse aggiuntive vanno attribuite anche ai comuni che offrono un servizio oltre il loro fabbisogno poiché ciò evidentemente è stato fatto "risparmiando" sugli altri servizi oppure chiedendo un maggiore sforzo fiscale ai loro cittadini.

Tre sono i profili di criticità di questa argomentazione, tutti in qualche misura legati all'ipotesi di immaginare di partire da una situazione di sostanziale equilibrio complessivo del sistema. La prima criticità deriva dall'ipotesi, tutto sommato eroica, di escludere qualsiasi elemento di distorsione nel sistema FSC, sia sul versante del calcolo

del fabbisogno, sia su quello dello standard fiscale. Sul primo versante potrebbe esserci un effetto di “riflessione” della spesa effettiva verso il valore di fabbisogno, mentre sul secondo non si può escludere che le variabili di reddito impiegate non diano adeguatamente conto delle difficoltà ad esercitare maggiore sforzo fiscale. In questo senso il divario fra spesa e fabbisogno costituisce un ulteriore segnale da raccogliere<sup>(10)</sup>.

In secondo luogo, anche immaginando l’assenza delle distorsioni appena descritte, il significato di una politica di settore condotta centralmente è quella di intervenire nel tentativo di rimuovere e correggere situazioni locali di ritardo, che possono anche originare da una cattiva percezione delle esigenze del territorio. Si tratta quindi di una azione di breve-medio periodo, che volutamente concentra tutto lo sforzo in alcune direzioni.

Infine, può esserci una difficoltà indotta dalla rigidità della spesa, connessa ad esempio al fatto che in larga misura la spesa comunale è impiegata in costo del personale. In questo senso le risorse davvero libere sono quelle “aggiuntive nette”. Questo aspetto è stato riconosciuto in sede applicativa e ha dato origine ad un correttivo di estremo rilievo. Le risorse che di fatto sono aggiunte non derivano solo da quanto previsto dal riparto dei 215,9 milioni, ma dal complessivo ricalcolo del FSC. Ciò significa che gli enti deficitari devono rendicontare ma limitatamente all’importo che l’aggiornamento del FCS rende davvero disponibile come risorse fresche. Si tratta di un correttivo di capienza, evidentemente determinante per la viabilità complessiva dell’operazione.

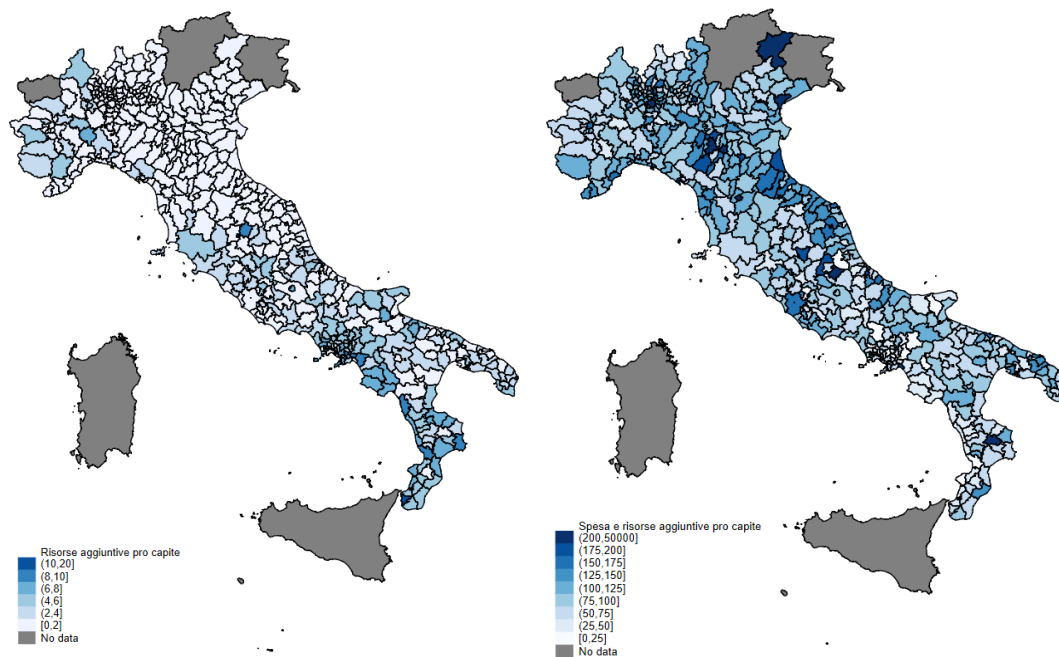
<sup>(10)</sup> Su questo aspetto di stima del fabbisogno si veda: Marchionni E., Pollastri C., Zanardi A., “Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni”, *Note di lavoro*, 1, UPB gennaio 2017.

**Figure 2a e 2b - Gli effetti della spesa aggiuntiva sociale nel 2021**

Euro procapite, 2017

2a - Delta spesa aggiuntiva 2021

2b - Livello di spesa obiettivo 2021



Fonte: Elaborazioni su dati Questionario IFEL-SOSE.

