

Federalismo, in gioco il finanziamento dei Lep

di Maria Cecilia Guerra

Delega in bianco sulle modalità con cui determinare l'assegnazione di risorse per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni: l'Atto Senato 1117 mette al centro il legame tra fondi e funzioni assegnate ma non rintraccia a priori quali esse siano

Un importante passo avanti del disegno di legge 1117, contenente la "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" rispetto alle prime "bozze Calderoli", in quanto lega esplicitamente l'entità e la natura del finanziamento dei diversi livelli di governo alle funzioni ad essi affidate, prevedendo, inoltre, meccanismi di perequazione di tipo verticale (dallo Stato agli enti decentrati). Il riconoscimento della centralità del legame fra finanziamento e funzioni richiederebbe però, logicamente, che le funzioni fossero definite preliminarmente, o almeno contestualmente al loro finanziamento. Così non è. E non lo è in modo particolare per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni (Lep), che pure il disegno di legge considera meritevoli di un finanziamento integrale. Come si argomenterà meglio in quanto segue, l'individuazione dei Lep viene demandata di fatto ai decreti legislativi e quindi al Governo, nella totale assen-

za di qualsivoglia principio direttivo, con il solo impegno per quest'ultimo a «condividere la definizione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni e la determinazione dei fabbisogni standard» con le Regioni e gli Enti locali.

Il Parlamento viene quindi totalmente e singolarmente escluso sia dall'indirizzare sia dal discutere uno dei più radicali e delicati ripensamenti della struttura della spesa pubblica a cui si sia mai assistito nel nostro Paese.

MATERIE INTERESSATE

Secondo il disegno di legge delega le materie rispetto alle quali devono essere identificati i livelli essenziali tutelati dalla Costituzione (alla lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 sono tre: sanità, assistenza e istruzione. Un'attenzione particolare è riservata anche al trasporto pubblico locale. Il disegno di legge non affronta però, e quindi non aiuta a risolvere, nessuno dei nodi fondamentali con cui il dibattito sui livelli essenziali si è con-

frontato negli ultimi anni. I livelli essenziali dovranno essere valutati ai costi standard: non potranno quindi essere solo enunciazioni di principi generali che devono essere soddisfatti dai sistemi di *welfare* regionali, quali universalità, accessibilità economica, trasferibilità. Potranno essere declinati in modo da garantire livelli di tutela molto diversi, e anche molto differenziati territorialmente.

Potranno essere disegnati in modo da assicurare una determinata offerta di servizi in ogni Regione (individuata in modo tale da soddisfare un obiettivo di utenza espresso come percentuale dei potenziali beneficiari). Potranno invece essere definiti in modo coerente con l'approccio dell'*entitlement* che è stato già seguito per la definizione dei livelli essenziali di assistenza (Lea) in sanità, il quale consiste nel riconoscere a ciascun cittadino il diritto ad un pacchetto ben definito di prestazioni.

IL PARAGONE COI LEA

Per meglio capire la rilevanza dei problemi in gio-

Diverse definizioni

Lep	Liveas	Leps	Lea
LIVELLI ESSENZIALI PRESTAZIONI	LIVELLI ESSENZIALI ASSISTENZA SOCIALE	LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI SOCIALI	LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA

co può essere utile fare riferimento ai Lep nel campo dell'assistenza. Le politiche sociali del nostro Paese sono infatti particolarmente problematiche per due ragioni: l'arretratezza nei confronti degli altri paesi e la presenza di forti squilibri territoriali. In questo contesto è possibile esaminare le implicazioni di tre aspetti relativi ai Lep: la loro definizione, il loro finanziamento ai costi standard, le problematiche relative all'evoluzione del sistema così definito nel tempo.

Per quanto riguarda la definizione dei Lep, va rilevato che, nel campo dell'assistenza, essa non è un mero esercizio descrittivo dall'esito scontato. Significa, al contrario, definire quale deve essere il sistema delle politiche sociali nazionali, decidere se se ne vuole o meno rafforzare il ruolo nell'ambito del *welfare state*, se si intende privilegiare i trasferimenti monetari o si vuole spostare l'attenzione sui servizi (agli anziani, ai bambini, ai portatori di handicap, alle altre persone che soffrono di disagi sociali).

IL FINANZIAMENTO

Per quanto riguarda il finanziamento dei Lep, l'esercizio della delega richiede che le risorse necessarie siano individuate a partire da una valutazione dei costi standard degli stessi, in regime di efficienza e appropriatezza. Ma definire i costi standard nel campo dei servizi di assistenza non è cosa facile. L'Istat ha compiuto recentemente un notevole passo avanti con la

Competenze



predisposizione dell'Indagine censuaria sui servizi e gli interventi sociali dei Comuni, giunta alla sua terza edizione.

