

12. Una questione di prospettive

12.1. Sguardo corto e sguardo lungo

“Quale giudizio esprimere sul percorso riformatore esaminato nel libro?”: giunti all’ultimo capitolo, porsi una simile domanda è naturale. La risposta non è univoca perché dipende dalla prospettiva scelta in merito all’oggetto dell’analisi e al periodo di riferimento. Due sono le angolazioni possibili: quella del PNRR o quella della riforma strutturale dell’assistenza agli anziani necessaria al nostro Paese.

Nella prima opzione (che chiameremo lo “sguardo corto”), quella privilegiata nel volume, l’attenzione è rivolta alle vicende della recente normativa: il periodo esaminato, dunque, va dall’introduzione della riforma nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza all’emanazione del Decreto Attuativo 29/2024 (periodo 2021-2024). Nella seconda opzione (lo “sguardo lungo”), invece, ci si concentra sulla riforma strutturale che serve all’Italia: in questo caso il periodo da analizzare è ben più esteso perché comincia nel 1997 (anno di presentazione della prima proposta) e non è ancora terminato, dato che una simile riforma continua a mancare.

Le due prospettive sono complementari (Bobbio et al., 2017) ⁽¹⁾. Il fenomeno osservato è il medesimo, cioè il percorso per arrivare alla tanto agognata riforma strutturale dell’assistenza agli anziani: da una parte, però, lo si considera nella sua interezza mentre dall’altra ci si focalizza solo sugli anni del PNRR (cfr. tab. 12.1). Come si vedrà, la scelta a favore dell’una o dell’altra visuale influenza notevolmente la valutazione dei fatti analizzati nei capitoli precedenti.

⁽¹⁾ BOBBIO L., POMATTO G., RAVAZZI S. (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, Mondadori.

Tabella 12.1 - La riforma dell'assistenza agli anziani: prospettive a confronto

	Sguardo corto	Sguardo lungo
Oggetto di attenzione	Vicenda PNRR	Riforma strutturale necessaria
Arco temporale	2021-2024	1997- in corso
Collocazione	È parte del più ampio percorso per la riforma	La vicenda del PNRR ne rappresenta un tassello

12.2. Lo sguardo corto (vicenda PNRR)

La valutazione espressa alla luce di quest'ottica è stata illustrata nel capitolo precedente (al quale si rimanda per i contenuti in merito). L'analisi è circoscritta a quanto avvenuto nel periodo compreso tra l'inizio del 2021 e la primavera del 2024, triennio in cui hanno avuto luogo le vicende specificamente attinenti alla riforma prevista dal PNRR. È possibile suddividerlo in tre fasi, in base ai rispettivi esiti.

La spinta della società civile (Inserimento della riforma nel PNRR, aprile 2021)

La riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti non era prevista nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Vi è stata introdotta, all'ultimo, grazie allo sforzo di pressione e di elaborazione sostenuto dalle organizzazioni della società civile, che hanno poi dato vita al Patto per un Nuovo Welfare sulla Non Autosufficienza.

Un impianto riformatore solido (approvazione della Legge Delega 33/2023, marzo 2023)

Seppur scritta in modo piuttosto confuso e con varie carenze, la Delega esprime un impianto riformatore robusto, mutuato perlopiù dalle proposte del Patto. Queste ultime e – di riflesso – la Delega non inventano niente di nuovo, nel senso migliore dell'espressione. I loro contenuti, infatti, valorizzano gli insegnamenti dell'esperienza italiana in materia di non autosufficienza, nei suoi elementi positivi e nelle sue criticità, così come i messaggi provenienti dalle riforme già realizzate all'estero. Questo è il motivo del diffuso sostegno assicurato alla Delega da parte degli addetti ai lavori, siano essi operatori, studiosi o altro.

