

La perequazione delle funzioni fondamentali dei Comuni: il caso degli asili nido¹

Introduzione e sintesi

Il processo di attuazione del federalismo fiscale per il comparto dei Comuni ha in parte deviato rispetto all'originario disegno che prefigurava un equilibrio tra l'impianto autonomista e il correlato principio solidaristico: l'ampia sostituzione dei trasferimenti statali con entrate tributarie è stata infatti accompagnata da un'attuazione solo parziale dei principi perequativi.

Questa imperfetta attuazione del progetto di federalismo fiscale è stata in parte ricondotta alla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in base ai quali attuare la perequazione integrale delle funzioni fondamentali dei Comuni. In luogo dei LEP non individuati, nel calcolo dei fabbisogni standard si è adottata la scelta di riferirsi, per le funzioni fondamentali a domanda individuale, ai livelli effettivamente erogati dei servizi, rinunciando quindi a definire

criteri di standardizzazione delle prestazioni da utilizzare in assenza dei LEP.

Tale scelta ha comportato una forte correlazione tra il livello del fabbisogno riconosciuto agli enti in sede di perequazione e la loro complessiva disponibilità effettiva di risorse finanziarie, con conseguente indebolimento dell'efficacia del meccanismo perequativo, che tende a cristallizzare in via permanente la situazione storica di finanziamento degli enti.

Tale scelta metodologica ha suscitato un acceso dibattito sulla necessità di superare le insufficienze della stima del fabbisogno standard basata sul livello storicamente erogato nei servizi. Il dibattito si è focalizzato in particolare sulla fornitura degli asili nido da parte dei Comuni, portando a una recente modifica del criterio di determinazione dei fabbisogni standard per tale funzione pur in assenza di una fissazione dei LEP in via legislativa. Tale modifica, approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni

¹ Si ringrazia Sose s.p.a. per avere fornito i dati utilizzati in alcune delle elaborazioni contenute nel Focus.

standard (CTFS) nel luglio 2019, vedrà la sua prima applicazione nel riparto del fondo perequativo per il 2020.

Nonostante il suo scarso peso quantitativo, la funzione asili nido, per l'accentuata differenziazione nel livello di servizi offerto nelle diverse aree del paese, rappresenta un utile banco di prova delle criticità connesse all'attuazione della perequazione in un contesto di mancata individuazione dei LEP.

L'eterogeneità nell'erogazione della funzione asili nido tra le varie aree del paese investe molteplici aspetti: il livello di copertura del servizio offerto (dal 7 per cento della Campania al 34 per cento dell'Emilia Romagna, considerando anche i nidi privati), l'entità dei finanziamenti pubblici attribuiti ai diversi enti (che segue in parte il criterio del numero dei bambini frequentanti, premiando quindi maggiormente i territori che registrano un più elevato livello di copertura), la fruizione del bonus asili nido da parte delle famiglie (anch'essa proporzionale al grado di copertura del servizio, con numero di utenti e importi del beneficio in media più bassi nelle aree del Mezzogiorno).

In tale contesto, il criterio di perequazione finora seguito, invece di ridurre i divari descritti, contribuiva a consolidarli, attribuendo risorse finanziarie ai Comuni sulla base di fabbisogni standard sostanzialmente proporzionali al livello storico della spesa sostenuta dagli enti. Ad esempio, con riferimento alla quantità del servizio erogato, al 69 per cento dei Comuni era riferita una quantità nulla, mentre al restante 31 per cento era attribuita la quantità corrispondente all'effettivo grado di copertura erogato (fino a un tetto massimo di prestazione finanziabile pari a quello del 95° percentile dei Comuni corrispondente a una

copertura massima del 46 per cento dei bambini). Anche il costo standard (altro parametro che, insieme alla quantità del servizio erogato, concorre a determinare il fabbisogno standard attribuito agli enti) era commisurato in larga parte a quello storicamente sostenuto da ciascun ente, limitando il numero delle variabili di costo soggette a standardizzazione.

A correzione di tale modalità di applicazione del sistema perequativo è intervenuta la citata modifica approvata dalla CTFS, che ha previsto:

- sul lato della quantità del servizio erogato, l'introduzione di una soglia quantitativa minima per ciascuna classe demografica dei Comuni e la riduzione della soglia massima considerata ai fini della stima dei fabbisogni standard;
- sul lato del costo del servizio erogato, l'introduzione di una soglia minima di costo corrispondente a quello stimato per l'erogazione di un *voucher*, di importo variabile tra Comuni ma comunque inferiore rispetto al costo standard medio del servizio erogato direttamente in gestione diretta o convenzionata.

Gli effetti redistributivi della modifica operata appaiono contenuti sul piano finanziario, benché coinvolgano un elevato numero di enti: gli enti avvantaggiati (4.558) passano da un fabbisogno standard medio di 206 euro a 321 euro per bambino residente. Il nuovo livello del fabbisogno resta comunque largamente inferiore rispetto a quello medio complessivo (1.150 euro a bambino). Gli enti penalizzati (553 enti) passano da un fabbisogno standard medio di 2.779 euro per bimbo residente a un fabbisogno di 2.273 euro, con una riduzione di 505 euro a

bambino, mantenendosi comunque largamente al di sopra della media nazionale.

Va inoltre evidenziato che tali importi, riferiti alla variazione del fabbisogno standard riconosciuto ai diversi enti, si riducono sensibilmente in termini di variazione delle risorse perequative effettivamente attribuite per la funzione asili nido: occorre infatti ricordare che il fondo perequativo (fondo di solidarietà comunale – FSC) compensa solo una quota ridotta del maggiore (o minore) fabbisogno attribuito: a ogni euro di fabbisogno riconosciuto in più o in meno per una funzione fondamentale corrisponde infatti una variazione di assegnazione netta dell’FSC pari nel 2020 a 16 centesimi e, a regime (dal 2030), a 60 centesimi.

Pertanto, nel complesso, per il 2020 l’ammontare di risorse sottratto agli enti penalizzati e attribuito a quelli avvantaggiati è pari a circa 10 milioni, importo che a regime, dal 2030, arriva a 35 milioni. Assumendo, come esercizio teorico, che gli enti che ricevono le risorse aggiuntive le utilizzino, non per erogare *voucher*, ma per aumentare i posti di asilo nido offerto², gli stessi enti potrebbero offrire un numero di posti aggiuntivi pari a 1.400 nel 2020 e a 5.060 nel 2030, con un corrispondente aumento della copertura dello 0,3 per cento nel 2020 e dell’1 per cento nel 2030.

Occorre peraltro ricordare che gli importi sopra indicati sono frutto di un esercizio di stima che isola la variazione delle risorse perequative del FSC dipendente dalla funzione degli asili nido, mentre la somma che verrà effettivamente erogata dal 2020, sarà determinata anche da altri fattori di aggiornamento che potranno produrre

variazioni anche integralmente compensative rispetto all’effetto derivante dagli asili nido.

Appare pertanto improbabile che dalla variazione apportata – benché significativa in termini di principio, poiché introduce una soglia minima di quantità e di costo per la determinazione del fabbisogno degli enti – possa derivare una variazione significativa del livello del servizio offerto. La correzione introdotta appare essenzialmente finalizzata a produrre un moderato aumento della portata perequativa del sistema, ma non ha la finalità di mettere gli enti in condizione di attivare o aumentare significativamente l’offerta di asili nido in gestione diretta o convenzionata, non avendo gli enti, peraltro, nessun vincolo di destinazione sulle limitate risorse perequative aggiuntive che riceveranno.

Resta pertanto aperta la questione della determinazione dei LEP e delle risorse per il loro finanziamento, che dovrebbero presumibilmente essere reperite, almeno nella fase iniziale di chiusura dei divari nel livello delle prestazioni tra i diversi territori (*catching up*), anche all’esterno del meccanismo perequativo.

Appare quindi necessario individuare dei percorsi specifici che destinino, nel rispetto degli equilibri complessivi di finanza pubblica, risorse aggiuntive ai territori in cui maggiore è il divario tra i livelli effettivi del servizio e gli obiettivi di copertura, anche con finalità di perequazione infrastrutturale, attivando altresì forme di monitoraggio dell’effettivo conseguimento di risultati. È pertanto auspicabile che le risorse in conto capitale stanziata per gli asili nido dalla legge di bilancio per il 2020 siano ripartite secondo criteri diversi da quelli utilizzati nel recente passato

media ponderata del costo delle diverse forme di gestione adottate dai Comuni).

² Sostenendo un costo pari a quello standard medio dei Comuni (corrispondente, sostanzialmente, a una

per il Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione, sostenendo un aumento dell'offerta del servizio soprattutto nelle aree con minore copertura.

Occorre inoltre un coordinamento tra le politiche a sostegno dell'offerta e quelle a favore della domanda. In assenza delle prime anche la destinazione di risorse aggiuntive alla finalità di esonerare i cittadini dalle tariffe per il servizio di asili nido, come previsto dal disegno di legge di bilancio per il 2020³, rischia di beneficiare soltanto i cittadini residenti nei territori che già dispongono di tale servizio, a scapito di quelli residenti nei Comuni che non erogano la funzione e che riceveranno finanziamenti aggiuntivi dal nuovo criterio di perequazione insufficienti ad aumentare la propria offerta del servizio.

Il primo paragrafo del focus richiama l'impianto fondamentale del federalismo fiscale, ricordando le principali motivazioni che hanno condotto alla mancata definizione dei LEP e a un'attuazione solo parziale del meccanismo di perequazione delle funzioni fondamentali. Il secondo paragrafo offre una descrizione del settore degli asili nido e delle differenziazioni che si riscontrano nelle diverse aree del paese in termini di copertura del servizio, di fruizione del bonus asili nido da parte delle famiglie e dei finanziamenti pubblici erogati ai Comuni. Il terzo paragrafo descrive la metodologia di stima dei fabbisogni standard adottata fino al 2019 (par. 3.1) e la variazione introdotta per il 2020 (par. 3.2), illustrando il conseguente effetto redistributivo in termini di variazione del fabbisogno attribuito e delle risorse perequative assegnate (par. 3.3). Il paragrafo

³ Si rinvia in proposito alle osservazioni formulate nel testo dell'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio del 12 novembre 2019 presso le Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato riunite.

4 discute alcune criticità della modifica apportata al meccanismo perequativo, mentre il paragrafo 5 esamina i problemi aperti derivanti dalla perdurante mancata definizione dei LEP. Concludono il focus due appendici: la prima illustra alcune criticità nei criteri di determinazione del costo standard e della capacità fiscale standard per la funzione asili nido, mentre la seconda presenta in dettaglio il meccanismo del fondo perequativo.

1 Attuazione della perequazione in un contesto di mancata definizione dei LEP

La revisione costituzionale del 2001, nel conferire maggiore autonomia finanziaria agli enti territoriali, ha mantenuto un principio di uniformità nelle prestazioni connesse ai diritti fondamentali dei cittadini, prevedendo che tutti gli enti territoriali debbano disporre delle risorse necessarie a finanziare integralmente le funzioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini con servizi non inferiori ai LEP⁴.

A tal fine, la legge delega per il federalismo fiscale (L. 42/2009) ha previsto che agli enti siano attribuite, oltre alle risorse di carattere tributario, anche trasferimenti perequativi finanziati dalla fiscalità generale, finalizzati alla perequazione integrale delle funzioni fondamentali e a una riduzione delle differenze di capacità fiscale dedicata al finanziamento delle funzioni non fondamentali.

Il disegno del sistema perequativo prevede che la perequazione integrale per le funzioni fondamentali si realizzi mediante trasferimenti che

⁴ Si vedano in particolare nella Costituzione gli articoli 117 (co. 2, lett. e) e m)), 119 (co 2-4) e 120 (co. 2).

azzerino, per ciascun ente, il divario tra il fabbisogno standard e la capacità fiscale standard. Nell'applicazione del meccanismo perequativo, la capacità fiscale standard viene stimata in modo da escludere dal gettito la componente riferibile a sforzo fiscale dei singoli enti, mentre il fabbisogno standard è stimato:

- nel caso di funzioni con un *output* individuabile e direttamente rilevante per i cittadini (come sono i servizi alla persona), moltiplicando le quantità prodotte per il relativo costo, considerando criteri di standardizzazione che consentano di applicare a tutti gli enti costi efficienti e un livello quantitativo delle prestazioni conformi ai LEP;
- per le altre funzioni fondamentali, prive di un *output* individuabile (funzione generale di amministrazione, polizia stradale, viabilità, ambiente), sulla base di variabili strutturali di contesto (popolazione residente, caratteristiche del territorio, pendolarismo, intensità turistica, ecc.) che consentano di cogliere solo i fattori giustificativi nelle differenze di costo della prestazione, standardizzando le differenze non giustificate⁵.

