



GIOVANNI MARIA PIRONE

LA MEDICINA SOCIALE E LE POLITICHE SOCIALI E SANITARIE IN ITALIA

LINEE GUIDA ATTRAVERSO
I CONTRIBUTI DI

U. AVICO
A. BERETTA ANGUSSOLA
G. BERLINGUER
C. CALVARUSO
P. CATIZONE
M.C. COIRO
S. D'ANTONI
G. DE RITA
M. FEDELE
G. FREDDI
E. GARACI
M. GARAVAGLIA
D. GRECO
P. LARIZZA
D.R. LOMBARDI
R. LOMBARDI
F.A. MANZOLI
F. MARINI
A. MOCCALDI
M. PALMA
E. SGRECCIA



COLLANA DI STUDI
SUI PROBLEMI MEDICO SOCIALI

ANNO XXV - 1973

ANNO XXV - 1973 - LE POLITICHE
SALUTARI E MEDICHE IN ITALIA

CON LA COLLABORAZIONE DI

M. Basso, P. Basso, E. Basso, E. Basso, G. Calvaruso,
G. Calvaruso, G. Calvaruso, G. Calvaruso, M. Fedele,
M. Fedele, M. Fedele, M. Fedele, D. Grossi, F. Lazzari,
F. Lazzari, F. Lazzari, F. Lazzari, P.A. Mancini, F. Martini,
F. Martini, F. Martini, F. Martini, N. Polini, E. Sgarbi



Editori - Roma 1973

GIOVANNI MARIA PIRONE

LA MEDICINA SOCIALE E LE POLITICHE SOCIALI E SANITARIE IN ITALIA

Linee guida attraverso i contributi di

U. Avico - A. Beretta Anguissola - G. Berlinguer - C. Calvaruso
- P. Catizone - M.C. Coiro - S. D'Antoni - G. De Rita - M. Fedele
- G. Freddi - E. Garaci - M. Garavaglia - D. Greco - P. Larizza
- D.R. Lombardi - R. Lombardi - F.A. Manzoli - F. Marini
- A. Moccaldi - M. Palma - E. Sgreccia



Editore - Roma 1995

GIOVANNI MARIA PIRONE

LA MEDICINA SOCIALE E LE POLITICHE SOCIALI E SANITARIE IN ITALIA

Linee guida attraverso i contributi di

U. Avico - A. Baratta Anguissola - G. Berlinguer - C. Calveruso
- P. Carozzo - M. C. Corio - S. D'Amico - G. De Rita - M. Fedele
- G. Fiedli - E. Garani - M. Garavaglia - D. Gireo - P. Lazzari
- D. R. Lombardi - A. Lombardi - F. A. Mancini - F. Marini
- A. Micali - M. Pina - E. Spicciotti

Istituto Italiano di Medicina Sociale - Editore
Via P.S. Mancini, 28 - 00196 Roma
Tel. 06/32.00.642-3 Telefax 06/32.00.641-32.25.956
Responsabile Editoria: Paolo Pientini
Pubblicazione fuori commercio

Finito di stampare nel mese di aprile 1995 nello Stabilimento Grafico
«A.C. Grafiche» di Città di Castello (PG)

INDICE

- 5 G.M. Pirone
Introduzione

CAP. I - LE RAGIONI DELL'IMPEGNO PER LA MEDICINA SOCIALE IN ITALIA

- 15 A. Beretta Anguissola
Le ragioni storiche della Medicina Sociale, principi ed obiettivi
21 G. De Rita
La domanda sanitaria e sociale in Italia negli ultimi 10 anni

CAP. II - ETICA E MEDICINA SOCIALE

- 33 E. Sgreccia
La bioetica, nuova disciplina: limiti e prospettive
41 G. Berlinguer
Bioetica della salute e della malattia

CAP. III - PROBLEMI EMERGENTI DI MEDICINA SOCIALE: QUALI POLITICHE NEL NOSTRO PAESE

- 49 U. Avico
Droga: l'andamento del fenomeno e le prospettive di reinserimento sociale
59 D.R. Lombardi
La politica ambientale non è un «optional»
65 D. Greco
AIDS: l'andamento in Italia
81 M. Garavaglia
Traguardi di giustizia per gli anziani

