

I LEP regionali per l'assistenza

Renato Cogno*



Esattore e contribuente
Autore: Ambrogio
Lorenzetti

Le Biccherne (1257)
Semplici "tavolette" di
legno decorate, usate
per proteggere i registri
relativi a ogni semestre
della Biccherne, l'ufficio
delle finanze del
Comune di Siena.

1. DEFINIRE I LEP REGIONALI DELL'ASSISTENZA E QUANTIFICARE IL FABBISOGNO FINANZIARIO

La letteratura fa riferimento a due approcci per definire i LEP: l'uno basato sull'offerta, per cui i LEP dovrebbero sostanzialmente standardizzare il sistema delle prestazioni; l'altro approccio invece si basa sul fabbisogno e sulla domanda (non solo espressa ma anche potenziale) delle prestazioni, ed implica la definizione di un diritto esigibile dalle persone a fronte del manifestarsi di uno stato bisogno. Così si sono individuate¹ quattro modalità da tenere in considerazione per la loro declinazione concreta:

- la definizione di meccanismi per *garantire l'esigibilità di un diritto* per chi si trovi in specifiche condizioni di bisogno;
- la determinazione di *standard di offerta*, in termini della gamma di servizi che devono essere resi disponibili sul territorio;
- la prescrizione di *requisiti di qualità* per le prestazioni, per gli operatori dei servizi, per le strutture;
- criteri per la *partecipazione ai costi* da parte degli utenti.

Tali modalità non sono alternative tra di loro, ma anzi possono reciprocamente integrarsi.

Per quanto riguarda i *LEP regionali dell'assistenza, connessi ai servizi territoriali*, una definizione non generica dei livelli, che specifichi i servizi da erogare, gli standard di offerta e i requisiti qualitativi degli stessi, sarebbe opportuna². E se affiancata dai costi standard relativi (ex legge 42) risulterebbe utile anche alla costruzione di un parallelo sistema di monitoraggio delle prestazioni, tutt'ora assente ma considerato necessario, anche per misurare l'evoluzione dei divari esistenti nei servizi.

Tale **definizione di tipo analitico** presenta però notevoli difficoltà, sia tecniche che concettuali. La determinazione di indicatori e costi standard per singola prestazione nei servizi socio-assistenziali risulta costosa e di difficile realizzazione. Inoltre non avrebbe lo stesso significato che riveste per altri servizi come l'istruzione dell'obbligo, i servizi di medicina di base, molte

* IRES-Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte – cogno@ires.piemonte.it

¹ Secondo la sintesi di Gori e Zanardi (2008).

² Ad esempio F.PESARESI.

prestazioni ospedaliere di cura, l'asilo nido: servizi caratterizzati da una discreta omogeneità, che consente di determinare sia specifici livelli di prestazione o di copertura del servizio, che valori di costo standard per singola prestazione. Al contrario, nei servizi socio-assistenziali l'indagine ISTAT e alcuni studi a livello regionale, mettono in evidenza la varietà delle risposte disponibili ai bisogni e la correlata variabilità regionale – e infraregionale – nelle singole risposte/prestazioni: una differenza non spiegabile esclusivamente dai noti differenziali territoriali (centro, nord e sud) o dalle differenze statutarie delle Regioni.

Di fatto questo tipo di bisogni può trovare risposta attraverso prestazioni molto diverse ed è comunque condizionato da aspetti culturali e comportamentali. Una standardizzazione delle prestazioni risulterebbe quindi inefficace, oltre che inefficiente, e non riflettere la complessità dei servizi. Un altro aspetto è che tali standard avrebbero ricadute di tipo organizzativo, e finirebbero per ledere la competenza esclusiva delle Regioni nella materia.

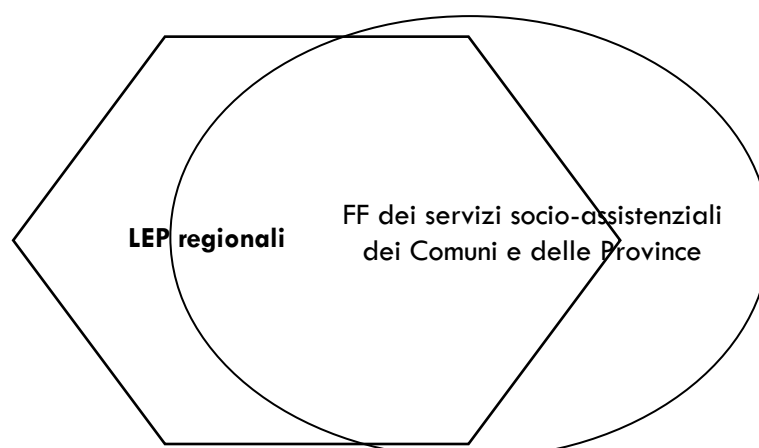
Un'ulteriore questione è la definizione del **fabbisogno delle funzioni fondamentali degli enti locali**, i quali comprendono i servizi socio-assistenziali: quella definizione dovrà essere contestuale o compatibile con quella del fabbisogno finanziario connesso ai LEP regionali.

