

Comunità Edizioni

C.N.C.A.

Via Vallescura, 47 - 63010 Capodarco di Fermo (AP)

Tel. 0734/672504 - 672120 Fax 0734/675539

E-mail: [cnca@sapienza.it](mailto:cnca@sapienza.it)

È consentita la riproduzione anche parziale in qualsiasi forma e con qualsiasi mezzo purché venga citata la fonte.

In copertina:

*Il sapiente*, Fausto Melotti 1936

# **Pensare a rovescio**

Tesi, idee e “normali provocazioni”  
per il cambiamento del sociale

*a cura di*

*Giacomo Panizza e Giovanni Devastato*

Comunità Edizioni

Questo “tesario” è stato curato da **Giacomo Panizza** e **Giovanni Devastato** in seguito ai contenuti emersi da due assemblee nazionali del C.N.C.A. e al lavoro di un gruppo formato anche da Lucio Babolin, Giordana Bertoldi, Antonio D’Alessandro, Claudio Palvarini.

## PARTE I

## IL SOCIALE É DI TUTTI

### *L'orizzonte*

In questo documento sosteniamo l'importanza e l'urgenza di costruire nel nostro Paese una vera riforma sociale. L'esperienza dei tanti nostri gruppi e organizzazioni operanti nel campo dell'emarginazione e dell'inclusione sociale, ci conferma che un obiettivo di tale portata non può venire affrontato "in piccolo", recintato in un territorio, limitato a una categoria di persone o ad una fascia di problemi. Qui serve davvero l'orizzonte di una "grande riforma sociale", che coinvolga e metta in campo le diffuse responsabilità delle rappresentanze istituzionali, civili e sociali dell'esteso territorio nazionale.

Abbiamo elaborato questo "tesario" tenendo presente come sfondo di riferimento alcuni temi forti che intersecano il vissuto dei gruppi del C.N.C.A. e i loro progetti, che vengono realizzati nella fatica e nelle incertezze quotidiane del lavoro sociale.

In questa riflessione refiguriamo alcuni obiettivi che riteniamo prioritari da raggiungere e che ci paiono realizzabili, con l'impegno di tutti: cittadini, gruppi intermedi della società, servizi territoriali, istituzioni civili.

### *La necessità di fare politica*

Per questo, ci rivolgiamo principalmente ai nostri gruppi sparsi dappertutto nelle regioni italiane; e su questi obiettivi ci piace dialogare costruttivamente con tutti coloro ai quali sta a cuore il riconoscimento della

dignità umana esistente in ciascun uomo e donna. Di una cosa siamo convinti: non esistono persone di *serie B*. I termini di “giustizia” e di “coscienza” ci rimandano all’evidenza che ognuno ha una incommensurabile dignità umana, dal più piccolo al più grande, dal Papa in Vaticano alla prostituta che batte fuori Roma, dal primo cittadino di Milano all’ultimo immigrato intruso clandestinamente, da chi risiede al Nord e chi al Sud. Se cos’ si può dire: tutti siamo persone di *serie A*. Nessuno escluso. Questo è detto non come premessa ideologica o teologica, ma come principio umano e civile condiviso, così come lo troviamo nello spirito e nell’articolato della nostra Costituzione.

Su questo principio, e per la sua realizzazione concreta, il C.N.C.A. continuerà ad essere sempre di più non solo una aggregazione di gruppi intermedi della società civile impegnata a gestire servizi sociali, ma a fare “politica sociale”, orientando la politica a contribuire in modo crescente all’allargamento e alla diffusione dei diritti di cittadinanza di tutte le persone. In definitiva, si vuole essere sempre più radicati nei territori e nel contempo protagonisti di riforme e cambiamenti strutturali che apportino efficacia ed equità nel quotidiano svolgimento della vita collettiva.

Le linee sulle quali svolgiamo la discussione sono quelle che emergono dalle esperienze agite e riflesse dai nostri gruppi, nel loro programmarsi gli impegni di lavoro e di intervento sociale. Crediamo fermamente all’importanza di rileggere i bisogni e le problematiche sociali in chiave politica e non solo individuale o interpersonale: lo riscontriamo continuamente nei lavori dei nostri gruppi, come le riflessioni sui minori, sulle tossicodipendenze, la prostituzione, il carcere. L’Italia annovera una grande tradizione pedagogica, ma simultanea-

mente manifesta una grossa fragilità contenutistica per quanto riguarda la dimensione di educazione politica. Ecco allora il nostro educarci a rileggere in termini politici (che non vuol dire partitici) la vita sociale, prestando attenzione ai “beni comuni” (al plurale); una attenzione che indica l’orizzonte di senso delle progettazioni e delle azioni sociali che ci convincono e ci coinvolgono.

Di tali linee ne sottolineiamo quattro.

### *1. La dignità della “normalità”*

La prima è la linea della “normalità”. Abbiamo sempre sostenuto questo tema, talvolta persino gridato. Abbiamo affermato in lungo e in largo per la Penisola - e sulle isole - nelle riunioni culturali e formative e negli incontri di promozione sociale, che è fondamentale riconoscere dignità e competenze alle strutture della normalità e non solo a quelle “specialistiche” e “eccezionali”. L’abbiamo scritto anche sui nostri materiali prodotti e diffusi, fin da tempi non sospetti. Vogliamo che la scuola normale funzioni, che l’ospedale pubblico sia efficiente, che il servizio sociale del comune sia capace e pertinente, e così via! Non riteniamo affatto “normale” che le cose di tutti funzionino male o meno bene di come dovrebbero. Sosteniamo la priorità della valorizzazione dei circuiti normali della vita sociale e la promozione di competenze ai luoghi “comuni” e aperti a tutti.

### *2. L’investimento nel “sociale”*

La seconda linea è quella che attribuisce al “sociale” un compito di relazioni umane, la *mission* di tenere viva la qualità della vita dei singoli e delle collettività; ma non solo. È un “sociale” che apporta svilup-

po delle città e dei territori, investendo (è il caso di dirlo!) sull'economia e sulla politica a vantaggio della collettività nel suo insieme. Il "territorio sociale" viene concepito come istituzionale e comunitario. Esso è il luogo della comunità umana, in cui deve prevalere la logica dell'accoglienza e non quella aziendale. Con un approccio non parcellizzato alle questioni da risolvere (azienda), ma con una visione globale dei problemi e delle risorse della gente, delle cause delle disfunzioni e delle piste condivise di soluzione.

Questo compito del "sociale" assume anche il "paradigma del dono" come espressione specifica del vivere le relazioni tra persone: il dono non è una componente solo intrafamiliare e amicale, ma anche sociale. Esso si esprime oltre le relazioni mercantili, non è limitato alla reciprocità dei diritti e doveri, ma offre beni e condizioni di libertà e si attende - senza obbligazioni e anche indirettamente - ritorni in coesione e qualità sociale.

### 3. *Una critica che ci fa bene*

La terza linea di svolgimento dei temi del libro serpeggia toccando i nostri gruppi: essa si pone come una sfida ai nostri "mondi" di organizzazioni che svolgono servizi nei contesti sociali, ma che hanno anche ruoli e responsabilità nei confronti della crescita delle autonomie e delle libertà delle persone che si rivolgono a noi. In questo senso vuole essere una sfida anche all'intero arcipelago di enti, associazioni, gruppi, cooperative e quant'altro costituisce il Terzo Settore in Italia, oggi.

Veniamo interpellati criticamente e ci poniamo domande brucianti su noi stessi, sul ruolo della nostra presenza pubblica, sui diritti negati alla gente,

sulla nostra capacità o meno di produrre un dibattito utile, all'altezza dei tempi, che sappia denunciare le malefatte della politica dei partiti, dei poteri forti, dei ceti e dei gruppi dei "garantiti".

#### 4. *I tre Settori: pari dignità, peso diverso*

Da ultimo, il ragionamento che qui viene portato avanti intende attribuire compiti e ragioni "sociali" non solo al Terzo Settore, né tantomeno solo a quelle realtà - private e pubbliche - che gestiscono i servizi socio-sanitari ed educativi. Piuttosto, nel discorso che viene man mano approfondito si ritiene fondativo il ruolo sociale anche del cosiddetto Primo Settore, cioè lo Stato, nonché del cosiddetto Secondo Settore, cioè il Mercato. La vita sociale non è totalmente un affare privato dei singoli cittadini (tantomeno di singoli gruppi o federazioni di Terzo Settore): essa riguarda inequivocabilmente tutti.

Il "sociale" non è solo il fenomeno che ci appare come "problematico" o come "bisogno" da comparare con il sistema dei servizi sociali. Per "sociale" si deve intendere tutto ciò che riguarda lo sviluppo umano individuale e generale. Non è solo il sociale che scoppia, ma anche quello che cresce e fa crescere.

Il sociale è una questione anzitutto umana, e pertanto etica. Questo *giudizio etico* ci consente di poter aggiungere alle nostre affermazioni che i cosiddetti Primo Settore, Secondo Settore e Terzo Settore *hanno pari dignità*, perché tutti ordinati alla persona umana e alla società, anche se nella realtà esprimono differenti pesi a seconda dei momenti storici. Ma lo Stato non dipende dallo Stato; il mercato non dipende dal mercato; il Sociale non dipende dal Sociale. Essi piuttosto dipendono - cioè vengono

dopo o traggono il loro fondamento - dalle persone che li costituiscono, li praticano, li vivono. Hanno cioè senso se servono la persona e la collettività. Essi hanno, in ultima analisi, uno scopo ed un compito sociale.

### *Quello che aspiriamo a costruire*

Abbiamo in comune aspirazioni di giustizia sociale e di realizzazione del bene comune che possono divenire raggiungibili.

Parliamo di garanzie pubbliche per i diritti di cittadinanza sociale, immaginando una sorta di “Piano Regolatore Sociale” che sappia attribuire a tutti diritti certi per situazioni umane e sociali che compromettono autonomie e libertà personali.

Parliamo del coinvolgimento dei territori nella costruzione del proprio destino culturale, economico e sociale, come forma di democrazia partecipata.

Parliamo anche di cultura sociale “accogliente”, come luogo di lettura e ascolto dei bisogni e sperimentazione delle risposte e delle soluzioni.

Parliamo anche della valorizzazione di metodologie di “buone prassi” da proporre come interventi che sappiano mettere insieme i temi sociali con quelli istituzionali e con quelli dell’economia, ponendo al centro la soggettività e il protagonismo della persona destinataria di qualsiasi servizio o istituzione sociale.

## CHI SIAMO

### *Una federazione di gruppi "in cammino con"*

Sono oramai vent'anni che i gruppi del C.N.C.A. camminano a fianco di chi cerca la giustizia, nella piena consapevolezza che la loro azione, fatta di progetti concreti, di proposte, di elaborazione di strategie, ha un sostanziale significato politico. é questa convinzione che evita ai gruppi di percorrere strade e di individuare soluzioni assistenziali, riparative o di controllo sociale.

Da un ventennio siamo "sulla strada" nel tentativo di declinare nuove forme di sperimentazione dei diritti di cittadinanza per tutti i cittadini di questo nostro paese, soprattutto di coloro che rischiano l'esclusione, il rifiuto, la ghettizzazione.

Per anni abbiamo constatato come spesso siano le negligenze e le assenze della politica, accompagnate dall'accettazione di intollerabili squilibri tra le persone, a determinare l'ingiustizia e lo scaricamento delle contraddizioni sugli anelli più deboli del sistema sociale.

Crediamo, sulla base di esperienze concretamente praticate e non solo predicate, che la giustizia sia possibile e che i percorsi che in questi anni abbiamo tracciato possano trasformarsi in proposta politica.

Condivisione delle esperienze e pratiche di liberazione possono far individuare vie e percorsi possibili.

*Utopia e prassi* coniugate all'interno della storia di tutti i giorni possono aiutare a determinare un'inversione reale di tendenza nell'esercizio dei diritti di cittadinanza.

### *La condivisione ci insegna che...*

Lavorando sulla strada, ci siamo convinti che solo a partire dalla giustizia sia possibile evitare che la tanto sbandierata solidarietà rischi di trasformarsi in assistenza utile solo al mantenimento dello *status quo* e al soddisfacimento dei desideri di gratificazione di chi la pratica, senza alcuna incidenza sulle situazioni di disagio vissute da chi è effettivamente nel bisogno.

La giustizia è l'altro nome della carità e della solidarietà. Sentiamo il bisogno di produrre, innanzitutto, nuova cultura della solidarietà, nuova cultura dei diritti, nuova cultura dell'accoglienza, nuova cultura sull'integrazione sociale.

Dalla strada e dalla prassi emerge con forza la certezza che ogni intervento sociale è anche un processo di elaborazione culturale, un luogo di definizione di pensiero "altro". Abbiamo scelto di "stare con", condividendo con gli altri la fatica della relazione, ma anche la gioia e la gratitudine vissute nell'esperienza di crescita e di liberazione dalla sofferenza e dal disagio.

La condivisione rappresenta il crinale lungo il quale si declinano itinerari credibili, possibili e praticabili di diversa normalità e di sperimentazione di cittadinanza attiva.

Dalla condivisione della vita quotidiana, nella dimensione reale dell'esistenza affermiamo con determinazione che la relazione di aiuto deve calarsi all'interno delle situazioni reali dell'esistenza, l' "dove" è possibile esercitarsi nella conoscenza di sé, dei propri limiti, delle proprie possibilità in uno sforzo e una scelta di *stare tra* coloro che accompagniamo, e rinunciando alla scelta passiva del "portare" e del "farsi carico".

La condivisione ci insegna a considerare ogni storia irripetibile, unica e a diffidare delle standardizzazioni dei metodi, delle forme inflessibili degli interventi, delle monolitiche organizzazioni dei servizi.

### *Cittadino-volontario e solidale*

Ci siamo chiesti più volte quale fosse il senso vero del definire volontari noi stessi e la nostra azione.

La riflessione ci ha consentito di gettare luce anche sul concetto stesso di cittadinanza e di far confluire i valori dell'esperienza di volontariato nell'esercizio dei relativi doveri. Abbiamo sottolineato la "normalità" e non la eccezionalità dell'assumersi in prima persona i doveri verso la collettività o verso situazioni problematiche o singole persone bisognose di aiuto.

Ci sentiamo cittadini-volontari che non intendono assumere su di sé il ruolo di tutela e rappresentanza delle cosiddette fasce deboli della popolazione, né si pongono come soggetti vicari della soggettività pubblica nella produzione di servizi alle persone.

Proponiamo qualcosa di più profondo e radicale: fare sintesi tra bene personale e bene comune, tra cittadinanza e Stato, tra privato e pubblico.

A partire dall'esperienza dei nostri laboratori sociali proponiamo percorsi di ricerca del bene comune "in comune", cioè attraverso la ricerca di nuove forme relazionali che creino luoghi di condivisione più pubblica, che diventino in grado di promuovere partecipazione alla vita sociale e di dare ai servizi alle persone e alla collettività il senso dell'azione politica.

### *Educare non punire*

Non condividiamo la facilità con la quale oggi si imboccano scorciatoie che determinano abbandono delle persone, controllo su di esse, trasmissione massiva di valori omogenei e unidirezionali, iniziative punitive: proponiamo di porre al centro l'educare, non il punire.

