



Livelli essenziali di prestazione nel settore dell'assistenza

di Alessandro Natalini

Università della Tuscia

Relazione al Convegno organizzato da Luiss e Cnel

Unità e autonomia

La riforma del titolo V della Costituzione rappresenta un momento di radicale trasformazione del sistema amministrativo. Essa interviene a ridefinire i ruoli (e i rapporti tra di essi) dei diversi livelli di governo. Infatti, il federalismo consente di superare un modello di organizzazione incentrato sulla gerarchia come criterio ordinante del rapporto tra i livelli istituzionali. Il nuovo modello è invece riconducibile al concetto di rete, all'interno della quale i soggetti interagiscono tra loro sulla base di un rapporto tendenzialmente paritario. Un modello organizzativo in cui è insito un pronunciato livello di autonomia dei singoli soggetti. Ma per coniugare unità e differenza, occorre introdurre forme di coordinamento, di integrazione e orientamento del sistema amministrativo nel suo complesso.

Peraltro, i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) non devono essere considerati alla stregua di un limite ai principi di autonomia e di sussidiarietà (orizzontale e verticale), il limite che li rende accettabili. I Lep non costituiscono un'interruzione del principio di differenziazione territoriale delle regole e delle modalità di organizzazione dei servizi. Non comportano l'uniformazione dei sistemi di prestazione dei servizi (essenziali) o la centralizzazione dei flussi di finanziamento per questi ambiti. Non sono il presupposto per limitare l'attribuzione della potestà normativa e amministrativa (e la connessa responsabilità per i risultati conseguiti) in capo alle autonomie regionali e locali. Autonomia e unità del sistema non sono in contraddizione tra loro. Infatti, secondo l'approccio sposato dalla riforma costituzionale - il quale rappresenta una modalità d'azione quasi obbligata in un contesto sociale ed economico articolato e dinamico - la diversità è un modo per raggiungere in

contesti differenti (e seguendo percorsi anche sensibilmente disomogenei) standard di prestazione che possono anche non essere uguali, ma che comunque devono essere equivalenti.

I Lep come trasformazione

La previsione dei Lep nella Costituzione non deve essere letta solo all'interno delle relazioni tra livelli di governo. Infatti, essa costituisce la piena affermazione di alcuni criteri di estrema rilevanza in tema di servizi concernenti i diritti sociali e civili: l'*universalità* della prestazione; l'*aterritorialità*, nel senso che la tutela del cittadino non può essere limitata all'interno del territorio nazionale da differenze spaziali; la *responsabilità pubblica* in capo allo Stato per i livelli di prestazione di servizi erogati anche con modalità e da amministrazioni diverse. E rappresenta il riconoscimento in capo al cittadino di una *posizione di diritto soggettivo* nei confronti dell'amministrazione nel suo complesso in relazione alla tutela dei propri diritti.

Inoltre, i Lep acquistano una diversa significatività all'interno di ciascuno dei settori di intervento pubblico. Ciò è particolarmente vero per il settore dell'assistenza, in quanto: in molte aree del paese i servizi sociali non esistono o vengono prestati ad un livello embrionale; sono organizzati con forme molto differenziate; il riconoscimento di diritti soggettivi in relazione alla prestazione di servizi sociali è ancora circoscritto.

In questo specifico contesto, la costituzionalizzazione dei Lep sembra comportare l'adozione di alcuni indirizzi d'azione: è necessario introdurre in larga parte del territorio servizi sociali che fino ad oggi non vengono erogati; occorre definire modalità, strumenti e soprattutto reperire le risorse finanziarie per rendere effettiva la tutela dei diritti sociali; ma questa non può essere l'occasione per introdurre una disciplina statale uniformante delle modalità di organizzazione del servizio, in quanto, come si è cercato di argomentare in precedenza, ciò sarebbe in contrasto con il dettato costituzionale e con la stessa "natura" dei servizi assistenziali, così poco riconducibile ad omogeneità.

Il finanziamento dell'assistenza

In base all'art. 119. Cost. il finanziamento dell'assistenza dovrebbe essere costituito da risorse proprie (tributi propri, perequativi o in compartecipazione) delle amministrazioni che, in base al riparto di funzioni, ne hanno la competenza. Di queste risorse, che dovrebbero essere attribuite senza vincolo di destinazione, le amministrazioni dovrebbero poter disporre in modo autonomo,

almeno fino al momento in cui forniscano il livello di prestazione determinato dalla normativa statale come essenziale.

Per questa ragione, il Fondo nazionale per le politiche sociali (che rappresenta un vincolo di destinazione) in base alla nuova disciplina costituzionale dovrebbe essere soppresso. E per questa ragione, le risorse necessarie per garantire la prestazione dei Lep nel settore dell'assistenza non dovrebbero essere che una parte (incomprimibile) di quelle per l'integrale finanziamento delle funzioni proprie degli enti.

