

I fabbisogni standard nel sociale: risultati per la Lombardia e prospettive

La spesa sociale dei comuni lombardi è giustificata dal rispettivo fabbisogno? Il percorso verso il federalismo fiscale sta producendo queste valutazioni. Quale impatto avrà questo processo sul finanziamento e sull'offerta di servizi sociali?

a cura di Laura Pelliccia - martedì, gennaio 27, 2015

<http://www.lombardiasociale.it/2015/01/27/i-fabbisogni-standard-nel-sociale-risultati-per-la-lombardia-e-prospettive/>



Il contesto di riferimento

Il lungo processo di costruzione del federalismo avviato con la L.42/2009 ha raggiunto una sua delle tappe più faticose: quella della definizione dei fabbisogni standard dei comuni. Il finanziamento di questo comparto si basava sostanzialmente su un meccanismo di finanziamento, quello della spesa storica (il fondo di solidarietà veniva ripartito sulla base della spesa storica), di certo incapace di garantire efficienza e equità. Così da qualche anno, dopo avere individuato le funzioni fondamentali dei comuni – tra le quali c'è anche l'assistenza – è cominciato un lungo lavoro di raccolta e di elaborazione degli stessi per determinare quale potesse essere il fabbisogno standard di ciascun comune, ovvero **il livello di spesa che in modo efficiente consente di finanziare un livello standard di servizi**. In futuro, una volta che saranno definiti anche altri aspetti relativi alla diversa capacità fiscale dei territori, questo metodo potrà servire per determinare il livello di trasferimenti complessivi da attribuire a ciascun comune. Al momento esso trova una parziale applicazione: la legge di Stabilità 2015 prevede che il 20% del fondo di solidarietà comunale deve essere accantonato per essere redistribuito secondo i fabbisogni standard

Oggi, grazie alla messa in rete di una apposita [banca dati](#), è possibile conoscere per ciascun comune italiano, qual è il fabbisogno standard per ogni funzione – tra cui quella sociale- e confrontarlo con l'attuale livello di spesa^[1].

Come si posizionano, nell'ambito di questa analisi, i comuni lombardi per la funzione sociale[2]?

Occorre premettere che gli interventi sociali dei comuni sono stati analizzati separandoli in due distinti blocchi: la spesa per gli asili nido e un'altra categoria residuale (detta funzione sociale), che comprende tutto ciò che nei bilanci dei comuni è classificato come funzione sociale ma è diverso dai nidi[3].

Ecco alcuni dei principali risultati per i comuni capoluogo di provincia lombardi (la tabella 1 riporta gli scostamenti percentuali fra il fabbisogno stimato e la spesa storica):

Tab. 1 - Confronto tra Fabbisogno Standard e Spesa Storica dei comuni capoluogo, valori %

	Funzione Asilo nido	Funzione sociale al netto dei nidi
Comune di Milano	9,13	-3,27
Comune di Bergamo	-27,44	36,11
Comune di Brescia	-35,68	14,11
comune di Como	-5,10	-27,60
Comune di Cremona	-11,18	-15,67
Comune di Lecco	-75,45	-2,52
Comune di Lodi	-43,22	-56,55
Comune di Mantova	-11,43	-35,90
Comune di Monza	-43,41	-5,70
Comune di Pavia	-8,46	151,50
Comune di Sondrio	33,97	20,40
Comune di Varese	34,80	14,98

Valori negativi=% di spesa storica non giustificata dal fabbisogno, Valori positivi=% di fabbisogno aggiuntivo rispetto alla spesa storica

Per quel che riguarda gli asili nido, il fabbisogno standard di Milano, Sondrio e Varese risulta superiore alla propria spesa storica rispettivamente del 9,13%, 33,97% e 34,8% (ad esempio Milano presentava una spesa storica di 117.487.381€, mentre il suo fabbisogno standard è stato stimato in 128.465.758€, quindi superiore del 9,13%) ; al contrario, per **gli altri comuni capoluogo di provincia gli attuali livelli di spesa per i nidi non sono completamente giustificati dal livello dei servizi offerti e dalle condizioni produttive** (i valori in corsivo indicano la percentuale di spesa non giustificata, ad esempio per Bergamo a fronte della spesa propria spesa di 8.193.459, è stimato un fabbisogno di 5.945.388€, quindi inferiore del 27,44%). **Per quel che riguarda gli altri servizi sociali, per la maggior parte dei capoluoghi lombardi gli attuali livelli di spesa sono superiori alla stima del fabbisogno standard** (quindi una loro

fetta di spesa non sembra giustificata), fatta eccezione per Bergamo, Brescia, Pavia (addirittura +151%), Sondrio e Varese.

