L’attuazione del LEP di assistenza sociale

Larysa Minzyuk, | 13 marzo 2025

Le idee e le opinioni espresse nell’articolo sono da attribuire esclusivamente all’autrice e non investono la responsabilità dell’Istituzione di appartenenza.

I Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) rappresentano un pilastro fondamentale del modello di finanza pubblica multilivello in Italia. Da un lato, delimitano l’autonomia degli Enti territoriali, stabilendo standard di servizi che devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale. Dall’altro, costituiscono il riferimento per la quantificazione delle risorse che lo Stato deve trasferire agli Enti territoriali per l’effettiva erogazione delle prestazioni. La piena attuazione del federalismo fiscale, in particolare a livello regionale, è rimasta incompleta anche a causa della mancata definizione dei LEP relativi ai diritti civili e sociali su cui incidono le competenze degli Enti territoriali.

Il dibattito pubblico sui LEP si è finora concentrato principalmente sulle questioni legate alla loro definizione in relazione ai vincoli di bilancio, trascurando aspetti cruciali legati alla loro effettiva attuazione una volta che siano stati definiti e siano state stanziate le risorse necessarie. Questi aspetti, tuttavia, sono di estrema rilevanza, come dimostra l’esperienza dell’attuazione del LEP relativo al reclutamento degli assistenti sociali (AS). Tale esperienza evidenzia come la definizione dei LEP sia solo il primo passo di un processo complesso, che richiede monitoraggio e coordinamento per garantire che gli obiettivi siano effettivamente raggiunti su tutto il territorio nazionale.

Il LEP di assistenza sociale

Gli AS sono le figure fondamentali per la presa in carico e l’erogazione delle prestazioni sociali nel sistema del welfare territoriale. Riconoscendone questo ruolo centrale, la legge di bilancio 2021 ha introdotto un parametro nazionale che stabilisce un rapporto di un AS ogni 5.000 abitanti, definendolo come LEP, da garantire all’interno degli ambiti territoriali sociali (ATS), che rappresentano la dimensione ottimale per il coordinamento e la gestione associata dei servizi sociali da parte dei Comuni[note]Gli ATS rappresentano il livello sovracomunale per la gestione associata dei servizi sociali, una soluzione necessaria considerando che la maggior parte dei Comuni italiani ha meno di 5.000 abitanti. Gli ATS sono definiti dalle Regioni in base a una concertazione con gli enti locali, con l’obiettivo di ottimizzare il coordinamento e l’erogazione dei servizi sociali a livello territoriale.[/note].

Per sostenere l’attuazione del LEP, sono state stanziate risorse specifiche. In particolare, un contributo di 180 milioni di euro è stato destinato agli ATS attraverso il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale (Fondo povertà). A questo si aggiunge un finanziamento nel Fondo di solidarietà comunale[note]Dal 2025 al 2031, lo stanziamento per il potenziamento dei servizi sociali comunali è collocato nel Fondo speciale equità livello dei servizi.[/note] per il potenziamento dei servizi sociali comunali, che può essere destinato anche all’assunzione degli AS, pari a 216 milioni di euro nel 2021, con un incremento progressivo fino a raggiungere 764 milioni di euro annui a partire dal 2031.

Per facilitare il reclutamento, dal 2021 è stata introdotta una deroga ai vincoli assunzionali per i Comuni, estesa dal 2024 alle loro forme associate, che consente l’assunzione a tempo indeterminato di AS al di fuori delle limitazioni imposte per il contenimento della spesa del personale[note]Per poter assumere il personale a tempo indeterminato, gli Enti locali devono rispettare specifiche soglie in termini di incidenza della spesa per il personale sul totale delle entrate proprie, tenuto conto della riscossione effettiva.[/note], a condizione che sia finanziata attraverso il contributo del Fondo povertà e lo stanziamento per il potenziamento dei servizi sociali comunali.

Le criticità incontrate nell’attuazione

Nonostante le risorse disponibili[note]Per maggiori dettagli sulla configurazione del finanziamento del LEP di assistenti sociali e sulla disponibilità delle risorse, si rimanda all’Ufficio parlamentare di bilancio (2023), “L’attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: il reclutamento degli assistenti sociali”, Focus tematico n. 5, 18 dicembre.[/note], il meccanismo alla base dell’attuazione del LEP non sembra garantire il suo rapido raggiungimento in tutto il territorio.

