

Potenziamento assistenti sociali: una prima valutazione del processo di costruzione dei LEP

Laura Pelliccia, | 11 aprile 2024

Negli scorsi anni sono state avviate alcune politiche nazionali mirate al potenziamento del personale impiegato nei servizi sociali. In particolare, è stata considerata strategica la figura dell'assistente sociale, presumibilmente per il relativo ruolo di regia nell'attivazione di alcuni servizi della filiera sociale. In un panorama storico di assenza, per il settore sociale, di comuni garanzie a livello Paese, alcuni provvedimenti hanno promosso dei percorsi di armonizzazione, per fare in modo che tutti i territori presentassero una dotazione adeguata di questo tipo di figura professionale. Grazie ad un recente lavoro dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB)[note][Focus tematico n. 5 / 18 dicembre 2023 | upB \(upbilancio.it\)](#)[/note] è possibile fare una prima valutazione di questa palestra di costruzione dei Lep attraverso un finanziamento multicanale. Si tratta di questioni decisamente attuali, in questo momento storico in cui dovrebbero essere portati a compimento gli annosi processi di federalismo fiscale regionale e municipale.

Nel proseguo saranno illustrati dapprima il quadro normativo delle politiche di potenziamento del servizio sociale, poi i risultati del lavoro dell'UPB e, infine, alcuni confronti sulla spesa per il servizio sociale professionale basati sulle principali statistiche di settore.

Il quadro delle politiche nazionali di potenziamento degli assistenti sociali

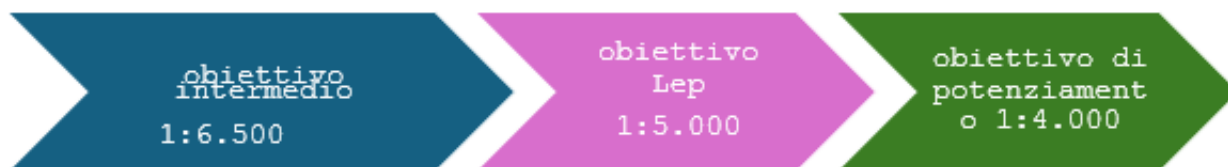
Si tratta di un processo, quello del rafforzamento degli assistenti sociali, avviato in epoca del Fondo Povertà (Legge di bilancio per il 2018), quando è stata riconosciuta la possibilità di destinare una parte della quota servizi per l'assunzione di personale a tempo determinato. L'intervento in questione era funzionale all'introduzione del reddito di cittadinanza, al fine di sostenere le capacità dei comuni di rafforzare il proprio personale per i servizi di accesso e progettazione.

Con la legge di bilancio per il 2021 il legislatore ha individuato l'obiettivo - in termini di rapporto assistenti sociali/popolazione pari a 1:5000 - da perseguire come Lep, ossia la soglia minima da garantire in tutto il Paese. Rispetto a questo target è stato disegnato un meccanismo di finanziamento per incoraggiare il raggiungimento da parte degli ATS del Lep e consentire loro un ulteriore potenziamento, verso l'obiettivo di servizio di 1:4000 abitanti.

Di fatto, con un finanziamento di 180 milioni a valere sul Fondo Povertà, la L. 178/2020 ha introdotto un contributo declinato su due livelli:

- per gli ambiti che non hanno ancora raggiunto il target Lep il contributo è 40.000 eur per addetto, a condizione che il valore di partenza sia superiore a 1:6500 (soglia di accesso)
- per gli ambiti che hanno superato il target Lep e fino al rapporto 1:4000 è previsto un contributo di 20.000 eur per addetto

Per gli ambiti che non raggiungono la soglia di accesso il suddetto contributo non è dovuto, restando in ogni caso possibile il finanziamento di assunzioni a tempo indeterminato con la quota servizi del Fondo Povertà[note]La quota servizi del Fondo Povertà è utilizzabile anche dagli ambiti con un rapporto superiore a 1:4000 e per quelli nella fascia 4000-5000 per la parte eccedente quella già finanziata dal contributo.[/note]. Inoltre per il medesimo scopo, i singoli comuni con una dotazione particolarmente esigua (al di sotto di 1:6500) hanno potuto coprire l'assunzione di assistenti sociali a tempo indeterminato anche con il proprio sistema di finanziamento ordinario (Fondo di Solidarietà comunale). La legge di bilancio per il 2022 ha infatti riconosciuto per i comuni l'obiettivo intermedio di un assistente ogni 6500 abitanti quale prima tappa di avvicinamento al Lep.