In definitiva le risorse davvero soggette a rendicontazione emergono da due filtri, dove il primo deriva dal riconoscimento di questo vincolo di liquidità ed il secondo dalla effettiva condizione di comune deficitario. In questo modo i 215,9 milioni del 2021 divengono rispettivamente 175,8 ed infine 76,5 da rendicontare. Ne deriva che complessivamente quasi 100 milioni di euro sono stati assorbiti da enti con una spesa sociale eccedente il fabbisogno. Quest'ultimo valore non dipende, ovviamente, dal vincolo di liquidità (che riguarda esclusivamente gli enti con spesa inferiore al fabbisogno), bensì dal modello di distribuzione rapportato ai nuovi coefficienti di riparto applicabili ai servizi sociali comunali.

## 2.7 L'effetto delle risorse nel 2021

Le risorse aggiuntive per il 2021 che di fatto sono soggette a vincolo meritano una rappresentazione grafica che ne illustri la configurazione territoriale. Le figure 2a e 2b sono predisposte a questo scopo e poiché si riferiscono agli ambiti sono da porre a confronto con la figura 1b.

La figura 2a illustra le risorse aggiuntive per il 2021 che dovranno essere dedicate al sociale e quindi rendicontate, cioè i 76,5 milioni. Va ricordato che la presenza di ampie zone "chiare", cioè con assenza di risorse assegnate non va letta in termini di scarso fabbisogno, quanto piuttosto come assenza di risorse vincolate agli utilizzi sopra ricordati. Qualora si fosse prodotta una cartina con le risorse comunque assegnate a valere sui 215,9 milioni, trattandosi di risorse procapite attribuite con i coefficienti di fabbisogno si vedrebbe un quadro sostanzialmente omogeneo. Dalla figura 2a è invece

evidente la dominanza in direzione dei territori in precedenza illustrati come quelli deficitari. Va ribadito che si tratta comunque solo di una parte delle risorse.

Circa la figura 2b un suo confronto con la situazione prima dell'intervento (Fig. 1b) illustra visivamente come il fatto che solo una parte delle risorse sia concentrata verso le aree maggiormente deficitarie porti a conseguire scarsi risultati in termini equitativi, almeno nell'immediato.

L'effetto complessivo dell'intervento sviluppato nel 2021 appare dunque contraddittorio. La linea guida principale dell'assegnazione dei fondi è la nuova configurazione dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard relativi ai servizi sociali comunali, che rappresentano i fabbisogni di settore sempre in modo relativo, ma superando nel loro calcolo un eccesso di influenza dell'effettivo livello dei servizi localmente disponibili. I coefficienti frutto della revisione metodologica sono quindi più uniformi a parità di condizioni socio-demografiche e di contesto (popolazione da servire per i diversi segmenti di servizio, dimensione della disabilità, ecc.) e viene abbattuto un elemento ingiustificatamente discriminatorio in base al quale nelle aree con spesa più alta venivano riconosciuti più elevati fabbisogni standard.

Questo approccio, che è ovviamente associato alla nuova dimensione a regime dei fabbisogni per servizi sociali in termini monetari, confida su dinamiche di lungo periodo, ma trascura l'esigenza di intervento a breve termine per il rafforzamento dei servizi nelle aree più deboli, dimensione che appare invece necessario valorizzare in un quadro di impulso a tale rafforzamento attraverso l'attribuzione di fondi vincolati. E infatti, la rendicontazione non può che seguire strade diverse a seconda del rapporto tra la spesa storica riclassificata e il valore monetario del fabbisogno sociale: se la spesa risulta inferiore la rendicontazione è di tipo "classico" e risponde alla domanda "come hai impiegato le risorse aggiuntive assegnate?", se la situazione è opposta, la rendicontazione si limita agli aspetti quantitativi della dimensione dell'utenza servita e agli aspetti qualitativi essenziali delle forniture.

In estrema sintesi, non viene finanziato direttamente il *gap* di servizi comunque rilevato attraverso la differenza *fabbisogni meno spesa* - misura rozza, ma difficilmente superabile data l'ampia articolazione di interventi, utenza e modalità di fornitura che caratterizzano i servizi sociali comunali - finendo per privilegiare nel riparto la dimensione complessiva del fabbisogno e quindi indirettamente, ma molto evidentemente, la dimensione demografica degli enti. A parità di distanza tra spesa e fabbisogno standard sociale (espressa in euro pro capite), due enti con spesa storica insufficiente possono disporre di importi aggiuntivi anche molto diversi, in quanto la base di calcolo del contributo punta al fabbisogno standard complessivo e non al *gap* da colmare. Questo fenomeno viene forse accentuato, ma non certo determinato, dalla *clausola di liquidità* economico-finanziaria, di cui si è detto, in base alla quale l'importo oggetto di rendicontazione non deve superare le risorse incrementalmente effettivamente acquisite da ciascun ente con il Fondo di solidarietà (importo *FSC2021 meno FSC2022*) clausola che assicura la *verticalità* dell'intervento e sterilizza i molteplici fattori di



variazione del FSC da un anno all'altro (aggiornamento dati, variazione coefficienti di altre funzioni, incremento del perimetro e delle risorse oggetto di perequazione, ecc.)

Il processo di incentivazione risulta dunque strutturalmente molto più lento di quanto auspicabile (forse anche rispetto alle intenzioni dei decisori) e potrà essere valutato solo tra diversi anni, quando il riassetto delle risorse basato sui fabbisogni revisionati avrà dispiegato i suoi effetti. Una modifica al dispositivo di incentivazione potrebbe ancora porre rimedio alle distorsioni indicate, considerando che tra il 2023 e il 2030 saranno assegnate risorse per oltre circa il 60% dei 651 milioni complessivamente introdotti nel FSC. Un più mirato orientamento di queste risorse permetterebbe di accentuare l'efficacia dell'intervento e di valutarne con maggior tempestività gli effetti territoriali.

