



## Commento al *Libro verde* sul futuro del modello sociale

Roma, settembre 2008

*Fino a quando il pregiudizio, la segretezza,  
la cattiva rappresentazione dei bisogni  
o la semplice ignoranza  
non saranno stati sostituiti  
da un atteggiamento serio di indagine  
e di vera apertura  
del processo di costruzione delle decisioni  
non potremo renderci conto  
di quanto l'intelligenza della gente comune  
possa essere adatta a risolvere i problemi  
posti dalle politiche pubbliche*

*J. Dewey, *The public and its problems*, 1947*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il lavoro. – 3. La società attiva. – 4. La sussidiarietà. – 5. Gli anziani.

1. A partire dal titolo – *La vita buona nella società attiva* – è chiaro che non siamo di fronte a un testo privo di ambizioni. E tuttavia, diremmo, a un testo dal carattere alquanto incerto. In realtà, non ha l'ampiezza di un *Libro verde*. Piuttosto, dal punto di vista delle dimensioni, si direbbe un *position paper*, o un 'documento direttore'. Ma evidentemente non appartiene neppure a questo genere letterario, se non altro perché molti argomenti sono presentati in forma di domande. Che a loro volta, tra l'altro, oscillano tra due diversi generi: alcune sono 'vere', cioè fatte per essere aiutati a trovare una risposta, altre puramente retoriche, meri artifici espositivi. Naturalmente sono legittime in entrambi i casi, ma sarebbe stato meglio non metterle insieme.

D'altra parte, i problemi non sono soltanto stilistici. La scelta di concentrare in venti pagine l'esame di materie come il sistema previdenziale, la sanità, l'assistenza, gli ammortizzatori sociali, e non di meno la presentazione di una 'visione' generale, avrebbe richiesto un'esposi-

zione molto strutturata e molto ‘sorvegliata’. Viceversa, il testo ha un andamento piuttosto discorsivo e, soprattutto, i concetti – anche quelli decisivi, come ‘vita buona’ e ‘società attiva’ – non sono mai definiti in modo formale. Ancora, come osserveremo fin troppe volte, argomenti molto importanti (per esempio la famiglia) sono affidati al potere evocativo delle parole, che certamente suggerisce un determinato orizzonte culturale, ma al tempo stesso lo sottrae a una discussione esplicita. Come pure ampio è il margine del non detto, ma lasciato intendere, su varie questioni di *policy*, non di poco conto (per esempio gli ammortizzatori sociali).

Insomma un testo per vari aspetti sfuggente, che non è facile commentare. Nell’imbarazzo, la strada che scegliamo è quella di partire da una questione determinata – a varie riprese definita centrale, per altro – e da essa risalire ai temi di carattere più generale. La questione è quella del lavoro e i temi che successivamente verranno in discussione sono la società attiva (cornice della vita buona) e la sussidiarietà. All’interno del quadro che così verrà a delinearsi commenteremo infine il modo in cui sono affrontati i problemi legati alla condizione anziana. Ne risulterà appunto un *percorso* di lettura, come tale tutt’altro che esaustivo, ma in cambio, speriamo, sufficientemente ragionato, attento.

Più volte ci capiterà di indicare cose che mancano. Questo tipo di critica presta il fianco alla contro-obiezione che in ogni caso non si può dire tutto ed eventualmente all’accusa di non aver compreso lo spirito del documento, che non vuol fare un elenco della spesa, ma appunto proporre una “visione strategica”, capace – come si dice – di “incidere, suscitare emozioni, condizionare in positivo i comportamenti delle persone” (p. 10). Bene, ma gli argomenti che si includono o non si includono nel discorso non sono mai casuali e anche il loro assortimento, in effetti, concorre a delineare la ‘visione’, a volte più di tante parole. Così, comunque, sarà per i nostri rilievi: non contesteremo mai al *Libro verde* una generica mancanza di ‘completezza’, bensì l’assenza di temi che riteniamo *essenziali* a delineare una prospettiva di rinnovamento del *welfare*, ovvero un ‘modello sociale’, all’altezza dei tempi che corrono.

Di una lacuna, però, vogliamo dire adesso, perché la sua presenza va anche oltre queste considerazioni. L’immigrazione è citata una sola volta, incidentalmente, e l’unica cosa che apprendiamo è che porta malattie (p.6). Qui veramente non si sa da che parte cominciare per spiegare la gravità del fatto. Perciò neppure ci proviamo: faccia sapere il Ministero se si tratta di una svista, di una scelta, o di cos’altro. E faccia sapere cosa pensa dell’argomento – in ogni caso si converrà che le relazioni con le questioni del ‘modello sociale’ e del *welfare* sono molteplici e strettissime – in modo che sia possibile avviare un confronto nel merito della sua posizione.

Come si vedrà – si è già cominciato a vedere – il nostro giudizio sul *Libro verde* non è positivo. Spesso, in casi del genere, si premette un apprezzamento della circostanza che, comunque, viene offerta un’importante occasione di confronto. Per quanto ci riguarda, vorremmo evitare un esercizio di buone maniere: la prova che non sottovalutiamo l’occasione è affidata all’impegno con cui abbiamo preso in esame il documento. E analogamente, se la critica contiene qualche asprezza di troppo, la ragione sta nel tentativo di essere il più chiari possibile, come è richiesto dalla serietà delle questioni in discussione.

Un’ultima considerazione, necessaria anche per spiegare il tono delle pagine che seguono. Il nostro commento, naturalmente, è rivolto al governo, nel quadro della consultazione pubblica aperta simultaneamente all’uscita del documento. Ma al tempo stesso è rivolto a tutti coloro – istituzioni culturali, amministrazioni, realtà sociali, forze politiche, ecc. – che sono impegnate nel dibattito sul modello sociale e sulle politiche di *welfare*. Per questo, mentre lo inviamo al Ministero, lo rendiamo pubblico per mezzo del nostro sito. Ci sembra che una tale scelta di *disclosure* sia conforme all’oggetto del dibattito – e anche agli *standard* della ‘società della conoscenza’. Quindi, inoltre, invitiamo tutti a fare altrettanto.

2. “Il cuore [corsivo nostro] delle politiche sociali per una società che vuole essere attiva è costituito dalla ricomposizione delle politiche di *Welfare to Work*. E’ il lavoro che garantisce la possibilità di sviluppare le capacità personali incrementando la competitività del Paese e, con essa, anche le risorse che affluiscono allo Stato sociale: i bassi tassi di occupazione [...] corrispondono, infatti, ad altrettanto bassi livelli di sostegno del sistema previdenziale, degli ammortizzatori sociali e della fiscalità generale” (p. 8). E ancora: “Il primo [corsivo nostro] intervento possibile, per realizzare un modello sociale sostenibile e garantire risorse adeguate, è allargare drasticamente la base dei contribuenti, cioè di coloro che, attraverso la partecipazione al mercato del lavoro regolare, concorrono a sostenere il modello sociale stesso” (p. 19).

