

Focus n. 5/2023

“L’attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: il reclutamento degli assistenti sociali”

Sintesi

L’Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha pubblicato un **Focus dedicato al reclutamento degli assistenti sociali nell’ambito dell’attuazione del Livello essenziale delle prestazioni (LEP) di assistenza sociale definito con la legge di bilancio per il 2021**. Il tema rappresenta un interessante caso di studio sia per il ruolo che il personale qualificato riveste ai fini della capacità dei territori di erogare servizi sociali, sia perché per garantire tale LEP si sovrappongono diversi livelli di governo: i singoli Comuni e le loro aggregazioni in ambiti territoriali sociali (ATS), le Regioni e lo Stato.

Il documento di analisi dell’UPB, partendo dal quadro istituzionale in cui si colloca la gestione dei servizi sociali, esamina i due distinti canali di finanziamento del LEP di assistenza sociale e analizza le dotazioni di assistenti sociali dei territori e la loro evoluzione dall’introduzione del LEP. Inoltre, considerando i divari territoriali rispetto al LEP, evidenzia alcune criticità che ostacolano la sua piena attuazione e fornisce alcune considerazioni generali.

Il contesto

La legge di bilancio per il 2021 prescrive come LEP la presenza in ogni ATS di un assistente ogni 5.000 abitanti, in un percorso che tende all’obiettivo di servizio di un assistente ogni 4.000 abitanti (L. 178/2020). **Il meccanismo di finanziamento a garanzia di tale LEP è composto da due distinte misure** – il contributo per l’assunzione di assistenti sociali nel Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale (Fondo povertà) e il finanziamento degli obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali comunali nel Fondo di solidarietà comunale (FSC) – **con modalità di assegnazione delle risorse, monitoraggio e rendicontazione molto diverse tra loro**.

L’esame dell’**interazione tra i diversi canali di finanziamento mostra criticità** sia dal punto di vista dell’operare concreto dei meccanismi di rafforzamento del personale per l’attuazione del LEP di assistenza sociale su tutto il territorio nazionale, sia da quello della coerenza del processo di realizzazione del federalismo fiscale.

In particolare, il contributo dal Fondo povertà per l’assunzione di assistenti sociali, pari a 180 milioni, è distribuito agli ATS che raggiungono già una dotazione di assistenti sociali non inferiore a uno ogni 6.500 abitanti ed è erogato a rimborso della spesa sostenuta per gli assistenti in servizio nell’anno precedente. L’altro canale di finanziamento è costituito dalle risorse che i singoli Comuni ricevono attraverso il FSC, con fondi (764 milioni a regime

dal 2030 per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario (RSO), la Regione Siciliana e la Regione Sardegna) destinati al potenziamento dei servizi sociali, che i Comuni possono utilizzare per consentire agli ATS di appartenenza di raggiungere la soglia minima di un assistente ogni 6.500 abitanti entro il 2026.

A tre anni all'introduzione del LEP di assistenza sociale, sono stati erogati due volte i contributi per le assunzioni di assistenti sociali, per circa 50 milioni di euro nel 2022 e 64,8 milioni nel 2023, **e sono state versate tre tranches delle risorse per il potenziamento dei servizi sociali comunali del FSC**, pari a 216 milioni per i Comuni delle RSO nel 2021 e 299 milioni e 351 milioni per i Comuni delle RSO, della Regione Sicilia e della Regione Sardegna, rispettivamente nel 2022 e nel 2023.

Nel 2022 i Comuni che appartengono ad ATS sotto soglia (meno di un assistente sociale ogni 6.500 abitanti) hanno ricevuto risorse aggiuntive per circa 114 milioni. **Per la maggioranza di questi ATS sotto soglia le risorse del FSC per lo sviluppo dei servizi sociali dei singoli Comuni a essi appartenenti appaiono già sufficienti nel 2022 per finanziare le assunzioni necessarie a raggiungere la soglia di un assistente ogni 6.500 abitanti.**

