

PRESTAZIONI SOCIALI: QUALE DIRITTO?

MAURO PERINO*

La gestione associata ed integrata dei servizi sociali e sanitari favorisce certamente sinergie, economie e possibilità di miglioramento del benessere psicofisico delle persone. Ma il diritto di accesso ai servizi è realmente assicurato a tutti i cittadini?

Il Decreto legislativo n.112/1998 definisce i "servizi sociali" come *il complesso delle attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita*.

L'assistenza sociale deve dunque essere espletata a beneficio della comunità locale nel suo complesso ed il sistema dei servizi socio sanitari, per operare efficacemente, deve coordinarsi con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro.

Se è auspicabile che i servizi definiti universalistici (scuola, sanità, trasporti ecc) possano venire utilizzati da tutti i cittadini, *compresi i più deboli*, è altrettanto importante che non si mettano sullo stesso *piano giuridico* le esigenze vitali con il soddisfacimento di aspettative, pur legittime, ma non strettamente indispensabili.

L'accesso al sistema dei servizi sociali deve pertanto essere *assicurato*, con priorità, ai soggetti tutelati dall'articolo 38 della Costituzione. A tal fine vanno coniugati *la tutela dei diritti e l'offerta di opportunità*. Diritti esigibili per i (relativamente pochi) cittadini in condizioni di grave disagio ed opportunità per i cittadini (potenzialmente "tutti") che, pur essendo in difficoltà personale o familiare, sono in grado di "mettere in campo" risorse proprie.

I nodi critici rappresentati dalla effettiva *esigibilità di tale diritto* costituzionale da parte dei cittadini e quello (annoso) della difficoltà a coniugare il *diritto alle prestazioni* con le *risorse disponibili* non vengono purtroppo affrontati in modo efficace dalla legge 328/2000 di riforma dell'assistenza.

Come ha recentemente osservato Alfonsina Rinaldi¹ – *"Il Parlamento ha adottato una legge dove non ha rinunciato al principio dell'universalità, ma in una serie di passaggi intermedi dichiara esigibili solo i diritti soggettivi legati agli assegni economici"*².

Con riferimento alla questione dell'esigibilità dei diritti, si conferma pertanto quanto già affermato da Emanuele Ranci Ortigosa³: nella legge *"la dizione 'diritto soggettivo' compare solo con riferimento a prestazioni economiche, per di più già previste da leggi specifiche."* Ed inoltre, *"Il diritto a beneficiare del sistema integrato di interventi e servizi sociali quale definito nei livelli essenziali delle prestazioni (art.22, c.2) è affermato in modo meno stringente e soprattutto è esplicitamente subordinato alle risorse"*

¹ Citata in "Prospettive assistenziali" n.135, luglio – settembre 2001.

² Spettanti ai sensi delle leggi n.66/1962, n.381/1970, n.382/1970, n.118/1971, n.18/1980, nonché delle pensioni sociali di cui alla legge 153/1969 e degli assegni di cui alla legge 335/1995.

³ Prospettive Sociali e sanitarie n.20/22 dicembre 2000.

disponibili. Tale legame fra livelli essenziali e risorse disponibili è riaffermato anche nell'art. 18, c.3, lettere a) e n), che disciplina il piano sociale".

Preso atto che il diritto alle prestazioni – prioritariamente fornite ai più deboli – proclamato all'art. 2 della legge 328/2000 non può concretizzarsi, in termini di reale esigibilità, se non in forza di leggi preesistenti⁴, resta da capire come viene risolto il problema delle risorse.

Quello delle risorse è – assieme a quello dei diritti soggettivi - uno degli aspetti più dibattuti. I sostenitori della legge affermano che gli stanziamenti aggiuntivi rappresentano un incremento tale da rendere possibile, congiuntamente allo sforzo di regioni ed enti locali, l'introduzione di livelli essenziali di prestazioni sociali da garantire nell'intero territorio nazionale.

I critici (vedi la rivista "Prospettive Assistenziali) giudicano le risorse economiche destinate ai servizi sociali, insufficienti a sostenere l'approccio universalista della legge e paventano il rischio che si finisca per destinarle all'assistenza dei benestanti (che hanno più forza contrattuale), a scapito della fascia più debole dei cittadini (solitamente non in grado di rappresentarsi). Infine si fa osservare la mancanza di meccanismi e sanzioni per rendere i livelli essenziali dei diritti effettivamente esigibili.

La questione non è di poca importanza. Affermare con legge dello Stato (art.2 della L.328/2000) che tutti hanno diritto alle prestazioni – prioritariamente fornite ai più deboli – *sino al limite rappresentato dalle risorse finanziarie e patrimoniali disponibili* (art.1, c.3 della L.328/2000), significa "mettere in conto" che con il ridursi delle risorse si restringe, di fatto, l'area di esigibilità di tale diritto.

