

Lo stato dell'arte nell'applicazione dei fabbisogni standard per il servizio di asilo nido

Letizia Ravagli*

La riforma sul federalismo fiscale aveva tra i suoi principi ispiratori quello del superamento del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali dei Comuni. Secondo l'impianto stabilito nella legge delega 42/2009, la definizione dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio doveva essere basata su indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi. Dopo oltre 10 anni dalla legge delega sul federalismo fiscale, alcune parti importanti della riforma sono, tuttavia, ancora inattuata o sono state implementate in modo incompleto. Il caso degli asili nido mette bene in evidenza queste criticità e quanto siamo ancora lontani dal veder applicati i principi ispiratori della riforma sul federalismo fiscale.

1. Fondo di solidarietà comunale e fabbisogni standard per il servizio di asilo nido

Il Fondo di solidarietà comunale (FSC) è uno dei tasselli fondamentali del nuovo assetto dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali tracciato con la legge sul federalismo fiscale. I decreti attuativi della legge delega hanno, infatti, previsto la soppressione dei trasferimenti dallo Stato agli enti locali e la contestuale loro sostituzione con entrate proprie e con un sistema di perequazione attuato attraverso il FSC¹. A regime, questo sistema prevede che le risorse per la perequazione siano ripartite tra i Comuni sulla base della differenza tra i fabbisogni standard e le capacità fiscali². I fabbisogni standard dovrebbero quantificare le risorse necessarie per produrre, in modo efficiente, il livello essenziale delle prestazioni per le funzioni fondamentali comunali e, quindi, superare il c.d. criterio della spesa storica.

L'attuazione di questa parte della riforma sul federalismo fiscale è, tuttavia, ad oggi solo parzialmente compiuta. Le entrate correnti comunali sono costituite per il 75% da tributi o tasse (di cui l'imposta municipale propria, l'addizionale all'Irpef e le tasse o i tributi sui rifiuti sono le principali) e per il 15% dalle risorse perequative. Solo il 39% del Fondo di solidarietà comunale è, tuttavia, effettivamente ripartito sulla base dei fabbisogni standard, mentre la restante parte è ancora attribuita secondo la spesa storica³. I fabbisogni standard, inoltre, vengono determinati senza che siano stati preventivamente fissati i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e tenendo conto solo in parte dei fattori qualitativi che potrebbero incidere sui costi di produzione dei servizi.

Nello specifico, la stima del fabbisogno standard, affidata a Sose⁴ e approvata dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, si avvale di una banca dati costruita somministrando

do un questionario ai Comuni italiani e segue lo stesso approccio metodologico per tutte le funzioni fondamentali comunali⁵. I fabbisogni standard sono determinati, per singola funzione, moltiplicando la spesa standard unitaria per una variabile "driver" che identifica il livello di servizio da garantire.

Per il servizio di asili nido, la spesa standard unitaria è ottenuta stimando un modello di regressione panel per i Comuni italiani in cui la variabile dipendente è la spesa storica del servizio rapportata al numero di utenti serviti e le variabili esplicative misurano i fattori che si ritiene incidano sui costi di produzione del servizio. Tra questi sono considerate caratteristiche dell'output del servizio, come la quota di utenti lattanti o di quelli che usufruiscono del servizio mensa, relative agli input impiegati, tra cui il numero di educatori per utente e la superficie delle strutture, e alle diverse forme di gestione da parte dei Comuni, ad esempio se in convenzione o meno (Schema 1).

Schema 1
VARIABILI ESPLICATIVE UTILIZZATE NELLA STIMA DELLA SPESA STANDARD UNITARIA PER IL SERVIZIO DI ASILO NIDO

Servizi offerti e caratteristiche dell'utenza	Quota di utenti a tempo parziale
	Quota di utenti lattanti
	Quota di utenti che usufruiscono del servizio mensa
	Quota di utenti in asilo nido a gestione esterna
Personale impiegato	Numero di educatori per utente
	Costo medio del lavoro per addetto
Strutture utilizzate	Superficie totale
	Livello delle locazioni immobiliari ad uso ufficio
Forma di gestione	Comune con gestione associata in convenzione

Per tener conto delle differenze di contesto, sono, inoltre incluse nella stima il reddito imponibile ai fini Irpef, la Regione di riferimento, la dimensione comunale e il cluster di appartenenza⁶. Una volta stimato il modello di regressione, Sose calcola la spesa standard unitaria applicando i coefficienti stimati ai valori delle variabili esplicative di ciascun Comune, con l'eccezione di quelle relative al personale impiegato, al costo delle locazioni, alla forma di gestione e alle variabili di contesto che sono "normalizzate" rispetto ad un valore uguale per tutti i Comuni.

