

Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza

(CNCA)

Responsabilità in gioco

*La cittadinanza dei diritti,
dei bisogni e delle capacità*

Prima edizione: *giugno 2004*
Seconda edizione: *novembre 2004*

© Comunità Edizioni



**COORDINAMENTO NAZIONALE
COMUNITÀ DI ACCOGLIENZA**

Sede: Via G. Baglivi 8 - 00161 Roma
tel. 0644230395-0644230403
fax 0644117455
email: *segreteria.generale@cnca.it*
sito web: *www.cnca.it*

Questo libro non è solo un libro. È stato ideato come documento politico del Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza da parte del Consiglio nazionale nella primavera 2003, che ne ha fissato le linee basilari e mi ha incaricato di elaborare la prima bozza.

Questa è stata letta e discussa dal Consiglio stesso; è stata poi inviata a ciascun gruppo della federazione e analizzata nelle quattordici nostre Aree Regionali; in seguito è stata portata nell'Assemblea nazionale di dicembre dello stesso anno per essere esaminata e dibattuta con l'aiuto dei professori Franco Prina e Ilvo Diamanti.

Si sono costituiti sei gruppi di studio sui temi dei sei capitoli trattati dai quali sono scaturiti contributi corposi e, da questo percorso metodologico e partecipativo, mi sono pervenuti molti consensi insieme a ricchi suggerimenti di aggiunte e correzioni, la gran parte delle quali meticolosamente raccolte e sintetizzate da Giordana Bertoldi.

Con questi materiali ho lavorato alla seconda stesura, che ho rigirato nuovamente ai gruppi. In seguito ai suggerimenti pervenuti nei primi mesi del 2004 ho stilato la terza stesura, e infine, i miglioramenti di forma suggeriti da Maria Meduri, Mariano Bottaccio e Enrico Palmerini hanno determinato la versione definitiva del testo.

Il prodotto finale è più di un libro. La metodologia altre volte applicata nel CNCA, nata da una vision politica e condotta su percorsi di senso collettivo, ha dato voce, al di là delle pagine, alla presenza di una federazione di gruppi autori di idee sociali e di proposte culturali.

Giacomo Panizza

INDICE

Introduzione	pag.	9
Parte 1		
Una cultura sociale che scaturisce dalla condivisione	»	13
Lo sfondo di riferimento valoriale	»	13
Storia e identità condivise	»	14
La persona al centro	»	17
Quanto “alla pari”?	»	19
La relazione come riconoscimento delle identità e luogo della crescita	»	20
Il margine al centro	»	22
Parte 2		
Il welfare visto da vicino	»	25
La socialità percepita nel CNCA	»	25
Nei percorsi di normale quotidianità	»	27
Una visione positiva dell’assistenza	»	28
Mediazione e accompagnamento	»	30
Un welfare abitato da conflittualità e negoziazioni .	»	32
I servizi sociali guardano oltre le semplici “prestazioni”	»	34
Chiesa cattolica e politiche sociali	»	35
Parte 3		
Le politiche sociali che vogliamo	»	39
Politiche orientate a scardinare le disuguaglianze sociali	»	39
Le disuguaglianze e le differenze	»	40
Un “sociale” inequivocabilmente “politico”	»	42
Prove di modelli	»	43



La sussidiarietà non sostituisce la solidarietà.....	pag.	45
I servizi sociali sono istituzioni basilari di una comunità.....	»	46
Il mix per la sostenibilità dei servizi	»	48
“Pubblico” e “privato” gestiscano bene il “bene pubblico”	»	50
“Governance” e multiattorialità	»	52
 Parte 4		
Contraddizioni e scenari provvisori non per caso .	»	55
Il “glocale” tra speranze di benessere e assunzione di rischi.....	»	55
Divergenze e disuguaglianze invalicabili?.....	»	56
Globalizzazione accelerata con conducenti senza patente	»	58
UNDP: una sigla per l’equità e la democrazia sociale	»	60
Diversi modi di co-esistere in Europa: scommettiamo l’interculturalità	»	62
Diritti di cittadinanza e ruolo dell’Europa	»	64
Dare un volto di stato sociale all’Europa	»	67
L’insostenibile leggerezza delle ONP	»	69
 Parte 5		
Un patto sociale fondato sui diritti e sulle capacità delle persone	»	73
Scenario di un Paese impreparato	»	73
Una trama di soggettualità e di responsabilità	»	75
Oltre un sistema che tutela i già tutelati	»	76
Punti a margine	»	77
Riduzione di spesa e di dibattito sociale	»	79
Il livello minimo di benessere di cui necessita ciascuna persona	»	81
La dignità sociale in un tempo di disuguaglianze	»	82



Un rinnovato patto sociale: per la cittadinanza dei diritti e delle capacità.....	pag.	84
Parte 6		
Sviluppo sociale partecipativo	»	89
La partecipazione a portata di mano.....	»	89
Una società costituita da risorse incommensurabili .	»	90
I partiti politici: una presenza ingombrante?	»	92
La nostra parte di assunzione di responsabilità	»	93
Dare strumenti e risorse ai servizi alla persona e alla comunità	»	95
L'attenzione al lavoro sociale come area ad alto rischio di subalternità.....	»	96
Abbiamo in mente città sociali e comunità accoglienti	»	97
Una Grande Riforma Sociale	»	99
Appendice		
Il CNCA in cifre	»	101
I 10 principi	»	109



responsabilità in gioco

la cittadinanza dei diritti, dei bisogni e delle capacità

CNCA

L'autore del testo base e della stesura definitiva del presente documento
è Giacomo Panizza, componente dell'esecutivo del CNCA
e presidente della Comunità Progetto Sud di Lametia Terme (CZ)

Introduzione

Tema centrale di questo libro è la cittadinanza dei diritti, che si consegue promuovendo responsabilità sociale diffusa. Il gioco delle responsabilità è costruttore di cittadinanza, dirige l'attenzione sui bisogni delle persone e sui loro riferimenti significativi, valorizza le capacità che esse esprimeranno nel futuro.

Il tema della cittadinanza non è una novità, ma lo rilanciamo perché siamo in una stagione in cui i diritti ci sembrano sempre meno garantiti, i bisogni delle persone sempre meno ascoltati, le capacità umane sempre più ostacolate a potersi trasformare in risorse per la persona e la collettività.

In questa direzione è necessario ricordare come il nostro Paese si fondi sui contenuti solidali previsti all'interno del patto costituzionale, ed a breve dovrà misurarsi con la costruzione della cittadinanza europea. Si tratta comunque di una cittadinanza dei diritti che può scaturire ed essere tale solo grazie alla esistenza diffusa di relazioni sociali esigenti. La socialità diventa così una *conditio sine qua non* per la costruzione di benessere e di diritti. Solitamente la socialità viene intesa nella sua qualità spontanea di "socievolezza", ed è meno considerata nella sua caratteristica di relazione "responsabile".

La capacità di rispondere (respons-abilità) in maniera più o meno intensa a coloro coi quali viviamo, porta in sé spazi accoglienti che sanno far posto agli altri, anche a quelli che stanno

Per una
cittadinanza
europea



altrove e a coloro che nel futuro erediteranno questa terra che lasceremo loro. Siamo “inter-indipendenti” gli uni dagli altri, e la responsabilità sociale può venire utilizzata come metafora di una mondializzazione finalmente umanizzata.

Ma, quale ruolo gioca la società nella costruzione dei diritti di cittadinanza? Il peso accordato, oggi, al suo interno, all’economia e alla politica, soffoca le potenzialità che la società potrebbe invece esprimere (meglio): non è condivisibile un sistema a predominanza economica e politica che aggredisce e frantuma il sistema di relazioni.

Comunità generatrici di cittadinanza e innovazione sociale

Scopo del libro è contribuire alla riflessione sulle modalità di promozione di comunità accoglienti, generatrici di cittadinanza e di innovazione sociale. Il proponimento è di delineare la posizione del CNCA nel panorama dei temi e dei progetti sociali sostenibili culturalmente e politicamente nel medio periodo. La proposta non è centrata sugli interventi di lotta contro il disagio, ma sulla dimensione della promozione comunitaria dell’agio. Si tratta di conciliare più stili di vita, intrecciare più culture, mettere a confronto più interessi, assommare più capacità. Questo è conveniente per tutti.

Non condividiamo quelle concezioni che relegano il sociale negli ambiti angusti del localismo o del comparto dei servizi assistenziali, perché “sociale” è una parola grande come il mondo.

Responsabilità diffusa

Su questa scia oggi si sta cercando finalmente di attribuire responsabilità sociale alle imprese e alla finanza; in questo libro la sogniamo maggiormente diffusa, impuandola in alta dose anche alle pubbliche amministrazioni e alle stesse organizzazioni sociali.

Destinatari privilegiati del documento sono le comunità di



accoglienza e la galassia dei gruppi e delle associazioni con cui auspichiamo di trovarci in buona compagnia sulle tematiche valoriali di impatto e di mutamento sociale aperte sul futuro prossimo, in un momento in cui su scala planetaria imperano una politica poco sociale e un mercato e una finanza poco responsabili.

