

Publicato in "Il sole sanità"

Non autosufficienza. Iniziamo un dibattito

Cristiano Gori, Istituto per la ricerca sociale, Milano

Il Governo Prodi ha presentato il proprio disegno di legge delega sulla riforma dell'assistenza alle persone non autosufficienti in Italia. L'elaborazione di un organico progetto in materia da parte dell'Esecutivo nazionale costituisce un traguardo rilevante, atteso da un decennio e non raggiunto nella precedente legislatura. Nelle prossime settimane inizierà il percorso che vedrà il Parlamento discutere la legge delega, modificarla dove ritiene opportuno ed approvarne la versione definitiva. Il Governo si auspica il via libera parlamentare entro la primavera ma diversi osservatori prevedono tempi più lunghi. Una volta approvata la delega l'Esecutivo avrà nove mesi per emanare i successivi decreti delegati - cioè la riforma vera e propria - in coerenza con gli obiettivi lì indicati.

Il testo è responsabilità dei Ministeri di Salute, Famiglia e Solidarietà Sociale, e la stesura è stata coordinata dai tecnici appartenenti a quest'ultimo Dicastero. Presenta aspetti positivi e criticità: l'auspicio è che nei prossimi mesi abbia luogo - in Parlamento e in ogni altra sede possibile - una discussione pubblica capace di valorizzarne i primi e migliorare le seconde. Si propongono qui alcuni interrogativi che sarebbe utile affrontare.

Come discutere la legge delega? Non è facile esaminare la delega poiché il Governo ha presentato un testo ampio e complesso senza accompagnarlo con alcun documento esplicativo. Manca un documento che illustri il significato operativo delle indicazioni lì contenute, spieghi come si potrebbero concretizzare nelle Regioni e nei Comuni italiani, discuta i percorsi attuativi, presenti ipotesi sulle dimensioni dell'utenza coinvolta e sulle risorse economiche necessarie. Elaborati di questa natura sono da tempo preparati in occasione di riforme negli altri Paesi europei - i cosiddetti *White Paper*, libri bianchi; la recente riforma spagnola ad esempio è stata preceduta da un dettagliato *Libro Blanco de la Dependencia* - e sempre più anche nelle Regioni italiane. L'assenza di un simile documento rischierebbe nei prossimi mesi di lasciare spazio ad interpretazioni del testo di ogni tipo e ad un dibattito lontano dalla realtà. Sembra, dunque, ragionevole chiedere al Governo di presentare in tempi brevi un siffatto documento - il proprio "Libro Bianco per la riforma" - che costituisca la base concreta su cui avviare il confronto pubblico.

Quanti obiettivi può contenere una riforma nazionale? Il testo della delega è troppo ampio e contiene un numero eccessivo di obiettivi. Si rischia di ripetere la negativa abitudine del legislatore italiano di stilare norme con un gran numero di obiettivi - tutti molto ambiziosi - destinati a rimanere perlopiù inapplicati. Un numero così elevato di obiettivi è in realtà un modo di non scegliere: se una norma contiene innumerevoli finalità significa che mancano le priorità, che non si è deciso su cosa puntare veramente. L'unica indicazione netta sinora fornita riguarda non cosa fare bensì cosa non fare (la riforma dell'accompagnamento, si veda oltre). Nei prossimi mesi bisognerebbe capire quali sono i pochi obiettivi chiave che lo Stato dovrebbe perseguire per sviluppare un sistema la cui responsabilità è in gran parte di Regioni e Comuni. Una volta definiti tali obiettivi bisognerebbe concentrare gli sforzi sui meccanismi attuativi, sfida cruciale di una riforma nazionale.

A cosa serve ridefinire le modalità di accertamento e valutazione? S'intende svolgere un ampio percorso di revisione delle modalità di accertamento e di valutazione della condizione di non autosufficienza. Si vuole definire la condizione della non autosufficienza, articolarla in diversi livelli di gravità e accertarla attraverso strumenti di valutazione multidimensionale uniformi su tutto il territorio nazionale. Si tratterebbe di un lavoro lungo e complesso, di cui non si possono prevedere le ricadute sulle realtà. Prima di iniziarlo sembra importante chiarire le azioni da svolgere, la loro fattibilità e le ragioni di tale lavoro.

Il Progetto Mattoni - svolto per il Nuovo Sistema Informativo Sanitario - ha sostenuto che non pare realistico introdurre strumenti di valutazione della non autosufficienza uniformi in tutto il Paese (Mattone 12 e Mattone 13). La delega sembra avere un'idea diversa: è importante capire su quali argomenti si fonda.