Il livello di servizio da garantire è misurato con il numero di bambini tra 0 e 2 anni che frequentano e/o usufruiscono di un voucher per il servizio di asilo nido. Viene, poi, effettuata una "normalizzazione" dei livelli di servizio. In assenza della normativa sui LEP, è stabilita una percentuale minima di copertura

¹ Il Fondo di solidarietà comunale è stato istituito con la legge 228 del 2012 in sostituzione del Fondo sperimentale di riequilibrio.

² Per capacità fiscale si intende il gettito potenziale derivante dai tributi comunali - imposta municipale propria, addizionale all'IRPEF, tributi sui rifiuti e altri minori - ad aliquota standard, quindi al netto dello sforzo fiscale.

³ Dal 2015 si è iniziato a ripartire una parte del Fondo di solidarietà comunale secondo criteri perequativi. La quota soggetta a perequazione è aumentata, con alcune interruzioni, negli anni e dovrebbe raggiungere il 100% nel 2030.

⁴ Soluzioni per il Sistema Economico - Sose s.p.a. è una società per azioni partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia.

⁵ Le funzioni fondamentali dei Comuni riguardano i seguenti ambiti: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, polizia locale, istruzione pubblica, viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente, settore sociale (tra cui il servizio di asilo nido).

⁶ I Comuni vengono raggruppati in base a caratteristiche simili relative alla dimensione demografica, allo sviluppo economico, alla collocazione territoriale.

rispetto alla popolazione residente in età 0-2 anni e al contempo un massimo. Il livello minimo è fissato al 25°percentile della distribuzione della percentuale di copertura dei Comuni suddivisi in classi demografiche, valore che va dal 7,7% per i Comuni con meno di 5.000 abitanti al 16,7% per quelli con più di 250mila abitanti. La copertura massima è fissata al 28,8%.

La stessa percentuale massima di copertura è impiegata per la distribuzione delle risorse aggiuntive al FSC stanziata con la legge di bilancio per il 2022 (L. 234/2021) per il raggiungimento di obiettivi di servizio nei settori degli asili nido. Le risorse aggiuntive verranno, infatti, distribuite stabilendo obiettivi di servizio differenziati per fascia demografica del Comune con una soglia massima del 28,88%, valida sino a quando anche tutti i Comuni più indietro non avranno raggiunto un pari livello di prestazioni. L'obiettivo di servizio sarà, poi, progressivamente ampliato sino al raggiungimento, nel 2027, del livello minimo garantito del 33%.

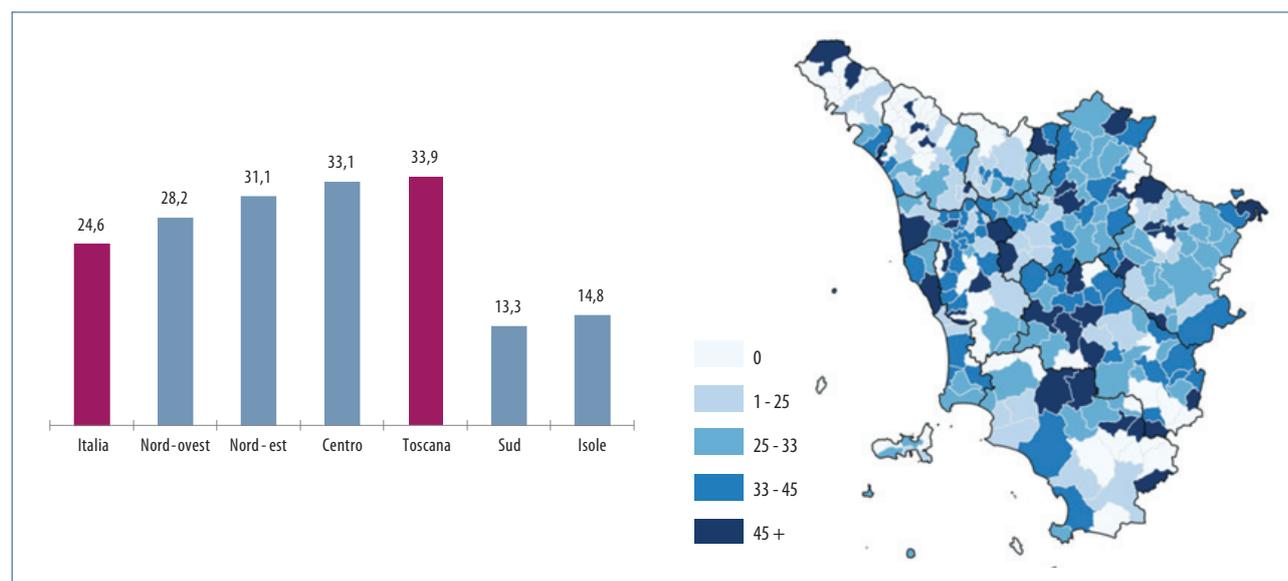
In termini di risorse, né il Fondo di solidarietà comunale né le risorse aggiuntive destinate allo sviluppo del servizio di nido sono, ovviamente, sufficienti a coprire la spesa comunale per l'offerta del servizio ai cittadini. A fronte di una spesa comunale per il servizio di asili nido di 1,2 miliardi a livello nazionale, le risorse del FSC totale imputabili al servizio valgono 368 milioni di euro (22 milioni per i Comuni della Toscana) (Tabella 2). Le risorse stanziata con la legge di bilancio per il 2022 aggiungono 120 milioni di euro a quelle già previste nella dotazione del FSC.