Vorremmo che prendesse piede un modo di essere cittadini fondato sulla relazione e l'educazione, come valori

orientati a produrre alleanze, assunzione di responsabilità, protagonismo consapevole, libera cittadinanza.

Siamo contrari alle vendette e alla repressione che umiliano e schiacciano gli uomini e le donne: preferiamo percorrere le strade della nonviolenza. I temi del carcere, della tossicodipendenza, delle cosiddette devianze (minorili, etniche ecc.) vanno approfonditi con onestà intellettuale e debbono prefigurare le persone all'interno di contesti di giustizia sociale.

### *L'importanza del "come"*

Il cammino che abbiamo fatto e che proponiamo è un percorso di strategia politica: la politica risulta irrinunciabile nella definizione e fruizione dei diritti di cittadinanza. E il nostro agire è esso stesso azione politica, non può prescindere dall'esistenza di politiche certe e irrinunciabili. Per noi, nel Terzo Settore ci si dovrebbe agitare di meno su quali e quante cose fare; diventa invece determinante il *come* le cose si fanno, il modo con il quale queste sfide si affrontano e le risposte si organizzano.

È importante come ci si rapporta al territorio, come si organizza la rete territoriale, come si individuano e sviluppano luoghi relazionali, come si gestiscono iniziative culturali e politiche, come si strutturano i servizi alla persona. Anche a partire da una grande attenzione al "come" si portano a compimento le cose, si produce cambiamento sociale. Cioè, si fa politica.

A nessuno viene in mente di sostenere che non bisogna fare politica sociale, oppure che la politica deve abdicare il suo ruolo di responsabilità sui problemi sociali: il punto concreto ed il nodo vero rimane sempre il *come* si fanno le cose, *come* si gestiscono i servizi, *come* si attuano i modelli di intervento. La politica sociale si fa su questi e su altri "come".

### *Il nostro “esserci” sui territori*

Il C.N.C.A. è composto da realtà fortemente radicate nel territorio, luogo delle storie delle persone e delle organizzazioni, luogo dove si scrive anche la storia della liberazione, della schiavitù e della dipendenza. Siamo una federazione costituita da tanti gruppi autonomi presenti in altrettanti luoghi; non siamo una “catena” che si dipana da un *centro* o discende da un *alto*. Più di 2.000 strutture e servizi attivati da 260 associazioni o cooperative sociali in tutte le regioni italiane: comunità residenziali, laboratori, centri studi, unità di strada, centri di ascolto e di prima accoglienza, “gruppi famiglia”. Ogni giorno vengono portate avanti le più diversificate forme di risposta al disagio sociale, cercando di modellarle su come questo disagio cambia le sue espressioni e varia le sue intensità. Più di 12.000 operatori, metà dei quali a titolo volontario, garantiscono il funzionamento di questi luoghi di accoglienza, ciascuno con la propria professionalità e il proprio impegno personale.

Ogni anno 24.000 persone vengono accolte e sostenute con un programma; con altre 100.000 si entra in contatto mettendo a disposizione la propria presenza e disponibilità. Il 40 per cento di queste persone hanno a che fare con la dipendenza da droghe, il 15 per cento sono minori con problemi familiari, migliaia vivono la difficoltà di essere disabili fisici o mentali, il dramma dell'alcolismo, la prostituzione, l'emarginazione pesante dei “senza dimora”.



## PARTE II



## **COSTRUIRE UNA RIFORMA PENSANDO “A ROVESCIO”**

### *Come i padri del vecchio welfare*

Ci piace utilizzare la formula un po' provocatoria del “pensare a rovescio” per sottolineare la novità di approccio che connota la nostra riflessione: non si tratta di focalizzare solo un aspetto del disagio sociale (es.: tossicodipendenze, minori, handicap, psichiatria ecc.) ma di assumere un respiro più ampio che tiene conto del quadro complessivo delle politiche sociali nel nostro Paese.

Pensare a rovescio, nello sforzo riformatore del welfare, vuol dire che le priorità dell'agenda sociale vanno definite a partire dal complesso dei diritti di cittadinanza e non più dai mezzi disponibili o dal quadro delle compatibilità date.

In altre parole, si tratta di invertire la rotta, rimettendo al centro del disegno architettonico del sistema la persona, il cittadino e i suoi bisogni, e attorno ad essi ricostruire uno schema moderno di protezione sociale attiva: da un welfare del risarcimento ad un welfare per lo sviluppo.

Si tratta di tematizzare “Il Welfare Futuro”, come già si è tentato di fare in un testo promosso dal C.N.C.A., proponendo un assetto di politiche sociali che oltrepassi il vecchio impianto discrezionale, categoriale, corporativo e frammentario.

Con estremo disincanto dobbiamo riconoscere che in Italia si è edificato uno stato sociale modellato sulla generazione del dopo guerra, all'interno di una ben identifica-

ta composizione sociale (qualcuno la definirebbe la società dei padri in dialettica con quella dei figli).

Tale impostazione ha avuto una rilevanza storica innegabile in quanto ha impregnato di sé tutta l'organizzazione del sistema, producendo uno sviluppo socio-economico che ha permesso al nostro Paese di uscire dall'arretratezza e dalle forme di povertà materiali tipiche della fine degli anni quaranta.

Ciononostante, occorre prendere atto che quel periodo storico si è concluso: in questi ultimi decenni è avvenuto un profondo mutamento che ha dato vita a una nuova composizione sociale rispetto alla quale il vecchio welfare è inadeguato, insoddisfacente e sostanzialmente iniquo.

Il vecchio welfare soffriva di una deriva "lavorista" in quanto agganciava la copertura degli istituti di previdenza sociale alla condizione derivante dal lavoro, non dalla cittadinanza: ecco perché è importante promuovere una nuova generazione di politiche sociali che sia radicata sui diritti di cittadinanza e non sulle categorie, le corporazioni o gli interessi organizzati.

Paradossalmente il compito che abbiamo davanti è lo stesso dei padri del vecchio welfare: come essi hanno inventato un sistema che per un quarantennio ha ispirato le conquiste economiche e sociali della generazione dei padri promuovendo un vero e proprio modello globale di sviluppo, cos' spetta a noi immaginare un nuovo modello che ispiri le strategie di sviluppo per i prossimi anni sul terreno della Grande riforma sociale.

### *Trasformare lo Stato Sociale, restando dalla sua parte*

La nostra scelta di campo è la seguente: lo Stato Sociale italiano va riformato non tanto perché economicamente insostenibile secondo una logica puramente ragionieristica, ma soprattutto perché è stato profonda-

mente iniquo, in quanto manipolato dalla logica “clientelare-assistenzialistica” con cui si è edificato in Italia.

Prima di pensare a spezzoni di riforme, occorre riflettere in maniera seria sui “fondamenti culturali e morali del welfare State”.

Il rischio insito nelle stesse nuove formulazioni di riassetto statale in termini di welfare mix, welfare market e welfare municipale/comunitario (solo per evocare alcune tra le più diffuse denominazioni) sta nel fatto che spesso ci si cimenta solo con nuove ingegnerie o modelistiche funzionali. A nostro avviso, il problema centrale è invece chiedersi se queste ipotesi garantiscono e salvaguardano realmente lo statuto pubblico dei beni e dei servizi legati ai diritti di cittadinanza.

Non basta ripartirsi le funzioni e i compiti: allo Stato sempre di più il compito del finanziamento e del controllo e al privato-sociale quello della produzione ed erogazione diretta dei servizi.

Creare “un’arena pubblica” è qualcosa di più ampio e complesso; significa misurarsi con i temi della responsabilità, della condivisione (nel senso del governo condiviso), della coprogettazione, della concertazione, del partenariato territoriale e della cogestione; ma vuol dire anche confrontarsi con il problema delle pratiche e della cultura della presa in carico rispettivamente da parte del pubblico o del privato-sociale.

Occorre mettersi in cerca di “nuovo spazio pubblico”, che dia il giusto riconoscimento alla collettività, ridefinendo la libertà individuale a partire dall’impegno collettivo.

Non si va troppo lontano se non si richiamano dall’esilio parole quali: cittadinanza, equità, uguaglianza, bene pubblico e giustizia sociale.

Non si può continuare a pensare di trovare soluzioni biografiche a contraddizioni sistemiche.

## *Pensare “in grande” il cambiamento*

Una vera riforma sociale non limita i suoi interventi a problematiche individuali di carattere socio-assistenziale. Essa va a toccare e a smuovere interessi di persone, di categorie, di privilegi e di privilegiati, mettendo in questione i loro diritti acquisiti. Questo porta a revisioni - queste sì sociali - di risorse, di accesso a servizi, di utilizzo di beni e strumenti, di facilitazioni, che vanno socializzate e non più canalizzate in categorie di privilegiati.

Una nuova logica dell'intervento sociale, pertanto, ci porta a non interessarci soltanto del buon funzionamento e della qualità dei singoli servizi, ma a stare attenti alla progettazione e all'attuazione delle politiche sociali generali e a quelle specifiche di un territorio.

Per i servizi gestiti da parte dei nostri gruppi, abbiamo sempre sottolineato l'importanza della loro qualità, la scelta di offrirli a ciascuno indipendentemente dal fatto che sia ricco o povero, di gestirli in modo aperto e di fare rete, di rispondere concretamente ai problemi della gente: questo modo di vederci all'interno può essere una metafora di come prefigurarci una riforma sociale che non sia la somma dei servizi che intendono “funzionare” bene, ma un nodo della rete del sistema strutturale dei servizi sociali messi in campo da una collettività organizzata e solidale.

Pensare l'evolvere del sociale significa che i gruppi non debbono concentrare le loro energie solo nel rafforzamento di sé stessi e del proprio microsistema, come fanno le “lobby” e le mafie, con un tipo di *solidarietà interna* chiusa. Significa piuttosto aprirsi a quel sociale che è “altro” dal proprio clan, dal proprio gruppo, dal proprio riferimento di “appartenenza”.

Significa concepire l'importanza e il valore della solidarietà umana oltre quella “di sistema” - che è obbli-

gata, legale o formale - per avvalorare invece una solidarietà personale ed esperienziale, culturale, perciò anche pubblica e politica. Il welfare va pensato come patto di scambio di diritti e doveri, e anche come *imposizione fondata su valori* non mercantili anch'essi formalmente "pattuiti". La parola "welfare" va declinata insieme ad altre parole, quali: "reciprocità" e "corresponsabilità".

Ma per pensare la società "in grande" non basta riferirsi ai diritti e al funzionamento del sistema dei servizi. E nemmeno enfatizzare il patto sociale. Occorre saper e poter andare oltre.

Per pensare la società in grande e pensare in grande la società dovremmo maggiormente scommettere sulla fiducia reciproca e sul valore dei legami sociali.

### *Il "paradigma del dono"*

Crediamo nell'importanza del radicamento sociale che genera prossimità e che sa seminare fiducia e osare intrecci relazionali nella concretezza dei fatti e delle esperienze. Una fiducia tessitrice di relazioni prosociali, si esprime come dono concreto che inizialmente - ci vuole sempre un inizio! - qualcuno fa a qualcun altro. Si è abituati a pensare alla fiducia e al dono come a "qualcosa" di strettamente personale, individuale, giocabile nella cerchia familiare e amicale. Ma se analizziamo gli atteggiamenti sociali scopriamo anche in essi tante tracce e tante facce del dono.

Il dono, per essere tale, non si può esigere né pretendere; si può solo scegliere di dare e scegliere di ricevere. Nelle differenti culture e nei vari riferimenti ideali dei gruppi del C.N.C.A., il "dono", come attenzione da parte di qualcuno al bene dell'altro e come fondamento di approccio amicale nelle relazioni, è condiviso come un valore. Similmente, come nelle molteplici manifesta-

zioni affettive e intime della vita: il dono è diffuso nella società, è multiforme, ed è riconoscibile.

Si assume, qui, la sostanza del pensiero sociologico che fa riferimento al “paradigma del dono”, rilevando nelle differenti società la presenza di multiformi atteggiamenti, tradizionali e recenti, fondati sul dono che si declina nei contesti familiari e nelle relazioni sociali.

Dal di dentro delle nostre comunità, tocchiamo con mano che le risposte che costruiamo “*per e con*” le persone che accogliamo, non tastano solo il registro delle formalità del welfare e dei “contratti terapeutici”: la relazione umana - specie quando è relazione di aiuto - non è circoscrivibile a componenti rigide. In queste risposte sono contenuti anche altri aspetti, che vanno oltre le professioni degli operatori e i contratti di lavoro, e che comunque li rispettano. Vi è un qualcosa, cioè, che va a costruire i legami delle persone tra di loro e delle persone con la società. E questo plusvalore è dono, che viene offerto personalmente, professionalmente e anche come gruppo. Non è un generico e improvvisato altruismo di qualcuno col “pallino” della bontà privata o una componente relegata a coloro che si sentono ispirati dalla carità religiosa.

### *Non solo scambi di “cose”*

Nei nostri “gruppi di servizio” si manifestano palesemente relazioni sociali asimmetriche in cui qualcuno “può” e qualcun altro “ha bisogno”. Una non dissimile asimmetria sociale e relazionale è esistente in maniera costitutiva in tutte le società umane “normali”. La relazione improntata sul paradigma del dono - e non solo dello scambio mercantile - avvia tra le persone un percorso di fiducia, di legami amicali e liberi, sbilancia i rapporti facendo passare i significati dalle “cose” che si mettono in circolo alle “relazioni” che si stabiliscono tra le persone

stesse. Il dono capisce i diritti e i doveri legali, ma sa andare oltre, giunge fino a incontrare la persona, “questa persona qui”. Umanizza le relazioni e la vita sociale.

Le relazione umana non è solo quella mercantile. Contiene e trasmette “beni relazionali”. In essa ci si può trovare a ricevere senza aver prima dato, e anche a dare senza prima ricevere: questo capita a tutti, nelle esperienze di relazioni corte in famiglia oppure nelle relazioni lunghe nella società. Ciò che viene difficile è pensare relazioni astratte in cui vi sia solo *scambio di cose* asettiche, non coinvolgenti. Il paradigma del dono intende (ri)mettere al centro delle consapevolezze il fatto che le relazioni umane e sociali non hanno esclusivamente come obiettivo quello di *dare qualcosa* (e questo avviene), ma hanno anche l’obiettivo di *costituire e diffondere le relazioni umane e sociali* stesse. Direttamente e indirettamente. Al punto che nel donare qualcosa a qualcuno la coscienza, la dignità, l’etica, non tollera che chi riceve possa venire umiliato, deresponsabilizzato, sottomesso. Questo non è dono ma tutt’altro; e la storia della beneficenza è costellata di questo tutt’altro!

La nostra società non può smarrire la sensibilità sul fenomeno diffuso del dono, il quale va vissuto e rivissuto nelle condizioni di normalità e non di eccezionalità. Tanti piccoli doni reciproci nelle situazioni quotidiane della vita sociale sono più efficaci di un unico dono grosso, eroico, eccezionale. Poiché il paradigma del dono non enfatizza tanto il “ciò e il quanto” si fa, ma punta a cogliere la logica con cui le persone operano nelle loro interdipendenze e lo spirito con il quale si relazionano tra di loro. Questo è l’aspetto valoriale e culturale del dono, il quale è situato ed espresso all’interno di scelte umane cariche di senso e di libertà.

