

Servizi sociali e asili nido: interventi di potenziamento e riequilibrio⁵⁸

Sintesi

La Finanza Pubblica locale per il riequilibrio dei divari territoriali: gli interventi su servizi sociali e asili nido.

Il federalismo fiscale è una delle grandi riforme compiute in Italia nel corso degli ultimi 20 anni e ha profondamente ridisegnato il quadro dei rapporti tra enti locali e stato centrale, valorizzando i livelli istituzionali più vicini al cittadino e alle sue esigenze. Per riequilibrare i divari territoriali, sia per il livello di spesa sia per quello dei servizi, storicamente presenti nel nostro paese, il legislatore, con la legge delega 42 del 2009, ha previsto meccanismi di perequazione basati sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali attraverso appositi fondi.

La legge prevedeva una redistribuzione di risorse tra i territori e un conseguente riequilibrio dei servizi dovuto all'efficientamento della spesa che si sarebbe determinato grazie all'effetto combinato di costi standard e fabbisogni standard. Tale riequilibrio però è avvenuto solo in parte poiché i livelli di spesa sono stati condizionati dai tagli lineari attuati al comparto degli enti locali nel periodo 2010-2015, attuati dallo stato per garantire gli equilibri di finanza pubblica, e per la mancata definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) o di un livello standard per alcuni servizi.

Negli ultimi anni però il recupero dei divari storici, acuiti dalla crisi scaturita dall'emergenza pandemica, è tornato al centro dell'agenda istituzionale e il legislatore, in sinergia con le istituzioni europee, ha posto la lotta alle diseguaglianze territoriali, di genere e generazionali, a base del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) facendo del Recovery una risposta di sistema non solo alla crisi causata dal Covid-19 ma anche ai ritardi strutturali che da sempre hanno rallentato la crescita del Paese.

Il PNRR annovera il federalismo fiscale tra le riforme abilitanti, ovvero funzionali a garantire l'attuazione stessa del Piano, e inserisce gli interventi previsti, in particolare quelli contenuti nel Piano di infrastrutturazione sociale della Missione 4, all'interno di un percorso che dovrà portare al rispetto costituzionale dei LEP da garantire a tutti i cittadini dovunque risiedano.

Sul ruolo dei LEP resta illuminante quanto scritto dal Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard prof. G. Arachi che, nell'Audizione del 9 febbraio 2021 presso la Commissione Bilancio della Camera, ha sottolineato come "Il tema della mancata attuazione della garanzia costituzionale di fornitura dei LEP su tutto il territorio nazionale costituisce una delle principali emergenze del nostro Paese. Il PNRR potrebbe costituire un passaggio fondamentale per il recupero dei divari nella fornitura di servizi pubblici che mettono a rischio il pieno esercizio dei diritti civili e sociali. Il PNRR può dare sia un contributo diretto, mettendo finalmente a disposizione le risorse necessarie per l'infrastrutturazione delle aree in ritardo, sia indiretto favorendo la definizione dei LEP e di un graduale percorso di convergenza assicurato da efficaci meccanismi di monitoraggio".

⁵⁸ A cura di Carones Gabriele, Dispotico Roberto, Equizzi Cristina, Ferrara Giancarlo, Mastracci Marco, Minzyuk Larisa, Piro Katia, Stradiotto Marco - SOSE

Senza dubbio la piena attuazione del federalismo fiscale, in ogni sua articolazione, costituisce oggi una delle principali sfide che attendono il sistema istituzionale italiano e il PNRR ha posto un preciso termine temporale fissato nel primo semestre del 2026.

Nel corso degli ultimi due anni il legislatore ha compiuto una decisa accelerazione nell'attuazione della riforma attraverso la definizione di alcuni LEP, previsti dall'art.117 della Costituzione e ancora non attuati, e con la determinazione degli obiettivi di servizio ovvero i livelli minimi che tutti i comuni devono garantire nell'erogazione di un servizio. Gli obiettivi di servizio non sono veri e propri LEP ma costituiscono una tappa fondamentale nel percorso di graduale avvicinamento al dettato costituzionale.

