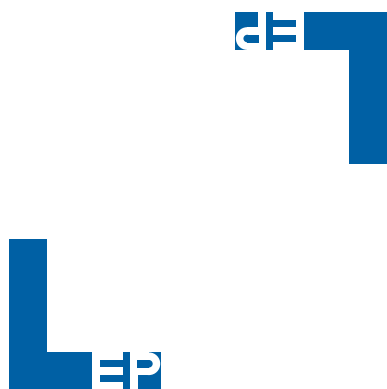


# Definire i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza



*a cura di Patrizia de Felici, Graziano Giorgi,  
Costanzo Ranci, Silvia Sansonetti, Nicoletta Stame*

i Quid

i **Quid** n. 5

© 2009 *Prospettive Sociali e Sanitarie*

Direttore responsabile: Emanuele Ranci Ortigosa

ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE

Via XX Settembre 24, 20123 Milano

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 83 del 5-3-1973.

[WWW.PSS.IRS-ONLINE.IT](http://WWW.PSS.IRS-ONLINE.IT)

È vietata la riproduzione dei testi, anche parziale, senza autorizzazione.

# Indice

<i>Introduzione</i>	VII
<b>Capitolo 1. Valutare i LEP</b>	1
1. <i>I livelli essenziali di prestazione dei servizi sociali: un approccio nuovo alla loro progettazione</i>	1
2. <i>Conoscere e classificare il sistema dei servizi</i>	4
2.1. <i>L'identificazione delle aree di fabbisogno</i>	4
2.2. <i>Le "macroprestazioni": come ricostruire il sistema dei servizi</i>	10
2.3. <i>La scala territoriale</i>	13
3. <i>Valutare i livelli attuali, definire i livelli essenziali di assistenza</i>	13
3.1. <i>Indicatori della qualità del sistema dei servizi</i>	14
3.2. <i>Valutare i livelli attuali di assistenza</i>	14
3.3. <i>Definire i livelli essenziali di assistenza</i>	15
<b>Capitolo 2. Scenari</b>	17
<i>Introduzione</i>	17
1. <i>Non autosufficienza</i>	18
1.1. <i>I livelli attuali di assistenza</i>	18
1.2. <i>scenari: riequilibrio territoriale</i>	21
1.3. <i>scenari: sviluppo del sistema dei servizi</i>	31
1.4. <i>conclusioni</i>	33
2. <i>La copertura degli asili nido: scenari di riequilibrio e di sviluppo</i>	35
<b>Appendici</b>	45
A. <i>Nota sulle fonti statistiche</i>	45
B. <i>Macro-prestazioni per aree di fabbisogno</i>	50
C. <i>Indicatori del livello attuale della spesa per servizi diurni alla prima infanzia</i>	64

*Definire i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza*

# Introduzione

Si presentano di seguito alcuni materiali di lavoro sulla definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza elaborati dal “Gruppo di lavoro per la predisposizione di piani di azione per la valutazione e il monitoraggio del sistema integrato dei servizi”, che per una rara combinazione di fattori favorevoli è stato attivo nel periodo dicembre 2005 – marzo 2007 presso la Direzione Generale per la Gestione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e Monitoraggio della spesa Sociale, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Il Gruppo, nominato con decreto del Ministro, era composto di esperti di valutazione e di politiche sociali, sia universitari che delle amministrazioni regionali, e funzionari con competenze di programmazione e di settore interni all’Amministrazione.

Le caratteristiche di questo lavoro sono duplici e riguardano, da un lato, la missione del Gruppo così costituito e, dall’altro, il modo specifico in cui questa missione potrebbe esercitarsi nel campo dei livelli essenziali di assistenza (Liveas, o LEP, come acronimo della espressione Livelli Essenziali delle Prestazioni, più comunemente usato).

La missione del Gruppo era di impostare una attività di *valutazione* delle politiche sociali che è stata finora assente dalla pratica delle amministrazioni interessate, ma che risulta sempre più necessaria – a tutti i livelli dell’amministrazione pubblica – nel nuovo assetto delle politiche e dei servizi sociali. Non si tratta semplicemente di presentare una più esauriente raccolta di dati - come normalmente si crede - ma di fornire un quadro conoscitivo che consenta di esprimere un giudizio in merito al fatto se l’insieme dei servizi offerti su scala nazionale e locale risponda agli obiettivi generali delle politiche sociali, in che modo li realizzi nei diversi contesti, quali risultati ottenga, quali bisogni lasci inappagati, e quali effetti inattesi abbia prodotto. La valutazione viene, quindi, intesa nella sua duplice funzione di *accountability* (rendicontabilità dell’attuatore dell’azione nei confronti del decisore e dei cittadini) e di *learning* (apprendimento, da parte dell’amministrazione e dei cittadini, delle lezioni provenienti dalle pratiche considerate buone, anche al fine di promuovere la cooperazione interistituzionale).

D’altra parte, non si può pensare che una amministrazione in cui è finora stata così debole una cultura della valutazione possa immediatamente appropriarsi dei metodi, e soprattutto dei vantaggi, di tale pratica (anzi

è da prevedere la necessità di contenere una iniziale resistenza). A tal fine, occorre lavorare a far sì che l'attività di valutazione non sia sentita più come l'adempimento di un obbligo burocratico, ma come la risposta ad esigenze specifiche di miglioramento dei processi di attuazione delle politiche e di elaborazione di piattaforme per possibili alternative di interventi, in modo da offrire un supporto alle decisioni che verranno prese in sede politica.