I provvedimenti attuativi della legge delega, dando priorità ad alcuni aspetti a scapito di altri, hanno in parte compromesso l'originario equilibrio tra l'impianto federalista e il correlato principio solidaristico: l'ampia sostituzione dei trasferimenti statali con entrate tributarie è stata infatti accompagnata da un'attuazione soltanto parziale dei principi perequativi previsti dalla L. 42/09 che hanno concorso a limitare in modo significativo la perequazione del finanziamento delle funzioni fondamentali. Infatti:

- l'obiettivo di perequazione integrale dei fabbisogni standard nelle funzioni fondamentali è stato fortemente ridotto.

È stata infatti inizialmente prevista⁶ una limitazione di carattere permanente dell'ammontare complessivo della capacità fiscale perequabile dei Comuni delle Regioni a statuto ordinario, pari al 50 per cento, lasciando che la parte restante venisse attribuita agli enti sulla base dell'assegnazione passata (criterio storico). Tale limitazione di carattere permanente è stata recentemente modificata dal collegato fiscale alla manovra di bilancio per il 2020⁷, che ha previsto un percorso decennale per il raggiungimento della perequazione integrale delle funzioni fondamentali.

- il fondo perequativo, invece di essere alimentato dalla fiscalità generale (fondo verticale), è stato configurato in larga misura come orizzontale, ovvero alimentato dagli stessi Comuni, mediante una quota del gettito Imu;
- i fabbisogni da perequare sono stati individuati senza definire contestualmente, con legge statale, i corrispondenti LEP che dovrebbero, in teoria, essere posti alla base del criterio di attribuzione delle risorse perequative. Queste ultime dovrebbero infatti garantire, anche agli enti meno dotati di risorse proprie, finanziamenti sufficienti a finanziare i servizi nelle funzioni fondamentali – come ad esempio l'istruzione, inclusa quella impartita nei primissimi anni di età mediante gli asili nido – a un livello non inferiore a quello ritenuto essenziale, la cui erogazione

⁵ Per una descrizione approfondita del sistema perequativo si rinvia, oltre che alle note metodologiche della Sose e dell'Agenzia delle entrate, a Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "Fabbisogni standard e

capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni", Nota di lavoro n. 1.

⁶ Con l'art. 1, co. 449, lett. c) della L. 449/2016.

⁷ Art. 57, co. 1, del DL 124/2019.

dovrebbe essere assicurata sull'intero territorio nazionale.

In particolare, la mancata fissazione dei LEP può essere ricondotta a diversi fattori:

- l'attuazione del federalismo è avvenuta in una fase di deterioramento del quadro macroeconomico e di contestuale aumento delle esigenze di risanamento della finanza pubblica che sono state in parte addossate alla finanza locale;
- la conseguente riduzione delle risorse disponibili per i Comuni è stata posta interamente a carico delle risorse inizialmente destinate alla perequazione verticale (senza ridurre parallelamente la componente tributaria delle risorse attribuite a livello municipale). L'aumento della componente tributaria nel finanziamento degli enti locali, non accompagnata da adeguate risorse perequative verticali, ha reso meno praticabile, anche sul piano politico, la redistribuzione delle risorse necessaria per adeguare ai LEP le prestazioni erogate nelle aree territoriali sottodotate;
- a parità di risorse complessive, la fissazione dei LEP avrebbe determinato fabbisogni di spesa inferiori a quelli storicamente finanziati per i Comuni con prestazioni elevate nelle funzioni fondamentali, con conseguente loro riluttanza a sostenere la riforma.

⁸ Escludendo il servizio di raccolta dei rifiuti, che non entra nel meccanismo perequativo perché ciascun Comune è soggetto all'obbligo di copertura integrale dell'onere del servizio, il peso delle funzioni fondamentali con *output* quantitativo individuabile è di circa il 34 per cento sul totale delle funzioni fondamentali dei Comuni.

Come sopra rilevato, il problema della mancata definizione dei LEP si pone solo per le funzioni con un *output* individuabile della prestazione resa a favore dei cittadini, le quali costituiscono un sottoinsieme delle funzioni fondamentali dei Comuni. In tale sottoinsieme, benché minoritario sul piano quantitativo⁸, sono incluse funzioni di grande rilevanza sul piano dei diritti dei cittadini, come le quelle del settore sociale, l'istruzione e la fornitura degli asili nido.

Al posto dei LEP non determinati dal legislatore, nel calcolo dei fabbisogni standard si è scelto⁹ di utilizzare per la perequazione delle funzioni fondamentali a domanda individuale il livello quantitativo dei servizi effettivamente erogato negli anni presi a base per le stime.

Tale scelta implica una forte correlazione tra il fabbisogno riconosciuto agli enti in sede di perequazione e la loro disponibilità storica di risorse complessive, con conseguente indebolimento della portata del meccanismo perequativo. Tale approccio tende infatti a cristallizzare in via permanente la situazione storica di finanziamento degli enti, mentre, al contrario, la finalità della riforma sarebbe proprio quella di superare lo *status quo*, introducendo criteri di efficienza ed equità idonei a garantire su tutto il territorio livelli di prestazioni non inferiori a quelli essenziali¹⁰.

Infatti negli enti con maggiore disponibilità storica di risorse complessive, di qualunque provenienza (capacità fiscale standard, sforzo fiscale autonomo o trasferimenti), si determinano sistematicamente livelli storici dei servizi più elevati. Prendendo

⁹ Scelta formulata in sede tecnica da parte della Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff) e confermata in sede politica da parte della Commissione bicamerale per il federalismo fiscale.

¹⁰ Per un approfondimento si rinvia alla citata Nota di lavoro dell'UPB n.1/2017.

questi ultimi alla base della stima dei fabbisogni standard da finanziare per le funzioni fondamentali si attribuiscono inevitabilmente fabbisogni più elevati agli enti maggiormente dotati di risorse. Dal momento che la distanza tra i fabbisogni standard e la dotazione standard di risorse costituisce la variabile oggetto del meccanismo perequativo, la portata di quest'ultimo ne risulta fortemente limitata.

La scelta di adottare il livello storico dei servizi erogati quale base di calcolo dei fabbisogni standard ha suscitato un acceso dibattito¹¹. Il confronto si è focalizzato in particolare sulla funzione degli asili nido. Benché costituiscano la funzione di minor peso quantitativo¹² tra quelle fondamentali dei Comuni, gli asili hanno un forte rilievo sul piano sociale e, riguardando un unico servizio, sono di immediata visibilità. L'attenzione sugli asili nido ha spinto la CTFS a modificare nel luglio 2019 il criterio di determinazione dei fabbisogni standard per tale funzione, pur in assenza di una fissazione dei LEP in via legislativa. Tale revisione vedrà la sua prima applicazione in occasione del riparto del FSC per il 2020.

Nonostante dunque lo scarso peso quantitativo della funzione asili nido, appare utile esaminare la modifica metodologica apportata in quanto esemplificativa delle criticità connesse all'attuazione della perequazione in un contesto di mancata individuazione dei LEP. Tale contesto lascia

infatti margini ristretti per l'introduzione di revisioni in sede tecnica, non essendo tale sede idonea ad affrontare le problematiche di fondo sopra ricordate.

2 Il settore degli asili nido: prestazioni e finanziamenti

2.1 La copertura del servizio

Dall'indagine annuale Istat sul servizio di asili nido¹³ si osserva una accentuata e perdurante differenziazione del livello di servizi fornito nelle diverse aree del paese¹⁴, con una copertura dei posti offerti (pubblici e privati) rispetto ai bambini residenti al di sotto dei 3 anni comunque bassa a livello nazionale (fig. 1). La copertura media, pari nel 2016 al 22 per cento¹⁵, risulta infatti largamente inferiore alla soglia del 33 per cento fissata come obiettivo dalla Commissione europea per favorire la conciliazione della vita familiare con quella lavorativa e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. La soglia obiettivo risulta superata nella sola Emilia Romagna (34 per cento), mentre la Campania è la regione con la copertura media più bassa (7 per cento). A livello di macro-aree, il Centro-Nord risulta sopra la media nazionale, mentre il Sud e le Isole si posizionano al di sotto.

¹¹ L'esigenza di dare attuazione ai LEP è stata più volte richiamata nel corso del dibattito svoltosi in seno alla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, ma ha trovato un eco anche al di fuori delle aule parlamentari. Si ricorda, ad esempio, il saggio di Marco Esposito, "Zero al Sud", 2018, Rubbettino Editore.

¹² Circa il 4 per cento.

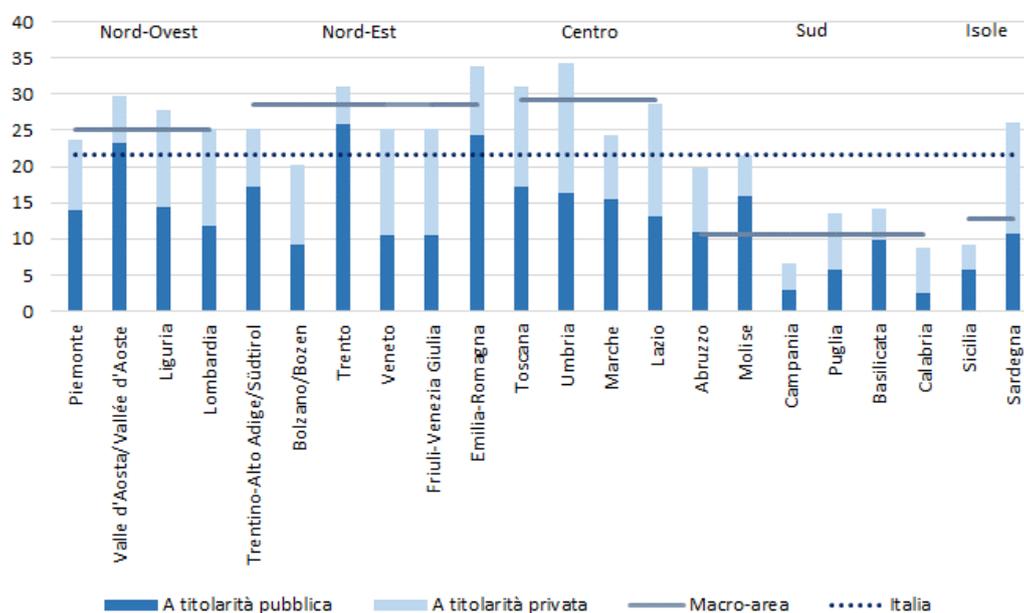
¹³ Istat (2019), "Asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia", marzo. Va rilevato che i dati sull'offerta e sull'utilizzo degli asili nido pubblicati da Istat evidenziano alcune discordanze rispetto a quelli riportati da Sose ai fini della determinazione dei

fabbisogni standard, per esempio per quanto riguarda alcuni Comuni che risultano o meno fornire il servizio.

¹⁴ Per un'approfondita descrizione del settore degli asili nido si rinvia inoltre a Ufficio valutazione impatto del Senato della Repubblica (2018), "Zero/sei", Documento di valutazione n. 9, luglio

¹⁵ Tale grado di copertura è riferito unicamente agli asili nido, mentre considerando il totale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia (inclusi i servizi integrativi, come le ludoteche e i servizi in contesto domiciliare) il grado di copertura arriva al 24 per cento.

Fig. 1 – Posti pubblici e privati disponibili per il servizio asili nido al 31 dicembre 2016 (valori percentuali rispetto ai potenziali utenti (bambini residenti di età inferiore ai 3 anni))



Fonte: elaborazione su dati Istat.

La differenziazione nel livello di erogazione del servizio risulta elevato anche nella componente pubblica dell'offerta, che passa da una copertura minima del 2,5 per cento in Calabria a una copertura massima del 26 per cento nella provincia di Trento.

2.2 Il finanziamento del servizio

Il servizio degli asili nido reso dai Comuni è finanziato dai bilanci degli enti e dalle risorse di carattere perequativo, ma anche da trasferimenti statali e regionali e dalle famiglie attraverso le tariffe.

L'indagine Istat, basata su dati raccolti mediante questionari, indica per il 2016 in circa un miliardo il costo sostenuto dai Comuni per gli asili nido (di cui 820 milioni per i servizi a gestione diretta e 291 per

quelli affidati a terzi), a fronte del quale gli stessi enti ricevono entrate tariffarie per 258 milioni (di cui 186 milioni per i nidi a gestione diretta e 72 milioni per i servizi affidati a terzi)¹⁶. Pertanto la copertura del costo a carico delle famiglie è pari a circa il 20 per cento.

