

Convegno
RACCONTIAMOCI
sabato 28 marzo 2009

Associazione La Nostra Famiglia, Bosisio P.

Evoluzione delle politiche sociali

Prof.ssa Geneviève Ninnin Dell'Acqua

1. Premessa

Disporre di tre quarti d'ora per parlare in un convegno è un privilegio che mi piace considerare come riservato all'unico docente esterno a La Nostra Famiglia ad aver vissuto senza soluzione di continuità l'integralità del percorso trentennale della sede di formazione di Bosisio Parini; tuttavia, dover trattare dell'evoluzione delle politiche sociali e dell'organizzazione dei servizi alla persona dello stesso periodo è una scommessa che obbliga a fare delle scelte radicali.

Pertanto,

- la mia prima scelta è stata di attenermi alla sostanza, ai contenuti delle politiche sociali e a non affrontare –se non in modo del tutto marginale- il tema dell'organizzazione dei servizi che probabilmente verrà toccato da altri interventi e in particolare dalla tavola rotonda sul ruolo e la formazione degli operatori.
- La seconda scelta è stata di dividere il trentennio in tre tappe all'interno delle quali selezionare qualche particolare elemento dell'evoluzione politico normativa, che consentisse di evocare qualche significativo momento della nostra comune esperienza soprattutto se costituisce ancora oggi un tema da approfondire o un nodo da sciogliere.
- Se ci sarà il tempo sufficiente, cercherò poi di fare un collegamento più stretto con la situazione attuale, il che mi condurrà ad accennare al tema che, oggi, mi pare prevalente per il futuro delle politiche sociali vale a dire il nuovo modello di governance proposto -in particolare anche se non esclusivamente- dalla più recente normativa specifica della Regione Lombardia.

2. Le tappe principali

Per quanto riguarda le tappe principali di questo trentennale, dicevo che ho suddiviso il tempo in tre parti:

- dal 1977, data d'inizio della formazione degli operatori sociali in Bosisio, fino al 1990, anno di emanazione della legge 142 sull'ordinamento degli enti locali.

- dal 1991 al 2000, anno di emanazione della legge 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".
- dalla riforma del Titolo V della Costituzione -dicembre 2001- ad ieri

dal 1977 al 1990

Quando sono arrivata in questa sede nell'ottobre del 1977, si era ancora ai primi passi dell'intervento normativo delle regioni a statuto ordinario – tra cui la Lombardia- nell'ambito delle politiche dei servizi alla persona.

Il riferimento politico normativo rilevante era allora costituito:

- dal recentissimo d.p.r. 616 (4 agosto 1977), con il quale si era trasferito alle regioni una serie di competenze amministrative nelle materie relative ai servizi alla persona: la sanità, la sicurezza sociale, l'assistenza scolastica, la formazione professionale.
- Esso fu seguito a breve dalla legge 833 istitutiva del servizio sanitario nazionale (se si può dire che un anno e mezzo –agosto 1977/ 23 dicembre 1978 sia un tempo breve, ma siamo oramai abituati a tempi lunghissimi di approvazione delle norme).

C'era tuttavia da prendere anche in considerazione alcuni precedenti atti legislativi, sia nazionali che regionali, che cominciavano a dare maggiore sostanza di contenuto alle politiche sociali.

Ovviamente, non è mia intenzione tornare qui sui particolari di questi testi; mi sembra più adatto a questa giornata di memoria di una storia comune, ricordare alcuni degli aspetti che furono occasione di animate discussioni in classe.

- ... più adatto, innanzitutto, perché queste discussioni hanno messo chiaramente in luce un problema tuttora presente nelle politiche in generale ma, in particolare, nelle politiche dei servizi alla persona: **la necessità di verificare se disponiamo di un linguaggio comune, univoco, privo di ambiguità interpretativa.** Perché, se siamo chiamati tutti ad operare per il miglioramento del benessere della persona e della comunità, è indispensabile che -quando utilizziamo una parola, quando affermiamo un concetto- diciamo tutti la stessa cosa. Vi ricordate, l'abbiamo detto spesso: *È nella misura in cui le parole sono portatrici di significato che esse sono pure portatrici di azioni.* E se il significato non è condiviso, chiaro, difficilmente le azioni della concretezza quotidiana potranno esserlo.
- Ebbene, ricordo in particolare discussioni epiche
 - sul concetto di "beneficenza pubblica", ¹ (con la relativa drastica affermazione "non siamo la San Vincenzo, non siamo qui per imparare a fare l'elemosina")
 - sulla differenza di significato tra "trasferimento", "attribuzione" e "delega di funzioni", ²