*Stato e società: nessuna competizione*

Di fronte ai bisogni sociali delle persone e alla necessità di costruire diffusi diritti di cittadinanza, nei loro aspetti individuali, familiari e macrosociali, lo Stato italiano nelle sue leggi, nella sua centralità e nelle sue articolazioni periferiche, non è un ente “altro” in maniera totale, pur essendo distinto, dalla società e dai gruppi intermedi che la compongono.

Stato e società *con-corrono*, corrono insieme, collaborano per la soluzione solidale dei problemi che si manifestano nel territorio geografico e istituzionale dello Stato e nella vita della società. Non solo perché è interesse di entrambi, ma perché questa è la modalità prevista dalla nostra Costituzione. La distinzione giuridica esistente tra Stato e società non equivale a separazione e ad alternativa tra loro.

Questa premessa ci permette di superare alcune dicotomie concettuali e contrapposizioni pratiche.

La prima è quella che oppone “welfare dei diritti” a “welfare delle opportunità”. Il riconoscimento dei diritti sociali si sostanzia nella loro esigibilità, cioè nell’esistenza di una serie di opportunità, contestualmente e storicamente situate, in rispondenza a bisogni e priorità anch’esse contestualmente e storicamente situate.

Un’altra contrapposizione è, come sopra accennato, quella tra “Stato” e “società”, tra “pubblico” e “privato”. Essa non ha senso perché lo sviluppo e il consolidamento del welfare non può avvenire a favore di una parte a scapito dell’altra, ma anzi richiede un rafforzamento di entrambi gli interlocutori. Laddove infatti l’interlocutore pubblico e statale è debole anche i soggetti sociali trovano difficoltà a crescere e svilupparsi, per assenza di riferimenti, di strumenti, di capacità effettive di progettazione e implementazione, di legislazioni e politiche.

Una terza dicotomia da superare è quella tra “servi-

zi” e loro “destinatari”. Solo attraverso una partecipazione diretta e consapevole dei cittadini alla progettazione e alla definizione dei servizi si possono offrire opportunità reali per cominciare a superare l'autoreferenzialità del loro funzionamento (che a lungo andare è dannosa per tutti), nella sperimentazione concreta di una cittadinanza attiva che butti all'aria - e all'aria buona, si intende! - l'ormai imperante riduzione della persona ad “utente” di questo o quel servizio e sappia opporre una forte e paziente resistenza ai tentativi già in atto, se non addirittura attuati, di relegare il cittadino al pregiato ed insieme drammatico ruolo di “cliente” in un mercato del sociale sempre più deregolato. Ogni giorno nelle nostre piccole e grandi realtà tocchiamo con mano che la costruzione e la realizzazione partecipata dei percorsi e dei progetti, certamente faticose, tra tutti i soggetti coinvolti - siano essi tossicodipendenti e sedicenti tossicodipendenti, disabili ed improbabili abili, matti e auto-certificati sani di mente, infetti e non infetti - non sono solo un retaggio di un'ideologia stracotta e strapazzata dalla storia né tantomeno un buon proposito per “anime belle”, incoscienti delle ristrette compatibilità imposte dalla durezza della vita, ma rappresentano quel surplus di qualità che rende i nostri gruppi capaci di promuovere un più elevato e duraturo benessere tanto al loro interno quanto nei territori in cui sono radicati.

### *La ricchezza misurata in altri modi*

La quarta dicotomia che incontriamo sovente è quella tra “sfera della produzione” e “sfera della riproduzione sociale”. Con i processi di globalizzazione assistiamo allo spostamento di molti processi produttivi in Paesi dove il sistema di protezione sociale è labile o inesistente, al fine di abbassare il costo del lavoro. Il sistema di welfare è quindi avvertito come un ostacolo alla con-

correnza e alla competitività, come una componente che consuma inutilmente la ricchezza che il processo produttivo crea. In controtendenza, vogliamo invece ricordare e riaffermare che la produzione di beni pubblici, che favoriscono l'inclusione sociale, e la produzione mercantile di beni di consumo individuale non possono essere poste in conflitto fra loro perché entrambe generano, in maniera diversa, valore aggiunto e forme di ricchezza. Che la ricchezza sia percepita, letta e misurata, nel senso comune, solo in termini di capitalizzazione e arricchimento privato e individuale, non toglie nulla al fatto che la ricchezza di un Paese e di un territorio sia determinata anche dalla presenza di servizi e di beni di pubblico utilizzo, che innalzano la qualità della vita complessiva. Lo Stato sociale, se ben impostato e condotto, non è perciò solo un consumatore ma anche un produttore di risorse, le quali possono essere di tipo non sempre quantificabili con parametri economici come quelli del P.I.L. o del reddito procapite.

Una ultima contrapposizione da superare, concettualmente e nella pratica, è quella tra "normalità" e "disagio". I servizi sociali in quanto risposta ai diritti fondamentali della persona non attengono a particolari categorie ma, anche se si articolano in riferimento a specifici bisogni, costituiscono una risorsa comune contro i processi di impoverimento e deprivazione sociale e relazionale, che per nascita, per natura o storia possono colpire tutti e ciascuno. Garantiscono cioè condizioni di uguaglianza indipendentemente dal potere di acquisto degli individui.

Comunque, dalla esperienza delle nostre attività e dei servizi sociali che gestiamo come comunità di accoglienza, notiamo l'importanza di riuscire a svolgere interventi con responsabilità plurime. Si risolve poco

dei problemi sociali *pesanti* lavorando da soli, delegando alle istituzioni, o alla società, o solo ai professionisti, o peggio *scaricando* i pesi sui cittadini.

Le storie dei nostri gruppi e comunità che hanno in questi decenni vissuto ed operato sulle frontiere delle tante fatiche di vivere, con lo stile di chi vuole condividere queste fatiche ben lontano da qualunque pretesa e delirio di salvezza, ci hanno fatto capire che è nella “normalità” - o meglio nella messa in discussione e nel ribaltamento del concetto e della prassi diffusa ed escludente di normalità - che si giocano le tante lotte per il cambiamento. Siamo infatti comprendendo ogni giorno di più che le stesse idee di “normalità” e di “disagio”, spesso apposta enfatizzate da poteri che sfuggono di mano ai più, si stanno incrinando e confondendo, scoprendo la nuda realtà di fondo di “*unanormalità*” che tutti ci unifica ed include. “*Lanormalità*” dunque - pensata, scritta, urlata e praticata tutta attaccata - come critica non solo alla tentazione imperante della riduzione specialistica delle risposte alla complessità dei bisogni, ma anche ad ogni tentativo di definire in termini asfissianti e perentori l’indefinibile normalità.

Sono le nostre pratiche di ieri e di oggi, incarnate nella “bella e cattiva compagnia dei perdenti”, eterni sconfitti dalla attuale e dalle tante passate idee di “normalità”, che ci provocano ad andare oltre quanto codificato ed accettato dalla maggioranza e a sperimentare percorsi continuamente nuovi di costruzione di una comune cittadinanza. Alla ricerca di una “umanità altra” e con ogni tentativo di essere cooptati nel salotto buono come *tappabuchi* di situazioni lasciate incancrenire fino al loro limite emergenziale o come “discariche”, ovviamente autorizzate ed accreditate a norma di legge, in cui un sistema sempre più escludente possa rottamare i rifiuti più o meno ingombranti prodotti dalla

sua devastante *normalità*.

### *L'urgenza di un nuovo patto sociale*

Il patto sociale che sta alla base della nostra Costituzione non ha più la forza di tener fede a sé stesso, per motivi ormai noti a tutti. In particolare a causa del mancato ricambio generazionale della forza lavoro necessaria a garantire le risorse economiche per il sostentamento delle generazioni precedenti. I conti non tornano più.

La fascia anziana e i disoccupati situati al di fuori del mercato del lavoro non sono computabili per la formazione della parte della previdenza che alimenta il sistema pensionistico. Cos' come l'andamento del sistema di tassazione non pareggia le risorse per ciò che può servire al sistema della tutela dei diritti non solo sociali, ma forse anche sanitari, di diritti allo studio e cos' via.

Un nuovo patto sociale va prefigurato per l'immediato futuro. Pena il pericolo per ampie fasce di popolazione di cadere nell'area della povertà o ai bordi di essa, di vivere nell'incertezza della propria condizione sociale a rischio. Questo nuovo patto non potrà definire soltanto l'area dei diritti sociali (in più o in meno di ieri), ma dovrà anche prevedere doveri di cittadinanza.

### *Diritti veri o solo "opportunità"?*

Se ci chiediamo se esista o meno una coerenza tra i diritti previsti nella Costituzione italiana, nella Convenzione dell'Onu e nella Carta Sociale Europea, la risposta è felicemente affermativa. Sulla "carta", le parole ricorrenti che spiegano i diritti di cittadinanza sociale riguardano: il diritto al lavoro, all'assistenza sociale e sanitaria, alla casa, all'educazione, all'istruzione, alla formazione professionale, alla socializzazione.

Questi diritti non sono “perfetti”, cioè direttamente esigibili da chiunque, ma “condizionati”: diventano esigibili e fruibili nella misura in cui vengono predisposte condizioni per renderli operanti, con risorse e modalità gestionali.

L'aspetto più delicato e al contempo più esaltante è che essi, per realizzarsi come diritto, coinvolgono doveri da parte di uno o più soggetti. In definitiva chiamano in gioco responsabilità istituzionali, sociali, professionali, personali.

Se questo non avviene, non si può parlare di diritti, ma di opportunità sociali consentite in alcuni territori, richiedibili in certi municipi, non ottenibili e addirittura impensabili in altri contesti della stessa nazione o regione o provincia.

Al momento, nelle diversità e disparità territoriali italiane, di fronte ai bisogni sociali non scatta ovunque la logica dei diritti: sperimentiamo in alcune parti la possibilità della fruizione di “richieste lecite”, quando disposizioni di bilancio e discrezionalità amministrativa e politica lo consentono. Oppure esistono servizi e risposte sociali quando, dal basso, categorie di cittadini utenti o gruppi forti del Terzo Settore si impongono facendo pressioni sulle responsabilità politiche. Abbiamo il caso di alcune regioni in cui sono previste risposte per un bambino o una bambina che nasce dentro una famiglia in difficoltà. In altre regioni, invece, altri bambini e bambine non trovano le medesime necessarie risposte, perché non ci sono. A seconda di dove si nasce, in Italia, si può trovare aiuto o abbandono della vita. Per caso.

### *Disuguaglianze periferiche*

Nell'esperienza di collaborazioni su situazioni simili, come la tossicodipendenza, i minori, i disabili, e cos' via, i nostri gruppi si rapportano tutti con le leggi dello

Stato.

Ma non tutti si trovano a operare con le stesse norme, regole, tempi, vincoli, eccetera, nei singoli territori regionali.

Accade spesso, anche per leggi abbastanza rigide, come la 285/97 (minori) o la 309/90 (droghe), che nelle differenti regioni i gruppi si trovino a dover eseguire normative recepite diversamente. È o addirittura non ancora recepite.

Si riscontra frequentemente una mancanza di coerenza nella interpretazione e nel recepimento delle leggi centrali.

Vi è pertanto una esigenza di connettere e armonizzare le leggi a cascata, tra centro e periferie e con gli ulteriori passaggi che, dopo quelli dello Stato, discendono alle Regioni, alle Province, ai Comuni e agli altri enti pubblici locali come le Comunità montane, le Aziende Sanitarie, i vari distretti e così via. È vero che i temi delle leggi sulle autonomie locali e le programmazioni dai territori vanno implementati diffusamente valorizzando le differenti vocazioni territoriali, ma questo non può penalizzare la esigibilità di diritti di cittadinanza da parte dei cittadini, ovunque essi si trovino.

Tali differenziazioni e “vuoti” legislativi provocano svuotamento di risposte e di conseguenza vanificano i diritti. In particolare le persone in difficoltà e in svantaggio sociale vengono costrette a subire queste situazioni in condizioni “disarmate”, poiché viene anche loro tolto il benché minimo appiglio formale per gridare i loro bisogni.

### *La globalizzazione che erode la sicurezza sociale*

Globalizzazione è il dato, ritenuto dagli esperti in materia come punto di non ritorno, dell'espansione dei mercati. L'economia senza confini, destabilizza in particolare quei Paesi - come l'Italia - che hanno al loro

interno un sistema di sicurezza sociale, costituito da previdenza e assistenza, fondato sull'andamento dell'economia, ma limitatamente a quella interna e controllabile dallo Stato.

La fuoriuscita dai confini statali del lavoro, in particolare la gestione della manodopera in altri Stati, non consente più di poter utilizzare le relative risorse economiche per la sovvenzione dell'assistenza in generale (sanitaria, sociale, scolastica ecc.).

Il lavoro produttivo portato altrove non ha le stesse caratteristiche previste dalla nostra nazione per l'abbattimento del "costo del lavoro". In particolare si indeboliscono gli aspetti della sicurezza, della tassazione, della previdenza, dei contributi finalizzati all'assistenza del lavoratore, della sua famiglia, dei cittadini in genere.

Tantomeno si riesce a dare consistenza a scambi proficui tra le parti: il lavoro affidato altrove non costruisce, in cambio, maggior sicurezza e diritti sociali nel luogo in cui viene trasferito.

In definitiva, si vanno a danneggiare due collettività: alla prima si toglie il lavoro e si erodono le risorse per l'assistenza in senso globale; nella seconda si costituiscono moderne forme di sfruttamento.

I conti con la globalizzazione vanno fatti mirando allo scambio tra lavoro e diritti sociali, dove per "scambio" si intende il suo livello alto.

Maggior lavoro deve significare maggior ricaduta di sicurezza sociale. Ovunque si porta e si prende lavoro bisogna comporlo con la crescita dei diritti di cittadinanza.

## **LO STATO E SOCIALE**

### *Non solo assistenza*

Lo Stato sociale non è solo l'assistenza sociale. Esso comprende tutto l'insieme degli interventi previsti dalla Costituzione, e quindi la sanità nei suoi aspetti di prevenzione, cura e riabilitazione, l'assistenza sociale nelle sue articolazioni di assistenza alla persona, alla famiglia, ai gruppi, l'inclusione sociale e la lotta alla povertà; gli interventi per dare pari opportunità per il diritto allo studio di tutti, fino ai gradi più alti dell'ordinamento scolastico; l'accesso alla formazione professionale e le politiche attive del lavoro; le iniziative connesse con le politiche giovanili; quelle della cultura e del tempo libero finalizzato alla socializzazione; le politiche della casa e della famiglia.

Tutto questo richiede non soltanto una costruzione induttiva dal basso, un incremento dei servizi e delle opportunità dai territori, ma ha bisogno di essere collocato in un quadro coerente, in un sistema non discriminante ma propositivo, che preveda per tutti e per ciascuno dignità umana, libertà, possibilità di autodeterminazione della propria vita e delle proprie aspirazioni.