E' interessante altresì vedere come si posizionano nel complesso i comuni lombardi (Tab. 2).

Nell'insieme i municipi lombardi presentano rispetto ai valori di spesa considerati standard su base nazionale, per il servizio nidi, un saldo negativo dell'1,9%, (ossia questa è la quota della propria spesa non giustificata dal livello dei servizi e dalle condizioni di produzione), **mentre per gli altri servizi sociali il fabbisogno stimato è inferiore a quello dell'attuale spesa del 7,2%.** Nella stessa tabella sono indicati i risultati per l'insieme dei comuni di ogni provincia lombarda.

Tab. 2 - Confronto tra Fabbisogno Standard e Spesa Storica dei comuni lombardi per provincia, valori %

	Funzione Asilo nido	Funzione sociale al netto dei nidi
Comuni della provincia di Milano	-0,4	-3,1
Comuni della provincia di Bergamo	-19,2	-3,8
Comuni della provincia di Brescia	-10,9	-21,0
Comuni della provincia di Como	13,8	-3,6
Comuni della provincia di Cremona	-48,8	-17,8
Comuni della provincia di Lecco	-17,9	-35,3
Comuni della provincia di Lodi	4,2	-19,7
Comuni della provincia di Mantova	5,4	-4,3
Comuni della provincia di Monza	-30,0	-14,3
Comuni della provincia di Pavia	16,0	5,8
Comuni della provincia di Sondrio	38,2	17,3
Comuni della provincia di Varese	-11,4	-3,4
Totale comuni Lombardia	-1,9	-7,2

Valori negativi=% di spesa storica non giustificata dal fabbisogno, Valori positivi=% di fabbisogno aggiuntivo rispetto alla spesa storica

Come interpretare questi risultati?

Al di là dei risultati specifici, crediamo sia utile porre l'attenzione su alcune questioni di carattere metodologico indispensabili per interpretare questi dati.

Da cosa dipende il fabbisogno standard di ogni comune per il sociale? Per i servizi sociali diversi dai nidi il Sose ha stimato la spesa standard tenendo conto delle caratteristiche della popolazione e del

territorio di ciascun comune. Dato il vincolo di invarianza di spesa, l'attuale spesa sociale nazionale è stata redistribuita tra tutti i comuni sulla base di alcuni fattori determinanti del fabbisogno: incidono, in particolare, la popolazione residente (25,71%), l'economia locale (8,29%), i prezzi degli input (6,57%), le scelte organizzative (15,57%), il disagio sociale (32,62%) e le caratteristiche demografiche (11,24%). A prescindere dall'offerta che oggi un comune assicura, il suo fabbisogno standard è dato dalla spesa media degli altri comuni che hanno le sue stesse caratteristiche (popolazione, economia, prezzi degli input, scelte organizzative, disagio sociale, demografia).

Un comune potrebbe presentare un livello di fabbisogno standard inferiore alla propria spesa storica sia perché è poco efficiente nella produzione dei servizi sociali, sia perché offre un livello quali-quantitativo di servizi superiore a quello degli altri comuni.

L'aspetto più critico di tutta questa faccenda è che nel sociale non è mai stato definito qual è il livello standard di servizi che tutti i comuni sono tenuti a garantire, ragion per cui anche un'operazione come questa, volta a redistribuire sulla base del fabbisogno specifico l'attuale spesa sociale nazionale, finisce per essere condizionata dal livello medio di offerta di servizi sociali oggi esistente, dietro il quale, **si sa si nascondono fortissime differenziazioni a livello territoriale.**

Non è detto che il livello medio di offerta di servizi che *de facto* si è venuto a creare corrisponda al livello standard che si vuole garantire in ogni territorio; per di più, i comuni che hanno investito maggiormente in questo settore sviluppando la propria offerta ne potrebbero essere scoraggiati. Paradossalmente, all'opposto, un comune potrebbe vedersi riconosciuto un fabbisogno di risorse per la funzione sociale pur non offrendo il servizio o offrendolo a livelli irrisori. **E' sempre più chiaro che non si possa procedere con il percorso federalista senza quel passaggio, contemplato da uno dei decreti attuativi della L. 42/2009, relativo alla definizione degli obiettivi di servizio nell'area dell'assistenza[4].**