In che modo il governo centrale può incrementare l'offerta di servizi? La definizione dei livelli essenziali sociali e socio-sanitari per i non autosufficienti prevista dalla delega contiene diversi aspetti interessanti ed intende – in maniera condivisibile – sviluppare l'offerta di servizi. La delega rimanda a: punti unici di accesso, presa in carico, elenchi di prestazioni da assicurare, standard quantitativi, standard qualitativi, ipotesi di connessione con i criteri locali di autorizzazione e accreditamento. I problemi riguardano l'eccesso di indicazioni e il ridotto impatto sulla rete dei servizi nel territorio che molte di queste avrebbero. La sfida dei prossimi mesi dovrebbe consistere nel comprendere quali siano le poche indicazioni fondamentali su cui puntare per promuovere i servizi ai non autosufficienti. Bisogna mettere a fuoco, detto altrimenti, le leve più appropriate che un governo nazionale può muovere al fine di ampliare l'offerta di servizi nel Paese e di garantirne una presenza minima anche nelle aree più deboli.

Cosa è giusto per l'Isee? Il testo prevede che una volta a regime la riforma nella determinazione dell'Isee si consideri la condizione economica della sola persona assistita mentre nella fase di transizione - per le prestazioni residenziali rivolte a persone in condizioni di non autosufficienza non grave - si possano considerare anche il coniuge e i parenti in linea retta di primo grado. Non sfuggono le implicazioni che avrebbe una scelta definitiva a favore di un Isee individuale per gli utenti, i familiari, i comuni e gli utenti potenziali. Nella situazione indefinita dovuta alla mancata emanazione del Decreto Attuativo del D.lgs. 130/2000 per i non autosufficienti il dibattito sull'Isee si è recentemente basato sugli scontri in punta di diritto in merito all'interpretazione della normativa e sugli esiti dei ricorsi presentati. E' mancata una discussione pubblica, pacata e approfondita, sul significato delle diverse scelte possibili, le loro ragioni e le loro implicazioni, anche distinguendo tra le diverse tipologie di utenti coinvolti. Ci si auspica che tale discussione abbia luogo nei prossimi mesi.

Si vuole migliorare l'indennità di accompagnamento? L'indicazione più forte sinora emersa riguarda l'intenzione di non riformare l'indennità di accompagnamento, misura che coniuga la grande diffusione all'incapacità di aiutare le persone più deboli. È, invece, ormai matura nel dibattito la consapevolezza sulla necessità di dedicare maggiori risorse all'accompagnamento e di migliorarne il profilo. E' necessario: a) elevarne gli importi iniziando da chi vive una non autosufficienza più grave, per rispondere al crescente legame tra tale condizione e l'impoverimento; b) rispondere alla diffusa domanda di informazioni e consulenza offrendo a chi la riceve l'indennità ed alla sua famiglia la possibilità di un vero e proprio percorso assistenziale (piano individualizzato e rivalutazione); c) collegarla alla rete dei servizi, prevedendo una presa in carico unitaria per accompagnamento, servizi socio-sanitari, servizi sociali, e sperimentando opportune modalità affinché una parte dell'indennità sia utilizzata in servizi alla persona.

Come avviare il percorso riformatore? Lo scorso anno il Governo ha introdotto il Fondo per le Non autosufficienze, il cui stanziamento per il 2008 è attualmente di 300 milioni (potrebbe arrivare a 400 con l'approvazione della Finanziaria). Non è noto come l'Esecutivo intenda impiegare il prossimo anno le risorse dedicate, un importo esiguo per compiere una riforma strutturale ma significativo per avviare un percorso di cambiamento. Il rischio è che ora tutta l'attenzione si concentri sulla discussione della riforma che verrà e che si trascuri la valorizzazione delle risorse già disponibili. Lo stanziamento per il 2008 dovrebbe essere utilizzato, invece, come passo iniziale nella costruzione della riforma. Si potrebbe definire un primo livello essenziale - ad esso la presa in carico, già prevista tra le priorità del Fondo per le Non autosufficienze 2007 - e attivare il relativo monitoraggio. Si rafforzerebbe così la credibilità del più ampio progetto riformatore e si inizierebbe a sperimentarne i meccanismi (sistema di monitoraggio e collaborazione Stato-Regioni).

L'articolo si è concentrato sui temi che si ritiene necessitino di maggiore riflessione. Non è stato possibile - per esigenze di spazio - approfondire alcuni aspetti particolarmente convincenti della delega. Tra questi si vogliono solo richiamare il sistema di monitoraggio, il

supporto previsto per le Regioni deboli, la previsione di sanzioni per quelle inadempienti e l'attenzione alla gradualità nell'introduzione della riforma.

Secondo alcuni non vale la pena dedicare particolare attenzione alla delega poiché la precaria stabilità del Governo rende improbabile che questa riesca a completare il proprio percorso. La necessità di una riforma nazionale per la non autosufficienza, però, gode oggi di un sostegno *bipartisan*: ci si può attendere che la delega prosegua il suo cammino pure con un nuovo Esecutivo. Anche se così non fosse, comunque, è importante cogliere l'occasione della delega per discutere a fondo di quale riforma nazionale ha bisogno il nostro Paese. Negli anni scorsi sono state poste sulla riforma grandi aspettative ma l'approfondimento del suo effettivo profilo – gli obiettivi da definire e le modalità per raggiungerli – si trova ancora ad uno stadio iniziale. A ben vedere, infatti, è innanzitutto una domanda in cerca di risposta: di quale riforma nazionale hanno bisogno le persone non autosufficienti in Italia?