

Editoriale Com'è potuto avvenire e cosa potrà diventare?

Com'è potuto avvenire?

Gli anni Novanta del Novecento sono stati animati dalla domanda «Come configurare i servizi sociali e sanitari nel nostro Paese?». La sintesi è nelle due leggi che li hanno conclusi: la riforma Bindi (Dlgs n. 229/1999) e la riforma Turco (L. 328/2000). La prima ha separato le titolarità istituzionali e le soluzioni gestionali. Le regioni, responsabili della tutela della salute, sono state chiamate a dare soluzioni gestionali alla propria titolarità costituzionale nel tutelare la salute, affidando la gestione dei servizi alle aziende sanitarie, che sono diventate enti strumentali nel garantire i livelli essenziali di assistenza sanitaria. Nella stessa legge sono state disciplinate anche le modalità di integrazione sociosanitaria, con composizioni sinergiche dei fattori produttivi sanitari e sociali, delineati nell'articolo tre *septies* del Dlgs n. 229/1999.

La L. n. 328/2000 ha fatto altrettanto, indicando modalità per realizzare il difficile passaggio al sistema integrato di interventi e servizi sociali. Il grande ostacolo era ed è la quantità di enti erogatori di assistenza sociale, circa 8000 comuni, con tante prestazioni economiche e pochi servizi. I trasferimenti economici sono ad alto rischio di assistenzialismo, prestazionismo, cronicità assistenziale, con benefici destinati anche a chi non ne ha bisogno. Era quindi oltremodo difficile immaginare un vero passaggio ad un sistema di servizi capaci di aiutare ad aiutarsi, valorizzando le capacità delle persone, incoraggiando la sussidiarietà nelle comunità locali, riconoscendo dignità e capacità ad ogni persona. Serviva un cambio di paradigma fondato sul bilanciamento tra diritti e doveri e promuovendo il diritto di avere doveri.

Una volta approvate le due riforme, è prevalso, in sanità, l'impegno di aziendalizzazione delle risposte e, nel sociale, l'impegno di esternalizzazione di alcuni servizi al terzo settore, in una più generale confusione tra prestazioni e soluzioni. La legge n. 328/2000 prevedeva la gestione dei servizi sociali basata sugli ambiti territoriali sociali che, solo adesso, dopo oltre vent'anni è stata resa cogente dalla legge di bilancio n. 234/2021. Nel sociale molto impegno è stato dedicato al lavoro per progetti, immaginando che potesse bastare per garantire equità di

risposte nei territori. Ma non è stato così, anzi le disuguaglianze sono aumentate perché i finanziamenti progettuali hanno premiato i più intraprendenti, penalizzando le regioni più povere, che avevano maggiore bisogno di riequilibrare e rafforzare le insufficienti capacità territoriali. Il risultato si è rivelato paradossale: crescita delle disuguaglianze tra chi ha saputo e non ha saputo intercettare i fondi a disposizione. Nel sociale la progressiva esternalizzazione delle risposte dal pubblico al privato ha fatto emergere anche la necessità di una doppia integrazione: quella sociosanitaria e, all'interno del sociale, quella tra pubblico e privato no profit. Senza queste due integrazioni i livelli essenziali di assistenza sociale e sociosanitaria sono rimasti dichiarati nei piani di zona ma non realizzati.

Lo sfondo culturale è cioè apparso positivo, caratterizzato dall'impegno partecipativo, sussidiario, comunitario ma, di fatto, poco capace di passare dall'agire progettuale all'agire che consolida i risultati nelle gestioni correnti finalizzate alla effettiva garanzia dei Leps (livelli essenziali delle prestazioni sociali) in condizioni di equità territoriale. Oggi prendiamo atto di queste difficoltà, caratterizzate dall'insufficiente capacità delle regioni e dei comuni di ridurre le disuguaglianze nell'accesso e garantire risposte appropriate e universalistiche a chi ne ha bisogno e diritto.