I risultati dello studio UPB

Sulla base delle rendicontazioni che gli ambiti hanno presentato per il 2022 al MIps, l'UPB ha fatto il punto sullo stato dell'arte del contributo finalizzato all'introduzione del Lep.

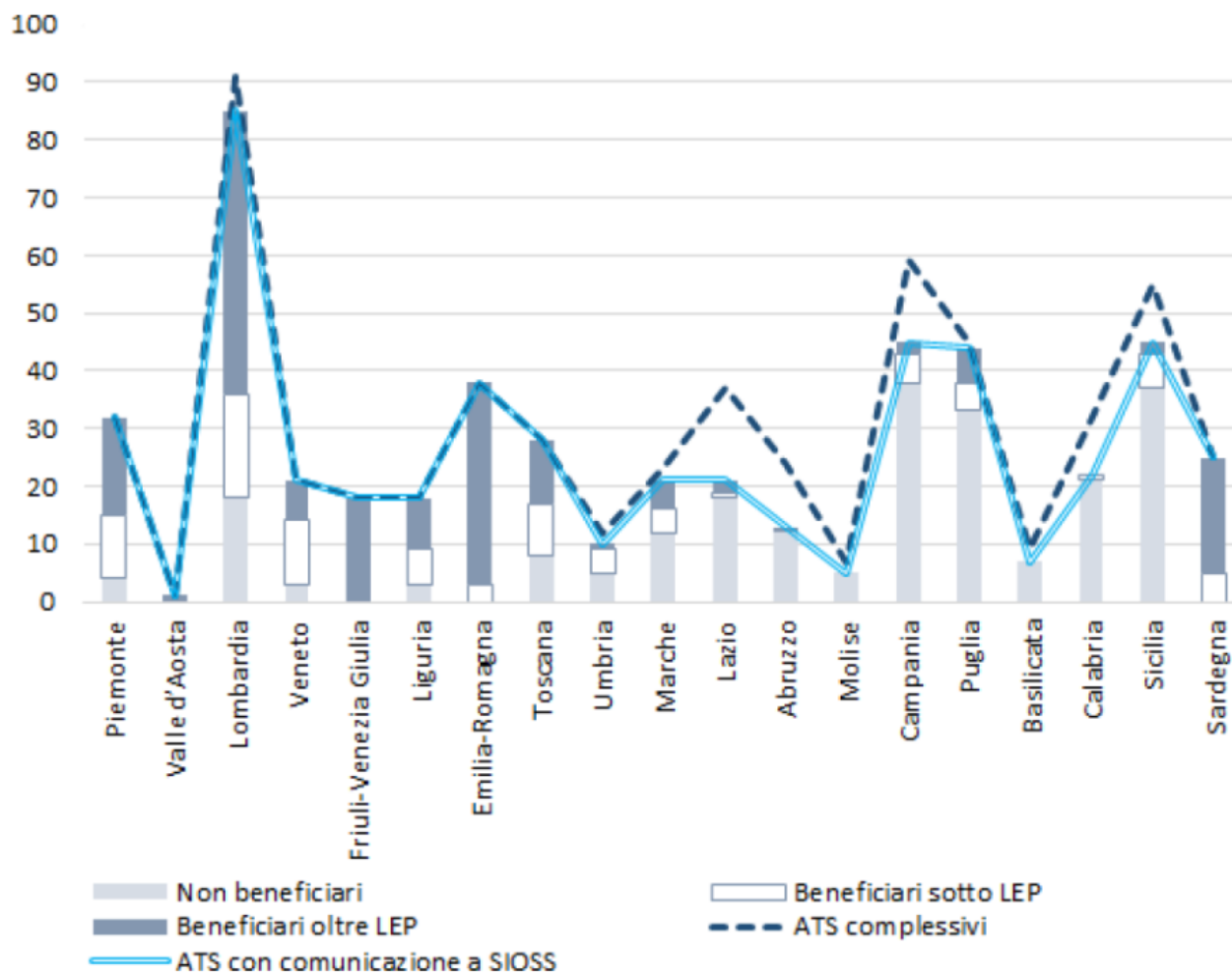
Come è stato utilizzato il contributo ex L. 178/2020? Chi ne ha beneficiato?