Tabella 2
SPESA COMUNALE, FSC E RISORSE AGGIUNTIVE PER IL SERVIZIO DI NIDO (MILIONI DI EURO)

	ITALIA	TOSCANA
Spesa comunale per nidi (2019)	1.175	105
FSC 2022 totale	6.749	401
FSC 2022 quota nidi*	368	22
Risorse aggiuntive del FSC per nidi L. 234/2021	120	1,9

* Il valore è ottenuto applicando al FSC complessivo l'incidenza del fabbisogno standard del nido sul totale dei fabbisogni standard di ciascuna funzione
Fonte: Indagine sui servizi socio-educativi per la prima infanzia – Istat (anno 2019), accordo Conferenza Stato Città 22.12.21, L.234/2021

Figura 3
POSTI AUTORIZZATI PER SERVIZI DI NIDO OGNI 100 BAMBINI DI 0-2 ANNI



Fonte: Indagine sui servizi socio-educativi per la prima infanzia - Istat (anno 2019)

2. L'attuale offerta e domanda di servizi educativi per la prima infanzia

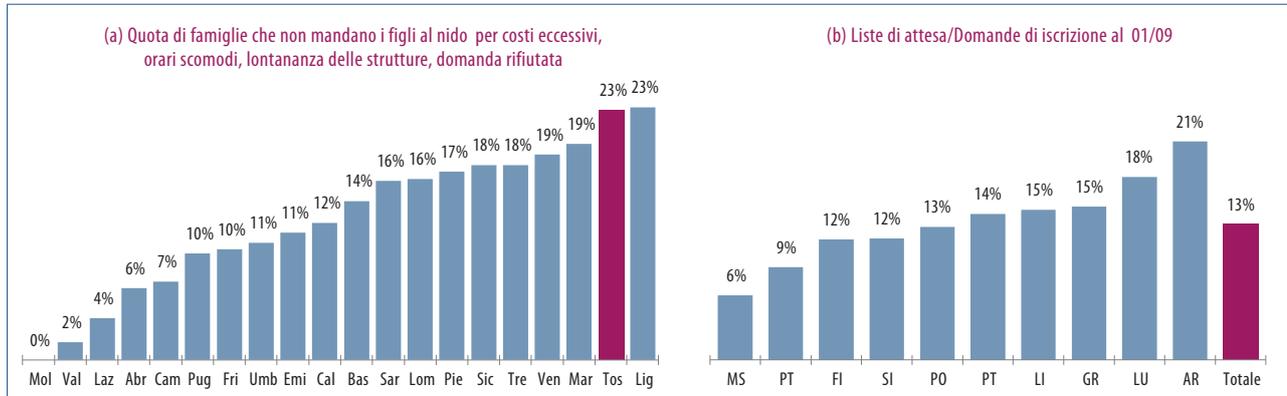
Le modalità di determinazione dei fabbisogni standard per il servizio di asilo nido, a cominciare dalla fissazione del livello di servizio da garantire, non rispondono appieno ai principi ispiratori della riforma sul federalismo fiscale. Il massimo livello garantito di copertura di bambini tra 0 e 2 anni è, infatti, almeno fino al 2027, non solo inferiore al target del 33% che l'Italia, a seguito della riunione del Consiglio europeo a Barcellona nel 2002, si è impegnata a rispettare⁷, ma è anche minore del livello di copertura di bambini tra 0 e 2 anni dell'attuale offerta di servizi di nido in molti Comuni italiani delle Regioni del Centro e Nord del paese (nel 2019 è al 33,1% al Centro e al 31,1% nei Comuni del Nord-Est) (Figura 3). A livello complessivo toscano la quota di posti autorizzati ogni 100 bambini tra 0 e 2 anni è quasi al 34%. Oltre la metà dei Comuni toscani ha una copertura superiore al 28,8%. Poco più di un quinto, invece, sono quelli con una quota di posti autorizzati ogni 100 bambini di 0-2 anni inferiore rispetto al livello minimo previsto nella metodologia di determinazione dei fabbisogni standard, per un totale di popolazione "non servita" di soli 162 bambini, pari ad una media di appena 3 bambini per Comune. Il servizio non è offerto, quindi, in quei Comuni dove la domanda è molto contenuta e può rivolgersi ai Comuni vicini dove è, invece, ad un livello minimo che consente di organizzare e sostenere l'offerta. Nei capoluoghi, dove si concentra la domanda espressa, l'offerta di servizi autorizzati può superare il 45% (es. Siena, Firenze) e comunque presenta livelli superiori al 33% (es. Livorno, Pisa). A livello regionale il riequilibrio avviene, dunque, a svantaggio delle aree a domanda forte.