L'onere tariffario a carico delle famiglie, diversificato in base all'ISEE, è in parte compensato da contributi statali erogati a rimborso delle spese sostenute, per un importo massimo (indipendente dall'ISEE) pari a 1.500 euro annui per bambino ("bonus asili nido"). Tale importo è attribuito anche in caso di frequenza di asili nido privati¹⁷ ed è erogato in quote mensili a valere su uno stanziamento annuo di 330 milioni¹⁸.

Il disegno di legge di bilancio per il 2020 ha aumentato tale stanziamento a 520 milioni (importo che viene aumentato per gli anni

¹⁶ Si veda in particolare le tavole 1.4, 1.4a e 1.4b della citata indagine Istat.

¹⁷ Nel caso di bambini con gravi patologie croniche, l'importo è riconosciuto anche per servizi domiciliari.

¹⁸ Lo stanziamento è configurato come un tetto di spesa, soggetto a monitoraggio e alla possibilità di limitazioni dell'entità del beneficio in caso di rischio di eccedenze di spesa rispetto al tetto.

successivi al 2020 di circa il 2 per cento annuo), prevedendo un aumento del trasferimento spettante alle famiglie con basso ISEE¹⁹.

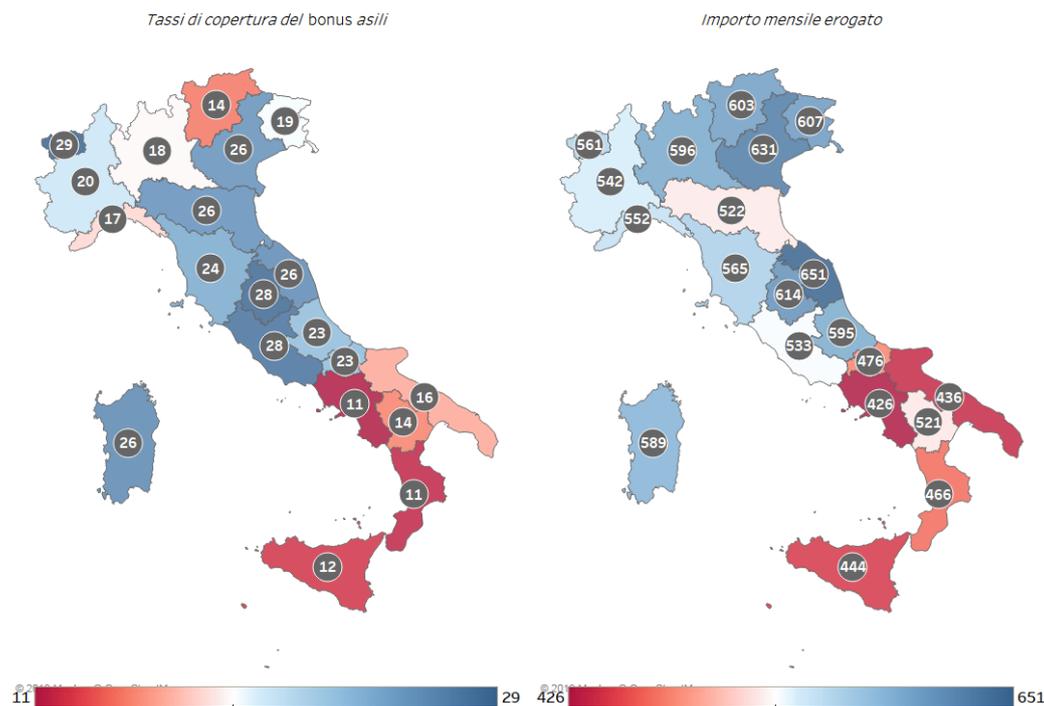
Informazioni in merito ai profili distributivi del bonus asili nido possono essere ricavate dai dati di monitoraggio dell'INPS²⁰, da cui emerge anche in questo caso una spiccata variabilità territoriale del beneficio attualmente erogato, sia rispetto ai bambini minori di tre anni residenti, sia all'importo del bonus erogato (fig. 2).

Si passa infatti dal massimo di copertura del 29 per cento in Valle d'Aosta al livello minimo dell'11 per cento in Campania e Calabria e da una erogazione massima di 651 euro per

utente nelle Marche a una minima di 426 euro sempre in Campania. Tale profilo distributivo rispecchia quello dell'offerta complessiva dei posti di asilo nido (inclusa la componente privata), sopra descritto (fig.1).

Come detto, concorrono inoltre al finanziamento degli asili nido i trasferimenti che i Comuni ricevono dallo Stato e dalle Regioni, la cui finalizzazione non è però strettamente destinata agli asili nido, ma, più in generale, a finanziare i servizi per l'infanzia e per la famiglia.

Fig. 2 – Monitoraggio dell'utilizzo del bonus asili nido



Fonte: elaborazione su dati di monitoraggio della Direzione centrale ammortizzatori sociali dell'INPS.

¹⁹ Il contributo spettante viene elevato, rispettivamente, a 3.000 e a 2.500 euro annui per le famiglie con ISEE fino a 25.000 e a 40.000 euro.

²⁰ Dati di monitoraggio elaborati dalla Direzione Centrale Ammortizzatori Sociali dell'INPS e riferiti all'esercizio 2019 (sono escluse le ultime due mensilità dell'anno).

Le fonti di finanziamento sono molteplici e provengono da diverse amministrazioni (Dipartimento della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, MIUR, Ministero dell'interno, Regioni).

La tabella 1 riepiloga le principali per il periodo 2007-2016, inclusa la componente regionale – principalmente in attuazione del Piano straordinario nidi previsto dalla legge finanziaria per il 2007 – e le risorse nazionali annue erogate nel biennio 2017-18 a valere sul fondo nazionale per il sistema integrato di

Tab. 1 – I principali finanziamenti attribuiti ai Comuni per i servizi per l'infanzia nel periodo 2007-2018 (euro)

| | Principali finanziamenti assegnati nel periodo 2007-2016 ⁽¹⁾ | | | | | | Principali finanziamenti assegnati per il biennio 2017-2018 ⁽²⁾ | | | | | |
|-----------------------|---|------------|------------------------|------------|--------------------------|------------|--|------------|-------------------|------------|---------------------|------------|
| | Finanz. Naz. 2007-2016 | % | Finanz. Reg. 2007-2016 | % | Totale finanz. 2007-2016 | % | Finanz. Naz. 2017 | % | Incremento 2018 | % | Totale riparto 2018 | % |
| Piemonte | 41.837.470 | 7 | 16.756.609 | 2 | 58.594.079 | 4 | 15.671.503 | 7 | 0 | 0 | 15.671.503 | 7 |
| Valle d'Aosta | 7.138.522 | 1 | 45.321.364 | 5 | 52.459.886 | 3 | 658.516 | 0 | 0 | 0 | 658.516 | 0 |
| Lombardia | 62.555.538 | 10 | 16.756.661 | 2 | 79.312.199 | 5 | 40.000.464 | 19 | 0 | 0 | 40.000.464 | 18 |
| Liguria | 15.705.491 | 3 | 7.579.309 | 1 | 23.284.800 | 1 | 4.870.526 | 2 | 0 | 0 | 4.870.526 | 2 |
| Nord-Ovest | 127.237.021 | 21 | 86.413.943 | 9 | 213.650.964 | 14 | 61.201.009 | 29 | 0 | 0 | 61.201.009 | 27 |
| Provincia di Bolzano | 2.953.288 | 0 | 13.895.091 | 1 | 16.848.379 | 1 | 2.044.783 | 1 | 0 | 0 | 2.044.783 | 1 |
| Provincia di Trento | 3.838.699 | 1 | 196.003.441 | 21 | 199.842.140 | 13 | 2.624.457 | 1 | 0 | 0 | 2.624.457 | 1 |
| Veneto | 54.041.308 | 9 | 169.156.838 | 18 | 223.198.146 | 14 | 18.110.459 | 9 | 0 | 0 | 18.110.459 | 8 |
| Friuli-Venezia Giulia | 26.363.652 | 4 | 111.889.532 | 12 | 138.253.184 | 9 | 4.335.400 | 2 | 0 | 0 | 4.335.400 | 2 |
| Emilia-Romagna | 46.544.243 | 8 | 56.856.783 | 6 | 103.401.026 | 7 | 20.308.143 | 10 | 0 | 0 | 20.308.143 | 9 |
| Nord-Est | 133.741.190 | 22 | 547.801.685 | 58 | 681.542.875 | 44 | 47.423.242 | 23 | 0 | 0 | 47.423.242 | 21 |
| Toscana | 35.036.706 | 6 | 46.498.730 | 5 | 81.535.436 | 5 | 13.838.453 | 7 | 0 | 0 | 13.838.453 | 6 |
| Umbria | 7.958.544 | 1 | 10.385.677 | 1 | 18.344.221 | 1 | 3.814.237 | 2 | 0 | 0 | 3.814.237 | 2 |
| Marche | 16.106.056 | 3 | 46.121.708 | 5 | 62.227.764 | 4 | 5.318.025 | 3 | 0 | 0 | 5.318.025 | 2 |
| Lazio | 27.309.597 | 4 | 38.388.189 | 4 | 65.697.786 | 4 | 23.544.329 | 11 | 0 | 0 | 23.544.329 | 11 |
| Centro | 86.410.903 | 14 | 141.394.304 | 15 | 227.805.207 | 15 | 46.515.044 | 22 | 0 | 0 | 46.515.044 | 21 |
| Abruzzo | 12.967.199 | 2 | 4.854.299 | 1 | 17.821.498 | 1 | 3.872.801 | 2 | 173.195 | 1 | 4.045.996 | 2 |
| Molise | 4.115.718 | 1 | 4.012.356 | 0 | 8.128.074 | 1 | 731.872 | 0 | 130.801 | 1 | 862.673 | 0 |
| Campania | 86.815.069 | 14 | 46.512.317 | 5 | 133.327.386 | 9 | 13.742.501 | 7 | 6.652.766 | 44 | 20.395.267 | 9 |
| Puglia | 39.913.093 | 6 | 43.641.978 | 5 | 83.555.071 | 5 | 11.528.712 | 6 | 1.415.289 | 9 | 12.944.001 | 6 |
| Basilicata | 7.512.247 | 1 | 5.865.690 | 1 | 13.377.937 | 1 | 1.292.990 | 1 | 264.446 | 2 | 1.557.436 | 1 |
| Calabria | 20.473.326 | 3 | 15.783.377 | 2 | 36.256.703 | 2 | 4.843.465 | 2 | 1.912.127 | 13 | 6.755.592 | 3 |
| Sud | 171.796.652 | 28 | 120.670.017 | 13 | 292.466.669 | 19 | 36.012.341 | 17 | 10.548.624 | 70 | 46.560.965 | 21 |
| Sicilia | 60.997.464 | 10 | 41.194.581 | 4 | 102.192.045 | 7 | 13.092.402 | 6 | 4.451.376 | 30 | 17.543.778 | 8 |
| Sardegna | 37.809.992 | 6 | 10.834.803 | 1 | 48.644.795 | 3 | 4.755.962 | 2 | 0 | 0 | 4.755.962 | 2 |
| Isole | 98.807.456 | 16 | 52.029.384 | 5 | 150.836.840 | 10 | 17.848.364 | 9 | 4.451.376 | 30 | 22.299.740 | 10 |
| Totale | 617.993.222 | 100 | 948.309.333 | 100 | 1.566.302.555 | 100 | 209.000.000 | 100 | 15.000.000 | 100 | 224.000.000 | 100 |

Fonte: Per il periodo 2007-2016 elaborazioni su dati del Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia – Rapporto al 31 dicembre 2016, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche per la famiglia; per il periodo 2017-18 elaborazione su dati del DM 26.10.2018 di riparto per il 2018 delle risorse del Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione di cui all'art. 12 del D.Lgs. 16/2017.

(1) Le principali fonti di finanziamento per il periodo 2007-2016 derivano dalle risorse nazionali del Piano Straordinario nidi (art. 1, co. 1259, L. 296/2006) e relativi cofinanziamenti regionali, dal PAC infanzia e dagli stanziamenti MIUR per le sezioni primavera.-(2) L'importo non include i cofinanziamenti regionali.