### **3. Il servizio di Asilo Nido**

#### **3.1 I dati disponibili e la stima del Fabbisogno standard**

Le informazioni raccolte con il Questionario dedicato IFEL-SOSE in relazione al servizio di asilo nido presentano una struttura per molti versi analoga a quanto già visto in precedenza. In questo caso è presente una peculiarità specifica data dal fatto che è possibile individuare una metrica robusta circa l'output fornito, vale a dire il numero dei bambini utenti. Naturalmente le modalità di erogazione del servizio sono mutevoli e il Questionario ne raccoglie un quadro esaustivo.

A livello gestionale, l'amministrazione comunale ha a disposizione molteplici opzioni organizzative con cui il servizio di asilo nido può essere offerto. Tali opzioni attengono sia il grado di coinvolgimento dell'amministrazione comunale nella fornitura del servizio e, più specificatamente, la modalità gestionale: dalla gestione in economia (o diretta) all'esternalizzazione, all'adesione ad una forma associativa.

Con riferimento al grado di coinvolgimento, è possibile, infatti, che l'amministrazione comunale eroghi il servizio offrendo posti asilo nido in strutture comunali o private convenzionate presenti sul proprio territorio o su territori limitrofi e/o offrendo voucher, ovvero corrispettivi economici erogati ai cittadini e finalizzati all'utilizzo in strutture pubbliche o private che erogano il servizio sul territorio. Ciò significa che mentre il servizio di asilo nido "offerto in strutture" - indipendentemente dalla modalità gestionale - implica un coinvolgimento diretto del comune nel servizio stesso (ad esempio nella modalità di accesso, nella somministrazione del servizio o nella determinazione della tariffa, ecc.), il servizio "offerto tramite voucher" non prevede l'intervento comunale nella gestione dell'attività, ma si limita ad agevolare/garantire ai propri cittadini accesso in strutture non gestite dal comune.

La distinzione fra posti in asilo nido e voucher è quella più rilevante in quanto è attorno ad essa che si è venuta declinando negli scorsi anni l'applicazione del meccanismo dei fabbisogni standard. Circa i bambini in asilo nido il Questionario distingue poi fra: i) frequentanti asilo nido, ii) frequentanti sezioni a tempo parziale iii)

frequentanti asilo nido a gestione esterna, iv) bambini che usufruiscono del servizio di refezione, v) utenti lattanti<sup>(11)</sup>.

Il Questionario rileva poi tutto il versante delle spese necessarie alla fornitura del servizio, classificandole in base alla loro natura, con particolare attenzione per le spese di personale, per servizi esternalizzati o per partecipazione in forme di gestione associata.

La struttura del servizio assieme alla ricchezza dei dati raccolti consentono che la specificazione sottoposta a stima corrisponda ad una vera funzione di costo, attraverso la quale è desumibile il costo per bambino servito, declinato secondo le varie caratterizzazioni del servizio, compresa una variabile di qualità come il numero di educatori per utente<sup>(12)</sup>.

### **3.2 La disponibilità di nuove risorse**

Sin dalle prime annualità, il criterio adottato in sede applicativa è stato quello, pur con alcuni correttivi, di riconoscere il livello di servizio di fatto svolto. A partire dall'annualità 2019, pur senza modificare la metodologia di base per la stima del costo e dei fabbisogni standard per il servizio, la procedura applicativa è stata innovata. In larga misura ciò è stato indotto dalla volontà di porre rimedio alla persistente assenza di indicazioni circa i LEP da riconoscere. Si è quindi voluto procedere nella direzione di riconoscere un livello minimo standard del servizio e purtroppo ciò è avvenuto senza alcuno stanziamento di risorse verticali.

Nel caso di comuni con il servizio già attivo oltre i valori di soglia minima, il fabbisogno standard veniva calcolato moltiplicando il numero di utenti compatibili con la percentuale di soglia massima per il costo standard del servizio specifico del comune riconoscendo, così, le modalità storiche di offerta del servizio. Nel caso di un comune sotto la soglia minima, l'incremento del numero di utenti serviti utili al raggiungimento della soglia stessa era valorizzato per il costo standard del voucher relativo al cluster di appartenenza del comune. In buona sostanza, ai comuni in deficit di servizio veniva comunque garantita una attribuzione minima in termini di voucher.

Come già accennato, dal 2022 il quadro si è radicalmente modificato in quanto nell'ambito del Fondo di solidarietà comunale (FSC) si sono rese disponibili le risorse previste per il potenziamento del servizio degli asili nido dei comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO), della Sardegna e della Sicilia e delle Isole (art. 1, comma 172 Legge n. 234/2021).

<sup>(11)</sup> Vi sono alcune tipologie di offerta che attualmente esulano dal campo di osservazione. Un primo gruppo è costituito dal complesso di servizi integrativi, dalle sezioni primavera e dai cosiddetti "bambini anticipatori" (bambini che si iscrivono in anticipo alla scuola d'infanzia). Il secondo gruppo fa invece riferimento ai servizi interamente privati, senza alcun tipo di convenzione con istituzioni pubbliche, comunque desumibili dai dati pubblicati dall'ISTAT.

