

*“Il sistema di protezione e cura
delle persone non autosufficienti.
Prospettive, risorse e gradualità degli interventi”
Progetto promosso dal Ministero del Welfare
Coordinatore: Cristiano Gori*

Il finanziamento dei livelli essenziali per la non autosufficienza nella prospettiva del federalismo fiscale della L.42/09

*P.Bosi, M.C.Guerra, P.Silvestri
Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (CAPP)
Università di Modena e Reggio Emilia*

Indice

1. Il disegno del finanziamento dei Lep
2. Modelli generali di definizione dei fabbisogni e dei costi standard
3. Una metodologia per ricostruire la spesa storica socio-sanitaria
4. Conclusioni

Il disegno del finanziamento dei Lep

Finanziamento dei Lep nella legge delega sul federalismo fiscale

La legge delega sul federalismo fiscale riconosce il **finanziamento integrale** dei LEP da parte dello Stato (interpretazione estensiva di quanto indicato nell' art. 117, c. 2, lettera p) della Costituzione)

Individua infatti due canali e criteri diversi di finanziamento per le diverse funzioni.

- LEP: dotazione fiscale riconosciuta agli enti decentrati e trasferimenti ispirati al *criterio del fabbisogno* standard.

- Altre spese regionali e locali ("spese autonome"): tributi propri perequati secondo il *criterio della capacità fiscale*.

Finanziamento dei Lep delle regioni

- Tributi e compartecipazioni per la regione con maggiore capacità fiscale.
- Per le altre regioni: *fondo perequativo*, che garantisce il pieno finanziamento del fabbisogno standard dei Lep.

Finanziamento delle funzioni fondamentali degli Enti locali

Fondo perequativo: pari alla differenza fra il totale dei fabbisogni standard per le funzioni fondamentali e il totale delle entrate standardizzate

La ripartizione del fondo fra i diversi comuni avviene poi in base a due indicatori:

- 1) un *indicatore di fabbisogno finanziario*,
- 2) *indicatori di fabbisogno di infrastrutture*

Con riguardo al fabbisogno finanziario si sposa sostanzialmente un **modello di trasferimento della performance ponderata** (valori standard che tengono conto di caratteristiche demografiche, socio-economiche, ecc.)

Aspetti critici: definizione dei Lep

I Lep sono fissati con legge statale
“in piena collaborazione con le regioni e gli enti
locali”.

Ma la delega non contiene:

- 1) un’indicazione esaustiva degli **ambiti di interesse**
per il Livelli essenziali:
 - Individua solo aree molto ampie (Sanità, Assistenza,
Istruzione)
 - Apre un problema di coordinamento fra decreti
legislativi e norma transitoria. (Fino alla nuova
determinazione dei Lep si considerano i livelli già
fissati in base alla legislazione statale).

Aspetti critici: definizione dei Lep

- 2) Indicazioni sulla nozione di livello essenziale da utilizzare.

Lep come “funzionamento” à la Sen

che implicherebbe




- Riferimento a un vettore di servizi consumati necessari per definire un funzionamento
- Potenzialità del consumo e ruolo della libertà della scelta del cittadino

Aspetti critici: definizione dei Lep

Lep come “contratto incompleto”

Non tutto ciò che riguarda i Lep può essere specificato per decreto perché occorre affrontare

trade off tra:

-  indicazioni dettagliate a livello nazionale
-  autonomia degli enti locali nella scelte delle tecniche di produzione dei servizi
-  libertà di scelta del cittadino

Aspetti critici: modello dualistico Stato/Regioni, Stato/Enti locali

Necessità di coordinamento elevate
(non chiara divisione di responsabilità e finanziamento
fra Lep regionali e Lep implicati dalle funzioni
fondamentali degli Enti locali)

Elevati fabbisogni informativi
(che richiedono una predisposizione in tempi adeguati)

Aspetti critici: processo di definizione del fabbisogno standard

Livello regionale

il riferimento al concetto di *costo standard* e alle condizioni di efficienza e di appropriatezza. lascia aperte interpretazioni e conseguenti applicazioni molto diverse fra di loro

Aspetti critici: processo di definizione del fabbisogno standard

Livello comunale

il fabbisogno dipende dalla stima del *valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi*:

concetto indefinito, per la stima del quale possono essere applicate tecniche statistiche molto diverse.

Agisce come strumento di riparto fra comuni di *un quantum* predeterminato in base a criteri che la delega non specifica.

In sede di prima applicazione sembrerebbe trattarsi della spesa storicamente riservata alle funzioni fondamentali dei comuni stessi, che viene posta pari all'80% della spesa corrente totale

Aspetti critici: processo di convergenza

Data la forte eterogeneità di partenza nella diffusione dei servizi:

- Problema di colmare i gap nella capacità produttiva
- Gradualità necessaria nel processo di convergenza dalla spesa storica al fabbisogno standard

Finanziamento dei Lep: un modello “debole”

Modello “forte”:

le risorse necessarie a sostenere i Lep relativi ad una specifica funzione (es non autosufficienza) sono chiaramente identificate e non possano essere destinate ad altri scopi.