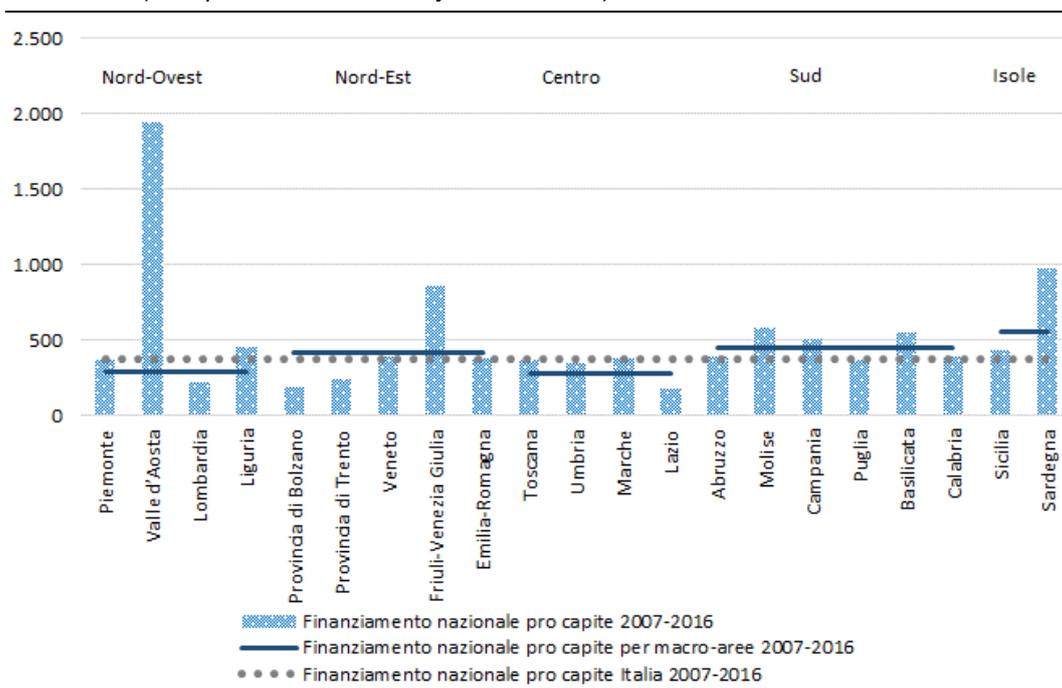
educazione e istruzione²¹ che ha stanziato risorse di carattere permanente²² (l'importo annuo previsto a decorrere dal 2019 ammonta a 249 milioni).

Il riparto delle risorse per macro-area mostra che le risorse erogate nel decennio 2007-2016 attribuite alle aree del mezzogiorno ammontano al 29 per cento del totale (principalmente per un'incidenza inferiore del cofinanziamento regionale), mentre gli stanziamenti del fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e istruzione

sono andati al mezzogiorno per il 26 per cento del totale nel 2017 elevato al 31 per cento nel 2018.

Considerando i medesimi dati di finanziamento in rapporto ai bambini residenti di età inferiore a tre anni²³, si può osservare che, se si considerano solo i finanziamenti nazionali (esclusi quindi quelli regionali²⁴) erogati complessivamente nel periodo 2007-2016 (che includono i finanziamenti del PAC) le aree del Mezzogiorno non risultano penalizzate (fig. 3).

Fig. 3 – Risorse nazionali *pro capite* per i servizi per l'infanzia erogate nel periodo 2007-2016
(euro per bambino di età inferiore a 3 anni)



Fonte: dati della prima colonna della tabella 1 espressi in rapporto al numero di bambini di età inferiore a 3 anni residenti alla data del 1° gennaio 2012 (Istat).

²¹ Previsto dal D.Lgs. 65/2017.

²² Lo stanziamento ammonta a 209 milioni per il 2017, 224 per il 2018 e 249 dal 2019, cui si aggiungono cofinanziamenti regionali per almeno il 20 per cento delle risorse nazionali per il 2018 e il 30 dal 2019. Altri interventi di carattere temporaneo, non inclusi nella tabella, hanno riguardato l'erogazione ai Comuni di somme per la corresponsione di *voucher* alle famiglie (art. 4, co. 24, lett. b, della L. 92/2012 e successive proroghe).

²³ Con riferimento al numero dei bambini residenti di età inferiore ai 3 anni, per il periodo 2007-2016 si è utilizzato il dato dell'anno 2012, mentre per il periodo 2017-18 si è utilizzato il dato di popolazione più recente (2019).

²⁴ L'incidenza dei cofinanziamenti regionali è molto variabile e, in genere, è più elevata nelle RSS rispetto alle RSO.

Viceversa, i criteri di riparto del Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e istruzione, introdotto con il D.Lgs. n. 65/2016, pure includendo l'incremento di risorse erogato nel 2018 a esclusivo vantaggio del Mezzogiorno, sembrano sfavorire tale area (fig. 4).

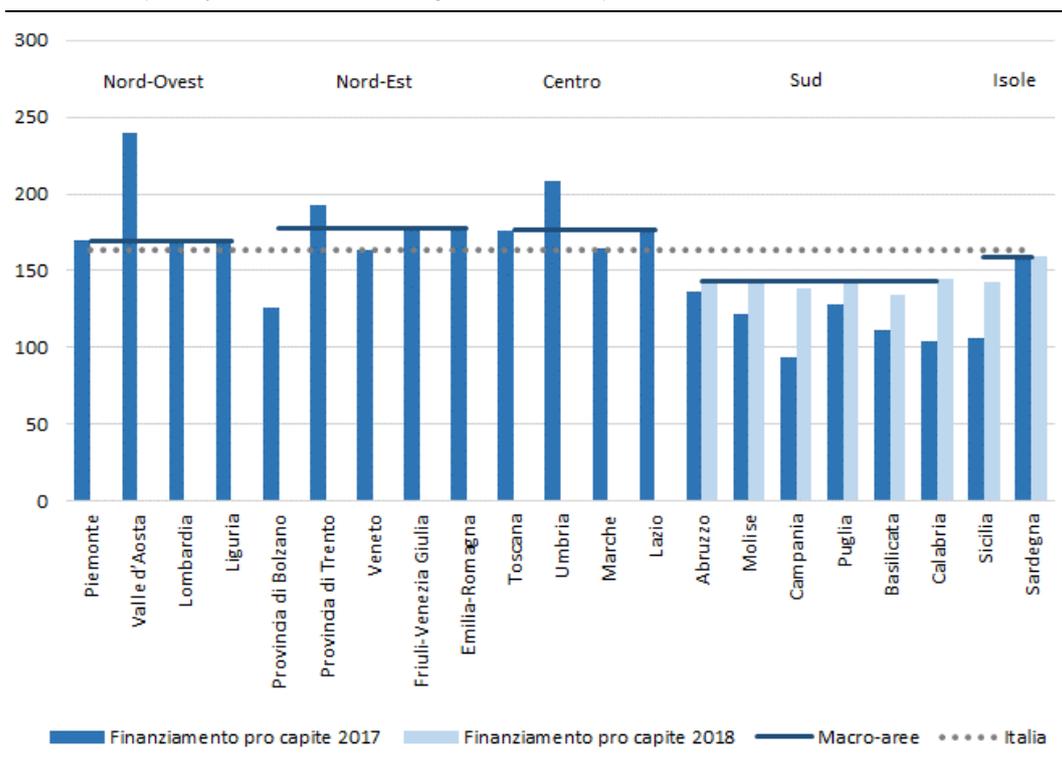
Risorse aggiuntive di parte capitale sono infine stanziare dal disegno di legge di bilancio 2020 in favore dei Comuni, pari a 100 milioni annui per il triennio 2021-23 e a 200 milioni annui dal 2024 al 2034, destinate alla costruzione, ristrutturazione o messa in sicurezza degli asili nido. La norma non specifica i criteri che dovranno essere seguiti in sede di riparto.

3 La revisione dei criteri di calcolo dei fabbisogni standard

3.1 Stima dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard per gli asili nido nel periodo 2015-19 e relative criticità

La metodologia di stima dei fabbisogni standard adottata per il periodo 2015-19 è basata sulla definizione di una "funzione di costo", con l'individuazione puntuale, per ciascun ente, dei costi standard e delle quantità del servizio da porre a base del fabbisogno da finanziare in sede di perequazione.

Fig. 4 – Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione erogato nel periodo 2017-18
(euro per bambino di età inferiore a 3 anni)



Fonte: dati delle colonne "Riparto 2017" e "Totale riparto 2018" della tabella 1 in rapporto ai bambini di età inferiore a 3 anni esistenti alla data del 1° gennaio 2019 (Istat).

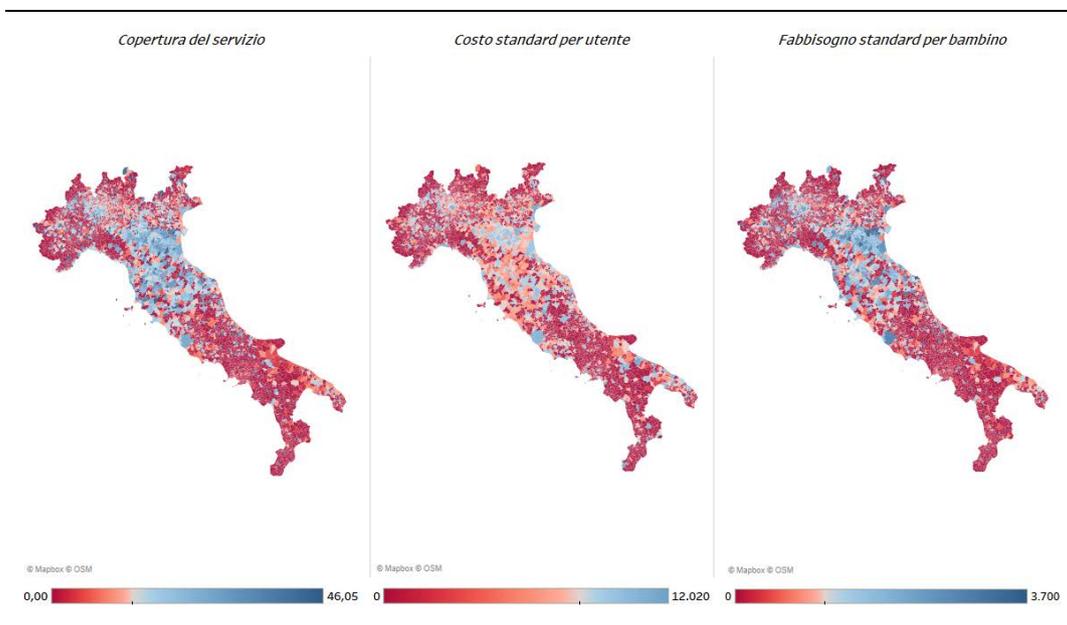
I dati utilizzati nel presente paragrafo, di fonte Sose²⁵, considerano unicamente il servizio facente capo all'ente comunale, secondo tre differenti modalità di gestione: diretta, in convenzione o mediante erogazione di *voucher*. In tale ultimo caso l'ente non eroga il servizio asili nido, ma concorre parzialmente alla spesa delle famiglie che si rivolgono al settore privato.

Con riferimento alla **quantità** di servizio, è stata assunta, come detto, quale grandezza di riferimento il livello storico di fornitura del servizio. Come già mostrato nella figura 1 e come dettagliato nelle figure 5-7, tale livello presenta una grande variabilità da Comune a Comune in termini di copertura dei bambini residenti di età inferiore a 3 anni, con una forte penalizzazione del Mezzogiorno. Il servizio di asili nido risulta inoltre scarsamente presente, non solo nei Comuni di piccole dimensioni – dove il numero dei bimbi potrebbe essere inferiore a quello

necessario per l'erogazione del servizio in condizioni di efficienza – ma anche nei Comuni di dimensioni medie (fig. 7). Conseguentemente, al 69 per cento dei Comuni è stata attribuita, ai fini della stima del fabbisogno, una quantità nulla del servizio erogato, mentre al restante 31 per cento è stata assegnata la quantità corrispondente all'effettivo grado di copertura erogato, fino a un tetto massimo di prestazione finanziabile pari a quello erogato dal 95° percentile della distribuzione del grado di copertura, corrispondente al 46 per cento dei bambini.

Per completezza, si rinvia all'Appendice 1 per l'illustrazione dei restanti elementi che concorrono a determinare il criterio di perequazione della funzione asili nido, ovvero costo standard e capacità fiscale, evidenziandone alcune criticità, sebbene queste ultime non siano state oggetto di interventi correttivi.