Nella Fig.1 sono riepilogati i risultati del 2022. Di fatto a livello nazionale hanno beneficiato del contributo ex L. 178/2020 meno della metà degli ambiti per cui vi è disponibilità informativa (499): 224 ambiti non hanno avuto accesso a questo finanziamento perché la loro dotazione di partenza di assistenti sociali era talmente esigua da non poter rientrare nei criteri di accesso; una situazione che ha contraddistinto soprattutto le regioni meridionali. Dei 275 ambiti finanziati, circa due terzi hanno raggiunto il livello Lep, mentre un terzo, nonostante il contributo, si colloca nella fascia inferiore (5000-6500).

La previsione di una soglia di accesso ai finanziamenti ha impedito ai 224 ambiti estremamente lontani dall'obiettivo Lep di accedere al finanziamento, riducendo pertanto la portata perequativa del processo. In quasi tutto il Centro Sud (eccetto Umbria, Toscana e Sardegna) rispetto al numero complessivo di ambiti della regione^[note]Per i quali si ha disponibilità informativa.^[/note] prevalgono i casi di ambiti esclusi dall'accesso contributo (non beneficiari) a causa di una situazione di partenza di particolare svantaggio (meno di un assistente ogni 6500 abitanti).

In un certo senso il meccanismo più che favorire il raggiungimento da parte di tutti gli ambiti della soglia ritenuta essenziale, sembra avere di fatto favorito il finanziamento degli enti che avevano già raggiunto il Lep.

Figura 1 - Contributo 2023 per assistenti sociali in servizio nel 2022 (numero di ATS per Regione)



Fonte: Upb su dati MIps

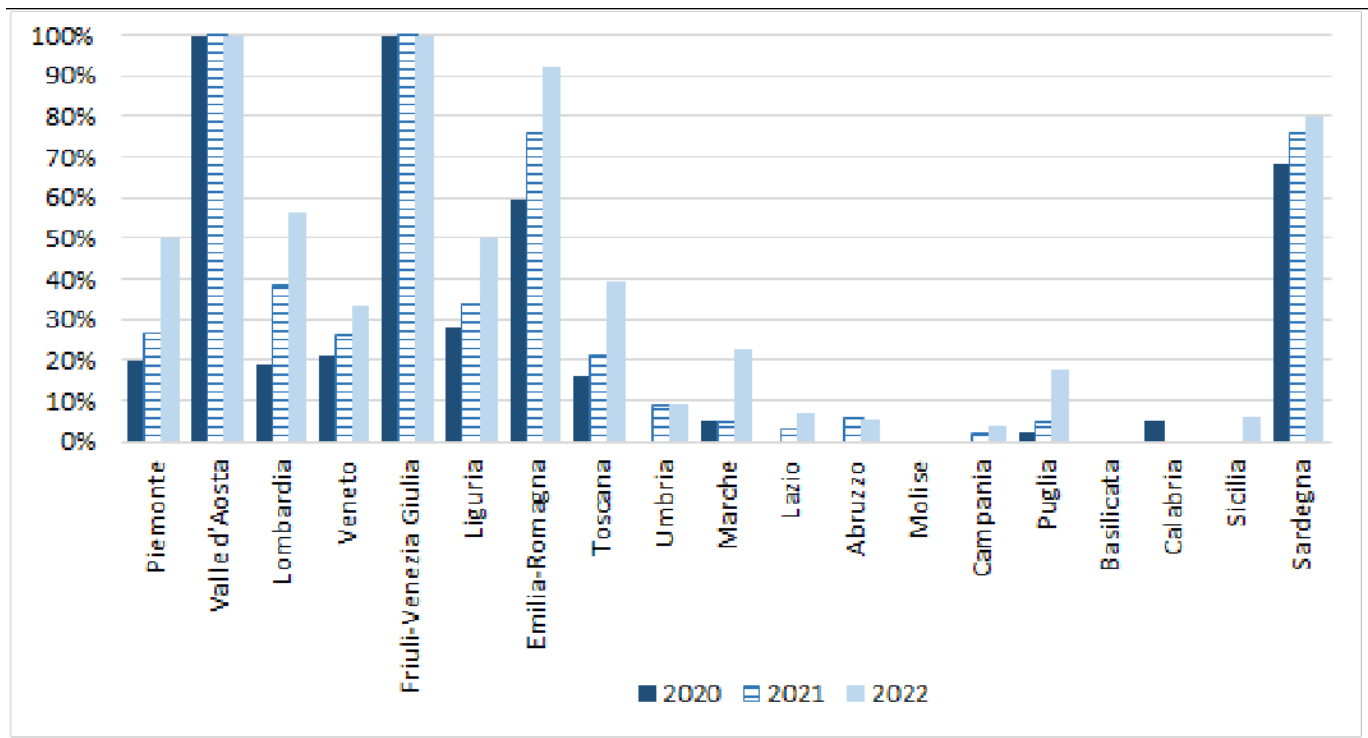
Qual è stata la capacità di questi processi di garantire la soglia considerata “essenziale” e ridurre gli squilibri territoriali?

