

Livelli essenziali e poteri sostitutivi

di Alessandro Natalini

Premessa

- Con la riforma del titolo V l'intervento pubblico (nel suo complesso, inclusivo dell'azione esercitata da ciascuno dei livelli di governo) è stato orientato al conseguimento di alcune priorità inderogabili costituite appunto dai livelli essenziali di prestazione dei diritti civili e sociali (Lea). Infatti, essi enucleano delle situazioni di diritto soggettivo, di pretesa in capo al privato esercitabili nei confronti dell'ordinamento giuridico nel suo complesso. E questo in relazione ad esigenze primarie il cui soddisfacimento è essenziale ai fini della partecipazione attiva del cittadino alla vita civile e sociale del paese. Il soddisfacimento di questa pretesa non è però tutelato solo dalla possibilità per il singolo di agire in giudizio a difesa del proprio diritto, ma anche e soprattutto dal fatto che questo soddisfacimento rappresenta l'obiettivo a cui prioritariamente deve indirizzarsi l'azione di ciascuno dei livelli di governo. I Lea coniugano in modo nuovo il rapporto tra diritto e potere. Ma l'esercizio del potere non può essere orientato solo attraverso la previsione della potestà esclusiva di determinazione dei Lea o dalla minaccia del utilizzo del potere sostitutivo da parte del Governo. E' invece rilevante che ci siano una serie di altri strumenti di integrazione tra i livelli di governo in sede di attribuzione di funzioni normative o amministrative o di attribuzione delle risorse finanziarie (in particolare aggiuntive e perequative). E'infatti la somma di questi strumenti che rende effettiva la possibilità di tutelare i diritti civili e sociali.
- In questa ottica i Lea 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 Lea non costituiscono un'interruzione del principio di differenziazione sul territorio 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. Al contrario, dalla lettura delle norme costituzionali novellate dalla l. cost. n.

3/01 emerge un quadro in cui si deve partire dal presupposto per cui la diversità e la piena responsabilizzazione delle autonomie locali rispetto ai risultati della propria azione normativa e amministrativa sono le modalità privilegiate per garantire un miglioramento dei servizi resi dalle amministrazioni in un contesto sociale ed economico articolato e dinamico. Ma in ciò autonomia e unità del sistema non sono in contraddizione tra loro. Infatti, in base alla Costituzione la diversità è un modo per conseguire in contesti diversi (e seguendo percorsi anche sensibilmente differenti) risultati che possono anche non essere uguali, ma che comunque devono essere equivalenti.

- Ma per far questo è essenziale che vi sia un sistema informativo consolidato che consenta di fissare periodicamente i Lea, di operare il riparto delle risorse finanziarie tra i diversi territori, di verificare le carenze dell'azione pubblica, nonché di leggere le differenze (di modalità di prestazione del servizio reso da amministrazioni dotate di autonomia) in termini di equivalenza.
- Da queste considerazioni emergono i presupposti su cui si fondano le successive proposte: a) i Lea riguardano bisogni essenziali dei cittadini la cui soddisfazione deve orientare l'intero sistema amministrativo; b) la soddisfazione dei bisogni essenziali deve essere perseguita dai soggetti che ne hanno la competenza in via ordinaria, mentre quella sostitutiva opera solo in via eccezionale, in presenza di una lesione della posizione giuridica soggettiva qualificata del singolo o di modalità di esercizio della funzione amministrativa o di erogazione di servizi pubblici che (strutturalmente) non consentano il raggiungimento dell'obiettivo; c) ai fini della tutela di questi bisogni è strettamente necessario che l'indicazione dei Lea sia accompagnata dall'esistenza di sistemi informativi e di procedure di controllo.

1. Obiettivi dell'introduzione dei Lea

- Individuare delle priorità inderogabili in sede di l'allocazione delle risorse pubbliche tra i diversi livelli di governo e tra le differenti funzioni.
- Individuare obiettivi di cui devono tenere conto i soggetti istituzionali che sono tenute a programmare gli interventi pubblici in materia di diritti sociali e civili.
- Qualificare giuridicamente le posizioni giuridiche soggettive dei titolari dei diritti civili e sociali.