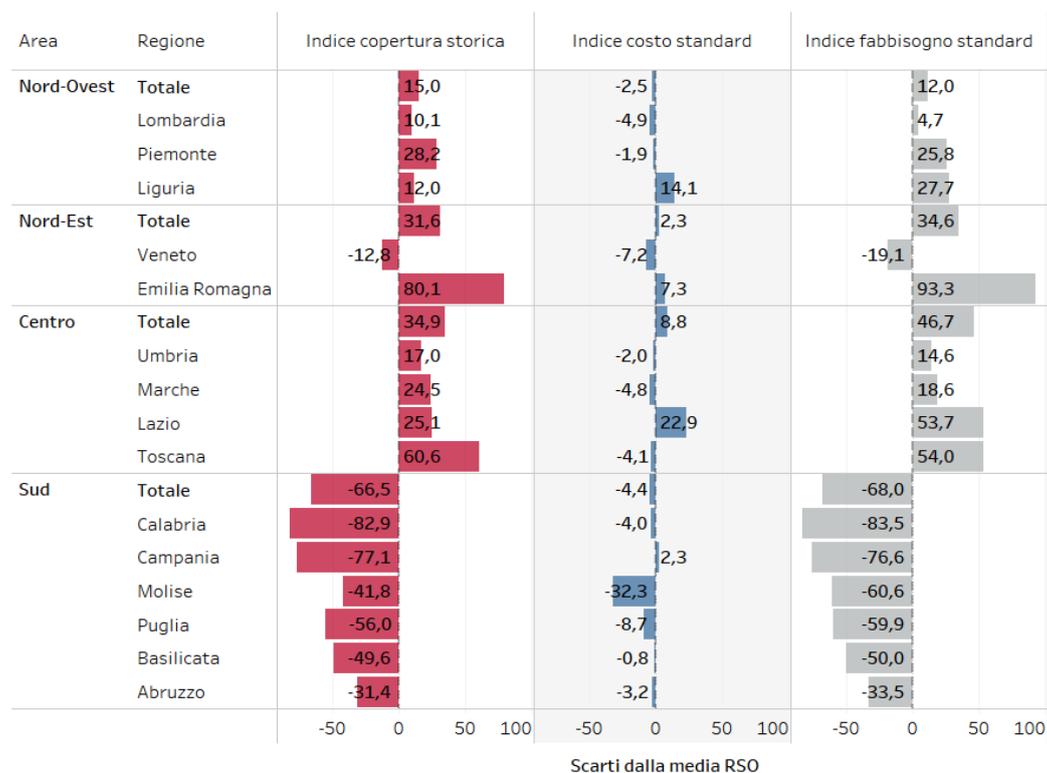
Fig. 5 – Il fabbisogno standard per gli asili nido secondo la metodologia 2015-19: l'eterogeneità nel Paese



Fonte: elaborazioni su dati Sose.

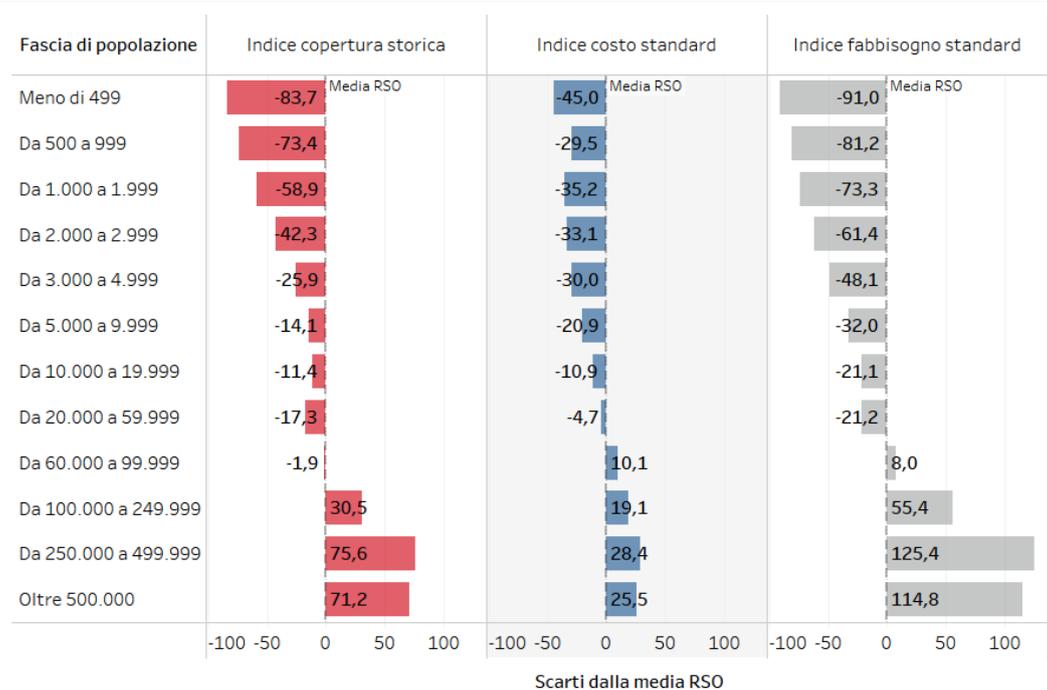
²⁵ Si veda SOSE (2016) "Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei Comuni", 13 settembre.

Fig. 6 – Distribuzione per Regioni e macro-aree del fabbisogno standard, del grado di copertura e del costo standard del servizio asili nido (metodologia 2015-19)



Fonte: elaborazioni su dati Sose.

Fig. 7 – Distribuzione per classi dimensionali degli enti del fabbisogno standard, del grado di copertura e del costo standard del servizio asili nido (metodologia 2015-19)



Fonte: elaborazioni su dati Sose.

3.2 Modifiche introdotte per il 2020

La revisione della determinazione dei fabbisogni standard per gli asili nido approvata dalla CFTS prevede: l'attribuzione di un fabbisogno positivo anche agli enti che oggi non erogano il servizio e la contestuale introduzione di un tetto massimo al fabbisogno per asili nido finanziabile nell'ambito della perequazione. Per il resto l'impianto metodologico complessivo della stima dei fabbisogni rimane sostanzialmente invariato²⁶, continuando a essere basato sul livello storico dei servizi erogati. Sebbene in un contesto di complessiva invarianza dell'impianto metodologico, l'introduzione di un limite minimo e massimo dei servizi finanziabili per la funzione asili nido costituisce comunque una innovazione significativa, in quanto rappresenta un primo tentativo di introduzione di un livello standard sulle quantità.

Più in dettaglio, le principali innovazioni introdotte (riassunte nella tabella 2) riguardano:

- a) sul lato della **quantità** del servizio erogato, l'introduzione di una soglia quantitativa minima e la riduzione della soglia massima considerata ai fini della stima dei fabbisogni standard, misurata in termini di bambini serviti rispetto alla

popolazione residente di età inferiore a 3 anni. In particolare:

- sono state introdotte delle soglie minime di copertura del servizio, misurate in termini di bambini serviti rispetto alla popolazione residente di età inferiore a 3 anni. Le soglie minime di copertura sono state differenziate per fascia demografica di appartenenza dell'ente (colonna 2 della tabella 3);
- è stata abbassata la soglia massima di copertura dal 46 per cento attualmente considerato ai fini del riconoscimento del fabbisogno standard²⁷, corrispondente al 95° percentile della distribuzione delle coperture, al 28,88 per cento, corrispondente all'81° percentile (colonna 3 della tabella 3).

Il peso complessivo della funzione asili nido sul totale delle funzioni fondamentali è rimasto invariato (3,99 per cento²⁸), ponendo conseguentemente a carico della stessa funzione asili nido la copertura del maggior onere derivante dall'introduzione della soglia minima di servizio. Conseguentemente è stata determinata la riduzione della soglia massima del servizio a un livello sufficiente a garantire l'invarianza del peso complessivo della funzione.

²⁶ Una ulteriore modifica riguarda l'attribuzione di un fabbisogno positivo per la funzione del trasporto pubblico locale a tutti i Comuni capoluogo di provincia, eliminando i casi, sporadici, di fabbisogno nullo anche per tale funzione.

²⁷ Per il 2019, la Nota sui fabbisogni standard del 2018, aveva previsto l'abbassamento della soglia massima di servizio da considerare ai fini della perequazione dal 46 al 33 per cento, ma tale

metodologia non ha trovato applicazione, essendo stata prorogata al 2019 l'applicazione dei criteri di riparto definiti con la Nota sui fabbisogni standard del 2017.

²⁸ Anche per tale parametro la Nota sui fabbisogni standard del 2018 aveva previsto una variazione in riduzione, portando il peso della funzione al 3,92 per cento, ma tale variazione non ha trovato applicazione.

Tab. 2 – Schema riassuntivo delle variazioni nel fabbisogno per gli asili nido

| Quantità di servizio erogata | Variazione attribuita della quantità | Variazione attribuita del fabbisogno |
|--|---|--|
| Nessun utente servito | Incremento di utenti attribuiti fino alla copertura minima prevista per la fascia demografica del Comune | Aumento del fabbisogno = utenti aggiuntivi x costo standard del <i>voucher</i> |
| Numero di utenti serviti inferiore alla soglia minima di copertura prevista per la fascia demografica del Comune | Incremento di utenti attribuiti fino alla copertura minima prevista per la fascia demografica del Comune | Aumento del fabbisogno = utenti aggiuntivi x costo standard del <i>voucher</i> + Per gli utenti già serviti, in caso di costo standard del servizio inferiore a quello del <i>voucher</i> , incremento del costo riconosciuto fino al livello del <i>voucher</i> |
| Numero di utenti serviti compreso tra la soglia minima e massima | Nessuna variazione | Nessuna variazione in caso di costo standard del servizio superiore a quello del <i>voucher</i> . In caso contrario, incremento del costo riconosciuto fino al livello del <i>voucher</i> |
| Numero di utenti serviti superiore alla soglia massima del 28,88% | Riduzione del numero di utenti eccedenti il tetto massimo di copertura considerabile per il fabbisogno standard | Riduzione del fabbisogno = riduzione del numero di utenti x costo standard del servizio |

Tab. 3 – Soglia minima e massima di copertura per la funzione asili nido

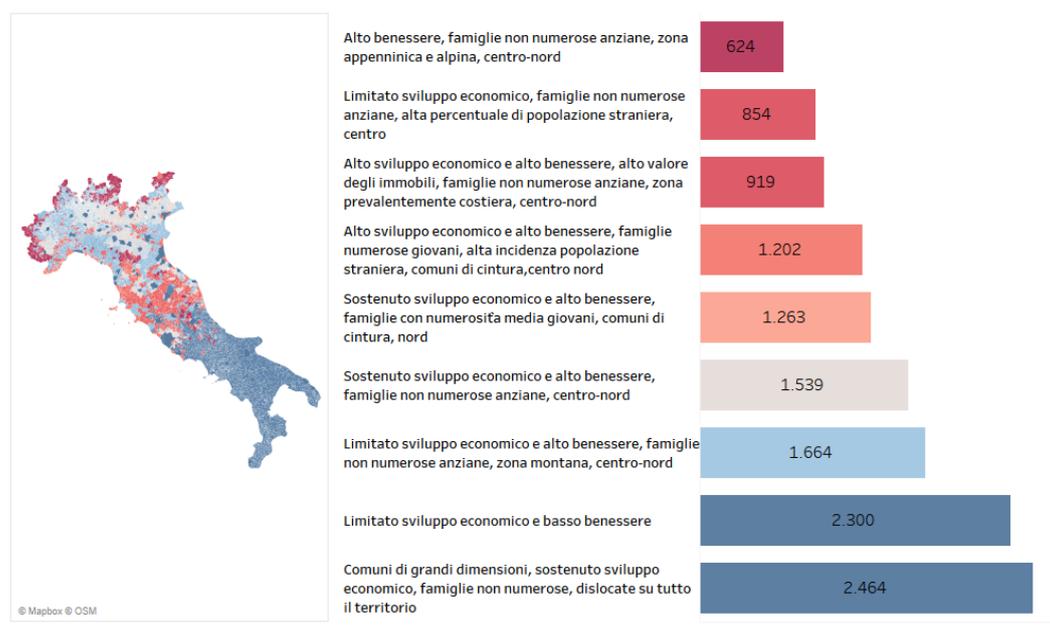
| Classi di popolazione | Soglia minima: 25° percentile | Soglia massima: 81° percentile |
|--------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| Comuni fino a 5.000 abitanti | 7,69% | 28,88% |
| Comuni da 5.001 a 10.000 abitanti | 7,75% | 28,88% |
| Comuni da 10.001 a 100.000 abitanti | 7,81% | 28,88% |
| Comuni da 100.001 a 250.000 abitanti | 9,25% | 28,88% |
| Comuni con oltre 250.000 abitanti | 16,71% | 28,88% |

a) Sul lato del **costo** del servizio erogato, è stata introdotta una soglia minima di costo corrispondente a quello stimato per l'erogazione di un *voucher* di importo differenziato tra Comuni e stimato in base al *cluster* territoriale di appartenenza dell'ente, da un minimo di 624 euro per i Comuni montani, a un massimo di 2.464 euro per i grandi centri urbani (fig. 8). L'ammontare del *voucher* è comunque largamente inferiore al costo standard medio del servizio stimato per la generalità degli enti (pari in media a 8.486 euro annui per bambino servito).