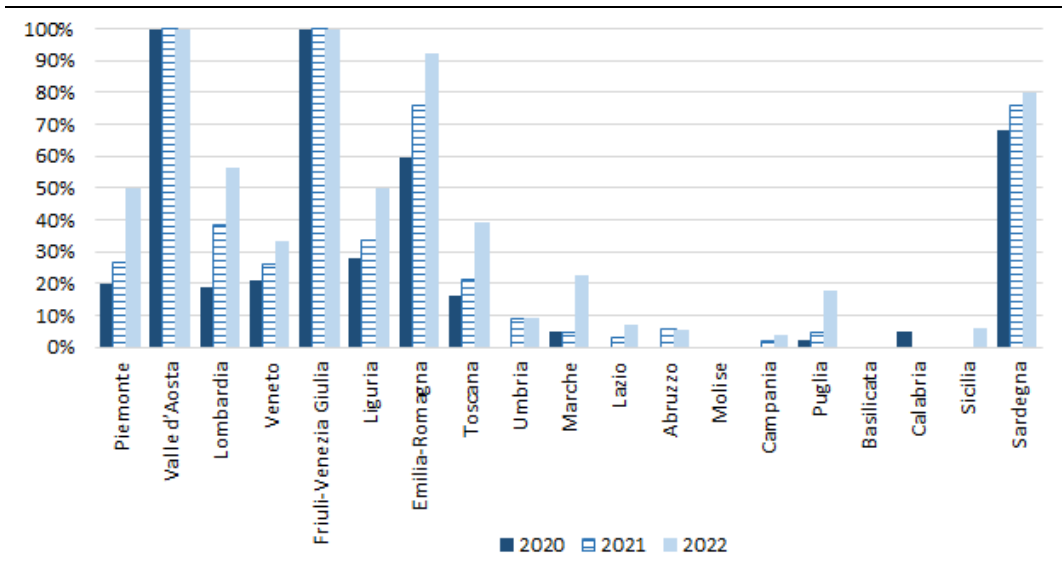
L'effetto delle misure nel primo biennio di applicazione

A due anni dall'introduzione dei LEP **sono 1.688 i nuovi assistenti sociali registrati, con un incremento molto graduale rispetto alle risorse complessivamente disponibili e non sufficiente a correggere la sperequazione esistente fra territori rispetto al LEP**. A seguito di tale aumento il numero degli ATS che raggiungono il LEP è cresciuto in quasi tutte le Regioni (fig. 1). Tuttavia, **nella maggioranza degli ATS del Veneto e delle Regioni del Centro e del Mezzogiorno (tranne la Sardegna) il rapporto fra assistenti sociali e abitanti resta inferiore al livello essenziale.**

Del complesso dei 499 ATS che hanno fornito comunicazione al Sistema Informativo dell'offerta dei Servizi Sociali (SIOSS) per il contributo 2023 con riferimento al 2022, 224 non hanno beneficiato del contributo a causa di un insufficiente numero di assistenti rispetto alla soglia di ingresso (fig. 2). In termini di quota sul totale degli ATS a livello regionale, la percentuale maggiore dei non beneficiari è nelle Regioni del Mezzogiorno.