CAP. IV - LA SPESA PER L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE SOCIALI E SANITARIE

- 87 M. Fedele
Valutazione della spesa per l'attuazione delle politiche sociali e sanitarie in Italia
- 105 G. Freddi
Il governo della spesa sanitaria nei Paesi OCSE: valutazioni economiche ed etico-sociali

CAP. V - BIOTECNOLOGIA ED INNOVAZIONE TECNOLOGICA

- 133 F.A. Manzoli
Le biotecnologie e la innovazione tecnologica nello sviluppo della ricerca

CAP. VI - AGRICOLTURA E MEDICINA SOCIALE

- 141 P. Catizone
L'impatto ambientale delle sostanze usate in agricoltura

CAP. VII - LAVORO E MEDICINA SOCIALE

- 151 F. Marini
Medicina sociale e mondo del lavoro
- 157 M. Palma
Malattie professionali: allargamento della tutela, bisogni di prevenzione
- 175 A. Moccaldi
Globalità ed unitarietà degli interventi per la tutela della salute e per la sicurezza dei lavoratori

CAP. VIII - FORMAZIONE E INFORMAZIONE PER LA MEDICINA SOCIALE

- 181 C. Calvaruso
Quali bisogni informativi e formativi in Medicina Sociale
- 187 E. Garaci
Il ruolo dell'Università nei processi di formazione di Medicina Sociale

CAP. IX - ASSOCIAZIONISMO E VOLONTARIATO PER LE POLITICHE SOCIALI E SANITARIE

- 193 R. Lombardi
L'associazionismo per lo sviluppo di politiche sociali a favore dei diabetici in Italia

205 M.C. Coiro

Il volontariato per lo sviluppo di politiche sociali a tutela degli svantaggiati

**CAP. X - LE FORZE SOCIALI E LO SVILUPPO DI POLITICHE DI
MEDICINA SOCIALE: LE OPINIONI A CONFRONTO**

219 P. Larizza

Handicap e svantaggio sociale: scelte e ruolo del sindacato

229 S. D'Antoni

Il ruolo del sindacato nello sviluppo delle politiche sociali

Domenico Raffaello Lombardi*

LA POLITICA AMBIENTALE NON È UN «OPTIONAL»

Negli anni settanta tutela dell'ambiente e sviluppo economico erano considerati termini incompatibili.

Negli anni Ottanta sono divenuti complementari, perché, se occorre la crescita per produrre le risorse occorrenti per proteggere l'ambiente, questo è a sua volta necessario per il processo di sviluppo economico.

Ma il giudizio non è solo un corollario della scienza economica: dopo la Conferenza di Rio della primavera del '92, convocata dall'ONU con la partecipazione di quasi tutti i capi stato, la valutazione delle condizioni di salute della terra è andata ben oltre le tradizionali forme di denuncia.

Per la verità, fin dal 1987 il rapporto Bruntland aveva chiarito che la questione ambientale consisteva nel prendere atto della impraticabilità del principio secondo il quale l'uomo, avvalendosi della scienza e della tecnica, poteva utilizzare senza limiti le risorse della terra per assicurarsi uno sviluppo altrettanto illimitato. La esauribilità di molte delle risorse naturali ed i costi per rimediare ai guasti del modo di vivere e di produrre avevano reso più che evidente che, se l'attuale modello di sviluppo dovesse continuare, nessun tipo di sviluppo sarebbe in futuro possibile; sicché, non potendosi, ovviamente rinunciare alla crescita, occorre programmare un uso delle risorse che consenta di sostenere i livelli senza impedire alle generazioni che verranno la disponibilità delle risorse stesse.