Una cultura sociale che scaturisce dalla condivisione

Lo sfondo di riferimento valoriale

La storia di condivisione praticata dalle comunità di accoglienza ha costruito e fatto proprio uno sfondo di riferimento valoriale nel quale circolano ricchezze e varietà di saperi. Dall'accoglienza impariamo abilità a prendersi cura, gestire relazioni professionali e di reciprocità, mettere in pratica tecniche di aiuto, vivere emozioni personali e corali, inglobare saperi organizzativi... e in particolare impariamo che i temi sociali sono temi di giustizia umana.

Cosa
impariamo
dalle pratiche
di lavoro
sociale

Sono saperi che si apprendono strada facendo, i quali costituiscono un patrimonio generato dalla condivisione del lavoro sociale agito in gruppi, équipe, reti sociali.

Chi condivide costruisce fiducia e identità diffuse. «Chi prima, chi dopo, abbiamo sperimentato che solo vivendo integralmente con chi era in difficoltà, potevamo essere solidali con gli emarginati, metterci in loro compagnia. La presa in carico del male, per mezzo della condivisione, è sembrata la soluzione migliore che permette la liberazione del male subito... La condivisione fa lottare ed amare, vince l'ingiustizia e ripara al male fatto. La qualità diversa della condivisione, rispetto alla semplice solidarietà o peggio all'assistenzialismo, consiste nel non separare la propria esistenza da quella dell'altro. Chi condivide è partecipe della

Non separare
la propria
esistenza
da quella
dell'altro



vita altrui e partecipa all'altro la propria. Chi condivide si pone in termini di parità».¹

Le parole apprese e i loro significati, nella condivisione, si ricompongono su basi di socialità, di pluralità aggregate e aggreganti. Per esempio nei servizi gestiti all'insegna di queste premesse culturali e valoriali anche le relazioni e le prestazioni richiedenti un certo distacco terapeutico non scivolano nella freddezza impersonale, ma si sbilanciano in prese in carico "calde", nel senso di personalizzanti e professionalizzanti.

Emerge come questo tema dei valori sia da riesplorare e riproporre nei nostri gruppi: oggi viviamo una situazione interrogante, di crisi, che ci sfida a coniugare il portato storico valoriale dei nostri gruppi con la crescente tendenza alla professionalizzazione delle nuove leve di soci e di operatori. Come essere pungenti sui valori della condivisione, anche al fine di superare l'alto rischio di aridità umana e professionale?

Storia e identità condivise

La storia dei gruppi è fatta di identità in costante divenire; si evolve e si connota come pluridimensionale - sociale, storica, economica -. La prassi di condivisione viene sfidata quotidianamente a non ridurre la persona a individuo-oggetto da socializzare in "sostanze altre", né ad inglobarla in identità non sue, né a costringerla ad assumere valori che non le appartengono.² In definitiva, un gruppo che accoglie una persona nel momento e a causa del suo bisogno, si espone al rischio di coartare la costruzione della sua identità. Perché le identità condivise si influenzano reciprocamente; identità dominanti possono tra-

¹ AA.VV. 1983, *Sarete liberi davvero*, Torino, Ed. Gruppo Abele, p. 50

² Il dilemma è oggi più drammatico di ieri: o l'essere di più agostiniano o l'essere un di più sartriano. Vedi: Palumbieri S. 2000, *L'uomo, questo paradosso*, Città del Vaticano, Urbaniana University Press, p. 397



scinare o plagiare le altre; la notorietà di cui gode un gruppo o il clima che vi si vive può essere protettivo ma proprio per questo può soffocare le espressioni dei singoli. La condivisione può costruire identità sociali negli individui, ma solo nella misura in cui un gruppo non divora le personalità e le originalità dei singoli, non rispettandoli così come persone.

La cultura del gruppo deve saper essere sociale e promotrice di soggettualità, come le identità. Le storie di accoglienza foggiano identità individuali e identità di gruppo. Gli interventi di "presa in carico" accrescono identità. Gli interventi di aiuto alla "cura di sé" accrescono identità. Accompagnare le persone a non illudersi o a non costruire falsi sé, costruisce identità.

La presa in carico accresce identità reciproche

Le percezioni di sé che scaturiscono dalla vita condivisa, risentono della presenza degli altri. Le storie e le identità sono quelle delle persone e non delle idee o delle funzioni.

«Lorenzo ha sei anni; ha vissuto in istituto quattro anni e da ieri è ospite della nostra comunità. Questa notte ha dormito con la luce accesa. Forse ha paura del buio o forse non si sente sicuro in un ambiente che ancora non conosce. Azzardo qualche domanda esplorativa e scopro che questa notte la luce accesa lo ha molto infastidito. Gli chiedo stupita come mai, allora, non l'abbia spenta. È lui, ora, a guardarmi stupito. Iniziamo a guardarci con sospetto, mentre in entrambi comincia a farsi strada la convinzione di trovarsi di fronte a qualcuno "con una rotella di meno". Alla fine scopro che Lorenzo non ha mai acceso o spento la luce, né ha molto chiaro che esistano gli interruttori e a cosa servano: in istituto l'accensione e lo spegnimento delle luci era regolato automaticamente, centralizzato...»³

³ Gabrielli G. 1996, *Minori: luoghi comuni*, Capodarco di Fermo, Comunità Edizioni, p. 37



Identità
personale
e sociale
condivisa

È l'ente, il servizio, il gruppo che devono prestare attenzione a manifestare ascolto e rispetto al cammino di costruzione dell'identità di chi viene accolto. Nel gioco delle identità siamo consapevoli che la personalità - della persona accolta e di quella accogliente - viene costruita socialmente dai significati delle relazioni sociali, ma siamo consapevoli anche dell'importanza che esse sentano il richiamo, dentro sé, a fare la propria parte per farsi riconoscere per ciò che sono e che vogliono diventare. Non è la patente di operatore, o di disabile, o di tossicodipendente, o di presidente o altro che ti dà identità. Ciò che dà identità non è tanto il ruolo di assistente o di assistito, non è la funzione di leader o di gregario; ma è la "cura di sé"⁴ intesa come una rivendicazione dell'individuo a essere soggetto e compito a decidere personalmente di assumersi la propria responsabilità sociale di fronte agli altri.

In definitiva, l'identità condivisa porta con sé nugoli di identità del passato, si ricostruisce nel continuo presente e muterà nel futuro. È una identità sempre "da farsi" delle persone che si mettono in gioco con le altre, ovvero socialmente. Ed è una identità - quella personale - che non è univoca, semplice, monolitica.

Parlando delle identità culturali, c'è chi sostiene che «le persone di una persona sono tante»⁵ e non una sola. L'identità non

⁴ Concetto mutuato da Michel Foucault (*L'ermeneutica del soggetto* 2003, Milano, Feltrinelli), il quale sostiene che l'individuo si può affermare al di là della funzione che egli ha nel sistema, per cui la sua identità profonda non è il sistema che gliela attribuisce, ma è la "cura di sé", non tanto come attore ma come *autore*, che lo eleva a gradi di diversità dalle idee che il sistema possa avere su di lui. Una "cura di sé" intesa come antidoto che ciascuno dovrebbe assumere per contrastare alla radice le pretese normalizzatrici del potere. Pertanto il sociale non è l'ultimo orizzonte del soggetto. (Vedi Cecchetti M., 30 agosto 2003, *Avvenire*).

⁵ Aime M. 2004, *Eccessi di culture*, Torino, Einaudi Editore, p. 52



è mai chiusa ed è “compatibile” nella stessa persona con altre identità culturali presenti o potenziali.

Le persone di una persona sono tante

Nelle esperienze di condivisione talvolta ci verrebbe da affermare che “tutto è sociale”, ma proprio dalle nostre esperienze impariamo anche che “il sociale non è tutto”, come ci insegnano alcune persone senza fissa dimora o che vivono altri problemi di esclusione. Eppure, l’identità sociale rimane comunque un tema politico forte, specialmente quando la tendenza culturale punta a creare individualità disgregate piuttosto che identità condivise; oppure quando i forti creano artificialmente le identità deboli dei deboli.

La persona al centro

Nelle esperienze di condivisione sulla ribalta vi è sempre la persona. Vivendo gomito a gomito è difficile non accorgersi degli altri. Condividere progetti, o scelte di vita di gruppo, o gestire servizi sociali ideati in comune, porta a dialogare, a confliggere, a misurarsi sul che cosa fare con le persone, sulle capacità, sui bisogni, sui diritti, sui paradossi.