La fig. 2 consente di evidenziare, per ogni regione, il grado di raggiungimento del LEP (1:5000) nel 2022, confrontandolo con la situazione di partenza. Si tratta in ogni caso di confronti effettuati considerando esclusivamente il personale assunto a tempo indeterminato. Va precisato che in alcune regioni (Valle d’Aosta e Friuli) già nel 2020, prima dell’introduzione di questo incentivo, tutti gli ambiti garantivano tale soglia LEP (pertanto l’analisi dell’impatto del contributo va limitata al resto delle regioni).

Tra il 2020 e il 2022 tutte le regioni del Centro Nord hanno sperimentato un miglioramento della quota di ambiti che hanno raggiunto il LEP. In ogni caso, anche in questo contesto geografico permangono differenze importanti: in Umbria e Lazio hanno raggiunto l’obiettivo LEP meno del 10% degli ambiti, mentre si distinguono per un’elevata quota di raggiungimento LEP, oltre i già citati casi di Valle d’Aosta e Friuli, l’Emilia Romagna (oltre il 90%) e, a lunga distanza, la Lombardia (circa il 55%).

Nell’Italia del Sud, invece, i progressi sono stati molto limitati: il grado di raggiungimento del LEP è migliorato quasi esclusivamente in Puglia (che comunque resta al di sotto del 20%) e in Sardegna, regione che già in partenza presentava un livello tra i più elevati del Paese e che nell’ultimo biennio ha raggiunto quota 80%. Nel resto delle regioni del Sud la quota di ambiti dove il LEP risulta garantito è davvero esigua (meno del 10%).