Modello “debole”:

un dato insieme di fonti di entrata finanzia un insieme indiviso di funzioni di cui gli enti decentrati hanno responsabilità di gestione.

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

Modelli generali di definizione dei fabbisogni e dei costi standard

Tre approcci

- 1) Microanalitico
- 2) Macroeconomico
- 3) Macroperformance per macrofunzioni

L'approccio microanalitico

Detto anche "ingegneristico":

richiede di calcolare il fabbisogno standard come prodotto fra costi standard delle singole prestazioni (definite secondo determinati standard qualitativi) e bisogno potenziale.

L'approccio microanalitico: aspetti critici

- La forte eterogeneità negli aspetti qualitativi e nell'articolazione delle prestazioni ne rende difficile o arbitraria la definizione del costo standard
- Richiede un approccio "prestazionale" estremamente dettagliato, che contrasta con:
 - flessibilità nell'offerta dei servizi da parte degli enti decentrati;
 - possibilità di definire percorsi personalizzati;
 - considerazione dei servizi trasversali

L'approccio macroeconomico

Approccio aggregato che consiste

- nell'assumere esogenamente definito, sulla base di considerazioni "politiche" o di compatibilità finanziarie, il livello assoluto della spesa che può essere destinata ad una determinata funzione
- e
- nell'individuare formule più o meno sofisticate per ripartire tale spesa fra le regioni, utilizzando variabili *ad hoc*, che fungano da indicatori del bisogno, quali la popolazione pesata per età.

L'approccio macroeconomico: aspetti critici

- Individuazione di un livello adeguato di spesa aggregata, in settori come l'assistenza dove la spesa storica aggregata non lo è.
- Scelta degli indicatori di bisogno per prestazioni fortemente eterogenee (es. tutte le prestazioni che rientrano nella "assistenza")
- Difficile il monitoraggio in assenza di specificazione di chiari diritti esigibili

Un approccio intermedio: macroperformance per macrofunzioni

La spesa per funzioni (es. assistenza) è disaggregata in macrofunzioni che raggruppano l'insieme di prestazioni indirizzate a rispondere allo stesso tipo di bisogno (ad esempio l'insieme dei servizi ai non autosufficienti).

Il calcolo dei costi standard è sostituito dal calcolo di macroperformance relative a queste macrofunzioni, ottenute combinando i dati finanziari con il valore assunto da indicatori quantitativi e qualitativi di fabbisogno e/o di risultato.

Un approccio intermedio: punti di forza

Rispetto all'approccio macro permette una selezione di indicatori di bisogno più idonea a guidare la ripartizione della spesa.