Dunque, come abbiamo anticipato, una questione centrale. D’altra parte, è difficile dissentire dall’obiettivo di ottenere un drastico aumento dell’occupazione; né sembra eccessiva l’enfasi che vi è posta. Ma naturalmente tutto dipende dalla credibilità del modo in cui si pensa di raggiungerlo - e anche dall’idea di occupazione che si ha in mente. La strategia proposta dal *Libro verde* consiste nel “liberare il lavoro dai troppi disincentivi normativi che ancora comprimono la vitalità e il dinamismo del mercato del lavoro senza offrire vera tutela alle persone” (p. 19). In una parola – deregolazione<sup>1</sup>. Salvo errore, a parte vari richiami all’importanza della leva formativa, questa è l’unica indicazione che viene fornita su *come* si dovrebbero creare i tanti nuovi posti di lavoro dei quali c’è bisogno, sicché la strategia delineata non va oltre lo *standard* delle posizioni di stampo liberista.

Qui non si può proprio essere d’accordo, per due ordini di ragioni.

Il primo riguarda una questione di fatto. In realtà, la relazione tra un mercato del lavoro meno regolato e un maggior numero di posti di lavoro è molto più problematica di quanto non lasci intendere il tono, sempre un po’ aggressivo, dei suoi sostenitori. Nel complesso, sulla base delle evidenze disponibili, tutto quello che si può dire è che *forse* esiste *una qualche* connessione tra l’una e l’altra cosa. Ma il dato che emerge, allora, è una grave sproporzione tra il peso attribuito all’obiettivo e i mezzi con i quali si pensa di raggiungerlo: l’aumento dell’occupazione sarà anche è “Il cuore delle politiche sociali per una società che vuole essere attiva”, ma di fatto resta affidato a una strategia la cui efficacia è incerta e, in ogni caso, è modesta<sup>2</sup>.

Il secondo ordine di ragioni comporta un giudizio di valore. Anche ammesso che le strategie di stampo liberista consentano di ottenere risultati non proprio trascurabili, il bilancio costi-benefici resta comunque negativo. A maggior ragione per il fatto che la debolezza della relazione su cui sono fondate significa – nella migliore delle ipotesi – che risultati non trascurabili si possono ottenere soltanto con *massicce* dosi di deregolazione, applicate alle condizioni di *tutti* i lavoratori. L’obiezione, naturalmente, è che un lavoro pagato poco e instabile è sempre meglio di nessun lavoro; che è appunto l’egoismo di chi trae vantaggio dall’attuale regime di regolazione a escludere dal lavoro intere fasce di popolazione (tipicamente i giovani); e che comunque, in buona sostanza, che non c’è altro da fare. Sennonché argomenti di questo tipo lasciano perplessi, perché – a prenderli sul serio – portano alla conclusione che ormai non siamo più in grado di ottenere una situazione di piena occupazione senza che gran parte dei lavoratori (come minimo, tutti quelli meno qualificati) rinunci a prospettive di benessere che una o due generazioni fa si ritenevano *normali*. Possibile? Possibile, con tutta la ricchezza che siamo in

---

<sup>1</sup> “Per creare maggiori e migliori posti di lavoro non serve piuttosto, e prima di tutto, una robusta semplificazione e de-regolazione delle regole (sic) di gestione dei rapporti di lavoro?” (p. 9).

<sup>2</sup> Tanto meno la necessità di deregolamentare il mercato del lavoro può essere sostenuta invocando lo stato di necessità imposto dalla globalizzazione, visto che le condizioni esistenti nei paesi a basso costo del lavoro sono talmente lontane dalle nostre da essere *comunque* irriproducibili. Naturalmente, un imprenditore può sempre essere interessato a pagare di meno i propri dipendenti o avere mano più libera nell’assumerli e nel licenziarli, e può anche sostenere le proprie esigenze con l’argomento della globalizzazione; ma in realtà nessuna scelta di delocalizzazione verrà mai evitata per questa strada.

grado di produrre, che la piena occupazione si possa ottenere soltanto al prezzo di generare masse di lavoratori poveri? Davvero dobbiamo rinunciare all'idea di *progresso sociale*?

La verità è che l'intera questione dell'occupazione è sottoposta a condizioni completamente diverse da quelle che il *Libro verde* prende in considerazione. Soprattutto, è un'altra l'evidenza da cui conviene prendere le mosse. Negli ultimi 18 anni, dopo che nei precedenti 10 l'offensiva neoliberista aveva ripristinato condizioni largamente favorevoli all'accumulazione del capitale (inflazione bassa e stabile, sindacati indeboliti, profitti in crescita, mercati liberalizzati, imprese pubbliche passate nelle mani dei privati, ecc.), *il processo di crescita ha tuttavia segnato il passo* e proprio gli investimenti, in particolare, non hanno affatto ripreso lo slancio che tanti si aspettavano. In ogni caso, nulla di paragonabile a quella che non per niente, ormai, chiamiamo l' 'età dell'oro', dalla fine della guerra al '73, quando il PIL cresceva ogni anno del 4-5% e lo stock di capitale fisso del 5-6%: a partire dal 1990, con la svolta neoliberista portata a termine, in condizioni di mostrare tutte le proprie potenzialità, le medie si sono fermate intorno al 2%. Ragionevolmente, gli equilibri che si realizzano sul mercato del lavoro – all'insegna dell'inattività e/o della disoccupazione e/o dei bassi salari – riflettono innanzi tutto questa perdita di 'spinta propulsiva', manifesta nella dinamica della domanda aggregata e nelle aspettative degli imprenditori. La "vitalità del mercato del lavoro" celebrata dal *Libro verde*, la convinzione che esso sia in grado di risolvere tutti i problemi solo che sia liberato dal soffocante intervento dello Stato, è un'idea del tutto fuorviante.

Ma davvero vale la pena tornare con la mente all' 'età dell'oro'? In fondo, si dirà, erano altri tempi, del tutto diversi da quelli che viviamo. Giusto, erano altri tempi. Tuttavia, a parte il fatto che esistono nella memoria collettiva e influenzano la percezione del presente, proprio qui sta il punto. Per vari motivi, da allora, le condizioni di accumulazione del capitale hanno subito mutamenti *strutturali*<sup>3</sup>, tanto che la domanda da porsi, oggi, è come affrontare i problemi dell'occupazione e del reddito *senza affidarli al tasso di crescita dell'economia* (la soluzione passa per un ripensamento della 'posizione' del lavoro nella vita degli individui, argomento del quale ci occuperemo nel prossimo paragrafo).

In una situazione di questo genere, nessuno può pretendere che la via d'uscita sia esente da difficoltà. Ma innanzi tutto si tratta di sapere se esiste uno spazio di discussione, proprio a partire dal riconoscimento che le difficoltà dipendono dall'ampiezza del problema e che questa ha già fatto giustizia delle strategie di stampo liberista, per metà illusorie e per metà inique. Inoltre fa giustizia dell'enfasi, davvero eccessiva, che un po' dappertutto (non soltanto nel *Libro verde*) circonda il tema della 'formazione'. Se il processo di crescita non genera abbastanza *domanda* di lavoro qualificato, come in effetti accade, non si comprende per quale motivo aumentarne l'*offerta* dovrebbe migliorare lo stato delle cose: casomai, verrebbe da osservare, rischia di ottenere l'effetto opposto, generando attese destinate a essere deluse. In realtà, una manifestazione dei problemi che affliggono il mercato del lavoro (del tutto assente dal *Libro verde*) è proprio la circostanza che lavoratori qualificati concorrono a posti che potrebbero essere occupati da lavoratori meno qualificati: anche per questo aspetto non si vede come una strategia di deregolazione, condita di interventi formativi, possa incidere in modo positivo sui dati del problema.