La stima del costo del *voucher* è basata sui dati campionari relativi ai Comuni che erogano unicamente tale tipo di prestazione e non presentano costi dei fattori produttivi (personale e locazioni) riferibili alla funzione asili nido, differenziando i Comuni del campione unicamente in base al *cluster* territoriale di appartenenza.

L'importo del *voucher* viene quindi moltiplicato per il numero di utenti incrementali attribuiti ai Comuni il cui grado di copertura risulti inferiore alla soglia minima introdotta per determinare il fabbisogno standard attribuibile alla funzione asili nido.

Fig. 8 – Voucher differenziati per cluster territoriali



Fonte: elaborazione su dati Sose.

3.3 Effetto redistributivo della variazione metodologica adottata

Le tabelle 4 e 5 presentano una sintesi dell'effetto redistributivo derivante dalla modifica introdotta. Non essendo stato variato, come sopra ricordato, il peso della funzione asili nido rispetto alle altre funzioni fondamentali, il fabbisogno standard complessivo della funzione stessa, per l'intero insieme dei Comuni delle RSO, e il corrispondente ammontare del fondo di solidarietà comunale (FSC) restano invariati (prima riga di entrambe le tabelle): il maggior fabbisogno per asili nido attribuito ad alcuni enti (quelli avvantaggiati dalla revisione) viene infatti compensato da una variazione di segno opposto a carico di altri enti (quelli penalizzati) con riferimento alla medesima funzione.

Gli enti avvantaggiati (4.558 enti) passano da un fabbisogno standard medio di 206 euro per bimbo residente a un fabbisogno di 321 euro, con un aumento di 116 euro a bambino. Il

nuovo livello del fabbisogno resta comunque largamente inferiore rispetto a quello medio complessivo (1.150 euro a bambino). Gli enti penalizzati (553 enti) passano da un fabbisogno standard medio di 2.546 euro per bimbo residente a un fabbisogno di 2.273 euro, con una riduzione di 505 euro a bambino, mantenendosi comunque largamente al di sopra della media nazionale (tab. 4).

I fabbisogni standard così rideterminati servono per determinare i trasferimenti del fondo perequativo da attribuire a ciascun ente per colmare la differenza tra fabbisogni e capacità fiscali standard. La modifica riguardante gli asili nido incide unicamente sul lato dei fabbisogni, mentre non tocca il lato delle capacità, quindi – a parità di altri eventuali fattori che possano incidere sulle capacità fiscali o sui fabbisogni di altre funzioni – dovrebbe riflettersi automaticamente sull'ammontare delle risorse del fondo

perequativo spettanti. Va però considerato che, come viene più dettagliatamente illustrato nell'Appendice 2, il fondo perequativo compensa solo una quota del maggiore (o minore) fabbisogno attribuito, per diversi motivi:

- viene perequata solo la quota della spesa per funzioni fondamentali finanziata con capacità fiscale standard (e con risorse aggiuntive statali finalizzate alla perequazione), pari a circa il 60 per cento della spesa storica per funzioni fondamentali; si assume infatti che la parte restante della spesa storica per funzioni fondamentali non sia da perequare in quanto finanziata da sforzo fiscale o da altri finanziamenti esclusi dalla perequazione;
- è previsto un lungo periodo transitorio che entrerà a regime solo dal 2030.

Considerando quindi che – sulla base del percorso di transizione verso la perequazione basata sui fabbisogni standard previsto dalla normativa vigente²⁹ – a ogni euro di fabbisogno riconosciuto in più o in meno corrisponde, a totale di fabbisogni invariato, una variazione di assegnazione netta del FSC pari, nel 2020, a 16 centesimi e, a regime dal 2030, a 60 centesimi (si veda l'Appendice 2), si può calcolare l'ammontare di risorse del FSC movimentato dalla revisione del criterio di stima dei fabbisogni per la funzione di asili

²⁹ Recentemente modificata dall'art. 57 del DL 124/2019, che ha previsto un allungamento fino al 2030 del percorso di transizione (il termine precedentemente previsto era il 2021) e innalzato progressivamente l'obiettivo massimo di perequazione in base ai fabbisogni standard, precedentemente fissato al 50 per cento (tale limite prevedeva che, anche a regime, la metà delle risorse continuasse a essere erogata secondo criteri di spesa storica).

³⁰ Come già illustrato nel paragrafo precedente, la differenza tra l'entità dei due effetti deriva dal fatto che

nido (ultime quattro colonne della tabella 4). In particolare, ai Comuni avvantaggiati verranno riconosciuti 19 euro per bambino residente in età per il 2020 e 69 nel 2030 a regime, mentre ai Comuni penalizzati verranno sottratti 83 euro a bambino residente in età per il 2020 e 303 nel 2030³⁰. Complessivamente, per il 2020 l'ammontare di risorse sottratto agli enti penalizzati e attribuito a quelli avvantaggiati è pari a circa 10 milioni, con un vantaggio medio per Comune pari a 1.200 euro e una penalizzazione media pari a 17.500 euro. Dal 2030 l'ammontare complessivo trasferito dagli enti penalizzati a quelli avvantaggiati sarà di circa 35 milioni annui, con una riduzione media di risorse per i primi di circa 64.000 euro a Comune e un vantaggio medio per i secondi di circa 7.800 euro a Comune.

Con riferimento alle diverse macro-aree geografiche (tab. 4), emerge che il maggior numero di enti avvantaggiati si registra nel Nord-Ovest, con quasi 2.000 enti, seguito dal Sud con poco meno di 1.600 enti avvantaggiati. Centro e Nord-Est registrano un numero di Comuni avvantaggiati minore e pressoché uguale (rispettivamente con 541 e 448 enti). Il maggior vantaggio del Nord-Ovest e del Mezzogiorno si spiega con l'elevata incidenza in tali aree di Comuni che attualmente non erogano il servizio di asili nido: il Nord-Ovest conta infatti un gran numero di enti di dimensioni molto piccole, per i quali il numero di bambini residenti di età

il fabbisogno aggiuntivo attribuito agli enti che non erogano il servizio, o lo erogano a livelli di copertura inferiori a quelli medi della propria fascia demografica, è calcolato sulla base del costo del *voucher*, mentre la riduzione del fabbisogno per gli enti cui viene addossata una riduzione del livello di copertura finanziabile è calcolata sulla base del costo standard del servizio effettivamente erogato che è assai più elevato del *voucher*.

inferiore a tre anni è esiguo, mentre nel Mezzogiorno sono numerosi i Comuni che non erogano il servizio anche per le fasce demografiche di medie dimensioni. Al contrario, gli enti svantaggiati dalla revisione delle modalità di calcolo dei fabbisogni sono situati per circa il 70 per cento nelle aree del Nord ma sono presenti anche nel Sud, sebbene in quota minore (circa l'11 per cento).

La tabella 5 illustra l'effetto redistributivo della revisione dei fabbisogni distintamente per classi dimensionali degli enti. Il vantaggio maggiore si registra in media per gli enti piccoli o piccolissimi (meno di 3.000 abitanti), tra i quali l'assenza del servizio è un fenomeno frequente.

Infine, si può stimare il numero di bambini aggiuntivi che potrebbero essere effettivamente serviti dai Comuni avvantaggiati con le risorse aggiuntive del FSC derivanti dalla revisione introdotta qualora i Comuni decidessero di utilizzare le risorse ricevute per aumentare, non tanto il numero dei *voucher*, quanto i posti di asilo nido. Dividendo l'ammontare delle maggiori risorse ricevute dai Comuni avvantaggiati per il costo standard medio della prestazione³¹ si ottiene un numero di posti aggiuntivi pari a 1.400 nel 2020 e a 5.060 nel 2030, con un corrispondente aumento della copertura pari allo 0,3 per cento nel 2020 e all'1 per cento nel 2030 (contro un aumento teorico della copertura considerato nel criterio di imputazione del *voucher* ai fini del fabbisogno del 5,9 per cento).

Tab. 4 – Effetto redistributivo della revisione dei fabbisogni standard del servizio asili nido per macro-aree

| | Comuni (numero) | Bambini (migliaia) | Fabbisogno standard (1) | Variazione fabbisogno (1) | Nuovo fabbisogno (1) | Impatto FSC 2020 (1) | Impatto FSC 2030 (1) | Impatto FSC 2020 (milioni di euro) | Impatto FSC 2030 (milioni di euro) |
|---------------|--------------------|-----------------------|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|---|---|
| Totale | 6.605 | 1.234 | 1.150 | 0 | 1.150 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Avvantaggiati | 4.558 | 515 | 206 | 116 | 321 | 19 | 69 | 9,8 | 35,7 |
| RSO | | | | | | | | | |
| Indifferenti | 1.494 | 601 | 1.640 | 0 | 1.640 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Penalizzati | 553 | 118 | 2.779 | -505 | 2.273 | -83 | -303 | -9,8 | -35,7 |
| Totale | 2.946 | 381 | 1.266 | -55 | 1.211 | -9 | -33 | -3,5 | -12,6 |
| Nord-Ovest | | | | | | | | | |
| Avvantaggiati | 1.992 | 110 | 284 | 61 | 345 | 10 | 37 | 1,1 | 4,0 |
| Indifferenti | 691 | 224 | 1.455 | 0 | 1.455 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Penalizzati | 263 | 47 | 2.680 | -592 | 2.088 | -98 | -355 | -4,6 | -16,6 |
| Totale | 902 | 224 | 1.522 | -64 | 1.457 | -11 | -38 | -2,4 | -8,6 |
| Nord-Est | | | | | | | | | |
| Avvantaggiati | 448 | 55 | 159 | 63 | 222 | 10 | 38 | 0,6 | 2,1 |
| Indifferenti | 333 | 129 | 1.673 | 0 | 1.673 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Penalizzati | 121 | 40 | 2.891 | -442 | 2.449 | -73 | -265 | -2,9 | -10,7 |
| Totale | 973 | 283 | 1.657 | -23 | 1.634 | -4 | -14 | -1,1 | -3,9 |
| Centro | | | | | | | | | |
| Avvantaggiati | 541 | 67 | 217 | 74 | 291 | 12 | 44 | 0,8 | 3,0 |
| Indifferenti | 323 | 191 | 2.002 | 0 | 2.002 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Penalizzati | 109 | 26 | 2.833 | -444 | 2.388 | -73 | -266 | -1,9 | -6,9 |
| Totale | 1.784 | 345 | 362 | 121 | 484 | 20 | 73 | 6,9 | 25,1 |
| Sud | | | | | | | | | |
| Avvantaggiati | 1.577 | 283 | 181 | 157 | 338 | 26 | 94 | 7,3 | 26,6 |
| Indifferenti | 147 | 57 | 1.076 | 0 | 1.076 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Penalizzati | 60 | 5 | 2.504 | -517 | 1.987 | -85 | -310 | -0,4 | -1,5 |

Fonte: elaborazione su dati Sose.

(1) Euro per bambino residente minore di 3 anni.

³¹ Ovvero il costo standard medio del servizio stimato dalla Sose per la generalità degli enti (pari a 8.486 euro annui per bambino servito).