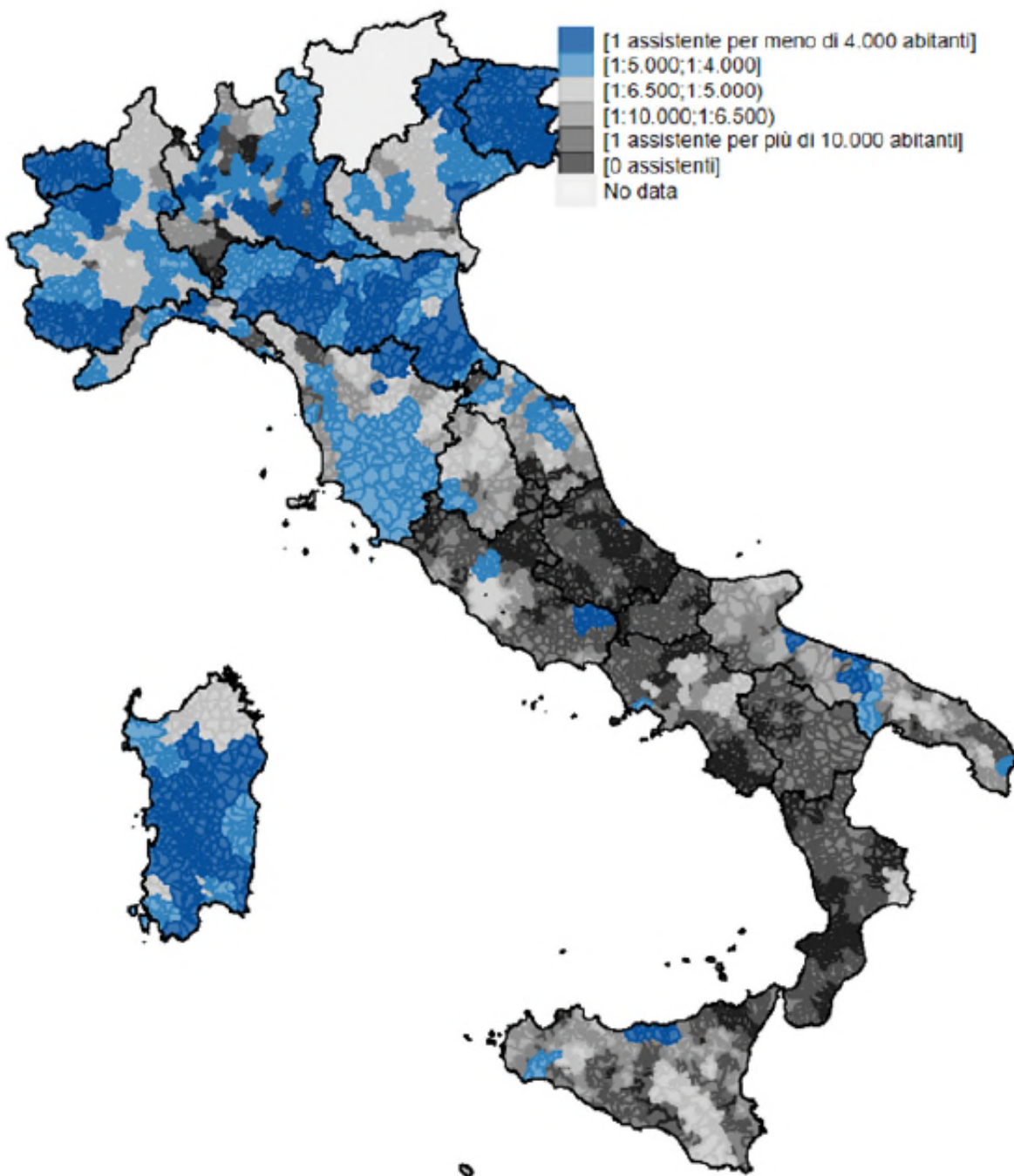
Fig. 2 - ATS che hanno raggiunto il LEP di assistenza sociale nel triennio 2020-22 (valori percentuali per Regione)



Fonte: Upb su dati MIps

La mappa della dotazione di assistenti sociali ricostruita dall'Upb (mappa 1) consente di evidenziare il rapporto operatori/utenti di ogni ambito, segnalando non solo gli squilibri Nord-Sud, ma anche la disomogeneità interna delle regioni. **Si ricorda, a tal proposito, che tale politica nazionale è basata su richieste dirette degli ATS al MIps, senza un ruolo di regia alle regioni; una scelta che non ha favorito l'armonizzazione intraregionale.**

Mappa 1- Assistenti sociali in rapporto alla popolazione nel 2022



Come è cambiata la numerosità di assistenti sociali con il contributo?

L' UPB ha stimato che per raggiungere la soglia LEP a livello nazionale, data la popolazione 2022, dovrebbero essere in servizio quasi 11.600 assistenti sociali; considerato il meccanismo operativo disegnato dal programmatore (in particolare l'impossibilità di accedere al contributo per gli ambiti con rapporto di partenza inferiore a 1:6500) la potenzialità effettiva ex ante di assunzione con questo strumento è stata quantificata dall'UPB in sole 2674 unità. In ogni caso, l'effettivo ricorso al contributo in questione da parte degli ambiti per il 2023 (sui dati 2022) ha consentito l'assunzione di 1985 unità, con un parziale inutilizzo delle risorse disponibili.

Come anticipato, il contributo non è l'unico canale di finanziamento disponibile per rafforzare la dotazione di assistenti sociali. La variazione della numerosità nell'ultimo biennio è il risultato del concorso delle diverse leve a disposizione di ambiti e comuni.

A livello nazionale, comunque, il numero di assistenti sociali in servizio, secondo l'UPB, è passato da dagli 8170 del 2020 ai

9858 del 2022 (un incremento di circa il 20%).

