

I livelli essenziali delle prestazioni come nuovo strumento per la *governance* del welfare italiano

di Andrea Tardiola

I livelli essenziali delle prestazioni sociali (LES) rappresentano uno strumento importante per il governo delle politiche sociali nazionali: in un sistema integrato dei servizi di welfare, che si articola non solo in una rete di soggetti pubblici e privati, ma su piani istituzionali differenti, il LES rivestono una importante funzione di coesione del sistema. Ciò rende particolarmente complesso l'attività di definizione di tali livelli, perché si tratta di un processo che investe piani di discussione diversi ma interrelati:

- la natura giuridica dei LES (in altri termini l'esigibilità della prestazione stabilita);
- la soluzione organizzativa (o le soluzioni organizzative) per l'erogazione di prestazioni di "livello" adeguato;
- la dimensione delle risorse necessarie a garantire determinati livelli;
- l'interferenza tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali e i livelli del settore sanitario (l'area socio-sanitaria);
- il monitoraggio dei LES e l'eventualità delle misure di sostituzione.

La natura giuridica dei LES e loro compatibilità economica

Il cuore del problema è: i livelli essenziali, una volta definiti, possono costituire in capo al cittadino un diritto concretamente azionabile nei confronti della rete integrata dei servizi sociali? Una risposta positiva, verso la quale si dirige il testo dell'art. 117 della Costituzione¹, viene messa in discussione dalla norma contenuta nel progetto di legge finanziaria (**all. 1**) per il 2003, che stabilisce un meccanismo di condizionabilità finanziaria dei livelli essenziali.

L'articolo 28, n. 3, della ddl finanziaria individua lo strumento per la definizione dei livelli², e stabilisce che la loro determinazione viene effettuata «nei limiti delle risorse ripartibili del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali e nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal DPEF». Il ddl finanziaria vincola uno strumento di garanzia di diritti sociali (esercitata attraverso i livelli delle prestazioni) alla disponibilità di risorse finanziarie depotenziando, in tale maniera, la previsione dell'art 117

¹ Pur tenendo in conto gli importanti riflessi sul piano della gestione delle risorse.

² Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

della Costituzione. Ora, è necessario essere chiari sul punto: nel processo di definizione di livelli essenziali è indispensabile tenere conto delle dimensioni economiche e della loro compatibilità, per evitare che i LES si trasformino in un vuoto esercizio di stile. Tuttavia questo problema non può spingere fino a declassare una previsione di ordine costituzionale, che è direttamente attinente alla sfera dei diritti, ad una variabile dipendente degli assetti economici economico-finanziari³. I vincoli di bilancio vanno affrontati, semmai, procedendo ad una determinazione dei LES collocata in una prospettiva pluriennale, con livelli delle prestazioni crescenti, in un percorso di progressivo allineamento delle aree e territoriali che generi prestazioni omogenee in un arco di tempo determinato.

Un secondo fronte di discussione sulla natura giuridica dei LES è offerta dall'art. 28 laddove stabilisce che il Fondo nazionale per le politiche sociali viene ripartito tra le Regioni e gli altri soggetti beneficiari sulla base di un'intesa in Conferenza unificata «assicurando prioritariamente l'integrale finanziamento degli interventi che costituiscono diritti soggettivi». Occorre chiarire quali interventi costituiscono diritti soggettivi, e se esista una differenza, in termini di protezione assicurata, tra questi e i LES. Infatti l'ipotesi che le risorse statali in materia di politiche sociali possano finanziare il sistema integrato dei servizi (e quindi i livelli essenziali) ma solo dopo avere assicurato gli interventi che costituiscono diritti soggettivi, contribuisce ulteriormente a declassare la funzione di garanzia dei LES ad un rango comunque inferiore a quella del diritto soggettivo. Occorre aggiungere che, qualora dovesse prevalere questa interpretazione, il fronte della discussione sarebbe semplicemente spostato in avanti: si cercherebbe, in altri termini, a riconquistare alla categoria del diritto soggettivo gli interventi di protezione sociale che altrimenti sarebbero finanziati solo in via residuale. Lo schema è il seguente: per diritto soggettivo si intende (il Ministero dell'Economia intende) la prestazione sociale alla quale si accede in forza di un automatismo procedimentale, che corrisponde allo schema tipico dei trasferimenti diretti in denaro (assegno di maternità, assegno al terzo figlio ecc.), mentre rimangono fuori le prestazioni che si concretizzano in servizi alla persona effettuati attraverso l'operatore sociale che, paradossalmente, sono quelle che necessitano di maggiore incremento.⁴ (l'accoglienza in casa famiglia di un minore segnalato dal Tribunale per i minorenni).

