

Diritti sociali e livelli essenziali di assistenza

(sintesi della ricerca per la stampa)

L'osservatorio sulla l.328/00 e la ricerca

La definizione dei **livelli essenziali delle prestazioni sociali** costituisce una scelta prioritaria 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. La ricerca qui presentata esamina quanto è stato elaborato sul tema negli ultimi anni per arrivare a indicare alcune soluzioni che, per poter essere realizzate, richiedono il concorso dei livelli istituzionali e delle parti sociali. Proprio per questo tale ricerca è stata promossa dall'**Osservatorio nazionale sulla Legge 328/2000**, costituito da Anci, Cgil-Cisl-Uil, Lega autonomie, Forum del Terzo settore, Upi per stimolare lo sviluppo di una riforma delle politiche sociali che in questi anni, nonostante importanti passi compiuti dalle Regioni e a livello territoriale, rimane per molti aspetti inattuata.

Il gruppo di esperti individuato per compiere il lavoro, coordinato da *Emanuele Ranci Ortigosa* e composto da *Paolo Bosi, Barbara Da Roit, Cristiano Gori, Franco Pesaresi*, ha elaborato fra il giugno 2007 e il gennaio 2008, e ha via via discusso con il tavolo tecnico e il tavolo politico dell'Osservatorio, i testi coordinati ora pubblicati nella collana *Quid* della rivista *Prospettive Sociali e Sanitarie*. Previa un'analisi della letteratura, della legislazione, dei finanziamenti, vengono proposte per i livelli essenziali delle prestazioni sociali un'impostazione e modalità di declinazione generali e omogenee, che vengono poi esemplificate in tema di non autosufficienza, contrasto alla povertà, servizi per l'infanzia, tre aree su cui è urgente intervenire.

I risultati della ricerca ispirano l'azione politica dei soggetti che compongono l'Osservatorio e forniscono una proposta per un serio confronto con il Governo e le Regioni che approdi finalmente, attivando una virtuosa sussidiarietà verticale e orizzontale, alla definizione dei livelli e al loro adeguato finanziamento.

Il volume è aperto da una sintesi dei conclusioni cui la ricerca è pervenuta (Ranci Ortigosa). Segue una prima parte che dopo una rilettura di quanto scritto in materia perviene ad una proposta sulla definizione e sulle modalità di costruzione dei livelli essenziali, considerando anche il delicato tema del loro finanziamento in un quadro di federalismo fiscale (Da Roit, Bosi, Gori, Pesaresi). Una seconda parte mostra prove di declinazione dei livelli essenziali sulle tematiche di particolare urgenza sopra richiamate (Gori, Ranci Ortigosa). Completano il lavoro analisi articolate della normativa nazionale e regionale rilevante sul tema e della spesa pubblica per le prestazioni sociali (Pesaresi).

Perché i livelli essenziali?

Venendo al merito dei livelli essenziali, essi possono concernere campi di bisogni assai diversi, ed anche risposte ad essi assai diverse. Nel volume viene trattato solo il tema dei **livelli essenziali** rilevanti per le politiche sociali, e più specificamente **per le politiche socio-assistenziali e socio-sanitarie**.

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.

La definizione dei livelli essenziali è la via prevista dalla **Costituzione** per l'esplicita affermazione di diritti sociali e di "*prestazioni*" atte a garantirli. Può anche consistere nella prima definizione di diritti e prestazioni che attiva un processo di implementazione e completamento che ci si impegna a perseguire e a realizzare in un certo tempo.

I livelli essenziali affermano **diritti a carattere universale**, rivolti cioè a tutta la popolazione che presenta quel bisogno e la necessità di quell'intervento; possono però associare all'universalità

anche una **selettività**, prevalentemente in base al livello di reddito, individuale o familiare; devono essere "**garantiti**", con modalità di garanzia che possono essere offerte dalla giustizia civile, dalla giustizia amministrativa, da forme di tutela interne alla amministrazioni pubbliche, da forme di tutela ad opera di organizzazioni sociali.

I livelli essenziali riguardano **l'insieme dei diritti sociali** e coinvolgono quindi l'insieme degli interventi, dei servizi, delle risorse impegnate per attuarli.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in base alla Costituzione è prerogativa **dello Stato**, che deve provvedervi con norma di legge e con adeguata copertura finanziaria. La loro concreta attuazione sul territorio è compito delle **Regioni e dei Comuni**, nelle rispettive loro funzioni normative e amministrative, che devono quindi essere coinvolti nella definizione..

Regioni e Comuni possono disciplinare e realizzare i loro livelli essenziali, che non avranno ovviamente la forza e gli effetti di quelli previsti dalla Costituzione, ma quelli propri degli atti normativi con cui vengono approvati.

La fonte normativa ordinaria principale è la l.328/00 il cui contenuto è però da rileggere e reinterpretare alla luce della riforma costituzionale del 2001.

