



LIBRO VERDE “LA VITA BUONA NELLA SOCIETÀ ATTIVA”

Il Contributo di ANPAS

ANPAS

Le Pubbliche Assistenze nascono a partire dal 1860 come Associazioni di volontariato laiche e libere: non fanno distinzioni di servizio per nobili o poveri, aiutano chiunque esprima un bisogno e sono aperte a tutti coloro che vogliono prendervi parte.

L'ANPAS – Associazione Nazionale Pubbliche Assistenze – fornisce oggi un contributo insostituibile al Servizio Sanitario Nazionale svolgendo, con le 835 Pubbliche Assistenze (e 187 Sezioni) oltre il 35% del trasporto sanitario in Italia. Le Pubbliche Assistenze sono presenti in 18 Regioni italiane, rappresentano 100.000 volontari adeguatamente formati e dispongono di 2700 ambulanze, 200 automediche, 800 pulmini per trasporti socio sanitari e 500 mezzi di protezione civile. Oltre 700.000 cittadini decidono ogni anno di sostenere come soci le Pubbliche Assistenze.

Oltre che nell'emergenza e trasporto sanitario, le Pubbliche Assistenze operano nella donazione sangue (in prevalenza in Toscana e Liguria), nelle attività sociosanitarie, di protezione civile e di solidarietà internazionale. ANPAS è ente accreditato di prima classe per il Servizio Civile Nazionale (oltre 500 sedi e oltre 2000 ragazze e ragazzi in servizio).

Come prima Associazione di Volontariato in Italia abbiamo ritenuto doveroso offrire il nostro contributo ad un dibattito così ampio quale la costruzione di un nuovo modello di welfare. Attraverso il percorso di quei temi che più ci riguardano da vicino abbiamo mosso le nostre critiche agli spunti emersi dal Libro Verde e cercato di offrire le nostre soluzioni sulla base dell'esperienza di più di cento anni di storia.

Libro Verde

Il Libro Verde si propone quale obiettivo aprire la discussione per un rinnovamento che passi attraverso un ‘nuovo’ modo di vedere il welfare. Vengono presentate le disfunzioni che da tempo bloccano il sistema di welfare italiano (sbilanciamento nella spesa di previdenza, sanità e assistenza, eccessive erogazioni monetarie e scarsa offerta di servizi). Nella sua relazione d’introduzione il Ministro Sacconi propone come punti da cui partire per aprire il confronto: un modello che accompagni le persone lungo l’intero ciclo di vita attraverso il binomio opportunità-responsabilità, un nuovo modello di governance che veda coinvolti tutti gli attori del sistema (Stato, Regioni, istituzioni locali e corpi intermedi), un sistema di protezione sociale universale, selettivo e personalizzato, infine possibili linee guida sui pilastri del sistema (natalità, famiglia, formazione e occupabilità, prevenzione per la salute).

Gli strumenti da utilizzare proposti dal Libro Verde ci sembrano poco funzionali per giungere ad un reale cambiamento.

Nel testo si richiama anzitutto ad un Welfare to Work, attraverso l’innalzamento dei tassi di occupazione regolare (donne, giovani e over 50) con l’obiettivo di ‘allargare drasticamente la base dei contribuenti’, determinando così come target di politiche di sostegno chi è obbligatoriamente fuori dal mercato del lavoro estremizzando il problema alla sola ‘povertà assoluta’. L’allargamento della base contribuyente è considerato in modo assolutamente riduttivo e pertanto non percorribile. Visto che si parla di responsabilizzazione del cittadino si dovrebbe parlare di redistribuzione del reddito e dell’opportunità lavorativa cercando nelle politiche del lavoro una migliore distinzione tra lavoro e tempo libero o da dedicare in complementarietà al sistema di welfare comunitario.

Si parla di un welfare integrato delle Pubbliche Amministrazioni, della comunità e della responsabilità personale che si traduce nel Welfare delle opportunità, fortemente comunitario e relazionale che associa elementi di universalità a personalizzazione dei servizi.

Un welfare community che veda la partecipazione attiva della società civile nella programmazione delle politiche pubbliche è un obiettivo su cui da tempo lavoriamo.

Eppure, anche se si utilizza lo stesso termine ‘welfare community’ dal documento non traspare con precisione il suo significato. Si parla di virtuosa alleanza tra mercato e solidarietà attraverso un’ampia rete di servizi e operatori, indifferentemente pubblici e privati che offrono non solo prestazioni e servizi ma la promessa di una vita migliore. In tale contesto il ruolo dei corpi sociali intermedi non viene specificato parlando unicamente di mercato, senza alcuna distinzione tra privato sociale e privato for profit, e di solidarietà, col rischio di relegare il Volontariato a puro

strumento di compensazione dei buchi lasciati vuoti dalle politiche pubbliche e dal mercato che, per naturale propensione, tende a sacrificare quei servizi ritenuti poco remunerativi.