<sup>(12)</sup> Come per i servizi sociali visti prima, la nuova specificazione econometrica messa a punto nel 2021 impiega una "lunga" struttura panel relativa alle annualità dal 2013 al 2018 e si giova dello stesso stimatore FEVD a due stadi. Anche qui, in precedenza, la metodologia applicata era del tipo cross-section. Si veda: *Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2022* (Artt. 5, 6 e 7 del D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216), SOSE, CTFS, 30 settembre 2021.

Gli obiettivi di servizio, previsti dalla normativa, consistono nel garantire a regime su tutto il territorio nazionale il livello minimo dei servizi educativi per l'infanzia (pubblici e privati) equivalenti, in termini di costo standard, alla gestione a tempo pieno di un utente dell'asilo nido. Tale livello minimo è fissato al 33% della popolazione target, ovvero della popolazione in età compresa tra i 3 e i 36 mesi ed è determinato su base locale.

Appare qui una prima differenza rispetto a quanto visto per i servizi sociali. La quantificazione di risorse aggiuntive non emerge tanto da una nuova modalità di utilizzo della strumentazione dei fabbisogni standard, quanto dall'impiego del costo standard per utente a tempo pieno moltiplicato per i nuovi utenti necessari per colmare il *gap* sino al 33%.

Tale valore ammonta a circa 7.670 euro per nuovo utente ed emerge come il valore medio del costo per bambino servito risultante dai fabbisogni standard per i comuni delle RSO, nettato dal valore della partecipazione al costo pari all'importo minimo del bonus riconosciuto dall'INPS in base alle norme vigenti (1.500 euro annui, art. 1, comma 355, Legge n. 232/2016).

In questo modo le risorse correnti attribuite nel Fondo di solidarietà comunale (FSC) per il raggiungimento degli obiettivi di servizio sono così pari a 120 milioni di euro nell'anno 2022, a 175 milioni di euro nell'anno 2023, fino a raggiungere i 1.100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027.

Va osservato che anche sotto il profilo infrastrutturale, ingenti risorse nazionali e connesse al PNRR, contribuiscono in questo stesso periodo all'incremento dell'offerta di asili nido: una precedente assegnazione (2021) destinava circa 300 mln. a nuovi asili e l'intervento con il PNRR si avvale di ben 2,4 miliardi di euro (attualmente in fase di assegnazione), sulla base di criteri collegati ai fabbisogni territoriali.

Nel complesso, l'obiettivo - finanziariamente coerente sotto ambedue i profili, infrastrutture e impieghi correnti - è di rendere disponibili tra i 140 e i 150mila nuovi posti per la fine del 2026.

### **3.3 L'opzione applicativa: criteri di ripartizione, obiettivi di servizio e monitoraggio**

Per individuare i comuni interessati è stata innanzitutto determinata la percentuale di copertura del servizio degli asili nido pubblici e privati con riferimento all'anno 2018<sup>(13)</sup>. Confluiscono in tale calcolo il numero di utenti di nidi e micronidi comunali in gestione diretta ed esternalizzata, i posti autorizzati per nidi e micronidi privati e, infine, i posti autorizzati privati e pubblici per le sezioni primavera.

Per gli enti locali aventi un livello di copertura del servizio inferiore al 33% della popolazione target viene calcolato il numero di utenti aggiuntivi necessari a colmare la differenza tra il livello di servizio osservato e quello obiettivo (*gap* rispetto al 33% della

<sup>(13)</sup> La considerazione anche dei posti privati per misurare i valori di copertura del servizio deriva da una esplicita previsione legislativa (art. 1, c.172, L. 234 del 30 dicembre 2021). Il disposto non è risultato esente da qualche perplessità in sede CTFS.

**Tavola 4 - Obiettivi di servizio e maggiori risorse 2022 per gli asili nido**

Numero utenti ed euro

	Utenti pubblici e privati 2018	Popolazione 3-36 mesi (media 2017-2019)		Copertura del servizio 2018	Utenti aggiuntivi 2022	Copertura del servizio obiettivo 2022	Maggiori risorse per il 2022 <sup>(1)</sup>	
	Numero	Numero	Quota	%	Numero	%	Euro	%
<b>Aree geografiche</b>								
Nord-Ovest	98.116	328.285	27%	30%	3.063	31%	23.502.784	20%
Nord-Est	64.077	193.834	16%	33%	1.057	34%	8.110.492	7%
Centro	88.788	239.079	20%	37%	1.417	38%	10.872.817	9%
Sud	42.723	300.575	25%	14%	6.818	16%	52.315.364	44%
Isole	18.769	138.813	12%	14%	3.284	16%	25.198.542	21%
<b>Classi dimensionali</b>								
Fino 1.000	2.285	16.661	1%	14%	1.673	24%	12.837.144	11%
1.000-5.000	34.195	158.812	13%	22%	2.991	23%	22.950.313	19%
5.000-20.000	88.462	368.266	31%	24%	4.453	25%	34.168.423	28%
20.000-60.000	64.748	288.216	24%	22%	3.796	24%	29.127.182	24%
60.000-100.000	21.968	87.304	7%	25%	962	26%	7.381.546	6%
100.000-250.000	29.862	88.770	7%	34%	452	34%	3.468.252	3%
250.000-500.000	13.175	39.057	3%	34%	347	35%	2.662.574	2%
Oltre 500.000	57.778	153.500	13%	38%	965	38%	7.404.566	6%
<b>% copertura del servizio</b>								
0	0	112.230	9%	0%	5.221	5%	40.061.388	33%
0-5%	2.201	68.618	6%	3%	2.315	7%	17.763.284	15%
5-10%	7.264	100.547	8%	7%	2.922	10%	22.420.871	19%
10-15%	14.957	118.147	10%	13%	2.600	15%	19.950.124	17%
15-20%	18.631	106.522	9%	17%	1.586	19%	12.169.575	10%
20-28,88%	44.476	183.068	15%	24%	995	25%	7.634.758	6%
28,88-33%	39.374	125.087	10%	31%	0	31%	0	0%
Oltre 33%	185.569	386.367	32%	48%	0	48%	0	0%
<b>TOTALE</b>	<b>312.473</b>	<b>1.200.586</b>	<b>100%</b>	<b>26%</b>	<b>15.639</b>	<b>27%</b>	<b>120.000.000</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborazioni su Questionario IFEL-SOSE, valori al 2018.