I livelli essenziali coprono l'intera area delle politiche sociali e comportano chiare **scelte in merito** a:

- **diritti individuali** a servizi e prestazioni e loro titolari
- **tipologie e diffusione sul territorio di servizi e prestazioni**
- **requisiti di appropriatezza, adeguatezza, qualità dei servizi e delle prestazioni**
- **risorse finanziarie, professionali, strutturali, strumentali impegnate, da chi fornite.**

Definire **diritti** è tecnicamente più complesso che definire solo standard. Ma è **importante** perché:

- nel sociale incontriamo generalmente interessi debolmente protetti, privi di esigibilità effettiva, anche a fronte di situazioni di bisogno assai gravi,
- la Costituzione fa esplicito riferimento a diritti da garantire su tutto il territorio nazionale
- la finalità è quindi la definizione e la attuazione di diritti della persona, delle famiglie, di gruppi sociali, per dare risposta alle situazioni di bisogno considerate . Gli standard sono strumento per attuare effettivamente il diritto sociale affermato
- si aprono così spazi per azioni individuali o collettive per ottenere il rispetto di standard altrimenti spesso disattesi

I principali **ostacoli oggettivi** (altri sono gli ostacoli politici), a perseguire attraverso la definizione dei livelli essenziali l'affermazione dei diritti sociali e lo sviluppo dei servizi e degli interventi territoriali sono:

- la disponibilità di **risorse** adeguate per il finanziamento dei sistemi regionali e locali di servizi e interventi
- la complessa **implementazione dei servizi** e degli interventi sul territorio, soprattutto nelle aree dove si registrano le maggiori debolezze

L'implementazione dei livelli essenziali può essere **processuale e graduale**, per avere tempo per affrontare le difficoltà indicate. La gradualità vale non solo per i servizi e le prestazioni da assicurare, ma anche per i diritti da determinare.

Va sottolineato che i livelli essenziali **non devono avere per oggetto solo prestazioni economiche**, anche se queste sono più agevoli da definire. Il nostro sistema già è fortemente squilibrato sulle prestazioni monetarie che nulla assicura che vadano a coprire il bisogno per cui sono erogate. **I servizi previsti nei livelli coprono invece bisogni specifici**, in termini più egualitari.

Il mix fra erogazioni monetarie e servizi più appropriato ai casi specifici può essere definito e negoziato solo dai **servizi professionali sul territorio**.

Il territorio è anche il luogo di coinvolgimento, attivazione e responsabilizzazione dei destinatari degli interventi (politiche sociali attive, che l'Unione europea privilegia).

La ricerca, in sintonia con il dibattito politico e sociale, individua come **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**, analogo agli istituti di reddito minimo di inserimento attuato negli altri paesi europei;
- il riordino o la riforma degli interventi di defiscalizzazione e erogazione economica per il sostegno alle responsabilità familiari.

Sui primi tre temi la ricerca propone a titolo esemplificativo una modalità di definizione dei livelli essenziali.

In Italia i livelli essenziali sono stati introdotti in primo luogo in sanità con la prevalente funzione di ridistribuire e contenere la spesa, e selezionare le prestazioni.

Attraverso la 328 e la riforma della Costituzione vengono **assunti anche nel sociale nella prospettiva del tutto diversa di affermare anche in questo campo dei diritti esigibili**.

La determinazione e la realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni nel campo sociale rimane di grande importanza per la riforma del nostro Welfare. A tale esigenza si frappongono però seri nodi da sciogliere e ostacoli da affrontare. Governo, Regioni, enti locali, organizzazioni sociali hanno molto da concertare e da sperimentare per superarli.

Allo svolgimento di questa partita, impegnativa sotto il profilo istituzionale, politico, tecnico, economico, si è cercato di dare **un contributo con questa ricerca** e i contenuti propositivi che ha generato.

Gli autori

Emanuele Ranci Ortigosa è direttore scientifico dell'Irs, Istituto per la ricerca sociale, e direttore del quindicinale *Prospettive Sociali e Sanitarie*. Ha insegnato Politiche sociali alle Università di Siena e di Venezia.

Paolo Bosi è professore di Scienza delle finanze nella Facoltà di Economia di Modena e Reggio Emilia, e Presidente del Capp, Centro di analisi delle politiche pubbliche; è membro del Comitato scientifico di Prometeia e del Comitato scientifico di *Prospettive Sociali e Sanitarie*.

Barbara Da Roit è *assistant professor* presso l'Università di Utrecht; collabora con l'Istituto per la ricerca sociale.

Cristiano Gori è responsabile scientifico per le politiche di welfare all'Irs; *visiting scholar* della London School of Economics and Political Science; vicedirettore di *Prospettive Sociali e Sanitarie*; editorialista per *Il Sole 24 Ore*.

Franco Pesaresi è dirigente ai servizi sociali del Comune di Ancona; presidente dell'Associazione nazionale operatori sociali e sociosanitari; redattore di *Prospettive Sociali e Sanitarie*.