### *Il modello tra i modelli*

Diversi modelli di "welfare state" si vanno affacciando nello scenario dei sistemi sociali e politici, tra cui quello italiano. Ciascuno di essi ha buone ragioni le quali derivano da differenti concetti di giustizia sociale e di bene comune.

Schematizzando, riportiamo cinque modelli:

- distribuire a ciascuno secondo il suo merito e la sua dignità;
- a ciascuno secondo il suo contributo al benessere collettivo;

- a ciascuno secondo la sua contribuzione, capace di soddisfare ciò che liberamente è richiesto dagli altri, nel libero mercato della domanda e dell'offerta;
- a ciascuno secondo i suoi bisogni;
- standardizzazione dei trattamenti: a casi simili trattamenti simili.

Tra questi modelli il C.N.C.A. sceglie inequivocabilmente quello orientato a “distribuire a ciascuno secondo i suoi bisogni”, con la consapevolezza però del fatto che un welfare deve anche essere sostenibile economicamente e nella qualità dell'offerta dei servizi e delle prestazioni. Questo richiederà che il sistema di welfare si realizzi con mix anche di altri modelli. Ciò che chiaramente si intende invece combattere, e pertanto escludere come modello di welfare, è quello che poggia sulla tesi secondo cui il libero mercato della domanda e dell'offerta dei servizi saprà da solo garantire le risposte ai bisogni e rispondere ai diritti sociali delle persone.

Dobbiamo evitare di costruire uno “stato sociale minimo”, cioè quel modello che interpreta in maniera restrittiva l'articolo 38 della Costituzione. Non bisogna dotarsi di un modello di welfare state circoscritto ai “poveri e agli inabili”. Proprio per loro diverrebbe un sistema assistenzialistico invece che un sistema di inclusione sociale.

Proprio perché le nostre storie ci hanno convinto che non sono importanti solo i contenuti e gli obiettivi di ciò che insieme si vive e si fa, ma anche il *come*, il modo con cui si è assieme e si agisce, nella consapevolezza ormai radicata che “il fine è anche nel mezzo”, pensiamo che solo un *welfare dei processi*, attento alla democraticità e alla trasparenza dei percorsi con cui si costruiscono le scelte che riguardano tutti, possa garantire la costruzione di un *welfare dei diritti*. Solamente la costruzione di un sistema di regole condivise attraverso

cui tutti i soggetti coinvolti possano contribuire alla definizione e continua ridefinizione dei propri bisogni e delle proprie risorse, in una prospettiva che coniughi incessantemente il locale e il globale - il “*glocale*” - come spazi di azione e di garanzia dell’universalità dei diritti, può garantire infatti l’effettiva espressione e composizione del maggior numero di istanze, a partire da quelle dei meno garantiti altrimenti relegati, nella migliore delle ipotesi, a beneficiari residuali di sistemi di welfare autoreferenziali e per ciò stesso inevitabilmente assistenziali, se non addirittura palesemente escludenti. D’altra parte, solo una rinnovata attenzione agli attori coinvolti e alle modalità attivate nei processi attraverso cui i problemi vengono analizzati e i tentativi di risposta vengono sperimentati e validati, può fare uscire qualunque idea di welfare, ed anche il “welfare dei diritti”, dalla pura logica mercantile della compravendita di servizi e prestazioni, in cui corriamo il rischio di essere anche noi (gruppi del C.N.C.A.) sempre più invischiati e da cui possiamo via via essere “geneticamente” modificati.

### *Condizioni per un nuovo welfare*

Il tipo di Stato sociale che si profila, pertanto, avrà alcune caratteristiche e dovrà tener presenti alcune condizioni.

Affermare una serie di diritti fondamentali e, in relazione a questi, prevedere servizi e di standard minimi *validi per tutto il territorio nazionale*.

Pensare a una articolazione diversificata dei servizi in relazione ai modelli e ai gradi di sviluppo di ciascun territorio. I servizi devono cioè non solo fornire delle prestazioni essenziali rispetto a uno standard di diritti e bisogni garantiti, ma a partire da queste promuovere lo *sviluppo di specializzazioni territoriali*, in relazione

alle singole peculiarità.

Il welfare deve trovare una realizzazione locale (situata) e dinamica, poiché i bisogni evolvono e crescono con lo sviluppo sociale ed economico.

I servizi perciò non possono avere solo carattere reattivo in uno schema lineare bisogno-risposta, ma devono sviluppare una capacità proattiva volta a far suscitare e maturare la domanda, non solo l'offerta. Analizzare e organizzare la domanda non significa però puntare ad una mera e incontrollata espansione quantitativa dei bisogni, ma ad un diverso modo di gestirli nella collettività, attraverso un sistema di relazioni sociali più consapevoli e solidali.

In questo senso diventa fondamentale il momento della progettazione e della pianificazione come momento partecipato.

Le leggi nazionali e regionali in materia di "sociale" non devono pertanto limitarsi a definire le nuove mappe dei servizi, ma consentire l'avvio di una revisione della cultura e della metodologia del lavoro sociale dei servizi e degli operatori.

L'intervento sociale è inscindibile sia dal tema dei diritti, quindi dal riconoscimento della giustizia sociale, sia dall'insieme delle politiche di sviluppo, intese come politiche che, oltre a creare risposte a bisogni e risorse, ne garantiscano l'equa distribuzione. Ciò affinché non avvenga che la povertà di singoli, di famiglie e di "categorie sociali" venga creata e riprodotta dalla commistione tra marginalità nei processi produttivi e marginalità nell'accesso alle opportunità di relazione e di protezione sociale.

Di fronte ai diritti sociali non dobbiamo accontentarci della possibilità della libertà formale di opzione: dobbiamo arrivare alla *libertà di risultato*. Per ogni persona il diritto formale deve diventare un diritto materializza-

to, che possa trasformarsi in certezza di poter usufruire dei *beni di diritto*.

Il controllo della realizzazione e della effettiva esigibilità dei diritti deve quindi trovare adeguati organismi di verifica (es.: associazioni di utenti, forum dei servizi).

La partecipazione del cittadino-utente alla progettazione, realizzazione, valutazione dei servizi diventa così una condizione perché i servizi siano centrati sui suoi diritti e su quelli della collettività.

### *I diritti da definire*

Si possono definire i diritti e concepirli esigibili se si ha come riferimento la persona, con la *sua* dignità umana che le va riconosciuta. La dignità umana alle persone infatti nessuno la può “dare”, né lo Stato né qualcun altro: la dignità umana la si può soltanto “riconoscere”.

La esigibilità dei diritti, però, ha anche a che fare con il patto sociale della collettività, poiché la soddisfazione di molti di essi passa attraverso gli interventi e i servizi sociali.

Occorre pertanto definire quali siano i diritti esigibili, definendo contestualmente i relativi servizi o le conseguenti prestazioni obbligatorie (prestazioni intese anche come pensioni, assegni ecc.).

Si può stabilire un minimo definito valido ovunque? Ad esempio, per coloro che sono sicuramente destinati a una vita di stenti e di emarginazioni che lede la loro dignità umana? Oppure per chi è minore ed è privo di familiari e delle necessarie cure? Per chi è in situazione di disabilità fisica o intellettuale ed è privo di supporto familiare e/o di una minima autonomia? Per chi è anziano non autosufficiente? Per chi vive un periodo di dipendenza da sostanze stupefacenti? Per chi è gestante o madre e si trova in situazioni di vita al di sotto di una

garanzia di dignità umana per sé e per i figli? Per chi decide di uscire dal giro della prostituzione?

Queste domande possono venire moltiplicate all'infinito. Rimane che uno Stato dovrà definire alcuni diritti umani basilari e le risposte corrispondenti.

### *Tra i "principi" e la pratica*

Il tema culturale ed esperienziale dei doveri sociali si può ricavare da molteplici esempi incontrati anche nei nostri gruppi, nei quali sono state compiute le scelte dell'impegno politico, della militanza per la crescita del bene comune.

Seppure in altre maniere, si deve riconoscere l'accresciuto senso del dovere sociale vissuto nei servizi pubblici, nella normalità, facendo funzionare l'esistente.

Tuttavia, bisogna anche notare come la cultura dei diritti e dei doveri, per quanto abbia la valenza di uguaglianza e di reciprocità, non è riuscita a scardinare le logiche liberali e neoliberali. Come se l'appellarsi ai concetti di diritti e di doveri, da solo, non si renda in grado di costruire equità, giustizia, rimozione delle disuguaglianze, solidarietà.

I diritti e i doveri sociali vanno intrecciati con la *partecipazione*. Questa è la logica che permette di impedire al diritto e al dovere di diventare una dimensione gridata e egocentrica "contro" qualcun altro. Oggi non trova difficoltà né da destra né da sinistra la rivendicazione dei diritti e dei doveri. Ma la verifica della coerenza avviene nella pratica e nella cultura della partecipazione diretta e attiva alla vita sociale, non nella condivisione teorica sui principi. Conosciamo benissimo il divario esistente tra la maturità della "coscienza" e consapevolezza dei diritti umani di cui ciascuno è portatore, e la immaturità delle pratiche concrete di tolleranza, di accoglienza, di solidarietà verso chi è diverso, fore-

stiero, ignoto.

### *Cosa vuol dire sicurezza?*

Di giustizia e di equità sociale nei nostri gruppi parliamo spesso e a più livelli. Sono concetti che abbiamo provato a volte a infilare anche in testi spirituali e liturgici, oltre che sociali e politici.

Cosa vuol dire contrastare l'assistenzialismo? Cosa vuol dire non accontentarsi dell'elemosina? Cosa vuol dire non rendere residuali le strategie sociali?

E cosa vuol dire "sicurezza sociale" differentemente da "sicurezza pubblica"? Dobbiamo, più diffusamente che nel passato, rivisitare il paradigma della "sicurezza". Fino a ieri era un termine che riguardava i temi dei diritti, cioè della sicurezza sociale (che richiedeva garanzie di servizi), ma oggi evoca fantasmi di pericolo delle persone, delle città e dei territori, cioè della sicurezza pubblica (che richiede garanzie di polizia).

Concepire la sicurezza in questi termini attuali vuol dire trasformare lo scippo in rapina, vuol dire blindare le nostre città e difendere chi è già tutelato dalle aggressioni esterne di chi è svantaggiato e non ancora tutelato.

Questo paradigma della sicurezza si è insinuato nei contesti sociali più forti a scapito di quelli più deboli. Sembra che "sicurezza" voglia dire tutela non dei diritti (di tutti), ma dei privilegi (di una parte). Così, tutto sommato, si abbandonano coloro che tra noi sono più sprovvisti di mezzi e di autonomie, in nome della tutela rigida di situazioni consolidate.

Su questa parola "sicurezza" si è costruito anche un livello simbolico ed emotivo, che la spiega con le parole: vigilantes, porte blindate, chiusura delle discoteche, scorta dei giovani per monitorarli ecc. Tutte modalità che rafforzano le discriminazioni e l'esclusione. Invece

è ora di riconnotare il concetto di sicurezza come sicurezza sociale, cioè per tutti e per ciascuno.



## PARTE III



## **I CITTADINI: DESTINATARI E PROPRIETARI DEI SERVIZI**

### *Il diritto-dovere di partecipazione e di giudizio*

Immaginiamo una amministrazione locale che convochi gli abitanti della città in occasione della definizione del nuovo piano di ristrutturazione e sviluppo urbano, e ne richieda il parere riguardo all'organizzazione della viabilità e dei parcheggi, agli arredi, alla sistemazione del verde, alle piazze e agli spazi di incontro, alla ristrutturazione e alla destinazione degli edifici pubblici, e cos" avanti. Attraverso questo processo la cittadinanza è chiamata a definire le condizioni di vivibilità spaziale e di movimento della città, ad esprimersi sull'assetto di quei beni di utilizzo comune dai quali dipende la qualità della vita di tutti, la libertà di muoversi, di incontrarsi, di abitare.

Cos", analogamente, possiamo immaginare una amministrazione che chiami ad esprimersi, o che sappia ascoltare le persone che si vogliono esprimere, sull'assetto dei servizi sociali, delle politiche culturali e ricreative, di un territorio. Immaginiamo, cioè, che venga liberata la partecipazione allo sviluppo di tutte quelle condizioni che contribuiscono a definire la vivibilità sociale e relazionale del territorio in cui esse dimorano, l'insieme di quei beni comuni non immediatamente materializzabili come gli spazi fisici e le strutture murarie dell'esempio precedente, ma ugualmente rilevanti per quel che riguarda lo sviluppo di relazioni includenti che garantiscano il riconoscimento della dignità delle persone e delle identità.

Avremmo una democrazia sociale e non formale.

La partecipazione alla definizione del proprio habitat, del contesto territoriale vitale, dei servizi occorrenti, diviene partecipazione alla costruzione del proprio destino umano e sociale. Diviene presenza che veicola senso, coesione sociale e fiducia, e si colloca entro la consapevolezza del principio che i servizi sociali, alla collettività o alla singola persona, sono dei *beni pubblici*. Non sono dei beni che si possono produrre sulla base della somma degli interessi individuali, o attraverso strategie affidate a soggetti fra loro isolati e irrelati. La loro realizzazione partecipata trova fondamento nell'*interesse comune* della collettività, e il loro perseguimento, in base agli interessi e alle priorità dei bisogni esistenti in un territorio, è possibile solo attraverso processi di partecipazione che evidenzino il carattere pubblico di questi beni.

Tali beni vanno progettati e costruiti in rispondenza ai diritti della persona umana. Il punto di partenza per disegnare l'assetto dei servizi è il bisogno della persona e non viceversa, dove per "persona" si intende chiunque e non solo coloro che hanno le "carte in regola" formali. Cioè: non solo il cittadino iscritto all'ufficio anagrafe, ma l'essere umano che abita la città o il paese.

Il giudizio, la valutazione sulla pertinenza e sulla efficacia dei beni pubblici, dei servizi e delle prestazioni sociali, spetta anche ai cittadini, singoli ed organizzati, che li utilizzano in genere, e non solo agli esperti e agli "addetti ai lavori" o agli amministratori. Dobbiamo restituire ai cittadini ed alle loro organizzazioni, tanto istituzionali (le autonomie locali) quanto del privato sociale (associazioni, movimenti, gruppi, ecc.), la dignità, gli spazi e gli strumenti per divenire soggetti in tutte le fasi - dalla progettazione alla verifica - del "welfare dei diritti" che vanno costruendo, superando la tentazione,

quantomeno supponente se non addirittura di “casta”, di considerarli sempre e solamente “gente”, intesa come massa manovrabile più o meno acriticamente da questa o quella versione di demagogico populismo.

### *Interventi sociali come beni “pubblici”*

I servizi e gli interventi sociali sono beni individuali e pubblici.

Si sta allargando la sfera di coloro che gestiscono e realizzano azioni di servizio e protezione sociale nel territorio: ma questo vuol dire privatizzazione dei servizi sociali?

O non si pone, invece, il compito di rivendicare uno spessore di statuto pubblico dei beni che noi produciamo?

Queste sono alcune delle domande alle quali dobbiamo cercare di rispondere per capire come noi soggetti del Terzo Settore ci facciamo garanti, nell’era del mercato sociale, di una qualità o di uno spessore di servizi che devono continuare ad avere un’impronta pubblica e una destinazione universalistica.