A questo punto la distinzione di specificità di ruolo diventa fondamentale per finalizzare l'alleanza all'esercizio delle responsabilità specifiche e allora : per il mercato le domande da porsi, quando si parla di accordi con il sistema produttivo, sono innanzitutto quali politiche mettere in campo per diminuire la forbice fra redditi massimi e minimi, inoltre è necessario interrogarsi sulle dinamiche di coinvolgimento dei cittadini e non solamente sulla capacità di produzione dei servizi.

In questo contesto anche la formazione, nella definizione data nel Libro Verde a pagina 10, non ci sembra sufficientemente esaustiva. Questa infatti non può essere esclusivamente finalizzata alle esigenze della competizione nel sistema produttivo finalizzando tutto all'accelerazione dell'ingresso nel lavoro o all'acquisizione di competenze tecniche utili per lo scenario del momento ma diventa lungimirante costruire formazione alla cittadinanza attiva e al senso di responsabilità rispetto ai beni comuni e rinforzare la capacità di autonomia che significa accesso alle opportunità per tutti.

In questo senso il coinvolgimento del volontariato organizzato diventa strategico all'educazione permanente dei cittadini, alla diffusione della consapevolezza delle responsabilità di tenuta della coesione delle comunità locali. Possiamo affermare, in quanto legittimati dalla grande partecipazione che coinvolge il nostro movimento, che la crisi culturale e di valori cui si fa riferimento nel Libro Verde non ci appartiene: le nostre Pubbliche Assistenze rappresentano il primo luogo dove le nuove generazioni entrano in contatto con pratiche democratiche, acquisendo il vero senso civico del dovere attraverso un sistema fortemente partecipativo e democratico a tutti i livelli (Locale, Regionale, Nazionale). Come primo ente in Italia accreditato per il Servizio Civile da tempo ci stiamo impegnando nella costruzione di un sistema di Servizio Civile che abbia riferimenti importanti, che può dare maggiore sicurezza nella costruzione di dinamiche sociali attraverso i servizi effettuati dai giovani che vanno ad incidere sulla qualità della vita delle fasce deboli.

Il riconoscimento Costituzionale delle organizzazioni del privato sociale, ora spesso declamato ma poi non concretizzato negli atteggiamenti istituzionali, vede nella riforma del welfare una opportunità fondamentale per l'esercizio dei propri valori fondativi e per la costruzione di processi innovativi di sviluppo e di democrazia. Nel libro si parla di 'capacità di fare comunità' (famiglia, volontariato, associazionismo, ambiente di lavoro), anche se in tutto il documento non si vedono azioni di contrasto nè si ipotizza un riconoscimento reciproco tra istituzioni e corpi intermedi nel ruolo di educazione, sensibilizzazione e promozione.

E' doveroso sottolineare a tutt'oggi, visto che si parla di welfare integrato, di uno scarso impegno del sistema pubblico sulle proprie responsabilità, ancora troppo orientato a suddividere in categorie (anziani, poveri, etc), senza esplicitare il ruolo dei vari attori del sistema con il rischio di creare diversi sistemi di gestione con impatti differenti¹. Nel rapporto con il pubblico le politiche socio-sanitarie diventano paradigma per un modello sociale da perseguire: presupposto per costruire il territorio sociale avanzato nel quale sono indicate le 'opportunità' proposte dal documento.

Come si costruisce un sistema socio – sanitario integrato? Anzitutto base di partenza rendere i cittadini consapevoli certo dei loro doveri, nel Libro Verde si fa riferimento al binomio opportunità – responsabilità, ma anche e soprattutto dei loro diritti costituzionalmente riconosciuti. Formare alla cittadinanza attiva implica garantire i Livelli Essenziali d'Assistenza affinché il servizio offerto non sia la sola risultante della variabile economica più conveniente, ma sia un sistema dove il cittadino sia in grado 'di percepire il diritto' di cui sta usufruendo, non si può certo parlare di responsabilità senza prima garantire un'adeguata copertura assistenziale.

Il secondo passo fondamentale è il coinvolgimento di tutti gli attori che operano nel contesto socio-sanitario, tra cui il Volontariato, affinché ci sia vera concertazione: evitare meccanismi che spingano verso posizioni egoistiche a difesa dei propri privilegi, mantenendo uno status quo non più sostenibile. Il ruolo del Pubblico nella programmazione delle politiche, cui risponde ai cittadini, non può prescindere, per un corretto welfare community, dal coinvolgimento del Volontariato nella fase di progettazione delle politiche d'intervento.