Secondo le stime UPB, data la situazione effettiva degli organici a fine 2022, **per garantire che tutti gli ambiti raggiungano la soglia minima Lep sarebbe necessario assumere ancora oltre 3200 nuove figure a livello nazionale di cui 405 nel Nord, 697 al Centro, 1615 nel Mezzogiorno e 499 nelle Isole.**

Altre considerazioni sull'impatto delle politiche

Nell'analisi di impatto del contributo ex L. 178/2000, l'UPB ha evidenziato anche che si registra uno scostamento importante tra gli impegni dichiarati dagli ambiti in fase di prenotazione e le effettive assunzioni. Si tratta di un fenomeno che nelle regioni centrali e meridionali ha un peso consistente e che ha inficiato l'efficacia della politica e il pieno impiego delle relative risorse.

Infine l'Upb ha sottolineato il concorso anche dell'altra politica nazionale, ovvero della possibilità che i singoli comuni possano utilizzare le risorse del FSC per finanziare l'assunzione di personale per i servizi sociali per raggiungere l'obiettivo di servizio (1:6500). Questo meccanismo non prevede ancora per i Comuni uno stringente vincolo di destinazione delle risorse per il predetto obiettivo e una relativa rendicontazione. I comuni sotto la soglia non devono dare pienamente conto dell'effettivo utilizzo delle risorse del FSC per perseguire l'obiettivo di servizio, elemento che potrebbe aver indebolito l'efficacia di questa politica.

Un ulteriore limite riguarda il rapporto tra singoli Comuni e capofila. Il riparto del FSC per i comuni di piccola dimensione comporta l'assegnazione di quote spesso non sufficienti a finanziare un assistente sociale. Non è detto che i Comuni siano disposti a trasferire le risorse proprie agli ambiti affinché il Capofila assuma l'assistente sociale.

Cosa sappiamo sulla spesa dei Comuni sul servizio sociale professionale?

A corredo dell'analisi effettuata dall'Upb, si ritiene utile fornire un quadro sulle risorse che i comuni impiegano per questo servizio, utilizzando come fonte l'Indagine Censuaria Istat, che consente di fare una fotografia della spesa dei comuni per il servizio sociale professionale[^{note}]È stato ricostruito questo valore selezionando la spesa per il servizio sociale professionale, quella per "altre attività di servizio professionale" e quella per "segretariato sociale/porta unitaria per l'accesso ai servizi"/[^{note}]. L'aggiornamento dei dati (2020) risente delle tempistiche di pubblicazione dei risultati della predetta rilevazione; si tratta di un quadro antecedente all'introduzione del contributo ex L. 178/2020.

Nel 2020 nel nostro Paese i comuni hanno sostenuto oneri per questo servizio pari a quasi 629 milioni (Fig. 3), corrispondenti a circa il 6,5% della spesa dei municipi per questo settore. Per dare un ordine di grandezza, il finanziamento per il Lep assistenti sociali pari a 180 milioni corrisponde a circa il 30% della spesa del 2019.