3. Il tema del lavoro è centrale anche dal punto di vista delle idee di "società attiva" e "vita buona". Come abbiamo detto, queste ultime non sono mai definite in modo 'formale', sicché bisogna affidarsi a un certo esercizio interpretativo, che ha anche pochi appigli testuali. Nel complesso, tuttavia, l'impressione è che una società attiva sia *soprattutto* una società del lavoro; al massimo una società del lavoro e della famiglia. "Il principio di una vita buona [...] ha le

---

<sup>3</sup> Che riguardano almeno quattro 'dominii': l'impatto delle tecnologie digitali, l'evoluzione dei bisogni (e quindi, anche, la composizione settoriale dell'economia), le dimensioni dei mercati, i vincoli ambientali.

sue radici in una vita attiva, nella quale il lavoro non sia una maledizione o, peggio, un'attesa delusa, ma costituisca fin da subito, nel ciclo di vita, la base dell'autonomia sociale delle persone e delle famiglie" (p. 4). "E' questa [...] una società della 'vita buona' in cui la dimensione personale e la dimensione sociale sono simultaneamente perseguiti in modo da non trascurare i diversi aspetti costitutivi dell'esperienza elementare dell'uomo: la salute, il lavoro, gli affetti e il riposo" (p. 11).

A commento, c'è da segnalare una circostanza degna di nota. Da tempo, nel dibattito europeo, circola un'idea che ha una forte assonanza letterale con quella di una società attiva. La differenza sta soltanto nell'aggiunta di un prefisso, che d'altra parte ha l'aria di essere importante. In breve, si tratta dell'idea di una società *multi*-attiva. Non sappiamo se gli autori del *Libro verde* l'abbiano tenuta presente, ma certamente vale la pena di farlo, dal momento che il suo nucleo centrale riguarda proprio il 'destino' del lavoro.

La società multiattiva di cui si discute a livello europeo è certamente una società nella quale (i) tutti e tutte devono avere la possibilità di lavorare. Anzi, uno dei suoi principali motivi ispiratori è proprio il tentativo di rendere *credibile* questa affermazione, nella convinzione – anche nostra, come abbiamo detto – che senza un cospicuo sforzo di innovazione sociale sia destinata a restare lettera morta. Con eguale determinazione, però, è affermata la necessità che il lavoro *faccia spazio* a forme di attività *diverse* dal lavoro. In questo senso, appunto, una società *multi*-attiva, nella quale (ii) ognuno abbia la possibilità di coltivare interessi di vario genere, professionali e *non* professionali. Dunque lavorare e, *del pari*, prendersi cura della propria persona e di persone vicine, partecipare al mondo del sapere, realizzare esperienze di impegno civile, occuparsi delle faccende pubbliche, ecc. Sia (i) che (ii), proprio anche come binomio, riposano su un ideale normativo: lo sviluppo di *personalità ricche*, che riflettano la varietà delle disposizioni e delle 'competenze' presenti in tutti gli individui. Ma riposano anche sulla convinzione che una società come quella in cui viviamo – avanzata, complessa, e però 'rischiosa', incerta del futuro – può costruire equilibri più soddisfacenti soltanto se valorizza tutti i 'codici' di cui dispone: attività remunerate e impegno civile, servizi efficienti e cure private, saperi esperti e saperi della vita quotidiana, tecnologia e cultura, il potenziale di razionalità della scienza e quello del 'discorso pubblico', disponibilità di cose e disponibilità di tempo (per sé, per gli altri, per la collettività).

Il *Libro verde* resta molto al di qua di questa impostazione. In alcuni passaggi, con un po' di buona volontà, si può vedere qualche collegamento; ma il punto è che *nessuna attività diversa dal lavoro è messa a tema in modo autonomo, impegnativo*, sicché l'impressione complessiva resta quella detta all'inizio del paragrafo.

In primo luogo, la mancanza di una adeguata tematizzazione (in effetti, di qualsiasi tematizzazione) riguarda perfino le attività che chiamano in causa la famiglia, pure ritenuta cellula vitale della società, prima proiezione relazionale degli individui, ecc. Quasi che, per mettere le cose a posto, basti nominarla e dichiararsi suoi sostenitori. In realtà, l'argomento richiede un discorso molto serio, a nostro parere lungo questa traccia. (i) Ormai, per quanto riguarda le famiglie, il rischio più grave è quello di un ampio sottodimensionamento delle responsabilità esercitate *in proprio*, l' 'esternalizzazione' di troppe funzioni che viceversa richiedono relazioni intime, presenza, impegno *personale*. La famiglia, appunto, è una cosa seria: per esempio, l'intero dibattito sulla scuola pubblica o privata mette in ombra quanto ampiamente, ormai, sia sottoesercitata quella parte dei compiti educativi che non può essere delegata a nessuno perché fa tutt'uno con la funzione genitoriale (di passaggio, osserviamo che la soluzione privata è coerente con la tendenza a *ridurre* l'impegno educativo nei confronti dei figli). (ii) Impostato in questo modo, l'argomento solleva immediatamente, e rende ineludibile, la questione dei 'tempi di vita e di lavoro', la *work-life balance* degli inglesi, che il *Libro verde* manca perfino di citare. Il fatto, appunto, è che esiste un enorme problema di 'conciliazione', perché non è certo per malvolere che le famiglie compiono scelte di esternalizzazione anche quando non sono ap-

proprie alle esigenze dei loro membri. Vale a dire, precisamente, un enorme problema di *regolazione* dei rapporti di lavoro, che oltretutto – affrontato intelligentemente – non è affatto in contrasto con gli obiettivi occupazionali. (iii) A sua volta, la ricerca di un diverso equilibrio *pratico* tra responsabilità familiari e professionali solleva immediatamente la questione della parità di genere. Impossibile, oggi, parlare della famiglia senza mettere a tema la ‘lotta dei sessi’ e ragionare nei termini di una famiglia *democratica*, nella quale il problema della conciliazione non sia un oneroso privilegio delle donne e finisca per ribadire la loro posizione di svantaggio nel mondo del lavoro. Insomma, anche per questo aspetto, occorre soddisfare una condizione di *credibilità*: se davvero si vogliono ‘rilanciare’ le responsabilità familiari, il discorso deve riguardare anche – ma centralmente – la loro condivisione, dispiegando robuste strategie di conciliazione che riguardino *entrambi* i generi. Di tutto ciò, nel *Libro verde*, non c’è traccia.

