



Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni

di Emanuele Ranci Ortigosa
direttore scientifico IRS

**Osservatorio nazionale sulla attuazione
della l.328/2000**

Cnel – Roma, 18 giugno 2008



Perchè questa ricerca

La definizione dei livelli essenziali costituisce una scelta cruciale per garantire, in base al dettato costituzionale, diritti sociali alle persone e alle famiglie e per promuovere un nuovo rapporto tra le istituzioni e tra queste e i cittadini



Perché questa ricerca

La ricerca qui presentata ha esaminato quanto è stato elaborato sul tema negli ultimi anni per arrivare a indicare alcuni obiettivi che per esser realizzati richiedono il concorso dei diversi livelli istituzionali e delle parti sociali.



I contenuti

1. Livelli essenziali: stato del dibattito e proposte di sviluppo
2. Federalismo fiscale e finanziamento dei livelli essenziali
3. Descrizione del campo e declinazione dei livelli
4. Prove di declinazione:
 - 4.1 il sostegno alla non autosufficienza
 - 4.2 i servizi per l'infanzia
 - 4.3 il contrasto alla povertà
5. Analisi specifiche:
 - 5.1 legislazione nazionale e regionale e esperienze
 - 5.2 la spesa sociale nazionale, regionale, locale



Il gruppo di lavoro

- Paolo Bosi, Università di Modena
- Barbara Da Roit, Irs, ora Univ. di Utrecht
- Cristiano Gori, Irs
- Franco Pesaresi, Comune di Ancona
- Emanuele Ranci Ortigosa, Irs (coordinatore)



Parte prima

- Perché i livelli essenziali
- Cosa sono
- Che caratteristiche hanno



Perché i livelli essenziali

Vi sono condizioni sociali e relativi bisogni tanto pregiudizievoli per le persone, le famiglie, la nostra convivenza sociale, da comportare la definizione di diritti sociali e di misure ad essi correlate volte ad assicurare al cittadino una tutela e una promozione rispetto ad essi.



Quali bisogni e quali risposte

Lo sviluppo delle politiche di welfare implica che vengano via via definiti:

- quali bisogni vengono considerati rilevanti dalle amministrazioni pubbliche;
- chi ne sono i portatori;
- quali opportunità vengono loro offerte (servizi di vario genere, erogazioni monetarie, ecc.).



I livelli essenziali

I livelli essenziali sono uno strumento di esplicitazione e di chiarificazione di *diritti* e di *prestazioni* atte a garantirli.

Possono riaffermare diritti e prestazioni già dovute al presente, ma soprattutto in campo sociale devono attivare un processo verso obiettivi di tal natura che si definiscono e che ci si impegna a perseguire e realizzare



Universalità

I livelli essenziali si collocano entro politiche e interventi sociali a carattere universalistico, rivolti cioè a tutta la popolazione che presenta quel bisogno e la necessità di quell'intervento, a prescindere dalle caratteristiche e dalle storie personali e lavorative dei destinatari



Selettività

Può però associarsi all'universalità anche la selettività, prevalentemente in base al livello di reddito, individuale o familiare, o anche su altri fattori di bisogno assunti come discriminanti.

La selettività determina inclusione ed esclusione, o priorità di accesso



Esigibilità

- Un diritto individuale, una tipologia di offerta o un fattore di qualità di questa, assunto come livello essenziale, deve essere “garantito” come dice la Costituzione.
- Diverse modalità di garanzia:
 - garanzia civile
 - garanzia amministrativa
 - forme di tutela e di negoziazione sociale



Quale campo di livelli essenziali?

I livelli essenziali possono concernere campi di bisogni assai diversi, ed anche risposte ad essi assai diverse.

Noi ci occuperemo essenzialmente dei livelli essenziali rilevanti per le politiche sociali, per i quali sono state utilizzate varie definizioni:

Lep Liveas Leps



Erogazioni monetarie e servizi

- il campo degli interventi e delle risorse considerate comprende erogazioni monetarie (anche quelle discutibilmente attualmente gestite a livello nazionale), e servizi
- il rapporto fra queste due componenti è rilevante e va fortemente riequilibrato
- comprende anche la componente sociale dei Lea sociosanitari che vanno reconsiderati in un quadro unico, o almeno coerente e paritario



Definizione generale e realizzazione graduale

- I Livelli essenziali riguardano l'**insieme** dei diritti sociali e coinvolgono quindi l'insieme degli interventi, dei servizi, delle risorse impegnate per attuarli.
- Va costruita una **impostazione e una metodologia generale**, assunta per tutte le aree di declinazione, per evitare settorializzazioni e incoerenze.
- L'attuazione può essere necessariamente **graduale** per le diverse aree di problemi e **progressiva** nel perseguimento degli obiettivi