A parole non è difficile andare d’accordo sul concetto di centralità della persona. Eppure anche riferendosi allo stesso concetto teorico di persona, il nodo - immanicabile - si situa nella mediazione culturale, nelle implicazioni filosofiche, sociologiche e perfino politiche: c’è un concetto di persona che sia di destra o di sinistra o indipendente o neutro? Difatti sui temi sociali non è infrequente che, ad esempio dal governo, si propongano riforme legislative dichiarando di mettere al centro la persona, ma con una centralità che è diversa o perfino opposta a quella che intendono altri. Vogliamo parlare della riforma in atto della scuola, o di quelle proposte nella lotta alla droga, o nella psichiatria, nella prostituzione, eccetera? In teoria si sostiene che la persona viene

Centralità della persona, e non dei suoi problemi



messa al centro, ma l'alunno con disabilità, la persona tossicodipendente, quella fuori di testa, chi si prostituisce, vengono di fatto discriminati a causa di leggi (fatte apposta "per loro") che considerano il bisogno o il disagio come unica identità, ignorandone invece la dimensione di persona.

Dalla condivisione abbiamo mutuato l'importanza della centralità della "persona che incontriamo". In molti dei testi elaborati durante l'evoluzione storica del CNCA ci si rifà a questo concetto valoriale. Rileggendo i testi dati alle stampe dalla federazione, ritorna sovente il principio della persona al centro delle elaborazioni teoriche, dei servizi, dei valori adottati dai gruppi: sono schemi culturali lontani e contrapposti al "pensiero unico" dominante.

Ci «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 così si può dire: tutti siamo persone di *serie A*. Nessuno escluso».⁶

**Nessuno
ha una storia
totalmente
negativa**

La persona che si rivolge al gruppo o quella che ne fa già parte, la persona che vi opera o quella che viene temporaneamente accolta, hanno pari dignità. «Nelle esperienze delle comunità del CNCA viene privilegiato il soggetto: la persona con le sue potenzialità, la sua storia e

⁶ Panizza G., Devastato G. 2000, *Pensare a rovescio*, Capodarco di Fermo, Comunità Edizioni, p. 8



i suoi referenti. Nessuno ha una storia totalmente “negativa”, anche se è una storia da riprendere in mano»⁷.

Quanto “alla pari”?

L’aspetto giuridico dei nostri enti tiene in conto la parità delle persone: si tratta di associazioni, gruppi e cooperative indicativamente a base democratica, dove ogni testa rappresenta un voto, e dove le decisioni, i compiti e i ruoli vengono suddivisi e consegnati alla responsabilità attiva delle persone.

In occasione di attuazioni di politiche sociali che giudicammo irrispettose della dignità delle persone, ci siamo mossi per smascherare le ideologie o gli interessi che le fomentavano. Questo è accaduto in più frangenti storici: riguardo ai temi del carcere, degli stranieri extracomunitari, della “tolleranza zero” con i tossicodipendenti, della tratta, della prostituzione, delle leggi finanziarie che aiutano chi è già aiutato e abbandonano chi non ce la fa, e così via: tutti temi di politica sociale inerenti la dignità umana di tutte le persone. È un modo di intendere la parità e la democrazia iniziando dalle scelte organizzative degli enti e dei gruppi.

Questioni
di etica

Il livello paritario tra persone viene suggerito dalla condivisione, dal cerchio “caldo”⁸ di presenze che avvolgono le iniziative e le organizzazioni (e non viceversa). Nei *10 principi* approvati e divulgati dal CNCA ci siamo vincolati ad un’etica della condivisione in cui ciascuna persona è considerata soggetto attivo. Ogni soggetto nella relazione di aiuto o di collaborazio-

⁷ AA.VV. 1985, *Tra utopia e quotidiano*, Torino, Ed. Gruppo Abele, p. 35

⁸ Il termine si rifà liberamente all’idea proposta da Bauman Z. 2003, *Voglia di comunità*, Bari, Editori Laterza, che definisce la comunità come luogo «caldo» ed accogliente.



ne è sempre in gioco; il suo ben essere e ben fare è un dono per gli altri; *l'altro o l'altra*, vicino o lontano, contemporaneo o futuribile, interpella e (cor)responsabilizza.

Nessuno pertanto è mai semplice utente, ricevente, prestatore. Chi viene aiutato o aiuta, prima di essere malato o tossicodipendente o minore o disabile, o professionista o volontario, è anzitutto persona. Prima di avere limiti, è una persona con la sua integra dignità, il suo mistero, la sua inviolabilità e radicale originalità. E per questo la persona, sia aiutante che aiutata, non può "venire ricostruita" e nemmeno "venire liberata", né tanto meno "realizzata" da nessun altro: soltanto lei stessa può ricostruirsi e liberarsi attraverso il suo protagonismo consapevole e attivo.

La relazione come riconoscimento delle identità e luogo della crescita

Perdere il senso dell'altro è perdere il senso di sé

Nella relazione si rispecchiano e maturano le identità. «Perdere il senso dell'altro, precludersi la dimensione della comunità, significa sempre, in una certa misura, perdere il senso di sé. Individuo e comunità non sono più riferimento l'uno per l'altro e l'esaltazione del soggetto a scapito della comunità si traduce, alla fine, in una perdita del soggetto... Comunità d'accoglienza, in fin dei conti, vuol dire questo: contesto nel quale si cerca di trattare le persone come tali, riconoscendo loro quel diritto di relazioni positive che è dato dalla loro stessa esistenza».⁹

La relazione umana trascina con sé una potenza diffusiva e moltiplicatrice di creatività di gruppo, di rilancio delle appartenenze e culture, di vivacità delle professioni sociali.

⁹ Babolin L. e Altri 2000, *Il sapere e il sapore*, Milano, Paoline Editoriale Libri, p. 22



Accanto ad altri utilissimi strumenti, nel CNCA «come strumento concreto si privilegia la dinamica delle relazioni interpersonali che evolvono nell'esperienza di ogni giorno, accettando appieno la dimensione della quotidianità, della ordinarietà, ancorando l'esperienza al contesto socio-culturale ed alla storia del territorio». ¹⁰

La forza
delle relazioni
penetra nelle
professioni

Difatti, nel nostro contesto la relazione viene intesa come "luogo" di crescita culturale anche delle nostre organizzazioni, poiché essa consente di allargare il confronto con il sé identitario e di riconnotare il lavoro professionale, arricchendolo sia attraverso i rapporti facili che quelli difficili. Un canale fecondo di trasmissioni di significati, di linguaggi simbolici, di informazioni utili, seppur nella fatica delle prestazioni, si snoda attraverso le relazioni.

Canali e
linguaggi
simbolici

Questo aspetto, che consideriamo fondamentale e costitutivo, ci mette in guardia dal rischio di promuovere servizi massificanti, anonimi, impersonali, che non sentiamo nostri e che nemmeno stimolano la crescita vicendevole né dell'operatore né della persona accolta. Anche gli episodi di *burn out* e di *transfert* ingenerati in cittadini-utenti e in operatori diventano per noi, in alcuni casi, un momento di apprendimento, diventando, potenzialmente, segnali di relazioni da migliorare nelle loro modalità e da riconsiderare nei loro significati.

Ultimamente - e finalmente - la cura delle relazioni sta divenendo un compito di *maternage* che i gruppi affidano consapevolmente a qualcuno e che percepiscono come utile. Ci si rende sempre più conto che la cura delle relazioni interne ai singoli gruppi, tra gruppi di

La cura delle
relazioni crea
fiducia nella
comunità

¹⁰ CNCA, *I dieci principi* (vedi Appendice)



un'area regionale e persino tra i componenti degli organi di governo nazionale della federazione, fa circolare fiducia e socializza le differenti culture, arricchendoci tutti.

Le relazioni si allargano pertanto oltre l'interno dei servizi e delle comunità di accoglienza, producendo laboratori culturali sui territori, aprendo squarci strategici sulle relazioni sociali di vicinato e di comunità.

Il margine al centro

Una cultura sociale che scaturisce dalla condivisione ci porta a considerare l'esclusione come disvalore umano e ingiustizia sociale. Le disuguaglianze vengono ritenute una realtà da affrontare e superare attraverso responsabilità sociali diffuse e non individuali o settoriali, attraverso cittadinanza attiva e politiche attente che restituiscano a chi è stato rigettato ai margini il suo posto al centro della vita sociale insieme agli altri.

La sopraffazione sul debole

«lo partirei proprio dall'espressione "partire dagli ultimi", che mi ha messo un po' in crisi negli ultimi tempi. C'è chi ritiene che la radice principale delle divisioni e delle contrapposizioni nella società italiana e nella

Chiesa italiana post-conciliare sta nel problema degli ultimi. Bisognerebbe verificare se è vero, come sono portato a credere che le tensioni e le conflittualità hanno dentro e fuori la Chiesa una causa abbastanza unitaria, un nome abbastanza preciso: la sopraffazione dell'uomo forte, del gruppo potente, dell'ideologia dominante, della logica efficiente, delle varie forme di violenza sul debole».¹¹

¹¹ Martini C.M. 1986, *Oltre la carità*, Torino, *Animazione Sociale - Il Regno*, p. 26



Tutte le persone sono centrali e perciò vanno situate al centro di tutto. La dignità di ciascuna persona non va dimostrata o meritata: preesiste al fatto che possiamo essere d'accordo, va solo riconosciuta. Non vogliamo dilungarci a contestare concetti antropologici e culturali di casta, camuffati in argomentazioni sulle "differenze qualitative" o sulle "identità" superiori o inferiori alle altre. Eppure la tendenza culturale dominante è quella di dividere, di differenziare distanziandoci fino a contrapporci gli uni agli altri, e non sui temi della persona ma, appunto, delle differenze e delle identità. Dietro all'andamento di un'economia che indebolisce e marginalizza schiere di persone, nelle pieghe delle flessibilità assurde a sistema di contratti di lavoro, dentro alle incertezze dei ruoli sociali, occorre che uomini e donne reagiscano con fierezza convinti di dover stare a testa alta al centro della vita e della storia: qualunque nome portiamo, qualunque esperienza della vita ci sia capitata, qualunque mestiere e professione facciamo oppure non facciamo.

