

Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per assistenza sociale e servizi sociali comunali

Larysa Minzyuk

Ufficio parlamentare di bilancio

8 ottobre, 2024

Funzione dei LEP

- Riforma del titolo V della Costituzione: la definizione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali insieme con la perequazione delle risorse finanziarie sono tra le funzioni esclusive dello Stato (art.117)
- I LEP hanno il ruolo di delimitare l'esercizio dell'autonomia degli enti territoriali rispetto agli standard che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.
- Allo stesso tempo i LEP costituiscono il riferimento principale per la quantificazione delle risorse che lo Stato deve garantire ai livelli di governo decentrato

La legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (L. 42/2009) ha previsto la perequazione delle risorse per gli enti territoriali potesse prendere a riferimento "obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali."

Le sfide nella definizione e nell'attuazione dei LEP

La definizione dei LEP per le funzioni svolte dagli enti territoriali si scontra con diverse complessità, principalmente di natura finanziaria e organizzativa

- **Natura «politica» dei LEP:** i LEP non sono entità oggettive, ma il risultato di scelte politiche/patto sociale
- **Legame indissolubile tra LEP e risorse:** la determinazione dei LEP è strettamente legata alla disponibilità di risorse finanziarie. È impossibile stabilire degli standard senza considerare le capacità economiche del sistema. E' necessario un costante coordinamento tra le decisioni politiche sui LEP e la programmazione finanziaria
- **Coordinamento istituzionale:** il finanziamento e l'erogazione delle prestazioni possono coinvolgere più livelli di governo (Stato, regioni, enti locali). Questo comporta la necessità di definire con precisione i ruoli e le responsabilità di ciascuno, garantendo un coordinamento efficace per evitare sovrapposizioni o vuoti di tutela
- **Monitoraggio e valutazione:** Per assicurare l'effettiva erogazione dei servizi e la tutela dei diritti, è fondamentale istituire sistemi di monitoraggio e valutazione che consentano di verificare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti e di apportare eventuali correttivi.

LEP nel sistema del federalismo italiano

LEP rappresentano un pilastro fondamentale nel complesso sistema del federalismo italiano, sia nel modello di regionalismo simmetrico che in quello di autonomia differenziata

- I LEP fungono da riferimento imprescindibile per la quantificazione delle risorse che lo Stato deve garantire a tutti i livelli di governo decentrato (comuni, province, città metropolitane e regioni). Nel caso specifico delle regioni, i LEP sono rilevanti sia per le materie del regionalismo simmetrico sia per quelle dell'autonomia differenziata.
- La legge di bilancio per il 2023 ha delineato una «corsia preferenziale» per la definizione dei LEP sulle materie statali oggetto di eventuale richieste di forme particolari di autonomia rispetto a quelle già di competenza regionale. Questo disallineamento procedurale presenta delle criticità:
 - Rischia di rallentare l'attuazione della riforma del federalismo fiscale delle Regioni a statuto ordinario (RSO)
 - E' probabile che l'individuazione dei LEP richieda un riequilibrio delle prestazioni fra territori da finanziare con nuove risorse anche con riferimento alle materie e funzioni fondamentali del federalismo simmetrico.
- Appare opportuna la determinazione congiunta dei LEP per l'autonomia differenziata e per il federalismo simmetrico.

Evolutioni nella definizione dei LEP

- **Negli ultimi anni, il processo di definizione dei LEP ha subito una significativa accelerazione**
 - LEP di assistenza sociale (legge di bilancio per il 2021)
 - Principi e criteri direttivi per definizione di procedure per la determinazione dei LEP per le persone con disabilità e anziani (legge delega in materia di disabilità 2021 e di anziani 2023)
 - Un tentativo di riordino dei LEPS e determinazione del livello minimo di posti da garantire con riferimento agli asili nido e la definizione di obiettivi di rafforzamento del trasporto degli alunni con disabilità e dei servizi sociali comunali (legge di bilancio 2022).
- **LEP oggi esistenti hanno diversa natura**
 - LEP prestazioni (posti in asili nido, numero alunni con disabilità trasportati)
 - LEP che si sostanziano nell'utilizzo omogeneo sul territorio nazionale di determinati processi o procedure - servizi di sportello per l'accesso alle prestazioni nonché modalità di presa in carico da parte dei servizi sociali comunali o centri per l'impiego attraverso strumenti come la valutazione multidimensionale (beneficiari dell'assegno di inclusione/ prima del reddito di cittadinanza)
 - Come LEP sono stati riconosciuti gli aspetti organizzativi e programmatori (standard di servizio, come la presenza del servizio sociale professionale, LEP sulla frequenza di assistenti sociali rispetto alla popolazione).
- **La gran parte dei LEPS ha carattere multidimensionale.**