In secondo luogo, colpisce quanto poco si parli del volontariato. Il termine è citato tre o quattro volte e soprattutto, di nuovo, il tema non riceve alcuno svolgimento. Davvero non c’è niente da dire, è tutto chiaro, anche qui ‘basta la parola’? Comunque, qualcosa si capisce dal contesto delle citazioni, ma non convince, perché l’impressione è che le attività di volontariato siano considerate una soluzione alternativa all’offerta o alla produzione di servizi pubblici, non adeguatamente valorizzata a causa di una visione delle politiche sociali pervicacemente ‘pubblicistica’. A nostro avviso, il punto è completamente diverso: le attività di volontariato non sono una soluzione alternativa all’offerta o alla produzione di servizi pubblici, bensì la soluzione di un *altro problema*, che le amministrazioni non potrebbero affrontare nemmeno se volessero; mentre, per parte loro, non sono in grado di sostituire alcuna delle attività svolte dalle amministrazioni. Anche qui, in breve, la traccia di un ragionamento. A tutti i livelli, le istituzioni pubbliche sono vincolate alle preferenze *collettive*, così come si formano e si esprimono nel quadro del processo democratico: non possono fare più di quanto è desiderato dalla maggioranza dei cittadini e al tempo stesso, però, devono *assicurare* che quanto essi desiderano trovi riscontro nella realtà dei fatti. Per questo, non per altro, sono investite di poteri *autoritativi*, senza i quali non potrebbero assicurare un bel niente; e per lo stesso motivo non possono mai cedere il posto alle disponibilità libere, gratuite e però sempre ‘eventuali’ sulle quali riposano le attività di volontariato. Le quali, invece, hanno precisamente il compito di andare ‘oltre’ le preferenze collettive, di raccogliere e organizzare risorse che *superano* i mezzi resi disponibili dai cittadini nel quadro del processo democratico. Un ruolo marginale? Niente affatto, a meno che il termine non si riferisca a quello che accade ‘sulla frontiera’ dei bisogni. Quanto abbiamo appena detto, infatti, significa che il volontariato è in grado di coltivare possibilità *più avanzate* di quelle nelle quali si riconosce la collettività nel suo complesso, cioè di costituire un luogo di *sperimentazione*, una riserva di *innovazione*, una fonte di *discontinuità* – proprio in questo diventando una ricchezza della collettività nel suo complesso. In un certo senso, se si vuole, l’impegno volontario come ‘sale’ del processo democratico: una permanente sollecitazione a non accontentarsi dei punti di equilibrio sui quali, di volta in volta, si assestano le preferenze collettive, tanto più efficace in quanto formulata *facendo* le cose che si giudicano importanti. Sul filo di questo discorso, non stupisce che alcuni teorici della società multiattiva lo considerino la forma di attività che in modo più originale e produttivo allarga il quadro di riferimento della società del lavoro. Comunque, gli si accordi o meno tale privilegio, la domanda (vera) che occorre porsi sembra la seguente: come sostenere il volontariato in modo efficace – e certo, non arbitrario – senza tuttavia senza condizionarlo più che tanto, visto che il meglio che può dare è legato alla possibilità di agire ‘fuori dagli schemi’?

Considerazioni dello stesso genere, infine, valgono per quanto riguarda l’‘associazionismo’, che pure è citato tre o quattro volte senza dirne altro (anche la maggior parte delle organizzazioni di volontariato sono associazioni: evidentemente, in quanto riferito a una realtà diversa da queste ultime, il termine si riferisce a quelle cosiddette di ‘promozione sociale’). In effetti, l’associazionismo (di promozione sociale) è una delle più limpide espressioni di quel principio

di auto-organizzazione della società civile che il *Libro verde* vuole affermare con forza. Ma proprio perché rinvia a un principio della massima importanza, se ne vorrebbe sapere di più: quali problemi si prestano a essere affrontati per mezzo dell'“arte di associarsi”? quanto possiamo ritenerla pertinente ai ‘problemi centrali’ del *welfare*? quale ruolo può giocare come modalità di soddisfazione dei bisogni alternativa all’acquisto di beni e di servizi sul mercato? insomma, qual è il campo di applicazione del principio? In realtà, *tutto* dipende dalla risposta a queste domande, perché nessuno vorrà negare che nella misura in cui i problemi possono essere risolti in forma associativa è bene che lo siano, ma appunto: in che misura è possibile?

Domande dello stesso genere, d'altra parte, possono essere poste con riguardo all'intera questione della ‘sussidiarietà’, che a questo punto conviene trattare in tutta la sua estensione.

4. Spiace ripetersi, ma neppure la nozione di sussidiarietà è formalizzata in modo da facilitarne la discussione, mentre avrebbe particolarmente bisogno di essere stabilita con chiarezza, dato che può essere interpretata in vari modi e che le differenze non sono proprio marginali. Proviamo comunque a ricostruire il senso del discorso.

Lo sfondo, come di consueto, è una ‘messa in mora’ dell'intervento pubblico, con gli argomenti di sempre: paternalismo, de-responsabilizzazione dei cittadini, inefficienza, omologazione, effetti negativi anche sul piano dell'equità, ecc. Per contro le capacità di iniziativa e auto-organizzazione che variamente trovano espressione nella società civile; e prima ancora l'autonomia delle persone in quanto tali, il dato primario della responsabilità che ognuno ha di se stesso<sup>4</sup>. Così, se da un lato si conferma che il *welfare* deve sostenere tutti coloro che ne hanno bisogno, dall'altro si sottolinea che deve farlo precisamente nei limiti in cui un'autonoma assunzione di responsabilità (individuali, familiari, di gruppo, di categoria, ecc.) è resa impossibile dall'insufficienza delle risorse disponibili. In concreto, a questo orizzonte ideale si possono ascrivere le seguenti indicazioni: un modello di *governance* che affidi “ai corpi intermedi [...] l'erogazione dei servizi in funzione di standard qualitativi e livelli essenziali delle prestazioni” (p. 4); la prospettiva di una “rete diffusa e capillare di servizi e nuove sicurezze a integrazione dell'azione dell'attore pubblico”, fondata sulla “capacità di ‘fare comunità’, a partire dalle sue proiezioni essenziali che sono la famiglia, il volontariato, l'associazionismo e l'ambiente di lavoro” ma fino “a riscoprire luoghi relazionali e di servizio come le parrocchie, le farmacie, [gli studi dei] medici di famiglia, gli uffici postali, le stazioni dei carabinieri” (p. 16); più corposamente, una riduzione delle dimensioni del “pilastro pubblico” nel caso delle pensioni e della sanità per fare maggiore spazio a forme di copertura complementari, attraverso lo sviluppo di “fondi su base contrattuale, delle forme di mutualità, delle assicurazioni individuali o collettive” (p. 21); un robusto “*Welfare* negoziale”, cui le organizzazioni rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro possono dar vita in vari campi: “collocamento, ammortizzatori, formazione, sanità integrativa, *long term care*, salute e sicurezza nel lavoro, certificazione dei contratti” (p. 21).

Cominciamo dalle critiche all'intervento pubblico. Nel *Libro verde* è contenuta la seguente affermazione: “in seno alle nostre strutture [sanitarie] troviamo il meglio e il peggio nell'ambito dei Paesi industrializzati in termini di qualità della complessiva organizzazione dei servizi” (p. 6). Per una volta siamo d'accordo; e naturalmente siamo d'accordo anche con la sottolineatura della “profonda lacerazione tra il Nord e il Sud del Paese”, che in larga misura dà conto della circostanza. Ma se le cose stanno in questi termini, bisogna anche riconoscere che il problema non è l'impronta pubblicitaria del Servizio sanitario nazionale – la sanità pubblica può funzionare benissimo – bensì una cospicua contingenza storica, riflessa su base territoria-

---

<sup>4</sup> “E' l'idea della persona, per altro non isolata, che risponde in prima istanza da sé al proprio bisogno – della persona cioè che vive in maniera responsabile la propria libertà e la ricerca di risposte alle proprie insicurezze – a essere al centro di questo *Libro Verde* sul futuro del modello sociale” (p. 16).

le. In altre parole, il problema non è il ‘modello’, ma una variabile comportamentale, che rinvia a una sedimentazione culturale di lungo periodo. E però, ancora, bisogna anche riconoscere che l’indicazione di ridurre le dimensioni del ‘pilastro pubblico’ per costruirne uno “privato complementare” non soltanto non trova giustificazione nelle *performance* del sistema, ma equivale a mancare completamente la questione vera, davvero importante e difficile: constatato che nelle regioni meridionali le risorse vengono impiegate male, poi, per così dire, si parla d’altro, si mette in campo un’ipotesi che non tocca affatto il problema indicato e a sua volta, ragionevolmente, rifletterebbe le condizioni dei contesti nei quali è perseguita.