L'umanità messa al margine subisce violenza. Si viene stigmatizzati come diversi e inferiori, come «sono i poveri, i disabili, sono i carcerati, sono i minori in istituto. Sono coloro che non hanno le carte in regola, cittadini che non contano, anatre zoppe in mondi sommersi»¹². Ma sappiamo che non è così. Sappiamo tutti che "diversi da chi?" e "inferiori a chi?" sono artifici di sopraffazione, di arroganza, o nel migliore dei casi di ignoranza. Ribadiamo concetti di diritto e non di buonismo; non servono scivolamenti dalla giustizia al paternalismo.

Diversi da chi?

Il margine - quando è costituito da persone - sta nel centro a pieno titolo.

¹² Albanesi V., 6-8 dicembre 2002, Maschere



Al margine, senza giustizia

Vi sono persone al margine perché sono vittime dei pregiudizi di altre, ma che si sono impressi anche nella loro coscienza. Vi sono persone al margine perché prive degli strumenti culturali e materiali di cui dotarsi per stare nel cuore della vita.

Vi sono persone al margine per il solo fatto che chi ha costruito le abitazioni o le strade o i mezzi di trasporto e altro, non ha capito che stava costruendo per loro delle barriere architettoniche insormontabili. Vi sono persone al margine anche perché, dopo aver scontato la pena in carcere, alla fine, potendo ritornare nel centro della società, non ricevono fiducia, né occupazione, né un abbraccio.

Queste situazioni, ed altre di margine, sono frutto di indifferenza e ingiustizia sociale. Chi è al margine è "senza giustizia".

Il welfare visto da vicino

La socialità percepita nel CNCA

Abbiamo appreso il valore del welfare¹ quando dagli sforzi professionali di operatrici e operatori sono scaturiti esiti umanamente e socialmente determinanti. Abbiamo riconosciuto l'esigenza di un sistema sociale efficace e alla portata di tutti quando abbiamo visto persone sofferenti abbandonate in momenti cruciali della loro vita. Abbiamo, così, constatato l'inutilità e i gravi danni provocati da uno stato sociale inadeguato e trascurato.

Un welfare
efficace
e a portata
di tutti

Nei percorsi di presa in carico, svolti in prima persona, percepiamo l'importanza che una comunità umana pratici con convinzione e consapevolezza un sistema compiuto di welfare, diffidando della discrezionalità della benevolenza, della beneficenza e delle liberalità.

La presa in carico dei servizi inizia di norma da situazioni di marginalità. Accogliamo persone fragili la cui esclusione sociale rileviamo sia stata provocata da una persona o da esse stesse.

¹ Espressione funzionale «con cui si definiscono quei sistemi sociali in cui lo Stato interviene a garantire a tutti i cittadini l'accesso ai beni indispensabili della salute, dell'istruzione, dell'abitazione e un livello minimo di reddito... Esso tuttavia si caratterizza soprattutto per l'erogazione a tutti i cittadini, prescindendo dal reddito, di servizi sociali a titolo gratuito o semigratuito, o comunque a prezzi al disotto di quelli di mercato... I sostenitori dello Stato sociale hanno puntato soprattutto a riorientarlo verso un principio di "sussidiarietà", in cui i servizi integrino e non sostituiscano le capacità di autotutela delle famiglie» (*Storia sociale* 2003, Novara, De Agostini, pp. 207-208).



se, causata da una categoria sociale, oppure determinata da meccanismi o strutture o sovrastrutture “oggettivi”, oppure ancora da una multifattorialità di cause ed effetti concause di cui non si riesce a ricostruire il percorso né a trovare il bandolo.

La dimensione umana di un welfare più in grande

D’altro canto nel lavoro sociale quotidiano percepiamo la “dimensione” agita, vissuta, pensata, globale, organizzata, di un welfare *più in grande* e più esteso: una dimensione umana e culturale, giuridica e politica, tecnica e professionale.

Distinguiamo qui «la politica sociale dalla politica dei servizi. La politica sociale tiene conto della persona, del contesto, dei bisogni e, in base a questi, studia e definisce le azioni. La politica dei servizi riguarda la strutturazione delle risposte migliori, possibili e differenziate... che per essere “sociali” debbono tenere conto: 1) dell’attenzione alla persona affinché il servizio sia adeguato e rispondente; 2) dell’attenzione alla politica sociale affinché le azioni siano risposte effettive ai bisogni reali e primari e abbiano l’adeguato investimento economico; 3) dell’attenzione all’operatore che compie l’azione affinché abbia il suo giusto riconoscimento»².

Nelle teorie che andiamo esprimendo sul welfare affermiamo che l’orizzonte culturale confacente è quello capace di promuovere diffuse condizioni di *normalità*.

Socialità partendo da reti e legami spezzati

Siamo convinti, anzitutto, che basilari condizioni di *normalità* vadano sostenute per i *normali* servizi e per le strutturali iniziative sociali volte al bene comune generale. Riteniamo che vadano riconosciute la «dignità e le

² Cominardi S., Note di approfondimento alla prima bozza del presente documento politico



competenze alle strutture della normalità e non solo a quelle specialistiche e eccezionali... 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»³.

Il "senso" del welfare percepito nei nostri gruppi operativi è, ancora una volta, un senso sociale, che viene costruito partendo dall'accoglienza di persone e non prioritariamente di "scarti" o problemi o bisogni, dalla costruzione di relazioni sociali significative e di responsabilità sociale diffusa.

Nei percorsi di normale quotidianità

Crediamo che sia normale e non eccezionale che una persona condivida l'esistenza insieme alle altre diverse o radicalmente differenti da lei. Riteniamo normale fare «la propria storia con gli altri. Una parabola racchiude questa tensione: dalla emarginazione alla condivisione, per una diversa normalità»⁴.

Siamo certi e convinti della *normale* dignità umana presente in ciascuna persona, sempre e comunque. Essa sussiste anche qualora la persona stessa la volesse svendere. La dignità umana si può solo riconoscere, poiché esiste a prescindere dalle nostre teorie e credenze favorevoli o negative. Non può venire data da alcuno, ma solo rispettata. Chi la misconosce violenta la persona, anche se lo fa con la protezione di leggi. Chi tratta la persona *diversa*, non da persona ma da forza-lavoro, la violenta. Chi la tratta come fosse solo un corpo, la sfrutta. Chi la tratta come solo spirito, le deruba la sua storicità e la sua concretezza essenziali.

La normale
dignità
di ciascuno

³ Panizza G., Devastato G. 2000, *Pensare a rovescio*, Capodarco di Fermo, Comunità Edizioni, p. 9

⁴ CNCA 1988, *Cittadino volontario*, Torino, Animazione Sociale - Il Regno, p. 40



In questo significato, *normale* è colui o colei che viene escluso o chi esclude? *Normale* è un gruppo sociale emarginato o quello emarginante? Nei fatti è la diversità che può subire stigma da qualsiasi parte, anche dalle nostre ideologie o paure.

Il riconoscimento delle differenze indirizza il lavoro sociale

La molteplicità delle persone e la pluralità delle situazioni che intrecciano i servizi indirizzano il senso del lavoro sociale, chiedendoci di attrezzarci a saper differenziare gli interventi di cui hanno bisogno. Il senso che percepiamo pertanto è un senso “sociale”, multiforme e continuamente cangiante come la vita. Esso ci convince che non possiamo limitarci a operare alcuna presa in carico gestibile solo “nel” servizio (seppur coinvolgendo la rete familiare e amicale della persona interessata), ma che dobbiamo pensare e intraprendere iniziative “sociali” rivolte anche alle persone, i gruppi e le comunità, che si ritengono *normali perché forti*, ma marginalizzano coloro che sono *diversi perché fragili*.

L’analisi che vogliamo proporre evidenzia in conclusione come, nelle riflessioni sulle esperienze di accoglienza che conduciamo, emerge una costante nei percorsi intrapresi dai nostri gruppi, vale a dire che la parola “sociale” è intesa in maniera duplice: viene *declinata* nei concetti di promozione di consapevolezza della propria dignità, di costruzione dell’identità individuale, di assistenza, relazione di aiuto, servizio sociale da svolgere; e viene *politicizzata* sulla base dei diritti umani, sociali e politici da tutelare, da costruire, da espandere.