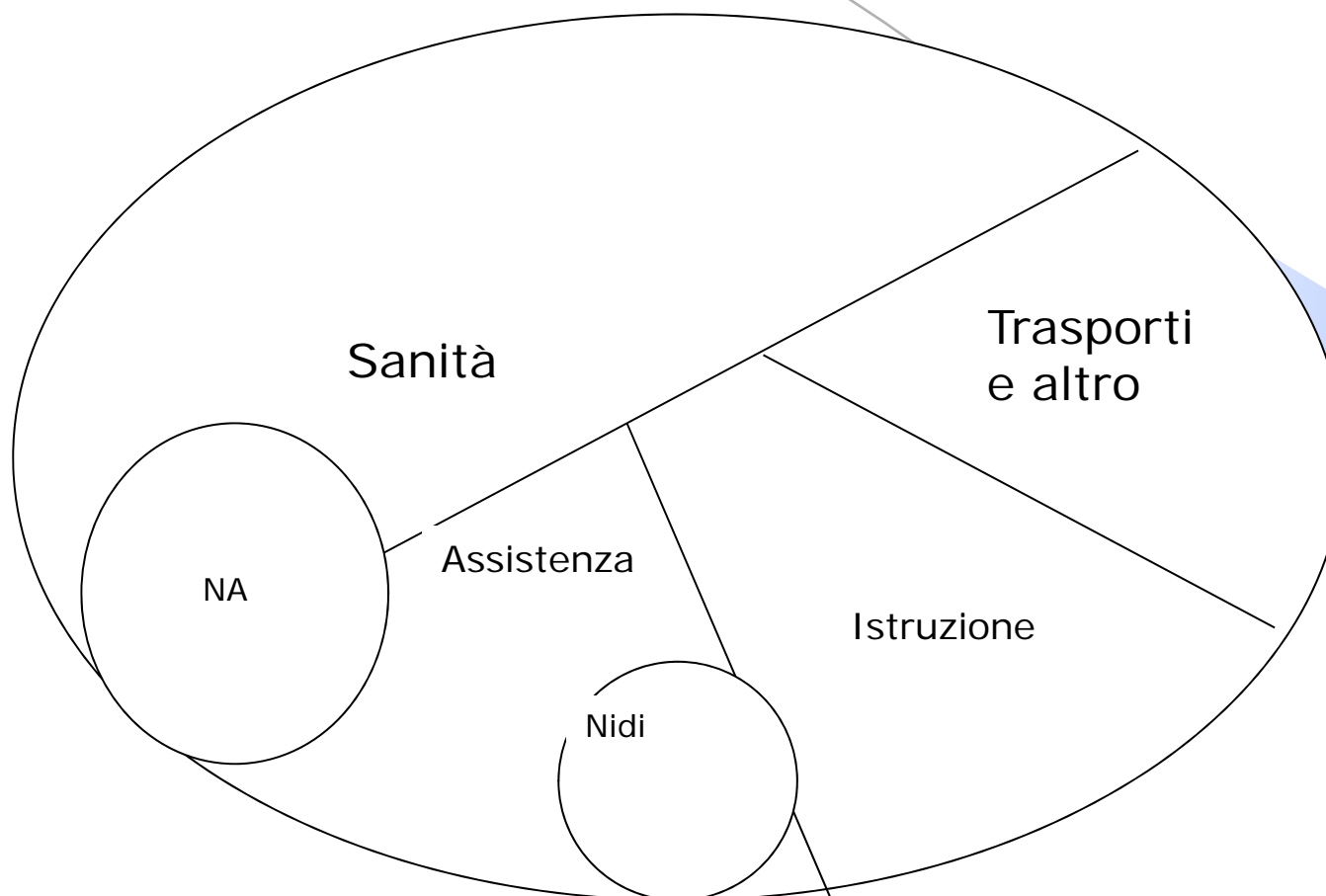
Rispetto all'approccio micro permette di confrontare delle performance, e cioè delle relazioni fra grado di soddisfazione dei bisogni e costi sostenuti, senza richiedere:

- né di calcolare costi standard per ciascuna delle prestazioni ricomprese nelle macrofunzioni;
- né di individuare pesi specifici con cui aggregare in un unico indicatore queste stesse prestazioni.

Un approccio intermedio: punti di forza

Senza condizionare le specifiche modalità con cui i singoli territori intendono articolare la loro risposta ai bisogni, l'approccio permette di impostare in modo più fine rispetto a quanto potrebbe avvenire in un approccio macroeconomico, valutazioni, e quindi **monitoraggio**, dei risultati ottenuti in termini di soddisfazione di quegli stessi bisogni (***outcomes***).

Un esempio di due macrofunzioni



Una metodologia per ricostruire la spesa storica socio-sanitaria

La ricostruzione della spesa storica: aspetti critici

Tutti e tre gli approcci richiedono la conoscenza della spesa storica. L'ultimo richiede la conoscenza della sua articolazione per macrofunzioni.

La rilevazione dell'Istat non è pienamente soddisfacente.

Integrandola con altre fonti, si ottiene, per la provincia di Modena, in **un esercizio pilota**, per la spesa sociosanitaria l'individuazione di 58 milioni di spesa addizionale, pari al 25,8% della spesa per servizi sociali e assistenziali con variazioni che vanno dal 53,8% per il distretto di Pavullo al 13,4% del distretto di Modena

La ricostruzione della spesa storica: una nuova metodologia

La metodologia utilizzata nell'esercizio pilota dovrebbe essere applicata su scala nazionale.

Essa richiede di:

- estendere *l'unità di analisi* alle ASP e agli enti privati convenzionati
- distinguere tra *produzione e finanziamento* dei servizi
- spostare l'attenzione *dai comuni alle zone o distretti* (unità rilevanti nell'ambito della programmazione)
- mettere a fuoco *aggregazioni delle voci di spesa* più significative
- Estendere la rilevazione di *indicatori di output* commisurabili alla spesa (indispensabile all'approccio macrofunzionale)

Conclusioni

Alcune proposte

- a) Investire risorse dell'Istat e delle regioni nella ricostruzione della spesa socio-sanitaria effettiva secondo il nuovo schema proposto.
- b) Segmentare il fabbisogno standard su una griglia di servizi più dettagliata (macrofunzioni).
- c) Identificare un modello graduale/dinamico di convergenza ai fabbisogni standard.
- d) Potenziare il ruolo di coordinamento e la responsabilizzazione delle regioni rispetto all'effettiva erogazione dei Lep.
- e) Specificare e articolare adeguatamente la fase di monitoraggio.