

# Un quadro finanziario per i Leps

P.Bosi e F. Pesaresi

# Problemi generali

## Il modello di finanziamento dei Leps

Deve:

- collocarsi in un quadro in cui trovino soluzioni le difficoltà poste nel finanziamento dalla riforma del Titolo
- Tenere conto di
- dell'esigenza di una certa gradualità di attuazione
  - delle forti disparità territoriali (processo dinamico)
- Evitare
- effetti di spiazzamento dei trasferimenti e quindi di protezione dell'area della spesa sociale.

## Titolo V e disegno di legge sul federalismo

**La realizzazione dei Leps  
presuppone il completamento  
della riforma del titolo V (art. 117 e 119)**

# Titolo V e disegno di legge sul federalismo

Il modello di finanziamento contenuto del ddl distingue quattro tipi di spesa.

- 1) Spese relative ai «livelli essenziali» delle prestazioni (art. 117, comma 2, lettera m) per le quali si identifica un finanziamento integrale dei fabbisogni standard. Il finanziamento di ciascuna Regione è garantito da una dotazione fiscale misurata con riferimento ad alcuni tributi propri più eventuali trasferimenti perequativi verticali, tali da colmare integralmente il divario tra fabbisogni standard e capacità fiscale.
- 2) Spese in cui le Regioni hanno competenza legislativa concorrente ed esclusiva e che coinvolgono per l'amministrazione i Comuni che, insieme a risorse proprie, forniscono servizi pubblici a favore dei propri cittadini. In questo caso si prevede la garanzia finanziaria da parte dello Stato del finanziamento integrale di queste funzioni fondamentali dei Comuni (mediante l'attribuzione di tributi erariali e di trasferimenti perequativi).
- 3) Spese regionali che hanno una portata equitativa minore (spese "autonome"), in cui è meno forte l'esigenza di un'offerta uniforme di servizi sul territorio nazionale . Per queste funzioni la riforma prevede un fondo perequativo ispirato al meccanismo della perequazione della capacità fiscale.
- 4) Spese regionali che fanno riferimento a interventi speciali attivati per finalità specifiche. Sono gli interventi riferibili all'art. 119, comma 5 (promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, ecc.). Il finanziamento di questi interventi si realizza mediante specifici trasferimenti di settore, eventualmente vincolati nella destinazione di spesa, derivanti dal bilancio dello Stato e dell'Unione europea.

## Titolo V e disegno di legge sul federalismo

Si assume quindi l'esistenza di un duplice canale di finanziamento:

I livelli essenziali trovano copertura integrale sulla base di criteri fondati su fabbisogni standard.

Ciò rappresenterebbe una garanzia sulla congruità del finanziamento dei Lep,  
anche se non è chiaro se sarà possibile distinguere la componente del finanziamento che affluisce ad una finalità (ad es. la sanità) o ad un'altra (ad es. l'assistenza).

# Il quadro della spesa

Il finanziamento dei Leps non coincide con la dimensione della spesa attuale perché i Leps riguardano la spesa **essenziale**.

Le prospettive del processo di definizione dei Lep è però strettamente condizionato all'esistenza di un percorso di riforma finanziariamente credibile e sostenibile.