La Conferenza di Rio era stata, quindi, convocata per verificare se la tesi della Commissione Bruntland sullo «sviluppo sostenibile» fosse credibile; se, perciò, crescita economica e qualità dell'ambiente fossero compatibili. In effetti, vi erano anche altri obiettivi, come quelli di verificare, ad esempio, se la tesi della Commissione Bruntland sia tale da alimentare nel mondo sottosviluppato la illusione di potersi assicurare incrementi

* Senatore della Repubblica.

dei redditi reali senza i sacrifici della qualità della vita affrontati dai paesi industrializzati; e di verificare, altresì, il fondamento della affermazione che lo sviluppo del terzo mondo avrebbe come effetto l'esaurimento delle risorse ambientali della terra.

Ma quello che è certo è che dopo Rio lo stato del dibattito politico e culturale sulla questione ambientale si è attestato sul raggiungimento di due traguardi ben precisi: a) la elaborazione di strategie e di misure idonee ad arrestare il processo di degrado ambientale; b) la elaborazione di modelli economici ed istituzionali idonei a sostenere lo sviluppo, tutelando l'ambiente. Il primo consiste nell'esaminare lo stato dell'ambiente ed i mutamenti intervenuti da Stoccolma (1972) in poi, identificando le strategie per una azione concertata a livello regionale e globale rivolta ad affrontare i principali problemi ambientali nel processo di sviluppo socio-economico di tutti i paesi del mondo ed indicando, altresì, le misure da adottare per proteggere l'ambiente e prevenirne il degrado; per il secondo, l'esame dovrebbe riguardare i modelli di produzione e di consumo, il trasferimento delle tecnologie ambientali, le risorse umane, gli strumenti economici per la protezione dell'ambiente, la produzione alimentare «sostenibile», il miglioramento della condizione ambientale dei centri urbani, nonché il riassetto istituzionale degli organismi internazionali e degli strumenti giuridici per consentire azioni efficaci.

Per quanto riguarda le politiche dei singoli stati, i risultati della Conferenza di Rio, che, al di là delle polemiche su quanto ci si aspettava, appaiono più significativi sono stati i seguenti:

a) *Carta della Terra*: Pure essendo stata sostituita da una assai meno impegnativa «Dichiarazione di Rio», contiene 28 principi di carattere generale che riguardano il rapporto fra etica e ambiente e che costituiscono il primo vero codice di condotta etico-ambientale. Partendo dalla affermazione che «l'essere umano è al centro delle preoccupazioni per uno sviluppo sostenibile e che è suo diritto avere una vita sana e produttiva in armonia con la natura», la Dichiarazione prosegue indicando fra i precetti di maggiore significato: che gli Stati hanno sovranità sullo sfruttamento delle proprie risorse e non devono causare danni all'ambiente dei Paesi confinanti; che la eliminazione della povertà è il prerequisito per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile; che i modi di produzione antiecológicos devono essere ridotti ed eliminati; che devono essere promosse adeguate politiche demografiche; che occorre migliorare la ricerca ambientale sviluppando nuove tecnologie e trasferendole; che l'approccio di prevenzione va applicato anche in assenza di certezze scientifiche.

b) *Agenda 21*: Ancorché anch'essa non vincolante e sebbene il capitolo sui finanziamenti sia considerato del tutto inadeguato dai Paesi in via di sviluppo, la Agenda 21 è stata definita il primo «master plan» dell'ambiente globale. Essa contiene il programma di azione (120 iniziative) che dovrà essere sviluppato dai Paesi firmatari nei prossimi decenni al fine di risa-

nare l'ambiente e gestire la transizione verso uno sviluppo sostenibile. Le 800 pagine che la compongono contengono fra i capitoli principali la gestione degli eco-sistemi fragili (atmosfera, mari, suolo, foreste); i modi di produzione eco-compatibili; la gestione dei rifiuti; il ruolo socio-economico-ecologico della famiglia e della donna; le funzioni delle comunità scientifiche e delle organizzazioni ambientaliste; i mezzi e gli strumenti di attuazione.

c) *Clima*: È la convenzione che per la prima volta riconosce la necessità di fermare le emissioni di anidride carbonica e di altri gas responsabili dell'effetto serra anche se non contiene, alcun vincolo temporale. Ed è anche quella alla quale si sono legate molte delle perplessità politiche e scientifiche che hanno diviso i partecipanti.