Quanto al campo specifico dei livelli essenziali di assistenza, si voleva contribuire a superare la situazione di stallo in cui la loro elaborazione si era trovata, tra affermazioni di principio sulla natura dei diritti sociali esigibili, difesa delle situazioni esistenti e quindi della disomogeneità su scala nazionale, e subordinazione di ogni cambiamento alla mera virtù dell'aumento della spesa.

Il lavoro si presenta pertanto come uno sforzo di chiarire il proprio oggetto, ossia l'ambito delle politiche sociali nelle diverse scale territoriali, in vista della creazione di un meccanismo (i LEP) in grado di ottenere un sistema al tempo stesso più equo (assicurazione di livelli essenziali) e più dinamico (consentire un miglioramento continuo, tanto di quelle realtà locali che hanno una politica sociale più debole e una minore offerta di servizi, quanto di quelle che hanno una più consolidata politica sociale, di qualunque segno essa sia, e una più ampia e/o migliore offerta di servizi), che possa essere valutato in base a questi criteri, e possa fornire indicazioni per come migliorare la situazione, delle singole realtà e complessiva. A tal fine esso ha individuato una metodologia di indagine che si basa su questi punti:

- a) Presentare una **descrizione** del sistema attuale delle prestazioni per grandi blocchi di destinatari;
- b) costruire un metodo per **valutare il sistema attuale** delle prestazioni, in base a una serie di indicatori di qualità;
- c) costruire un metodo per studiare cosa succederebbe nei diversi modi in cui si cercasse di modificare il livello attuale delle prestazioni in base a **diversi criteri, ritenuti livelli essenziali**. Il metodo consiste nel lavorare sulla differenza tra il sistema attuale e quello prevedibile in base a scenari alternativi, graduati in base a diversi aumenti percentuali della copertura della domanda potenziale oppure di spesa.

Il Gruppo ha lavorato prevalentemente su dati di spesa pubblica (dati amministrativi INPS, dati statistici sulla spesa sociale dei Comuni), correlati con dati sui fabbisogni, tratti da diversi archivi di dati ufficiali. Si è pertanto potuto occupare più di aspetti quantitativi (copertura) che qualitativi (tipi di prestazioni, modo in cui viene erogata la prestazione e effetti per i beneficiari). Si sono però registrate al suo interno importanti elaborazioni in merito a questi ultimi aspetti, che potranno essere riprese con maggiore attenzione in un'altra sede.

Nella prima parte di questo lavoro vengono presentate le scelte metodologiche che lo hanno orientato, gli strumenti di rilevazione e i dati raccolti,

gli strumenti di valutazione individuati e gli usi che se ne suggeriscono. Nella seconda parte vengono discussi i risultati della applicazione del metodo nella definizione di alcuni livelli essenziali (il caso degli asili nido e delle politiche per la non autosufficienza), presentando scenari alternativi di applicazione dei criteri definiti.

Il Gruppo ha lavorato avendo in mente una prospettiva di medio raggio, che riguardava l'applicazione di un importante aspetto dell'assetto federalista dello stato (art. 117 del nuovo titolo V della Costituzione, approvato nel 2001) e di come ciò potesse fornire un contesto istituzionale e pratico alla applicazione di un programma legislativo (l. 328/00). Ma crediamo che la metodologia elaborata e proposta abbia ancora, se non ulteriore, rilevanza alla luce degli sviluppi recenti in materia di attuazione del federalismo. Innanzitutto, essa non parte dall'assunzione di principi normativi generali difficilmente compatibili con lo scenario finanziario attuale, ma si fonda su un'analisi della realtà attuale, identificando i margini di miglioramento in una logica incrementale. I livelli essenziali diventano, in questa prospettiva, non una meta ideale o un obiettivo palinogenetico, ma un semplice strumento utile a realizzare obiettivi, largamente condivisi, di riequilibrio territoriale e sviluppo del sistema dei servizi sociali. In secondo luogo, l'approccio scelto è orientato ad identificare, sulla base di un'analisi della situazione attuale, obiettivi di risultato congruenti con una logica di riequilibrio nazionale delle disparità regionali, in una prospettiva che cerca di conciliare principi di solidarietà e di equità fondati su base nazionale con il riconoscimento e la valorizzazione delle autonomie e delle specificità regionali. Infine, la focalizzazione sui risultati finali degli interventi di riequilibrio e di sviluppo consente di stabilire su base nazionale criteri stringenti di efficienza e di standardizzazione dei costi utili a determinare soglie minime di qualità, lasciando poi spazio alle regioni per scelte strategiche migliorative.

Prendere atto della nuova situazione non ci impedisce quindi di esternare una modesta ambizione di poter contribuire a far nascere un utile strumento di governance delle politiche sociali.

## GLI AUTORI

**Patrizia de Felici** è funzionaria esperta di politiche sociali del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

**Graziano Giorgi** è esperto di servizi sociosanitari, collabora con l'IRS

**Costanzo Ranci** è docente di Sociologia economica e Politica sociale al Politecnico di Milano

**Silvia Sansonetti** è ricercatrice, esperta di politiche sociali

**Nicoletta Stame** è docente di Politica Sociale all'Università di Roma "La Sapienza"