Il percorso di definizione

Gli interrogativi cui occorre rispondere:

1. **Chi?** Quali portatori di quali bisogni sono i potenziali beneficiari? (a chi, a che condizione)
2. **Cosa?** Quali prestazioni e contenuti sono da considerare essenziali?
3. **Come?** Quale tipo di definizione di livello essenziale si assume e come se ne assicura l'esigibilità?
4. Con **quali risorse?**



Parte seconda

- Chi deve definirli
- Chi deve realizzarli



Competenze istituzionali

Nel campo delle politiche socio assistenziali la riforma costituzionale del 2001 ha sancito la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, ma ha affidato allo Stato la definizione di livelli essenziali delle prestazioni volte a garantire i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale



COSTITUZIONE ART. 117, C.2, LETT.M

- Lo Stato ha legislazione esclusiva ...*(sulla)*... determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale



Livelli irrinunciabili e livelli essenziali nella Costituzione

La Costituzione già afferma e tutela dei diritti sociali perfetti e incompressibili (esempio art. 38, c.1). I livelli essenziali vanno oltre questa soglia

COSTITUZIONE ART. 38, C. 1

Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.



Il percorso istituzionale

- La Costituzione riformata fa carico allo Stato della definizione dei livelli essenziali
- Tale definizione non può avvenire che con modalità partecipative, in ambito istituzionale e sociale
- I livelli essenziali delle prestazioni vanno definiti legislativamente, con possibili agganci ai processi programmatici



Livelli essenziali: fonti normative ordinarie

- LEGGE 328/00 ART. 2, C.2
I soggetti di cui all'art. 1 e 3 sono tenuti a realizzare il sistema integrato degli interventi e servizi che garantisce i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 22, e a consentire l'esercizio del diritto soggettivo a beneficiare delle prestazioni economiche....
- LEGGE 328/00 ART. 22, C.2
Gli interventi indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi ... nei limiti delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali
- LEGGE 328/00 richiama anche i vigenti diritti sociali soggettivi



Livelli essenziali e livelli di governo

- I livelli essenziali di cui alla Costituzione sono prerogativa dello Stato
- La loro concreta attuazione passa attraverso Regioni e Comuni
- Nessuna norma impedisce a Regioni e Comuni di disciplinare e realizzare loro livelli essenziali



Parte terza

- Come si possono costruire i livelli essenziali
- Quali possono essere i contenuti e gli indicatori



Contenuti e Indicatori

- Diritti esigibili
- Tipologia di servizi e interventi
- Requisiti di qualità
- Entità di risorse professionali, finanziarie, strumentali



La definizione del livello essenziale

- Indicazione del **diritto sociale** considerato e della condizione di bisogno che esige tutela
- Individuazione chiara dei **titolari** del diritto soggettivo
- **Oggetto**: prestazione, servizio, insieme di servizi e prestazioni
- Quantità e qualità delle “**prestazioni**” da garantire
- **Costi** delle prestazioni a carico degli utenti
- Criteri e modalità di **accesso**
- Strumenti per garantire l'**esigibilità** del diritto



Normativa ordinaria di riferimento

Il punto di partenza è dato **dall'art. 22, c.2, della L.328/00**, con la sua elencazione di “interventi” e “misure” e relativi portatori di bisogno / titolari di diritti:

1. misure di sostegno alla povertà
2. misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio
3. interventi di sostegno ai minori e ai nuclei familiari anche attraverso l'affido e l'accoglienza in strutture comunitarie;
4. misure per sostenere le responsabilità familiari
5. misure di sostegno alle donne in difficoltà
6. interventi per l'integrazione sociale delle persone disabili, ivi compreso la dotazione di centri socio-riabilitativi, di comunità alloggio e di accoglienza;
7. interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, nonché la socializzazione e l'accoglienza presso strutture residenziali e semiresidenziali;
8. prestazioni socio-educative per soggetti dipendenti
9. informazione e consulenza alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e l'auto aiuto.



Dalla normativa una griglia per la costruzione dei livelli essenziali

Facendo riferimento alla l.328 e alle leggi regionali Pesaresi ha elaborato una tabella che riprendo con qualche adattamento nella slide che segue. Nella mia proposta essa va compilata indicando nella prima colonna le aree di bisogno e di intervento, con i rispettivi titolari di diritti (chi, quali diritti, a che condizioni...), nelle colonne seguenti le corrispondenti diverse tipologie di prestazioni da assicurare, i relativi standard quantitativi e qualitativi, le risorse attivate per produrli.