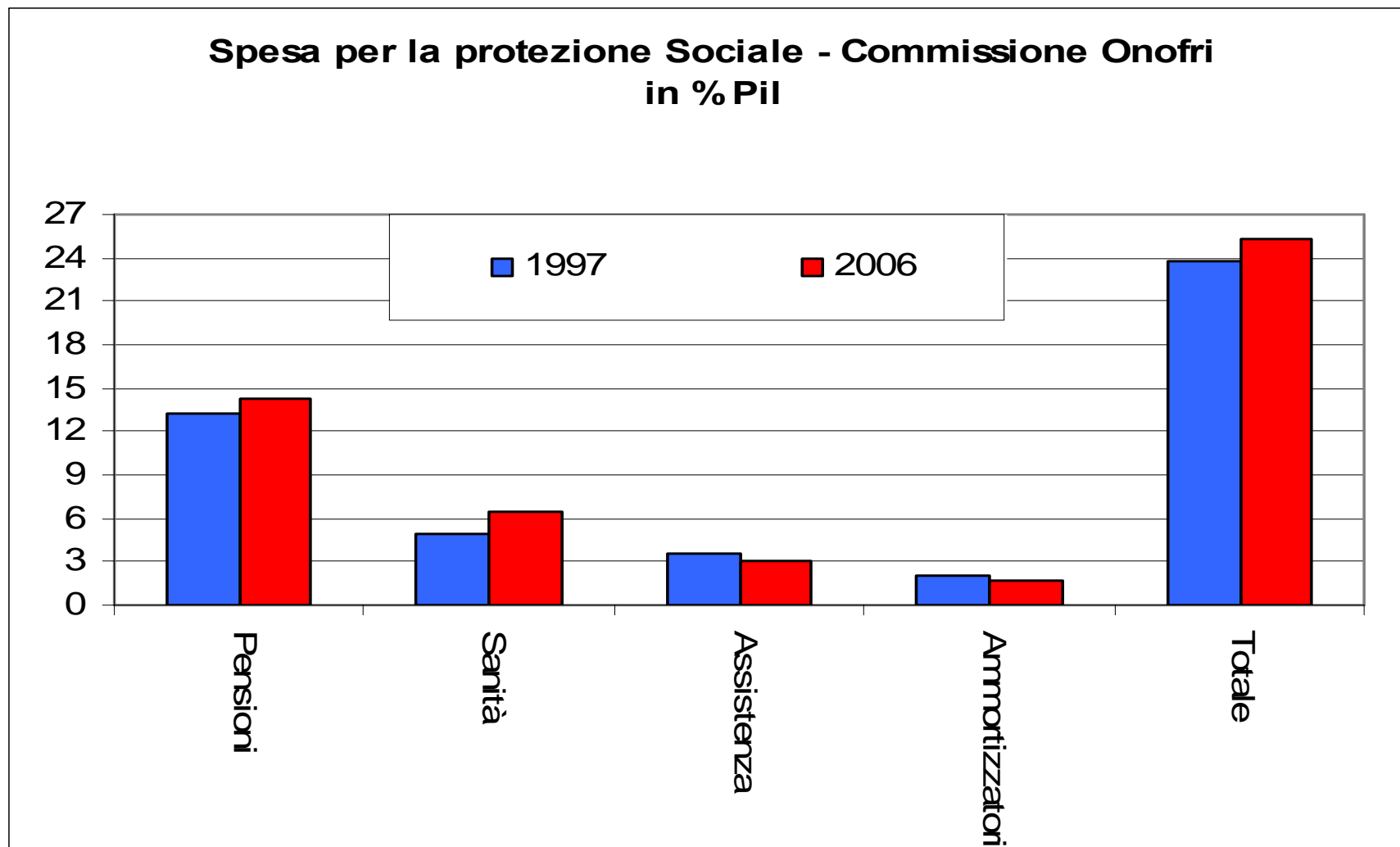
A questo scopo è necessario disporre di:

- un quadro della dimensione delle risorse finanziarie attualmente impiegate in quest'area;
- un quadro ragionevolmente condiviso delle principali riforme che appare urgente realizzare;
- una valutazione dell'ordine di grandezza del fabbisogno finanziario che la loro realizzazione comporta in un arco temporale di medio termine.

## I punti affrontati in questo intervento

- La dinamica della spesa dal '97 ad oggi
- La struttura della spesa
- La riclassificazione della spesa
- La considerazione anche delle tax expenditures (detrazioni Irpef)
- Proposta di interventi prioritari

# Squilibri quantitativi e strutturali



**La spesa per la protezione sociale dal 1997 al 2006**

<i>Classificazione Commissione Onofri - milioni di euro</i>	<b>1997</b>	<b>2006</b>
<b>1. Pensioni in senso stretto e Tfr</b>	<b>138882</b>	<b>209314</b>
<i>in % del Pil</i>	13,2	14,2
<i>in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale</i>	55,7	56,1
<b>2. Assicurazioni del mercato del lavoro</b>	<b>22344</b>	<b>24521</b>
<i>in % del Pil</i>	2,1	1,7
<i>in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale riclassificate</i>	9	6,6
<b>3. Assistenza sociale</b>	<b>36291</b>	<b>44540</b>
<i>in % del Pil</i>	3,5	3
<i>in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale</i>	14,6	11,9
<b>4. Sanità</b>	<b>51845</b>	<b>94727</b>
<i>in % del Pil</i>	4,9	6,4
<i>in % delle prestazioni per la spesa di protezione sociale</i>	20,8	25,4
<b>5. Prestazioni per la protezione sociale riclassificate (1+2+3+4)</b>	<b>249362</b>	<b>373102</b>
<i>in % del Pil</i>	23,8	25,3
<i>*stima</i>		

## Squilibri - commento

- La dinamica non ha seguito le aspettative della Commissione Onofri
- Continua ad elevarsi il peso della sepsa pensionistica
- Scarse risorse per assistenza e ammortizzatori

# La struttura della spesa sociale

La spesa pubblica per le prestazioni di assistenza complessiva e per tipologia, 2004.