2. LEP REGIONALI E FUNZIONI FONDAMENTALI

Il sistema locale dei servizi socio-assistenziali consiste in primo luogo in *una gamma di interventi e servizi* definiti dalla legge 328³. La legge delega chiede che i servizi siano gestiti dai comuni secondo il principio di adeguatezza⁴: pertanto il fabbisogno connesso a tali FF non coincide con la spesa storica, ma deriverà dalla declinazione di quel principio sul territorio (l'individuazione delle modalità adeguate di gestione richiederà anche l'intervento regionale, oltre che quello statale). Tale fabbisogno fa quindi riferimento a principi di completezza della gamma dei servizi, di adeguatezza degli ambiti gestionali, di efficienza nell'organizzazione della rete dei servizi che dovrebbero vedere un ruolo regionale rilevante.

³ Per ogni ambito territoriale la 328 prescrive le seguenti prestazioni: a) servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari; b) servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari; c) assistenza domiciliare; d) strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali; e) centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

⁴ La delega richiede la “valutazione dell'adeguatezza delle dimensioni demografiche e territoriali degli enti locali per l'ottimale svolgimento delle rispettive funzioni e salvaguardia delle peculiarità territoriali, con particolare riferimento alla specificità dei piccoli comuni, ove, associandosi, raggiungano una popolazione complessiva non inferiore a una soglia determinata ..., dei territori montani e delle isole minori”.



I LEP regionali per l'assistenza sono connessi ai servizi suddetti, ma non si esauriscono in essi. Fanno riferimento ad un insieme di interventi ed obiettivi, attualmente l'elenco – già citato – presente nella legge 328 all'art. 22. I LEP regionali fanno anche riferimento ad un insieme di politiche messe in atto dalle Regioni: forme di ammortizzatori sociali, politiche per l'abitazione, il sostegno ad alcune entità del terzo settore. Il ruolo regionale nell'assistenza pertanto coordina, integra e completa l'esercizio delle FF dei comuni in materia, attraverso interventi di: redistribuzione e adeguamento della rete dei servizi di informazione e accesso e dei servizi finali; definizione degli standard professionali e qualitativi dei servizi e relativa applicazione; attivazione e gestione del necessario sistema informativo; integrazione delle prestazioni per la NA nell'ambito dei servizi sanitari; meccanismi di premialità relativi alla rete dei servizi degli enti locali; definizione di altre prestazioni aggiuntive e integrative (ad esempio negli ammortizzatori sociali, negli interventi per la casa, nei servizi di trasporto pubblico, ...). In questo caso il fabbisogno potrebbe definirsi semplicemente in funzione del fabbisogno precedente oppure definirsi in modo autonomo, al fine di garantire determinati livelli di prestazioni connesse agli specifici bisogni tutelati (i minori abbandonati, le madri sole, l'inserimento socio-lavorativo per i disabili, ...).

Fabbisogni finanziari per le funzioni fondamentali degli enti locali e per i LEP regionali per l'assistenza

Dal punto di vista del finanziamento, il **fabbisogno degli enti locali** – che non avrà senza vincoli di destinazione – mira a garantire l'esercizio delle FF, può rappresentato dall'area ovale dello schema.

Il **fabbisogno lordo** connesso al macrolivello LEP (cioè il fabbisogno del territorio regionale), è rappresentato dall'area esagonale. L'area delimitata nell'intersezione copre le necessità delle FF degli enti locali che costituiscono LEP; mentre la parte rimanente dell'esagono copre le necessità delle Regioni per garantire i LEP su tutto il territorio, di differenziarne le modalità, e di integrarne le carenze.

Come definire i fabbisogni finanziari? Una prima ipotesi (A) è definire un ammontare nazionale, e quindi quelli regionali, da destinare ai bisogni oggetto

di tutela sul territorio. Tali ammontari regionali saranno poi attribuiti alle Regioni in modo integrale. Successivamente le Regioni provvedono al riparto agli enti locali della parte dell'ammontare finalizzato a realizzare la gamma di interventi e servizi che sono FF; tale riparto avviene nel rispetto di principi statali.