Tab. 5 – Effetto redistributivo della revisione dei fabbisogni standard del servizio asili nido per classi demografiche

| | Comuni (numero) | Bambini (migliaia) | Fabbisogno standard (1) | Variazione fabbisogno (1) | Nuovo fabbisogno (1) | Impatto FSC 2020 (1) | Impatto FSC 2030 (1) | Impatto FSC 2020 (milioni di euro) | Impatto FSC 2030 (milioni di euro) |
|-------------------------|--------------------|-----------------------|-------------------------------|---------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|---|---|
| Totale RSO | 6.605 | 1.234 | 1.150 | 0 | 1.150 | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| Meno di 499 | 716 | 3 | 101 | 74 | 176 | 12 | 45 | 0,0 | 0,1 |
| Da 500 a 999 | 893 | 13 | 212 | 49 | 261 | 8 | 29 | 0,1 | 0,4 |
| Da 1.000 a 1.999 | 1.238 | 37 | 302 | 39 | 341 | 6 | 24 | 0,2 | 0,9 |
| Da 2.000 a 2.999 | 775 | 42 | 436 | 28 | 465 | 5 | 17 | 0,2 | 0,7 |
| Da 3.000 a 4.999 | 917 | 84 | 586 | -3 | 583 | 0 | -2 | 0,0 | -0,1 |
| Da 5.000 a 9.999 | 1.016 | 177 | 768 | 5 | 773 | 1 | 3 | 0,1 | 0,5 |
| da 10.000 a 19.999 | 611 | 212 | 892 | 16 | 908 | 3 | 10 | 0,6 | 2,1 |
| Da 20.000 a 59.999 | 352 | 282 | 891 | 27 | 918 | 4 | 16 | 1,3 | 4,6 |
| Da 60.000 a 99.999 | 50 | 92 | 1.221 | 15 | 1.235 | 2 | 9 | 0,2 | 0,8 |
| Da 100.000 a 249.999 | 27 | 94 | 1.756 | -17 | 1.738 | -3 | -10 | -0,3 | -1,0 |
| Da 250.000 a 499.999 | 5 | 36 | 2.547 | -184 | 2.364 | -30 | -110 | -1,1 | -4,0 |
| Oltre 500.000 | 5 | 161 | 2.428 | -52 | 2.376 | -8 | -31 | -1,4 | -5,0 |

Fonte: elaborazione su dati Sose.

(1) Euro per bambino residente minore di 3 anni.

Occorre comunque ricordare che tutti i dati sopra riportati hanno un valore puramente indicativo in quanto isolano la sola variazione del FSC dovuta alla modifica di stima del fabbisogno della funzione asili nido, a parità di altre condizioni e senza considerare l'effetto del meccanismo correttivo che limita le variazioni annue che possono determinarsi nell'attribuzione dell'FSC. Occorre invece ricordare che la variazione delle risorse perequative del FSC per gli asili nido, che verrà erogata dal 2020, sarà contestuale ad altri fattori di aggiornamento dei dati di base che potranno produrre variazioni anche

integralmente compensative rispetto all'effetto derivante dagli asili nido.

4 Alcune considerazioni critiche sulla modifica apportata al criterio perequativo

La revisione apportata dalla CTFS appare molto significativa in termini di principio in quanto, pur operando a metodologia invariata³², introduce all'interno del limitato perimetro consentito dal meccanismo

³² L'aggiornamento dei fabbisogni per la funzione asili nido non è infatti stato sottoposto al parere della Commissione bicamerale per il federalismo

fiscale (parere necessario in caso di cambiamenti metodologici).

perequativo standard quantitativi prima non previsti.

Gli effetti di questa modifica sono però limitati sul piano quantitativo, spostando dagli enti penalizzati a quelli avvantaggiati un ammontare contenuto di risorse (circa 10 milioni nel 2020 e 35 dal 2030). La correzione introdotta produce un moderato aumento della portata perequativa del sistema, ma non è in grado di mettere gli enti in condizione di attivare, o aumentare significativamente, l'offerta di asili nido in gestione diretta o convenzionata, non avendo gli enti, peraltro, nessun vincolo di destinazione sulle risorse perequative aggiuntive che riceveranno.

I limiti della soluzione individuata riflettono le restrizioni del meccanismo perequativo all'interno del quale essa opera, tra cui principalmente:

- il carattere orizzontale dei trasferimenti perequativi, con le conseguenti resistenze da parte dei Comuni che erogano prestazioni elevate a rinunciare alle risorse che le finanziano a favore di enti che non erogano, attualmente, il servizio;
- i vincoli quantitativi posti attualmente all'operatività del meccanismo di perequazione³³;
- l'assenza del vincolo di destinazione delle risorse perequative attribuite;
- la conseguente impossibilità di sottoporre a monitoraggio l'effettiva destinazione delle risorse perequative al

soddisfacimento del fabbisogno per il quale sono state assegnate.

Considerati tali limiti, le soluzioni individuate all'interno del meccanismo perequativo possono produrre soltanto aggiustamenti marginali, come quelli effettivamente derivanti dalla modifica introdotta, che non risultano adeguati a colmare il grande divario esistente nel livello delle prestazioni comunali nelle diverse aree del Paese.

5 Problemi aperti: la questione dei LEP

Indipendentemente dai nuovi criteri di standardizzazione utilizzati nell'ambito del meccanismo perequativo, che abbiamo visto risultare inadeguati a consentire un aumento effettivo e significativo dell'offerta del servizio di asili nido, resta quindi aperta la questione della determinazione dei LEP e l'individuazione delle relative fonti di finanziamento, che dovrebbero presumibilmente essere reperite anche, e soprattutto, all'esterno del meccanismo del FSC, compatibilmente con il rispetto degli stringenti vincoli di finanza pubblica. Appare quindi necessario individuare percorsi specifici, ulteriori rispetto al meccanismo di perequazione ordinario, per il cosiddetto *catching up*. Tale obiettivo costituisce una delle azioni programmatiche indicate nella Nota di aggiornamento del DEF 2019³⁴. A tal fine, decisioni adeguate dovrebbero essere

³³ Tra cui l'ammontare ridotto della capacità fiscale assoggettabile alla perequazione, l'esclusione dalla perequazione dei trasferimenti compensativi di gettiti tributari, la lunghezza del periodo transitorio. Si rinvia in proposito alle Appendici 1 e 2.

³⁴ "Potenziare le infrastrutture materiali, immateriali e sociali, a partire dagli asili nido" è una delle linee di intervento indicata nella introduzione

della NADEF 2019 e ribadita nelle azioni programmatiche in risposta alle raccomandazioni europee: in particolare, in attuazione della raccomandazione n. 2 (riguardante il mercato del lavoro, le politiche attive del lavoro e le politiche sociali) sono indicati gli obiettivi di gratuità degli asili nido e dei micro-nidi e di ampliamento dell'offerta soprattutto nel Mezzogiorno.

assunte in sede politica, con piena legittimazione da parte del Parlamento, per:

- o individuare le fonti di finanziamento (anche mediante una diversa finalizzazione delle risorse già stanziata per il settore degli asili nido) e i relativi criteri di riparto. Questi ultimi dovrebbero vedere come principali beneficiari i territori in cui maggiore è il divario tra i livelli effettivi del servizio e gli obiettivi di copertura;
- o attivare forme di perequazione infrastrutturale;
- o applicare meccanismi di monitoraggio dell'effettivo conseguimento di risultati.

La questione della definizione dei LEP si accompagna a quella della definizione dei percorsi di convergenza verso tali livelli, mediante la fissazione di obiettivi di servizio coerenti con il quadro generale dei conti pubblici. Il ruolo degli obiettivi di servizio sarebbe infatti quello di mantenere un quadro di compatibilità tra la fissazione dei LEP (che implica il riconoscimento di diritti soggettivi ai cittadini) e il necessario rispetto del vincolo di finanza pubblica. Gli obiettivi di servizio avrebbero pertanto un ruolo di progressiva transizione verso i LEP, anche tenendo conto dei tempi necessari agli enti locali per adeguare il loro livello di fornitura agli incrementi progressivi degli standard di servizio loro richiesti. In tale ottica, gli obiettivi di servizio sarebbero rilevanti sia ai fini della garanzia dei diritti soggettivi riconosciuti ai cittadini sia ai fini del calcolo dei fabbisogni standard dei Comuni e dovrebbero essere inseriti in un percorso programmatico

pluriennale parallelo a quello della transizione prevista per la perequazione.

È anche opportuno sottolineare la necessità di un coordinamento tra le politiche a sostegno dell'offerta e quelle a sostegno della domanda. In assenza delle prime, anche la destinazione di risorse aggiuntive alle seconde, con la finalità di esonerare i cittadini dalle tariffe per gli asili nido, come previsto dal disegno di legge di bilancio per il 2020³⁵, rischia di beneficiare ulteriormente i cittadini residenti nei territori che già dispongono di tale servizio, a scapito di quelli residenti nei Comuni che oggi non erogano il servizio. Dati i trasferimenti aggiuntivi assai limitati che la revisione dei fabbisogni assicurerà a questi Comuni, il rischio è che non siano in grado di aumentare l'offerta di asili nido per soddisfare pienamente l'incremento della domanda sostenuto dal bonus erogato alle famiglie.

È opportuno infine riflettere sulle diverse metodologie che possono essere adottate per la definizione dei LEP. Dato il livello estremamente differenziato dell'offerta del servizio tra enti, può infatti essere opportuno chiedersi se la funzione asili nido vada garantita a un livello uniforme su tutto il territorio o debbano essere invece fissati livelli essenziali diversificati tra i Comuni in relazione, ad esempio, a differenze giustificate nella domanda di asili nido a livello territoriale.

A supporto di un'ipotesi di differenziazione dell'offerta in relazione a differenze nella domanda, è da considerare la tesi che l'offerta dei servizi sociali dei Comuni corrisponda alle preferenze locali, per cui non risulterebbe opportuno finanziare un servizio non richiesto. In tale ottica, gli elementi di diversificazione della domanda dovrebbero comunque essere depurati di effetti di endogeneità: una minore domanda può infatti derivare, non solo da diverse preferenze locali, ma anche dai medesimi fattori che determinano una scarsità dell'offerta – ad esempio, un livello basso di reddito può

Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato riunite.

³⁵ Si rinvia in proposito alle osservazioni formulate nel testo dell'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio del 12 novembre 2019 presso le

determinare al tempo stesso una scarsità di risorse a disposizione dei Comuni (con conseguente limitazione dell'offerta di servizi sociali) e una scarsità di domanda del servizio di asili nido per la maggiore disponibilità di tempo libero dovuta a bassi tassi di occupazione.

A supporto dell'opportunità di un livello essenziale uniforme dell'offerta del servizio possono richiamarsi gli studi che testimoniano gli effetti positivi prodotti dalla frequenza di asili nido sullo

sviluppo cognitivo dei bambini. Tali riscontri confermerebbero l'opportunità della scelta, finora assunta dal legislatore solo sul piano teorico, di attribuire carattere fondamentale alla funzione asili nido, con conseguente erogazione della stessa a un livello essenziale in tutto il Paese, definito secondo criteri di efficienza e con riferimento ad ambiti territoriali ottimali. In tale ottica, le preferenze individuali dovrebbero incidere solo sulle prestazioni extra LEP.

Appendice 1

Alcune criticità nei criteri di determinazione del fabbisogno standard e della capacità fiscale standard per la funzione asili nido

Nel paragrafo 3.1 si è illustrato il criterio di stima delle quantità del servizio di asili nido che entrano nella determinazione del fabbisogno, illustrando come la mancata adozione di un livello LEP delle quantità possa costituire un elemento di criticità del criterio di perequazione.

Si esaminano di seguito, per completezza, gli altri due aspetti rilevanti ai fini del meccanismo di perequazione, ovvero la determinazione del costo standard (il quale moltiplicato per le quantità, determina il fabbisogno standard della funzione) e la capacità fiscale (la perequazione ha infatti la finalità di ridurre il divario tra fabbisogno e capacità).

Con riferimento al **costo standard**, la stima si basa su una pluralità di variabili, solo alcune delle quali vengono attualmente standardizzate secondo criteri di efficienza. In particolare, sono oggetto di standardizzazione le variabili relative al costo del lavoro e delle locazioni: viene considerato un numero di educatori pari a 0,14 per bambino servito (ovvero un educatore per 7 bambini) e a ciascun Comune viene attribuito il costo del lavoro e delle locazioni mediano della propria Regione e fascia demografica di appartenenza.

Non sono invece oggetto di standardizzazione le altre variabili riguardanti l'intensità del servizio erogato (tempo pieno, tempo parziale, *voucher*), la

modalità gestionale scelta dal Comune (gestione diretta, convenzionata con asili privati³⁶), la presenza di servizi accessori (refezione) e altre variabili suscettibili di incidere sulla qualità e il costo del servizio reso (superficie per utente, numero di lattanti). Per tutte queste variabili non standardizzate vengono riconosciuti fabbisogni pari ai costi sostenuti, indipendentemente da valutazioni di efficienza.

In aggiunta, tra gli elementi rilevanti per spiegare la variabilità del costo standard, le modalità di stima attuali considerano anche l'appartenenza di ciascun Comune in raggruppamenti di enti ritenuti omogenei (*cluster*).