Il contributo del Fondo povertà, piuttosto che garantire il conseguimento del rapporto quantitativo previsto dal LEP, incentiva l'assunzione stabile degli assistenti sociali (standard qualitativo). Il finanziamento, infatti, prevede un contributo di 40.000 euro annui per ogni AS assunto nell'intervallo tra 1 ogni 6.500 e 1 ogni 5.000 abitanti, subordinando l'accesso al contributo al raggiungimento di una dotazione minima di 1 AS per ogni 6.500 abitanti. Gli AS necessari per raggiungere tale soglia, così come quelli compresi nell'intervallo finanziabile, devono essere reclutati con contratto a tempo indeterminato. Questo costituisce un ostacolo per i Comuni con minori capacità finanziarie, dal momento che la deroga ai vincoli si applica alle assunzioni effettuate con le risorse del contributo, che a loro volta possono essere attribuite solamente dopo il superamento della soglia.

Inoltre, gli ATS già conformi al LEP, se rispettano lo standard qualitativo, possono ottenere ulteriori risorse dal contributo del Fondo povertà: 20.000 euro annui per ogni AS assunto nell'intervallo fino a 1 ogni 4.000 abitanti.

Parallelamente, lo stanziamento previsto per i Comuni mira a ridurre le disparità nella spesa sociale, ma senza intervenire sulla composizione di tale spesa. Il finanziamento viene assegnato a tutti gli Enti sulla base dei fabbisogni standard, ma i Comuni con una spesa sociale inferiore al fabbisogno devono destinarlo ai servizi sociali, senza che ci siano vincoli specifici che garantiscano il raggiungimento del LEP o il livello minimo (1 AS ogni 6.500 abitanti) per poter ottenere il contributo del Fondo povertà. Le scelte di potenziamento dei servizi sociali, inclusa l'assunzione degli assistenti sociali in deroga ai vincoli assunzionali[note]La deroga ai vincoli assunzionali si applica all'assunzione del personale diverso dagli assistenti sociali (ad. esempio educatori) finanziato con lo stanziamento per il potenziamento dei servizi sociali comunali.[/note], sono lasciate alla discrezione dei singoli Comuni.

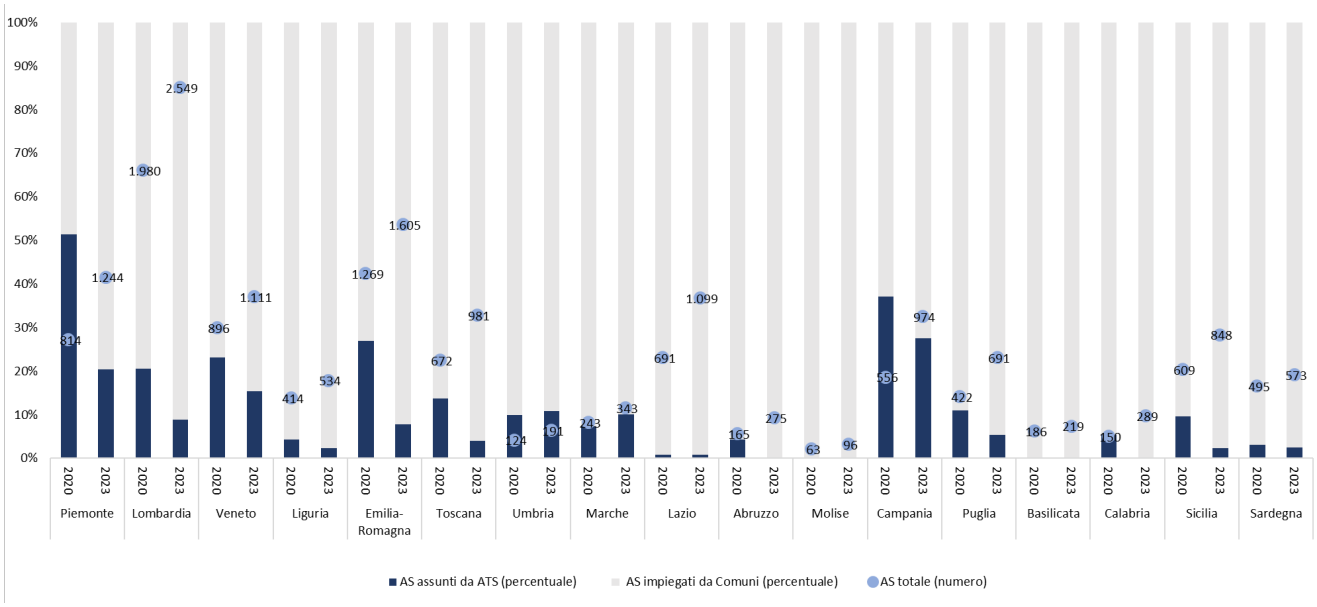
Un'ulteriore criticità del finanziamento comunale riguarda il metodo di determinazione del "fabbisogno standard" per la spesa sociale. Questo benchmark quantitativo è calcolato in base alle risorse interne al comparto comunale, senza considerare l'impatto sulla spesa sociale delle risorse statali, erogate ai Comuni direttamente o attraverso le Regioni, in crescita negli ultimi anni. Questa omissione rende meno ambizioso il benchmark e meno stringente il vincolo che impone l'utilizzo dello stanziamento per i servizi sociali[note]Nel 2021, primo anno dello stanziamento, la verifica del raggiungimento degli obiettivi di servizio si è basata sul confronto tra il fabbisogno e la spesa sociale dei Comuni riferita al 2017. A partire dal 2022, il meccanismo di rendicontazione si basa sul confronto tra il fabbisogno e la spesa sociale degli anni di riferimento.[/note].