Ancora oggi il volontariato viene riconosciuto unicamente per i servizi che eroga sul territorio e molto spesso lontano da quel principio di sussidiarietà che vede i corpi intermedi protagonisti nella definizione e programmazione delle politiche pubbliche.

Questo comporta una mortificazione del Volontariato a mero esecutore dell'ente locale, pertanto riteniamo che sia arrivato il momento di riconoscerlo non solo per ciò che fa ma per la funzione sociale che svolge nel territorio e riuscire a recuperare così elementi fondamentali per un welfare community quali, in primis, la coesione sociale. Il riconoscimento si pone anche nei confronti di tutti gli altri soggetti del privato sociale e non, troppo spesso infatti alle associazioni di volontariato viene chiesto di confrontarsi con soggetti che svolgono tutt'altre funzioni, creando così una

¹ Positivo è il richiamo che viene fatto nel libro verde alla figura del medico di famiglia quale soggetto idoneo a 'fare comunità' insieme ad altri quali famiglia, volontariato, associazionismo, etc. A nostro avviso dovrebbero essere coinvolti nei momenti decisionali, far parte del sistema, poiché è la prima figura fondamentale della filiera per stabilire l'appropriatezza delle prestazioni.

pericolosa omologazione dove a farne le spese saranno inevitabilmente le persone, che nel Libro Verde vengono messe al centro del nuovo sistema di welfare.

Ultima nota da riportare per le politiche socio sanitarie riguarda la previsione che si fa nel Libro Verde dell'utilizzo di 'fondi sanitari integrativi'. La sostenibilità del sistema viene proposta infatti, oltre che con l'ampliamento della base contributiva, attraverso 'un maggior impulso allo sviluppo della previdenza complementare nonché ai fondi sanitari integrativi del servizio pubblico'. Si parla di un sistema multipilastro in cui allo Stato compete 'disegnare un quadro normativo adeguato, offrire benefici fiscali, aiutare le persone a prendere atto dei limiti, ormai ineludibili, dell'intervento pubblico', associato allo sviluppo del pilastro privato complementare, sviluppo fondi su base contrattuale, forme di mutualità, assicurazioni individuali e collettive. 'Principio ispiratore', sempre secondo il documento, 'deve essere lo stesso che ha già trovato ampi consensi e qualche positiva realizzazione nel caso del sistema previdenziale', a tal proposito viene fatto notare come i dati resi noti sul rendimento dei fondi pensione siano nettamente inferiori a quelli del Tfr, cosa che non stupisce visto il negativo andamento dei mercati finanziari. Non ci sembra opportuno ricorrere a strumenti finanziari privati che siano garanzia dei diritti alla persona, come nel caso della sanità.

Viene affrontato l'argomento governance dove si propone, nell'attuale assetto delle competenze di Stato e Regioni, la gestione coordinata dei livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi, il relativo monitoraggio della qualità delle erogazioni e della spesa, attraverso forme condivise di pilotaggio 'centralizzato' con lo scopo di 'trasmettere le buone pratiche in un Paese così diviso tra le migliori e le peggiori gestioni'. 'Spesa sociale e relative politiche diventano così il metro su cui costruire il federalismo fiscale e', conclude il documento, 'l'efficacia dell'azione di governance dipende non solo dalle istituzioni e dall'attore pubblico, ma anche dal concorso degli attori sociali'.

Riteniamo che lo sviluppo delle politiche di governance del welfare debba necessariamente essere coordinato attraverso l'applicazione effettiva in tutti i contesti regionali della L.328/00, che ancora oggi trova molte difficoltà nel percorso di piena realizzazione. I Livelli Essenziali di Assistenza diventano sia strumento che fine di un concreto sviluppo sostenibile di welfare. Rappresentano il fine in quanto garantiscono diritti sociali e civili su tutto il territorio (sia in termini universali che associati anche ad una ragionata selettività), allo stesso tempo rappresentano lo strumento per perseguire politiche che: definiscono tali diritti e specifici titolari, individuano percorsi e strumenti per garantirli, definiscono modalità di implementazione e supporto, assicurano le risorse per realizzarli in tutto il Paese. Chi deve definirli? Chi deve realizzarli? La definizione dei livelli deve avvenire con modalità partecipative in ambito istituzionale e sociale. In questo quadro è

fondamentale il ruolo del Volontariato come indicatore dei bisogni del territorio, nel Libro Verde ‘si riscopre’ il valore della comunità-territorio dimenticando che il Volontariato è radicamento del territorio, è senso di appartenenza ed intercettatore di bisogni.