Una visione positiva dell’assistenza

Assistenza non assistenzialismo

L’esperienza ci rimanda ad una visione positiva dell’assistenza. Lungi dall’eseguire pratiche assistenzialistiche e consolatorie, si opera valorizzando la partecipazione consapevole dei cittadini-utenti, il cui coinvolgimento -



come già detto, insieme a quello della rete parentale e di altre figure significative - riporta risultati e aspettative migliori degli interventi centrati solo "sul caso". Ad esempio, al termine di un percorso riabilitativo svolto con una persona ex tossicodipendente in una comunità terapeutica, notiamo che i familiari che agiscono da protagonisti accrescono la conoscenza del "problema" e le proprie abilità a fronteggiarlo, più di altri familiari che invece rimangono a guardare. Così anche gestendo una relazione di aiuto con una persona con disabilità, responsabilizzando lei e "i suoi", man mano che passa il tempo si nota che un po' tutti (persone in situazione di handicap e parenti, operatori e esperti) crescono "professionalmente", ovvero nelle capacità di utilizzo di strumenti idonei e di opportunità adeguate alle varie problematiche che, di volta in volta, si ripresentano.

D'altro canto, l'avvio di programmi di inclusione sociale ci porta a frequentare amministratori, funzionari, burocrati, datori di lavoro e operatori vari, coi quali perseguire gli obiettivi dei programmi attivati. Non raramente ci si scontra sul come interpretare i vincoli posti dalle convenzioni o dai contratti vigenti, perché taluni "burocrati" interpretano gli interventi sociali come mere prestazioni da svolgere, non considerando o addirittura vanificando lo scopo delle prestazioni stesse, che è quello di perseguire integrazione sociale nei normali circuiti della vita. Sembrerà assurdo ma, nelle situazioni in cui prevalgono rigidi burocratismi, ai servizi sociali viene richiesto di applicare modalità avulse da ciò che è "sociale" e che conduce a esiti socializzanti.

Burocratismi
dannosi

Per fortuna oggi sono visibilmente in aumento professionisti che intendono la persona e la vita a più dimensioni, sovrapponendo le richieste di mere *performance cliniche* individualisti-



Una vita a
più dimensioni
fa uscire dai
servizi-
trappola

che. Chi lavora nel sociale vede la dimensione e l'importanza del lavoro nella vita della persona presa in carico; vede l'importanza della dimensione abitativa e intima; vede la necessità di una cerchia di persone accoglienti e stimatrici di chi si appresta ad "uscire" dai servizi e dai programmi.

«Credo che si debba riscoprire l'Etica. Quella che parte dalla concezione tridimensionale dell'uomo: aspetto fisico, aspetto spirituale, aspetto sociale. La politica sociale deve tener conto di questa tridimensionalità e quando si parla di servizi minimi alla persona, questi debbono tenere in considerazione tutte e tre le dimensioni»⁵.

È da qui che si sviluppano meglio pratiche innovative di intervento, come le reti sociali, le quali diventano dimensioni positive del welfare.

Mediazione e accompagnamento

Operare con
gli esclusi e
gli escludenti

L'inclusione sociale si può costruire solo programmando e operando con gli esclusi e con gli escludenti. Serve a poco, e non fa verità, agire solo da una parte, ma si rende necessario coinvolgere attivamente l'intero contesto sociale.

In questa direzione, le mediazioni sociali, culturali, occupazionali, mettono in contatto soggetti appartenenti a reti spezzate e di non facile ricomposizione, se abbandonate a se stesse. Insomma, nei servizi di mediazione ritroviamo un "mondo" che non si sovrappone ai servizi tradizionali e che ci sollecita ad andare continuamente "oltre" i nostri programmi.

⁵ Cominardi S., Note di approfondimento alla prima bozza del presente documento politico



Anche l'accompagnamento ci pone accanto alla persona che ha bisogno di ri-socialità, operando in maniera tale da non sostituirsi a lei pur provocando e producendo piste di soluzione. Nelle mediazioni e nell'accompagnamento è indubbia l'importanza e la positività della "negoziazione", intesa come un elemento che permette di armonizzare diversità di ruoli, di concezioni, di metodi tra i vari soggetti in gioco. Un operatore, per quanto abbia capacità e padroneggi teorie, può fare accompagnamento solo attraverso la condivisione. È la condivisione che apre alla relazione e alla fiducia, che sono due elementi essenziali della coesione sociale. È la condivisione che permette relazioni simmetriche e non sbilanciate sul "potere" di chi "assiste". È la condivisione che consente ottiche di intervento sociale di cammino e di cittadinanza, perché l'accompagnamento nel lavoro sociale avviene "con" l'altro e non si tratta di operare "per" l'altro.

Queste pratiche di lavoro sociale ci portano, però, inevitabilmente, a fare i conti con culture organizzative differenti. Quando, per esempio, i nostri percorsi si intrecciano con quelli delle amministrazioni pubbliche, ci rendiamo conto che utilizzano tassi ridottissimi di flessibilità rispetto a quella che possiamo mutuare dal lavoro sociale. Così anche quando incontriamo culture organizzative provenienti dal mondo del lavoro, o i vincoli e le regole di abitazione nei condomini, o del viaggiare, o vogliamo realizzare progetti con chi sta al di fuori dei programmi socio-educativi, incontriamo culture organizzative molto più rigide delle nostre. Chi fa il passaggio dal mondo dei servizi socio-educativi ad un altro differente contesto, come quello del lavoro o altro, si rende conto di lasciare un luogo neutro, quasi protetto, ed in questi frangenti può cercare di misurare se il lavoro di mediazione svolto conduce a risultati degni di una contaminazione tra culture diverse.

L'incontro
con culture
organizzative
differenti



No inclusione?
No qualità
sociale!

Anche nelle pratiche di prevenzione terziaria l'efficacia del lavoro di mediazione è valutabile dalla capacità di produrre esiti di inclusione sociale. Infatti, nei programmi di "riduzione del danno" come in quelli di "mantenimento" a rischio di degrado ulteriore, un welfare che si dedichi ad assumere i rischi di danno per i singoli e per la collettività non può fare a meno di lavorare congiuntamente sia con i cittadini, utenti dei servizi, che con i cittadini del territorio, costruendo coesione sociale e non separazione o criminalizzazioni.

Dalle nostre esperienze possiamo testimoniare di avere appreso che attraverso le strade dell'inclusione sociale si può sprigionare socialità per tutte le persone ed i cittadini, per i servizi e per la società: a trecentosessanta gradi.

Un welfare abitato da conflittualità e negoziazioni

Il senso del lavoro sociale che svolgiamo lo percepiamo come un mix di *fatica e creatività* permanenti.

Fatica
e creatività
permanenti

Sperimentiamo *fatica e creatività* negli interventi, nelle progettazioni, nelle relazioni, nelle prestazioni, nella presa in carico di problemi e situazioni, nello svolgimento dei programmi. La concretezza del lavoro sociale dischiude sempre novità, limiti, risorse, scacco, sorprese a favore o a sfavore dell'adempimento del compito previsto e della attesa soluzione dei problemi. E questo incessantemente apporta fatica, soprattutto mentale e organizzativa, e richiede di nutrire la creatività.

In particolare sperimentiamo fatica e creatività quando veniamo costretti a lottare per mantenere, nei servizi che gestiamo, gli scopi diretti alla costruzione di ruolo sociale delle persone accolte; quando cioè oltre all'intervento tecnico assistenziale



cerchiamo di accompagnarle a divenire più compiutamente cittadine e cittadine, lavoratori e lavoratrici, dirigenti, capo-famiglia, responsabili di impegni e programmi. Il ruolo sociale delle persone prese in carico sovente si conquista attraverso una dura lotta con i nostri limiti e i mezzi precari a nostra disposizione; deve persino negoziare e confrontarsi con mentalità e politiche pietistiche, assistenzialistiche, ostili o indifferenti ai diritti di cittadinanza di persone e di categorie sociali. Negoziazioni e concertazioni vanno stabilite anche con soggetti portatori di differenti interessi e responsabilità politiche, amministrative, educative, familiari, giuridiche, e così via.

Negoziare
negoziare
negoziare

Talvolta capita anche di ingaggiare un *tour de force* con gli stessi cittadini-utenti allorché essi sentono come gravoso o insormontabile il compito di mutare il loro ruolo sociale da passivo in attivo. Il lavoro si manifesta *faticoso e creativo* quando, con questi soggetti, bisogna trattare un loro cambiamento di situazione, o una elevazione di ruolo, o una assunzione di nuove responsabilità. Anche chi opera da tempo, in questi casi abbisogna di mettere in conto fatica e creatività.