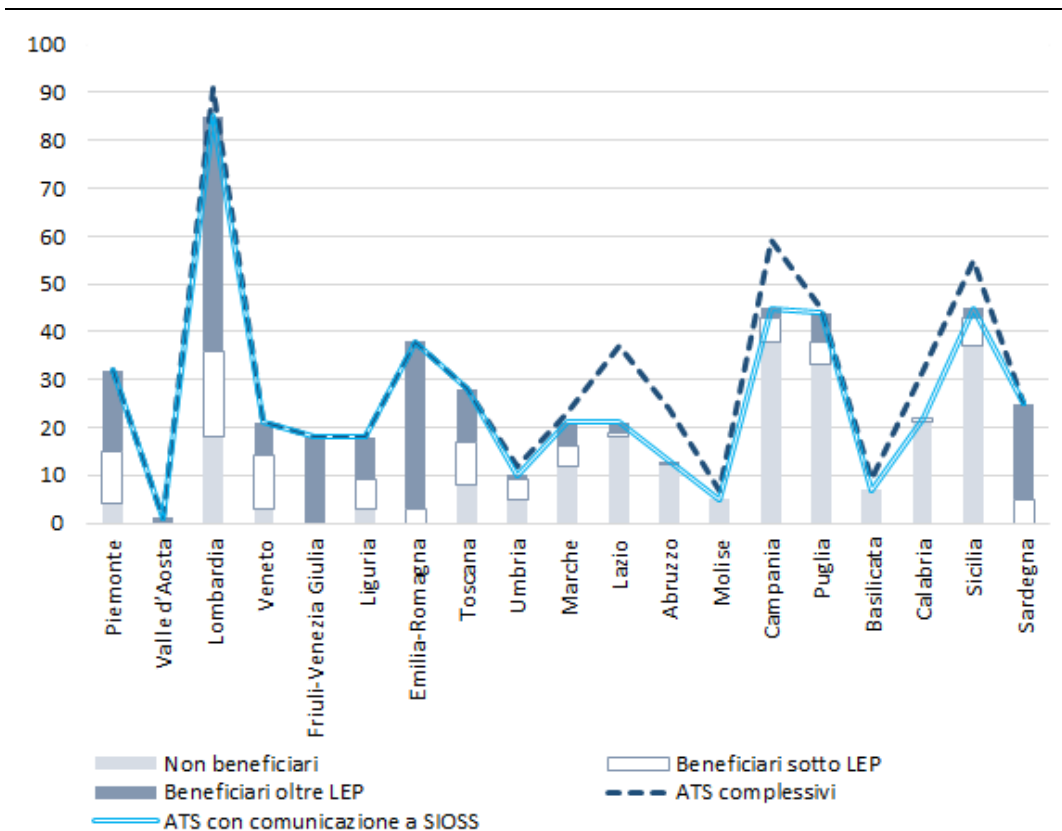
Gli ATS che hanno ricevuto risorse per gli assistenti in misura non ancora sufficiente a raggiungere il LEP sono stati 89. I rimanenti 186 ATS, che soddisfano il LEP, sono stati finanziati sia per gli assistenti eccedenti la soglia di uno ogni 6.500 abitanti e fino al LEP (uno su 5.000), sia per quelli utili a perseguire l'obiettivo di servizio di un assistente ogni 4.000 abitanti. Questi ATS sono frequenti nelle Regioni del Nord, in Sardegna e in Toscana.

Fig. 1 – ATS che hanno raggiunto il LEP di assistenza sociale nel triennio 2020-22
(valori percentuali per Regione)



Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Fig. 2 – Contributo 2023 per assistenti sociali in servizio nel 2022
(numero di ATS per Regione)



Fonte: elaborazioni sul riparto del contributo per le assunzioni di assistenti sociali in servizio nel 2022 (MLPS, 2023).

La previsione di un livello minimo di assistenti per accedere al contributo ha indebolito la portata perequativa dell'intervento. Gran parte delle risorse finora stanziata per il LEP non è stata utilizzata, nonostante l'elevato numero di Enti sottodotati, mentre sono stati finanziati Enti che avevano già raggiunto il LEP. Rispetto al totale degli assistenti sociali finanziati con il contributo nel 2023, è pari al 37 per cento la quota di quelli che consentono agli ATS di mirare all'obiettivo di servizio di uno ogni 4.000 abitanti, superiore al LEP.

Le assunzioni di assistenti sociali ancora necessarie per raggiungere il LEP

A seguito dell'aumento di 1.688 assistenti sociali tra il 2020 e il 2022, il numero degli ATS che raggiungono il LEP è cresciuto in quasi tutte le Regioni. Tuttavia, nella maggioranza degli ATS del Veneto e delle Regioni del Centro e del Mezzogiorno (tranne la Sardegna) il rapporto fra assistenti sociali e abitanti resta inferiore al livello essenziale.