Lo statuto pubblico dei beni sociali che sono prodotti all’interno dei servizi deve essere salvaguardato: in altre parole si tratta di aprire una grande arena pubblica di soggetti che concorrono a realizzare beni relazionali, o comunque forme di utilità sociali e collettive, che siano sempre aperti a garantire i diritti di cittadinanza.

I destinatari dei servizi sono da considerare (un po’) come i proprietari dei servizi, cioè coloro ai quali si deve rendere conto: è per i destinatari che essi vengono pagati; è per/con i destinatari che essi vengono programmati, progettati, gestiti.

### *Su cosa costruire i servizi*

Un aspetto fondamentale è capire come devono

essere organizzati i nostri servizi: accanto alla questione pubblica dei beni va cioè affrontata la questione organizzativa.

Se i servizi vogliono mantenere una valenza di costruzione di welfare comunitario, all'interno di rapporti di partenariato, di coprogettazione, di concertazione, di partnership allargata e cos" via, non devono più operare sul deficit dei soggetti, ma devono operare sull'autonomia dei soggetti: dobbiamo non soltanto lavorare sul deficit ma pensare sempre di più a servizi sociali che dentro la costruzione del welfare siano strumenti della costruzione dell'autonomia, dell'empowerment dei cittadini, di percorsi di inclusione.

Questo vuol dire evidentemente che i servizi non solo devono cambiare cultura operativa, ma anche il loro paradigma di riferimento: essere servizi proattivi

I servizi sono impostati sull'idea che bisogna rimediare a un deficit, mentre invece bisogna costruire il servizio sulla capacità di riconoscere le capacità positive, modificando la natura della relazione in gioco, che da relazione a intonazione clinica diventa interazione a orientamento trasformativo

Il campo di azione del servizio è il tessuto sociale: le risorse sociali stanno nel contesto, non nel servizio (che si deve caratterizzare per le sue risorse tecniche e professionali). Un servizio alla persona è tale non solo se eroga prestazioni tecnicamente idonee ma se genera relazioni, intensificando i legami sociali e creando contesti di vita ricchi di scambi.

### *Ciò che si va a toccare*

Non vorremmo continuare a subire una cultura delle pubbliche amministrazioni, del servizio pubblico, del privato sociale sottoposta al rischio di un'ottica tutta mercantile. L'ampiezza di visuale culturale del welfare

che pensiamo non è riconducibile alla mera questione dell'assistenza sociale, né solo a quella della previdenza. Tantomeno va allargata solo alla questione della sanità pubblica. Essa, come sopra affermato, comprende tutto il vasto insieme delle politiche "sociali".

Si va a toccare la prefigurazione di un modello di sviluppo nazionale, le differenze interne Nord-Sud, la questione dell'Europa intesa come fortezza chiusa o casa aperta, i temi della globalizzazione dell'economia e dei diritti sociali.

Si va a rimettere in causa i fenomeni di assistenzialismo che hanno fuorviato una corretta cultura dell'assistenza; i fatti scabrosi di privilegi connessi all'appartenenza a categorie sociali ed economiche "diverse o superiori" (!?); l'inspiegabile prassi del carattere discrezionale delle risposte ai bisogni-diritti delle persone; insieme alla interminabile lista dei fatti (di malasanità, di scandali nel campo dell'assistenza ecc.) che hanno contribuito ad affossare l'idea culturale della utilità e del diritto di avere servizi sociali operanti e diffusi sui territori.

Accanto a queste critiche occorre rilanciare una grande questione culturale, relativa all'organizzazione dei servizi, ai ruoli professionali, ai protocolli funzionali, ancora troppo spesso soggetti a dinamiche di burocratizzazione, sclerotizzazione, istituzionalizzazione, autoriproduzione, affrontando una analisi critica dei servizi sia pubblici, che del privato, che dello stesso privato-sociale o "non profit" cui apparteniamo.

### *Una gestione emergenziale inconcludente*

Facendo le dovute distinzioni, in generale esiste una politica di intervento sociale basato sull'emergenza più che sulla programmazione.

In particolare:

- non si fa tesoro dell'esperienza; ad ogni emergenza

o presunta tale (droga, aids, pedofilia, immigrazione clandestina ecc.) non segue la verifica di ciò che si è fatto, affinché diventi arricchimento e prassi futura;

- si risponde facilmente con progetti a termine (es.: tematiche dei minori a rischio) che non vengono trasformati in servizi permanenti;
- la geografia dei servizi territoriali si presenta come una realtà a macchia di leopardo, determinata più dal “buon cuore” o dalle pressioni momentanee che subiscono i singoli soggetti istituzionali (assessori) che da politiche e programmazioni di lungo respiro;
- all’attivazione di una risposta emergenziale a un fenomeno nuovo, non corrisponde la dotazione di un’analisi oggettiva e una capacità di pianificazione.

Accanto a questi dati, occorre anche riconoscere che la legislazione sociale finora emanata offre pochi spazi per una riforma sociale e per una programmazione *in grande*.

Solo recentemente, e per alcuni settori, si sta tentando il superamento dell’approccio categoriale e settoriale attraverso la predisposizione di piani territoriali, con interventi di rete e con tempi e fondi certi.

Di fatto, l’attuazione delle leggi contrasta con lo spirito delle stesse, mantenendo cos’ aspetti settoriali, corporativi e burocratici, mettendo in evidenza l’immaturità di ambiti della pubblica amministrazione nella gestione di tali norme innovative (es.: Comuni che invece di appoggiare nuovi progetti innovativi rifinanziano quelli vecchi esistenti). L’inadeguatezza della pubblica amministrazione è il risultato anche della paura, dopo tangentopoli, che fa emergere una attenzione sproporzionata alla vuota formalità delle carte a svantaggio della sostanza dei contenuti e dei risultati di una azione e di un servizio sociale, valutabili con

metodologie e misure diverse. Da ciò *l'esaltazione della gara d'appalto*, che garantisce la presunta trasparenza a scapito della stabilità e continuità e qualità dei servizi.

Il panorama generale delle risorse disponibili è alquanto complesso poiché esse sono individuate in relazione alle leggi innovative ma, in assenza della determinazione degli standard minimi di servizio, risulta impossibile definire il tetto di risorse necessarie. È e in ogni caso negli Enti locali e nelle Amministrazioni è spesso la “spesa sociale” che paga il riequilibrio dei bilanci.



## **LO SVILUPPO SOCIALE**

### **PARTE DAI CITTADINI E DAI TERRITORI**

#### *Per un nuovo protagonismo del terzo settore*

Tra le sfide attuali cui il sociale organizzato va incontro vi sono i problemi connessi con la tendenza alla riduzione della spesa pubblica, che porta come conseguenza la restrizione (e selezione) di servizi al pubblico.

Accanto a ciò, le recenti modalità del lavoro in Italia stanno allargandosi negli aspetti in cui vi è meno tutela sociale e remunerazione precaria. Si tratta di problemi che riscontriamo anche nelle persone che si avvicinano ai nostri servizi, sia quando chiedono aiuto da utenti, sia quando offrono la loro professionalità. Questo dato interroga le nostre realtà di intervento sociale, i nostri servizi, all'interno dell'intero impianto dei servizi territoriali.

Finalmente dobbiamo tutti fare uno sforzo per capirci bene sulla utilità dei servizi, sulla necessità del lavoro più sicuro, sulla "mission" del sociale che non può più venire concepita come avulsa dallo sviluppo e dal destino di un territorio, ma che prende senso e ruolo soltanto se saprà apportare innovazione nello stesso territorio in cui è presente.

Va aggiunto che la rete dei soggetti e delle politiche sociali va oltre il perimetro dei servizi sociali, in quanto coinvolge gli enti che gestiscono la sanità, quelli che gestiscono l'educazione e la formazione professionale, i rappresentanti del mondo del lavoro nelle sue molteplici componenti.

Ed è in questo quadro che il terzo settore potrebbe divenire protagonista dei servizi e delle politiche sociali al punto di rivendicare lo statuto di “servizio sociale pubblico”.

Ma dovrebbe affrontare anche alcuni punti di crisi:

1. la subordinazione funzionale al settore pubblico-statale;
2. la soggezione al potere politico locale;
3. la storica scarsa capacità a pensarsi protagonista della scena politica;
4. la legittimazione della reciprocità tra pubblico e privato, in termini di servizi, operatori, titoli, ecc.

### *Politiche per i deboli, non “politiche deboli”*

La nuova sfida culturale è far sì che le politiche sociali siano declinate non solo come uno strumento di redistribuzione della ricchezza, ma in una logica di grande investimento per lo sviluppo.

Il C.N.C.A. nel passato ha già tentato, con le varie edizioni di “Assessore Sociale”, di confrontarsi con questo tema. L’obiettivo fondamentale di tale approccio è quello di rimettere la *produzione di socialità* al centro di un grande disegno progettuale, che eviti il rischio che le “politiche per/con i deboli” siano nei fatti “politiche deboli”.

Infatti, le politiche della vita quotidiana sono la risultante dell’intreccio complesso tra vari spezzoni di politiche strutturali che hanno un’indubbia ricaduta sulle dinamiche di sviluppo sociale di un territorio.

Basta scorrere l’elenco delle diverse politiche di settore:

- *le politiche demografiche*, che riguardano i flussi di natalità e mortalità e i processi di ringiovanimento o invecchiamento della popolazione con tutte le conseguenze facilmente prevedibili sull’assetto dei ser-

vizi alle persone o all'insorgenza di nuove patologie legate soprattutto al prolungamento del ciclo di vita;

- *le politiche abitative e urbanistiche*, che riguardano lo spazio urbano e la dimora della gente;
- dove si manifestano forme di agio o di disagio, benessere e malessere;
- *le politiche occupazionali*, perché non ci può essere sviluppo sociale senza il riconoscimento del diritto al lavoro;
- *le politiche ambientali*, perché senza uno sviluppo eco-sostenibile non c'è futuro per il pianeta;
- *le politiche formative*, che sono alla base dei processi di pari opportunità e dei meccanismi di integrazione sociale.

Tutto questo ci convince sempre di più che l'esclusione sociale non è una condizione derivante da un processo fisiologico insuperabile, quanto piuttosto la risultante di determinate scelte politiche di natura strutturale.

Si pone allora come ineludibile una decisa svolta metodologica, pensando non tanto a politiche di lotta all'esclusione quanto a politiche attive per l'inclusione.



## PARTE IV



## NEL FUTURO WELFARE EUROPEO

### *Fare sintesi tra i diversi modelli nazionali di difesa dei diritti*

L'onda lunga dell'Europa economica, politica e sociale è partita. Essa sta perfezionando il primo aspetto, quello economico, ed ha abbozzato l'avvio degli altri due. Si è aperto il capitolo dei diritti sociali a livello europeo, e si stanno valutando i "rischi e i guadagni" dei diversi Stati membri in seguito all'introduzione di un sistema di diritti uniforme.

In questa fase di prime schermaglie vengono poste alcune domande. C'è il rischio dell'erosione del valore dei redditi e dei risparmi del cittadino europeo di fronte agli immigrati? Si rischieranno scontri inediti tra classi sociali a livello macro, europeo, in cui, nelle logiche dei contributi/benefici, pagheranno di nuovo i più poveri? Al di là di ogni intesa tra Stati, ci sarà comunque il rischio della non uniformità dei servizi reali e delle opportunità, sui territori che partono in svantaggio?

A seguito del Trattato di Amsterdam, si è dato avvio anche al processo che porterà all'unificazione dei sistemi di welfare, dopo quelli monetari.

Vi sono difficoltà palesi, tra gli Stati membri, ad accettare un sistema uniforme dei diritti sociali, mentre è risultato più facile accettare i diritti del sistema di mercato.

Non a caso nel Programma dell'Unione presentato da Romano Prodi al Parlamento Europeo e suddiviso in

4 parti, una delle più importanti è dedicata alla ridefinizione delle priorità economiche e sociali e un'altra al miglioramento della qualità della vita per tutti.

Quindi, nei prossimi anni ci si confronterà fra modelli di stato sociale che rispecchiano tradizioni e culture molto diverse, con la necessità di arrivare a una sintesi; è necessario essere uno degli interlocutori di questo processo, al fine di poter riaffermare le nostre idee.

### *Il nuovo modello sociale*

In tutti i documenti della Commissione Europea prevale una tesi centrale: tra crescita economica e competitività da una parte e soddisfacimento della domanda di qualità della vita e aumento dell'occupazione dall'altra non vi è contraddizione.

Infatti vi è un passaggio di un documento europeo che afferma testualmente: *“Non vi può essere progresso senza competitività e crescita economica. Per converso non è possibile assicurare una crescita economica sostenibile senza tener conto della dimensione sociale. Il progresso sociale e la solidarietà devono costituire parte integrante dell'approccio europeo alla competitività”*.

In altre parole vi è il riconoscimento dei limiti della competitività se vengono meno le ragioni dello sviluppo umano e sociale.

L'impegno della Commissione Europea nell'ambito dei sistemi di protezione sociale si sta sempre più incrementando, grazie anche all'azione di lobby popolare e democratica della Piattaforma delle organizzazioni non governative in campo sociale: da una semplice azione di convergenza dei meccanismi si sta progressivamente passando al disegno di un nuovo modello sociale europeo.

### *Le priorità da rispettare*

Alla base di questo orientamento c'è l'art. 137 del nuovo Trattato di Amsterdam che apre la strada a un'azione europea contro l'esclusione sociale. L'obiettivo della presente fase ha un carattere multiforme e può essere condensato nei seguenti aspetti: dopo l'introduzione dell'Euro con l'unità economico-monetaria, dopo il Patto europeo per l'occupazione e i primi passi per l'armonizzazione della fiscalità, occorre attivare politiche sociali al servizio dell'integrazione attraverso l'occupazione, nel rispetto di alcune priorità:

- superare il paradigma assistenziale ("un sistema per i poveri è un sistema povero") e realizzare politiche sociali attive finalizzate alla crescita e all'innovazione mediante strategia di sviluppo locale (*promuovere il partenariato e la solidarietà*);
- promuovere un mercato sociale del lavoro e non un mercato del lavoro per i poveri (*associare tutti gli attori interessati*);
- predisporre progetti integrati per/con ogni persona durante tutto il ciclo della vita: universalità delle misure basate sui diritti fondamentali di cittadinanza con l'individualizzazione degli interventi (*stimolare l'approccio integrato*).

Per fare ciò è necessario sviluppare sinergie soprattutto tra la strategia europea per l'occupazione e i piani nazionali di azione con i programmi di lotta alla povertà, adottando un'analoga metodologia operativa articolata in priorità, misure di intervento, indicatori di analisi, ecc.

### *Le differenze da armonizzare e salvaguardare*

In questo quadro particolare importanza avrà la difesa di sistemi di welfare che possano rispondere al

meglio alle necessità territoriali, senza però essere in lotta con il quadro complessivo.

Pertanto, sarà necessario esplicitare con chiarezza il quadro di armonizzazione fra le politiche sociali europee (tossicodipendenza, minori, handicap...), evitando nel contempo di sopprimere esperienze e modelli validi a livello locale.