La retromarcia (emanazione del Decreto Attuativo 29/2024, marzo 2024)

Il Decreto avrebbe dovuto tradurre il disegno generale della Delega in indicazioni puntuali mentre ne rappresenta di fatto una riscrittura, che mo-

difica aspetti importanti. Pur mantenendo la revisione degli strumenti di valutazione delle condizioni dell'anziano, vengono cancellate le altre parti più innovative (innanzitutto l'applicazione dello SNAA, la nuova domiciliarità e la riforma dell'indennità di accompagnamento). Nel complesso, il Decreto riduce notevolmente la portata del cambiamento e conferma, in ampia misura, il sistema esistente. Tutto ciò ci induce a ritenere – come anticipato nel precedente capitolo – che la riforma sia stata approvata nella forma ma rinviata nella sostanza.

In sintesi, all'inserimento della riforma nel PNRR e alla presentazione di un disegno riformatore piuttosto completo nella Legge Delega, hanno fatto seguito significativi passi all'indietro con il Decreto Attuativo. Pertanto, il giudizio su questi anni non può che essere negativo. Inevitabile, inoltre, il diffondersi di un sentimento di frustrazione tra le organizzazioni del Patto e tra molti addetti ai lavori per la stridente contraddizione tra quanto avvenuto nella fase conclusiva e le speranze maturate in quelle precedenti.

12.3. Lo sguardo lungo (riforma necessaria)

In questa seconda prospettiva l'attenzione si estende alla peculiare situazione del nostro Paese, che dalla fine degli anni '90 continua ad attendere invano una riforma dell'assistenza agli anziani capace di modificare strutturalmente il sistema di welfare secondo le direttrici individuate nel cap. 1 (innanzitutto la costruzione di un sistema unitario, la definizione di nuovi modelli d'intervento e l'ampliamento dell'offerta). Anche qui è possibile individuare alcune fasi principali.

La lunga attesa (Prima proposta, 1997-Legge Delega, 2023)

È il periodo intercorso tra la prima proposta presentata (Commissione Onofri, Governo Prodi I) e l'approvazione della Legge Delega 33/2023. Si tratta di un'epoca caratterizzata da un interesse altalenante verso il tema e dall'elaborazione di varie proposte (cfr. cap. 1).

La riforma ambivalente (Inserimento nel PNRR, 2021- Decreto Attuativo, 2024)

È il ciclo del PNRR, specifico tema del volume, con le diverse fasi sopra ricordate. Il suo esito può essere definito ambivalente: infatti, mentre il confronto tra Legge Delega e Decreto Attuativo è negativo, gli eventi di questa fase potranno costituire – come si vedrà – la base feconda del cammino successivo.

Il futuro da scrivere (Decreto Attuativo, 2024-in avanti)

Ci si riferisce qui al periodo compreso tra la presentazione del Decreto Attuativo 29/2024 e l'auspicata realizzazione della riforma strutturale di cui il Paese ha più che mai bisogno. Non è possibile avanzare ipotesi sulla sua durata.

Se si assume tale prospettiva come focus per l'analisi, tra gli stakeholder non prevale più la frustrazione per i mancati risultati di un percorso ormai concluso, bensì prevalgono la consapevolezza del fatto che – per la prima volta – il sistema di assistenza sia stato messo in discussione e quella tanto delle difficoltà quanto delle opportunità di un processo lungo e in divenire (Bonoli, 2007). Di conseguenza, il giudizio complessivo non è più negativo ma interlocutorio. La tabella seguente arricchisce la precedente con gli ulteriori elementi emersi sulle due prospettive.

Tabella 12.2 - La riforma dell'assistenza agli anziani: prospettive a confronto (ampliata)

	Sguardo corto	Sguardo lungo
Oggetto (periodo)	Riforma PNRR (2021-2024)	Riforma necessaria (1997- in corso)
Tappe	Inserimento riforma nel PNNR (2021) Legge Delega (2023) Decreto Attuativo (2024)	26 anni di attesa (1997-2023) Riforma PNRR (2021-2024) Prosieguo del percorso (2024-in avanti)
Percorso	Terminato	In divenire
Giudizio	Negativo	Interlocutorio
Stato d'animo	Frustrazione	Consapevolezza

12.4. I passi in avanti

Fare proprio lo sguardo lungo significa ritenere, concordemente a molta letteratura scientifica, che sia sbagliato tracciare una linea precisa tra stabilità e cambiamento, cercando “il momento quando tutto muta”, e che, invece, ci si debba concentrare sui mutamenti incrementali e sul loro impatto trasformativo sulle politiche (Streeck, Thelen, 2004) ⁽²⁾, ben sapendo che questo può verificarsi anche in un arco temporale assai esteso. Lo sguardo lungo, infatti,