Lo stato di attuazione del LEP e dello standard qualitativo

A quattro anni dall'introduzione del LEP, le analisi condotte dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)[note]Si veda il Flash UPB n. 1/2025 "L'attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: un aggiornamento sul reclutamento degli assistenti sociali".[/note], basate sui dati del 2023 relativi alle Regioni a statuto ordinario, alla Regione Siciliana e alla Sardegna, provenienti della rendicontazione degli ATS sul contributo del Fondo povertà e dal monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi di servizio per il sociale dei Comuni, mostrano un significativo aumento degli AS su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, nonostante le risorse messe a disposizione e probabilmente anche a seguito delle criticità precedentemente evidenziate, questo incremento non è stato sufficiente a garantire la piena attuazione del LEP.

***Fig. 1* – Distribuzione degli AS nel 2020 e nel 2023 per Ente di assunzione e per Regione**

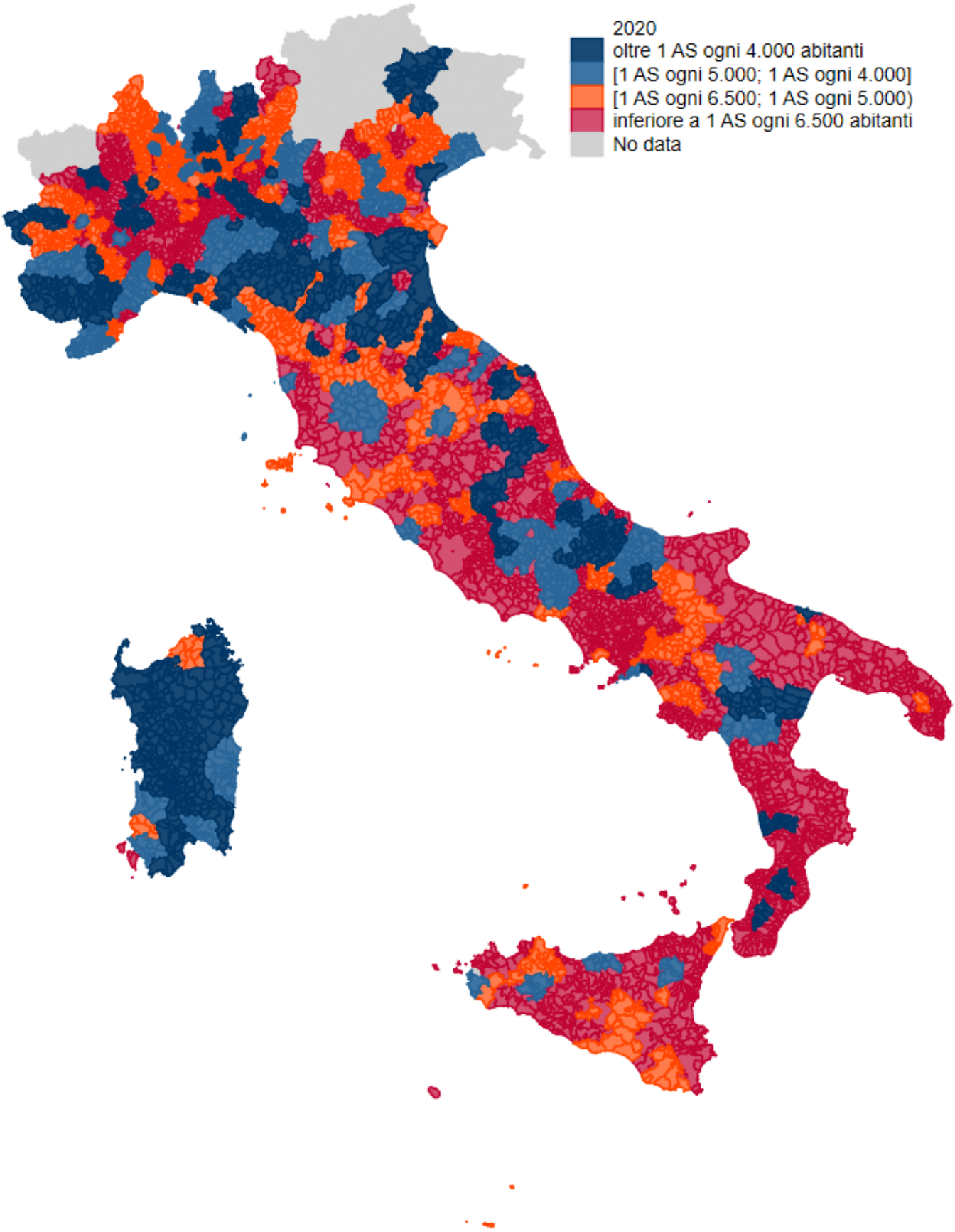
(valori percentuali e numero di assistenti sociali)