¹ Dall'articolo 117 della Costituzione, versione originaria

² Dall'articolo 1 della legge 382-1975

- o tra "decentramento" e "autonomia",³
- o nonché sull'espressione "prodotto del concepimento" tratta dalla legge 405 (27 luglio 1975) istitutiva dei consultori familiari.⁴

Se pensate che oggi le cose sono molto diverse, vi ricorderò che discutiamo animatamente – e a volte dedichiamo anche tanto tempo, troppo tempo, a litigare - sui concetti di:

- o "livelli essenziali di assistenza", di "segretariato sociale" o di "accreditamento";
- o sulla differenza tra "integrazione" (che si tratti di integrazione sociosanitaria, di integrazione nella scuola del bambino con disabilità o dell'immigrato non cambia sostanzialmente i parametri del problema) e "assimilazione";
- o o ancora sulla differenza tra "diritti dell'uomo" e "diritti di cittadinanza",

il più delle volte senza arrivare a definirne chiaramente il significato e la portata concreta,

Allora, ci rendiamo conto che, a volte, darsi il tempo per pensare, fare silenzio e far cultura serve per trovare le energie per riflettere sul passato, far evolvere il presente e costruire un futuro migliore.

Un secondo ricordo di quei tempi -anche se non è esclusivamente collegato alle politiche sociali- sta nella difficoltà a liberarci dall'annoso e fastidiosissimo problema "pubblico Vs privato", (VS come "verso" o come "contro"?) problema assolutamente non ancora superato malgrado l'evoluzione del concetto di sussidiarietà e la facilità con la quale tutti parliamo della contemporanea esistenza di una sussidiarietà verticale e una orizzontale. Dove e come convergono i due assi della verticalità e dell'orizzontalità? A volte mi chiedo se non dovremmo fare lo sforzo di richiamare in memoria i nostri più o meno lontani studi di geometria?

A chiusura di questo primo periodo conviene ancora ricordare la legge 142 dell'8 giugno 1990, sull'ordinamento degli enti locali, ora abrogata e confluita nel D. Legs 267 del 2000 "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

Qui non si tratta più di chiarire il senso di una singola parola, bensì di capire appieno il significato profondo di un testo fondamentale; è stato fatto accenno alla presenza di Gianfranco Garancini tra i docenti che hanno lasciato un segno nel percorso formativo di Bosisio, ebbene mi è tornato in mente in questi giorni il dubbio da lui espresso vent'anni fa sulla nostra capacità di cogliere l'importanza dell'articolo 2 della legge 142 (ora articolo 3 del D.legs) la dove recita "le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome".

La domanda d'obbligo è evidente:

- ✓ che differenza c'è tra *comunità locale* e *comune*

³ Dall'articolo 5 della Costituzione

⁴ Dall'articolo 1 della legge 405

- ✓ che poi è identica alla domanda che differenza c'è tra *Stato-Comunità* e *Stato-apparato*

dal 1991 al 2000

Per il secondo periodo, le citazioni da me scelte sono:

- Il D. Legs 502 (30 dicembre 1992) sul riordino della materia sanitaria
- Il D. Legs 109 (31 marzo 1998) sulla definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, il famoso "Indicatore di Situazione Economica Equivalente" (o ISEE)
- La Legge quadro 328 (8 novembre 2000) "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".

Del D. Legs 502 si potrebbe parlare per diverse ore, in particolare si potrebbe riprendere qui il dibattito sull'integrazione tra il sanitario e il sociale e riflettere sul pericolo che uno dei due elementi prevalga sull'altro fino al punto di una assimilazione o, peggio ancora di una sostanziale cancellazione (e sappiamo fin troppo bene quale dei due elementi, essendo più difficile da definire con chiarezza e da sostenere economicamente si trova di fatto in situazione di grande fragilità).