(2) STREECK W., THELEN K. (2004), *Introduction: institutional change in advanced politi-*

considera il mutamento delle politiche pubbliche come un processo incrementale, caratterizzato dall'alternanza di passi in avanti e passi indietro; un iter segnato altresì dalla non linearità degli eventi che si susseguono e dalla loro lunga durata (Bonoli, 2007) ⁽³⁾. In quest'ottica la riforma nel PNRR diventa parte di un cammino molto più articolato: le sue specificità consistono nell'aver messo in discussione la logica di lungo periodo del sistema e nell'aver costruito un fondamento per il cambiamento su cui lavorare. Vediamone gli aspetti principali, sintetizzati in tabella 12.3.

Riconoscimento

Sino al 2021, per la politica e per le istituzioni l'assistenza agli anziani non autosufficienti "non esisteva" come settore specifico del welfare, mentre era ben visibile un frammentato universo di interventi diversi e di varia provenienza. Nel corso dei decenni si sono resi evidenti i limiti di un simile modo di procedere: sul piano dei contenuti, l'assenza di una spinta adeguata alla progettazione e alla realizzazione unitaria delle risposte; sul piano politico, la difficoltà nel promuovere sviluppo e riforme di un settore non chiaramente identificabile. Non a caso, il principale criterio impiegato per individuare le riforme dell'assistenza agli anziani a livello internazionale consiste nel verificare che venga raffigurato come ambito del welfare il più possibile autonomo e integrato (Rothgang et al., 2020) ⁽⁴⁾.

Il percorso di elaborazione compiuto in questi ultimi anni, dunque, si è basato sulla visione della non autosufficienza come uno specifico ambito del welfare che, in quanto tale, ha un oggetto identificabile, obiettivi precisi e confini definiti (al pari di pensioni, sanità, povertà, ecc.). Le scelte definitive sono poi andate in altre direzioni – in particolare con la mancata applicazione dello SNAI (cfr. cap. 2) – ma, intanto, sono state gettate le fondamenta per riprendere il tema in seguito.

cal economies, in STREECK W., THELEN K. (a cura di), *Beyond Continuity. Institutional change in advanced political economies*, Oxford, Oxford University Press, pp 1-35.

⁽³⁾ BONOLI G. (2007), *Time matters: Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies*, in "Comparative political studies", 40 (5), 495-520.

⁽⁴⁾ ROTHGANG H., FISCHER J., STERNKPF M., DOTTER L.F. (2020), *The classification of distinct longterm care systems worldwide: the empirical application of an actor-centered multidimensional typology*, Research Centre in Inequality and Social Policy, Università di Brema.

Cambiamenti

Ci si riferisce qui alle novità effettivamente previste nel Decreto 29/2024, discusse in precedenza, che devono ora essere tradotte in pratica. La principale riguarda la revisione delle valutazioni della condizione di non autosufficienza dell'anziano, con la semplificazione di strumenti e di processi e la previsione di una Valutazione Multidimensionale Unificata (VMU) a livello nazionale. Si tratta di una novità di notevole rilievo, da verificare, come sempre, alla prova dell'attuazione.

Basi per ulteriori cambiamenti

Nel triennio 2021-2024 è stata aperta la strada per l'innovazione futura di aspetti cruciali, caratterizzati sinora da uno strenuo immobilismo. Il riferimento è, innanzitutto, alle principali novità della Delega poi cancellate dal Decreto Attuativo: la riforma della domiciliarità, quella dell'Indennità di accompagnamento e l'introduzione dello SNAA. Esse poggiavano, rispettivamente, sui seguenti assunti: in Italia non esistono servizi domiciliari progettati per la non autosufficienza (cfr. cap. 6), l'Indennità di accompagnamento non può essere un totem immodificabile (cfr. cap. 8), per costruire il nuovo sistema di assistenza bisogna andare oltre la mera integrazione socio-sanitaria (cfr. cap. 2).

