

DIRITTO ALLA SALUTE, SPENDING REVIEW, UNIVERSALISMO

TIZIANO VECCHIATO
DIRETTORE FONDAZIONE ZANCAN, PADOVA

In questi ultimi mesi il provvedimento sulla revisione della spesa è stato oggetto di attenzione per gli importanti risvolti in tema di politiche sociali. Cerchiamo di capirne meglio i contenuti e le scelte con Tiziano Vecchiato direttore della Fondazione Zancan che insieme ad altri organismi ha promosso un importante momento di riflessione insieme ad un appello (vedi box). A cura di Fabio Ragaini

Lo scorso 6 luglio Fondazione Zancan, Gruppo Abele, Sos sanità hanno promosso un incontro di approfondimento su "Diritto alla salute, Spending review, universalismo". L'incontro si è svolto proprio all'indomani dell'approvazione del provvedimento sulla cosiddetta spending review. Quali le considerazioni a provvedimento approvato? Quali gli aspetti maggiormente problematici o meglio negativi?

Le scelte successive per ora vanno nella direzione della razionalizzazione e della riduzione della spesa e non in favore dello sviluppo. La razionalizzazione senza sviluppo serve per fare cassa ma non per affrontare i problemi. Non è un segreto, visto che tutti ne sono consapevoli, ma non si ha abbastanza coraggio per intervenire dove ci sono potenziali di rendimento. Le imprese per superare la crisi, nei limiti del possibile, innovano processi, prodotti, strategie... I servizi alle persone (sociali, sanitari, educativi) non sono diversi. La Costituzione ne ha fatto strategia per costruire cittadini e cittadinanza, con forme partecipative, promuovendo le responsabilità necessarie per il bene comune. Non li ha pensati come mera assistenza e beneficenza pubblica, per far prevalere i diritti senza doveri e con diritti soltanto amministrati, senza chiedere di non usarli senza bisogno.

La revisione della spesa va (andrebbe) associata ad un "redde rationem", una "resa dei conti", quelli a perdere, per capire come nel welfare le responsabilità vengono sottratte ai possibili investimenti di solidarietà e sviluppo sociale. Anche i servizi alle persone possono e devono contribuire al superamento della crisi e al rinnovamento sociale. Ma non possono farlo se gli viene sottratta linfa vitale e necessaria, se vengono deprivati, portati fuori dalla possibilità di garantire livelli essenziali di assi-

stenza. Non è da oggi che gli sprechi e le inefficienze sono affrontati, ma solo "per processi" (soprattutto in sanità) e non nelle contraddizioni più profonde, di sistema di welfare, che è "redistributivo" e non anche "rigenerativo" di risorse. È l'eredità del Novecento, che dobbiamo rimettere in discussione, non per togliere, ma per dare di più.

Uno dei punti del provvedimento riguarda la riduzione dei posti letto con il passaggio dal 4 al 3,7 per mille. Nel giro di pochi anni c'è stata una diminuzione complessiva di posti ospedalieri di quasi 1,5 posti per mille abitanti ed anche la funzione di post acuzie è diminuita dello 0,3 per mille. A fronte di questa riduzione non c'è stato alcun investimento in termini di dotazione extraospedaliera e ancora meno sulle cure domiciliari attraverso la fissazione di standard minimi di offerta. Quali le tue considerazioni in proposito?

È un esempio di quello che ho appena detto. La riduzione dei posti letto inappropriati va fatta. Nessuno potrebbe sostenere il contrario, ma se, togliendo, si sostituiscono risposte efficaci, appropriate, a costo/efficacia migliore di quelle eliminate. Cosa si offre oggi a chi dopo un ricovero continua ad essere malato, traumatizzato, inabile, con ridotta speranza di vita, con polipatologie croniche? La risposta è "condizionata" e affidata alla speranza: cure domiciliari, assistenza domiciliare, terapie non residenziali, sostegno ai familiari... Ma tutto questo non avviene o è soltanto dichiarato. Non bastano innovazioni di linguaggio, servono soluzioni autentiche. Il saldo resta drammaticamente negativo, visto che a ogni posto letto tagliato non corrispondono maggiori "posti a domicilio" e maggiori "posti territoriali".