Tra gli ostacoli oggettivi nella definizione dei Lea, come messo in evidenza dai recenti studi di ricerca², individuare le risorse per il finanziamento del sistema regionale e locale dei servizi e degli interventi e le modalità di implementazione dei servizi e degli interventi sul territorio. Argomenti che auspichiamo vivamente di trovare nel futuro Libro Bianco.

Il Territorio diventa luogo di coinvolgimento degli interlocutori per la definizione di progetti, erogazioni delle prestazioni del mix prescelto, verifica e valutazione. Per questo è urgente la necessità di sviluppare la governance attraverso l’arricchimento e l’integrazione della rete istituzionale e sociale che riconosca ad ognuno il proprio ruolo.

Il rapporto Pubblico-Privato, a nostro avviso, deve seguire una corretta integrazione che faccia tesoro del meglio che esiste nella comunità come il volontariato e che non ricorra a questo soggetto per risparmiare ma per indirizzare la scelta dei cittadini in un quadro di regole e programmazione certa.

E’ doverosa una nota ricordando come spesso il rapporto tra Pubblico e Privato sociale sia stato, e purtroppo ancora è, pieno di ostacoli (vedi i continui tagli al Fondo Sociale e le difficoltà nell’attuare politiche di integrazione). Riteniamo incongruente parlare di crisi di valori quando poi non si tutela chi da tempo opera nel territorio apportando capitale sociale indispensabile.

Infine, nell’ambito del Federalismo Fiscale si tratta di capire, a nostro avviso, come attuare in maniera definitiva la riforma del Titolo V e, soprattutto, come precedentemente richiamato, attraverso quali risorse. E’ importante una certa gradualità di attuazione nel modello del finanziamento dei Lep ed evitare disparità territoriali.

Il Federalismo Fiscale deve essere solidale e cooperativo, il processo di definizione dei Lep è strettamente condizionato all’esistenza di un percorso di riforma finanziariamente credibile e sostenibile. La riforma del Titolo V deve evitare che si indebolisca il ruolo dello Stato come garante dei diritti universali e si aprano nei vari territori regionali modelli diversi in qualità ed in quantità.

In conclusione, come Associazione, chiediamo un welfare in un’ottica del Volontariato che sia:

- intercettatore di bisogni successivamente segnalati alla Pubblica Amministrazione (creare le premesse per questo rapporto virtuoso di collaborazione e non un volontariato alle dipendenze della Pubblica Amministrazione);

² Emanuele Ranci Ortigosa (a cura di), *Diritti Sociali e Livelli essenziali delle prestazioni*, Osservatorio sulla Legge 328/2000. 2008

- ruolo attivo nella programmazione e offerta secondo una logica di sussidiarietà;
- costruzione di indicatori di qualità che permettano di interagire con le Regioni

Abbiamo offerto spunti sui temi più importanti che il documento propone³ e ci riserviamo di elaborare gli approfondimenti e le proposte definitive nel confronto che potremmo avere con codesto Ministero ed al quale diamo già fin d'ora tutta la nostra disponibilità.

In sintesi, sulla base delle motivazioni illustrate sino ad ora, questi i punti fondamentali che a nostro avviso dovrebbero essere presi in considerazione nella costruzione di un nuovo sistema di welfare:

- 1) definizione dei livelli essenziali di prestazione sociale e di assistenza e indicazione degli stessi come diritti esigibili;
- 2) indicazione chiara delle responsabilità della pubblica amministrazione nel merito della esigibilità dei diritti e nel merito dell'identificazione dell'equo contributo di ognuno rispetto alle proprie possibilità;
- 3) applicazione della legge 328 e, nella logica di favorire l'integrazione fra politiche sociali e sanitarie sul territorio nonché sulle dinamiche di prevenzione, definizione del ruolo del medico di famiglia all'interno del sistema;
- 4) riconoscimento del ruolo del volontariato e dell'associazionismo, individuando le modalità di coprogettazione dei servizi e riconoscendo il valore sociale nella costruzione di coesione e non solamente della capacità di abbattere i costi nell'erogazione dei servizi; favorire anche la partecipazione dei cittadini alle associazioni mediante forme di elasticità nel lavoro dipendente.

³ Nel valutare in senso formale il documento è da sottolineare la difficoltà nel dare delle risposte dirette ai quesiti proposti in quanto, le domande poste nei vari box, che nelle aspettative dell'estensore dovrebbero orientare i temi di discussione, non rappresentano i nodi sostanziali contenuti nel documento. Alcuni elementi di disorientamento derivano anche dalla scelta di argomenti che ruotano su assi completamente differenti come ad esempio gli aspetti sulla ricerca biomedica.