Ma un simile dibattito ci porterebbe molto lontano, perciò ho selezionato soltanto un breve passaggio dell'articolo 1, precisamente il comma 3:

L'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico-finanziaria. Le prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza sono garantite dal Servizio sanitario nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente.

Ho scelto questo passaggio perché giustifica il richiamo del D.legs 109 relativo all'ISEE e perché questo tema della partecipazione del cittadino alla copertura della spesa è diventato estremamente problematico oggi.

Siamo in grado di raccogliere le corrette risposte ad alcune elementari domande?:

- ✓ Che differenza c'è tra livelli essenziali d'assistenza e servizi a domanda individuale?
- ✓ Quest'ultimi esistono ancora?
- ✓ Se no, vige ancora il D. legs 109 che prevedeva la sperimentazione dell'ISEE proprio per questa tipologia di servizi?
- ✓ E' reperibile qualche buona analisi dei risultati della sperimentazione?
- ✓ Ma, più ancora, che differenza c'è tra "garanzia di accesso alla prestazione di cui ho bisogno" e "garanzia di gratuità della prestazione di cui ho bisogno"?

Della legge 328, che chiude questo secondo periodo, non dirò niente qui perché presumo che tutti la conoscano a memoria; ci farò soltanto un breve accenno a proposito della nuova governance

dalla riforma del Titolo V a ieri

Della terza fase, vorrei sollevare soltanto ciò che personalmente considero come una grave criticità, ossia **lo sganciamento del sociale dal concetto di salute**.

Tutti ci ricordiamo la definizione di questo concetto dato dall'OMS nel 1993 "benessere fisico, psichico e sociale"

Ebbene, la riforma del Titolo V della seconda parte della nostra Costituzione, o forse sarebbe meglio dire l'interpretazione che ne è stata data, ha interrotto questo approccio globale al concetto di benessere della persona, singola o associata –vale a dire in relazione stabile con altri- che sia.

Come è avvenuto questo?

E' avvenuto attraverso la riscrittura dell'articolo 117 della costituzione che ha ridefinito le funzioni normative dello Stato e delle Regioni, facendo la distinzione tra:

- le competenze esclusive dello Stato
- le competenze esclusive delle regioni
- e, in mezzo, le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regione

In questa ultima area, è stato specificato che rimaneva oggetto di legislazione concorrente la materia "tutela della salute".

Peccato che oggi, questa competenza concorrente sia considerata come limitata alla sola legislazione sanitaria, mentre tutta la tematica sociale è stata qualificata come competenza esclusiva delle regioni, quindi –a rigor di logica interpretativa- come non appartenente più all'ambito della tutela della salute.

Qualcuno è convinto che sia un bene, qualcun altro rifiuta di vedere la contraddizione insita nella corretta interpretazione sostanziale e non solo formale delle parole; c'è anche chi pensa che una adeguata attenzione all'integrazione delle politiche sanitarie con quelle sociali sarà una protezione sufficiente contro le possibili conseguenze negative di questo sganciamento: accetto l'augurio, ma la mia esperienza concreta, crea in me qualche dubbio che sarà effettivamente così!

Ma non voglio fare la Cassandra di turno, e voglio chiudere questo intervento con un inno alla nuova Governance!

3. La Gouvernance

La parola "*Gouvernance*" appare ufficialmente nel XV° secolo, utilizzata da Charles d'Orléans, padre di Francesco I°, per descrivere l'arte della buona condotta degli affari pubblici, oggetto del *governare*.

Nella sua versione inglese "Governance", il termine è stato rimesso in evidenza negli anni '90 dai politologi inglesi e da alcune istituzioni internazionali come l'ONU e la Banca Mondiale sempre con l'intento di designare "l'arte o la maniera del governare".

In effetti, la parola indica il **processo** attraverso cui vengono risolti i problemi della società considerata e si risponde ai suoi bisogni, mentre la parola *Governo* (Government) indica piuttosto gli strumenti che vengono utilizzati e la loro organizzazione.