La sottrazione di risposta si accompagna

alla sottrazione del diritto a cure necessarie. L'onere economico ed esistenziale viene scaricato sulle famiglie, quando ci sono, e sulle persone. Le nuove capacità di curare e prendersi cura, abbinate alle tecnologie trasportabili, consentono oggi di affrontare bisogni molto gravi a casa, a indici di costo/efficacia molto più convenienti per tutti. Abbiamo fatto sperimentazioni in diverse regioni, con persone gravemente non autosufficienti e con i loro operatori: l'efficacia confrontata con l'offerta residenziale (ospedaliera e di altra natura) è risultata vantaggiosa, come pure i costi, al punto da poter dire che ad ogni letto eliminato si potrebbero creare molti più "posti domiciliari" visto che i costi, in certi casi e a parità di esito, si sono rivelati anche 10 volte inferiori all'assistenza di analogo e spesso inferiore qualità erogata in modo tradizionale, anche grazie all'apporto fondamentale dei familiari.

Lo Spending review non ha potuto riguardare invece i servizi sociali perché ... non c'era più nulla da tagliare considerato l'azzeramento del fondo sulle politiche sociali

La cultura tradizionale ragiona in termini di "assistenza sociale". È figlia della più classica "assistenza e beneficenza pubblica". I "servizi sociali" non sono nella mappa mentale della politica. Praticamente è come se non esistessero, se non per alcune eccezioni riguardanti la prima infanzia o alcune risposte sociosanitarie, che tuttora trovano grandi difficoltà ad affermarsi (si pensi soltanto al consultorio familiare). Il resto dei servizi sociali

è accoglienza residenziale (per bambini, persone con disabilità, anziani). È governata con rette da erogare ai gestori, a cura dei beneficiari o a dei comuni, se i beneficiari sono poveri o minorenni. Il resto (è un resto che somma il 90% degli oltre 50 miliardi della spesa assistenziale) sono trasferimenti economici. C'è poco di nuovo welfare e di innovazione in questa situazione.

La nuova cultura dei servizi sociali (alle persone e alle famiglie), come vorrebbe la Costituzione, non è ancora decollata. Ci sono interessi troppo forti, che spingono a mantenere le cose come stanno, soprattutto tenendo in essere il potente sistema dei trasferimenti economici, che scorre "tecnicamente fuori controllo" degli erogatori, visto che ognuno controlla "amministrativamente" la propria parte, ma non vede l'insieme di quello che ricevono i beneficiari. Il principale risultato politico è che non viene intaccato il sistema di consenso. Il risultato tecnico è che chi ha bisogno può ottenere di più di del necessario, utilizzando le regole a disposizione.

Il maggiore rendimento dei servizi è fuori discussione e chiunque sarebbe disposto ad ammetterlo, ma in via di principio, anche perché le analisi della Banca d'Italia, dell'OCSE, di centri di ricerca e della Fondazione Zancan non permettono di sostenere il contrario. Ma si "continua a fare come sempre", protetti da un sistema di norme immobile e a cui si chiedono altre "provvidenze". L'ultima proposta di reddito garantito aggiungeva oltre due miliardi alla spesa corrente. I comuni sono un punto politico rilevante, visto che le

A chi serve la deregolamentazione?

E così sarà necessario impedire che la produzione fugga, allo stesso modo bisognerà impedire che i piccoli produttori vengano spazzati via dall'invasione delle imprese globali. I pastori sardi sono sul lastrico per la concorrenza del latte tedesco, come l'industria del mobile del Nord Est è in crisi per l'arrivo di Ikea. Bisognerà ben trovare delle vie fiscali e legislative per porre fine a questo assedio. E se i sostenitori del capitalismo selvaggio si stracceranno di nuovo le vesti gridando che questo è bieco protezionismo, pazienza. Ormai la storiella della deregolamentazione come sinonimo di libertà non la beve più nessuno. In un mondo di diseguali l'assenza di regole non è libertà per ognuno di fare ciò che vuole, ma solo libertà per il più forte di spadroneggiare indisturbato. Per questo la deregolamentazione è fortemente voluta dalle multinazionali. Ma noi che crediamo nell'economia sociale, di regole ne vogliamo eccome. In tutti gli ambiti: dalla proprietà aziendale alle dimensioni d'impresa, dai rapporti di lavoro all'approvvigionamento di materie prime, dal rapporto con i fornitori agli sbocchi di mercato. Con un solo obiettivo: le persone nel rispetto dell'ambiente.