Prestazioni	Valore assoluto (milioni euro)	In % sul Pil	In % sulla spesa totale per l'assistenza sociale
Assegno sociale (e pensione sociale)	<b>3.346</b>	<b>0,24</b>	<b>7,7</b>
Integrazione al trattamento minimo delle pensioni	<b>13.945</b>	<b>1,00</b>	<b>32,3</b>
Pensione di invalidità civile	<b>2.544</b>	<b>0,18</b>	<b>5,9</b>
Indennità di accompagnamento	<b>8.166</b>	<b>0,59</b>	<b>18,9</b>
Maggiorazione sociale	<b>1.620</b>	<b>0,12</b>	<b>3,7</b>
Assegno per il nucleo familiare	<b>5.495</b>	<b>0,40</b>	<b>12,7</b>
Fondo per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione	<b>248</b>	<b>0,02</b>	<b>0,6</b>
Assegno per le famiglie con almeno tre figli	<b>423</b>	<b>0,03</b>	<b>1,0</b>
Assegno di maternità per le madri	<b>290</b>	<b>0,02</b>	<b>0,7</b>
Pensioni di guerra	<b>1.558</b>	<b>0,11</b>	<b>3,6</b>
Ministero solidarietà sociale	<b>31</b>	<b>0,00</b>	<b>0,1</b>
<b>Totale prestazioni nazionali</b>	<b>37.666</b>	<b>2,71</b>	<b>87,2</b>
Servizi sociali comunali	<b>5.378</b>	<b>0,39</b>	<b>12,5</b>
Province (a)	<b>129</b>	<b>0,01</b>	<b>0,3</b>
<b>Totale prestazioni locali</b>	<b>5.507</b>	<b>0,40</b>	<b>12,8</b>
<b>TOTALE SPESA PER ASSISTENZA</b>	<b>43.173</b>	<b>3,11</b>	<b>100,0</b>

# La riclassificazione della spesa sociale

Per arricchire i dati a disposizione in funzione della costruzione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS)

si è riclassificata la spesa sociale

secondo le indicazioni generali sulla metodologia per la costruzione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali fornite dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 (DPR 3/5/2001).

# La riclassificazione della spesa sociale

Griglia corretta per la definizione dei Leps (importi in milioni di euro)

Tipologie di servizi e prestazioni aree di intervento	Prest. monetarie	Promozione soc. e Serv. soc. professionale	Serv. pronto intervento soc. per emergenze	Assist. domiciliare	Strutture semi-residenziali	Strutture resid. e Centri di accoglienza resid.	Totale	comp. %
Responsabilità familiari	6.693	231					6.924	16,0
Diritti dei minori	40	151		40	1.020	173	1.424	3,3
Persone anziane	1.862	133		477	68	326	2.866	6,6
Contrasto della povertà	19.341	106	8	19	6	47	19.527	45,2
Disabili	10.929	417		131	222	117	11.816	27,4
Droghe	17	27	2	1	5	3	55	0,1
immigrati	34	62	2	2	5	38	143	0,3
Politiche sociali distrettuali (o di ambito)		418					418	1,0
<b>Totale</b>	<b>38.916</b>	<b>1.545</b>	<b>12</b>	<b>670</b>	<b>1.326</b>	<b>704</b>	<b>43.173</b>	<b>100,0</b>
<i>comp. %</i>	<i>90,1</i>	<i>3,6</i>	<i>0,0</i>	<i>1,6</i>	<i>3,1</i>	<i>1,6</i>	<i>100,0</i>	