Una seconda ipotesi (B) è quella definire prima il fabbisogno degli enti locali, che costituirà una parte del finanziamento complessivo degli enti da parte dello stato. Il fabbisogno delle Regioni connesso all'assistenza sarà in qualche modo connesso al primo, perché volto al ruolo di integrazione, coordinamento e completamento degli stessi.

Per quantificare il fabbisogno per i *LEP regionali dei servizi territoriali* si opera secondo l'ipotesi B specificata sopra: si parte dal quantificare il fabbisogno per le funzioni fondamentali degli enti locali connessi ai servizi sociali (l'area ovale dello schema). Peraltro le informazioni adatte a un percorso di definizione di LEP sono attualmente disponibili solo per questi servizi.

Un approccio semplificato si usa anche per quantificare il fabbisogno per le FF degli enti locali: al posto di ricorrere ad una dispendiosa – e forse ridondante – contabilità analitica, si ritiene adeguato considerare *gruppi di prestazioni* e ricorrere a *valori standard di spesa (quote capitarie)* connessi a tali gruppi di prestazioni. L'individuazione dei valori di spesa da assumere come standard, non potendo far riferimento a contabilità di tipo analitico, ricorre alla scelta di specifiche Regioni assunte come riferimento, *Tabella 1*, oppure dalla scelta di un certo livello della distribuzione dei valori regionali: il valore mediano, il quartile superiore, ecc.

Applicando i valori standard si opera una riallocazione della spesa 2006: l'impatto regionale (cfr. il nostro studio⁵. In Bibliografia) sarebbe negativo e di rilievo per le Regioni a statuto speciale del nord (qualora considerate nel processo), molto limitato in Lombardia, Veneto e Toscana, lieve in Piemonte ed Emilia. Sarebbe invece positivo per le Regioni del sud, in particolare per Calabria, Molise, Campania e Puglia. E per il complesso della spesa, emerge un lieve contenimento della spesa rispetto ai valori storici, in particolare nelle strutture e nei servizi strumentali e professionali, derivante dalla maggior omogeneità delle prestazioni richiesta dai valori standard di spesa.

⁵ Cagno R., "Assistenza e livelli di governo", XXII riunione SIEP, reperibile su www.unipv/websiep.it.

TABELLA 1 POSSIBILI VALORI STANDARD DELLA SPESA PROCAPITE (E ALTRI STANDARD)

	Servizi comunali						Servizi provinciali	
	Servizio sociale prof.le	Servizi strumentali	Prestazioni di AD	Altri interventi e servizi finali	Strutture diurne e semiresid. e trasferimenti	Strutture res.li (compresa spesa per rette)	Altri servizi prov.li (infanzia e donne)	Servizi prov.li al mercato del lavoro
Spesa mediana procapite*	4,9	5,0	11,8	14,7	22	16	4,2	12,6
Spesa media 2006 Veneto	7.3	6.0	13.0	21.3	26.9	24.6	4.2	11.6
Spesa media 2006 Lombardia	6.6	10.7	14.1	27.0	23.4	24.5	2.5	5.2
Spesa media 2006 Toscana	5.6	10.3	10.5	26.1	32.4	20.5	3.3	13.2
Spesa media 2006 Puglia	5.6	2.8	4.5	6.0	15.2	8.8	3.2	12.4
Standard di copertura	Si	Si	Si	No	No	Si	No	No
Gamma di prestazioni	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Requisiti di qualità	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si

Nota*: valore mediano dei valori regionali di spesa procapite (esclusi valori Valle d'Aosta e PPAA Trento e Bolzano); i valori procapite regionali sono medie ponderate con la popolazione.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati dell'Indagine ISTAT sui servizi sociali 2006.

Se il fabbisogno così definito per le FF diventa parte di quello statale e viene assegnato direttamente agli enti locali, allora l'elemento mancante è il fabbisogno netto da attribuire alle Regioni: nello schema la parte dell'area esagonale che residua dall'intersezione con l'area ovale. Si ricorda che la spesa attuale per l'assistenza delle Regioni, esclusi trasferimenti agli enti locali, ammonta a circa 1000 milioni; per confronto la spesa attuale per l'assistenza degli enti locali ammonta a oltre 5,3 miliardi nel 2006 e 5,5 miliardi nel 2007.