Quanto precede trova riscontro nei risultati della ricerca empirica e teorica. Di fatto, in materia sanitaria, non esiste alcuna evidenza o ragione che consenta di affermare una maggiore efficienza dei modelli di tipo privato-assicurativo rispetto ai sistemi di stampo pubblico: nei due casi, i problemi di agenzia si pongono esattamente allo stesso modo, e nel secondo, semmai, esiste qualche risorsa in più per affrontarli. Viceversa è sicuro che i modelli di tipo privato-assicurativo producono ampie diseguaglianze, che in particolare – dato anche il rilievo che il *Libro verde* attribuisce al “*Welfare* negoziale” – si manifesterebbero tra aree forti e deboli del mondo produttivo, ovvero della struttura occupazionale. A tratti, si ha l’impressione che una maggiore ‘dispersione’ dei livelli di protezione sia messa nel conto e anzi, in certo modo, ritenuta conforme alla natura delle cose. Allora, però, bisogna essere onesti: dire che *questo* è l’obiettivo – l’efficienza della sanità pubblica non c’entra niente – e giustificare il fatto che si vogliono stringere i rapporti tra sanità e mercato del lavoro proprio in una fase nella quale quest’ultimo, per parte propria, produce già tanta incertezza.

Considerazioni analoghe riguardano la materia previdenziale, circa la quale, anzi, occorre essere più netti: la superiorità dei sistemi pubblici su quelli privati è un *dato acquisito* della letteratura<sup>5</sup> e soltanto gli interessi del mondo finanziario, in verità, spiegano un’insistenza sul tema dei fondi pensione altrimenti incomprensibile. Ma naturalmente non si tratta di una spiegazione che migliori le cose.

Circa il coinvolgimento dei “corpi intermedi” nell’erogazione dei servizi, va innanzi tutto ribadito quanto già osservato a proposito del volontariato: se si tratta dei livelli essenziali delle prestazioni, come in effetti è detto, non ci si può affidare all’autonomia della società civile, che in quanto tale produce sempre risultati ‘eventuali’. Dunque, nel caso, i corpi intermedi devono agire sulla base di relazioni contrattuali, giuridicamente vincolanti, con le amministrazioni pubbliche: in pratica, il tema delle ‘esternalizzazioni’. Ora, di per sé, queste ultime possono andare bene o male in relazione a una quantità di circostanze, solo in parte riconducibili a valutazioni di carattere generale; ma in ogni caso, proprio perché mancano del tratto distintivo costituito da responsabilità assunte in modo autonomo, tanto che le risorse sono comunque di provenienza pubblica, non hanno niente a che fare con la sussidiarietà. La quale, qui, sembra entrare in contraddizione con se stessa: esordisce affermando la vitalità della società civile, ma poi vuole includere nel proprio discorso la logica dei livelli essenziali, che in realtà le è estranea, e così finisce per parlare il linguaggio degli appalti pubblici.

Infine, la “rete diffusa e capillare di servizi e nuove sicurezze”. Sull’uso del termine ‘rete’ vi sarebbe moltissimo da dire, perché ormai è così diffuso da aver perso qualunque specificità. Comunque, l’idea di moltiplicare le istanze coinvolte nelle politiche di *welfare* non è certo sbagliata. E’ l’elenco che lascia qualche perplessità. Intanto perché fa riferimento agli ambienti di lavoro associandoli alla nozione di comunità. Anche quest’ultimo termine, ormai, ha un uso larghissimo, ma in nessun significato *proprio* può riguardare i luoghi di lavoro, se non per misti-

---

<sup>5</sup> Questo punto può essere affermato del tutto a prescindere dal giudizio circa gli attuali equilibri del sistema pensionistico e la loro evoluzione nei prossimi anni, argomento che supera i limiti di questo contributo (e sul quale, per altro, il *Libro verde* è alquanto vago).

ficare i rapporti che vi si stabiliscono, con evidente vantaggio di chi occupa i posti di comando<sup>6</sup>. Quanto alla seconda parte dell'elenco, se ne può apprezzare l'attenzione al 'territorio', ma resta un dubbio: perché tanta preoccupazione per il paternalismo dei servizi sociali e nessuna per quello delle parrocchie e dei carabinieri? Più in generale: perché il problema del paternalismo non viene sollevato anche riguardo ai "corpi intermedi", quando proprio la loro 'vicinanza' alle persone dovrebbe suggerire il contrario? Come diremo meglio tra poco, per essere ricevibile, il messaggio della sussidiarietà deve perdere ogni tratto di organicismo; soprattutto, deve lasciare tranquilli circa il rischio che i corsi di vita degli individui non finiscano per essere governati dall'appartenenza ai corpi intermedi - che la società attiva non finisca per essere una società 'corporativa'. Di per sé, questa non è una critica, perché ogni dottrina sociale ha lati esposti, istanze-che fatica a includere nel proprio quadro interpretativo. Solo che dovrebbe esserne consapevole e, per così dire, cercare di correggersi. E' in questo, appunto, che il *Libro verde* non lascia tranquilli.

Proviamo a concludere su una nota positiva. Nonostante tutto, le politiche sociali hanno sempre manifestato un discreto grado di 'riflessività' - vogliamo dire la propensione a valutare criticamente i propri risultati, a mettersi in discussione, a tentare strade di miglioramento. L'immagine di un settore pubblico arroccato sulle proprie posizioni, ostile al cambiamento, è stereotipata. Molte proposte di innovazione sono venute proprio dalle fila degli 'operatori' e alcune di esse, anzi, sono state abbastanza spregiudicate da configurare un'autocritica: effettivamente, coloro che lavorano nei servizi corrono il rischio di coltivare una 'presunzione del sapere' che in realtà li *separa* dalle persone che hanno di fronte. La stessa critica del paternalismo, oggi tanto di moda, è stata innanzi tutto una riflessione che la cultura professionale - certo, nelle sue espressioni migliori - ha condotto su se stessa, sui propri limiti, *all'interno* dei sistemi di *welfare*. Infine, sulla scorta di tanti sviluppi particolari, alcuni dei quali decisamente 'radicali', si è giunti a formulare un'idea di carattere generale: i rapporti di domanda e offerta che intercorrono tra i cittadini e le amministrazioni possono e devono essere ripensati come rapporti di *partnership*. A nostro avviso, è questa la prospettiva di rinnovamento delle politiche sociali che soprattutto occorre perseguire.

In questa sede, naturalmente, è impossibile darne conto in modo compiuto. Ci limitiamo a citare tre livelli sui quali può essere articolata, rispettivamente associati alle idee di 'democrazia deliberativa', 'progettazione condivisa' e 'processi integrati'.