Ciò non comporta, necessariamente, una lesione dei diritti dei più deboli, ma è quantomeno evidente che viene posto un limite "variabile" ai proclamati diritti di tutti.

Nasce così l'esigenza di regolare il rapporto tra *diritti sociali* e *doveri di solidarietà* assumendo con chiarezza gli obiettivi dello Stato sociale che trovano ampia formulazione negli articoli 2 e 3 della nostra Costituzione.

L'assunzione della finalità di promuovere lo sviluppo della persona, richiede che l'attività dello Stato si indirizzi in tutte le direzioni in cui si verificano situazioni di difficoltà dei cittadini e si concretizzi attraverso la realizzazione di politiche di sicurezza, finalizzate a garantire la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, quale condizione necessaria per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici.

Il nuovo quadro normativo fa coincidere con l'ambito regionale e con quello locale, amministrato dai comuni, un'ampia parte della politica sociale volta alla tutela dei diritti di cittadinanza. Le leggi più recenti assumono infatti inequivocabilmente la scelta della sussidiarietà.

Agli Enti locali e alle Regioni - che devono provvedere con lo Stato alla programmazione ed al finanziamento del sistema integrato degli interventi di cui alla L. 328/2000 - viene dunque assegnato il compito di regolamentare, nell'ambito della comunità locale, il rapporto tra diritti e doveri nel campo della protezione sociale.

E' auspicabile che in sede di applicazione della legge di riforma in ambito regionale e locale, si cerchi (con prudenza e realismo) di coniugare il diritto all'assistenza - che per essere realmente esigibile deve essere assicurato con finanziamenti certi e quindi vincolati - con la promozione di un sistema locale di *opportunità* e servizi sociali alle persone e alle famiglie, da sviluppare (queste ultime) nei limiti rappresentati dalle risorse finanziarie e patrimoniali *ulteriormente* disponibili.

Al fine di *evitare divaricazioni tra diritti proclamati e diritti effettivamente esigibili*, è inoltre opportuno procedere – in sede di programmazione regionale e locale - alla puntuale individuazione delle *condizioni di difficoltà* che richiedono interventi

⁴ Regio decreto n.773/1931 (articoli 154 e 155)

assistenziali *garantiti e standard di servizi e prestazioni atti a tutelare efficacemente le posizioni soggettive ed a rendere effettivamente esigibili i diritti riconosciuti.*

E' necessario, in buona sostanza, che le regioni e gli enti locali assumano la *"tutela del diritto all'assistenza sociale"* – sancito dall'art.38 della nostra Costituzione - quale obiettivo politicamente prioritario (ed irrinunciabile) del sistema locale dei servizi sociali, affermando, in tal modo, la *centralità dei soggetti più deboli.*

Come osserva Salvatore Nocera⁵ in un recente articolo sul tema in oggetto: *"...se lo Stato, le regioni, gli enti locali nella loro discrezionalità, non stanziavano sufficienti fondi in bilancio, il diritto degli utenti diviene irrealizzabile, così come lo è quello di un creditore, quando il debitore non abbia alcun bene o diritto sul quale possa essere esercitata l'azione esecutiva. Ma, mentre in caso di debitore insolvente e privo di mezzi, il creditore deve limitarsi a sperare che quello possa acquisire qualche bene in futuro, nel caso della legge di riforma i cittadini hanno un arma di pressione, non giuridica, ma politica, consistente nell'esercizio del diritto di voto".*

Si tratta dunque di puntare – come suggerisce E. Ranci Ortigosa⁶ - *"...sull'effetto traente, politico e sociale, che la definizione di livelli essenziali, con contenuti realistici ma via via più esigenti e qualificati, può esercitare sui diversi attori, offrendo anche riferimenti concreti al confronto politico e all'azione sociale, sia rivendicativa che di advocacy".*

Avendo però l'accortezza di non dimenticare che - accanto ad *attori con poteri decisionali riconosciuti* - esistono delle *categorie che momentaneamente non sono in grado di prendere decisioni* (come i bambini, gli abitanti senza cittadinanza, le persone temporaneamente lontane dal territorio) e *soggetti che non hanno alcuna possibilità di decisione piena* (quali i disabili intellettivi, le persone non autosufficienti, gli interdetti ecc.).

(Prima parte. Continua)

(*) Direttore Consorzio Intercomunale Servizi alla Persona (CISAP) Collegno e Grugliasco (TO)

⁵ "Esigibilità dei diritti" in "Studi Zancan - Politiche e servizi alle persone" Marzo/Aprile N°2 – 2001. P.79.

⁶ Prospettive Sociali e sanitarie n.20/22 dicembre 2000.