Sul piano scientifico, alla quasi concorde affermazione che il clima della Terra sta lentamente modificandosi verso temperature medie più elevate in conseguenza dell'accresciuta immissione di anidride carbonica nell'atmosfera, fanno riscontro gli studi mirati a delineare le conseguenze dell'aumento che utilizzano modelli di simulazione assai poco attendibili, data la impossibilità di ponderare l'effetto di quei fenomeni la cui variabilità non permette una corretta parametrizzazione. Ed alla incertezza scientifica rispetto alla eventualità di un aumento di temperatura media tra 2 e 6 gradi C. (innalzamento del livello dei mari ad una velocità da tre a sei volte superiore rispetto a quella degli ultimi dieci anni) i governi reagiscono dividendosi su due fronti in ragione della entità economica delle misure da adottare. Rispetto ad Olanda, Danimarca ed Inghilterra più preoccupate, i russi ipotizzano il vantaggio che l'aumento della temperatura porterebbe alla coltivabilità dei territori siberiani e gli americani affermano che il danno economico di una strategia di contenimento delle immissioni, pari all'incirca l'1% del prodotto interno lordo, peserebbe inevitabilmente anche sulla situazione ambientale; donde l'impegno per la tutela delle foreste e la forestazione ed i dubbi su quella «carbon tax» che, peraltro, il ministro italiano dell'Ambiente è rimasto pressoché da solo a propugnare dati i molti dubbi scientifici e politici circa l'impiego dell'eventuale gettito per finanziare nei paesi più poveri uno sviluppo compatibile, che non si sa con quali decisioni spendere, né con quali tecnologie affrontare col minore impatto ambientale possibile.

La questione centrale è rimasta, infatti, non l'adozione di singole misure, quanto una «filosofia» complessiva che, partendo dal presupposto che valori etici e valori economici costituiscono un unico sistema, assegni alla riflessione economica sulle politiche ambientali il compito di considerare sì indispensabile l'intervento pubblico correttivo, ma anche quello di intervenire sul mercato attraverso incentivi capaci di influenzare i comportamenti in luogo della tendenza ad eccessive regolamentazioni. Ed in ogni caso è impensabile che non si tenga conto della sempre più stretta integrazione internazionale, se si vogliono affrontare gli aspetti di compe-

titività che sono impliciti nella applicazione del principio secondo cui l'onere finanziario del degrado deve ricadere su chi lo provoca, già formulato nell'ambito dell'OCSE e della CEE all'inizio degli anni Settanta.

d) *Biodiversità*: Ma la convenzione più controversa per via della mancata sottoscrizione da parte degli Stati Uniti è quella che sottolinea l'urgenza di preservare gli eco-sistemi che rappresentano un prezioso serbatoio di biodiversità (soprattutto le foreste tropicali) e fissa i criteri per uno sfruttamento equilibrato del patrimonio genetico e degli altri materiali biologici, regolando anche la brevettazioni di scoperte e i diritti economici sugli impieghi industriali.

Nonostante siano rimaste aperte numerosissime questioni come quelle di chi paga, quando si paga e chi dovrà gestire i fondi delle «royalties» che provengono dai brevetti sulle sostanze naturali che si trovano per lo più nel sud del mondo e ammontano a miliardi di dollari, i punti su cui i vari paesi sono sembrati d'accordo non sono pochi: dalla sovranità nazionale sulle risorse genetiche, alla necessità di proteggere e sviluppare al massimo la conservazione delle specie nel luogo di origine, stabilendo un sistema di aree protette e sviluppando le linee guida per la loro gestione, alla promozione di programmi di educazione anche dell'opinione pubblica e di formazione in questo settore, all'obbligo di facilitare l'accesso a risorse e a tecnologie compatibili, all'obbligo di fornire sostegno economico alla conservazione ed all'uso sostenibile delle risorse genetiche, alla necessità di designare gli organismi nazionali per la messa in pratica della convenzione sulla biodiversità.