In proposito, occorre osservare come la perequazione agisca per assicurare il funzionamento ordinario del servizio. Per cui essa opera in relazione al finanziamento dei Lep, con riguardo ai disequilibri dei livelli di capacità fiscale tra territori. Peraltro, è opportuno sottolineare come la perequazione non sia lo strumento per colmare dislivelli infrastrutturali. Per raggiungere questo scopo, è necessario fare ricorso alle risorse aggiuntive (art. 119. C. 5, Cost.), la cui attribuzione potrebbe essere vincolata al perseguimento di scopi determinati (e la loro prestazione condizionata alla realizzazione di uno specifico programma di interventi) e che potrebbero essere assegnate privilegiando i territori che presentano particolari carenze.

La definizione delle risorse finanziarie da attribuire a ciascuna amministrazione nel settore dell'assistenza deve trovare una mediazione tra i due estremi di una subordinazione completa del riconoscimento dei diritti al vincolo di bilancio e quello di un'affermazione di standard anche elevati di Lep, ma in forma puramente nominale, avulsa da una verifica della sostenibilità degli impegni assunti nei confronti dei cittadini.

Nel settore del *welfare*, la distribuzione delle risorse proprie tra le amministrazioni non dovrebbe seguire esclusivamente il criterio della spesa storica, che finirebbe per consolidare le disegualianze territoriali esistenti. Si ritiene, invece, preferibile che essa, almeno con riferimento al finanziamento dei livelli essenziali di prestazione, sia commisurato ad altri criteri. Il primo dovrebbe essere costituito dal livello di bisogno sociale riferito al numero di soggetti da assistere, definito in relazione all'ambito territoriale di operatività. Il secondo criterio potrebbe essere rappresentato dalla quota di compartecipazione dei privati al finanziamento dei servizi sociali da determinarsi in relazione alla capacità economica e patrimoniale (Isee) degli assistiti. Il terzo criterio potrebbe essere quello del costo (standard) di prestazione del servizio. Peraltro, è bene evidenziare la notevole complessità insita nell'effettuazione di una stima del costo che dovrebbe scontare le inefficienze e le disomogeneità nell'organizzazione dei servizi sociali.

Questi criteri potrebbero valere per il finanziamento delle amministrazioni che dispongono di una dotazione infrastrutturale (es. asili nido, case per anziani) che li mette in grado di prestare dei servizi rispettosi dei Lep. E potrebbe valere per quei servizi (come l'erogazione di sussidi) la cui erogazione è condizionata in modo esclusivo o prevalente alla disponibilità di risorse finanziarie. Invece, per le altre amministrazioni, prive di un capitale proprio, occorre progettare e realizzare degli interventi straordinari per colmare il deficit di investimenti. Interventi che dovrebbero essere oggetto di accordi di programma stipulati tra lo stato e ciascuna amministrazione e che dovrebbero essere finanziati con le risorse aggiuntive.

La determinazione dei Lep

In estrema sintesi, sulla base delle considerazioni fino a qui formulate si può ritenere che la legge annuale di determinazione dei Lep (oggetto di una riserva relativa di legge) dovrebbe determinare:

- a) i criteri per individuare, attraverso un regolamento governativo, il livello di prestazione richiesto. I Lep dovrebbero essere commisurati al bisogno e non alle modalità di offerta per non limitare l'autonomia delle amministrazioni che devono essere lasciate libere di conseguire l'obiettivo secondo le modalità che ritengono preferibili e opportune;
- b) i criteri e le modalità per consentire la verifica d'ufficio o di parte del rispetto dei Lep da parte delle amministrazioni;
- c) i criteri per la determinazione delle risorse ordinarie da mettere a disposizione delle singole amministrazioni;
- d) le modalità e i criteri per definire i programmi di intervento straordinario volti a colmare i deficit infrastrutturali, nonché le risorse aggiuntive necessari a finanziarli.

Il potere sostitutivo

I presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo potrebbero essere costituiti dall'istanza, anche di un singolo cittadino, che non abbia ricevuto una prestazione adeguata ai Lep o dal riscontro, anche d'ufficio, delle carenze strutturali che impediscono il raggiungimento dello standard di livello prefissato o dell'assenza totale del servizio.

Le misure che potrebbero essere adottate per porre rimedio a questo stato delle cose potrebbero essere le seguenti: nel caso di una violazione dell'obbligo di rispetto dei Lep puntuale, circoscritta, lo Stato può nominare di un commissario che si surrogi all'amministrazione a tutela del diritto del cittadino; in caso di carenze strutturali o di assenza del servizio, dalla definizione (in forma, se

possibile consensuale) di programmi di intervento anche finanziati con risorse aggiuntive; in ambedue i casi, dal riconoscimento in capo al cittadino di un indennizzo automatico, forfettariamente quantificato in una cifra pari a quella (*procapite*) che l'amministrazione si è vista riconoscere per la prestazione del servizio, o dall'autorizzazione al cittadino a ricevere il servizio da un'altra amministrazione.

Comunque l'intervento sostitutivo del Governo, anche in presenza di un'istanza del privato, non sarebbe impeditivo di un'azione di fronte all'autorità giudiziaria ordinaria a tutela del proprio diritto soggettivo.