Nel complesso, la metodologia di stima del costo standard della funzione asili nido presenta un profilo di criticità analogo a quello evidenziato per le quantità, ovvero riconosce come standard costi commisurati in larga misura a quelli storicamente sostenuti degli enti, limitando notevolmente l'ambito delle variabili oggetto di standardizzazione con criteri di efficienza. La scelta di quali variabili standardizzare non è infatti indifferente. Ad esempio, l'opzione di non standardizzare la variabile relativa alla modalità di erogazione del servizio (gestione diretta o convenzionata con strutture private, la prima generalmente più onerosa della seconda) riconosce un fabbisogno pari al mix storico dei costi sostenuti (con fabbisogni minori per gli enti che adottano forme di gestione più economica).

Ad esempio, a un Comune che adotti prevalentemente gestioni convenzionate, sostenendo un costo inferiore, verranno

³⁶ È stata oggetto di standardizzazione unicamente la modalità associata, in modo da non attribuire

variazioni di costo in caso di associazioni tra più Comuni per l'erogazione del servizio.

riconosciuti fabbisogni inferiori rispetto a un ente che adotti il criterio di gestione diretta, con conseguente penalizzazione del primo in termini di risorse attribuite in sede perequativa.

Parimenti, la mancata sterilizzazione della variabile territoriale, relativa ai *cluster* di appartenenza, porta a riconoscere fabbisogni variabili in relazione a fattori geografici, non sempre riconducibili a differenze strutturali suscettibili di incidere sul fabbisogno degli enti.

Dal lato della **capacità fiscale standard** riferibile alla funzione asili nido, è utile ricordare che, come descritto nel paragrafo 2, quest'ultima è finanziata in parte da trasferimenti statali e regionali e in parte da entrate tariffarie, ma tali fonti di finanziamento non concorrono a formare la capacità fiscale standard degli enti. Infatti:

- i trasferimenti sono esclusi integralmente dall'ambito della capacità fiscale e non incidono sul meccanismo di perequazione, anche quando specificamente destinati al finanziamento delle funzioni fondamentali soggette a perequazione dal lato dei fabbisogni;
- le entrate tariffarie sono invece formalmente incluse nella cosiddetta componente residuale della capacità fiscale (il complesso dei tributi minori e dei proventi tariffari dell'ente), ma il criterio di sterilizzazione dello sforzo fiscale per tale componente tende ad attribuire a tutti gli enti entrate tariffarie nulle per gli asili nido.

Il criterio di standardizzazione adottato per la componente residuale della capacità fiscale, finalizzato a sterilizzare il gettito derivante dallo sforzo fiscale degli enti, attribuisce a tutti gli enti una pressione fiscale residuale pari a quella mediana (ovvero il valore della pressione fiscale residuale del cinquantesimo percentile della distribuzione degli enti). Pur non essendo possibile isolare nell'ambito di

tale valore mediano la sola componente inerente le tariffe degli asili nido, appare ragionevole assumere che tale componente sia pari o prossima a zero, considerato il fatto che il 69 per cento dei Comuni delle RSO (ben oltre quindi il cinquantesimo percentile) non eroga i servizi relativi agli asili nido e non percepisce, conseguentemente, entrate tariffarie a tale titolo.

Sembra quindi emergere un profilo critico relativo al **mancato coordinamento tra il criterio di stima del fabbisogno e quello delle capacità fiscali standard**: mentre il primo è correlato al livello quantitativo del servizio erogato, il secondo non prende in considerazione le entrate comunali espressamente destinate a finanziare le prestazioni erogate, con il rischio di duplicare, in sede perequativa, finanziamenti che gli enti già ricevono sotto forma di trasferimenti o entrate tariffarie.

Ad esempio, un ente che riceve risorse, in parte tariffarie e in parte da trasferimenti, che coprono integralmente il costo del servizio si vedrà riconosciuto in sede perequativa un fabbisogno pieno (pari al costo del servizio erogato) e una capacità fiscale connessa alla funzione asili nido nulla. Pertanto a tale ente verranno attribuite risorse in sede perequativa, al fine di ridurre la distanza tra il suo fabbisogno e la sua capacità, benché il servizio sia già interamente finanziato da finanziamenti specifici.

Come per altre funzioni parzialmente finanziate mediante trasferimenti, sarebbe pertanto necessario individuare anche per la funzione in esame criteri per escludere dal fabbisogno del Comune la quota finanziata da altri livelli di governo (come nel caso del trasporto pubblico locale, il cui costo viene considerato solo pro-quota ai fini della stima del fabbisogno standard). Analogamente andrebbe tenuto conto del contributo posto a carico delle famiglie, stimato a un livello standard delle tariffe.

Occorre peraltro segnalare una carenza di elementi informativi di carattere contabile sull'entità delle entrate tariffarie da asili nido, dal momento che tali entrate non sono più

separatamente indicate nel rendiconto armonizzato adottato dal 2015 (al contrario del modello precedente)³⁷.

³⁷ Fanno eccezione gli enti deficitari i quali, avendo l'obbligo di rispettare soglie prestabilite di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale mediante

contributi specifici ed entrate tariffarie, devono produrre informazioni specifiche di carattere contabile al riguardo.

Appendice 2

Dimensione dell'effetto perequativo per le funzioni fondamentali: variazione delle risorse del FSC a fronte di una variazione del fabbisogno standard

A parità di capacità fiscale, una variazione del fabbisogno attribuito a un ente per le funzioni fondamentali si riflette solo in misura parziale sulla variazione delle risorse perequative attribuite allo stesso ente. Per ogni euro in più (o in meno) di fabbisogno attribuito si registra, a parità di altre condizioni, un aumento (o una diminuzione) delle risorse perequative di 16 centesimi nel 2020, calcolato in base al livello di perequazione previsto per tale anno dal percorso transitorio. Tale importo arriva a circa 60 centesimi a regime, ovvero dal 2030 (tab. A2.1).

La ragione per la quale, anche a regime, non si arriva a una perequazione integrale del maggiore fabbisogno attribuito per la funzione fondamentale deriva dal fatto che l'ammontare di risorse considerato per la perequazione delle funzioni fondamentali è inferiore di circa il 40 per cento rispetto alla spesa storica dei Comuni per tali funzioni. Infatti, non essendo nota quale parte della spesa per le funzioni fondamentali corrisponda ai LEP (rimasti per ora non determinati) e quale parte corrisponda a prestazioni extra-LEP, si è optato per perequare unicamente la quota della spesa per funzioni fondamentali finanziata da capacità fiscale standard, pari, appunto, a poco meno del 60 per cento della spesa

Tab. A2.1 – Effetto perequativo della variazione del fabbisogno per funzioni fondamentali

| | Percorso transitorio (a) | Target perequativo (b) | Totale quota perequata con metodo dei fabbisogni standard (c=a*b) | Effetto perequativo: variaz. FSC/variaz. fabb. stand. (d=c*60%) ⁽¹⁾ |
|-----------------|-----------------------------|---------------------------|--|---|
| 2019 | 45% | 50% | 23% | 13% |
| 2020 | 50% | 55% | 28% | 16% |
| 2021 | 55% | 60% | 33% | 20% |
| 2022 | 60% | 65% | 39% | 23% |
| 2023 | 65% | 70% | 46% | 27% |
| 2024 | 70% | 75% | 53% | 31% |
| 2025 | 75% | 80% | 60% | 36% |
| 2026 | 80% | 85% | 68% | 41% |
| 2027 | 85% | 90% | 77% | 46% |
| 2028 | 90% | 95% | 86% | 51% |
| 2029 | 95% | 100% | 95% | 57% |
| dal 2030 | 100% | 100% | 100% | 60% |

Fonte: elaborazione su coefficienti definiti dalla normativa ("a" e "b" indicati nell'art. 57 del DL 124/2019) e su dati Sose, riportati nel Riquadro 1

(1) Il coefficiente del 60 per cento utilizzato nella colonna "d" è pari al rapporto tra capacità fiscale perequata (integrata con le risorse statali per la perequazione) e spesa per funzioni fondamentali (Riquadro 1).

totale per funzioni fondamentali³⁸.

A tale ammontare si arriverà a regime, dal 2030, secondo un percorso graduale che utilizza due coefficienti di transizione:

- un coefficiente che rappresenta il target perequativo, rimasto fermo per diversi anni al 50 per cento e che verrà

incrementato di 5 punti percentuali all'anno dal 2020 al 2029;

- un coefficiente di superamento progressivo della spesa storica, rimasto fermo per un biennio al livello del 45 per cento e che verrà a sua volta incrementato di 5 punti percentuali all'anno dal 2020 al 2030.

³⁸ La spesa storica per le funzioni fondamentali, stimata dalla SOSE sulla base dei certificati consuntivi dei Comuni delle RSO per il 2015 ammonta infatti a circa 36,1 miliardi, mentre l'ammontare di risorse cui si applica il target perequativo ammonta a circa 26,3 miliardi (di cui 25,2 miliardi di capacità fiscale standard

e circa 1,1 miliardi di fondo perequativo verticale). Di tale importo solo l'80 per cento è riferibile alle funzioni fondamentali (circa 21,1 miliardi), di poco inferiore al 60 per cento dell'ammontare di spesa storica per tali funzioni prima menzionato.

Riquadro 1 – Grado di perequazione della spesa storica dei Comuni per funzioni fondamentali

Può essere utile formalizzare algebricamente il grado di perequazione cui viene assoggettata la spesa storica dei Comuni per funzioni fondamentali³⁹. Utilizzando la seguente simbologia:

GP_{ffR} = grado di perequazione della spesa per funzioni fondamentali a regime

SS_{ff} = spesa storica per funzioni fondamentali⁴⁰

CF_s = capacità fiscale standard

RPS = risorse perequative statali

Q_{ff} = quota della perequazione operata con il criterio dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali
la quota della spesa storica dei Comuni per funzioni fondamentali che viene fatta oggetto di perequazione, GP_{ffR} , può essere calcolata come segue:

$$GP_{ffR} = \frac{(CF_s + RPS) * Q_{ff}}{SS_{ff}}$$

Sostituendo gli importi⁴¹, tale quota risulta essere di poco inferiore al 60 per cento⁴²

$$\frac{(25,2 \text{ miliardi} + 1,1 \text{ miliardi}) * 80\%}{36,1 \text{ miliardi}} = 58,3\%$$

Tale grado di perequazione si raggiunge a regime, dal 2030. Applicando i coefficienti del periodo transitorio si ottiene il grado di perequazione per ciascun anno del periodo di transizione.

GP_{fft} = grado di perequazione della spesa per funzioni fondamentali nel periodo transitorio

t_p = target perequativo variabile

p_t = periodo transitorio

$$GP_{fft} = GP_{ffR} * t_p * p_t$$

Sostituendo i coefficienti previsti per il 2020 si ottiene il grado di perequazione della spesa per funzioni fondamentali per tale anno:

$$58,3\% * 55\% * 50\% = 16\%$$

La spesa storica per funzioni fondamentali è quindi oggetto di perequazione per una quota minoritaria nel 2020 che si incrementa progressivamente fermandosi a regime al 60 per cento circa.

Tale limitazione a regime deriva dalla scelta di perequare solo la quota della spesa storica finanziata con capacità fiscale standard e con risorse aggiuntive statali finalizzate alla perequazione, assumendo quindi che la parte restante della spesa storica destinata a funzioni fondamentali non sia da perequare in quanto finanziata da sforzo fiscale (stimato pari a 12,1 miliardi, ovvero al 32 per cento delle entrate proprie dei Comuni), o da trasferimenti statali o regionali esclusi dalla perequazione.

È quindi importante ricordare che ogni modifica operata sul livello della spesa per una funzione fondamentale (ad esempio mediante l'introduzione di LEP al posto della spesa storica per alcune funzioni), determinerà un effetto perequativo parametrato a una frazione (il 60 per cento circa a regime e il 16 per cento per il 2020, in base all'attuale stadio del percorso transitorio) della modifica apportata.

³⁹ Per un più approfondito esame del meccanismo di perequazione si rinvia alla [Ufficio parlamentare di bilancio \(2017\), "Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni", Nota di lavoro n. 1.](#)

⁴⁰ Al netto della spesa per oneri straordinari, per interessi e per tagli, rettifiche e accantonamenti.

⁴¹ Per gli importi la fonte è SOSE (2018), "Riflessioni sui meccanismi di finanziamento e perequazione dei Comuni italiani in relazione ai principi costituzionali a nove anni dalla legge delega sul federalismo fiscale 42 del 2009", settembre, XXX Conferenza annuale SIEP.

⁴² La Sose utilizza un coefficiente del 60 per cento, presumibilmente frutto di un diverso criterio di arrotondamento della spesa storica al denominatore.