Nostro compito sarà quello di definire la cornice di riferimento di questo processo, affinché sia rispettoso degli obiettivi che ci siamo posti, e di evidenziare le peculiarità italiane (ad es. l'attivazione di imprese sociali per il reinserimento lavorativo, l'inserimento e l'integrazione scolastica delle persone disabili, le comunità terapeutiche per le tossicodipendenze), che possono diventare un modello per l'Unione Europea o che comunque sono da salvaguardare.

### *Il terzo settore e il Forum*

Il terzo settore in Italia dovrà affrontare inedite sfide rispetto all'armonizzazione con l'Europa e in rapporto al primo e al secondo Settore, a partire dai processi di accreditamento e qualità.

Sempre di più ci troveremo di fronte a concorrenti di altre nazioni nella partecipazione ai bandi locali, non solo appartenenti al mondo della cooperazione ma anche ad imprese profit *tout court*. Inoltre, la modernizzazione della pubblica amministrazione implicherà nuove modalità di approccio e rapporto sempre più basate sulle competenze e sempre meno sulla vicinanza ideal-politica.

Volendo tratteggiare i principali passaggi storico-culturali di sviluppo ed evoluzione del terzo settore in Italia, a partire dalla sua configurazione interassociativa (il Forum del terzo settore) potremmo riferirci a quattro grandi fasi.

### 1. *Fase costituente* (1994-1997)

Corrisponde al processo di promozione, costruzione e costituzione del Forum come luogo di aggregazione tra più realtà anche estremamente diverse tra loro, strumento di elaborazione comune, sede di confronto allargato, spazio di interlocuzione politico-istituzionale e formula organizzativa per la rappresentanza.

### 2. *Fase della legittimazione* (1997-1998)

Corrisponde al momento della visibilità esterna del Forum e al suo sforzo di riconoscimento e accreditamento come nuovo soggetto della rappresentanza sociale nel nostro Paese, dell'esercizio della partecipazione e della responsabilità civile, dell'azione collettiva rivolta a fini di solidarietà e cittadinanza. é in questa fase che si organizzano manifestazioni pubbliche, iniziative istituzionali come il "Tavolo permanente di confronto tra parlamentari e terzo settore" cui aderiscono oltre 150 parlamentari. Tale processo culmina nella "Convention della solidarietà" (18 aprile 1998), con la stipula del "Patto della Solidarietà" tra il governo Prodi e il Forum e le audizioni presso la Bicamerale per la riforma della seconda parte della Costituzione.

### 3. *Fase della concertazione*

Corrisponde all'impegno del Forum per una riforma del welfare, puntando soprattutto a "condizionare" in termini sociali la legge finanziaria 1998 (prima col Governo Prodi, poi col governo D'Alema) ottenendo il riconoscimento dell'ampliamento del Fondo Sociale, l'estensione delle agevolazioni per le Piccole e Medie Imprese anche alle Imprese Sociali, l'individuazione della copertura finanziaria per alcu-

ni provvedimenti di cruciale importanza per il terzo settore, quali la legge di riordino dei servizi sociali, la legge sull'associazionismo di promozione sociale, la riforma della cooperazione internazionale, le risorse e i poteri da attribuire all'Authority per le onlus.

Questa fase approda al riconoscimento pieno del Forum del terzo settore quale parte sociale con cui negoziare e sottoscrivere il "Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione" (cfr. protocollo aggiuntivo, 1998);

#### *4. Fase del consolidamento politico-organizzativo (dal 1999)*

È la fase attuale, in cui prevalgono due grandi elementi di criticità: la cultura politica e la cultura organizzativa del Forum.

#### *Il Forum e il suo futuro*

Passata la fase della legittimità istituzionale e della capacità negoziale, quali prospettive si aprono per rilanciare un orizzonte più ampio di proposte politico-culturali senza ridurre il tutto a mera istanza sindacale di interessi corporativi?

Inoltre, l'essere riconosciuti come soggetto della concertazione può spingere il Forum a ricoprire un ruolo di "integrazione subalterna" rispetto al proprio impegno di promuovere un'istanza generale di solidarietà, giustizia sociale e cittadinanza inclusiva?

Non c'è il rischio che un'eccessiva attenzione tutta centrata sul negoziato col governo possa far perdere di vista i temi del rinnovamento della politica, della rappresentanza reale degli interessi generali del Paese, delle azioni conflittuali rispetto alle inadempienze e le ingiustizie presenti?

Sul piano organizzativo occorre senz'altro operare in direzione di un rafforzamento della vita democratica interna aumentando i livelli di partecipazione e di co-decisione. Allo stato attuale il Forum è "condizionato" da alcune grandi organizzazioni, che esercitano una forte egemonia strategico-culturale sul piano delle scelte e degli indirizzi generali. Questo rilievo è stato già fatto in sede di assemblea nazionale ed ha prodotto una modifica statutaria atta ad allargare la capacità rappresentativa delle organizzazioni più deboli.

Non mancano, da parte del C.N.C.A., rilievi critici alla gestione di questo organismo: essi sono stati puntualmente rappresentati all'interno delle sedi rappresentative del Forum e non raramente sono stati anche occasione di perplessità e dissenso. La tenuta del Forum dipende dalla sua capacità di essere un soggetto veramente democratico e trasparente sulla base di un'azione propulsiva e trasformatrice che non cede alla tentazione di cartello sindacale o ad un semplice gioco istituzionale di Ente consociativo.

Purtroppo su quest'ultimo terreno non sempre la direzione dei processi è lineare e perciò condivisibile.

## LE INADEGUATEZZE E I NODI CRITICI

### *I rischi della sanità*

I nodi critici del Sistema sanitario nazionale sono evidenti, e non è di facile aiuto il turn over di ministri della Sanità (anche del medesimo schieramento politico) che si correggono a vicenda su aspetti considerevoli quali l'accesso alla salute, la partecipazione, l'aziendalizzazione, la integrazione territoriale dei servizi sociali con quelli sanitari.

Si fa sempre più concreto il rischio dell'affermazione strisciante di una sanità a due velocità, per abbienti e non abbienti. Un rischio che passa attraverso la divaricazione sempre più netta tra la qualità delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale e del privato, e che è sorretto da un sistema assicurativo *all'americana*.

Per non incorrere negli effetti disastrosi già purtroppo sperimentati ad esempio in Lombardia con la Riforma del Sistema Sanitario ed Assistenziale, spacciata come economicamente favorevole in quanto basata sulla competitività interna al mercato e sulla sua capacità di autoregolazione ed invece rivelatasi, come molti fin dall'inizio temevano, un grande buco nero che ha fatto lievitare di oltre 10 volte il deficit in precedenza accumulato grazie alla inevitabile moltiplicazione delle prestazioni fatturate tanto nel servizio pubblico che nel privato accreditato, il servizio pubblico deve evitare il rischio di acquistare dalla sanità privata un numero crescente di prestazioni, mantenendo peraltro l'erogazione diretta delle più ingrate e onerose.

La definizione di standard minimi di servizio dovrebbe essere al centro di una programmazione che superi le vistose differenze esistenti tra regione e regione rispetto alla possibilità di difendere o riguadagnare la propria salute.

A livello locale vi è poi la necessità di definire, territorio per territorio, un compiuto piano di integrazione tra le politiche sanitarie e quelle dell'assistenza e della promozione sociale. Oggi tale processo è fortemente ostacolato dalla eccessiva aziendalizzazione della sanità, che sottrae al controllo dei Comuni e dei cittadini le scelte di programmazione e gestione. Valorizzare il ruolo delle conferenze dei sindaci, dare maggiore autonomia ai distretti sanitari, costruire tavoli per la pianificazione integrata appare pertanto necessario, soprattutto per settori e problematiche a forte integrazione socio-sanitaria, quali il materno-infantile, gli anziani, la lotta alle tossicodipendenze, la psichiatria, l'handicap.

Esiste inoltre un enorme bisogno di valorizzare l'interdisciplinarietà dei ruoli e delle competenze. La sanità è oggi di nuovo saldamente affidata alla centralità e al potere dei medici, spesso ambiguamente divisi tra funzione nel servizio pubblico e attività privata: le vicissitudini della "riforma Bindi" mostrano quanto forti siano le resistenze e i corporativismi.

### *La riforma dell'assistenza*

Erano anni che in Parlamento giacevano proposte per la "riforma del sistema assistenziale" italiano che, insieme al Fondo sociale nazionale (ipotizzato dal C.N.C.A. all'assemblea di Bari e divenuto legge dello Stato con la finanziaria 1998), doveva essere il caposaldo del cammino verso un nuovo *Stato sociale* non pensionistico.

Il testo recentemente approvato come "*Legge quadro*

*per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*” che ha unificato le molteplici proposte di legge in tal senso contiene alcuni capisaldi irrinunciabili:

- viene consolidato il nuovo ruolo per l’ente locale: la legge in esame costituisce il naturale completamento dell’evoluzione normativa già in corso con le leggi Bassanini, la legge n. 285/97 (infanzia), la n. L. 45/99 (droga), la legge per il contrasto della povertà ecc., fino al decreto legislativo n. 112/98 che disciplina il trasferimento di compiti e funzioni a regioni e enti locali anche nel comparto dei “Servizi alla persona e alla comunità”;
- la legge-quadro non è una legge di riordino, ma una legge di riforma che definisce il passaggio dal *paradigma assistenziale* (“i luoghi dei bisogni”) e dal *modello categoriale* (“appartenenza a una categoria”) a un *sistema di protezione sociale attiva* (“spazi dei diritti sociali di cittadinanza”);
- alla sua base è il principio dell’*universalismo selettivo* (selettività-targeting / discriminazione positiva; principio di equità non sulle condizioni di accesso/uguaglianza delle opportunità, ma sui risultati/valutazione di esito);
- il testo contiene l’opzione di fondo del *welfare municipale e comunitario* orientato a una cultura della cittadinanza;
- viene riaffermato il principio del *governare di più, gestire di meno*: si tratta di una legge a impronta fortemente federalista perché declina la responsabilità istituzionale a partire dai comuni, cui vengono affidati poteri reali di governo e regia del sistema locale di protezione sociale.
- il principio fondativo del sistema è quello della *sussidiarietà*, sia in senso *verticale* che *orizzontale*;
- i diritti soggettivi si intendono fondati su livelli

essenziali di prestazioni o standard omogenei di servizi (Piano nazionale, Piani di Zona, Fondo per le Politiche sociali ecc.);

- si punta a promuovere un sistema di qualità dei servizi per l'accreditamento istituzionale.

Il testo della legge, dopo quasi quattro anni di discussione, ha registrato solo in questo anno duemila una faticosa approvazione. Questo significa che dovremo aspettarci alcuni ostacoli sul cammino della sua applicazione. Il sostanziale disinteresse (e in vari casi la resistenza) di gran parte dei parlamentari è connesso a due fattori: il predominio della sanità sull'assistenza sociale finora avuto in molti settori (tossicodipendenza, handicap, psichiatria ecc.); il processo di federalismo che rende meno accettabile una normativa nazionale impegnativa per le autonomie locali.

La nuova legge contiene parti che si prestano ancora a perplessità. I nodi rimasti critici riguardano la esigibilità di diritti perfetti o fondamentali; la rigida o flessibile destinazione dei patrimoni delle Ipab ai cittadini "poveri" o a tutti indistintamente; la competenza di alcune problematiche poste tra il "sociale" e il "sanitario" e sbrigate in maniera abbastanza frettolosa da poter divenire dannosa o deleteria per le persone malate o in difficoltà sociali.

Dopo oltre un secolo di attesa, la *riforma* dell'assistenza finalmente è stata approvata. Non ci si potrà fermare sugli allori: gli impegni esigono continuità con la approvazione di Decreti, Regolamenti e quant'altro, necessari a renderla attiva, nonché nel recepimento da parte delle Regioni e degli altri Enti locali periferici. La "qualità" e la varietà delle risposte dunque dipenderà anche dalla domanda dei territori e dalla partecipazione della società.

*La legge sui giovani*

Anche in questo caso ci troviamo di fronte all'impantanamento parlamentare di una proposta che doveva completare il quadro degli interventi sulle giovani generazioni dopo l'approvazione della legge 285/97 (Piano per l'infanzia e l'adolescenza).

Le ragioni di questo blocco sono diverse dalla legge sull'assistenza e dipendono dalla difficoltà di coniugare visioni differenti del mondo giovanile da parte della maggioranza e dell'opposizione.

L'Italia è una delle pochissime nazioni in cui non esiste una legge quadro sui giovani, cos' come non esiste la loro minima tutela.

Anche in questo caso occorre una rilettura critica del testo esistente e proporre delle integrazioni che possano favorire la discussione territoriale.

### *La riforma del sistema scolastico*

Con la fuoriuscita (cambio) del ministro della pubblica istruzione Berlinguer dal nuovo governo sembra per il momento arrestata la polemica sulla revisione del sistema scolastico che, purtroppo, è stata finora imposta sul riequilibrio economico fra la scuola pubblica e quella privata, per lo più di ispirazione cattolica.

Riteniamo che impostare il dibattito su queste basi sia fuorviante perché occorre una reale ridefinizione dei percorsi scolastici che tengano conto delle attività di formazione realizzate a livello locale e dell'esigenza dell'educazione permanente manifestata dagli adulti.

Inoltre, per contrastare efficacemente la dispersione scolastica, occorre prevedere modalità educative più flessibili e rispondenti ai bisogni, spesso inespressi, dei bambini e degli adolescenti, avendo come parametro di giudizio sull'efficacia dell'insegnamento non tanto la percentuale dei promossi, quanto quella di chi ha portato a termine regolarmente l'iter scolastico (ciò vale a

maggior ragione per l'università).

### *L'accesso al lavoro*

Non vi è benessere sociale e salute dove non vi è lavoro: il tema di uno sviluppo che non sia solo dei profitti e dell'economia, ma anche della società, si misura in primo luogo attraverso il parametro della crescita o meno della disponibilità di lavoro per tutti.

In tempi di enorme evoluzione delle forme del lavoro verso la differenziazione e la flessibilizzazione, va ricordato come le politiche dell'occupazione non debbano frenare tale tendenza, ma tutelarne la natura evolutiva contro l'uso del lavoro atipico, che nasconde in realtà vecchi tipi di sfruttamento del lavoro (non solo al Sud).

Attorno alle questioni centrali della disponibilità e della dignità del lavoro, è fondamentale lo sviluppo degli strumenti per lo sviluppo locale, come i patti territoriali, le agenzie di sviluppo, i contratti di area, gli accordi di programma tra poteri pubblici e mondo economico e del lavoro.

Alcune delle prime esperienze italiane indicano che l'uso mirato di risorse economiche comunitarie e nazionali per favorire gli investimenti produttivi può essere concertato entro piani di sviluppo locale attenti anche alla dimensione del "sociale", se costruiti con la partecipazione e il consenso di servizi, agenzie e soggetti sociali. Tali piani locali includono la tutela delle fasce deboli del mercato del lavoro, i servizi alla persona, le azioni di supporto e accompagnamento alla sostenibilità sociale dello sviluppo.