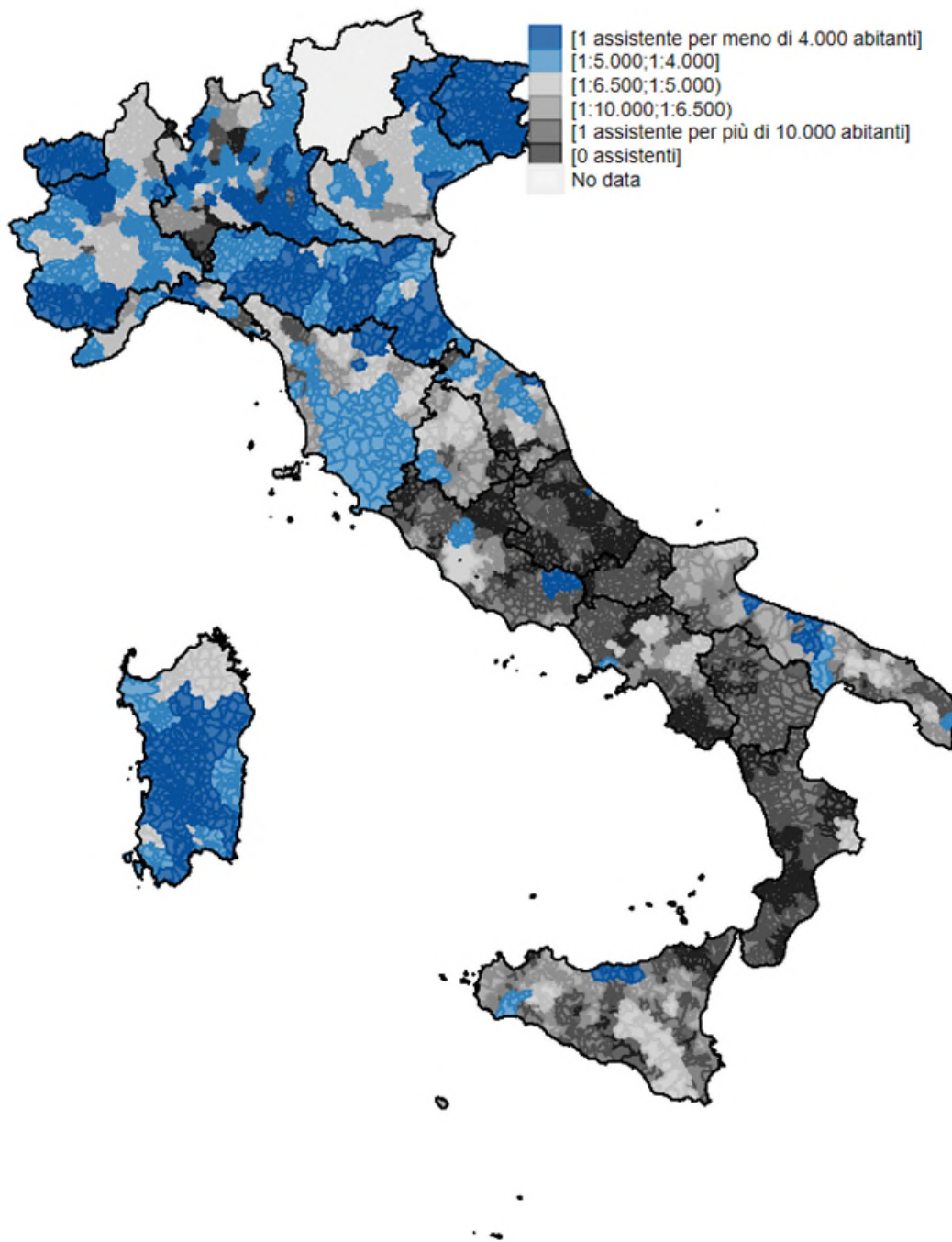
La distribuzione degli ATS, al di sotto e al di sopra del LEP, è molto variegata anche all'interno delle singole Regioni. Ad esempio, nel 2022 in Valle d'Aosta e nel Friuli-Venezia Giulia non soltanto tutti gli ATS hanno raggiunto il LEP, ma la maggior parte di essi registra una dotazione di personale molto superiore (un assistente sociale per meno di 4.000 abitanti). La gran parte delle Regioni ha una distribuzione meno uniforme, con aree ben strutturate e altre gravemente deficitarie (fig. 3).