<sup>(1)</sup> Risorse previste dall'art. 1, c. 172, L. 234/2021.

copertura). Allo scopo di sostenere specificatamente i territori più svantaggiati, le risorse previste per il periodo 2022-2026 sono assegnate ai soli comuni con copertura del servizio storico inferiore alla soglia del 28,88% della popolazione target, un valore che deriva dall'applicazione descritta in precedenza per il 2019.

Qui appare con grande chiarezza la principale differenza rispetto al modello descritto per i servizi sociali, in quanto l'assegnazione avviene sulla base di uno specifico indicatore di carenza quantitativa del servizio in termini di utenti serviti rispetto ad un obiettivo. L'opzione applicativa ha poi trovato una ulteriore articolazione in quanto l'assegnazione delle risorse tiene conto, per i comuni sotto obiettivo, anche della presenza di posti non utilizzati negli asili nido comunali. Tale scelta va nella direzione di accelerare la convergenza verso il livello obiettivo dei comuni che già possiedono le infrastrutture e che, quindi, possono avviare velocemente il servizio con le risorse aggiuntive finalizzate alla gestione.

Le prime quattro colonne della tavola 4 illustrano come si determinano i livelli di copertura misurati nel 2018. Si vedono immediatamente i grandi divari esistenti fra le diverse aree geografiche nonché fra le classi dimensionali. Nell'ultima parte della tavola il fenomeno è mostrato anche da una diversa visuale e riporta le quote di popolazione obiettivo che ricadono nei vari intervalli di copertura. La popolazione dei comuni con assenza del servizio è pari al 9%, mentre quella eleggibile di intervento immediato (trovandosi sotto la soglia del 28,88%), è pari a poco meno del 60%.

Nelle colonne a seguire la tavola illustra gli utenti aggiuntivi finanziabili in prima battuta nel 2022, nonché le risorse correlate. È evidente la concentrazione di risorse dedicate ai comuni meridionali ed a quelli di dimensione più contenuta. Nella seconda parte della tavola si può invece apprezzare una importante caratteristica dell'intervento e cioè il fatto che i maggiori risultati in termini di guadagno di copertura sono conseguiti dai comuni in situazione di maggior carenza.

In definitiva, le maggiori risorse disponibili sono destinate in prevalenza a comuni con servizio di asilo nido quasi nullo (48% delle risorse ad enti con copertura del servizio di asili nido inferiore al 5%), a quelli di piccole dimensioni (58% delle risorse ad enti fino a 20.000 abitanti) e localizzati nel Mezzogiorno (65% delle risorse a comuni di Sud e Isole)<sup>(14)</sup>.

La specifica modalità applicativa nei riguardi dei comuni più piccoli non è esente da alcuni profili di criticità. La normativa vigente fa sì che la gestione di un asilo nido si configuri come un tipico esempio di costi a scalini. Si pensi al numero di due insegnanti dell'asilo nido, ed al relativo costo, che rimane costante fino ad un certo numero di bambini da seguire (10 bambini divezzi) e subisce un salto nel momento in cui tale limite viene superato (anche di una sola unità), per rimanere nuovamente costante fino a un ulteriore limite successivo<sup>(15)</sup>.

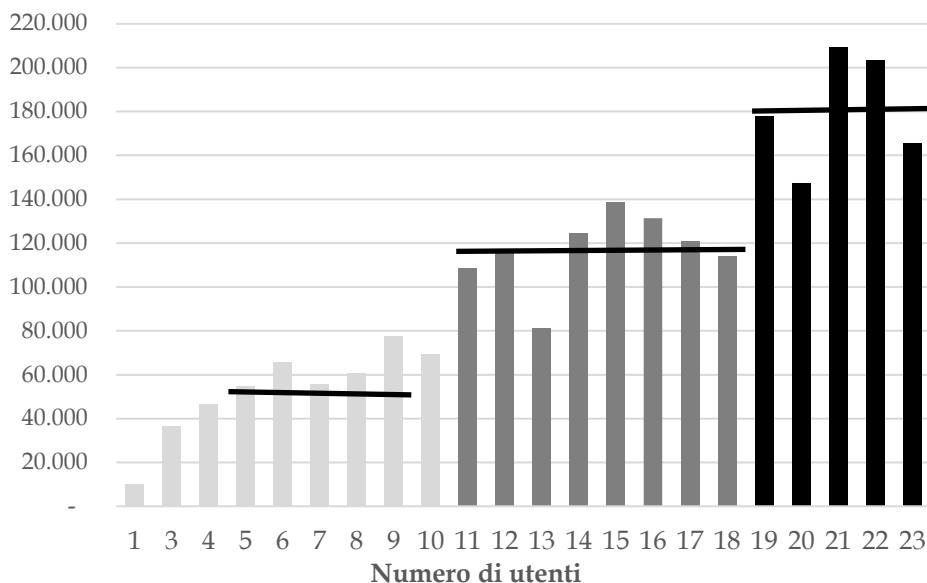
Nella figura 3 è possibile osservare l'andamento del costo a scalini nel caso del servizio di asilo nido, dove l'altezza dello scalino rappresenta il costo del blocco incrementale e la larghezza dello scalino sintetizza l'aumento della capacità produttiva resa disponibile dal blocco incrementale. Il primo gradino è rappresentato da una classe da 5 a 10 bambini, con un costo medio di circa 60.000 euro. Il secondo gradino è rappresentato da due classi da 11 a 18 bambini, con un costo medio di circa 120.000 euro. Il terzo gradino è rappresentato da tre classi da 19 a 25 bambini, con un costo medio di circa 180.000 euro<sup>(16)</sup>.