La prima riguarda la formazione delle politiche nel suo momento iniziale, quello delle scelte allocative. La novità consiste nella creazione di contesti 'discorsivi' nei quali i cittadini intervengono *in prima persona* circa l'impiego dei mezzi disponibili, integrando le forme consolidate della democrazia rappresentativa, che in effetti hanno finito per generare processi decisionali quasi del tutto 'impenetrabili'. Il bilancio partecipato di Porto Alegre costituisce il paradigma e l'emblema di questa possibilità, che tuttavia trova espressione in moltissime altre esperienze e in varie formule organizzative.

La seconda riguarda l'implementazione delle scelte allocative nel disegno delle attività da svolgere. La scoperta, in questo caso, è che i cittadini possono e devono partecipare (in prima persona) alla progettazione degli interventi e dei servizi perché sono portatori di competenze *specifiche*, indissolubilmente legate al fatto di *vivere* i problemi da risolvere. Non si tratta di svalutare il ruolo del 'esperto': piuttosto, si tratta di aumentare l'"intelligenza" complessivamente presente nei sistemi di *welfare*, valorizzando anche quel tipo di conoscenza che variamente

---

<sup>6</sup> Si obietterà che in questo modo confermiamo proprio di nutrire "ben più di una semplice riserva mentale sull'impresa quale fattore di sviluppo e di inclusione sociale" (p. 23). A nostro parere, invece, è il *Libro verde* sovrappone due cose completamente diverse: il riconoscimento della funzione imprenditoriale, che certo deve essere limpido, e una visione 'conciliata' del rapporto di lavoro salario, quasi che il primo non sia possibile senza accettare la seconda.

si dice ordinaria, comune, contestuale, proprio per sottolineare che è patrimonio delle persone 'in situazione'. Di nuovo, molte esperienze testimoniano che si tratta di una possibilità reale.

La terza riguarda l'effettivo svolgimento delle attività di soddisfazione dei bisogni. L'integrazione di cui si tratta non è tanto quella tra diversi tipi di servizi (che pure è un argomento della massima importanza<sup>7</sup>) quanto quella tra i servizi (di tutti i tipi) e le risorse morali e materiali presenti nei 'mondi della vita quotidiana' dei loro fruitori. Qui, innanzi tutto, occorre mettere in evidenza che l'obiettivo finale delle politiche non è la fornitura di determinate prestazioni, ma la produzione di determinati 'stati di benessere'; e subito dopo che questi ultimi dipendono anche, ma in modo cruciale, da competenze che nessuno può esercitare al posto dei diretti interessati. E' possibile che essi siano in grado di farlo in modo appropriato, e allora si tratta 'soltanto' di riconoscere e valorizzare i loro apporti; è possibile che sia vero il contrario, e allora bisogna dispiegare più impegnative strategie di *empowerment*. In ogni caso, una volta che si ragiona in termini di 'stati di benessere', diventa chiaro che i destinatari delle politiche devono piuttosto essere concepiti come *parte attiva* dei processi di soddisfazione dei bisogni.

Tutto ciò dice della possibilità che i cittadini si 'riappropriino' delle politiche sociali, o meglio delle loro 'materie', nel quadro di un rapporto con le amministrazioni che assume i tratti di una *partnership* appunto perché da entrambi i lati si mettono in campo ragioni (la democrazia deliberativa), conoscenze (la progettazione condivisa) e risorse (i processi integrati). Adesso, di questa impostazione, si dovrebbero mostrare i vantaggi in termini di appropriatezza e sostenibilità delle soluzioni che rende perseguibili. Ai nostri fini, tuttavia, è più importante sottolineare la sua pertinenza alle esigenze che circolano nel 'discorso' della sussidiarietà, tanto che la si può considerare una specifica applicazione del principio<sup>8</sup>. Riconoscere le risorse che esistono oltre i confini del settore pubblico, promuovere ogni valida espressione di autonomia che in esse trovi fondamento e, del pari, sollecitare ogni assunzione di responsabilità che esse rendono possibile: la nostra prospettiva si muove esattamente lungo queste direttrici. Al tempo stesso, come abbiamo detto, si tratta di una *specifica* applicazione del principio di sussidiarietà. Soprattutto, i cittadini non sono invitati a 'fare da sé', bensì a mettere in campo le proprie forze *insieme* a quelle gestite dalle amministrazioni pubbliche. E anche questo non genericamente, ma in una forma che in effetti somiglia molto a una 'combinazione di fattori produttivi', visto che si tratta proprio di far *interagire* le risorse delle une e degli altri, di combinarle all'interno delle *pratiche* ordinate alla soddisfazione dei vari tipi di bisogni. Perciò, in particolare, non è affatto questione di promuovere forme di tutela complementari all'intervento pubblico – che sono un 'fare da sé' limitatamente a certi rischi – bensì di investire *tutto* l'intervento pubblico della prospettiva di aprire le porte ai cittadini, nella consapevolezza dei risultati che in questo modo si possono raggiungere. E di aprire le porte proprio a quei cittadini che tradizionalmente sono presi in considerazione come 'soggetti di domanda', come 'destinatari' dei servizi, nella consapevolezza che sono certamente portatori di domande e devono ricevere servizi, ma non sono dei 'vasi vuoti', che attendono soltanto di essere riempiti. Questo, beninteso, non deve impedire di apprezzare le organizzazioni della società civile che operano dal lato dell'offerta, né di ragionare sui rapporti di *partnership* che anch'esse possono stabilire con le amministrazioni (se operano su basi effettivamente autonome, altrimenti si torna al discorso sulle esternalizzazioni e la sussidiarietà esce di scena). Tuttavia, il problema vero è quello opposto: le iniziative dal lato dell'offerta (esternalizzazioni incluse) ricevono già molta attenzione, mentre le possibilità di *agency* legate alle nozioni di democrazia deliberativa, progettazione condivisa e processi integrati sono lontanissime dall'essere comprese e coltivate come dovrebbero. Nel *Libro verde*, comunque, non se ne trova traccia.

---

<sup>7</sup> Cfr. paragrafo 5.

<sup>8</sup> A rigore, questo è vero nel caso della progettazione condivisa e dei sistemi integrati, non in quello della democrazia deliberativa, che è soltanto *coerente* con il tipo di sussidiarietà che abbiamo in mente.