Nel 2001, La Commissione delle Comunità Europee -prendendo atto del fenomeno sempre più evidente secondo cui gli Europei chiedono ai loro responsabili politici di risolvere i grandi problemi della loro società **ma nello stesso tempo** nutrono sempre minor fiducia nelle istituzioni e nelle politiche che vengono adottate- pubblicò *Il Libro bianco della Governance Europea* nel quale illustrò i cambiamenti necessari per rendere effettivi i principi fondamentali della buona governance. I punti fondamentali sono i seguenti:

- operare in modo più aperto, spiegare meglio con un linguaggio accessibile e comprensibile ai più che cosa si fa e in che cosa consistono le decisioni adottate;
- sviluppare la più ampia partecipazione della società civile all'elaborazione delle politiche attivate;
- rafforzare la cultura della consultazione e del dialogo;
- sviluppare la consapevolezza che maggiore partecipazione **comporta** maggiore responsabilità del soggetto partecipante

È peraltro indubbio che questi principi sono alla base del corretto riconoscimento del principio di sussidiarietà al quale si è accennato prima.

Ho già accennato a questo principio ma voglio brevemente ricordare di nuovo che il principio di sussidiarietà è composto da un asse verticale (costituito dalla relazione tra i vari livelli delle istituzioni pubbliche) e da un asse orizzontale (costituito dalle varie componenti della società civile, a partire dalla singola persona fino a tutte le tipologie di formazioni sociali presenti nella società considerata), in modo che **siano messe adeguatamente in relazione** sia le responsabilità fondamentali e primarie delle istituzioni pubbliche nella realizzazione del bene comune sia le responsabilità di solidarietà inderogabile della società civile nel contribuire alla realizzazione dello stesso obiettivo.

Del resto, la legge del 8 novembre 2000, n° 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", aveva ben intuito che lo sviluppo della partecipazione della società alla programmazione delle politiche sociali fosse necessario per garantire la realizzazione di un sistema migliore d'interventi sociali a favore del benessere della persona.

Tant'è vero che il suo articolo 1, nella scansione dei vari commi, prevedeva esplicitamente il **coinvolgimento** nella programmazione e nella realizzazione delle politiche sociali -ovviamente ciascuna nel rispetto delle proprie funzioni e responsabilità- di tutte le componenti sia di statuto giuridico pubblico che

privato, **ivi compreso il singolo cittadino**, nel processo di raggiungimento delle finalità enunciate nel comma 1.

L'insieme di questi principi e riferimenti ispira indubbiamente la legge della Regione Lombardia n° 3 del 2008, in particolare gli articoli 1, 2 e 3, nonché l'articolo 18 dedicato al Piano di Zona e l'articolo 19 che regola i rapporti tra istituzioni pubbliche e Terzo Settore.

Successivamente sono state emanate una serie di Delibere di Giunta dalle quali discende il modello di governance proposto, in particolare:

- la DGR del 30 luglio 2008, n° 7797 (BURL 34/2008) che prevede l'istituzione del tavolo di consultazione dei soggetti del terzo Settore
- la DGR del 30 luglio 2008, n° 7798 (BURL 34/2008) che prevede l'istituzione degli organismi di consultazione degli Enti Locali, dei soggetti di diritto pubblico e privato, delle organizzazioni sindacali

Significa questo che abbiamo superato le difficoltà dovute alla contrapposizione tra "pubblico" e "privato" di cui si parlò prima?

La mia attuale esperienza come consulente del Comune di Brescia per la scrittura del nuovo Piano di Zona 2009-2011 mi indica che la contrapposizione esiste ancora e che provoca a volte delle reazioni inadeguate, di cui i protagonisti non hanno saputo percepire in tempo le ricadute, per loro stessi negative: particolarmente significativo è stato il caso dei Sindacati, i quali – avendo sempre rifiutato di essere considerati come appartenenti al Terzo Settore, pur appartenenti alle organizzazioni associative di diritto privato- si sono precluso la possibilità di essere membri, in quanto tali, del Tavolo di consultazione del Terzo Settore.

Altrettanto problematica mi pare la mancanza nelle organizzazioni del Terzo Settore di una forte cultura della rappresentatività per cui ognuna vorrebbe essere sempre interpellata singolarmente su ogni particolare delle decisioni da prendere.

4. Che fare?

Direi, a conclusione di questo mio "raccontiamoci", che è molto semplice:

- fare quello che qui – per trent'anni- abbiamo cercato di fare:

studiare e riflettere, riflettere e studiare.

Auguri!