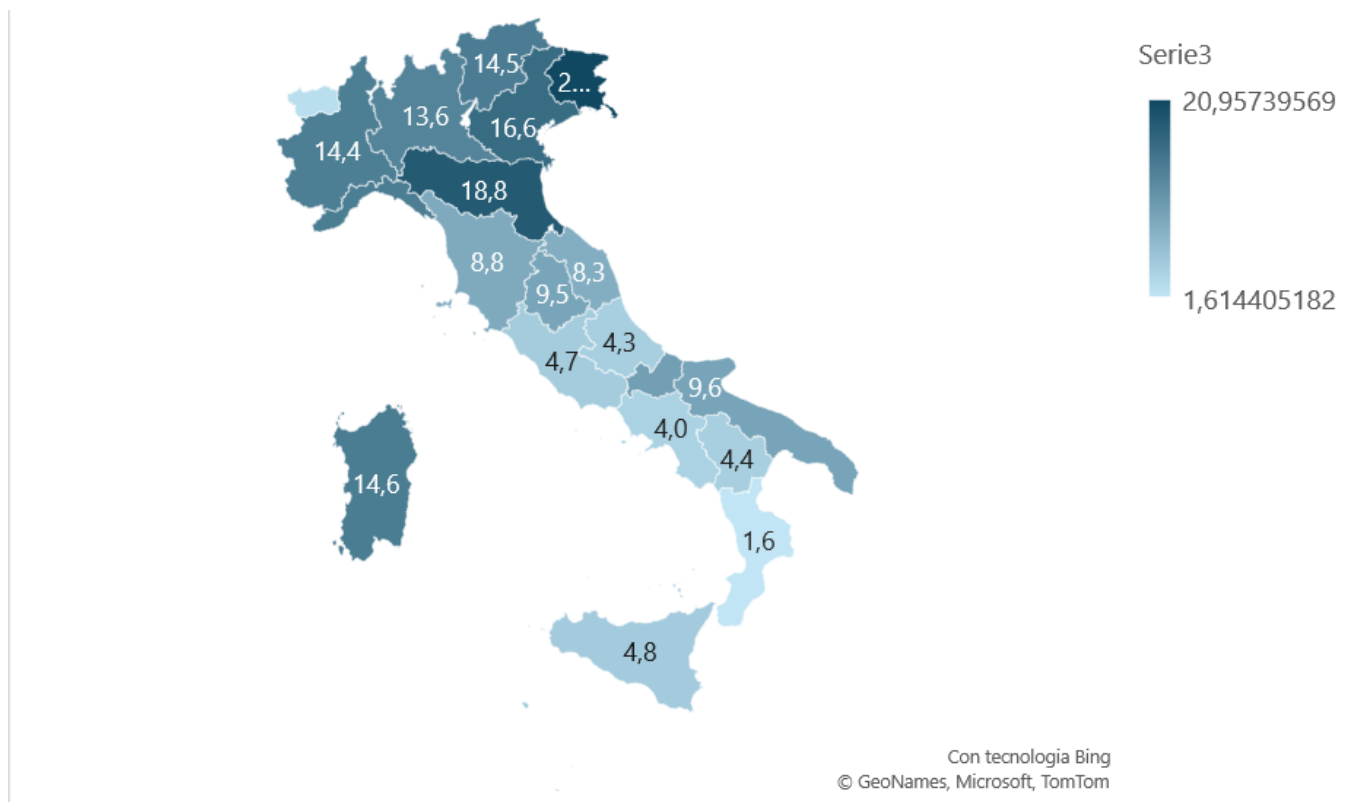
Tale spesa, a livello nazionale tra il 2018 e il 2020 è aumentata del 2,3%, probabilmente per effetto dei primi provvedimenti che hanno incoraggiato il potenziamento degli assistenti sociali (Piano Povertà). Si è trattato di un'evoluzione con dinamiche disomogenee tra le aree territoriali: l'area che ha sperimentato una maggiore crescita è quella del Sud (+18,3%), mentre al Centro e nelle Isole si è addirittura verificato un arretramento. Il Nord Ovest e il Nord Est mostrano una dinamica positiva rispettivamente del 5,6 e del 2,8%.

Fig. 3 - Spesa per il servizio sociale professionale 2018-2020 (milioni) per ripartizioni territoriali

Sele. T	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Isole	Italia
2018	208,7	200,0	91,9	63,3	51,0	614,8
2019	218,1	198,9	87,8	67,7	49,5	621,9
2020	220,4	205,6	80,8	74,9	46,9	628,7

In ogni caso, l'investimento dei comuni per questa tipologia di interventi a fine 2020 risultava decisamente eterogenea da territorio a territorio (dal meno di 2 eur pro-capite della Calabria ai 21 eur del Friuli Venezia Giulia), con valori tendenzialmente decrescenti mano a mano che ci si sposta da Nord a Sud (Mappa 2).

Mappa 2 - Spesa dei Comuni per servizio sociale professionale pro-capite nel 2020



Per concludere

Le politiche nazionali per il potenziamento degli assistenti sociali hanno dedicato risorse significative a questo obiettivo rispetto alla spesa storica dei comuni; l'obiettivo di questi finanziamenti sembrava essere quello di garantire che in tutto il Paese ci fosse un livello adeguato di risposte. Sebbene sia innegabile che siano stati realizzati alcuni passi avanti, il bilancio complessivo a livello nazionale è di una ridotta efficacia nella correzione degli squilibri e di un impiego di risorse inferiore rispetto a quelle potenziali.