La riforma del collocamento ormai avviata si scontra con ritardi, carenza di risorse umane ed economiche, incertezza sui modelli attraverso i quali promuovere vere "politiche attive per il lavoro". Per facilitare l'incon-

tro della domanda e dell'offerta tra le imprese e le forze disponibili, diviene sempre più necessaria la concertazione locale tra province, titolari dei servizi per l'impiego, e tutti gli attori implicati: regioni, comuni, imprese, sindacati, terzo settore. Quest'ultimo, in particolare dovrà essere in grado di far valere le proprie abilità, competenze, managerialità, per avere un ruolo da protagonista nel mondo del lavoro sociale e delle sue regole di mercato, finanziarie e fiscali.

### *Federalismo e decentramento*

Il decentramento è un processo irrinunciabile, previsto nella Costituzione e inaugurato oltre trent'anni fa, nel seno di una grande stagione di riforme che ha progressivamente valorizzato il ruolo delle autonomie locali e della partecipazione.

Pensiamo che in uno Stato federale si possa “persino” vivere meglio, laddove il decentramento avvenga compiutamente, cioè con le competenze e le responsabilità necessarie da parte dei soggetti presenti sui territori, ed evitando abbandoni che alla fine risultano punitivi solo per le fasce di cittadini più deboli e non per gli amministratori incapaci.

Questo avverrà se saranno battute le tendenze a fare del federalismo la bandiera e l'alibi che copre disegni basati sull'egoismo e la fine della solidarietà sociale, fino a forme striscianti o aperte di intolleranza e razzismo. Davanti alle scelte del decentramento, o della “devolution”, va mantenuta sullo sfondo l'intenzione di unire più che di lacerare una nazione. Vale a dire che le specificità, le autonomie, gli autogoverni dei singoli territori vanno rispettati. Il problema non sta infatti nel rispetto delle storie e delle identità e vocazioni dei singoli territori, ma nel tipo di armonizzazione dei territori tra di loro e soprattutto nel rispetto e nella condivisione

dei principi espliciti e fondamentali dell'unica Costituzione nazionale.

A noi interessa il rispetto dei principi e dei doveri inderogabili di solidarietà.

In questa stagione in cui le regioni saranno impegnate a darsi nuovi statuti, ci interessa che in essi trovino posto e dignità tutti i cittadini e le cittadine. Ci interessa che il decentramento avvenga operando anche diversamente sui diversi territori, ma che ovunque la gente che si trova con problemi e diritti sociali possa trovare risposte pertinenti, adeguate, efficaci. E sosteniamo che la persona, qualsiasi persona, possa trovare nella realizzazione del decentramento i servizi necessari. O almeno un appiglio legislativo che le permetta di farsi valere nel riconoscimento del suo diritto.

### *Principio e pratica della sussidiarietà*

Concordiamo con la definizione che il principio di sussidiarietà riguarda il "compito di supplenza" di poteri pubblici "superiori" nei confronti di poteri loro inferiori, quando questi (per ampiezza, complessità, urgenza) non sono in grado di risolvere da soli problemi a contenuto economico, sociale, politico culturale che pone il bene comune. Tale compito di supplenza non ha pertanto lo scopo di limitare la sfera di azione dei poteri inferiori né di sostituirsi ad essi. Tale compito ha lo scopo di contribuire alla creazione di modalità per cui i poteri inferiori possano svolgere i loro compiti, adempiere i loro doveri, esercitare i loro diritti con maggiore sicurezza.

In diverse ricorrenze si utilizza il principio di sussidiarietà o del compito di supplenza partendo dall'alto o dal basso. Ad esempio, si dice che la presenza dello Stato non va attuata per ridurre la soggettualità dei cittadini o dei corpi intermedi della società civile. Così come

si afferma che la presenza delle organizzazioni intermedie della società non va attuata per ridurre i compiti di responsabilità dello Stato.

Nella attuale fase storica la sussidiarietà viene interpretata a più livelli: non più solo dentro uno Stato, ma nei contesti degli organismi sovranazionali come l'Onu o l'Unione Europea.

Negli argomenti del welfare, essa viene motivata in prospettiva di autonomie locali, persino localistiche separate. Addirittura, taluni arrivano a proporre la sussidiarietà come "sottolocalistica", in cui realtà organizzate del sociale, del cosiddetto terzo settore, si distanziano e si contrappongono allo Stato o alle sue istituzioni periferiche.

Si arriva anche a tematizzare una sussidiarietà orizzontale tra enti simili, non più solo verticale tra poteri superiori e inferiori.

La moltiplicazione di teorie indefinite non aiuta, anche perché non è difficile intravedere in esse interessi di parte più che ricerca del valore dei principi. Infatti queste ultime teorie collocano la sussidiarietà entro ambiti locali, o di categoria, di clan, di territorio. In senso stretto (*mutatis mutandis*) l'orizzonte di interesse che ne emerge non si discosta da quello utilizzato anche dalle mafie o dalle lobby e massonerie varie. L'azione è diversa, ma l'orizzonte dell'interesse e la logica di intervento sono gli stessi: riguarda te e i tuoi, e non i tutti; perché *la sussidiarietà non è inglobata nella solidarietà* "pubblica".

La solidarietà pubblica pone alla base il principio del bene comune, del bene di tutti e per tutti messo a fondamento della vita sociale e civile, orientato a soddisfare i bisogni di tutti e di ciascuno.

I servizi concreti sono posti in un contesto pubblico, cioè non sono solo per la persona, ma per il bene

comune, finalizzati alla crescita, allo sviluppo, all'autonomia di ciascuna persona in uno Stato (di gente che anch'essa deve crescere, svilupparsi, autonomizzarsi). è questa la ragione dei servizi; è questa la ragione delle politiche sociali; è questa la ragione della politica.

La sussidiarietà non può avere riferimenti solo "nel basso", in problematiche delimitate, nei bisogni di qualcuno. Deve avere anche riferimenti nel complessivo, nel totale, finanche nei problemi e bisogni ancora inespresi ma che potrebbero emergere. Chi opera nella sussidiarietà non deve esautorare le responsabilità pubbliche, ma essere consapevole di avere i legittimi interlocutori nei legittimi rappresentanti pubblici.

### *Una società matura in uno Stato responsabile*

Detto questo, occorre esaltare l'importanza della sussidiarietà che i gruppi di intervento sociale troveranno da esprimere nell'immediato futuro. Infatti, con la sussidiarietà si realizza il bene comune investendo proprio sulle persone e sui gruppi, sui corpi intermedi della società. Essa è autoaffidamento e autorafforzamento che facilita i gruppi a contare su sé stessi, sulle proprie autonomie, sul radicamento sociale e, non ultime per importanza, sulle proprie responsabilità.

Riguardo alla gestione di iniziative e servizi sociali, perciò, la sussidiarietà si attua nella logica della risposta a bisogni territoriali effettivi, ed entro il quadro dei diritti fondamentali; l'orizzonte è quello "sociale" in senso pieno di una solidarietà di uno Stato, seppur si esplica in un territorio circoscritto; si legittima nel quadro delle iniziative pubbliche, a carattere e responsabilità pubblici, seppur gestite anche o soprattutto da enti privati.

Nei servizi sociali creati dal basso (così come nell'economia creata dal basso) la sussidiarietà si inqua-

dra nella doppia prospettiva della soluzione dei problemi sociali locali e nella costruzione del bene comune.

È in questo senso che ci riconosciamo in un'idea di sussidiarietà attiva e competente che, mentre responsabilizza la società, migliora le funzioni dello Stato secondo una logica di una società matura dentro uno Stato responsabile.

In base a ciò sono per noi inaccettabili tutte quelle campagne pseudoideologiche che oggi fanno della battaglia sulla sussidiarietà una sorta di rivincita delle formazioni intermedie per chiedere un ritiro progressivo dello Stato da suoi compiti irrinunciabili.

## PARTE V



## BUONE PRASSI E BUONE OPPORTUNITÀ

### *Il “partenariato locale”*

Negli ultimi due anni è emersa la necessità di definire meglio risorse e bisogni al fine di proporre riforme del sistema di welfare locale compatibili con le esigenze delle persone. In quest’ottica si è ipotizzata la definizione del “partenariato locale”, uno strumento che, da un lato, dovrebbe governare l’erogazione dei servizi alla persona in un dato territorio, e dall’altro dovrebbe definire gli obiettivi dello sviluppo sociale al fine di contrastare i fenomeni di esclusione a livello locale. È utile comprendere meglio le basi teoriche e operative di questo strumento e vagliarne la sua utilità come mezzo per definire più adeguatamente una programmazione “socialmente compatibile”.

Anzitutto, per realizzare un vero partenariato locale occorre mettere insieme i soggetti non soltanto a mo’ di sommatoria delle sigle, ma in termini di condivisione degli obiettivi e di governo collettivo del welfare locale: coalizioni locali per l’empowerment di comunità.

Tutto ciò presuppone tre grandi trasformazioni:

- a livello istituzionale, con la riappropriazione di un ruolo regolativo, promozionale e orientativo dell’azione del governo locale;
- in termini di nuova imprenditorialità pubblica, intesa come rafforzamento di un’attitudine strategica e una competenza progettuale da parte di funzionari e dirigenti delle amministrazioni locali;
- nel ruolo che devono avere i soggetti del terzo set-

tore sempre più chiamati ad essere agenti di politiche e responsabilità pubbliche e non solo fornitori di servizi.

Occorre perciò esplorare nuove forme di relazione in cui i decisori politici, i finanziatori economici e gli organizzatori tecnici concertano insieme le politiche, integrano le potenzialità di ogni soggetto e pluralizzano le fonti di finanziamento.

In questo modo si creano reti collaborative tra più soggetti, in un contratto sociale che dia a ciascuno una possibilità di intervento, crei un sistema di garanzie, realizza forme di sinergie, alimenti una disseminazione di intelligenze strategiche e ricostruisca i legami sociali.

Quello che è indispensabile, in definitiva, è l'adozione di una logica di *governance*, in cui l'azione di governo viene considerata come un processo di decisione interattivo, complesso, basato su un approccio multidimensionale attraverso la reciproca intesa tra gli attori al fine di costruire collettivamente le politiche pubbliche.

### *I patti territoriali*

Tra i modelli per favorire lo sviluppo endogeno di un territorio, quello dei patti territoriali è certamente il più evoluto.

Il patto territoriale trova il suo riconoscimento normativo nell'art. 7 del decreto-legge 24 aprile 1995 n.123 che lo definisce come *“l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi allo scopo definiti nel quadro comunitario di sostegno approvato dalla Commissione dell'Unione Europea”*.

Il patto si configura come un vero e proprio contratto tra gli enti locali, le parti sociali, le forze imprenditoriali di un'area territoriale definita che si impegnano a realizzare, anche con risorse proprie, iniziative di stimolo allo sviluppo economico dell'area stessa.

Il suo interesse per noi sta in primo luogo nel fatto che un patto può comprendere obiettivi di sviluppo di impresa, di occupazione, di sviluppo di servizi. In secondo luogo, esso può programmare l'utilizzo di diversi livelli di risorse: economiche, comunitarie e nazionali; investimenti del mondo delle imprese; risorse organizzative e umane delle aree della formazione, dei servizi sociali, del terzo settore.

La novità di questo strumento consiste inoltre nella partecipazione di tutte queste forze ad ogni fase della procedura di realizzazione dell'accordo: dall'individuazione dell'idea forza di sviluppo del territorio alla realizzazione vera e propria del patto. La metodologia sulla quale è fondata tale strategia è quella della concertazione tra le parti finalizzata all'adozione di un indirizzo comune e condiviso di azione.

Senza dubbio si tratta di un dispositivo abbastanza importante per favorire uno sviluppo governato dal basso. Allo stato attuale, alcuni patti sono stati già finanziati mentre gli altri sono in via di approvazione.

Il C.N.C.A. propone di sostenere la creazione di modelli di "patti territoriali sociali" in cui sia valorizzata la sostenibilità sociale dello sviluppo locale, attraverso la promozione di un adeguato spazio per iniziative che creino occupazione nell'ambito dei servizi alla persona e iniziative di economia solidale attraverso imprese sociali.

Occorre pertanto fare una scelta da parte dei soggetti pubblici e privati per integrare i patti territoriali a carattere economico con i patti territoriali a carattere sociale.

Crediamo, però, che tale strategia vada allargata anche alla dimensione dello sviluppo sociale: in questo senso è importante che le imprese sociali partecipino alla concertazione locale al fine di inserire nell'idea forza di sviluppo anche alcune misure specifiche per dare impulso ad attività ispirate a progetti di economia sociale, in modo da conferire alla strategia di sviluppo locale una sua globalità e completezza.

Accanto allo strumento dei patti territoriali, infine, vanno citati anche altri dispositivi che prendono il nome di “contratti di area” e che rispondono, anche se con alcune differenze, alla stessa logica concertativa e localistica.

In entrambi i casi è in gioco una visione di sviluppo integrato del territorio nel quale devono entrare a pieno titolo anche le esperienze di economia *non profit* in modo da giocare un ruolo attivo e propulsore nelle politiche strutturali di un'area geografica.

### *L'occasione del piano sociale europeo*

La riforma dell'Unione Europea, che porterà fra qualche mese alla moneta unica e fra qualche anno all'unificazione politica, passa necessariamente per la revisione dei sistemi nazionali di welfare.

Il primo passo in questo senso è il “documento Prodi” presentato al Parlamento Europeo e denominato “Un progetto per la nuova Europa”, in cui i temi sociali hanno una grande rilevanza.

Nel testo, tra l'altro, si definisce come priorità quella di: “(...) riorganizzare i nostri sistemi di protezione sociale per costruire una società equa e attenta ai bisogni dei più deboli” e successivamente si sottolinea la necessità di elaborare una strategia europea di lotta all'esclusione sociale, per la riduzione della povertà e le disparità esistenti fra regioni e territori europei.

Un compito immediato che si pone oggi al terzo settore è quello di evidenziare le novità positive della proposta e mettere in luce quei temi e/o impostazioni su cui non si concorda, al fine di contribuire al dibattito in merito.

Ad esempio, sarebbe necessario un approfondimento sull'obiettivo di ridefinire le priorità economiche e sociali attraverso il miglioramento e la modernizzazione del modello sociale europeo. Occorre esaminare approfonditamente i documenti che man mano saranno diffusi dalla Commissione Europea e lavorare per articolare concretamente questi obiettivi di fondo, al fine di contribuire fattivamente alla stesura definitiva del Piano. Naturalmente, con l'attenzione al tema della tutela dei diritti di cittadinanza sociale i quali non possono venire considerati come la conseguenza, ma come il presupposto della legittimità dell'Unione europea.

Per una matura scelta di appropriazione civile dal basso, da parte dei popoli e dei cittadini, della costruzione europea, i gruppi intermedi della società - come ad esempio le nostre comunità di accoglienza - hanno insomma uno spazio aperto in cui giocare un ruolo costruttivo e inedito di protagonismo sulla scena pubblica prossima ventura. Tocca solo ai gruppi accettare la partita e mettersi in gioco.

### *Dalla qualità totale alla qualità sociale*

La discussione interna al C.N.C.A. su questo tema ha evidenziato la necessità di ridefinire un modello di qualità sociale che riconosca l'originalità e la peculiarità delle nostre organizzazioni e delle modalità di produzione dei nostri servizi alle persone.