Percepiamo fatica e creatività anche nelle negoziazioni di contratti terapeutici, riabilitativi, collaborativi, di presa in carico. Sono contratti tra soggetti di pari dignità in quanto persone, ma non sempre di pari grado in quanto a ruolo. Agli operatori dei servizi, appartenenti ai nostri gruppi, capita di stare quasi esclusivamente dalla parte del più forte, o di giocare il ruolo del più forte, in questi contratti. Questo accade perché si creano necessariamente relazioni asimmetriche tra deboli e forti, tra assistenti e assistiti, tra utenti e operatori. Questo sbilanciamento di pesi è evidente, in parecchi dei nostri servizi, in particolare nelle fasi di avvio di una relazione di aiuto, specialmente in quelli in cui accogliamo persone dipendenti da abuso



di sostanze stupefacenti e psicotrope, o quando ci vengono affidati bambine e bambini minorenni, o quando interveniamo con persone con disagio che vivono un falso sé: è proprio allora che la costruzione del nostro ruolo sociale diventa un arduo obiettivo da perseguire.

I servizi sociali guardano oltre le semplici “prestazioni”

I servizi producono relazioni significative

Lo scopo principale dei servizi riteniamo che non sia quello di fornire prestazioni ma quello di rafforzare le persone e il loro ruolo sociale (*empowerment* sociale). La prevenzione, la riabilitazione e la cura sono finalizzate a diffondere ruolo sociale, così come i servizi di mediazione e di accompagnamento, che, in quanto nuove frontiere dei servizi, si pongono come proprio orizzonte il medesimo ruolo sociale.

In questa fase storica del “sistema sociale Italia”, gli operatori dei nostri servizi esprimono momenti di forti diversificazioni sui temi delle professionalità, sulle motivazioni al lavoro sociale, sul ruolo delle loro professioni. Le *fatiche e creatività* professionali ed organizzative dei servizi si misurano costantemente con l’efficacia del ruolo sociale, che esse sanno stimolare e potenziare nella vita delle persone richiedenti aiuto.

Crisi di crescita per operatori e cittadini utenti?

Il welfare che percepiamo è un sistema di servizi generatori di cittadinanza sociale. Lo riteniamo “compiuto” quando, oltre a costruire esiti positivi per la persona presa in carico, produce capacità e speranza per altre persone portatrici del medesimo problema; quando un servizio produce ricadute culturali diffuse, oltre che dare risposte ai problemi di un singolo. Ad esempio, pensiamo che l’inserimento lavorativo di una persona diversamente abile debba anche costi-



tuire speranza per altre persone con disabilità, debba indurre fiducia ad altri familiari, debba creare mutamenti culturali di socialità maggiori nella gente cosiddetta "normodotata" e per la cosiddetta mentalità "normale".

Chiesa cattolica e politiche sociali

Il panorama del welfare in Italia, in particolare del comparto socio assistenziale, non è comprensibile lasciando in oblio la presenza e il ruolo assunto dalla Chiesa cattolica. In seguito ad un cinquantennio di Regno d'Italia anticlericale, e ad un altro cinquantennio di "democrazia cristiana" - intesa come partito politico braccio secolare della Chiesa - non si sono prodotte, nel Paese, politiche sociali generatrici di diritti di cittadinanza, ma si sono piuttosto allargate le aree dell'assistenza e dell'assistenzialismo. Eppure, contemporaneamente, occorre riconoscere che il comparto socio assistenziale in Italia si è evoluto sui temi della dignità umana e dei diritti sociali, grazie soprattutto alle innumerevoli e vivaci diramazioni della stessa Chiesa cattolica. Insomma, sulle politiche sociali si può dire che la Chiesa abbia fatto e promosso tutto e il contrario di tutto.

Dalle recenti indagini sulle istituzioni assistenziali che fanno riferimento alla Chiesa cattolica in Italia, siano esse enti a gestione diretta della Chiesa oppure da essa promossi o anche di dichiarata ispirazione cristiana, è possibile interpretare l'andamento e l'evoluzione delle politiche sociali di dette istituzioni ecclesiali⁶.

«Da un primo riscontro ufficioso non definitivo, si nota che gli enti

⁶ Vedi: Sarpellon G. (a cura di) 2002, *Terza indagine sui servizi socio-assistenziali collegati con la Chiesa cattolica in Italia*, Torino, Elledici



assistenziali di vecchia data persistono nelle loro modalità tradizionali, gestendo servizi prevalentemente di ricovero: per anziani, minori, categorie di poveri in genere. La novità, piuttosto, è rappresentata dagli ulteriori servizi creati *ex novo*, al punto che in totale ora risultano numericamente raddoppiati rispetto a quelli di dieci anni fa riportati dalla precedente ricerca ecclesiale, e che il raddoppio riguarda in maniera uniforme sia il Sud come il Nord (con alcuni punti in più per il Sud, tranne un rallentamento nelle Isole). Questi nuovi enti sono caratterizzati prevalentemente dall'essere essi stessi di dimensioni più piccole rispetto a quelli tradizionali, e gestori di servizi più "leggeri", innovativi, maggiormente al passo con i bisogni dei tempi. La Chiesa dunque si è data da fare su questi temi potenziando il terzo settore, approfondendo un particolare impegno al Centro e al Sud, e giocando inoltre le sue carte privilegiando le strutture semiresidenziali, ambulatoriali, di breve permanenza. Le categorie di persone a cui i nuovi servizi si rivolgono allargano l'utenza classica degli istituti di ricovero: vengono aidate le persone anziane in casa; facilitati i minori nei loro territori; aiutati i tossicodipendenti addirittura attraverso servizi di pre-comunità onde evitarne il ricovero; si gestiscono mense, "armadi" con i vestiti da distribuire; iniziative di prevenzione e di riabilitazione: tutto al fine di non staccare le persone dalle famiglie, dalla loro abitazione e dal loro normale contesto di vita. Il peso maggiore

Il peso dei nuovi servizi nella Chiesa

dei nuovi servizi promossi in questi ultimi dieci anni dalla Chiesa riguarda gli stranieri immigrati, con un ventaglio di iniziative, le più disparate, che vanno dal parlare la lingua al trovare lavoro, dal cercare casa ai temi interreligiosi, dalla tutela dei diritti umani alla formazione di mediatori culturali, ed altro ancora.

«Questo sforzo considerevole non ha diminuito i ricoveri negli istituti. Ha moltiplicato l'utenza e diversificato le risposte. In



definitiva la Chiesa ha potuto adottare una politica innovativa sui servizi di nuova costituzione, ma si è dimostrata impotente nei confronti di quelli di vecchia data»⁷.

Sulle politiche sociali si può riscontrare che nella Chiesa italiana esiste *una teoria* ufficiale che si rifà alla Dottrina sociale della Chiesa, ma che al contempo esiste anche una stessa Chiesa con *due prassi* differenti, la prima delle quali vota i poveri all'assistenza, mentre la seconda dichiara che la presenza dei poveri in una società invoca giustizia. L'ambiguo confine tra assistenza e giustizia si ritrova anche su altre questioni. I baratti sui tavoli politici, in cui si (con)tratta la mera gestione di strutture tra Chiesa e Governo (più che Stato), li troviamo rispecchiati nel reiterato accento posto sui temi della scuola pubblica e privata, in cui quella "privata" viene difesa ad ogni costo nei confronti di quella "pubblica". Ma qui non c'è soltanto il costo forte della libertà, o delle scuole di serie A o di serie B, ma c'è anche il disegno politico che consente o non consente la possibilità di ricostruzione delle classi sociali. Qui si tratta della giustizia e della cittadinanza, e su quest'ultimo aspetto sarebbe importante capirsi di più.

Doppia anima

«Anche come Chiesa abbiamo un tragitto da compiere: dal centro al margine, per riscoprire la centralità della carità nel nostro agire e testimoniare... I tanti "però" e l'occultamento dei "perché" sono presenti anche nelle nostre chiese. Sentiamo dire: "Sarebbe bello, sarebbe giusto, dovrebbe essere così...", poi il tran tran, l'ordinaria amministrazione, le resistenze ti schiacciano. Il margine resta al margine e il centro resta la mia

⁷ Panizza G. 2002, *Una fiacca società civile*, in Fofi G. e Leogrande A. (a cura di), *Al Sud senza la bussola*, Napoli, Ed. L'Ancora del Mediterraneo, pp. 137-138



Essere segno e testimonianza non basta, occorre pensare politicamente

attività, il mio maggiore riferimento; al massimo si produce qualche segno, qualche piccola testimonianza. E, in questi, rischiamo di esaurire il nostro agire, non riusciamo a farlo divenire progettualità ampia, strategia condivisa, pensare politico comune. Essere segno e testimonianza, per quanto fondamentale, non basta. Troppe volte il segno e la testimonianza hanno evitato, anche nelle nostre realtà ecclesiali, l'onere di pensare politicamente, cioè di progettare, di non restare fermi a gratificanti iniziative di beneficenza»⁸.