# Riclassificazione - commenti

- La spesa per le prestazioni monetarie, tenuto anche conto della spesa comunale, sale al 90,1% della spesa sociale complessiva, una dimensione di forte squilibrio che sottrae risorse e marginalizza i servizi alla persona e non permette la costruzione di una rete completa e organica di servizi sociali.
- Colpisce positivamente che fra le tipologie di servizi e interventi, dopo le prestazioni monetarie, si collochi la spesa per le strutture semiresidenziali (che ricomprende al suo interno per esempio asili nido, centri diurni per anziani e per disabili, ecc.) superando abbondantemente la spesa diretta per le strutture residenziali.
- Fra le aree di intervento la parte del leone viene svolta dalla spesa per il contrasto della povertà che assorbe il 45% della spesa. Si tratta di una spesa di quasi 20 miliardi di euro che però viene distribuita quasi integralmente ai soli anziani.
- La seconda voce di spesa per importanza è costituita dall'assistenza ai disabili che assorbe 11.816 milioni di euro pari a poco più di un quarto della spesa complessiva (27,4%) mentre la spesa a favore degli anziani costituisce solo il 6,6% ma questo non deve sorprendere viste le ulteriori risorse trasferite agli anziani attraverso le aree di intervento relative alla disabilità e al contrasto della povertà.

# Integrazione con le tax expenditures

Prestazioni di assistenza sociale e tax expenditure (milioni di euro 2004)					
	Pr.moneta rie	Servi zi	Totale	comp. %	
<b>Responsabilità familiari</b>	<b>17693</b>	<b>883</b>	<b>18576</b>	<b>31,9</b>	
- assegni	6693		6693	11,5	
- detrazioni per figli Irpef	12000		12000	20,6	
- servizi per la prima infanzia		883			
<b>Contrasto povertà (ass.sociale, int.minimo, ecc.)</b>	<b>22141</b>	<b>186</b>	<b>22327</b>	<b>38,4</b>	
- assegno sociale, int.minimo, ecc.	19341				
- bonus 2007 incapienti e aumenti pensioni minime del 2007	2800				
<b>Programma per anziani non autosufficienti</b>	<b>5716</b>	<b>1230</b>	<b>6946</b>	<b>11,9</b>	
-indennità di accompagnamento	5716				
- servizi residenziali e assistenza domiciliare + stanziamento di 200 m LG08		1230			
<b>Altro (altre disabilità, droghe, dir. minori, pens. di guerra, ecc.)</b>	<b>8166</b>	<b>2158</b>	<b>10324</b>	<b>17,7</b>	
<b>Totale</b>	<b>53716</b>	<b>4457</b>	<b>58173</b>	<b>100,0</b>	
<b>comp.%</b>	<b>92,3</b>	<b>7,7</b>	<b>100,0</b>		
%Pil			4,2		

# Integrazione con tax expenditures

Le *tax expenditures* considerate sono:

- detrazioni per familiari a carico diversi dal coniuge (stimata in 12 miliardi di euro),
- spese già stanziata per l'aumento delle pensioni minime (900 milioni),
- bonus una tantum per incapienti (1900 milioni) nell'ipotesi che tale somma possa essere considerata permanente a partire dal 2009,
- stanziamento di 200 milioni per iniziative per la NA previsto dal disegno di legge finanziaria per il 2008, che si è supposto destinato all'offerta di servizi.

**Sulla base di tali integrazioni il complesso delle risorse per prestazioni e *tax expenditures* risulta dell'ordine di 58 miliardi, il 4,1% del Pil.**

# Integrazione con tax expenditures

- Impressionante sbilanciamento a favore dei trasferimenti monetari, che coprono il 92% delle risorse complessive.
- Risorse cospicue nel contrasto della povertà, riservata però in misura quasi esclusiva alla popolazione anziana.
- Le risorse “congelate” nei programmi di spesa in vigore è però destinata a ridursi nel corso del tempo, per effetto del trend decrescente della spesa per integrazione al minimo delle pensioni. La destinazione di questi risparmi di spesa al finanziamento di programma più efficaci e universali rappresenta una sfida e un’opportunità importante della politica sociale nei prossimi anni.

# Interventi prioritari

- un piano di servizi per il sostegno delle responsabilità familiari (servizi per la prima infanzia);
- un programma completo di assicurazione contro il rischio della non autosufficienza per gli anziani, fondato - accanto a trasferimenti monetari, che prendono le mosse da una riforma dell'indennità di accompagnamento – sull'offerta di una gamma adeguata di servizi;
- un programma di contrasto della povertà, sulle linee del Reddito minimo di inserimento, sperimentato nel corso della passata legislatura;
- il riordino degli interventi di redistribuzione monetaria con funzioni di sostegno delle responsabilità familiari (detrazioni Irpef e assegni familiari).