Determinazione dei fabbisogni finanziari e costi standard per i LEP

La definizione dei LEP è indissolubilmente legata alla quantificazione dei corrispondenti fabbisogni finanziari. Questo legame è stato chiaramente affermato dalla Corte costituzionale (sentenza 220/2021)

- **Ruolo delle strutture tecniche:** la stima del fabbisogno relativo ai LEP è un'operazione complessa. Le strutture tecniche possono suggerire le metodologie di calcolo più adatte sulla base delle caratteristiche dei LEP e delle informazioni disponibili e calcolare in maniera trasparente la quantificazione degli oneri finanziari
- **Ruolo della decisione politica:** la determinazione dei fabbisogni non può tuttavia essere completata sulla base di sole considerazioni tecniche. Queste rappresentano la base informativa su cui incentrare **la valutazione e la scelta politica** che è sempre necessaria per stabilire le priorità, assicurare la coerenza dei fabbisogni con le risorse disponibili e per guidare la scelta dei fattori da considerare rilevanti
- **Compatibilità con l'equilibrio di bilancio:** è fondamentale ricordare che la spesa associata ai LEP deve essere compatibile con l'equilibrio di bilancio previsto dagli articoli 81 e 119 della Costituzione.

Fabbisogni finanziari

approccio top-down vs. bottom up

La compatibilità tra i fabbisogni finanziari per i LEP e l'equilibrio di bilancio statale pone una sfida cruciale. Due approcci principali possono essere adottati per affrontare questa questione

- **L'approccio top-down** presenta dei vantaggi quando il livello delle risorse storiche è considerato complessivamente adeguato o i vincoli di bilancio non consentono ulteriori aumenti. I LEP in tal caso sono criteri per ripartire le risorse date fra gli enti
 - Nell'esperienza italiana questo approccio è stato applicato, con modalità operative differenti, per il finanziamento dei servizi sanitari regionali (SSR) e delle funzioni fondamentali dei Comuni.
- Al contrario **l'approccio bottom-up** è solitamente utilizzato per quantificare la spesa necessaria per consentire il potenziamento dei servizi negli enti sottodotati
 - Casi degli stanziamenti per alcune prestazioni sociali dei comuni come il potenziamento dei servizi sociali, degli asili nido e del trasporto scolastico degli alunni disabili; o quando s'è valutata l'effettiva adeguatezza delle fonti di finanziamento rispetto alle funzioni attribuite come nel caso dell'istituzione dei nuovi fondi perequativi per le province e le città metropolitane.

LEP come equilibrio tra politica, tecnica e finanziamento

- **Costruzione politica:** i LEP non sono entità naturali, ma il risultato di scelte politiche che definiscono gli standard minimi di servizi pubblici locali da garantire sul tutto il territorio nazionale
- **Limiti e garanzie per gli enti territoriali:** i LEP limitano la discrezionalità degli enti locali, assicurando però anche un livello minimo di risorse che tali enti devono avere assicurato da parte dello Stato
- **Legame indissolubile tra LEP e risorse:** la definizione dei LEP è strettamente legata alla quantificazione dei costi e dei fabbisogni finanziari, richiedendo un coinvolgimento sia tecnico che politico
- **Finanziamento equo e trasparente:** il finanziamento dei LEP deve avvenire attraverso un sistema perequativo trasparente, basato su criteri aggiornati nel tempo, per garantire l'equità tra i diversi territori
- **Monitoraggio e sanzioni:** è fondamentale istituire sistemi di monitoraggio e valutazione per verificare il rispetto dei LEP da parte degli enti locali, prevedendo sanzioni in caso di inadempienza
- **Coordinamento tra livelli di governo:** molti LEP coinvolgono più livelli di governo (Stato, regioni, comuni), richiedendo meccanismi di coordinamento efficaci e la definizione chiara delle responsabilità.