Sul piano ideale, le ragioni per cui non se ne trova traccia sono due, una ravvicinata e una remota. La prima è che l'idea di aprire le porte dell'intervento pubblico ai cittadini, mentre suona come una critica delle *attuali modalità* di intervento, implica che la *dimensione pubblica* sia oggetto di una visione fondamentalmente positiva. Senza dubbio, in tanti casi, le istituzioni tendono a costituirsi in una sfera separata dalla società e a questa inaccessibile; ma in effetti non sono altro che un'espressione di socialità allargata, la forma richiesta da azioni collettive particolarmente importanti e impegnative, che altrimenti sarebbero impossibili. A questa 'origine' vanno concettualmente vincolate e praticamente ricondotte tutte le volte che se ne allontanano. Troppe volte, invece, nel 'discorso' della sussidiarietà, si ha quasi l'impressione che vengano da un altro pianeta: una presenza ingombrante, con la quale bisogna fare i conti, ma soprattutto per cercare di tenerla a bada (o sfruttare, quando è possibile). Insomma, un dato di radicale estraneità rispetto alla società civile, che in ultima istanza rinvia a una differenza incolmabile rispetto alle sfere dei rapporti più autenticamente umani, modellati sui tipi della famiglia, della comunità, della professione, ecc. Quasi che le istituzioni pubbliche, a loro volta, non possano dar forma a motivazioni *autenticamente* pro-sociali, semmai segnate da un'ampiezza preclusa ai 'corpi intermedi' e alle 'comunità minori'; quasi che non consentano a ognuno di ragionare su se stesso *e tutti gli altri*, oltre il particolarismo delle sue proprie appartenenze; quasi che il termine 'relazionale' debba essere riservato ad ambiti di interazione particolarmente *circoscritti*. Questa è la ragione remota – ma più profonda – di una visione della sussidiarietà che tralascia di investire la sfera pubblica dell'esigenza di un rinnovamento che la riguardi *in quanto tale*. Tutto sommato, non ne vale la pena; e non ne vale la pena perché la vita delle persone, in quello che ha di più vero e più significativo, si svolge in altri luoghi – tra i quali, quando si va a stringere, il binomio 'casa e lavoro' conta più di tutti. Che questa 'visione' abbia più di una venatura di tradizionalismo; che sia qualcosa di più che esposta a rischi di organicismo e 'corporativismo'; che lasci spazio al ritorno di *antiche* forme di paternalismo (familiare, aziendale, comunitario, ecc.) – tutto questo è stato già accennato e qui va ribadito. Con l'aggiunta che la situazione non migliora per quel tanto di 'liberistico' che pure, a varie riprese, si affaccia nel discorso (ad esempio, come abbiamo visto, in materia di occupazione). Il risultato è un impasto che lascia ancora meno tranquilli di una posizione netta, in un senso o nell'altro: quanti affari si possono fare ammantandoli di motivazioni sociali!

Il *Libro verde* è dedicato ai giovani. Si dice che devono avere la possibilità di diventare autonomi molto prima di quanto non avvenga ai nostri giorni. Certo. Ma l'indicazione che *pertanto* il lavoro deve entrare nelle loro vite già nel corso della loro formazione – salvo errore, non ve ne sono altre – conferma tutti i nostri dubbi. Sul piano pratico: davvero si ritiene che un mercato del lavoro meno regolato consenta ai giovani di maturare aspettative di reddito sufficienti a farsi una famiglia, per esempio a risolvere il problema della casa? Davvero si tratta di aumentare l'*offerta* di lavoro in una situazione nella quale il mercato non riesce ad assorbire quella esistente, possibilmente in modo *decent*? E sul piano ideale: come mai non si mette a tema la formazione dei giovani in quanto *cittadini*? perché tanta fretta di consegnarli a una posizione *funzionalmente determinata*, come è quella nel mondo del lavoro, quando bisognerebbe anche preoccuparsi del fatto che maturino una sufficiente consapevolezza circa i problemi *della società*, affinché, possibilmente, ne costruiscano una migliore? non esiste anche il problema di educarli *alla democrazia*, cioè al ragionamento critico, alla discussione delle opinioni, al rispetto di ogni altro essere umano?

5. Gli anziani compaiono nel *Libro verde* in due modi: come responsabili dell'eccesso di spesa alla voce pensioni, nel quale si ravvisa la principale disfunzione del nostro sistema di protezione sociale, e come fonte di crescita della domanda di prestazioni socio-sanitarie.

Difficile comprendere in che modo, su queste basi, sia possibile "vedere nell'invecchiamento della popolazione non un onere ma una opportunità" (p.18): nel contesto in cui

viene fatta, si tratta di un'affermazione puramente retorica e, francamente, anche un po' goffa. In realtà, affinché assuma un contenuto reale, occorre affrontare a chiare lettere l'argomento che va sotto il titolo di 'invecchiamento attivo', viceversa completamente assente – circostanza davvero singolare, sia perché è largamente dibattuto in tutti i paesi europei e in tutti gli organismi internazionali, sia per la sua assonanza con la parola d'ordine della società attiva. Anche per quanto lo riguarda, un esame sufficientemente ampio supera i limiti di questo contributo. Comunque, il punto essenziale è che l'invecchiamento della popolazione può effettivamente essere visto come qualcosa di diverso da un onere perché le persone vivono in buona salute molto più a lungo che in passato<sup>9</sup>, ovvero perché l'aumento della vita media è stato accompagnato da una 'rettangolarizzazione', come si dice, della curva delle capacità, che iniziano a declinare più avanti negli anni. Come, dove, a quali condizioni impiegare le nuove risorse personali che così si rendono disponibili, di assoluto rilievo sociale – queste sono precisamente le domande alle quali ovunque si cerca risposta ragionando di invecchiamento attivo, mentre il *Libro verde* neppure è in grado di porle.

La nostra risposta è: in *tante* direzioni e in *tanti* modi. Certamente, del discorso sull'invecchiamento attivo fa parte anche la possibilità di immaginare carriere lavorative che finiscono più tardi (con la precisazione, a nostro parere decisiva, che l'ipotesi può *non* coincidere con un aumento della quantità di lavoro prestata nell'intero arco della vita lavorativa). Tuttavia, il compito più urgente sembra piuttosto quello di sottrarre il tema dell'invecchiamento attivo a una visione esclusivamente o prevalentemente lavoristica – qui, va detto, con una presa di distanza dai termini del dibattito europeo<sup>10</sup>. Le capacità che si sono aggiunte agli anni che si sono aggiunti alla vita consentono di immaginare molto altro (anche perché ne abbiamo già tante testimonianze): attività di cura rivolte a se stessi e a persone vicine, originali esperienze formative, forme di soddisfazione dei bisogni sottratte al dominio del mercato, iniziative di impegno civile. Queste ultime, in un certo senso, sono quelle che più immediatamente mostrano come gli anziani possano ben essere considerati una 'risorsa' della società, e a maggior ragione, quindi, stupisce che non se ne faccia cenno. E' vero che l'argomento, in passato, è stato improvvidamente posto nei termini di un 'servizio civile degli anziani', ma questa non è una buona ragione per farlo sparire dal discorso: in sé, *l'impegno civile* degli anziani è questione che merita di essere trattata con la massima attenzione, 'incardinandola' nel ragionamento generale sul volontariato e al tempo stesso cogliendone le importanti specificità. Tuttavia è anche importante osservare che *tutte* le forme di invecchiamento attivo sono 'socialmente utili', comprese quelle più 'private', e che tutte, pertanto, meritano di essere oggetto di attenzione e di interventi volti a promuoverle (a partire dalle esperienze già realizzate, per rimuovere gli ostacoli a ulteriori sviluppi). Sicché, infine, l'intera questione va impostata offrendo alle persone avanti negli anni un ampio 'schema' di alternative disponibili (compresa quella di andare in pensione più tardi, a sua volta articolata in varie forme di abbandono del lavoro, possibilmente gradualmente), in modo che ognuno sia messo in condizione di scegliere i percorsi di invecchiamento attivo più confacenti alla propria situazione e ai propri valori. Né dovrebbe sfuggire il legame, invero strettissimo, che esiste tra questo modo di impostare il problema e l'idea di società multiattiva – a maggior ragione se il primo include a un ripensamento del rapporto tra lavoro e non lavoro nell'intero arco di vita delle persone, secondo una necessità più volte emersa nel corso del ragionamento.