Francesco Gesualdi, in, *Facciamo da soli*, Altreconomia, 2012

gestioni mono comunali dell'assistenza consentono ai politici locali e regionali di poter dire "ti ho dato questo aiuto". Sono modi per alimentare gestioni privatizzate di "fondi pubblici", a fini di consenso elettorale. Anche recentemente l'attenzione delle Regioni si è concentrata sul fondo delle politiche sociali, che è una piccola percentuale del valore complessivo della spesa per assistenza sociale. Nei momenti più fortunati è arrivato ad rappresentare circa 1/50 del totale della spesa complessiva, quindi poco per poter pensare di utilizzarlo per scelte strutturali e poco per poter sostenere che il suo taglio pregiudica il nostro sistema di assistenza sociale. I potenziali di miglioramento ci sono, per investimento e non per ulteriore assistenza. È un passaggio difficile, che per ora non viene considerato, anche perché non è ritenuto alla portata delle politiche, soprattutto in tempi di crisi.

Tu in più occasioni hai posto l'attenzione sulla sproporzione esistente tra trasferimenti monetari e trasferimenti per servizi. Puoi sintetizzare il quadro della situazione. Come riuscire a cambiare questa situazione?

La situazione, come ho detto prima, è statica, visto che, malgrado la riforma dei servizi e degli interventi sociali del 2000 e le norme regionali, non sono cambiate le regole del gioco: tanti trasferimenti e pochi servizi. Ma se le risorse vengono soltanto trasferite, senza farle rendere - in termini di valore aggiunto e di esito - il saldo è negativo. Il totale della raccolta fiscale destinato all'assistenza sociale, al netto dei costi amministrativi è di segno negativo, perché gran parte dell'assistenza sociale non è diventata sistema di interventi e servizi sociali ma è ancora strutturalmente redistribuzione di reddito. In questo modo è difficile guadagnare in termini di inclusione, uscita dalla povertà, coesione, sviluppo sociale. Chi ha gravi bisogni resta solo (senza i Lea servizi che dovremmo garantirgli) e chi, al contrario, sa ottenere porta a casa più del necessario. È una situazione che incoraggia le tentazioni di tagliare, anche perché la verifica costi/benefici sarebbe perdente. Non sarebbe infatti difficile utilizzare strumentalmente le attuali contraddizioni strutturali per ridurre ancora le risorse destinate ai servizi alle persone. Al mercato non dispiacerebbe e nemmeno al sistema delle assicurazioni private.

Concludiamo con una tua valutazione sull'operato in tema di politiche sociali del gover-

no Monti

Molti ne parlano bene. Si tratta di capire perché e se non si sia creato un effetto group think, cioè di adesione acritica ad un certo modo di pensare perché sembra più conveniente. I critici sono quelli che hanno perso il potere che avevano, al governo e all'opposizione. Già questo ci dice quanto siano disinterezzati. Il giudizio positivo va sul "forse scampato pericolo". La finanza pubblica era sull'orlo del baratro. Le vicende di Grecia e Spagna ci aiutano a capire più da vicino le possibili conseguenze. Ma per adottare la terapia d'urgenza che conosciamo Monti è stato costretto a dubitare di alcuni suoi "credo" di una vita, subendo la sistematica guerriglia di poteri economici protetti da norme troppo liberali. Sono così liberali da poter mettere in ginocchio "in modo legittimo" interi paesi: impoverendo oltre misura i più poveri e rendendo meno ricchi i benestanti. Scelto dal Capo dello stato ha dovuto riusare in fretta, e in modo sbrigativo, ricette che aveva praticato in Europa, per contrastare speculazioni ingiustificate in materia di concorrenza, con Romano Prodi.

Lo ha certamente aiutato il fatto di conoscere le "controparti" di quel mercato a cui il bene comune non interessa. Non gli hanno fatto sconti, anzi hanno approfittato della sua e nostra debolezza in tutti i modi. È un'esperienza che sta aiutando a riflettere sul fatto che la cultura liberale ha liberato gli individui (quando erano oppressi dai poteri assoluti e poco democratici) ma oggi le parti si sono invertite. Sono i diritti economici, interpretati in modo egoistico e opportunistico, a poter mettere alle corde intere economie e democrazie. Giovanni Paolo II ci aveva indicato questo pericolo nelle sue encicliche sociali. Lo stiamo sperimentando. La fragile difesa dei diritti della cultura socialista non ha saputo fare di più e di meglio, visto che i doveri sono stati messi in un angolo da entrambe le culture, accettando e legittimando giuridicamente pratiche sociali individualistiche.