LEP di assistenza sociale

LEP di assistenza sociale 1

Il LEP di assistenza sociale ha introdotto un importante standard qualitativo, definendo un rapporto minimo di un assistente sociale ogni 5.000 abitanti e fissando un obiettivo più ambizioso di un assistente sociale ogni 4.000. Tuttavia, l'implementazione di questo LEP presenta diverse sfide

- **Governance complessa:** Il LEP coinvolge più livelli di governo (Stato, Regioni, Comuni) e richiede un coordinamento efficace tra i comuni all'interno degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS)
- **Finanziamento articolato:** Il finanziamento del LEP avviene attraverso due canali distinti, il Fondo povertà e il Fondo speciale per l'equità (prima FSC), complicando la gestione delle risorse
- **Monitoraggio e sanzioni:** I meccanismi di monitoraggio sono duplici, ma manca un sistema di sanzioni effettivo in caso di inadempienza, oltre alla perdita del finanziamento.

L'aumento degli assistenti sociali è molto lento, la gran parte del contributo per l'assunzione degli assistenti sociali non è distribuita e la gran parte delle risorse per il potenziamento dei servizi sociali non è rendicontata.

LEP di assistenza sociale 2

Il LEP di assistenza sociale per i comuni con la popolazione inferiore a 5.000 abitanti è conseguibile a livello degli Ambiti territoriali sociali di appartenenza



ATS 2022, anagrafica

	Numero ATS	Numero comuni per ATS (media)	Popolazione per ATS (media)	Popolazione minima per ATS	Popolazione massima per ATS
Piemonte	32	37	133.011	26.250	848.748
Valle d'Aosta	1	74	123.360	123.360	123.360
Lombardia	91	17	109.264	1.748 ⁽¹⁾	1.349.930
Trentino-Alto Adige	9	31	119.286	20.661	540.958
Veneto	21	27	230.845	63.653	492.188
Friuli-Venezia Giulia	18	12	66.369	29.818	199.015
Liguria	18	13	83.846	9.326	561.203
Emilia-Romagna	38	9	116.457	32.091	387.842
Toscana	28	10	130.828	28.858	361.619
Umbria	12	8	71.568	11.186	190.431
Marche	23	10	64.659	12.811	137.998
Lazio	37	10	154.456	8.928	2.749.031
Abruzzo	24	13	53.165	16.610	118.992
Molise	7	19	41.672	10.709	78.224
Campania	60	9	93.740	13.709	921.142
Puglia	45	6	87.176	36.807	315.948
Basilicata	9	15	60.130	41.125	88.639
Calabria	32	13	57.983	14.990	172.479
Sicilia	55	7	87.726	7.407	729.148
Sardegna	25	15	63.497	15.051	159.528
Totale complessivo	585	14	100.891	1.748	2.749.031