Soluzioni organizzative e percorsi metodologici per la determinazione dei LES

Nella discussione relativa ai livelli essenziali gioca un ruolo centrale la componente relativa alle risorse, ma anche quella legata anche alle scelte organizzative, che discrimina sulla sostenibilità del rispetto dei livelli almeno su due piani distinti: quello interno a ogni ambito di erogazione dei servizi (la regione e la zona), quello relativo all'organizzazione

³ A ciò si aggiunga le stime sulla della spesa sociale in Italia sono tutt'altro che certe, per diverse ragioni: una incerta classificazione delle tipologie di prestazione (la distinzione tra assistenza e previdenza è un esempio molto evidente), la difficoltà a monitorare la componente di spesa sociale che fa carico alle risorse ordinarie di Regioni ed enti locali.

⁴ Ad esempio, costituisce diritto soggettivo l'accoglienza in casa famiglia di un minore segnalato dal Tribunale per i minorenni?

del sistema complessivamente inteso. Intervenire attraverso i LES sull'organizzazione dei servizi diventa problematico, a seguito del titolo V, mentre l'organizzazione del processo di formazione e gestione dei livelli essenziali può essere affrontato. Ciò significa procedere alla definizione dei LES sforzandosi di tenere conto di un complesso contesto di riferimento, che presenta un sistema di protezione sociale fortemente differenziato su base territoriale, con aree che presentano reti di servizi consolidate e altre dove sono carenti anche servizi di base o di bassa soglia. In altri termini i LES rappresentano una opportunità per intervenire (o cominciare ad intervenire) sui molti punti di criticità del sistema italiano di welfare, che ne fanno un sistema di protezione parziale, incoerente in una serie di misure di sostegno (maggiormente quelle consistenti in erogazioni dirette in denaro), carente di strumenti di contrasto della povertà estrema, poco selettivo nell'accesso al sistema, solo per citare alcune delle voci più dibattute. Per queste ragioni le scelte sul processo per la determinazione dei LES assumono grande importanza, perché si tratta di individuare una soluzione che, pur riconoscendo i forti squilibri iniziali, diriga lo strumento verso un obiettivo di allineamento delle prestazioni, attraverso una gestione degli obiettivi (i livelli), delle risorse e un sistema di monitoraggio e valutazione che per alcuni versi recupera il modello di convergenza dei sistemi tipico degli interventi comunitari.

In concreto il processo di determinazione dei livelli tiene infatti conto di tre passaggi:

- mappatura delle prestazioni sociali erogate, per definire la lista di servizi e interventi di base sui quali stabilire i livelli (che significa acquisire un glossario unico)⁵
- costruzione di una lista di indicatori delle quali/quantitativi;
- selezione di alcuni indicatori e definizione dei livelli;

Concretamente il LES si definisce come il contenuto concreto di una prestazione, determinato attraverso un indicatore che ne misura la soglia essenziale. Il ricorso agli indicatori deve essere molto selettivo, proprio per non interessare quelli che misurano la dimensione organizzativa della prestazione (che rimane sfera esclusiva dell'ente erogatore), ma altri caratteri, come l'accessibilità al diritto. In tal senso potrebbe essere definito come livello essenziale il rapporto tra capacità di accoglienza in strutture residenziali e popolazione anziana di un dato ambito territoriale (accanto ad altri tipi indicatori utili anche a selezionare l'accesso). In generale, e proprio nell'approccio pluriennale ai livelli essenziali, si possono identificare alcune tipologie di indicatore, di progressiva complessità:

Indicatore	Esempio
Indicatore binario di base	- Esistenza di un centro di accoglienza residenziale per disabili nella zona

⁵ E' necessario considerare, infatti, che le differenziazioni territoriali sono molto forti anche solamente sul piano terminologico, dove, in alcuni settori specifici è necessario ricostruire un glossario comune: è il caso, ad esempio, delle professioni sociali.

Rapporto servizio/utenza 1	- Servizio di servizio sociale professionale ogni 10.000 cittadini - Una unità di accoglienza in asilo-nido ogni N. minori
Rapporto servizio/utenza 2	- N. complessivo annuo ore ass. domiciliare/anziani non autosufficienti

Anche da questo schema semplificato emerge chiaramente come l'utilizzo di indicatori di differente livello possano determinare soluzioni molto lontane; oppure, se collocato in una dimensione temporale, soluzioni *in progress*: in un ambito territoriale totalmente carente di servizi stabilire una prima tappa di attivazione, una seconda di livello più aggregato (es.: monte ore annuo del servizio/utenza), infine un livello individuale di accesso al servizio (ogni soggetto non autosufficiente solo accede a N. di ore di assistenza domiciliare).

Anche una ipotesi di questo tipo, che su un piano teorico consente di allineare nel medio periodo i livelli, tuttavia presenta problemi realizzativi complessi, specie nella gestione immediata delle asimmetrie, ad esempio per impedire circuiti viziosi di promozione delle sole aree sottosviluppate, e di relativo abbandono di quelle con consolidati sistemi di assistenza. Questo limite potrebbe essere in parte superato con una gestione delle risorse (in sede di riparto del Fondo nazionale delle politiche sociali) basato su meccanismi di cofinanziamento: lo Stato, in questo quadro, attiverebbe una leva finanziaria che è una piccola parte delle risorse complessivamente gestite dalle Regioni per il sociale, ma la utilizzerebbe per cofinanziare gli interventi di avvicinamento al quadro di livelli essenziali.