Griglia per la formulazione delle “prestazioni”

Tipologie/ aree	Prestazioni monetarie	Servizio sociale	Pronto intervento	Assistenza domiciliare	Strutture semiresiden	Strutture residenziali	Totale
Famiglia	6.693	231					6.924
Minori	40	151		40	1.020	173	1.424
Anziani	1.862	133		477	68	326	2.866
Povertà	19.341	106	8	19	6	47	19.527
Disabili	10.929	417		131	222	117	11.816
Dipendenze	17	27	2	1	5	3	55
immigrati	34	62	2	2	5	38	143
Popolazione		418					418
Totale	38.916	1.545	12	670	1.326	704	43.173



Parte quarta

- I livelli essenziali per quale politica sociale
- Diritti e standard
- Interventi prioritari



Lo stato dell'arte

- Nelle elaborazioni sul tema si è venuta affermando l'esigenza di:
 1. individuare i livelli essenziali come diritti sociali esigibili (approccio costitutivo)
 2. declinarli in modo multidimensionale
- Nei documenti di analisi e proposta degli attori istituzionali e sociali l'attenzione è spesso centrata sulle unità di offerta, oggetto di programmazione (approccio redistributivo)



Finalità dei livelli essenziali

- Garantire diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale
- Finalità perseguita mediante politiche che
 - definiscono tali diritti e gli specifici titolari
 - individuano percorsi e strumenti per garantirli, su criteri di incremento delle opportunità, appropriatezza, adeguatezza, esigibilità (concezione pluridimensionale di “prestazione”)
 - definiscono modalità di implementazione e supporto, anche con premi/sanzioni
 - assicurano le risorse per realizzarli in tutto il paese



Questione cruciale

In quale misura e con quali strumenti è possibile attraverso la definizione dei livelli essenziali perseguire l'affermazione dei diritti sociali e lo sviluppo dei servizi e degli interventi territoriali

Ostacoli oggettivi

- Risorse per il finanziamento del sistema regionale e locale dei servizi e degli interventi
- Implementazione dei servizi e degli interventi sul territorio



Risorse

- Cruciale per i livelli essenziali è la disponibilità di risorse finanziarie adeguate grazie al concorso di Stato, Regioni, Enti locali e compartecipazione degli utenti (Isee adeguata)
- Documento Regioni: l'attuale Fondo nazionale delle politiche sociali è una sommatoria di stanziamenti volti alla promozione di politiche sociali. Introdurre i livelli essenziali comporta altra logica e ben altri finanziamenti
- Si pone un serio problema redistributivo, per la entità dei bisogni e la consistenza e qualità dell'offerta diverse da Regione a Regione.
- L'introduzione dei livelli richiede la riforma delle attuali erogazioni monetarie gestite centralmente assumendo una strategia di scambio



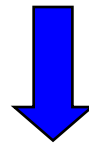
La realizzazione dei livelli essenziali

- Definita una impostazione e una metodologia generale, l'implementazione dei livelli essenziali può essere processuale e graduale, tanto in merito ai diritti che alle prestazioni
- Inizialmente la definizione dei diritti sarà restrittiva, ma con criteri di inclusione espliciti e omogenei
- La definizione dei diritti si estende gradualmente in relazione alle risorse disponibili e al riequilibrio territoriale dell'offerta di servizi e prestazioni



Il territorio

- Luogo di effettività sperimentale e a regime dei livelli essenziali
- Luogo di coinvolgimento degli interlocutori, di definizione dei progetti, di erogazione delle prestazioni nel mix prescelto, di verifica e valutazione



Sviluppare la governance, e arricchire e integrare la rete istituzionale e sociale come condizione di effettività dei livelli essenziali sociali e sanitari



Responsabilità

I contenuti del diritto prima indicati vanno assicurati individuando

- Chi è responsabile della sua attuazione
- Quali sono le risorse disponibili e da chi assicurate
- Come e da chi viene garantita l'esigibilità del diritto
- Come si monitora la sua implementazione



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**, 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).



Quali prospettive?

- Vi sono seri nodi da sciogliere. Governo, Regioni, enti locali, forze sociali hanno molto da fare e da sperimentare
- Livelli essenziali sono nati in sanità per contenere la spesa, selezionare le prestazioni
- Attraverso la 328 e la riforma della Costituzione vengono assunti nel sociale in prospettiva del tutto diversa
- Leps sono una opportunità storica per l'affermazione di diritti nel campo del sociale
- Partita dura, sotto il profilo istituzionale, politico, tecnico, economico