LEP di assistenza sociale 3

Contributo per l'assunzione degli assistenti sociali 2022

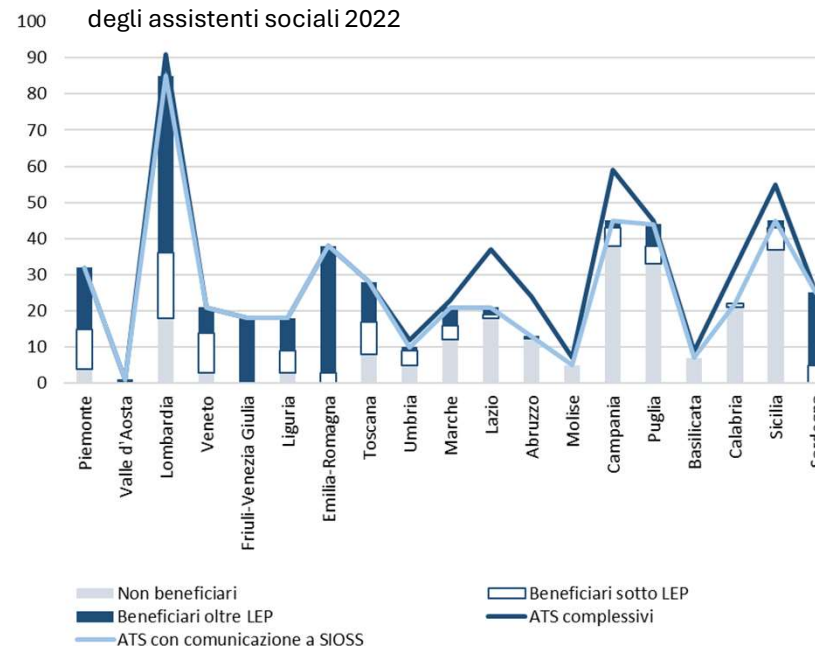
	N. assistenti sociali	N. assistenti sociali finanziati fino LEP	N. assistenti sociali finanziati oltre LEP
Piemonte	867	151	49
Valle d'Aosta	40	6	6
Lombardia	1.975	323	180
Veneto	968	152	59
Friuli-Venezia Giulia	418	55	59
Liguria	383	59	41
Emilia-Romagna	1.247	199	177
Toscana	671	81	41
Umbria	131	15	0
Marche	236	25	11
Lazio	623	25	6
Abruzzo	31	2	3
Molise	8	0	0
Campania	427	49	24
Puglia	488	29	22
Basilicata	20	0	0
Calabria	51	1	0
Sicilia	393	12	2
Sardegna	453	69	51
Totale complessivo	9.432	1.255	730

Fondo povertà per assunzione degli assistenti sociali

Rapporto assistenti sociali popolazione	QSFP	Contributo
Inferiore a 1:6.500	SI	NO
da 1:6.500 a 1:5.000	NO	SI (40mila)
da 1:4.999 a 1:4.000	SI, parte eccedente 20mila	SI (20mila)
superiore a 1:4.000	SI	NO

Nel 2022 di 180 mln del contributo per l'assunzione degli assistenti, è stato distribuito 55 milioni

Numero degli ATS nel riparto del contributo per l'assunzione degli assistenti sociali 2022



Potenziamento dei servizi sociali comunali (Fondo speciale equità livello dei servizi/fsc)

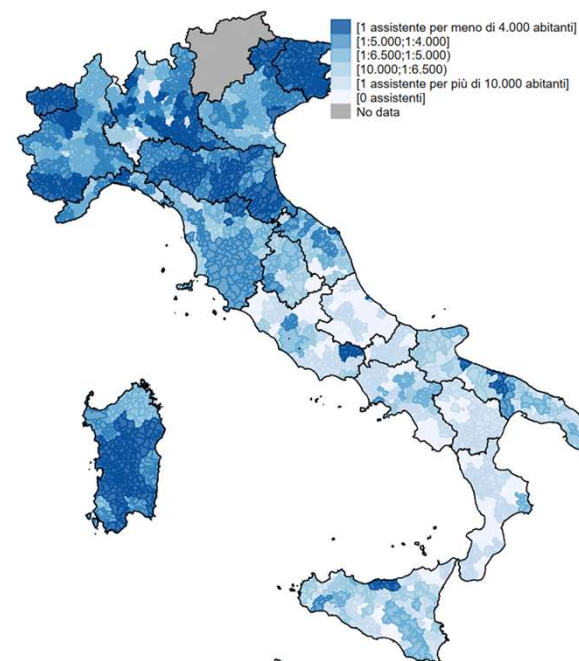
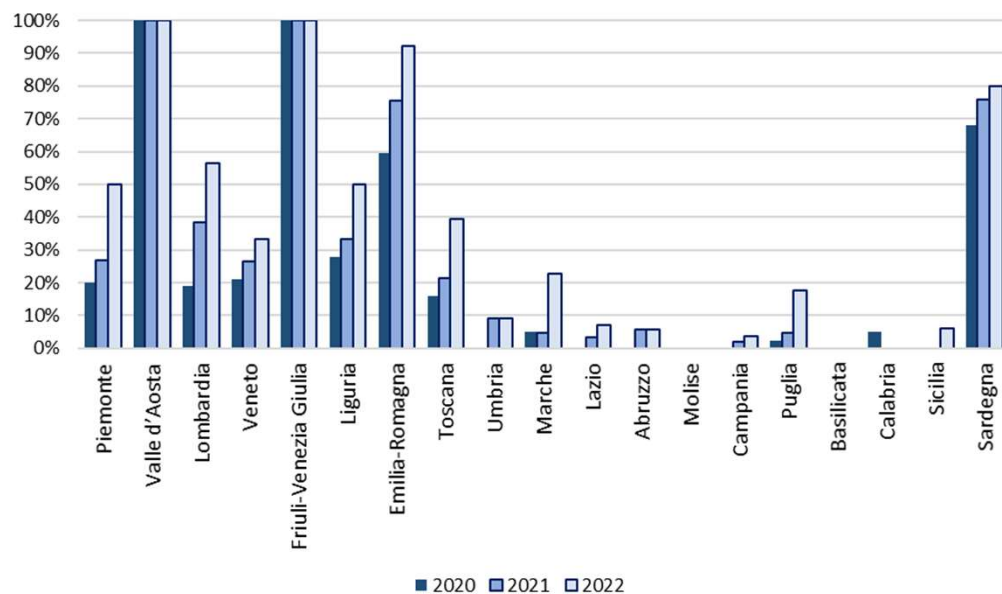
FSC 2022 – Risorse per potenziamento dei servizi sociali comunali