<sup>(14)</sup> Questa destinazione verso i comuni più piccoli deriva da esplicite scelte tecniche che attraverso i criteri di arrotondamento hanno previsto di attribuire almeno un utente ai comuni che ne erano del tutto sprovvisti.

<sup>(15)</sup> Nel dimensionamento del numero di educatori di un asilo nido devono essere considerati non solo i vincoli relativi al rapporto educatori/bambini, ma anche quando disposto dai contratti di lavoro, che prevedono un massimo di 6 ore di lavoro nel rapporto educatore/bambini. Di conseguenza, per un asilo nido con 9 bambini divezzi e/o semi-divezzi con gestione a tempo pieno risulta necessaria l'assunzione di due educatori

<sup>(16)</sup> Una classe di 10 bambini può corrispondere ad una classe di 10 divezzi. Due classi di 18 bambini possono corrispondere ad una classe di 10 divezzi e una classe di 8 semi-divezzi. Tre classi di 25 bambini possono corrispondere ad una classe di 10 divezzi, una classe di 9 semi-divezzi e una classe di 6 lattanti.

**Figura 3 - Spesa totale media degli asili nido comunali a gestione diretta**  
Euro, 2019



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT, valori al 2019.

È evidente come la presenza di questa struttura di costo spinga ad un'organizzazione del servizio in forma associata tra i piccoli comuni, in modo da efficientare le maggiori risorse assegnate.

### 3.5 Rendicontazione e monitoraggio

Le risorse assegnate per il potenziamento del servizio degli asili nido sono vincolate all'attivazione del servizio per gli utenti aggiuntivi, assegnati ogni anno, e soggette alla rendicontazione da parte dei comuni beneficiari. Pertanto, le risorse assegnate in un anno saranno mantenute per gli anni successivi, a fronte dell'offerta aggiuntiva rendicontata.

Al fine di rendicontare le risorse assegnate per il 2022, l'ente locale dovrà compilare una Relazione consuntiva mirata a misurare: i) gli utenti serviti nel 2018 e nel 2022, ii) gli obiettivi di servizio 2022 e le relative risorse, iii) la rendicontazione degli obiettivi di servizio. Anche i comuni non beneficiari delle risorse per il potenziamento del servizio sono chiamati a compilare la Relazione nelle parti relative al monitoraggio del servizio sul territorio.

Come per i servizi sociali, le maggiori risorse assegnate potranno essere rendicontate dall'ente locale scegliendo all'interno di un paniere di interventi di potenziamento del servizio di asilo nido. Il comune potrà dunque:

- ampliare la disponibilità del servizio negli asili nido comunali (nuove strutture o attivazione di posti inutilizzati), in gestione diretta o esternalizzata;
- ricorrere a convenzioni con gli asili nido privati, con riserva di nuovi posti;

- trasferire le risorse aggiuntive all'ambito territoriale di riferimento o ad altra forma associata con vincolo di nuovi utenti;
- destinare le risorse aggiuntive in base ad accordi con comuni vicini che svolgono il servizio di asilo nido, con riserva di nuovi posti;
- assegnare le risorse aggiuntive alle famiglie con voucher/contributi per fruire del servizio di asilo nido sul territorio;
- altre modalità autonomamente determinate comunque riconducibili ai servizi educativi per l'infanzia<sup>(17)</sup>.

#### 4. Conclusioni

Almeno tre ordini di riflessione si prestano a qualche osservazione conclusiva. In primo luogo, il modello di finanziamento incentivante introdotto massicciamente nel FSC; in secondo luogo, la platea di riferimento, rappresentata dai comuni beneficiari, ma che di fatto è influenzata dalle concrete modalità di fornitura dei servizi, spesso in associazione tra diversi comuni o - come nel caso degli asili nido - necessariamente "a rete" soprattutto nelle aree più caratterizzate dalla presenza di enti di minori dimensioni; in terzo luogo, la prospettiva di riorganizzazione degli esiti dei processi di incentivazione nell'ambito del sistema della perequazione delle risorse.

