

Federalismo fiscale e livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale e sociosanitario

COORDINATORI DI SESSIONE:
Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra

Maria Cecilia Guerra

CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche
Università di Modena e Reggio Emilia

Introduzione alla sessione

Il problema:

la realizzazione, a livello decentrato, di standard di servizio definiti a livello nazionale

I modelli per l'attuazione dei Lep e il loro finanziamento

I principi della legge delega sul federalismo fiscale. Le scelte effettuate in sede di attuazione.

Livelli essenziali delle prestazioni

Un concetto a più dimensioni, tra loro integrate:

-**diritto**, per ogni cittadino che si trovi in una determinata condizione di bisogno, a beneficiare di prestazioni definite;

Definito dallo Stato

-**standard di offerta dei servizi** (a garanzia dell'esigibilità dei diritti) di cui vengono individuati i principali aspetti quantitativi, qualitativi e di costo.

Garantito dagli Enti decentrati

3

Livelli essenziali delle prestazioni

Vincoli finanziari

- Si definiscono prima i Lep o si definisce prima il loro finanziamento
- Come verificare l'adeguatezza del finanziamento ai Lep, sia a livello aggregato che nella sua ripartizione fra i singoli enti (conflittualità fra Stato ed Enti decentrati)
- Come verificare che gli enti decentrati impieghino correttamente le risorse ricevute, offrendo i Lep in condizioni di efficienza e appropriatezza (monitoraggio)

4

Lep: modello *completo* e *universale*

Modello **completo**

Definisce simultaneamente:

- **Bisogni** essenziali che devono essere soddisfatti per tutti i cittadini
- **Prestazioni** necessarie per rispondere adeguatamente e con appropriatezza a quei bisogni
- **Fonti di finanziamento** (pubbliche e private) per garantire quelle prestazioni

Modello **universale**

Il bilancio pubblico si fa interamente carico del finanziamento del sistema. Il lavoro di cura viene erogato volontariamente e liberamente.

Nel caso in cui si richieda un contributo dell'utente (mancanza di universalità), nella definizione del modello deve essere affrontato esplicitamente il tema della compartecipazione sia finanziaria che in natura.

5

Finanziamento dei Lep: modello *forte* o *debole*

Modello **forte**:

- le risorse necessarie a sostenere i Lep sono chiaramente identificate e non possano essere destinate ad altri scopi;
- è disegnato in modo da evitare effetti di spiazzamento a livello locale

6

I principi della delega

Spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni (Lep) delle Regioni
Spese relative alle funzioni fondamentali dei Comuni

Finanziamento **integrale**

Tributi propri e compartecipazioni

+

Perequazione secondo il **fabbisogno**

→ Potenzialmente compatibile con un modello **completo**

7

Finanziamento integrale

Di quale fabbisogno?

Legge delega

Fabbisogno finanziario standard
determinato

“nel rispetto dei **costi standard** associati ai **livelli essenziali delle prestazioni** ... da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale”

8

Un'impostazione pensata per la sanità

La delega è stata concepita avendo presente, di fatto, la sola spesa sanitaria.

Lo schema preesistente di finanziamento della sanità già soddisfa, in larga parte, i criteri della delega.

Difficile l'adattamento alla spesa sociale.

9

Un'impostazione pensata per la sanità

In **sanità**

a) sono definiti i **Livelli essenziali** (Lea)
b) esiste un **fabbisogno finanziario nazionale** di settore storicamente determinato;

c) la sanità è gestita da **un solo livello di governo**, quello regionale, che la amministra sul territorio attraverso aziende autonome, che non sono enti governati da organismi elettivi e dotati di autonomia tributaria;

d) per la sanità esiste già **un criterio di riparto** (spesa pro capite pesata e non pesata) che può essere interpretato come un buon surrogato del **costo standard**, anche perché;

e) esiste una diffusione relativamente **omogenea** del servizio sul territorio

Nel campo **sociale**

a) **non** sono definiti i livelli essenziali;

b) non esiste un fabbisogno finanziario nazionale del settore (e non è nota la spesa storica);

c) la responsabilità è suddivisa fra **più livelli di governo** (Stato, regioni e comuni; enti governati da organismi elettivi e dotati di autonomia tributaria, con un ruolo molto importante nella gestione/attuazione delle politiche sociali). Le risorse per i Lep sociali sono in competizione con quelle destinate al finanziamento delle altre funzioni svolte dai comuni;

d) **basso grado di standardizzazione**: per fare fronte al bisogno, che varia ampiamente tra utenti e, per lo stesso utente, nel corso del tempo, è necessario un disegno flessibile a elevata personalizzazione dei servizi (specialmente per non autosuff.);

e) il sistema è molto **disomogeneo** a livello territoriale.