L'attuale metodo di determinazione dei fabbisogni standard trascura, inoltre, il fatto che in molte regioni è consistente la domanda del servizio ancora non soddisfatta. In Toscana il 23% delle famiglie che non mandano il proprio figlio al nido non lo fa a causa di costi eccessivi, orari scomodi, lontananza delle strutture e perché la domanda viene rifiutata. Il 13% delle domande di iscrizione non può essere soddisfatta ed è, quindi, in lista di attesa, con punte di oltre il 20% in alcune province della Regione.

⁷ Il target del 33% è stato, peraltro, introdotto anche nella normativa italiana con il decreto legislativo 65/2017.

Figura 4

POTENZIALE DOMANDA NON SODDISFATTA



Fonte: Multiscopo Aspetti della vita quotidiana - Istat (anno 2018) e SIRIA (Sistema Informativo Regionale Infanzia) - Regione Toscana (anno 2021)

3. La qualità del servizio di asilo nido offerto

La legge delega sul federalismo fiscale prevedeva che nella determinazione dei fabbisogni standard si tenesse conto anche di indicatori di qualità del servizio. Nell'attuale metodologia questo principio è applicato solo parzialmente.

Servizi offerti e caratteristiche dell'utenza

Relativamente al tipo di servizio offerto, non si tiene conto ad esempio né del numero di ore di apertura giornaliera né delle giornate annue di apertura garantite, caratteristiche che incidono sulla sua flessibilità ed estensione e, nello stesso tempo, spiegano le differenze nei costi di produzione. Come indicatori dell'intensità e complessità del servizio offerto, oltre agli utenti lattanti, potrebbero essere presi in considerazione altri indicatori, come la quota di utenti per fascia di età (0-12 mesi, 12-24 mesi, 24-36 mesi), la quota di utenti diversamente abili e di quelli con cittadinanza straniera. Sono tutti aspetti dell'offerta del servizio che incidono significativamente sui costi, sono fondamentali nel soddisfare la domanda delle famiglie, e non verranno riconosciuti nel finanziamento degli enti.

Personale impiegato

Il personale impiegato entra nella stima della spesa standard unitaria con due indicatori, il rapporto tra educatori e bambini e il costo del personale, entrambi normalizzati.

Il rapporto tra educatori e bambini non è distinto per l'età del bambino e viene normalizzato nella misura di 7 bambini per educatore in tutti i Comuni. Questa scelta non valorizza lo sforzo di alcune Regioni nel prevedere uno standard di educatori per bambino più elevato e differenziato per fascia di età. Non è considerato, inoltre, il numero di educatori di sostegno garantito.