Nelle Regioni meridionali la densità di assistenti sociali è molto bassa (solo la Sardegna presenta situazioni più favorevoli): in media un assistente sociale serve un bacino di più di 10.000 abitanti. I dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali includono però soltanto il personale con contratto a tempo indeterminato, essendo questa la platea finanziata, e dunque le distanze rispetto al LEP potrebbero essere sovrastimate, qualora Comuni o ATS avessero utilizzato altre forme contrattuali per gli assistenti sociali.

Il fabbisogno di assistenti sociali aggiuntivi necessari per raggiungere il LEP in tutti gli ATS è pari a 3.216 unità, considerando gli ATS presenti nel 2022 e i relativi assistenti (al netto degli ambiti del Trentino-Alto Adige) e presumendo l'assenza di assistenti sociali negli ambiti che non hanno comunicato i dati al SIOSS.

Tale fabbisogno può essere ripartito come segue: 1.844 assistenti che devono essere assunti in 291 ATS sotto soglia, per i quali servirebbero circa 73,7 milioni, reperibili attingendo alle risorse per lo sviluppo dei servizi sociali del FSC; 1.042 assistenti, per un costo di circa 41,7 milioni, che gli stessi 291 ATS potranno assumere, una volta superata la soglia, con le risorse del contributo dal Fondo povertà; 330 assistenti, da assumere sempre con le risorse del contributo dal Fondo povertà nei 97 ATS sopra soglia che già accedono a tale finanziamento, con un onere di 13,2 milioni (tab. 1).

Fig. 3 – Assistenti sociali in rapporto alla popolazione nel 2022



Fonte: Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

Tab. 1 – Ripartizione degli assistenti sociali aggiuntivi necessari per soddisfare il LEP nel 2022
(numero di assistenti sociali per Regione)

	Assistenti in servizio	Assistenti aggiuntivi per soddisfare il LEP (a = b + c + d)	Assistenti necessari per raggiungere la soglia 1:6.500 ATS sotto soglia (b)	Assistenti necessari per raggiungere il LEP dalla soglia 1:6.500 ATS sotto soglia (c)	Assistenti finanziabili per raggiungere il LEP dalla soglia 1:6.500 ATS sopra soglia (d)
Piemonte	876	47	5	15	27
Valle d'Aosta	44	0	0	0	0
Lombardia	2.024	259	136	77	46
Veneto	975	81	12	20	49
Friuli-Venezia Giulia	422	0	0	0	0
Liguria	397	14	4	4	6
Emilia-Romagna	1.266	4	0	0	4
Toscana	704	118	38	48	32
Umbria	139	33	9	21	3
Marche	243	76	36	33	7
Lazio	681	470	234	123	113
Abruzzo	45	214	158	56	0
Molise	8	50	37	13	0
Campania	485	664	455	200	9
Puglia	534	294	152	132	10
Basilicata	20	88	63	25	0
Calabria	67	305	220	81	4
Sicilia	473	495	285	194	16
Sardegna	457	4	0	0	4
Totale complessivo	9.858	3.216	1.844	1.042	330

Fonte: elaborazioni sui dati del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 2022.

Le criticità dei meccanismi di finanziamento

Malgrado la disponibilità di risorse, dunque, l'aumento del numero di assistenti sociali appare molto graduale e la maggior parte delle assunzioni ancora necessarie è concentrata negli ATS sotto soglia. **Il peculiare meccanismo di finanziamento, che prevede che i reclutamenti possano essere effettuati sia con le risorse per gli obiettivi di servizio comunali sia, nella fase successiva, con il contributo, potrebbe costituire un ostacolo all'attuazione del LEP.**

In primo luogo, l'obiettivo di servizio di un assistente ogni 6.500 abitanti (previsto dalla legge di bilancio per il 2022) ancora non deve essere obbligatoriamente rendicontato dai Comuni. Di conseguenza, su 114,2 milioni di risorse assegnate agli Enti locali degli ATS sottodotati, quelli da rendicontare sono stati 63,9.

In secondo luogo, allo stato attuale delle regole di rendicontazione degli obiettivi di servizio per i Comuni sotto obiettivo, l'assunzione degli assistenti è soltanto una delle opzioni allocative disponibili e non sono previste sanzioni per la mancata attuazione del

LEP di assistenza sociale, a parte la perdita del contributo del Fondo povertà da parte degli ATS di riferimento.