Sempre sul piano delle risorse, occorre accennare alla necessità di attivare un percorso unico di determinazione dei livelli essenziali, tanto per quanto riguarda la sfera sociale, quanto per quella sanitaria, per impedire l'attuale carenza di coordinamento.

Il monitoraggio e la valutazione del sistema

Il completamento del ciclo di governo del sistema si basa sull'impianto di un sistema di monitoraggio dei servizi sociali utile a sviluppare azioni di valutazione; un giacimento di informazioni dal quale tranne prodotti definiti (relazioni sociali, indicatori socio-statistici, analisi qualitative-valutative, livelli di soddisfazione degli utenti e degli operatori, per controllare che i livelli essenziali siano garantiti.

Effettivamente il sistema informativo dei servizi sociali (SISS) previsto all'art. 21 della legge 328/2000 risponde a questa funzione, proponendosi l'ambizioso obiettivo di «disporre tempestivamente di dati e informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la programmazione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione».

In questa ottica il SISS deve presentare determinate caratteristiche:

- organicità metodologica ed esaustività, per ridurre la frammentazione attualmente esistente, dovuta ai tanti osservatori tematici; perché in tal modo si ha una risorsa informativa stabile, che si sedimenta nel tempo ma è ugualmente capace di svilupparsi; perché si aumenta in maniera esponenziale la capacità di analisi valutative, perché l'analisi del bisogno sociale e della sua risposta è valida solo se è integrato⁶
- integrazione tra dato e azione (per emanciparsi dalla separazione tra chi raccoglie informazioni e sviluppa ricerca, da un lato, e chi amministra i servizi dall'altro)⁷
- tempestività (in modo da rilevare per tempo le mutazioni dei fenomeni per tempo: come viene intercettato il bisogno, come si modifica, come viene percepito il fenomeno sociale)⁸

La stessa logica di ciclo che caratterizza il sistema di governo deve informare il SISS, in modo che quest'ultimo sia coerente con la programma di interventi necessari per il rispetto dei LES. Anche sul sistema informativo si ripropone, infatti, il tema dell'equilibrio tra omogeneità e differenziazione, per garantire, da una parte, autonomia di sperimentazione e organizzazione dei servizi ai livelli territoriali di governo, dall'altra, tenendo fermi determinati obblighi informativi.

Il SISS diventa, in questo modo, uno strumento fondamentale anche per supportare quella funzione di sostituzione che è prevista all'art. 120, n. 2, della Costituzione.

⁶ Si prenda ad esempio il tema dei nuovi assetti generazionali, che investono le problematiche più diverse: l'incapacità di programmare la propria esistenza per l'insicurezza del lavoro, per l'insostenibilità dell'autonomia abitativa, che frena la costituzione di nuove famiglie, che contribuisce a fenomeni di denatalità ecc.

⁷ Un esempio su gli altri, la dimensione dei costi, che è fondamentale in un assetto da titolo V. Almeno i "costi diretti", perché immediatamente connessi alla erogazione dei servizi, rappresentano un parametro da utilizzare e monitorare tanto come strumento per ottimizzare l'erogazione del servizio quanto per alimentare il siss

⁸ L'obiettivo di un siss "maturo" è quello di intercettare un bisogno prima che si trasformi in domanda, ma anche nel caso in cui quest'ultima rimanga "sommersa" (situazioni di povertà estrema, i minori, gli anziani, certe tipologie di handicap); questo è possibile se il sistema è sufficientemente strutturato e in grado di analizzare le informazioni possedute per prevedere scenari (è chiaramente la sfida più difficile, ma necessitata); inoltre l'analisi sviluppato dovrebbe fornire informazioni in grado di distinguere ciò che è fenomeno reale e ciò che è fenomeno percepito, il che rappresenta una questione centrale per la dimensione della c.d. decisionalità consapevole (es: criminalità, immigrazione, criminalità da immigrazione)

Allegato 1

Art. 28

(Fondo nazionale per le politiche sociali).

1. Il Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, è determinato dagli stanziamenti previsti per gli interventi disciplinati dalle disposizioni legislative indicate all'articolo 80, comma 17, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, e dagli stanziamenti previsti per gli interventi, comunque finanziati a carico del Fondo medesimo, disciplinati da altre disposizioni. Gli stanziamenti affluiscono al Fondo senza vincolo di destinazione.

2. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, provvede annualmente, con propri decreti, alla ripartizione delle risorse del Fondo di cui al comma 1 per le finalità legislative poste a carico del Fondo medesimo, assicurando prioritariamente l'integrale finanziamento degli interventi che costituiscono diritti soggettivi.

3. Nei limiti delle risorse ripartibili del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali e nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono determinati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

4. Le modalità di esercizio del monitoraggio, della verifica e della valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 3 sono definite, secondo criteri di semplificazione ed efficacia, con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

5. In caso di mancato utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui sono state assegnate, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali provvede alla revoca dei finanziamenti, i quali sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva assegnazione al Fondo di cui al comma 1.