In coerenza con questo disegno, grazie alle leggi di Bilancio per il 2021 e il 2022, l'Italia ha fatto un passo in avanti decisivo nel percorso di riequilibrio dei divari territoriali. Il legislatore ha infatti introdotto gli obiettivi di servizio nell'erogazione dei servizi sociali e ha previsto i LEP per la quota di assistenti sociali presenti nei servizi sociali, per il servizio di asili nido e per il trasporto degli alunni disabili. Insieme alla definizione degli obiettivi di servizio e dei LEP sono state previste risorse aggiuntive necessarie per finanziarli. La legge, inoltre, ha stabilito che tali risorse siano vincolate all'attivazione o al potenziamento degli specifici servizi e che l'eventuale ammontare non utilizzato sia restituito allo Stato. Infine, la rendicontazione delle risorse aggiuntive sarà oggetto di discussione in sede di Consiglio Comunale, massima espressione democratica della rappresentanza locale dove si esercitano il controllo civico e la cittadinanza consapevole. In questo modo il legislatore ha voluto valorizzare il ruolo delle comunità locali nel cruciale obiettivo di ricucire il paese.

SOSE, in qualità di organo tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) incaricato di determinare e aggiornare i fabbisogni standard degli enti locali, ha contribuito fattivamente alla realizzazione di tale nuovo corso e ha messo a disposizione del MEF dati e know-how necessari alla definizione di policy così complesse.

Il riassetto degli enti di area vasta: il nuovo quadro di finanza pubblica per province e città metropolitane⁵⁹.

Sintesi

L'assetto ordinamentale degli enti locali è stato ampiamente modificato nel 2014 dalla legge Delrio (l. n. 56/2014) che ha istituito le città metropolitane e ridimensionato le funzioni delle province, modificando la natura politico funzionale di questo comparto, definito anche degli enti di area vasta. Gli indirizzi normativi della Legge 56/14 erano in linea con il progetto di riforma costituzionale approvato dal Parlamento nel 2016 e sottoposto a referendum nel dicembre dello stesso anno che, tra gli altri interventi, prevedeva la soppressione delle province.

Con la mancata revisione costituzionale, è emersa la necessità di un nuovo intervento legislativo atto a rivedere la disciplina in materia e nell'immediato per aiutare gli enti a superare le difficoltà finanziarie dovute alle ingenti riduzioni di risorse. Si segnala, infatti, che nel corso del periodo che va dal 2011 al 2017 le misure di consolidamento dei conti pubblici avevano imposto ingenti riduzioni delle risorse al comparto degli enti di area vasta.

Per effetto della riforma costituzionale da un lato, della variazione delle funzioni fondamentali dall'altro insieme alla forte contrazione delle risorse, l'attuazione della legge 42/2009 è stata fortemente ritardata per il comparto degli enti di area vasta. Di fatto i fabbisogni standard di province e città metropolitane, approvati dalla CTFS nel 2016, non sono mai stati utilizzati nel meccanismo perequativo come invece si stava facendo per il comparto dei comuni.

Nel corso degli ultimi tre anni nel dibattito pubblico italiano è emersa l'esigenza di revisionare la disciplina delle province e delle città metropolitane, dando finalmente attuazione a quanto previsto della legge delega n. 42/2009 in tema di perequazione delle risorse. Tale esigenza è stata ulteriormente rilevata dalla considerazione che il compimento del processo di attuazione del federalismo fiscale rientra tra le riforme abilitanti del PNRR.

Sulla base di queste esigenze le leggi di Bilancio per il 2021 e per il 2022 (l. n. 178/2020 e 234/21) hanno introdotto nuove disposizioni volte ad accelerare la riforma delle province e delle città metropolitane. In particolare, a decorrere dal 2022 sono stati istituiti due fondi nei quali fare confluire le spettanze del Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR) e i contributi di parte corrente erogati per l'esercizio delle funzioni fondamentali.

SOSE, in qualità di organo tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) incaricata di determinare e aggiornare i fabbisogni standard degli enti locali, nel corso del 2021, in collaborazione con UPI e IFEL, ha elaborato i fabbisogni standard di province e città metropolitane tenendo conto del nuovo assetto istituzionale introdotto dalla legge 56/2014 e offrendo il proprio contributo alla piena attuazione del percorso federalista anche per il comparto degli enti di area vasta.

59 A cura di Carones Gabriele, Dispotico Roberto, Equizzi Cristina, Evangelista Antonella, Ferrara Giancarlo, Mastracci Marco, Minzyuk Larisa, Piro Katia, Stradiotto Marco, SOSE