

I servizi sociali tra vecchie e nuove disuguaglianze territoriali: risorse aggiuntive e obiettivi di servizio nel fondo di solidarietà comunale

Roberta Garganese*, Francesco Porcelli**

Rispetto ai fabbisogni standard, è noto come, per dar seguito alle disposizioni della Legge 42/2009, sia stata avviata da parte del Ministero delle Economia e delle Finanze (MEF) in cooperazione con Associazione dei Comuni Italiani (ANCI), già da diversi anni, la rilevazione delle informazioni utili alla determinazione del fabbisogno (per una analisi degli elementi istitutivi dei fabbisogni standard comunali si consideri Brunello et al. 2015¹ e Porcelli 2015²) attraverso i questionari predisposti da SOSE S.p.A ed IFEL³.

Come rilevato da Arachi (2021)⁴, le innovazioni metodologiche recentemente introdotte hanno portato ad una quantificazione dei fabbisogni standard per i servizi sociali pari a circa 5,8 miliardi di euro a fronte dei circa 5,1 miliardi ricavabili dalle elaborazioni effettuate per il 2020, con un aumento di fabbisogno teorico complessivo di circa 654 milioni di euro rispetto alla spesa storica di riferimento. Tale dimensione è quella ritenuta congrua ai fini del raggiungimento, attraverso l'implementazione a regime del nuovo sistema di perequazione, delle performance mediamente più elevate delle realtà più virtuose, da parte dell'intero sistema comunale (per un'analisi dettagliata delle innovazioni metodologiche si rimanda a SOSE 2020⁵).

Nella legge di bilancio 2021 la dotazione del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) – meccanismo di riparto a cui è rimessa la perequazione fiscale dei comuni italiani – è stata, quindi, incrementata di un ammontare pari a circa 216 milioni di euro per il 2021, con la previsione di un graduale incremento negli anni successivi fino a raggiungere i 651 milioni di euro nel 2030 (per una analisi dettagliata del meccanismo di riparto del Fondo di Solidarietà Comunale si rimanda a Marchionni et al. 2017⁶, Arachi 2020⁷, MEF 2021⁸, Camera dei Deputati 2021⁹ e Porcelli 2021¹⁰). La progressione degli stanziamenti delle maggiori risorse previste per il potenziamento dei servizi sociali a favore dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario è legata all'avanzamento del meccanismo standard di perequazione che, secondo quanto previsto dall'articolo 1 comma 449 lettera c) della Legge 232/2016, sostituirà completamente il meccanismo della spesa storica a partire dal 2030.

Questi fondi aggiuntivi saranno distribuiti secondo i coefficienti di riparto approvati, per la funzione servizi sociali, dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS) che ha inoltre previsto l'attivazione di un processo di monitoraggio fondato sulla fissazione di obiettivi di servizio e sanzioni per assicurare che le risorse aggiuntive si traducano in un effettivo potenziamento dei servizi. La metodologia per la determinazione degli obiettivi di servizio è stata approvata nel corso della seduta straordinaria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 22 giugno 2021. Secondo questo impianto metodologico, ai Comuni che presentano una spesa storica (valore registrato nel 2017) inferiore al fabbisogno standard è chiesto di potenziare l'offerta dei servizi predisponendo una dettagliata rendicontazione delle maggiori risorse ricevute a partire dal 2021 (per i dettagli si consideri la nota metodologica allegata al DPCM del 1° settembre 2021).

È inoltre stato previsto che, a seguito del monitoraggio, le risorse aggiuntive eventualmente non destinate ad assicurare il livello dei servizi definiti sulla base degli obiettivi di servizio siano recuperate a valere sul fondo di solidarietà comunale attribuito ai medesimi Comuni o, in caso di insufficienza dello stesso, secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della Legge 228 del 2012.

L'analisi quantitativa degli obiettivi di servizio introdotti a partire dal 2021, condotta nei mesi scorsi, ha segnalato una parziale capacità degli stessi obiettivi di servizio di ridurre le disuguaglianze territoriali, principalmente a causa della mancata definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (Garganese R., Porcelli G., 2021, in *La Finanza Territoriale, Rapporto 2021*, p.155).

Attraverso gli obiettivi di servizio, individuati dal DPCM del 1° settembre 2021 in base alla forbice tra il Fabbisogno Standard Monetario (FSM) e la spesa storica, si è quantificato il deficit di risorse da colmare affinché possano essere livellate le disuguaglianze che, storicamente, caratterizzano l'offerta dei servizi sociali lungo la penisola. Dall'analisi emerge che i comuni con spesa inferiore al FSM sono circa il 50% del totale, con punte superiori al 70% nelle regioni meridionali e vicine al 75% nel gruppo degli enti sotto i 2.000 abitanti.