Sul primo aspetto, va premesso che il cambio di paradigma che ha investito l'intera finanza pubblica a livello nazionale e sovranazionale, in corrispondenza della fuoriuscita dalla crisi finanziaria dello scorso decennio e dell'insorgere della pandemia globale, ha costituito un punto di svolta nella dinamica dei finanziamenti agli enti locali italiani, non solo sul versante degli investimenti, (più agevole per i decisori centrali ai fini di politiche espansive), ma anche sul più ostico versante delle risorse correnti, a lungo considerate terreno libero per tagli ripetuti e massicci.

Il ciclo degli investimenti pubblici si è invertito anche sulla base di una robusta ripresa dei contributi statali - già prima del forte impulso che è ora in corso con il PNRR - e si è diffusa una maggior consapevolezza della necessaria cooperazione tra flussi di investimenti stabili e intensi e aumento selettivo, ma anch'esso significativo, delle capacità di spesa corrente. Anche gli obiettivi PNRR, per quanto finanziariamente centrati su maggiori investimenti, comprendono taluni interventi che sconfinano sulla spesa corrente, in particolare sui servizi sociali, per i quali attraverso l'incentivazione delle "infrastrutture sociali" si ammettono tra gli oneri finanziati quelli relativi alle spese di funzionamento necessarie almeno all'avvio delle strutture realizzate.

Si tratta di un approccio che - per quanto riguarda il FSC, principale canale di finanziamento corrente dei comuni - ha consentito di decidere incrementi significativi di risorse, oltre 2,5 miliardi di euro tra il 2021 e il 2030, per la gran parte ancorati al raggiungimento di obiettivi in settori di rilevanza sociale (servizi sociali, asili nido e trasporto scolastico alunni disabili).

<sup>(17)</sup> Di cui all'art. 2, c.3, del Dlgs 13 aprile 2017, n. 65 (ad esempio servizi educativi in contesto domiciliare).

Questo scenario pone tuttavia qualche problema ordinamentale, che non può essere sottovalutato. L'attuale assetto di finanziamento dei comuni già vede elementi di frizione con il quadro costituzionale: la stessa composizione del FSC riassume in un coacervo inestricabile funzioni diverse, dal riequilibrio delle basi imponibili sconvolte dai cambiamenti del tributo immobiliare locale, alla compensazione delle agevolazioni fiscali, in primo luogo l'esenzione dell'abitazione principale, alla perequazione delle risorse basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali standard.

Per tutto il decennio di prima attuazione della legge 42 del 2009 (a sua volta attuativa della riforma del Titolo V della Costituzione), è stata ignorata l'esigenza di disporre di un *"fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante"* di cui all'articolo 119 Cost (comma 4).

Con il rifinanziamento del FSC vincolato a specifici obiettivi è ora inciso il requisito in base al quale il finanziamento principale dei comuni deve restare senza vincolo di destinazione. La determinazione dei LEP, i livelli essenziali delle prestazioni su tutti i servizi che incidono sui diritti sociali di cittadinanza, unitamente alla sufficienza delle risorse disponibili per ciascun ente locale, dovrebbe permettere, nel disegno costituzionale, di assicurare l'uniformità dei servizi di base su tutto il territorio senza l'introduzione di vincoli specifici di spesa.

Il concetto di obiettivi di servizio, utilizzato per l'incremento vincolato del FSC, costituisce un passaggio in qualche modo intermedio rispetto alla determinazione dei LEP ed è effettivamente evocato nella legge 42 del 2009. Solo in questa chiave è sostenibile un percorso di incentivazione puntuale, caratterizzato da incrementi vincolati a destinazioni meritorie, come un passaggio temporaneo oltre il quale traguardare un assetto rinnovato e stabile.

La seconda riflessione riguarda il rapporto tra i dispositivi di incentivazione e le modalità di produzione e fornitura dei servizi sul territorio. In un paese così diseguale, sia sotto il profilo socioeconomico che per i diversi ordinamenti regionali incidenti sui servizi di natura sociale, le modalità di fornitura dei servizi e perfino la percezione pubblica della loro rilevanza sono molto differenziate e si prestano a diverse soluzioni anche in tema di incentivazione.

I due casi trattati in questo capitolo mostrano diversi aspetti di questo problema. Nel caso dei servizi sociali, l'esistenza degli ambiti territoriali è certamente un dato istituzionale intorno al quale – almeno nelle intenzioni dei decisori nazionali – l'intero sistema dovrebbe organizzarsi per erogare servizi in modo più efficiente. L'articolazione qualitativa e tipologica dei servizi sociali e la differenziata capacità di azione degli ambiti rendono però il panorama molto arduo da sintetizzare anche ai fini della definizione tecnica dell'obiettivo di dotare il paese di livelli uniforme e soddisfacenti. I criteri utilizzati per l'incentivazione, basati sulla determinazione di valori monetari dei fabbisogni correlati alla fornitura di livelli medio-alti di servizi e alle differenze osservate tra questi e la spesa di ciascun ente, sono diversamente interpretabili, come si è visto, se osservati sull'unità di misura "comune" o su quella di ambito territoriale. Si tratta solo in parte di un gioco di prospettiva statistica.