2. *Contenuto dei Lea*

- L'individuazione dei Lea deve avvenire con legge ordinaria tenendo conto dei vincoli posti dalla Costituzione, dalle norme comunitarie che in alcuni ambiti si preoccupano di prevedere l'universalità o l'accessibilità di alcuni servizi, nonché dalla stessa normativa costituzionale in materia di Lea che li ricollega alle materie in cui altre leggi ordinarie prevedono l'insorgere di posizioni di diritto civile e sociale. **In proposito, sarebbe da approfondire il rapporto con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea indipendentemente dal giudizio in merito alla sua valenza politica o giuridica.**
- Si sottolinea ancora che i Lea devono 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
- I Lea sono essenziali, ma non minimi, in quanto legati a progressivi programmi di cambiamento ed innalzamento dei livelli di prestazione. Occorre che essi siano sostenibili, ma che nel contempo siano il punto di riferimento di programmi di miglioramento, anche radicale, ma praticabile. Ma per far ciò i Lea dovrebbero avere un orizzonte pluriennale ed essere rivisti periodicamente.
- Possono anche non essere previsti in forma statica, ma come una possibilità che il singolo deve cogliere in modo attivo
- Essenzialità non vuol dire necessariamente gratuità. Deve anzi essere prevista la compartecipazione di coloro che hanno la capacità economica e patrimoniale all'interno di un concetto di "accessibilità".
- Non si traduce neanche con "pubblicità" del soggetto che fornisce la prestazione (principio di sussidiarietà orizzontale)
- La specificazione della prestazione di servizio oggetto di pretesa da parte del cittadino deve avvenire in relazione a specifiche tipologie di bisogno (inclusa una valutazione delle condizioni economiche del soggetto) e di una sua qualificazione specie in termini di appropriatezza

3. *Procedura di determinazione Lea*

- Iniziativa del governo che deve prendere le mosse da:
 - Individuazione delle posizioni di diritto
 - Analisi dei bisogni
 - Analisi delle condizioni di offerta delle prestazioni
 - Formulazione insieme alle regioni e alle autonomie locali dei programmi di miglioramento del livello dei servizi con scadenze prefissate e una quantificazione delle risorse aggiuntive necessarie.
 - Ipotesi di individuazione dei livelli essenziali anche in relazione alla quantificazione delle risorse finanziarie proprie di cui le regioni e le autonomie locali dovrebbero disporre per assicurarli
- Parere delle autonomie regionali e locali
- Ascoltati i rappresentanti delle associazioni di utenti
- Approvazione con legge ordinaria collegata da discutere in collegamento temporale e funzionale con la finanziaria e la legge di bilancio. I Lea dovrebbero essere previsti in un allegato che dovrebbe essere parte integrante della legge. In presenza di un "maggioritario scorretto" come il nostro non sposterei l'asse sul governo con l'utilizzo di decreti legislativi o il rimando a regolamenti o decreti governativi o ministeriali. E non mi sembra opportuno adottare l'idea della delega di regolamento alle regioni, in quanto non si deve diversificare sul territorio il riconoscimento delle situazioni di bisogno, ma quello delle modalità di risposta ad esso.

4. *Potere sostitutivo del governo*

- Presupposti:
 - Reclamo anche di un singolo cittadino che non ha ricevuto la prestazione al livello previsto come essenziale
 - Carezza strutturale o assenza assoluta del servizio riscontrata in modo obiettivo da parte del Governo anche su istanza dei cittadini
- Potere sostitutivo e atti normativi
 - a) Non può essere attivato in relazione a leggi regionali, in quanto:
 - in base all'art. 120, co. 2 Cost il potere deve essere esercitato dal governo e non appare corretto che questo organo interferisca direttamente sull'esercizio del potere legislativo da parte delle regioni

- anche sul piano pratico sembra molto improbabile che il governo sia in grado di adottare norme in sostituzione delle regioni, in quanto si troverebbe a dover operare valutazioni e scelte troppo complesse e invasive.
- b) E' evidente, peraltro, che l'adozione di norme da parte delle regioni in diretto contrasto con la legge statale di determinazione dei Lea dovrebbe essere considerata come invasiva della sfera di competenza esclusiva dello Stato e impugnabile davanti alla Corte costituzionale.
 - Procedura con possibilità di contraddittorio, termine per provvedere e con tempi brevi e certi.
 - Misure:
 - Commissario ad acta che riconosce il diritto alla prestazione
 - Commissario ad acta per procedure di pianificazione e programmazione per assicurare che esse siano finalizzate al perseguimento dell'obiettivo primario del rispetto dei Lea
 - Adozione di un accordo di programma con modalità e tempi definiti tra Stato e istituzione responsabile della prestazione del servizio che abbia come obiettivo il rispetto del livello essenziale di prestazione
 - Commissariamento degli organi in caso di carenze di servizio "sistemiche" a cui non è possibile porre riparo con un intervento circoscritto in un singolo atto. Anche in questo caso dovrebbe comunque vigere il principio di proporzionalità in base al quale si dovrebbe cercare di commissariare l'unità amministrativa meno ampia possibile (es. l'Asl e non la regione). L'utilizzo di questo strumento appare però un'ultima spiaggia che nel concreto sarebbe difficilmente percorribile.
 - Pagamento diretto da parte del governo in relazione a prestazioni pecuniarie o comunque riconducibili "per equivalente" a prestazioni pecuniarie. In questo caso potrebbe essere utile anche l'utilizzo di indennizzi automatici e forfettari.
 - Il ricorso all'intervento sostitutivo da parte del governo può essere subordinato all'esperimento di un tentativo di conciliazione con l'amministrazione competente
 - Il ricorso all'intervento sostitutivo del governo, anche in presenza di un'istanza del privato, non deve essere impeditivo di un'azione giudiziaria di fronte all'Autorità giudiziaria ordinaria.