Tale fabbisogno può venire definito in misura proporzionale al primo: per ogni euro assegnato agli enti locali e relativo alle FF oggetto di LEP dei servizi territoriali (il grafico prefigura una situazione in cui non tutte le FF degli enti locali costituiscono anche un LEP per l'assistenza: ad esempio le ludoteche potrebbero inserite nelle FF ma non nei LEP per l'assistenza) viene definita una frazione, aggiuntiva e destinata alle Regioni per svolgere il loro ruolo (in modo non dissimile dall'attuale Fondo Sociale nazionale). E questa una ipotesi molto semplificata di definizione fabbisogno netto da attribuire alle Regioni.

Una ipotesi lievemente diversa riconosce alle Regioni un maggiore ruolo: avendo definito il fabbisogno del territorio regionale connesso ai LEP dei servizi, tale fabbisogno viene ripartito tra la Regione ed i propri enti locali, ad esempio con una ipotesi di quote. Una parte del fabbisogno si riferirà alle FF degli enti locali: questa parte si somma al finanziamento delle altre FF degli enti, e potrà venire ripartita agli enti locali anche con meccanismi definiti dalle singole Regioni in concerto con gli enti. La seconda parte del fabbisogno sarà invece destinata alle Regioni in funzione di consolidamento del sistema dei servizi: tale quota in qualche modo sostituisce il ruolo attualmente svolto dal Fondo Nazionale Politiche sociali, che sarebbe abolito.

TABELLA 2 IPOTESI DI RIPARTO DEL FABBISOGNO TRA FF ENTI LOCALI E LEP REGIONI

	Servizio sociale prof.le	Prestazioni di AD	Altri interventi e servizi finali	Strutture diurne e semiresidenziali e trasferim.	Strutture res.li (compresa spesa per rette)	Servizi provinciali per il mercato lavoro	Altri servizi provinciali	Altri servizi sociali comuni
LEP & FF comuni e Province	2/3	100%	1/3	2/3	1/2	100%	-	-
LEP altro (alle Regioni)	1/3	-	1/3	1/3	1/2	-	100%	-
FF comuni extra LEP	-	-	1/3	-	-	-	-	100%

Alcune FF degli enti locali possono essere considerate integralmente dei LEP: le prestazioni di AD, i servizi per il lavoro. Per altre FF si attribuisce una quota alle Regioni al fine di qualificare e garantire i LEP (il servizio sociale professionale e i servizi amministrativi; la rete delle varie strutture diurne e residenziali); per le **strutture** residenziali, considerata l'incidenza dell'integrazione rette e l'opportunità di una scala di programmazione regionale, la quota regionale potrebbe essere maggiore.

Le rimanenti FF comunali (che comprendono prestazioni diverse: educativa territoriali, appoggio scolastico, inserimento lavorativo, ..) sono considerate LEP solo in parte. Altre FF comunali, ancora connesse ai servizi sociali, non sono LEP, ma vengono garantite in quanto FF.

Emerge quindi la seguente quantificazione finanziaria, valutata a prezzi 2006:

- il fabbisogno connesso alle FF fondamentali degli enti locali è valutato (a prezzi 2006) in 5312 milioni: la parte prevalente (3477 ml) riguarda FF considerate nei LEP; la seconda parte (1646 ml) sono prestazioni LEP ma non FF, la parte rimanente (290 ml) riguarda servizi FF, ma non prestazioni dei LEP;
- il fabbisogno connesso ai LEP dei servizi territoriali (Regioni ed enti locali) è valutato (a prezzi 2006) in 6124 milioni: al netto della parte riferibile alle FF degli enti locali (3477 milioni), viene attribuito alle Regioni (2646 ml).

TABELLA 3 LE QUANTIFICAZIONI DEI FABBISOGNI (VALORI 2006 IN MILIONI DI EURO) CON RIPARTO DEL FABBISOGNO SECONDO TABELLA 4

	Servizio sociale prof.le	Prestazioni di Ad	Altri Interventi e servizi finali	Strutture diurne semiresidenziali e trasferimenti	Strutture res.li (compresa spesa per rette)	Servizi provinciali per il mercato lavoro	Altri servizi provinciali	Altri interventi regione	Totale fabbisogno
LEP & FF enti locali	391,9	700,6	290,9	870,9	475,0	748,1	-		3477,4
LEP altro (Regioni)	195,9	-	290,9	435,4	475,0	-	249,4	1000,0	2646,7
Totale LEP									6124
FF comuni extra LEP	-	-	290,9	-			-		290,9
Totale FF									5312

CONCLUSIONI

La definizione dei LEP dei servizi territoriali di assistenza è considerata operazione complessa, in ragione degli elevati differenziali negli stessi bisogni, oltre che nelle modalità di risposta attivate dagli Enti Locali. Tuttavia tali differenziali in parte derivano dalla definizione vigente dei diritti sociali, che risulta carente e con alcune prestazioni impropriamente previdenziali. E la definizione dei LEP assistenza non può che costituire l'occasione di un riordino complessivo.