La difformità dell'azione degli ambiti rende incerta la decisione circa la prospettiva di osservazione migliore. Solo la certezza di un alto grado di operatività degli ambiti consentirebbe di propendere senz'altro per la rappresentazione della fornitura attuale su base ATS e, con essa, di declinare alla stessa scala gli obiettivi di miglioramento. Un ambito territoriale esistente solo in senso formale, ma non impegnato di fatto nel soddisfacimento dei fabbisogni di servizio di area vasta, contiene al suo interno difformità di erogazione dei servizi "appianate" dalla mera rappresentazione statistica di area, che di fatto contribuisce a nascondere fabbisogni aggiuntivi reali. La distinzione tra fabbisogni marginalizzati e capacità di risposta complessiva degli ATS in campo sociale è ancora da conseguire e gli schemi di incentivazione adottati nel Fondo di solidarietà comunale non possono che risentirne. Si può tuttavia essere certi che - almeno in molte esperienze territoriali - l'ambito si configura come punto strategico per la definizione del sistema dell'offerta dei servizi sociali e per questo fra le diverse forme di finalizzazione delle risorse aggiuntive consentite con la rendicontazione comunale annuale vi è quella di destinarle all'ambito stesso.

Un ulteriore tema di grande attualità riguarda la stima delle risorse necessarie agli enti locali per la funzione fondamentale del sociale. La sensazione che emerge dallo sforzo - anche analitico - che ha portato alla determinazione di un fabbisogno aggiuntivo di 651 milioni di euro è che le difficoltà di valutazione del livello-obiettivo condizionino ancora troppo i risultati dell'analisi. Il confronto tra spesa storica riclassificata e valore monetario dei fabbisogni standard costituisce dunque un avvio positivo di un percorso che però deve evolversi, anche tenendo conto che nel campo dei servizi sociali comunali non è disponibile una funzione di costo affidabile e - prima ancora - i "prodotti" dell'attività comunale in questo campo sono estremamente compositi e di difficile classificazione. Anche sotto questo profilo e con le cautele circa l'effettività operativa degli ATS, è prevedibile che la rendicontazione delle risorse assegnate nel 2021 permetta di acquisire informazioni di livello sovracomunale in grado di fornire una visione di insieme e più concreta del funzionamento del settore sociale per meglio comprendere la grande eterogeneità che lo caratterizza.

Nel caso degli Asili nido, dove è assente anche sotto il profilo istituzionale la nozione di ambito di erogazione del servizio, non si è riusciti a dare una soddisfacente sistemazione all'idea che esista una scala ottimale di fornitura. In questo caso la problematica della scala è duplice: da un lato la fornitura di un servizio pubblico o convenzionato necessita di una dimensione unitaria "discreta", un'unità minima di struttura in termini di "classi" e ciò comporta uno scalino iniziale di costi correnti difficilmente scalabile per qualsiasi valore di fabbisogno di posti aggiuntivi. In linea teorica, l'obiettivo di dotare il sistema di una dose aggiuntiva di posti-asilo pubblici dovrebbe quindi essere declinato non in termini di singolo posto, ma di unità-classe coerenti con la realizzazione di necessarie nuove strutture. Questa consapevolezza si deve però confrontare, anche in questo caso, con l'assenza di informazioni adeguate sui modelli territoriali di offerta effettiva e potenziale di erogazione del servizio. E non vi è dubbio che, in assenza di conoscenze dettagliate di questo tipo, l'assegnazione di risorse

in parte “polverizzate” su enti con fabbisogni aggiuntivi inferiori a quelli di una classe-asilo, in sostanza i comuni di piccola e piccolissima dimensione, può incentivare processi locali di aggregazione ed incentivazione alla fornitura di posti aggiuntivi in strutture esistenti che solo il monitoraggio annuale potrà rivelare. L’altro elemento che potrà essere meglio chiarito sulla base delle informazioni di monitoraggio 2021 e delle assegnazioni di fondi per la dotazione di infrastrutture è la possibilità di costruire un “modello territoriale ottimale di fatto” che potrà fornire informazioni significative sulle modalità con le quali il massiccio processo di incentivazione, attivato sia con il PNRR sia con l’inserzione di fondi correnti, si appresta a realizzarsi sul territorio. Da questa ulteriore indagine potranno venire indicazioni preziose anche sulle modalità di prosecuzione dell’assegnazione dei fondi correnti tra il 2023 e il 2027.

Infine, anche in conseguenza delle riflessioni che precedono, appare evidente che nei prossimi anni il sistema perequativo dovrà trovare un assestamento più nettamente orientato sui due cardini costituzionali essenziali: quello già ricordato dell’articolo 119, comma 4, riguardante il fondo perequativo generale e senza vincolo di destinazione, necessariamente finanziato dallo Stato, e il comma 6 dello stesso articolo che prevede *“interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*, questi sì esplicitamente finalizzati allo *“sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”*, cui destinare apposite risorse aggiuntive e vincolate.

La prospettiva di riassetto va oltre i confini dell’analisi sulle modalità, i limiti e la cornice ordinamentale sulle cui basi fondare politiche di settore in grado di abbattere le disuguaglianze territoriali tuttora ampiamente presenti in campo locale. Sarà difficile riorganizzare l’intero sistema fiscale locale in armonia con i principi di ambizioso compromesso insiti nella riforma del Titolo V: maggior autonomia locale anche attraverso il trattenimento di maggiori quote di gettito territoriale, da un lato, capacità centrale di finanziamento delle aree deboli, dall’altro. Sotto il profilo tecnico, tuttavia, il sistema perequativo attuale dovrà essere capace di adattarsi ai nuovi equilibri determinati dalle politiche di settore inaugurate con l’intervento verticale su servizi sociali, asili nido e altri servizi di rilevanza sociale, mostrando una nuova versatilità nell’impiego della strumentazione analitica fin qui accumulata.