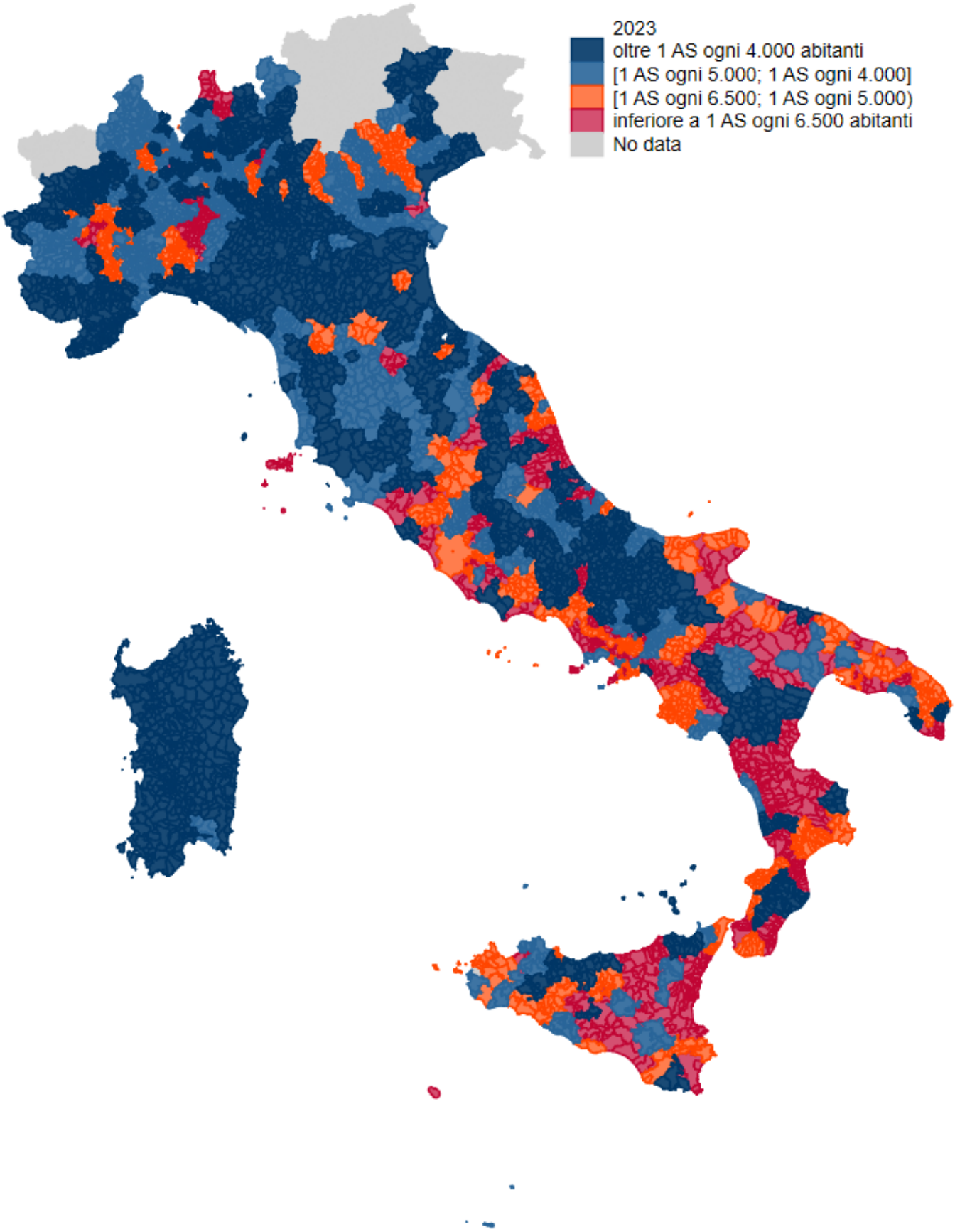


Fonte: Flash UPB n1/10 marzo 2025.

Tra il 2020 e il 2023 il numero di AS, impiegati principalmente dai Comuni sia con contratti a tempo indeterminato che tramite altre forme contrattuali, è passato da 9.750 a 13.621 unità (Fig. 1). Gli assistenti aggiuntivi in parte sono andati a colmare i divari rispetto al LEP (circa il 53 per cento); il restante 47 per cento dell'incremento ha contribuito al rafforzamento degli ATS già conformi al LEP (Figg. 2 e 3). Si osserva nella Figura 3 che nelle Regioni del Nord, in particolare in Liguria ed Emilia-Romagna, gli ATS già dotati di assistenti sociali in linea con il LEP hanno potuto rafforzarsi ulteriormente, migliorando la loro capacità di erogazione dei servizi. Al contrario, nelle Regioni del Centro e, soprattutto, del Mezzogiorno (ad eccezione della Sardegna), l'aumento del numero di AS si è rivelato insufficiente a compensare le preesistenti carenze strutturali. Per la piena attuazione del LEP, considerando la popolazione nel 2023, servirebbero ulteriori 1.126 assunzioni in 228 ATS.