10

Finanziamento dei Lep: un modello *debole*

- La legge delega ha scelto un modello **debole**
- Il modello debole ha come unico punto di forza il **monitoraggio**
- L'articolazione delle funzioni, nella delega, come anche nella l.328/00, non è abbastanza disaggregata per permettere un monitoraggio adeguato.
- Il monitoraggio è comunque inibito dalla mancata definizione dei Lep o quanto meno di obiettivi di servizio

11

Le (non) scelte dei decreti attuativi

Approccio separato per livelli di governo

- Federalismo municipale
- Federalismo regionale

Nella logica di sostituire i **trasferimenti** esistenti con forme di finanziamento tributarie, mantenendo il finanziamento preesistente inalterato a livello **aggregato**: il finanziamento preesistente viene considerato in prima istanza come fabbisogno standard nazionale

Resta aperto il problema della sua **ripartizione**: come giustificare una ripartizione diversa da quella storica?

12

Fabbisogni standard degli Enti locali

Relativi a specifici servizi, ad aggregati di servizi, a una intera funzione fondamentale

Definiti attraverso "**studi di settore**": utilizzando dati di spesa storica si definirà una **quota di spesa per abitante**, poi corretta per tener conto dei fattori che possono **giustificarne** la diversità fra comune e comune (es., oltre alle caratteristiche territoriali, demografiche, sociali e produttive, anche "il personale impiegato, l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei servizi erogati nonché il grado di soddisfazione degli utenti")

13

Fabbisogni standard degli Enti locali

Indicazioni **metodologiche molto vaghe ma senza contenuti sostanziali**

Il **concetto di fabbisogno standard** non viene mai definito.

Quindi:

- il risultato finale sarà una quota da attribuire a ciascun Comune su un fondo predeterminato (approccio **top-down** - criterio di riparto)?
- oppure sarà un livello assoluto di risorse finanziarie (approccio **bottom-up** - analitico per prestazioni)?

Quale sarà il percorso con cui ci si allontanerà dalla spesa storica?

14

Lep regionali

Per la **sanità**: fabbisogno determinato esogenamente e poi ripartito, secondo un approccio top down, con modificazioni dei criteri di riparto.

Il "costo standard" è surrogato dalla spesa pro capite ponderata per l'età

Per gli altri settori, fra cui la **spesa sociale**, il finanziamento dei Lep non è sino ad ora **quantificato** in modo separato rispetto a quello delle spese «autonome»: finanziamento **debolissimo?**

15

Manca una scelta regionalista

Non si sceglie di affidare alla **regione** un ruolo centrale nel modello di federalismo adottato.

Si conferma un **doppio binario** di finanziamento delle politiche sociali, sia a livello regionale che a livello comunale.

Si ripropongono quindi i limiti e le difficoltà dell'attuale situazione, non a caso caratterizzata dall'assenza di qualsivoglia definizione di livelli essenziali come diritti esigibili da parte dei cittadini.