Regione	N. ATS sotto soglia	N. Comuni appartenenti ATS sotto soglia	Risorse aggiuntive FSC 2022 Comuni ATS sotto soglia	Risorse necessarie per colmare il gap fino 1/6.500
Piemonte	3	79	1.275,8	200
Lombardia	22	462	6.836,2	5.440
Veneto	3	79	1.715,7	480
Liguria	3	49	355,8	160
Emilia-Romagna	0			
Toscana	8	92	4.908,4	1.520
Umbria	7	58	2.332,7	360
Marche	13	137	3.361,3	1.440
Lazio	33	327	12.235,5	9.360
Abruzzo	23	304	5.758,4	6.320
Molise	7	135	1.295,0	1.480
Campania	52	484	19.820,2	18.200
Puglia	32	194	14.140,2	6.080
Basilicata	9	131	2.458,2	2.520
Calabria	31	397	8.117,2	8.800
Sicilia	45	328	29.620,0	11.400
Sardegna	0			
Totale complessivo	291	3.256	114.230,5	73.760

FSC 2022 – Rendicontazione delle risorse per il potenziamento dei servizi sociali comunali

	N. comuni sotto obiettivo	Risorse da rendicontare
Piemonte	456	4.604
Lombardia	137	1.235
Veneto	41	559
Liguria	76	549
Emilia-Romagna	17	158
Toscana	58	1.996
Umbria	51	1.482
Marche	28	167
Lazio	137	3.761
Abruzzo	118	2.472
Molise	71	443
Campania	306	15.383
Puglia	135	5.969
Basilicata	46	529
Calabria	207	5.255
Sicilia	157	17.155
Sardegna	84	2.253
Totale complessivo	2.125	63.971

Gap territoriali rispetto al LEP di assistenza sociale 2022



Conclusioni

- A garanzia del LEP di assistenza sociale è definito un meccanismo di finanziamento che sovrappone due diverse misure con modalità di assegnazione delle risorse, monitoraggio e rendicontazione molto diverse tra loro
- La prima misura è costituita da un contributo dal Fondo povertà per l'assunzione di assistenti sociali che è distribuito, tramite le regioni, agli ATS che raggiungono già una dotazione di assistenti sociali non inferiore a uno ogni 6.500 abitanti. La seconda misura consiste nelle risorse che i singoli comuni ricevono attraverso il Fondo speciale per l'equità (prima FSC)
- Le due tipologie di finanziamento funzionano in modo molto diverso
- Nei due anni dall'introduzione del LEP, il numero degli assistenti sociali è aumentato di 1.688 unità. L'incremento appare molto graduale rispetto alle risorse complessivamente disponibili (nel 2022, 180 milioni di contributo e 299 milioni per il potenziamento dei servizi sociali comunali nel FSC) e non è sufficiente a correggere la sperequazione esistente fra territori rispetto al LEP
- Oltre al finanziamento, l'attuazione del LEP richiede un attento monitoraggio delle assunzioni effettuate e la presenza di sanzioni efficaci.