***Fig. 2* – AS impiegati nei servizi sociali territoriali in relazione alla popolazione 2020 e 2023**

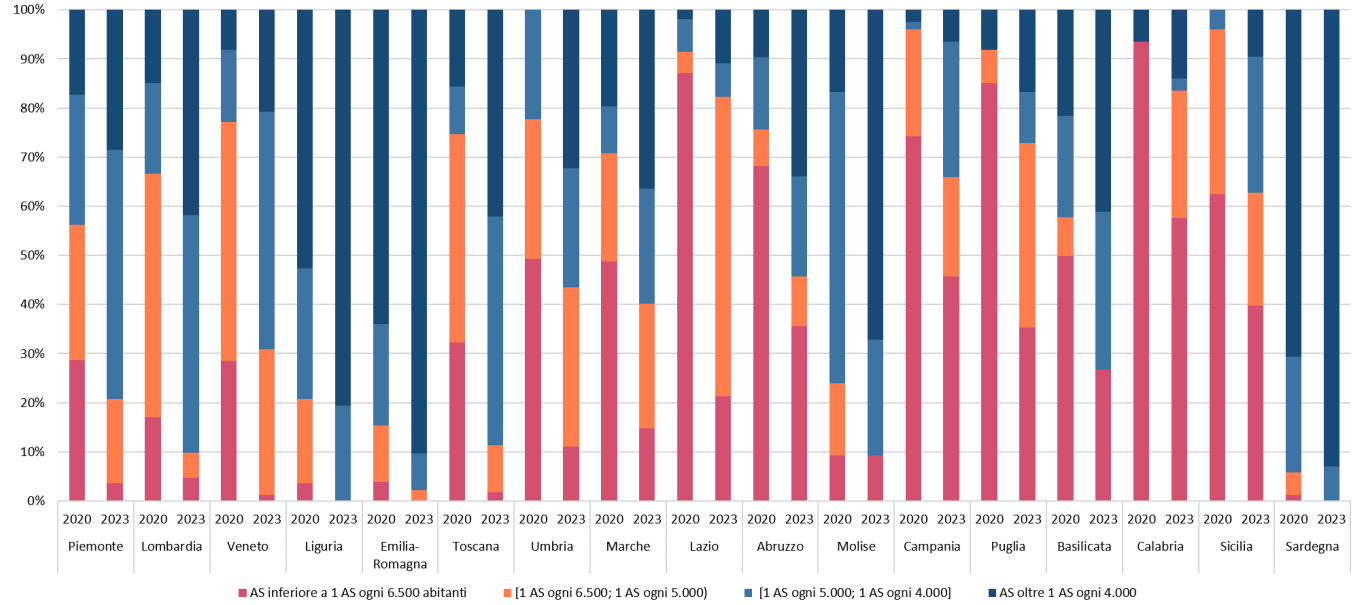

2020
oltre 1 AS ogni 4.000 abitanti
[1 AS ogni 5.000; 1 AS ogni 4.000]
[1 AS ogni 6.500; 1 AS ogni 5.000)
inferiore a 1 AS ogni 6.500 abitanti
No data



Fonte: Flash UPB n. 1/2025.

***Fig. 3* – Popolazione servita da ATS distinti in base alla disponibilità di AS per Regione**

(valori percentuali)

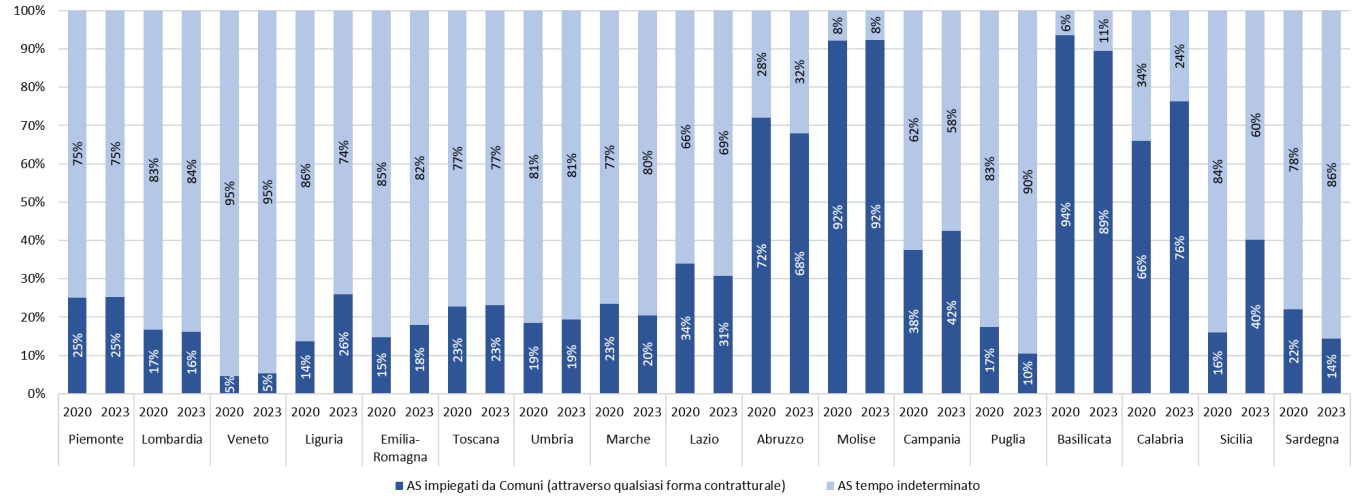


Fonte: Flash UPB n. 1/2025.

La maggior parte degli AS disponibili nei servizi sociali territoriali, sia nel 2020, sia nel 2023, risulta essere a tempo indeterminato (Fig. 4), indicando la propensione degli Enti a raggiungere lo standard qualitativo promosso dal Fondo povertà. Tuttavia, nelle Regioni del Centro e, soprattutto, del Mezzogiorno, la presenza di personale non stabile è ancora rilevante. Per rispettare il LEP conformandosi allo standard qualitativo di assunzioni a tempo indeterminato, sarebbero necessarie 2.677 assunzioni o stabilizzazioni in 352 ATS, mentre per raggiungere l'obiettivo quali/quantitativo di 1 AS ogni 4.000 abitanti sarebbero necessarie 4.607 assunzioni o stabilizzazioni in 472 ATS.