Nel dibattito attuale l'incapacità sanitaria è attribuita all'inadeguato finanziamento. Ma non si può dire lo stesso per l'assistenza sociale, che dal 2012 al 2022 ha potuto incrementare la spesa assistenziale dai 51 miliardi di euro del 2012 a quasi 83 miliardi di euro del 2022, cioè un incremento mai avvenuto in precedenza. È cresciuta la spesa per trasferimenti (circa 90%) e non per servizi (circa 10%), cioè l'incapacità di garantire aiuti efficaci ai bisogni sociali delle persone e delle famiglie in difficoltà. È mancato e manca, in sostanza, il doppio risultato atteso da decenni: a) incrementare l'occupazione di welfare necessaria per offrire servizi domiciliari e intermedi personalizzati ad alta capacità di costo/efficacia; b) moltiplicare il valore economico, messo a disposizione dalla solidarietà fiscale, incoraggiando e incentivando il concorso al risultato degli aiutati e, nel contempo, riducendo la passività assistenziale.

Sono gli stessi i beneficiari degli aiuti assistenziali a denunciare l'inefficienza di quello che ricevono. Chiedono più servizi e meno soldi, più aiuto ad aiutarsi, rispetto e valorizzazione delle loro capacità. Lo testimoniano i risultati di ricerche che li hanno ascoltati, in particolare i genitori poveri con figli, che vivono quotidianamente grandi difficoltà nel garantire speranza e futuro alla loro crescita. Sono compiti primari dei servizi «con le persone», valorizzando gli aiuti realizzati in concorso al risultato, perché aiutano e includono di più.

Cosa potrà diventare?

Le difficoltà che stiamo vivendo mettono a nudo i non risultati di una stagione politica che ha promesso molto e dato poco, soprattutto sussidi intesi come medicina per affrontare e risolvere le difficoltà esistenziali. È stato inevitabile che una parte degli aiuti erogati in questo modo abbiano assunto i caratteri tipici del voto di scambio, cioè vantaggi di breve periodo ma costi posticipati nel lungo periodo, a carico delle nuove generazioni.

Serve coraggio e onestà nel rileggere questi percorsi, per risanarli e ripensare i fondamentali del nostro welfare, evitando di scaricare sulle future generazioni costi ingiustificati e impossibili da onorare. Non è scontato che la crisi che stiamo vivendo evolva in un'inevitabile recessione di welfare, rinunciando ai traguardi costituzionali. Prima di accettare questo destino è necessario capire se le criticità che stiamo vivendo siano attribuibili all'eccessiva fiducia dei costituenti o, invece, siano attribuibili alle insufficienti capacità e responsabilità delle politiche successive, che non hanno saputo interpretare e realizzare il contratto costituzionale.

Nel 2015 la Fondazione Zancan aveva prefigurato questa deriva nel rapporto sulla lotta alla povertà «Cittadinanza generativa», ipotizzando di promuovere una «costituente di welfare», non per cambiare la Costituzione, ma per reinterpretarla nella realtà attuale, contrastando i progressivi razionamenti che penalizzano soprattutto i più deboli. Era una proposta finalizzata a valorizzare tutte le capacità a disposizione, ricostituirlle, incoraggiando l'incontro tra diritti e doveri. Era difficile immaginarla dopo che avevano vinto i diritti senza doveri, ma c'era un'alternativa? L'unica credibile era ed è rivendicare il diritto di avere doveri e reinterpretarli, con nuovi modi di essere società, esplorando oltre i diritti individuali, verificando se e cosa potevano mettere a disposizione i diritti e doveri sociali, descritti nell'art. 4 c. 2 della Costituzione «Ogni cittadino ha il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società».

Significa nessuno escluso, tutti, anche gli aiutati possono condividere questa sfida, valorizzando la dignità e le capacità di ogni persona. Lo sa chi ha messo alla prova i potenziali dei «diritti a corrispettivo sociale», i diritti intesi come «quello che ricevo non è solo per me ma è a dividendo sociale, per me e per gli altri». Chi agisce così nel welfare trasforma i proventi della solidarietà fiscale da costo a investimento. È un traguardo possibile, componendo l'universalismo dei diritti con l'universalismo dei doveri, come avevano immaginato i costituenti.

Ma quando si sale una montagna i primi passi sono faticosi. Avviene altrettanto per chi immagina nuove soluzioni di welfare, quando tutto appare una «grande opera sociale», forse impossibile da realizzare con le volontà attuali. La tentazione è affidarla alle generazioni successive. Chi sta cercando nei laboratori di innovazione sociale sostiene che la fatica va commisurata alla dimensione dei problemi, perché quello che viene collaudato nel piccolo può essere scalabile su più grandi dimensioni, con soluzioni generative, moltiplicative di valore umano, sociale ed economico. Lo abbiamo imparato nei 60 anni di attività della Fondazione Emanuela Zancan.

Tiziano Vecchiato