Questi limiti si amplificano quando si considera il servizio asilo nido. Per questo servizio, al contrario della metodologia adottata per gli altri servizi sociali, **la determinazione del fabbisogno standard di ogni comune è avvenuta tenendo conto delle prestazioni oggi effettivamente erogate dall'ente.** Il Sose ha stimato qual è il costo giustificato, date le caratteristiche del territorio locale, per fornire un'unità del servizio (es. un'ora di assistenza) e lo ha moltiplicato per il livello dei servizi attualmente erogati da quell'ente[5]. Con questo metodo, se oggi un comune non fornisce il servizio, non si vede riconosciuto alcun fabbisogno di risorse per questo bisogno.

Come già ribadito, queste difficoltà derivano dall'assenza della definizione di livelli standard di servizio (diverso sarebbe stato riconoscere un fabbisogno a ciascun comune tarato su un livello di offerta standard).

A tale riguardo Anci, Ifel e Copaff specificano che la scelta di non attribuire alcun fabbisogno ai comuni senza servizio nidi ha carattere transitorio, nell'attesa della definizione dei Lep (sembra che questa rilevazione sia propedeutica alla loro definizione); nelle more, si è ipotizzato che l'offerta attuale fosse una proxy del bisogno di ogni territorio. Si sa però che a parità di bisogno, ci sono territori più sensibili e attivi verso certi servizi e altri meno attivi.

Sono molti i comuni italiani che risultano avere fabbisogno per i nidi nullo (4.367) una questione incide particolarmente in Lombardia, dove, oltre un comune su due (831 casi su 1.546) ha dichiarato nella rilevazione Sose l'assenza del servizio (sono prevalentemente enti al di sotto dei 5.000 abitanti, ma non mancano anche casi di comuni di medie dimensioni, tab. 3). Ciò non corrisponde alla reale copertura dei nidi (dalla rilevazione Istat "L'offerta comunale di asili nido" risulta che in Lombardia nel 2010 la percentuale di comuni coperti dal servizio era pari al 78%). Evidentemente i comuni lombardi che offrono il servizio delegandolo ad altri comuni nell'ambito di forme associative non hanno compilato questa sezione del questionario, mentre i comuni capofila hanno indicato anche le prestazioni per utenti degli altri comuni dell'associazione. In altre parole, il fabbisogno riportato in Opencivitas per ciascun comune non è quello correlato all'utenza residente nel comune ma all'intero bacino di utenza per il quale si produce il servizio.

Sarebbe stato indubbiamente preferibile, stante il sempre maggiore orientamento verso le gestioni Associate in Ambito-Distretto, attribuire a questo livello istituzionale– considerato ottimale per la produzione di servizi – il fabbisogno di risorse (il singolo comune risulta poco significativo).

Tab. 3 - Numero di comuni lombardi per cui risulta un fabbisogno per i nidi pari a zero, per provincia e classe demografica

	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MN	MI	MB	PV	SO	VA	TOT
0-500	7	9	19	8	12	1				34	13	6	109
501-999	20	17	20	14	6	3	1			40	16	7	144
1000-1999	32	31	23	28	9	11	5	2		37	19	12	209
2000-2999	12	21	23	8	18	9	4	1	3	15	10	3	127
3000-4999	29	28	13	9	11	7	1	6	5	6	10	10	135
5000-9999	21	25	8	1	5		2	10	6	2	2	9	91
10000-19999	2	8			2			1	2				15
>=20000									1				1
TOT	123	139	106	68	63	31	13	20	17	134	70	47	831

Un'altra questione aperta, sicuramente di rilievo per i comuni lombardi, è **l'universo del sociale che è stato considerato** nella rilevazione Sose: la rilevazione ha riguardato esclusivamente Comuni e Unioni di Comuni, tralasciando quella fetta di servizi gestiti da Asp, Comunità Montane, Asl senza transitare dai bilanci comunali[6]. E' possibile che ciò abbia comportato una sottovalutazione dei servizi erogati.

Un altro aspetto su cui tale processo potrebbe essere affinato è come tenere conto degli **interventi che i comuni attuano tramite voucher**, un fenomeno abbastanza diffuso nella nostra regione (si veda [articolo di commento](#)); la rilevazione Sose ha considerato i servizi per la prima infanzia senza distinzioni tra erogazione diretta/acquisto di posti convenzionati nei nidi privati/rimborsi alle famiglie. Si tratta di un aspetto che può condizionare il livello dei costi e, oltretutto, i servizi offerti in queste diverse forme non sono equiparabili[7].