***Fig. 4* ? Assistenti sociali in servizio distinti per tipologia di impiego e per Regione**

(valori percentuali)



Fonte: Flash UPB n. 1/2025.

A causa del mancato raggiungimento dello standard quali/quantitativo nel 2023, sono stati erogati solo 81 dei 180 milioni del contributo del Fondo povertà. Una parte significativa delle risorse non distribuite è bloccata a causa del mancato raggiungimento da parte di molti ATS della soglia minima di 1 AS ogni 6.500 abitanti a tempo indeterminato.

La Tabella 1 riporta la dotazione di AS degli ATS sia rispetto il LEP, sia rispetto allo standard qualitativo. Si evidenzia che mentre nelle Regioni del Nord la maggior parte degli ATS raggiunge e supera il LEP, rispettando anche lo standard qualitativo, la situazione cambia spostandosi nelle Regioni del Centro e, soprattutto, nel Sud (ad eccezione della Sardegna). La maggior parte degli ATS, nelle Regioni Lazio, Abruzzo, Campania e Sicilia, e la totalità degli ATS nelle Regioni Molise, Basilicata e Calabria, non accedono al finanziamento del contributo del Fondo povertà, mancando la soglia di ingresso non in termini numerici ma in quelli qualitativi.

***Tab. 1* – Dotazione complessiva e a tempo indeterminato di AS degli ATS in base alla popolazione per Regione nel 2023**

(valori percentuali per Regione)

	Inferiore a 1 AS ogni 6.500 abitanti		[1 AS ogni 6.500; 1 AS ogni 5.000)		[1 AS ogni 5.000; 1 AS ogni 4.000]		Oltre 1 AS ogni 4.000	
	Tot AS	AS t.ind	Tot AS	AS t.ind	Tot AS	AS t.ind	Tot AS	AS t.ind
Piemonte	5%	8%	25%	28%	35%	43%	35%	23%
Lombardia	8%	21%	9%	12%	40%	41%	44%	26%
Veneto	5%	10%	29%	38%	43%	33%	24%	19%
Liguria	0%	17%	0%	28%	17%	39%	83%	17%
Emilia-Romagna	0%	0%	3%	5%	11%	26%	87%	68%
Toscana	7%	14%	11%	32%	46%	46%	36%	7%
Umbria	8%	33%	33%	42%	33%	25%	25%	0%
Marche	17%	30%	22%	22%	26%	39%	35%	9%
Lazio	38%	86%	24%	8%	16%	5%	22%	0%
Abruzzo	33%	92%	8%	0%	21%	4%	38%	4%
Molise	14%	100%	0%	0%	14%	0%	71%	0%
Campania	48%	77%	27%	22%	17%	2%	8%	0%
Puglia	36%	53%	36%	31%	13%	9%	16%	7%
Basilicata	22%	100%	0%	0%	33%	0%	44%	0%
Calabria	56%	100%	19%	0%	3%	0%	22%	0%
Sicilia	44%	82%	24%	11%	16%	7%	16%	0%
Sardegna	0%	0%	0%	4%	4%	19%	96%	77%

Fonte: Flash UPB n. 1/2025.

Considerazioni generali

Nonostante i progressi compiuti nella dotazione di ATS dei servizi sociali territoriali, persistono disparità tra gli enti. Per raggiungere il LEP rispettando anche lo standard qualitativo, è necessario un maggiore coordinamento tra i due obiettivi della politica pubblica, superando la frammentazione del meccanismo attuativo attuale.

Per completare l'attuazione del LEP, sarebbe utile integrarlo nella rendicontazione del finanziamento comunale per il potenziamento dei servizi sociali. Questo approccio, inoltre, aprirebbe la strada a un riequilibrio della spesa sociale dei Comuni, introducendo standard che ne regolino la composizione e garantiscano un uso più efficace delle risorse.

L'implementazione dello standard qualitativo richiede un'analisi approfondita sull'impatto dei vincoli assunzionali nei territori, che fornisca agli Enti locali strumenti adeguati ad operare le decisioni. In generale, è fondamentale offrire agli Enti locali maggiore certezza sulla sostenibilità della spesa quando si tratta delle risorse destinate ai LEP e alle funzioni fondamentali. Questo aspetto è ancora più decisivo alla luce dei crescenti vincoli di bilancio sulla spesa corrente degli Enti locali.