Nell'ipotesi, puramente teorica, di una misurazione degli obiettivi di servizio effettuata a livello di singolo comune – senza alcuna considerazione dei perimetri degli ambiti – bisognerebbe quindi arrivare, per colmare la differenza tra FSM e spesa storica dell'insieme degli enti sotto obiettivo, ad un incremento totale dell'offerta pari a circa 586.000 utenti standard annui entro il 2030. In realtà però, come abbiamo verificato, attraverso la rendicontazione e il pieno utilizzo delle risorse aggiuntive destinate agli enti sotto obiettivo, si stima un possibile incremento di offerta di circa 273.000 utenti standard annui entro il 2030.

Questa insufficiente capacità delle risorse aggiuntive di colmare, da sole, il divario tra FSM e spesa è un fenomeno che interessa principalmente i comuni delle regioni meridionali e non può essere attribuito né alla carenza di risorse né a criticità nella definizione degli obiettivi.

Una delle possibili motivazioni per cui, al termine del periodo di transizione, previsto nel 2030, nonostante le risorse aggiuntive, il livello dei servizi sociali potrebbe continuare ad essere più basso del fabbisogno in alcune aree del Paese risiede nella (legittima) scelta politica di destinare risorse ad altri settori. I trasferimenti perequativi erogati con il Fondo di Solidarietà Comunale, infatti, sono privi di un vincolo di

¹ Brunello G., Porcelli F., Stradiotto M. (2015), *I fabbisogni standard dei comuni e delle province: un nuovo patrimonio informativo per stimolare maggiore efficienza e responsabilità nei governi locali*, in «Rivista di diritto finanziario e Scienza delle Finanze», vol. 2, pp. 199-235, ISSN: 0035-6131.

² Porcelli F. (2015), *The Evaluation of Standard Expenditure Needs of Municipalities: The Case of Social Care Services in Italy*, in «The Italian Journal of Public Economics», 3, pp. 123-157.

³ Per una analisi dettagliata dei questionari si rimanda al portale SOSE <https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/>.

⁴ Arachi G. (2021), *Audizione del Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard del 21 aprile 2021 presso Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*.

⁵ SOSE (2020), *Aggiornamento e revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni per il 2021*, Nota Metodologica approvata dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard il 30 settembre 2020, <https://www.mef.gov.it/ministero/com-missioni/ctfs/index.html>.

⁶ Marchionni E., Pollastri C., Zanardi A. (2017), *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, Ufficio Parlamentare di Bilancio, Nota n. 1, gennaio.

⁷ Arachi G. (2020), *Audizione del Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard del 25 giugno 2020 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*.

⁸ MEF (2021), *Nota metodologica del Ministero dell'Economia e delle Finanze prodotta a supporto dell'accordo sul Fondo di Solidarietà Comunale 2021 raggiunto nella seduta del 12 gennaio 2021 della Conferenza Stato città e autonomie locali*.

⁹ Camera dei Deputati (2021), *Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali*, Servizio Studi, 30 marzo.

¹⁰ Porcelli F. (2021), *Prime riflessioni dell'effetto della pandemia sulla finanza comunale in Italia*, in M. Degni (a cura di), «IV Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2021», Castel-vecchi, Roma.

destinazione e, pur mettendo a disposizione dei comuni sotto obiettivo risorse sufficienti per finanziare interamente (a parità di efficienza nella gestione) il fabbisogno standard monetario, non devono essere destinati obbligatoriamente al settore sociale. Una seconda possibile motivazione, invece, passa dalla mancata definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). Se questi ultimi, infatti, venissero definiti con riferimento all'intero fabbisogno standard monetario, oppure in relazione ad una sua percentuale, si imporrebbe un vincolo sui trasferimenti perequativi supportato normativamente dalla fissazione dei LEP.

In conclusione, si segnalano alcune criticità nel meccanismo di individuazione degli obiettivi di servizio ed in quello di attribuzione delle risorse aggiuntive oggetto del monitoraggio. Un elemento di ambiguità deriva dalla definizione degli ambiti di offerta dei servizi sociali, in quanto all'ampliarsi del perimetro di riferimento si osserva, fisiologicamente, un affievolirsi dell'effetto degli obiettivi di servizio a seguito della

compensazione tra enti sopra e sotto obiettivo appartenenti allo stesso ambito. Di conseguenza, una ottimale individuazione degli ambiti di riferimento diventa un elemento cruciale per la corretta definizione della portata degli obiettivi di servizio. Da ultimo, l'analisi della correlazione con vari indicatori di bisogno e disagio sociale ha dimostrato come gli obiettivi di servizio risultino a questi meglio correlati rispetto a quanto rilevato per il riparto delle risorse aggiuntive. Questa evidenza conferma quindi che, per aggredire in modo più incisivo il disagio sociale, è importante colmare quanto più possibile il gap tra fabbisogno standard monetario e spesa storica.

** Fondazione IPRES –
Istituto Pugliese di Ricerche Economiche e Sociali*

*** Università degli Studi di Bari*