# Interventi prioritari

Prestazioni di assistenza sociale e tax expenditure per i minori (milioni di euro 2004)					
	Pr.moneta rie	Servi zi	Totale	comp. %	Delta spesa
<b>Responsabilità familiari</b>	<b>17693</b>	<b>883</b>	<b>18576</b>	<b>31,9</b>	<b>2000</b>
- assegni	6693		6693	11,5	0
- detrazioni per figli Irpef	12000		12000	20,6	0
- servizi per la prima infanzia		883			2000
<b>Contrasto povertà (ass.sociale, int.minimo, ecc.)</b>	<b>22141</b>	<b>186</b>	<b>22327</b>	<b>38,4</b>	<b>3000</b>
- assegno sociale, int.minimo, ecc.	19341				
- bonus 2007 incapienti e aumenti pensioni minime del 2007	2800				
<b>Programma per anziani non autosufficienti</b>	<b>5716</b>	<b>1230</b>	<b>6946</b>	<b>11,9</b>	<b>8000</b>
-indennità di accompagnamento	5716				
- servizi residenziali e assistenza domiciliare + stanziamento di 200 m LG08		1230			8000
<b>Altro (altre disabilità, droghe, dir. minori, pens. di guerra, ecc.)</b>	<b>8166</b>	<b>2158</b>	<b>10324</b>	<b>17,7</b>	<b>500</b>
<b>Totale</b>	<b>53716</b>	<b>4457</b>	<b>58173</b>	<b>100,0</b>	<b>13500</b>
<b>comp.%</b>	92,3	7,7	100,0		
%Pil			4,2		1,0

# Dove trovare risorse aggiuntive?

- Arrestare l'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari sul fronte Irpef e Anf
- Trasferimento di risorse fra previdenza (in pensioni) e assistenza
- Riordino delle prestazioni monetarie nazionali sui due fronti principali: i trattamenti al minimo e le prestazioni per i disabili.
- Risorse aggiuntive dalla fiscalità generale

# Fine

seguono altre figure e tabelle “di scorta”

<b>Prestazione sociale</b>	<b>Gestione</b>	<b>destinatari</b>
<b>Livello nazionale</b>		
Assegno sociale (o pensione sociale)	INPS	Cittadini con più di 65 anni, con prova dei mezzi
Pensione d'invalidità civile	INPS e regioni	Cittadini inabili, con prova dei mezzi
Assegno per le famiglie con almeno tre figli minori	INPS e comuni	Famiglie con almeno tre figli minori, con prova dei mezzi
Assegno di maternità per le madri sprovviste di altra copertura assicurativa	INPS e comuni	Donne in stato interessante, prive di altra copertura assicurativa, con prova dei mezzi
Assegno per il nucleo familiare	INPS	Lavoratori dipendenti e pensionati ex lavoratori dipendenti, con prova dei mezzi
Trattamento di integrazione al minimo delle pensioni (ad esaurimento, sostituite dall'assegno sociale)	INPS	Pensionati titolari di pensione da lavoro, con prova dei mezzi
Sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, regioni e comuni	Titolari di contratto di locazione, con prova dei mezzi
<b>Livello locale</b>		
sussidi alle famiglie in situazioni di disagio	Comuni	Tutti i nuclei familiari residenti in situazione di indigenza, ma con forte discrezionalità e vincolati alle disponibilità di bilancio dell'ente.
Esoneri e/o riduzioni da tariffe	Comuni/regioni	Tutti i cittadini, ma con forte discrezionalità e vincolati alle disponibilità di bilancio dell'ente.
Servizi sociali	Comuni, province, ASL	Tutti i cittadini con diverse modalità di accesso.