Infatti, non possiamo accettare passivamente un'ipotesi di lavoro che sterilizza i rapporti complessi e articolati fra chi fornisce servizi e chi ne usufruisce, siano essi persone in difficoltà o loro congiunti.

Altresì, diversi gruppi appartenenti alla Federazione hanno già sviluppato riflessioni e prassi significative sul tema connettendosi a reti locali e/o nazionali.

Il nostro impegno sarà volto, quindi, da un lato a recuperare le riflessioni che ci sembrano utili ed interessanti perché in sintonia con i nostri principi etici; dall'altro, dovremmo far sì che nei gruppi, oltre al corretto rispetto delle norme di legge, si comprenda appieno la necessità e l'importanza di un *marchio di qualità C.N.C.A.* che identifichi anche la forte appartenenza a un certo modo di concepire ed incarnare processi di partecipazione sociale, che passa attraverso la realizzazione di specifici servizi integrati nel tessuto vitale della comunità locale.

La qualità dell'intervento sociale, dei programmi e dei singoli servizi va sottoposta "formalmente e intenzionalmente" a misurazione, a valutazione, a giudizio riguardo la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza. Da un punto di vista etico-sociale, comunque, si ritiene di poter/dover misurare le attività di servizio sociale, pur nella chiara consapevolezza che non tutto all'interno delle pratiche sociali è misurabile, pena il suo snaturarsi a mera offerta di servizi. Questo avverrà confrontandosi con le interpretazioni degli amministratori, con le note degli enti gestori dei servizi, con il gradimento e la soddisfazione espressi dagli utenti; ma anche adottando alcuni criteri di valutazione più ampi, quali il criterio dello sviluppo sociale di quella comunità locale e il criterio del "bene comune possibile" per la popolazione globale beneficiaria, nel senso dei "club territoriali" di qualità condivisa.

Su questo delicato e complesso fronte sta riflettendo una commissione di lavoro con l'obiettivo di pervenire alla definizione di un sistema di qualità sociale che risponde a proprie logiche interne di specificità pur

restando permeabile a quelle concrete esigenze di certificabilità esterna che consentono di partecipare alle nuove regole di un mercato socialmente orientato.

### *“285” e “45”: numeri per la concertazione*

La legge 285/97 e la legge 45/99 rappresentano strumenti legislativi esemplari di concertazione territoriale e di sussidiarietà applicata. Le due leggi hanno permesso di iniziare, anche se con diverso successo, a sperimentare un modello di programmazione dei servizi largamente *decentrato* da un lato (Stato-regioni-territori), dall'altro fortemente *integrato* (attraverso tavoli comprendenti sociale e sanitario, pubblico e privato). Molto c'è da fare per leggere e valutare dove e quanto, sul territorio nazionale, queste buone prassi sono state implementate: certamente c'è da continuare su questa strada estendendo il modello ad altri settori ed ambiti della programmazione territoriale. Sarebbe importante che la obbligarietà della consultazione e della concertazione venga recepita dalle amministrazioni locali e dai gruppi nel significato più aggiornato di democrazia sociale.

### *La cooperazione sociale*

La cooperazione sociale di tipo B, così come definita dalla legge 381/91, è uno strumento di grande originalità e specificità italiana in Europa, che viene negli altri paesi europei studiata con attenzione ed imitata.

Essa rappresenta spesso il risultato di buone prassi qualora nasca dallo sforzo comune di più soggetti: un insieme di persone fisiche che promuove un “nuovo modo di fare impresa”, *nel mercato*, nel contesto istituzionale e nel *solidale* assieme, per andare oltre le frontiere dell'assistenza. Infatti un ente pubblico può (o dovrebbe?) promuovere la vita economica della cooperativa sociale attraverso il conferimento di commesse di

lavoro, “scambiando” questo valore con il risultato occupazionale, a favore di soggetti appartenenti alle “fasce deboli”, che ne deriva. Anche il mercato (imprese e operatori economici, clienti) si può maggiormente allargare, qui e là, a dialogare con le cooperative su un piano di maggiore parità, perché vi sono cooperative sociali che si svincolano dalle aree tipiche delle produzioni conto terzi a basso valore aggiunto, per affermarsi in settori produttivi meno marginali. Questa sfida interpella gran parte dei gruppi del Terzo Settore e dello stesso C.N.C.A., specialmente quelli che hanno a che fare con programmi di riabilitazione e di reinserimento sociale, i quali danno risultati monchi ed esiti solo “clinici” se non avvicinano le persone accolte al mondo del lavoro e della produzione. Ma soprattutto perché la cooperativa sociale di tipo B realizzi la sua *mission* di impresa oltre che di socializzazione.

### *L'inserimento lavorativo*

È preziosa l'esperienza, variamente presente in Italia, dei “servizi per l'inserimento lavorativo” (Sil) di comuni e Asl e di diverse esperienze di questo tipo promosse dal privato sociale, per la varietà con cui si propongono quali *agenti della mediazione* tra:

- i soggetti appartenenti alle fasce deboli del mercato del lavoro, che richiedono per il loro inserimento lavorativo azioni complesse di ri-motivazione, orientamento, formazione, accompagnamento;
- i servizi socio-sanitari che “hanno in carico” parte di tali soggetti: servizi che si occupano di persone dell'area della povertà, servizi per cittadini immigrati, servizi per l'handicap, servizi psichiatrici e per le tossicodipendenze ecc.
- il mondo dell'impresa e del lavoro: associazioni imprenditoriali e sindacati, imprese.

Il bisogno di lavoro di categorie sociali con particolari difficoltà chiama a studiare e moltiplicare tale tipo di iniziative, che innova il panorama delle buone prassi rispetto alla problematica dell'inserimento lavorativo, in quanto propone azioni di sostegno di cui sono beneficiari non solo i soggetti svantaggiati, ma *tutti gli attori* implicati nel processo.

### *Il carcere come paradigma antisociale*

Nel pensare al cambiamento sociale vogliamo non lasciare rimossa la scottante realtà del carcere, che assumiamo come simbolo e punta critica dei tanti altri luoghi separati e *male trattati* dell'intervento sociale. Bisogna mettere sul tavolo la questione della rilevanza sociale di questi luoghi e strutture, come la questione della socializzazione delle persone che in essi sono costrette, perché questo aspetto dà la cifra della sensibilità sociale della coscienza civile.

Per strade diverse le nostre comunità di accoglienza hanno un po' tutte incontrato il carcere, sia quelle che operano direttamente con le persone carcerate, o con famiglie, o con tossicodipendenti, oppure con le vittime stesse o con ex carcerati avviati al reinserimento. Tutto questo nella logica della vicinanza. Vicinanza e rispetto delle vittime, personali e come società, vicinanza anche ai detenuti, ai loro familiari e a quanti lavorano e sono impegnati nelle strutture carcerarie.

Quali "buone pratiche" ci giungono dalla gestione dell'intero circuito penale?

Riconosciamo valenza a quegli interventi di esecuzione della pena i quali, nel rispetto della giustizia, non si limitano al punire (che spesso finisce con l'abbruttire), ma sperimentano percorsi di riabilitazione e di reinserimento familiare, sociale e lavorativo dei detenuti. Cioè riteniamo che si debba sempre più valorizzare le struttu-

re carcerarie che lavorano guardando al termine della pena non come a una data in cui il detenuto viene scarcerato o dimesso o buttato fuori, ma che studiano e collaborano con settori sociali per lavorare sul bisogno di accompagnamento e sostegno di cui molte persone detenute abbisognano per reinserirsi. Socialità è anche lavorare su questi servizi intermedi posti o da porre tra il carcere e la comunità civile.

Non si può continuare a trascinarci i binomi insoluti di “sanità e carcere”, “comunità e carcere”, “dignità umana e sovraffollamento”, “pena e riabilitazione” ecc., senza porre mano a piste risolutive. L'introduzione di concrete risposte ai detenuti, riguardanti il lavoro durante la pena e dopo, l'applicazione e l'ampliamento di misure alternative al carcere, una maggiore certezza dello svolgimento dell'iter della macchina della giustizia, una flessibilità nei confronti di detenuti con patologie particolari, o immigrati o tossicodipendenti per i quali - lo sappiamo tutti - il reato commesso è connesso alla loro situazione sociale ed esistenziale: tutto ciò richiede un impegno di trasformazione del carcere, ma non solo. Esige che non avvenga a parole, ripetutamente gridate in seguito a situazioni degradanti di emergenza. Esige nuovi strumenti legislativi e una volontà politica che sappia farsi finalmente carico dei percorsi di integrazione sociale dei detenuti. Ma soprattutto richiede alla società, alle città e a ciascuno di noi una diversa apertura mentale e una maggiore disponibilità all'accoglienza.

Enti, associazioni e gruppi possono fruttuosamente socializzare i detenuti con la comunità, fare da ponte tra il “dentro” e il “fuori”, tra il prima e il dopo il carcere. Il C.N.C.A., insieme a numerosi altri gruppi, è disponibile a questa innovativa impresa di servizio e di cultura sociale.

PARTE ULTIMA



**S**tiamo dentro al paradosso di proporre una “grande riforma sociale” in un momento in cui il quadro sociale è distratto su altri temi e altre problematiche. Nutriamo grandi speranze dal “sociale” nel momento in cui tutte le linee di tendenza in questo campo stanno andando a piccoli passi in avanti per cose da poco, e a grandi balzi indietro per altre, al punto di dare l’idea di involuzione sociale. Ci sarà bisogno di una forte battaglia culturale, di un avanzato quadro legislativo nazionale e regionale, di un buon lavoro organizzativo e di alleanze istituzionali e territoriali, per usare gli strumenti più avanzati di programmazione che sono possibili nel quadro dell’intervento sociale.

Dalla lettura delle nostre “tesi” emergono palesi le nostre preoccupazioni per coloro che nella società sono resi ultimi, vengono impoveriti di potere, di accesso a luoghi e risorse, privati persino del necessario per l’esistenza, derubati del senso intimo e sacro della loro vita.

Non abbiamo inteso porre le mani avanti per la salvaguardia dei diritti di cittadinanza sociale dei cittadini e delle cittadine che conosciamo attraverso le nostre iniziative e attività sociali. Non vogliamo nemmeno metterci al riparo dalle ricorrenti situazioni di fatica e di emarginazione in cui anche le nostre stesse realtà e gruppi vengono certe volte cacciati, proprio per il fatto che ci prendiamo le parti e le difese di persone e categorie sociali che vengono tenute ai margini. Piuttosto, con le nostre “tesi” abbiamo immaginato un’idea generale di comunità umana, di società civile, di territorio

sociale in cui tutti possiamo rientrare sentendoci a “casa nostra”.

In definitiva abbiamo inteso rimettere al centro dell’agenda politica, culturale, istituzionale ed economica del nostro Paese il tema delle politiche sociali interpretate in maniera innovativa e che possano diventare veramente rispondenti alle questioni legate ai bisogni, ai diritti e ai doveri di cittadinanza della gente.

Su questa strada, la nostra proposta “di impegno sociale” non ci pare provocatoria né paradossale, ma normale, innovativa e realizzabile.

Per questo abbiamo chiesto ad altri di essere con noi in questo non facile cammino verso la globalizzazione della giustizia sociale.

## INDICE

### PARTE I

IL SOCIALE É DI TUTTI .....	PAG. 7
<i>L'orizzonte</i>	
<i>La necessità di fare politica</i>	
<i>La dignità della "normalità"</i>	
<i>L'investimento nel "sociale"</i>	
<i>Una critica che ci fa bene</i>	
<i>I tre Settori: pari dignità, peso diverso</i>	
<i>Quello che aspiriamo a costruire</i>	

CHI SIAMO .....	PAG. 13
<i>Una federazione di gruppi "in cammino con"</i>	
<i>La condivisione ci insegna che...</i>	
<i>Cittadino-volontario e solidale</i>	
<i>Educare non punire</i>	
<i>L'importanza del "come"</i>	
<i>Il nostro "esserci" sui territori</i>	

### PARTE II

COSTRUIRE UNA RIFORMA	
PENSANDO "A ROVESCIO" .....	PAG. 21
<i>Come i padri del vecchio welfare</i>	
<i>Trasformare lo Stato Sociale, restando dalla sua parte</i>	
<i>Pensare "in grande" il cambiamento</i>	
<i>Il "paradigma del dono"</i>	
<i>Non solo scambi di "cose"</i>	
<i>Stato e società: nessuna competizione</i>	
<i>La ricchezza misurata in altri modi</i>	
<i>L'urgenza di un nuovo patto sociale</i>	
<i>Diritti veri o solo "opportunità"?</i>	
<i>Disuguaglianze periferiche</i>	
<i>La globalizzazione che erode la sicurezza sociale</i>	

LO STATO E SOCIALE .....	PAG. 36
<i>Non solo assistenza</i>	
<i>Il modello tra i modelli</i>	
<i>Condizioni per un nuovo welfare</i>	
<i>I diritti da definire</i>	
<i>Tra i "principi" e la pratica</i>	
<i>Cosa vuol dire sicurezza?</i>	

### PARTE III

#### I CITTADINI:

DESTINATARI E PROPRIETARI DEI SERVIZI .....	PAG. 47
<i>Il diritto-dovere di partecipazione e di giudizio</i>	
<i>Interventi sociali come beni "pubblici"</i>	
<i>Su cosa costruire i servizi</i>	
<i>Ciò che si va a toccare</i>	
<i>Una gestione emergenziale inconcludente</i>	

#### LO SVILUPPO SOCIALE

PARTE DAI CITTADINI E DAI TERRITORI .....	PAG. 55
<i>Per un nuovo protagonismo del terzo settore</i>	
<i>Politiche per i deboli, non "politiche deboli"</i>	

### PARTE IV

NEL FUTURO WELFARE EUROPEO .....	PAG. 61
<i>Fare sintesi tra i diversi modelli nazionali di difesa dei diritti</i>	
<i>Il nuovo modello sociale</i>	
<i>Le priorità da rispettare</i>	
<i>Le differenze da armonizzare e salvaguardare</i>	
<i>Il terzo settore e il Forum</i>	
<i>Il Forum e il suo futuro</i>	

LE INADEGUATEZZE E I NODI CRITICI .....	PAG. 68
<i>I rischi della sanità</i>	
<i>La riforma dell'assistenza</i>	
<i>La legge sui giovani</i>	
<i>La riforma del sistema scolastico</i>	
<i>L'accesso al lavoro</i>	
<i>Federalismo e decentramento</i>	
<i>Principio e pratica della sussidiarietà</i>	
<i>Una società matura in uno Stato responsabile</i>	

PARTE V

BUONE PRASSI E BUONE OPPORTUNITÀ .....PAG. 81

*Il "partenariato locale"*

*I patti territoriali*

*L'occasione del piano sociale europeo*

*Dalla qualità totale alla qualità sociale*

*"285" e "45": numeri per la concertazione*

*La cooperazione sociale*

*L'inserimento lavorativo*

*Il carcere come paradigma antisociale*

PARTE ULTIMA .....PAG. 93

Finito di stampare  
nel mese di novembre 2000  
dalla coop. Litografica COM  
di Capodarco di Fermo (AP)