La modificazione del rapporto età/capacità alla quale abbiamo fatto cenno va tenuta presente anche per quanto riguarda l'evoluzione del fabbisogno di prestazioni socio-sanitarie. In realtà, la convinzione che siano inevitabili aumenti 'drammatici', legati a un'analoga crescita

---

<sup>9</sup> In verità bisognerebbe citare anche importanti fattori culturali. Ma la condizione materiale costituita dal miglioramento dello stato di salute è comunque decisiva.

<sup>10</sup> Ma non, per esempio, dal modo in cui l'argomento è affrontato dall'Organizzazione mondiale della sanità.

della quota di popolazione che versa in condizioni di non autosufficienza, non è giustificata. Negli ultimi vent'anni gli anziani non autosufficienti hanno costituito una percentuale sostanzialmente stabile della popolazione nel suo complesso, e quello che accadrà nei prossimi venti dipende da una quantità di circostanze tutt'altro che scontate, molte delle quali suscettibili di intervento. Il problema, beninteso, resta grave, sia appunto perché non possiamo nutrire la certezza che in futuro si manifesti la stessa tendenza registrata in passato, sia – soprattutto – perché *già oggi* siamo in presenza di un altissimo numero di anziani non autosufficienti che non ricevono cure adeguate. Tuttavia ci sembra necessario contrastare la propensione a una visione allarmistica, che non soltanto non trova riscontro nelle evidenze disponibili, ma neppure è utile ad affrontarlo con più determinazione.

Si deve senz'altro consentire, invece, sul rilievo attribuito alla necessità di *integrare* le prestazioni sociali e sanitarie. Come abbiamo detto, essa riguarda soltanto *una parte* dei processi di integrazione che occorre realizzare, ed è anche vero che *rispetto all'altra* è fin troppo enfatizzata, a conferma della tendenza a considerare i problemi soltanto dal lato dell'offerta. Ma la precisazione non intende in alcun modo ridimensionarla: come già l'invecchiamento attivo, l'integrazione socio-sanitaria è senza dubbio argomento di primaria importanza, da affrontare con il massimo impegno. Tanto più che, per quanto la riguarda, si può dire qualcosa di molto preciso. Qui rispondiamo puntualmente a una delle domande contenute nel *Libro verde*. "Quali le migliori pratiche [...] per assicurare la continuità assistenziale prendendo in carico il paziente e guidarlo, con processi attivi, nei complessi percorsi della rete dei servizi?" Risposta: quelle universalmente note come pratiche di *case management*.

Sebbene, come al solito, ne esistano varie interpretazioni, la nozione di *case management* ha un nucleo teorico molto solido e tutte le volte che è stata applicata con sufficiente impegno ha fatto aumentare *di molto* l'appropriatezza degli assetti di cura nel quadro di una tendenziale riduzione dei costi. In breve, siamo di fronte a un patrimonio di acquisizioni teoriche e di risultati sperimentali particolarmente ampio e affidabile, che aspetta soltanto di essere sfruttato: un'opportunità notevole, a saperla cogliere<sup>11</sup>. In più, dal nostro punto di vista, si tratta di un approccio particolarmente significativo perché vi si trovano molti elementi che confortano la prospettiva di ripensare i rapporti tra amministrazioni e cittadini alla luce del concetto di *partnership*. Indubbiamente, anche nel suo ambito, il punto di partenza è stato la necessità di integrare i servizi sociali e sanitari, che appunto riguarda il lato dell'offerta; ma ben presto *la riflessione su questo stesso argomento* ha portato a inquadrare l'esigenza che le persone non autosufficienti e le loro famiglie siano incluse a pieno titolo nel disegno degli assetti di cura e che vi assumano un ruolo quanto più attivo e partecipe sia possibile, nel rispetto delle loro preferenze e delle condizioni in cui si trovano. In questi sviluppi, i servizi sono effettivamente riusciti a 'saltare oltre la propria ombra', a riconoscere e valorizzare le competenze di coloro con i quali vengono a contatto (inclusi, in vari casi, interessantissimi interventi di *empowerment*). E così si sono imparate due cose, non di poco conto. (a) Che in tanto è possibile puntare sulle risorse dei cittadini in quanto le amministrazioni facciano bene il proprio lavoro; che è possibile sollecitare l'*autonomia* dei primi nella misura in cui le seconde non manchino di offrirle condizioni effettivamente *praticabili*. (b) Che davvero, per 'fare spazio' ai cittadini, occorre dismettere ogni 'presunzione del sapere'.

Concludiamo con un breve commento su quest'ultimo punto. Il *Libro verde* dedica una certa attenzione, più di quanta ci saremmo aspettati, alla *Evidence based medicine*, alla medicina basata su prove, cioè su risultanze statistiche (p. 12). In sé non è certo un male, ma il modo di presentare l'argomento – la medicina finalmente ricondotta al canone della razionalità scienti-

---

<sup>11</sup> Presso il Ministero esiste già uno studio, realizzato nell'ambito del SIVES, che delinea una strategia per introdurre il *case management* all'interno del nostro ordinamento, corredata da una precisa definizione del concetto e da un'analisi delle più importanti esperienze estere.

fica, in quanto “adotta protocolli diagnostici e terapeutici sul malato in base a rigorose osservazioni sperimentali” – è del tutto fuorviante. In realtà, se c’è una cosa che la *Evidence based medicine* mette in evidenza, è quanto ampia sia l’area di incertezza che circonda le procedure diagnostiche e terapeutiche. Circostanza della massima importanza anche perché comporta un profondo ripensamento del rapporto medico/paziente, al punto che occorre farlo diventare uno “shared exchange of doubts and certainties, and a shared search for therapeutic options more likely to fit with patient’s values and preferences”<sup>12</sup>. Cioè proprio un rapporto di *partnership*, che per così dire ‘sta nelle cose’, ma deve anche essere riconosciuto nelle sue ragioni, innanzi tutto evitando di mitizzare il sapere dei medici. Altrimenti, come abbiamo visto, si finisce per parlare di protocolli adottati *sul* malato, a dispetto di tutto quello si dice sull’autonomia e la responsabilità delle persone. Considerazioni di questo genere, poi, sono ancora più importanti quando si tratta delle patologie croniche – che il *Libro verde* non manca di segnalare come dato saliente dell’attuale situazione epidemiologica – e della non autosufficienza. Da tempo, nell’uno e nell’altro caso, la cultura medica più avvertita ha compreso l’inadeguatezza del tradizionale paradigma scientifico – il particolare riportato a una legge generale, eventualmente di tipo probabilistico – per fare spazio a un approccio ‘ermeneutico’, alla comprensione del particolare *in quanto tale*; e anche qui, il passo avanti compiuto sul piano epistemologico ha portato a riconoscere la necessità di un radicale mutamento del rapporto medici/pazienti, tanto più bisognoso di scambio e condivisione quanto più legato a circostanze fondamentalmente ‘uniche’. Tutto questo, appunto, per mostrare come combattere la ‘presunzione del sapere’ sia davvero un passaggio obbligato al fine di ottenere un *welfare* aperto alle competenze dei cittadini – e però implichi riferimenti ideali alquanto diversi da quelli di chi ha scritto il *Libro verde*.

---

<sup>12</sup> G. Domenighetti, R. Grilli, A. Liberati, *Promoting Consumers’ Demand for Evidence-based Medicine*, International Journal of Technology Assessment in Health Care, 14:1 (1997).