⁸ Ciotti L. 1995, in AA.VV., *Annunciare la carità, pensare la solidarietà*, Capodarco di Fermo, Comunità edizioni, pp. 36-37

Le politiche sociali che vogliamo

Politiche orientate a scardinare le disuguaglianze sociali

Si coglie e percepisce come i nostri gruppi gestiscano una quota consistente di iniziative e servizi sociali, e come non vogliano diventare ammortizzatori di conflitti ingenerati da politiche miopi o furbesche. Le ragioni di queste scelte sono molteplici, ma le potremmo riassumere in due punti: il primo sottolinea l'ambito professionale, vale a dire l'aspetto umano e relazionale del lavoro sociale; il secondo tocca l'ambito politico, ed in particolare le tematiche forti e delicate dell'equità e della giustizia sociale.

Un sociale
che fa
innovazione

Una siffatta scelta è motivata dalla riflessione che un welfare residuale e riparatorio non fa altro che accentuare le differenze e le disuguaglianze in seno a una comunità civile, acutizzando i conflitti sociali. Invece, principio fondativo di ciascuna collettività, città o Stato, è la coesione sociale. In un tempo di liberismo feroce, i nostri e i tantissimi altri gruppi di impegno sociale sono "costretti" a remare controcorrente. Sosteniamo apertamente il principio che ogni collettività sul proprio territorio debba essere dotata dei servizi sociali essenziali, disponibili per tutte le persone e le famiglie che ne possano aver bisogno. Non crediamo che si faccia il bene comune propugnando modelli di welfare di basso profilo, precari e indefiniti. A nessuno in nessun luogo serve avere "servizi per caso".

E non
"servizi per
caso"



Interventi di welfare adeguati concorrono a costruire risposte ai bisogni dei singoli, delle famiglie e dei gruppi; e per questo vanno pensati e integrati all'interno di una politica sociale di qualità alta.

Essi si collocano dentro politiche promosse per appianare le difficoltà personali, per superare le disuguaglianze sociali, per costruire pari opportunità. I servizi e gli interventi sociali sono una componente forte della politica e vanno collocati nell'area dei diritti, dei doveri di solidarietà e delle opportunità, per fronteggiare le disuguaglianze sociali. Ad esempio, un Sud dove storicamente ci sono stati pochi interventi di welfare, difficilmente produrrà una diffusione capillare di diritti e opportunità sociali, come invece sembra più possibile altrove.

Chiamiamo
in causa
una UE
dal volto
sociale

Possiamo dire che chiamiamo in causa un approccio di welfare di stampo universalistico, attivante condizioni di indipendenza dei giovani, delle donne, delle persone con disabilità, delle persone anziane e così via, in una Italia e in una Europa in cui i diritti sociali abbiano dignità di cittadinanza? Sì, lo possiamo dire.

Le disuguaglianze e le differenze

L'enfasi posta solo in positivo sui valori delle differenze e delle identità, occulta una percezione superficiale delle disuguaglianze. Capita anche tra "addetti ai lavori" di esprimere ingenuo teorie sui *poveri per libera scelta* o sulle persone senza dimora o sui punkabestia o gli zingari felici e gli handicappati sorridenti e così via, utilizzando concetti di povertà-privazione e luoghi comuni, mentre in realtà, operando queste distinzioni si affronta, direttamente o indirettamente, il tema del conflitto sociale. Anche chi ha responsabilità politiche (di destra come di sinistra, compreso il centro), o amministrative, o sindacali, o profes-

Meccanismi che
perpetuano le
disuguaglianze



sionali, non entra frequentemente e sostanzialmente sui temi delle disuguaglianze. Piuttosto, l'area delle diversità andrebbe meglio indagata, al fine di rilevare quegli aspetti strutturali che contengono, al loro interno, quei meccanismi e quelle condizioni perpetuanti le disuguaglianze; si tratta di situazioni che, di fatto, impediscono la realizzazione di piena cittadinanza.

Ad esempio «si può osservare che un servizio pubblico universalistico, che non tenga conto delle differenze fra gli utenti, pone *solo teoricamente* in condizione di parità coloro che ne beneficiano. All'uguaglianza formale non corrisponde sempre l'uguaglianza sostanziale. Se poi si considerano le prestazioni economiche - sgravi fiscali e trasferimenti di reddito - nulla è più efficace, per *perpetuare le disuguaglianze*, della loro distribuzione a pioggia, in misura uguale per tutti, senza tener conto delle differenti situazioni economiche»¹.

Secondo *la concezione distributiva* - quella che sostanzialmente abbiamo conosciuto fino ad ora in Italia - il welfare state può garantire le mere prestazioni ma non l'accompagnamento, ovvero la disponibilità degli operatori a "mettersi in gioco" con chi chiede aiuto; un tetto, ma non l'integrazione coi vicini; un lavoro ma non le condizioni perché sia mantenuto; e così via.

La *redistribuzione* si ferma lì, non va e non può andare oltre, poiché oltre non si redistribuisce più nulla bensì si può solo *produrre*: una cultura dei servizi che stimoli la presa in carico effettiva delle persone, la creazione di opportunità lavorative "vere", una gestione del territorio che stimoli la convivenza, e via di questo passo. Il benesse-

Benessere
come
risultato

¹ Gorrieri E. 2002, *Parti uguali fra disuguali*, Bologna, Il Mulino, p. 63



re qui non è più solo un bene o un servizio che si riceve perché se ne ha diritto, ma è il risultato di un sistema che, investendo sulle proprie responsabilità sociali, è in grado di divenire artefice del proprio sviluppo, a partire dalle contraddizioni che più lo frenano.

In un momento storico in cui sui temi sociali si torna indietro di decenni, è giunto il momento di riscoprire una politica capace di mobilitare persone e risorse utili per superare le disuguaglianze e le differenze sociali.

Un “sociale” inequivocabilmente “politico”

**Diritto
alla sicurezza
sociale**

Abbiamo una visione politica del “sociale”, per cui si assume il tema di «un nuovo welfare fondato sul diritto al benessere di tutte le persone, che non si limiti ai soli servizi o alla sola previdenza, ma che comprenda tutto l’insieme delle politiche sociali... Alla base della nostra proposta è l’affermazione inequivocabile del diritto alla sicurezza sociale»².

**Ragioni sociali
dello sviluppo**

In questa linea abbiamo elaborato piste di riflessione e di sperimentazione strategiche ispirate alla democrazia sociale, quali: “La Grande Riforma Sociale”, il “piano regolatore sociale”, i “patti territoriali sociali” e altre forme partecipative di mutamento politico in senso di “polis”, in cui le ragioni sociali si compongono con le “ragioni dello sviluppo” dei territori, intendendolo globalmente come sviluppo umano.

«La partecipazione alla definizione del proprio habitat, del contesto territoriale vitale, dei servizi occorrenti, diviene par-

² CNCA e Altri 2002, *Manifesto per la campagna: La grande riforma sociale*



tecipazione 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... 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»³.

Sono ragioni politiche di cui non possiamo (più) fare a meno.

Prove di modelli

La diffusione longitudinale e latitudinale dei gruppi iscritti al CNCA tocca con mano le differenti modalità di attuazione delle politiche sociali nelle regioni e province italiane, ove riscontriamo zone con alta concentrazione di servizi e altre desertiche.

Trovare una
realizzazione
locale e
dinamica

I servizi assistenziali e di promozione sociale sono diffusi a macchia di leopardo, così come la qualità dei servizi stessi presenta un andamento ineguale: laddove riscontriamo servizi di qualità, se ne ritrovano facilmente anche altri di pari valore; dove riscontriamo servizi di qualità carente, ci accorgiamo che vicino ne spuntano altri simili.

Queste difformi qualità dei servizi stanno sui rispettivi territori all'interno di corrispondenti modelli di politica sociale agiti dalle amministrazioni pubbliche e dalle forze private locali,

³ Panizza G., Devastato G. 2002, *Pensare a rovescio*, Capodarco di Fermo, Comunità Edizioni, p. 48



caratterizzandosi come “modelli” di welfare municipale differenti tra di loro.

Nella nostra penisola e nelle isole, oltre alla presenza e alla resa dei servizi, risultano differenti e distanti tra loro proprio i modelli locali di welfare. Infatti, se il welfare nazionale è uniforme nel regolare le questioni pensionistiche; se è vincolato da criteri simili per il settore sanitario e dell’istruzione; esso invece si diversifica in innumerevoli modalità pratiche e in una pluralità di modelli nel campo dei servizi sociali, modelli che non corrispondono giustizia alla pari dignità di cittadinanza sociale delle persone a causa del semplice fatto di abitare in regioni differenti.

**Territorio:
cuore del
sistema
di sicurezza
sociale**

Infatti è proprio nelle diverse regioni che riscontriamo modelli disuguali di welfare municipale e territoriale applicati ai servizi sociali. Vediamo zone in cui i servizi sociali operano in maniera abbastanza integrata con quelli sanitari. In altre zone invece sono totalmente separati, seppur nel loro ambito siano funzionanti.