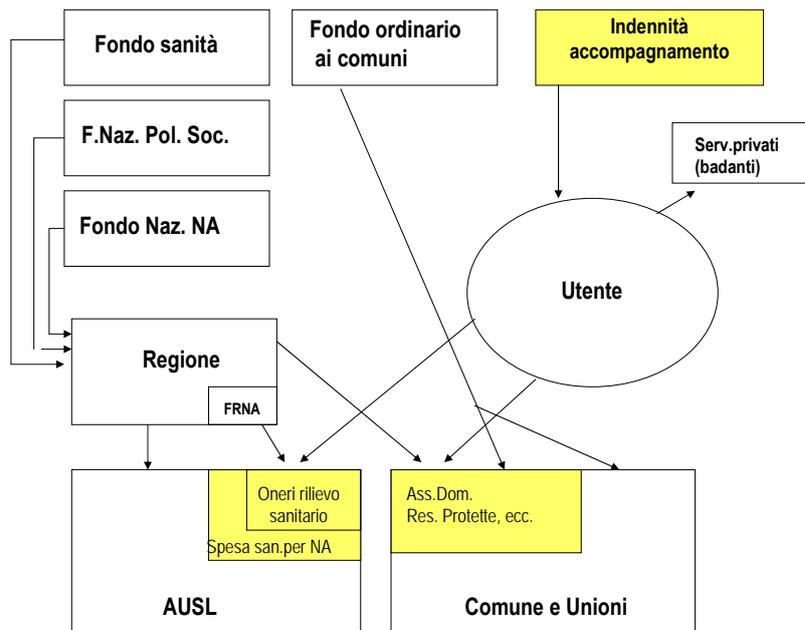
16

Un esempio

Il caso della Non Autosufficienza

17

Modello di finanziamento della NA attuale



18

Fabbisogni standard degli Enti locali

Il possibile ruolo degli li **obiettivi di servizio**

Nell'ambito della manovra di finanza pubblica e in coerenza con gli obiettivi e gli interventi individuati nel Def, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata

il Governo

propone norme di **coordinamento dinamico** della finanza pubblica volte a realizzare:

1) l'obiettivo della **convergenza** dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo

2) un percorso di **convergenza** degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali.

Il monitoraggio degli obiettivi di servizio è effettuato in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (non ancora istituita)

21

Definizione dei Lep

Verranno stabiliti per legge prendendo a riferimento macroaree di intervento, omogenee al proprio interno per tipologia di servizi offerti,

indipendentemente dal livello di governo erogatore.

Per ciascuna delle macroaree sono definiti i costi e i fabbisogni standard nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti.

Sose (con Istat e Cinsedo) effettua una **ricognizione** dei livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni a statuto ordinario effettivamente garantiscono e dei relativi costi (secondo le stesse metodologie discusse con riferimento al decreto sugli Enti locali)

Sulla base delle rilevazioni effettuate da Sose, il Governo adotta **linee di indirizzo** per la definizione dei Lep in apposito allegato alla Decisione di finanza pubblica ai fini di consentire l'attuazione, dei relativi costi standard e obiettivi di servizio.

22

Definizione dei Lep

Nell'ambito della manovra di finanza pubblica norme di **coordinamento dinamico** della finanza pubblica volte a realizzare:

- l'obiettivo della **convergenza** dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo,
- un percorso di convergenza degli **obiettivi di servizio** ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali

Fino alla determinazione, con legge, dei Lep **tramite intesa conclusa in sede di Conferenza unificata sono stabiliti i servizi da erogare**, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

23

Fondi sociali 2001-2013

Tabella 4 - Gli stanziamenti complessivi dei fondi sociali negli anni 2001-2013 (1)

milioni di euro	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fondo nazionale per le politiche sociali al netto della quota INPS (2)	1071	1091	995	1032	557	825	1.000	712	578	435	274	70	45
Fondo infanzia e adolescenza (destinato a 15 città)	44	44	44	44	44	44	44	44	44	40	39	40	40
Fondo non autosufficienza (comma 1264 finanziaria 2007)	0	0	0	0	0	0	100	300	400	400	0	0	0
Fondo inclusione sociale immigrati (comma 1267 finanziaria 2007) (3)	0	0	0	0	0	0	50	0	0	0	0	0	0
Fondo politiche giovanili (comma 1290 finanziaria 2007)	0	0	0	0	0	3	130	130	130	81	13	13	11
Fondo politiche della famiglia (comma 1250 finanziaria 2007) (4)	0	0	0	0	0	3	220	330	239	174	51	53	31
Fondo pari opportunità (comma 1261 finanziaria 2007)	0	0	0	0	0	3	50	44	30	3	17	17	17
Totale	1.115	1.136	1.039	1.076	601	878	1.594	1.559	1.420	1.134	394	193	144

Note: (1) Come previsto nella Legge di stabilità 2011. (2) Stanziamento totale, ivi comprese le integrazioni in corso d'anno, dove ritracciabili. Nel valore indicato è compresa la quota gestita a livello ministeriale, mentre sono escluse le somme destinate, fino al 2009, all'INPS per il finanziamento dei diritti soggettivi e le somme del Fondo infanzia (di queste ultime si dà separata evidenza); sono comprese le somme stanziare per il reddito minimo di inserimento nel 2001 e per il piano asili nido nel 2004. (3) Il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati è stato dichiarato incostituzionale nel 2008 e lo stanziamento 2008, pari a 100 milioni di euro, è stato riassorbito nel bilancio dello Stato. (4) Finanzia anche il piano straordinario asili nido; nel 2009 riassegnate risorse a valere sul 2008 per 52,094 milioni.

Fonte: Marano, A. 2011

24

24