Essa presenta però ancora problemi significativi di attendibilità e tempestività. La delega affida il compito di colmare il gap conoscitivo alla «Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale», composta da un numero eguale di rappresentanti tecnici per ciascun livello di governo, che dovrebbe agire, a questo proposito, come «sede di condivisione delle basi informative finanziarie e tributarie», con il compito anche di «acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi». Premesso che il miglioramento della qualità e della quantità dei dati a disposizione è un passo imprescindibile per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, è piuttosto anomalo prevedere che la raccolta e sistematizzazione di dati di così grande rilievo possa avvenire al di fuori della regia,

oltre che dell'attiva partecipazione dell'Istat.

Ciò è particolarmente vero se si pensa che il riferimento ai dati finanziari e tributari è assolutamente insufficiente per la costruzione di costi standard, la quale richiede di avere informazioni dettagliate sulla quantità e qualità dei servizi erogati a fronte dei soldi spesi.

GARANZIE

La definizione dei Lep e dei loro costi standard, e la conseguente individuazione del livello adeguato del loro finanziamento, anch'esso affidato ai decreti attuativi, per quanto siano passaggi estremamente delicati e controversi, non sono però passaggi sufficienti a chiudere il discorso sui livelli essenziali. I Lep sono infatti tutelati costituzionalmente in quanto la loro garanzia è essenzialmente una garanzia dei diritti di cittadinanza, come tale affidata allo Stato.

È quindi evidente che non basta prevedere un adeguato finanziamento di questi livelli, ma bisogna

Contenuti e indicatori

Diritti esigibili

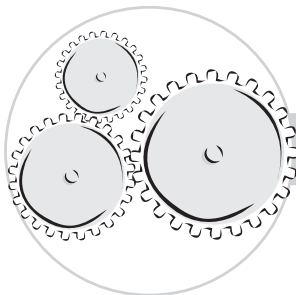


Tipologia di servizi e interventi

Requisiti di qualità



Entità di risorse
(professionali, strumentali, finanziarie)



anche che lo Stato ne garantisca l'offerta effettiva. Il disegno di legge delega si limita a richiedere la messa a punto di meccanismi sanzionatori in caso di inadempienza, ma non individua nessun principio direttivo a cui improntare una seria politica di monitoraggio della effettiva attuazione.

Si potrebbero ad esempio affiancare alla leva finanziaria (che ha la funzione di condizionare il finanziamento all'effettiva realizzazione e agisce quindi come strumento sanzionatorio) meccanismi di so-

stegno delle realtà arretrate, ma volenterose, attraverso la predisposizione di *benchmarks*, che permettano un confronto attivo anche sui meccanismi di governance, da cui l'efficienza nell'offerta dipende, oltre, se non più, che dai costi standard, come l'esperienza della sanità dimostra. Bisognerebbe inoltre prevedere l'intervento sostitutivo dello Stato (secondo i disposti dell'articolo 120 della Costituzione) in caso di inadempienza.

DINAMISMO DEL SISTEMA

Un altro aspetto molto importante, la cui regolazione è priva di principi direttivi, è l'evoluzione dinamica del sistema. Si tratta anche in questo caso di un problema che coinvolge sia il finanziamento che la definizione dei Lep. Occorre infatti individuare il percorso che porterà ad un ridimensionamento dei livelli essenziali, in caso di insostenibilità finanziaria, o a un aumento del finanziamento nel caso in cui esso si riveli insufficiente, perché la quantificazione del fabbisogno standard ad essi relativo si rivela non corretta.

Il già citato livello di arretratezza e di squilibrio territoriale che caratterizza il nostro Paese, specialmente nel campo delle politiche assistenziali, rende necessaria una definizione dinamica dei Lep. Non è infatti pensabile, sia per motivi strutturali che per motivi finanziari, portare in poco tempo tutti i territori arretrati al livello di offerta di quelli più avanzati. Allo stesso tempo,

non si può certo sposare un'accezione di costi standard che prescindano dalle differenze nella quantità e qualità dei servizi offerti e si attesti quindi su un valore medio, costringendo le Regioni che sono più avanti ad arretrare. Si pensi ad esempio al caso degli asili nido: secondo i dati dell'ultima rilevazione Istat (riferita al 2005), gli utenti di tale servizio rappresentano, in media sul territorio nazionale, solo il 9,1% della popolazione residente di età compresa fra zero e due anni. Se si prendesse questo livello come indicativo per il computo dei costi standard, si costringerebbe il Nord-est, che ha un valore dell'indicatore pari al 14%, ad arretrare e si richiederebbe al Sud, per il quale tale indicatore raggiunge il valore minimo del 2,5%, di colmare istantaneamente un gap strutturale molto ampio. Occorre invece definire un percorso, articolato su obiettivi di breve e di lungo periodo, differenziati territorialmente, con la finalità di portare le regioni "arretrate" a colmare progressivamente il gap che le divide da quelle più "avanzate", e riconoscendo comunque a queste ultime meccanismi premiali. La differenziazione, che si rispecchierebbe anche nel finanziamento, dovrebbe ovviamente essere solo temporanea. Non vi è traccia di questo percorso nel disegno di legge delega. Nel complesso quindi, su tutti questi temi siamo di fronte a una delega in bianco, che può portare a esiti diversi e, fra di loro, contrastanti. ●