Settore	Prestazioni in denaro	Prestazioni in servizi
<b>Sanità</b>	Permessi di malattia pagati Altri benefici finanziari	assistenza dei ricoverati: •In modo diretto •Rimborsi Cura dei pazienti non ricoverati Di cui: prodotti farmaceutici •In modo diretto •Rimborsi Altri benefici
<b>Disabilità</b>	Pensioni di invalidità Pensionamento anticipato dovuto alla ridotta capacità lavorativa Permessi di cura Integrazione economica del disabile Altri benefici finanziari	Alloggio Assistenza nelle attività quotidiane Riabilitazione Altri benefici
<b>Anzianità</b>	Pensioni di anzianità Pensioni di anzianità anticipate Pensioni parziali Indennità di accompagnamento Altri benefici finanziari	Alloggio Assistenza nelle attività quotidiane Altri benefici
<b>Superstiti</b>	Pensioni per superstiti Sussidio in caso di morte Altri benefici finanziari	Spese per funerali Altri benefici
<b>Famiglia e infanzia</b>	Sussidio di mantenimento per il figlio Sussidio di nascita Permessi parentali Indennità di famiglia o infanzia Altri benefici finanziari	Cura giornaliera dei bambini Alloggio Aiuto alla famiglia Altri benefici
<b>Disoccupazione</b>	Sussidi di piena disoccupazione Sussidi di disoccupazione parziale Sussidi familiari Indennità per formazione professionale Risarcimento per licenziamento Altri benefici finanziari	Mobilità e liquidazione Formazione professionale Altri benefici
<b>Abitazioni</b>		Benefici per affitto di cui: •Social housing •Benefici per il proprietario-occupante
<b>Esclusione sociale e casi non classificati altrove</b>	Reddito di sostegno Altri benefici finanziari	Alloggio Recupero di alcolisti e tossicodipendenti Altri benefici

**Tab. 3 – Spesa per la protezione sociale in % sul Pil nell'Europa dei 15.**

<b>Nazioni</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Svezia	30,7	31,3	32,3	33,3	32,9
Francia	29,5	29,6	30,4	30,9	31,2
Danimarca	28,9	29,2	29,7	30,7	30,7
Germania	29,2	29,3	29,9	30,2	29,5
Belgio	26,5	27,3	28,0	29,1	29,3
Austria	28,2	28,6	29,1	29,5	29,1
Olanda	26,4	26,5	27,6	28,3	28,5
<b>EU 15</b>	<b>26,9</b>	<b>27,1</b>	<b>27,4</b>	<b>27,7</b>	<b>27,6</b>
Finlandia	25,1	24,9	25,6	26,5	26,7
Regno Unito	27,1	27,5	26,4	26,4	26,3
Italia	24,7	24,9	25,3	25,8	26,1
Grecia	25,7	26,7	26,2	26,0	26,0
Portogallo	21,7	22,7	23,7	24,2	24,9
Lussemburgo	19,6	20,8	21,4	22,2	22,6
Spagna	19,7	19,5	19,8	19,9	20,0
Irlanda	14,1	15,0	16,0	16,5	17,0

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (2007b).

