

LA VITA BUONA
NELLA SOCIETA' ATTIVA

Libro Verde sul futuro del modello sociale

Riflessioni del Direttivo Regionale di Legautonomie Lombardia
Milano, 17 ottobre 2007

Il Direttivo Regionale di Legautonomie Lombardia interviene nella consultazione sul Libro Verde sul futuro modello di welfare sociale in Italia pubblicato il 25 luglio scorso, per esprimere le proprie riflessioni e valutazioni.

Il Direttivo regionale osserva che:

1. È interessante la forma della consultazione voluta dal Ministro Maurizio Sacconi, che sceglie il metodo partecipativo nella definizione delle linee politiche: evidenzia però che non sono adeguati i tempi della consultazione (25 luglio – 25 ottobre) poiché non favoriscono il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati; nello stesso tempo, il fatto che i soggetti della consultazione non vengano indicati esplicitamente e non vengano attivati tavoli appositi, fa correre il rischio che la discussione resti entro ambiti non rappresentativi dell'intero universo a cui il Libro Verde si rivolge
2. Sono interessanti i vari box (*Politiche di Workfare, La ricerca Biomedica, La povertà assoluta, I servizi di cura per l'infanzia, Assistenza primaria e medicina generale, Il modello di integrazione socio-sanitaria: le politiche per le persone anziane, I fondi privati, Relazioni industriali*) e le domande che li accompagnano. Molte sono reali domande "aperte", le cui risposte potrebbero essere ricercate da commissioni o tavoli appositamente costituiti, con la partecipazione di esperti di varie discipline e diversa formazione politica, ciò che garantirebbe l'efficienza reale delle risposte, non precostituite ideologicamente. Altre domande invece, come quelle che accompagnano i box *Politiche di Workfare, I fondi privati, Relazioni industriali*) sono chiaramente retoriche, poiché hanno già in sé le risposte determinate dalla filosofia dell'estensore del Libro. Il Direttivo ritiene che anche queste domande debbano essere trattate in forma aperta, in modo che le risposte possano essere le più giuste possibili. Altre domande, infine, come quelle che accompagnano il box *Assistenza primaria e medicina generale*, appaiono senza possibilità di risposta, poiché è del tutto irrealistico pensare che la risposta adeguata al "bisogno di assistenza primaria, caratterizzato da specificità, complessità, forte integrazione tra parte sanitaria – di promozione della salute, prevenzione delle patologie e loro cura – e parte sociale" possa essere fornita esclusivamente dal medico di base, al di fuori di una rete e associazione dei medici di base che possa garantire l'integrazione tra gli aspetti sanitari e quelli socio-assistenziali.
3. È condivisibile la visione: la vita buona nella società attiva. Si sottolinea però che il Libro Verde viene posto in consultazione quando il Governo ha già adottato provvedimenti legislativi (Leggi 126, 129 e 133 del 2008; la proposta di Legge Finanziaria, la Riforma Gelmini: Decreto Legge 1 settembre 2008 n. 137) che tagliano in modo determinante i finanziamenti agli Enti Locali, al Servizio Sanitario Nazionale, all'assistenza, alla scuola, ai trasporti pubblici. Inoltre tali leggi ridefiniscono in modo del tutto nuovo il rapporto tra Stato e Autonomie Locali limitando di fatto l'autonomia e la progettualità degli Enti Locali;

nello stesso tempo ridefiniscono – vedi Riforma Gelmini – il rapporto tra scuola e utenti, tra Enti Pubblici e cittadini situati in fasce di svantaggio sociale, tra Enti Pubblici e integrazione: non a vantaggio delle fasce più deboli. È difficile comprendere come si possa prevedere/programmare un insieme di condizioni di benessere e di promozione della salute che devono far leva sulla scuola, l'università, la ricerca scientifica, l'agricoltura, il commercio, l'industria, le infrastrutture, i trasporti, la casa, l'ambiente, l'urbanistica e la sicurezza sociale, senza adeguati sostegni finanziari pubblici. Non è realistico pensare che i problemi saranno risolti solo attraverso il superamento dei pregiudizi e della contrapposizione tra Stato e mercato. Né sembra realistico ritenere che tale visione possa essere realizzata con il concorso dei cittadini alla spesa sanitaria: le povertà estreme, sempre più diffuse; le fasce di povertà che coinvolgono sempre più numerosi cittadini; le difficoltà nello svolgere un lavoro continuativo e ben retribuito; il divario crescente tra salari e costi; le conseguenze diffuse e capillari dell'attuale crisi finanziaria non sono condizioni che possano far sperare in un miglioramento della possibilità di spesa dei cittadini. Ci si chiede allora come sia realizzabile la visione prospettata dal Libro Verde.