Monti con il suo governo ha difeso per quanto possibile il debito pubblico dagli attacchi speculativi, ha emanato provvedimenti per metterlo al sicuro, intervenendo nella previdenza e nel lavoro. Per l'assistenza sociale e sanitaria non ha pensato a scelte di investimento, che potrebbero essere fatte, soprattutto adesso. Si è detto che sono a vantaggio delle nuove generazioni. Se sarà così, avremo ricreato condizioni per reinventare la demo-

crazia, visto che è proprio il suo degrado che ci ha portato sull'orlo del baratro. È stata poco responsabile delle proprie scelte, basate sul consenso ad ogni costo, finanziandole con debito pubblico e spostando gli oneri sulle generazioni successive, cioè su di noi e i nostri figli. Se l'azione del governo Monti contribuirà ad una rottura con il passato, renderà possibi-

le un futuro migliore, preparando condizioni per una ripartenza. Se questa ripartenza sarà non solo per l'economia ma anche per una democrazia rigenerata nei valori e nelle persone, dovremo essergli grati, malgrado i "fuori misura" a cui non ha potuto/saputo sottrarsi.



Il testo dell'appello

1. La spesa pubblica per il welfare è un investimento per accrescere il benessere, la coesione sociale, l'occupazione, lo stesso PIL, indispensabile in tempo di crisi e necessario per la ripresa economica.
2. Le risorse pubbliche provengono dalle imposte pagate dalla collettività: devono essere usate con rigore per assicurare servizi di qualità, così si difende l'universalismo. E chi evade ruba due volte: quando non paga le tasse e quando usa i servizi pagati dagli altri.
3. La spending review deve, e può, servire a garantire il diritto alla salute e all'assistenza socio sanitaria, con un'opera continua di riqualificazione della spesa pubblica, per rendere sempre più appropriata l'offerta del welfare, avvicinandola ai bisogni dei cittadini.
4. Per questo occorre sostenere i servizi e le prestazioni che, misurati i risultati, dimostrino effetti migliori (per la salute, le cure, l'inclusione sociale...).
5. Le manovre finanziarie degli ultimi anni, e il decreto appena approvato dal Governo, non attuano una "buona" spending review: bensì impongono tagli lineari al finanziamento della sanità (e le precedenti manovre anche nuovi ticket), esponendo a gravi rischi il diritto costituzionale alla salute e all'assistenza e il modello universale del nostro Servizio Sanitario Nazionale (e se la sanità è in crisi l'assistenza sociale rischia addirittura di scomparire, anche a causa delle crescenti difficoltà dei comuni nel garantirla).
6. L'allarme sulla crescita della spesa sanitaria è infondato, come segnala anche l'ultimo rapporto della Corte dei Conti. E, nei confronti internazionali, l'Italia associa minore spesa a migliori servizi. Eppure ci sono ancora margini per "migliorare": recuperando efficienza ed efficacia, contrastando sprechi e illegalità. Ma è assolutamente indispensabile distinguere tra operazioni a "breve termine" e altre che necessitano di tempi più lunghi per ottenere risultati duraturi; e selezionare gli interventi, tenendo conto delle diverse condizioni e dei diversi comportamenti tra le regioni. Altrimenti il tutto si riduce a operazioni per fare cassa.
7. L'esperienza di alcune regioni dimostra che il vero risanamento non si ottiene con tagli indiscriminati, ma con una coraggiosa riorganizzazione dei servizi socio sanitari: il ridimensionamento e la riqualificazione della rete ospedaliera, il potenziamento dei servizi distrettuali (assistenza domiciliare e cure primarie), regole serie per gli accreditamenti dei privati, l'integrazione fra sociale e sanitario, servizi e non voucher.
8. Il momento è difficilissimo: vogliamo contribuire al risanamento e alla ripresa per fare uscire l'Italia dalla grave crisi in cui si trova ormai da troppo tempo. E se l'emergenza in cui ci troviamo impone scelte difficili, queste non possono e non devono compromettere il modello universale del nostro Servizio Sanitario Nazionale, impedire ancora l'esistenza dei livelli essenziali per l'assistenza sociale (non autosufficienza, minori, povertà ...) e colpire ancora una volta le persone più deboli.
9. La discussione parlamentare sul decreto appena approvato va accompagnata da una grande "mobilitazione" sociale e dalla partecipazione democratica: per fare scelte decisive per il nostro futuro.
10. Per questo chiediamo al Governo (con un ruolo forte del Ministero della Salute), alla Conferenza delle Regioni, all' ANCI e al Parlamento di aprire subito un confronto vero con le Associazioni e i vari soggetti impegnati nel welfare socio-sanitario, e con il Sindacato: abbiamo proposte da fare per scongiurare la logica dei tagli lineari, e assumere precisi impegni per contribuire alla riqualificazione del Servizio Socio Sanitario pubblico e universale, a garanzia dei diritti di cittadinanza sanciti dalla nostra Costituzione.