Il riordino ipotizzato (cfr. L'occasione dei LEP per l'assistenza, Focus federalismo fiscale n²) interviene largamente su misure statali già esistenti, senza ledere diritti acquisiti, ma semmai precisando meglio le condizioni di fruibilità. Questo contributo delinea il percorso per una prima quantificazione dei fabbisogni finanziari connessi ai servizi di Regioni e Enti Locali. L'approccio presentato considera *gruppi di prestazioni* e fa ricorso a valori *standard* (*quote capitarie di spesa*) connessi a tali gruppi di prestazioni. I valori di spesa da assumere come *standard*, non potendo far riferimento a contabilità di tipo analitico, possono derivare dalla scelta di *specifiche regioni assunte come riferimento*, dove le prestazioni sono considerate più efficaci; in assenza di tali valori si ricorre al valore mediano dei valori regionali. Un riferimento a contabilità di tipo analitico per individuare degli *standard* non è possibile perché non può contare su serie di dati complete (ad esempio mancano gli interventi delle Regioni) e consolidate; peraltro sarebbe ridondante, come viene anche riconosciuto dai più recenti atti di programmazione regionale⁶.

⁶ Nelle bozze del Piano Sociale regionale della Regione Piemonte, presentate nel 2009, si affermava: "per i servizi di cura alla persona "le risposte devono essere caratterizzate da un elevato grado di differenziazione e pertanto possono essere standardizzabili solo come contenuti generali: le prestazioni, in cui tali risposte si sostanziano, devono a loro volta essere governate da principi di flessibilità, gradualità e progressività. I bisogni non possono dunque trovare risposte in singole prestazioni, ma in un mix di misure diverse, di servizi

Per quantificare il fabbisogno per i *LEP regionali dei servizi territoriali* si parte dal fabbisogno per le funzioni fondamentali degli Enti Locali connessi ai servizi sociali. Quindi si individuano quei servizi delle FF riconducibili ai LEP e li si integra col fabbisogno da attribuire alle Regioni. L'esercizio presentato consente di dire che la definizione dei *LEP regionali dei servizi territoriali* è possibile, e risulta agevolata se vengono definite le due tutele essenziali di contrasto alla povertà e per la NA. Il processo di definizione dei LEP è tuttavia un processo che deve essere parallelo al disegno organizzativo inerente la fornitura e produzione dei servizi, di competenza regionale, nonché al disegno delle procedure di monitoraggio del sistema⁷.

equivalenti o alternativi, in un complesso di attività concernenti rapporti tra diverse amministrazioni e agenzie intermedie (del privato e del privato Non profit) e di interventi inseriti in un progetto individualizzato che tenga conto delle potenzialità e dei supporti di cui dispone una persona o una famiglia, anche di carattere informale esterno al contesto personale e familiare.”

⁷ Punto esposto da Paolo Bosi, nel corso di un incontro in merito (Torino, 2009).

BIBLIOGRAFIA

Buratti, C. (2009), *Federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, Working Paper SIEP, n. 5.

Casavola, P., Pennisi, A. e Utili, F. (2009), *The use of indicators and targets in a multilevel government setting with increasing budget responsibilities – Lessons from the experience of targeting essential services in the South of Italy*, convegno Monitoring Italy 2009, ISAE, 3-4 giugno.

CISIS (2007), *Nomenclatore Nazionale degli Interventi e Servizi Sociali*, mimeo.

Cogno, R. (2010), Una proposta di articolazione dei LEP per l'assistenza, in *Rivista di Diritto finanziario e Scienza delle Finanze*, n. 3/2010.

Finocchi Ghersi, R. (2005), *I servizi sociali e l'assistenza*, in Torchia, L. (2005).

IRS-Istituto per la Ricerca Sociale (2010), numero speciale su *Federalismo fiscale, livelli essenziali e welfare nella prospettiva della L. 42/09*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 8-9. *Costi standard e federalismo fiscale*, a cura di Legautonomie, Roma (8 luglio).