4. Sono condivisibili le analisi sulle disfunzioni, gli sprechi e i costi dell'attuale modello; però tali analisi, accompagnate da dati non sempre riscontrati dalla comunità scientifica, a volte appaiono forzate ai fini della dimostrazione di tesi predefinite, soprattutto quando non si approfondiscono le reali spese tra Nord e Sud, e non si ricercano le cause della differenza di spesa. Inoltre nessun riferimento si fa alle Leggi che governano il welfare e la salute nel nostro Paese: nessun riferimento al Piano sanitario Nazionale, né al Piano nazionale prevenzione, né al Piano nazionale vaccini, né ai nuovi LEA. Non viene citata la programmazione, la continuità assistenziale e la realizzazione di un sistema a rete degli ospedali, o dei servizi per l'infanzia, né tantomeno l'interconnessione fra queste e la programmazione nazionale e regionale. Nulla si dice della legge 328/2000, che pure, dopo cent'anni di legislazione inalterata, ha introdotto alcune importanti novità nello scenario legislativo in materia, sdoganando principi come la centralità della persona, il sistema integrato degli interventi, la sussidiarietà, la governance di sistema, la compartecipazione alla spesa per i servizi, la definizione delle competenze con l'attribuzione di un ruolo centrale per gli Enti Locali responsabili della definizione dei Piani di Zona. Il Libro Verde troppo spesso fornisce l'impressione di un Paese, l'Italia, che parte da zero: non è così, e l'analisi della reale situazione aiuterebbe a ragionare con maggiore concretezza e a correre rischi minori di errore nella previsione delle politiche da adottare.
5. È assolutamente carente ogni prospettiva circa la prevenzione, asse portante di un welfare della vita buona. L'assenza di riferimenti al Piano nazionale Prevenzione, al rapporto "Ambiente e salute", all'Alimentazione e Nutrizione, fa interrogare sulle modalità in cui possano essere perseguiti buoni stili di vita che prevenivano l'insorgenza di tumori e di malattie cardiocircolatorie senza adeguate campagne di formazione e informazione e di screening. Sappiamo che le buone intenzioni e la buona volontà dei singoli non sono sufficienti se non accompagnate da conoscenza e counseling; sono tanto più difficili in tempi in cui – come le ricerche dimostrano - la crisi economica influisce in modo pesante e negativo proprio sugli stili di vita e sulla buona alimentazione delle fasce sociali più deboli.
6. Il Libro è particolarmente carente nel merito delle strategie necessarie per attuare gli obiettivi, dei principi ispiratori che ne stanno alla base e delle modalità con cui vengono declinate alcune parole chiave come "sussidiarietà", "solidarietà", "mercato". È purtroppo forte il timore che il testo indugi su un'elencazione di citazioni e principi, alcuni dei quali peraltro – come già sottolineato - ampiamente superati dalle determinazioni economico finanziarie assunte dai Ministeri del Tesoro e della Pubblica Istruzione, altri che appaiono

addirittura stonati se rapportati al dibattito parlamentare in materia di federalismo fiscale e riforme costituzionali attualmente in corso.