Il costo del personale è normalizzato per Regione e fascia demografica del Comune, quindi solo parzialmente può tenere conto dei diversi fattori che incidono sulla qualità del servizio offerto, come il titolo di studio, l'attinenza di questo al ruolo di educatore e gli anni di esperienza lavorativa. Altri fattori trascurati nella attuale metodologia sono l'obbligo di formazione annua eventualmente richiesto al personale e la presenza del coordinatore pedagogico.

Quindi, la presenza di personale con adeguati titoli di studio e livelli di formazione e in numero commisurato all'età dei bambini non rientra tra i costi riconosciuti per il finanziamento dei servizi.

Le forme di gestione

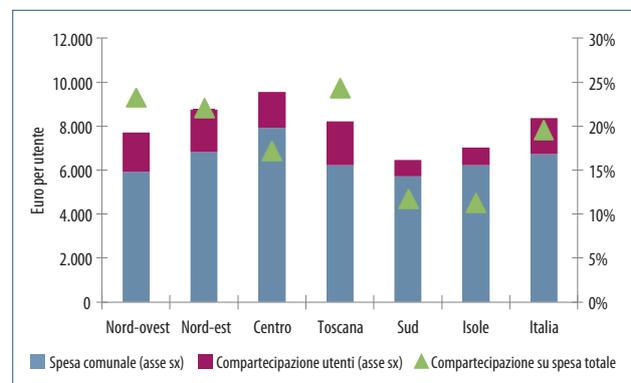
La stima della spesa standard non valorizza, infine, la scelta che alcune Regioni hanno fatto di investire su un servizio pub-

blico di qualità e sull'incentivare l'accreditamento da parte dei privati. Potrebbero tener conto di questi aspetti indicatori come la quota di asili nido gestiti dal pubblico, a gestione diretta o indiretta, o la quota di asili nido con accreditamento sul totale delle strutture private. La gestione privata è, infatti, riconosciutamente meno costosa, non solo per le garanzie sul lavoro assicurate ai dipendenti, ma anche per le regole più rigide in termini di livelli contrattuali e percorsi formativi. Le liste di attesa dimostrano che la gestione pubblica è particolarmente apprezzata e richiesta in Toscana, dove è spesso garanzia di qualità educativa.

L'attuale determinazione dei fabbisogni standard non tiene, dunque, conto in modo adeguato dell'investimento nella qualità del servizio che alcune Regioni hanno fatto, attraverso la fissazione di elevati standard nell'erogazione del servizio e puntando sull'offerta pubblica. Non a caso, se si guarda al costo del servizio offerto per utente, emerge come esso sia molto più elevato in Toscana rispetto alle altre aree del paese (Figura 5). In generale, laddove si è investito di più nel servizio, è, d'altra parte, più elevata anche la compartecipazione al costo richiesta agli utenti attraverso le tariffe.

Figura 5

IMPORTO DELLA SPESA COMUNALE E DELLA COMPARTECIPAZIONE DEGLI UTENTI (EURO PRO CAPITE) E INCIDENZA DELLA COMPARTECIPAZIONE SULLA SPESA TOTALE



Fonte: Indagine sui servizi socio-educativi per la prima infanzia - Istat

La mancata valorizzazione dell'attuale copertura della domanda e della qualità del servizio offerto nei criteri di distribuzione del FSC e delle risorse aggiuntive determina una riduzione delle risorse pubbliche disponibili in quei territori dove la pressione della domanda è stata più forte e che hanno maggiormente investito nel servizio, in cui già oggi la spesa

comunale non è sufficiente a coprire il costo. Sono scelte in contraddizione con il decreto legislativo 65/2017 “Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni”, che si è posto l’obiettivo del passaggio dei servizi educativi per la prima infanzia dal novero dei servizi sociali a domanda individuale a quello dei servizi dell’istruzione ad accesso universale, e che rischiano di portare ad un aumento della compartecipazione degli utenti o ad un abbassamento della qualità del servizio.

In sintesi, il superamento della spesa storica a favore del fabbisogno standard e della capacità fiscale è un processo

condiviso, rivolto a garantire livelli minimi di servizio su tutto il territorio. E certamente è difficile trovare un punto di equilibrio in presenza di vincoli di bilancio che non coprono la domanda complessiva del paese. Ciononostante, ciò che andrà evitato è di rinunciare alle conquiste fatte nell’offerta di servizi pubblici rispetto ad obiettivi strategici in Europa, quali l’educazione, il sostegno alla natalità e al lavoro femminile.

* *IRPET*