e) *Popolazione*: Sulla questione dell'aumento della popolazione come fattore della insostenibilità dello sviluppo, il dissenso tra chi propone pianificazioni familiari condizionate dagli aiuti allo sviluppo e sterilizzazioni di massa e chi, giudicando non corretta la equazione tra crescita della popolazione e problemi ambientali, osserva che non è moralmente accettabile l'atteggiamento di quella parte del mondo che, mentre sottolinea i diritti umani, pretende di calpestare quelli delle persone che si trovano in situazioni meno privilegiate, vi è chi sostiene che le fasi non sostenibili dello sviluppo possono diventare i primi passi verso una società infine sostenibile, in cui i tassi di sfruttamento sono in armonia con i prodotti e il consumo di risorse esauribili è compensato dalla conquista di risorse a getto continuo; se il progresso tecnologico ci permette di trarre sempre più attività economica da una data unità di risorsa naturale a un tasso superiore all'espansione della popolazione.

I risultati che precedono sono di importanza cruciale e superano ogni questione circa il bilancio del summit di Rio, perché quello che conta è che le tematiche ambientali si siano trasformate — come è stato scritto — da scrupolo di pochi a scienza del nuovo sviluppo, e che, presupposta la esclusione della soluzione globale miracolistica, la difficoltà di reperire

i mezzi (625 miliardi di dollari per la applicazione totale della Agenda 21) resta legata alla volontà di predisporli.

La parola passa, quindi, alle politiche nazionali ed investe senza mezzi termini il modo di impostare la politica economica e di programmare lo sviluppo.

Si avverte — non c'è dubbio — una notevole tiepidezza nelle politiche degli Stati, quasi che i principi di Rio siano una sorta di nuova utopia, quella, appunto, dello sviluppo sostenibile. E non c'è da meravigliarsi quando, rispetto al significato profondamente riformistico che assume un disegno di cambiamento radicale del modo di vivere e di produrre, un disegno che, sostituendo alla logica della massimizzazione del profitto e dell'estensione del consumismo la priorità del rispetto della qualità della vita ed il mutamento dei modelli esistenziali, la politica complessiva della stessa CEE si attesta sulla istituzionalizzazione della società dei due terzi, sulla «deregulation» come ipotesi di sviluppo e sulla mancanza di solidarietà come filosofia della convivenza.

Per quanto riguarda la politica nazionale del nostro Paese non c'è da dire molto di diverso. La politica ambientale è, nella sostanza, una diversa accezione della politica dei lavori pubblici e non è senza significato che in questa legislatura non si sia riusciti a riportare all'esame il disegno di legge di modifica costituzionale, che pure venne approvato dal Senato nell'agosto del 1991, e che prevedeva il riconoscimento del diritto all'ambiente, come diritto della personalità, e la tutela giurisdizionale degli interessi diffusi.

Un autorevole teorico dello sviluppo sostenibile, David Pearce, ha affermato: «Lo sviluppo sostenibile è praticabile. Richiede immaginazione e sforzo da parte degli economisti e degli ecologisti. I più grandi nemici dello sviluppo sostenibile sono la crescita demografica e, pericolo più serio, la mancanza di volontà politica».

Per quanto ci riguarda, se si riflette sul fatto che, caduto il modello di crescita legato alle politiche keynesiane, non c'è alternativa allo «sviluppo sostenibile», la volontà politica non dovrebbe mancare.

Non ci si deve nascondere, tuttavia, che il mondo concreto ostenta una ironica diffidenza verso quella che ritiene una utopia «romantico-ecologica»; e che il mondo della politica, come quello manageriale, affronta con qualche disagio il problema dell'aggiornamento della propria cultura professionale nella crisi della modernità e nella società post-industriale.

La verità è che le tematiche ambientali sono al centro del cambiamento complessivo e che esse stesse si evolvono in relazione ai cambiamenti della società, tantoché come non è vero che l'uomo è padrone del creato, altrettanto è vero che esso non è ospite della natura; sicché se l'ambiente va accettato e gestito per permettere al nostro sistema sociale, anch'esso in continua evoluzione, di tenere il passo con i cambiamenti dell'ambiente indotti dalla tecnologia, il problema dell'ambiente è problema politico.