7. Inconsistente è lo spazio dedicato alle politiche attive per il lavoro e alla riforma del mercato del lavoro e risicato quello relativo agli ammortizzatori sociali e alla formazione che pure sono elementi essenziali di un welfare delle opportunità, tanto più in un sistema a macchia di leopardo come è quello attuale. Non si ritengono sufficienti i richiami ai fondi privati e al superamento della cultura antagonista dei rapporti di produzione per realizzare un vero welfare attivo delle opportunità e della responsabilità. Nelle questioni relative alla povertà e al disagio il libro non pare cogliere la questione del reddito minimo d'inserimento, nei confronti del quale viene dato un giudizio negativo e definitivo. Il Libro insiste molto sul coinvolgimento dei privati nel welfare in nome della sussidiarietà, ma non affronta il problema di come attrezzare le istituzioni pubbliche ai nuovi compiti di guida e di controllo sul Welfare anche privato. Dedicava molto spazio alla necessità di pervenire a forme assicurative integrative individuali e collettive, senza però illustrarne né le modalità di applicazione, né gli scopi per le quali potrebbero essere attivate. Si deve evitare che il ricorso al privato dia luogo a un ritiro della tutela pubblica universale tout court, a totale svantaggio delle fasce sociali meno abbienti.
8. Rischiosa è la separazione tra la funzione di indirizzo politico e quella di gestione delle Aziende sanitarie, poiché produce scollegamenti e disfunzioni in favore dell'aumento di spesa delle aziende ospedaliere non raccordata né alla qualità delle prestazioni, né – più pericoloso – alla necessità delle stesse. Ciò che sta venendo alla luce attraverso le indagini giudiziarie in Lombardia e in molte altre regioni, non riguarda purtroppo pochissimi casi isolati, ma individua “mali” originati anche dal sistema.
9. Le Regioni, i Comuni e gli altri Enti Locali vengono esclusi dalle riflessioni del Libro verde, anche quando affronta funzioni e compiti di loro primaria competenza. Il fatto è tanto più allarmante quanto più il discorso politico assume le questioni del federalismo e della carta delle autonomie - di un nuovo assetto chiaro e definito delle funzioni dell'ordinamento statale - come punto focale e irrinunciabile della soluzione di molti dei problemi italiani. Il Libro Verde auspica l'introduzione del federalismo fiscale e la riforma della carta costituzionale – Titolo V -, ma poi individua come soluzioni forme di “pilotaggio centralizzato”, una cabina nazionale per l'welfare to work, e un'agenzia Nazionale per i servizi sanitari regionali. Lungi dal ritenere che non debbano essere attivati organismi di coordinamento nazionale, si ritiene però che questi debbano essere da subito messi in relazione con le prospettive create dal federalismo. In questo contesto si ritiene che il Patto per la Salute firmato nel 2007 da tutte le Regioni con il Governo, sia un atto importante di federalismo che va ripreso e non mortificato all'interno di un'Agenzia nazionale. È necessario inoltre coinvolgere i Comuni in un settore così delicato sia per la vita dei cittadini sia per la spesa: non esiste democrazia senza la presenza attiva dei Comuni in un settore che riguarda il 60-70-80% della spesa regionale. Al di fuori della prospettiva di un rafforzamento dei poteri delle Autonomie Locali, in un rapporto più stretto e dinamico con lo Stato centrale, è difficile comprendere come si possano affrontare le tematiche di un nuovo welfare attivo, delle opportunità e della responsabilità. Si delinea il forte rischio che, in nome della sussidiarietà e di un presunto federalismo fiscale imperfetto, gli Enti Locali saranno costretti a chiamare a raccolta tutte le componenti sociali, non tanto per definire il nuovo profilo di un welfare inclusivo e partecipato, all'altezza delle nuove sfide e dei nuovi bisogni, quanto piuttosto per fronteggiare le conseguenze derivanti dalle politiche di ridimensionamento dei finanziamenti e dei tagli ai servizi e ai diritti esigibili.

Il Direttivo Regionale di Legautonomie auspica che nella scrittura del Libro Bianco il Ministro e il Governo vogliano tener conto delle osservazioni sollevate con grande responsabilità e volte ad affermare un'idea di welfare come motore di promozione della salute, di riduzione della povertà e del disagio sociale e in grado di costituire un volano dello sviluppo e della crescita economica, come è per il Libro Bianco europeo a cui il Libro verde si ispira.