5. *Il finanziamento dei Lea*

- Il finanziamento dei servizi che dovrebbero garantire la tutela dei diritti civili e sociali dovrebbe avvenire in via ordinaria con fondi propri delle amministrazioni che ne hanno la competenza (tributi propri, perequativi o compartecipazione).
- I fondi aggiuntivi devono essere legati a programmi straordinari di intervento infrastrutturale
- Nel caso di intervento sostitutivo il governo potrebbe "recuperare" le spese sostenute dai fondi ordinari (e non da quelli aggiuntivi) che dovrebbero essere attribuiti alle amministrazioni per lo svolgimento delle relative competenze.

6. *I sistemi informativi per i Lea*

- I sistemi informativi a supporto dei Lea a regime dovrebbero essere alimentati dalla connessione tra i sistemi delle anagrafi civili e tributarie, dal catasto, nonché da quelli specifici per i settori sanità e assistenza. Ma questo richiede tempo. Per cui occorre, da un lato, predisporre un piano di investimenti per realizzare questi sistemi informativi e, dall'altro lato, pensare a dei sistemi consentano di soddisfare transitoriamente i bisogni informativi.
- Per cui nell'immediato ai fini della valutazione dei bisogni e della domanda espressa occorre puntare su un'integrazione e una valorizzazione della banca dati sulle posizioni Isee che è stata costituita presso l'Inps. Infatti, essa raccoglie le informazioni sulla situazione economica e patrimoniale (con riferimento ai nuclei familiari) autocertificata da coloro che chiedono di godere (in ragione al loro particolare stato di bisogno) di trattamenti privilegiati dal punto di vista dell'accesso e della tariffazione dei servizi pubblici. Essa viene alimentata dalle amministrazioni pubbliche (soprattutto comuni e università) o dai soggetti erogatori di servizi pubblici (con riferimento alle tariffe agevolate) che ricevono queste richieste. Attualmente nella banca dati dell'Inps mi risulta ci siano già più di 6milioni di posizioni Isee. Essa dovrebbe essere integrata con le informazioni riguardanti lo specifico servizio richiesto dal cittadino. I problemi maggiori che al momento si pongono sono legati alla necessità di integrare le informazioni richieste con altre che qualificano maggiormente lo stato di bisogno (sociale o sanitario). Ma il problema forse più rilevante è quello di operare i necessari incroci con altre banche dati

pubbliche per effettuare i controlli e per semplificare la presentazione della domanda al cittadino che al momento è costretto a fornire informazioni (non banali) di cui l'amministrazione già dispone.

- Per quanto riguarda la valutazione del lato dell'offerta, in relazione alla sanità la situazione del sistema informativo sia più avanzata. Anche se essa dovrebbe essere sviluppata e integrata specie in relazione all'acquisizione di informazioni sui tempi e sulla qualità dei servizi resi.
- Sempre per quanto riguarda la valutazione del lato dell'offerta, ma con riferimento al campo del sociale occorre progettare ex novo e sviluppare un sistema informativo. In proposito, ciascuno dei livelli di governo deve disporre di sistemi informativi orientati alle proprie specifiche esigenze. Nel contempo, per il riuso delle stesse informazioni occorre costruirlo secondo criteri di omogeneità e condivisione delle informazioni. Ma non è possibile pensare ad una struttura accentrata e gerarchizzata. Occorre negoziare e raccordare tra i soggetti del sistema amministrativo a partire da un potere di coordinamento che è in capo allo Stato e che è necessario che venga sostanzialmente esercitato.
- Per quanto riguarda la stima ex ante delle risorse ordinarie e aggiuntive necessarie per la risposta ai bisogni diversificata per aree territoriali è particolarmente delicata la valutazione di squilibrio legate a disfunzioni locali. Questo al fine di evitare di finanziare l'inefficienza Per far ciò sarebbe necessario attivare forme di valutazioni comparative interterritoriali delle modalità di prestazione dei servizi che consentano di elaborare degli standard da aggiornare periodicamente. In proposito, occorre notare come queste valutazioni siano molto complesse e non siano realizzabili specie nel settore del sociale in tempi brevi per le carenze dei sistemi informativi. E' inoltre evidente che da valutazioni di questo tipo non si possa passare *sic et simpliciter* ad un taglio dei fondi generalizzato non ancorato a progetti praticabili di recupero dell'efficienza da parte delle amministrazioni.
- I finanziamenti per la progettazione e l'impianto dei sistemi informativi potrebbero rientrare tra le risorse aggiuntive. Per quanto riguarda il loro mantenimento e lo sviluppo si dovrebbe invece prevedere che il costo ricada sulle risorse ordinarie.