**Tab. 4 – Spesa pro-capite a prezzi costanti per la protezione sociale nell'Europa dei 15. (in euro)**

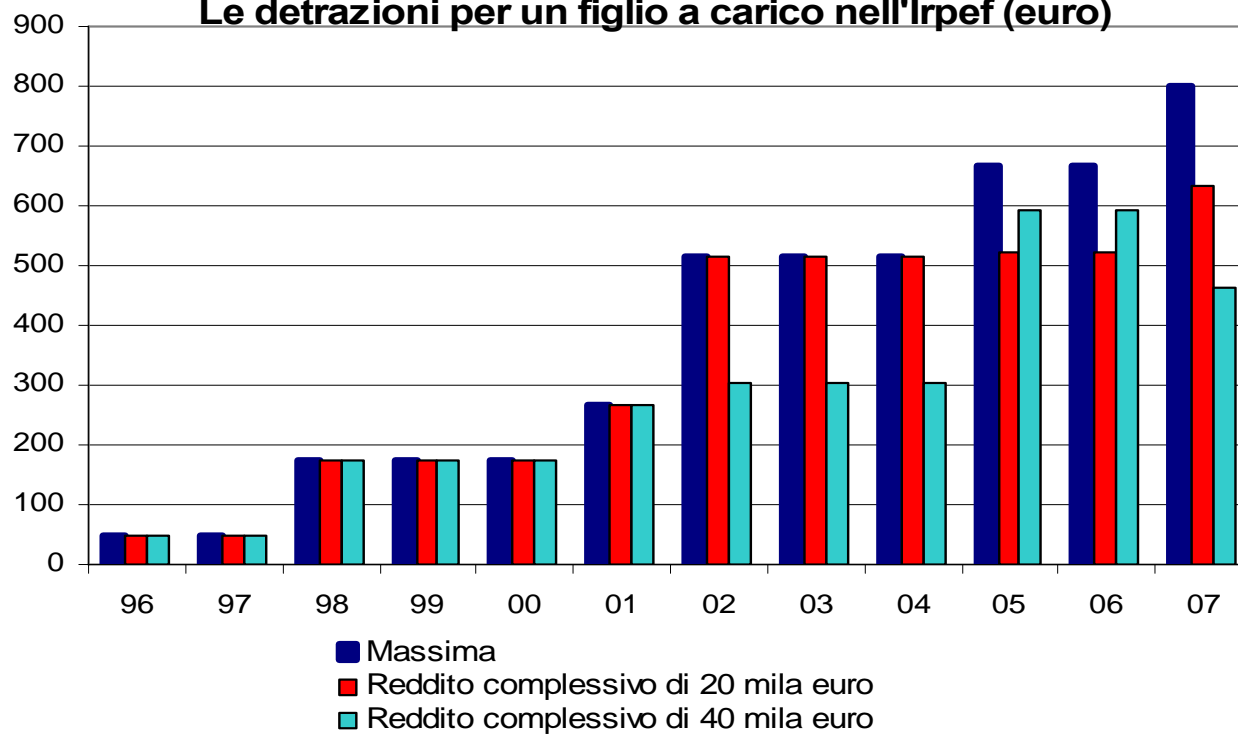
<b>Nazioni</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>
Lussemburgo	8.858	11.257
Danimarca	8.547	9.460
Svezia	8.627	9.194
Francia	6.705	7.477
Austria	6.898	7.338
Germania	7.047	7.150
Belgio	6.059	7.016
Olanda	6.154	6.872
Finlandia	5.758	6.633
Regno Unito	6.444	6.376
<b>EU 15</b>	<b>5.730</b>	<b>6.083</b>
Italia	4.529	4.902
Irlanda	3.266	4.416
Spagna	2.692	3.025
Grecia	2.259	2.730
Portogallo	2.276	2.636

Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (2007a).

Tab. 5 – Suddivisione della spesa per la protezione sociale per funzione in % sul Pil nell'Europa dei 15. Anno 2004.

Nazioni	vecchiaia	sanitarie	Inabili invalidi	famiglie, maternità e figli	Ammortizzatori mercato del lavoro	Prestazioni ai superstiti	casa	Esclusione sociale
Svezia	12	8	<u>4,7</u>	3	2	0,7	0,6	0,7
Francia	10,9	<u>8,8</u>	1,7	2,5	2,3	1,9	0,8	0,4
Danimarca	11,1	6,1	4,1	<u>3,9</u>	2,8	<u>0</u>	0,7	1
Germania	12	7,7	2,2	3	2,4	0,4	0,2	0,5
Belgio	9,6	7,7	1,9	2	<u>3,5</u>	<b>2,7</b>	0,1	0,4
Austria	<u>13,3</u>	7,1	2,3	3	1,7	0,4	0,1	0,4
Olanda	9,6	8,1	2,9	1,3	1,7	1,4	0,3	<u>1,3</u>
<b>EU 15</b>	<b>11</b>	<b>7,5</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	<b>1,8</b>	<b>1,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>
Finlandia	8,6	6,6	3,4	3	2,5	1	0,3	0,5
Regno Unito	10,7	7,8	2,4	1,7	0,7	0,9	<u>1,5</u>	0,2
<b>Italia</b>	<b>12,9</b>	<b>6,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>	<u><b>0,5</b></u>	<b>2,5</b>	<u><b>0</b></u>	<u><b>0</b></u>
Grecia	11,9	6,7	1,3	1,7	1,5	0,9	0,6	0,6
Portogallo	9,3	7,1	2,4	1,2	1,3	1,6	<u>0</u>	0,2
Lussemburgo	5,8	<u>5,5</u>	3	3,8	1	2,3	0,2	0,5
Spagna	7,9	6	1,5	<u>0,7</u>	2,5	0,6	0,2	0,2
Irlanda	<u>3</u>	6,9	<u>0,9</u>	2,5	1,3	0,8	0,5	0,4

**Le detrazioni per un figlio a carico nell'Irpef (euro)**



**La spesa di Assistenza per Prestazioni sociali in natura nei conti Sespros dal 1997 al 2006 - milioni di euro**