Le modalità di rendicontazione degli obiettivi di servizio, inoltre, non richiedono che le assunzioni siano necessariamente effettuate con contratto a tempo indeterminato, mentre il contributo finanzia soltanto il personale stabile. Ciò significa che eventuali assistenti assunti dai Comuni con contratto a termine potranno concorrere a livello di ATS al superamento della soglia per il finanziamento soltanto dopo la stabilizzazione. Al riguardo va osservato che la definizione del LEP di assistenza sociale non indica la forma contrattuale con cui vanno assunti gli assistenti sociali.

Oltre al fatto che i due finanziamenti considerano un diverso costo annuo per assistente sociale (rispettivamente, 40.000 e 50.000 euro annui per ciascun assistente a tempo indeterminato), le modalità di monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi di servizio finora sono state approvate e rese pubbliche a metà anno, con una tempistica che non ha agevolato l'allocazione delle risorse in corso d'anno.

L'analisi UPB sugli ATS di ogni Regione che supera la soglia di ingresso di un assistente ogni 6.500 abitanti mostra lo scostamento tra la situazione al momento della prenotazione e quella rilevabile a consuntivo sul 2022 (contributo 2023), con differenze più marcate nelle Regioni dove il numero degli ATS sotto soglia è elevato: Basilicata, Puglia, Campania, Molise, Marche, Umbria e Toscana. **Il mancato realizzarsi delle previsioni proprio negli ATS sottosoglia sembra confermare le criticità connesse alle assunzioni degli assistenti attraverso le risorse degli obiettivi di servizio comunali.**

Un altro scostamento si registra tra la quota degli ATS che raggiungerebbe il LEP stando alla prenotazione e quella degli ATS che lo realizzano a consuntivo. In questo caso le differenze sono attribuibili alle assunzioni non realizzate da parte degli ATS che già superano la soglia e accedono al finanziamento del contributo. Il dato previsionale si concretizza pienamente nella sola Emilia-Romagna. Invece, nella Valle d'Aosta e nel Friuli-Venezia Giulia la quasi totalità degli ATS raggiungeva il LEP ancora prima che si concedesse il finanziamento e l'eventuale disallineamento tra il dato prenotato e quello a consuntivo potrebbe essere dovuto agli effetti del *turnover* fisiologico del personale.

Considerazioni

Nonostante l'introduzione del LEP dal 2021 e i finanziamenti a supporto dell'incremento degli assistenti sociali, risulta ancora graduale e non omogeneo sul territorio l'aumento di personale e l'assegnazione dei fondi. Il diverso funzionamento delle due tipologie di finanziamento, e in particolare le criticità su tempi e modalità di erogazione delle risorse e il disallineamento tra le regole di ciascun finanziamento e fra beneficiari (ATS e singoli Comuni) rallenta il raggiungimento degli obiettivi.

Il finanziamento del programma di potenziamento degli assistenti sociali dovrà essere rivisto a seguito del completamento del federalismo fiscale regionale previsto come *milestone* del PNRR. Il Fondo povertà, insieme agli altri fondi sociali aventi carattere di generalità e permanenza, dovrebbe rientrare tra i trasferimenti statali alle Regioni da fiscalizzare, e quindi le Regioni subentrerebbero allo Stato nel finanziamento del LEP con le risorse proprie integrate dal Fondo perequativo. In tale percorso, sarebbe opportuno individuare meccanismi che assicurino il coordinamento fra il finanziamento regionale e quello comunale.

Infine, l'attuazione del LEP richiede un attento monitoraggio delle assunzioni effettuate e la presenza di sanzioni efficaci, considerando anche che il DDL di bilancio per il 2024 (a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 71/2023) prevede il commissariamento piuttosto che la perdita del finanziamento per i Comuni che non realizzano gli obiettivi di servizio. L'eventuale estensione di tale sanzione al LEP di assistenza sociale richiederà dunque di definire in modo chiaro l'ente responsabile.