Un ultimo punto ancora non del tutto chiarito è il ruolo delle compartecipazioni. Nella metodologia Opencivitas si è tenuto conto della spesa storica al netto della quota a carico degli utenti: quindi ci si aspetta che anche il fabbisogno stimato sia stato depurato dalle entrate per questi servizi (non siamo quindi davanti a una pura funzione di costo, ma di costi al netto dell'autofinanziamento che i comuni ottengono dalle rette). Non è stato chiarito però come ciò influenzi la stima del fabbisogno: è stata definita una compartecipazione standard? I comuni con livelli di compartecipazioni più elevate saranno scoraggiati da questo sistema? **E' possibile che sia stato riconosciuto ai comuni lombardi un fabbisogno standard per i nidi inferiore alla spesa storica proprio perché** – come risulta dall'[indagine Istat](#) - **essi presentano bassi livelli di costi unitari di produzione ma un'incidenza elevata delle compartecipazioni.**

In sintesi

La funzione sociale è stata annoverata tra i servizi fondamentali che tutti i comuni devono offrire e si sta tentando di quantificare il livello di risorse necessarie a finanziare un livello standard di servizi. E' un passaggio importante per migliorare alcuni meccanismi della finanza locale ma **non è detto che il nuovo metodo si configuri come il sistema ottimale per il finanziamento del welfare locale** (ad esempio, sarebbe stato opportuno costruire un sistema di finanziamento per il sociale facendo riferimento agli ambiti piuttosto che ai singoli comuni).

Molti sono gli affinamenti necessari ma indubbiamente il passaggio ineludibile, senza il quale questi ragionamenti sono svuotati di senso, è la definizione del livello di servizi dell'area sociale da considerare come standard.

E' infatti indispensabile poter leggere questi dati sul finanziamento e sulla spesa insieme ai dati sui livelli quali-quantitativi di servizi erogati.

Riferimenti

Sose-Mef (2014), Il vademecum di Opencivitas, <http://www.opencivitas.it/cittadini/>

Zanardi (2014), I fabbisogni standard dei comuni, presentazione Mef-Copaff 3 Marzo 2014, http://revisionedellaspesa.gov.it/documenti/Zanardi__fabbst_03_03_2014.pdf

[1] I valori riportati si riferiscono all'annualità 2010 ma è stato individuato un meccanismo di aggiornamento per gli anni successivi (si veda Vademecum di Opencivitas).

[2] Sebbene l'unico fabbisogno che verrà considerato ai fini della determinazione dei trasferimenti è quello per il complesso delle funzioni (non è detto che se un comune ha il 10% di spesa sociale non giustificata riceverà un corrispondente taglio ai propri fondi), analizzare la sola funzione sociale è sicuramente significativo per descrivere come è stato considerato questo comparto. Le altre funzioni sono: amministrazione generale, polizia locale, istruzione pubblica, viabilità/trasporti, territorio/ambiente.

[3] Purtroppo questa scelta ha comportato che sotto l'etichetta sociale voce permanessero anche interventi che poco hanno a che vedere con il welfare locale come gli interventi necroscopici e cimiteriali. E' evidentemente un retaggio del modello di classificazione delle spese comunali che prevedeva che questi interventi rientrassero nella funzione sociale. Ci si domanda però se, disponendo di questo dettaglio informativo, non fosse stato più appropriato ricostruire l'aggregato "sociale" al netto del servizio necroscopico e cimiteriale.

[4] Art. 3 e 5 Dlgs 68/2011. Gli obiettivi di servizio, i servizi standard che tutti territori devono erogare, dovrebbero poi convergere nei Lep.

[5] La scelta è ricaduta su questa metodologia poiché trattasi di un servizio dall'output misurabile.

[6] Ad esempio nel caso in cui alcuni Fondi Sociali Nazionali o Regionali sono trasferiti direttamente dalle Asl alle Aziende sociali senza passare dai bilanci comunali.

[7] L'assistenza che offre un comune prendendo in carico globalmente un bambino non è equiparabile all'intervento indiretto attraverso il rimborso di una parte dei costi che le famiglie affrontano rivolgendosi direttamente all'offerta privata.

PDF generated by Kalin's PDF Creation Station