Nonostante questi orientamenti siano sostenuti dall'evidenza empirica e dall'esperienza, italiana e internazionale (NNA, anni vari)⁽⁵⁾, è la prima volta che nel nostro Paese sono stati presi in considerazione a livello istituzionale. Trattandosi di cambiamenti profondi, che vanno in direzione opposta alle posizioni tradizionalmente prevalenti nell'amministrazione, non stupisce che abbiano incontrato una forte opposizione. Intanto, però, hanno ottenuto un'inedita attenzione e sono stati ampiamente discussi, ponendo le basi per il cambiamento futuro.

Tabella 12.3 - La riforma nel PNNR: i passi in avanti compiuti

Riconoscimento	L'assistenza agli anziani non autosufficienti come specifico ambito del welfare
Cambiamenti	Le novità effettivamente introdotte nella normativa, ora da mettere in pratica (in particolare la riforma delle valutazioni delle condizioni dell'anziano)
Basi per ulteriori cambiamenti	La messa in discussione a livello istituzionale, per la prima volta, di aspetti finora ritenuti intoccabili (in particolare su indennità di accompagnamento, domiciliarità e sistema di governance)

⁽⁵⁾ NETWORK NON AUTOSUFFICIENZA (NNA), anni vari, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti – Rapporti*, Rimini, Maggioli.

12.5. Un'eredità da far fruttare

Il fatto stesso che l'attesa della prima legge quadro del settore si sia protratta in Italia molto più a lungo che negli Stati comparabili è una spia delle forti resistenze al cambiamento presenti nel nostro Paese. E, se così è, i passi indietro verificatisi con il Decreto Attuativo rispetto alla Legge Delega non rappresentano un'anomalia bensì un'espressione del normale istinto di conservazione che le istituzioni pubbliche evidenziano quando all'orizzonte si profila il cambiamento. Infatti, la tenace difesa dello status quo ha bisogno di tempo e di energie per essere scalfita perché, in frangenti simili, si manifesta il noto fenomeno della path-dependence (traducibile come "dipendenza dal sentiero già tracciato"): si tratta dei meccanismi attraverso i quali le politiche pubbliche esistenti condizionano in maniera rilevante le possibilità di cambiamento, spingendo chi decide a privilegiare l'impianto già in essere (Pierson, 2000) ⁽⁶⁾.

In altre parole, questa complessa materia è stata segnata da una lunga inerzia delle istituzioni pubbliche, simboleggiata dai 26 anni di attesa della riforma. Nel periodo del PNRR l'immobilismo è stato messo, per la prima volta, in discussione. La fase ricordata ha lasciato così un'articolata eredità da capitalizzare per proseguire il percorso verso il cambiamento. Infatti quelli che, focalizzandosi sullo sguardo corto, sembrano i mancati risultati di una vicenda ormai terminata, se li si esamina nella prospettiva dello sguardo lungo diventano opportunità su cui costruire un avvenire ancora da disegnare.

In conclusione, la domanda per il prossimo futuro è solo una: gli anni del PNRR saranno ricordati come l'avvio di un percorso riformista verso la riforma strutturale o come un semplice intermezzo in un immobilismo di lungo periodo impossibile da sconfiggere?

Bibliografia

- BOBBIO L., POMATTO G., RAVAZZI S. (2017), *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti*, Milano, Mondadori.
- NETWORK NON AUTOSUFFICIENZA (NNA), anni vari, *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia – Rapporti*, Rimini, Maggioli.
- PIERSON P. (2000), *Increasing returns, path dependence and the study of politics*, in "American Political Science Review", 94, 2, pp. 251-267.

⁽⁶⁾ PIERSON P. (2000), *Increasing returns, path dependence and the study of politics*, in "American Political Science Review", 94, 2, pp. 251-267.

- ROTHGANG H., FISCHER J., STERNKPF M., DOTTER L.F. (2020), *The classification of distinct long-term care systems worldwide: the empirical application of an actor-centered multidimensional typology*, Research Centre in Inequality and Social Policy, Università di Brema.
- STRECK W., THELEN K. (2004), *Introduction: institutional change in advanced political economies*, in STRECK W., THELEN K. (a cura di), *Beyond Continuity. Institutional change in advanced political economies*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-35.