Altrove, ancora, operano da soli e male. In altre zone, i servizi sociali esistono solo (o nemmeno) sulla carta, denotando l’abbandono sociale e istituzionale in cui si rispecchia la rinuncia “pubblica” (delle istituzioni e della società) alla promozione e alla tutela dei diritti di cittadinanza. Il giudizio sui vari modelli dipende dal punto di vista che si adotta.⁴

⁴ Un’ipotesi attorno alla quale si è lungamente discusso in sede Caritas, nel gruppo nazionale per le politiche sociali, è quella per cui una scelta in tale campo è valida

**se e quando libera i poveri*, ossia corregge una o più situazioni di evidente ingiustizia riferite a persone o gruppi sociali così realizzando le premesse sostanziali per un pieno esercizio delle libertà personali e sociali. Liberare, in questo senso, è sinonimo di libertà dal bisogno sia nel senso della riduzione degli stati di indigenza e di precarietà sia nel senso della rimozione degli ostacoli e della mobilitazione delle energie;



La sussidiarietà non sostituisce la solidarietà

Il dibattito sulla sussidiarietà, così accalorato nella compagine del “terzo settore”, al di là degli aspetti di rivalutazione e di ambiguità che si trascina, conferma che un conto è l’impegno diretto della società organizzata a fianco di istituzioni e di amministrazioni che funzionano, ed un altro conto è che il terzo settore diventi protagonista di sistemi di welfare sostitutivi o in alternativa alle istituzioni che scaricano su di esso le responsabilità del comparto dei servizi sociali.

No
a un terzo
sette
sette
sostitutivo
del pubblico

Sebbene vi siano state la legge n. 328 del 2000 intitolata “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”; il *Libro bianco sul welfare: proposte per una società dinamica e solidale* del 2003; e il *Piano nazionale contro la povertà e l’esclusione sociale 2003-2005*; si può, senza tema di smentita, affermare che il problema politico del welfare in Italia navighi ancora a vista, come se non esistessero leggi e regole valide su principi uniformi.

Siamo invece convinti che i diversi modelli applicati di welfare, pur differenziandosi tra di loro, non possano distanziarsi dai temi dei bisogni e dei diritti sociali, dalle responsabilità di

**se e quando integra gli esclusi*, ossia immette stabilmente le persone che versano in condizioni marginali nei circuiti “normali” della vita civile con la fruizione dei diritti sociali, a partire dal lavoro, e più in generale dei diritti civili e politici. Integrare significa anche contrastare gli interessi e le soluzioni parziali e quindi universalizzare le risposte in modo da realizzare la pienezza della cittadinanza accrescendo le opportunità di ciascuno e di tutti;

**se e quando socializza gli inclusi*, ossia corresponsabilizza l’intero corpo sociale nel perseguimento del bene comune, in tal modo creando cittadinanza solidale e mettendo in rete le risorse in modo da diffondere il benessere in un contesto di sussidiarietà finalizzata alla più ampia solidarietà. (Domenico Rosati, materiali per il seminario di Caritas italiana “Scelte regionali nelle politiche sociali: verifiche, orientamenti, metodi”, 19-20 dicembre 2002, Roma)



offrire risposte adeguate al proprio territorio, dalle responsabilità pubbliche di costruire i servizi essenziali nel Paese.

**Sussidiarietà
attiva e
solidarietà
su più fronti**

Siamo convinti, in più, che in questa fase di confronto e collaborazione con l'Unione Europea sulle questioni della coesione sociale negli e degli Stati membri, mirante a livellare "in alto" i diritti di cittadinanza diffusa, in Italia ci si debba rendere conto che sul welfare sia giunta l'ora di superare la visione minimalista di "pensioni & servizi sociali" che ci portiamo dietro, per dare compiutezza agli aspetti previdenziali e socio-assistenziali e per includere anche l'accesso ai servizi di pubblica utilità nell'accezione europea, quali: acqua, cibo, gas, luce, telefono, trasporti, casa, cultura, servizi giudiziari, sport, nuove tecnologie, eccetera.

I servizi sociali sono istituzioni basilari di una comunità

Una comunità locale che si dota di un asilo per i bambini e per le bambine, di una scuola per i ragazzi e le ragazze, di un ospedale per chi si ammala o si ammalerà, di un pronto intervento per chi ne può aver bisogno, di un servizio domiciliare per persone parzialmente o totalmente non autosufficienti, di un centro diurno o residenziale di accoglienza, è una comunità che si stima e che si vuole bene.

**Trovare
fondamento
nell'interesse
comune della
collettività**

Una comunità che non si cura di se stessa e non si attrezza di servizi sociali per accompagnare persone o gruppi che potrebbero fare fatica a superare disagi o problematiche relazionali, è una comunità che farà poi maggiore fatica a superare il degrado che inesorabilmente avverrà.

I servizi sociali, non semplicisticamente in quanto tali ma in



quanto funzionanti, capaci di sintonizzarsi con la realtà, di lanciare messaggi, di ricevere segnali e provocazioni, sono istituzioni basilari per la vita e la crescita di una comunità. Essi sono preposti ad affrontare problematiche di singole persone, famiglie e gruppi, ma debbono muoversi con strategie capaci di coinvolgere in queste problematiche anche il territorio, facendogli prendere coscienza del *suo* disagio e rendendolo competente ad affrontare la *sua* realtà sociale, promuovendo apprendimenti collettivi di presa in carico.

«In tempi recenti si è centrata l'attenzione sul rapporto esistente tra persona e ambiente, attribuendo pari enfasi alle due componenti e identificando come fuoco dell'intervento l'intersezione esistente tra soggetti e contesti di vita: in questa chiave una modifica dell'ambiente viene realizzata anche in funzione dello sviluppo qualitativo dell'ambiente stesso, non unicamente per la persona interessata. Gli assunti e la cultura ecologica vengono quindi a costituire non solo una fonte di riflessione... ma delle preziose premesse, da cui possono discendere modalità operative congruenti con le implicazioni che esistono tra soggetti e contesti di vita. Ogni contesto territoriale ha proprie caratteristiche, genera problemi e produce risorse ed è più o meno *nutritivo* e adeguato alle esigenze della persona: una comunità disgregata costituisce un fattore di accelerazione dei problemi, mentre un territorio animato e qualitativo si presenta come un'area che funziona da filtro preventivo, capace idealmente di considerare i propri problemi e coinvolgere rispetto ad essi.»⁵

Lo statuto dei
servizi sociali
è "pubblico"

La dimensione di "benessere" e di "cura" di una comunità non è un *optional* per chi è formalmente responsabile dell'andamento

⁵ Ferrario F. 1999, *Le dimensioni dell'intervento sociale*, Roma, Carocci Editore, p. 73



delle politiche sociali. Il lato promozionale dei servizi diventa altrettanto importante quanto il lato riparatorio. Tutto viene preordinato al fine di costruire comunità accoglienti, e viene perseguito promuovendo, istituzionalizzando e rinforzando i servizi, ed in particolare accompagnando e governando la condivisione delle operatività del sistema degli interventi sociali.

In questo momento storico nella cultura occidentale è irruente la tentazione a fare da sé: sembra uno stile enfatizzato dalla "filosofia dei forti", in quanto «il trionfo dell'ideologia meritocratica porta inesorabilmente alla sua conclusione logica, vale a dire allo smantellamento delle norme previdenziali, di quella assicurazione collettiva contro le disgrazie individuali, oppure alla riformulazione di tali norme - un tempo considerate un indiscriminato obbligo di confraternita e un diritto universale - in un atto di elemosina concessa da "chi ne ha voglia" a "chi ne ha bisogno"»⁶.

C'è bisogno di un sistema a forte regolazione pubblica

I beni e i servizi del welfare sono istituzioni basilari e non opportunità accidentali e facoltative: non sono un'altra cosa dal patto sociale della comunità nel suo insieme. Più li separiamo dalla vita quotidiana, meno servizi ci rendono; più isolati sono coloro che li producono, meno risultano utili per tutti.

Il mix per la sostenibilità dei servizi

È indubbio che gli Stati dell'Europa allargata, in futuro, saranno caratterizzati dai sistemi di protezione sociale che essi stessi promuoveranno sui loro specifici territori. Il futuro obbligherà a superare le ambigue modalità di "scelte-quasi scelte-non scelte" di governi ancora esitanti sull'agenda sociale.

⁶ Bauman Z. 2003, *Voglia di comunità*, Bari, Editori Laterza, p. 58



I recenti documenti governativi, sopra citati, descrivono la incontrovertibile insostenibilità del welfare e dei servizi sociali in Italia, ed individuano le difficoltà connettendole al decremento dei fondi economici a disposizione, all'ampliamento dei bisogni sociali, ed alla conseguente dilatazione delle prestazioni e dei servizi richiesti. Affermano che per come si sta gestendo e pagando il welfare, si rende necessaria una svolta strutturale.

Serve uno
sguardo
politico
strategico

Tali posizioni invocano una migliore razionalizzazione delle risorse umane ed economiche, ma ancora non spiegano la sorte futura del welfare in Italia, né come troverà collocazione nella UE. Per ora stiamo perdendo tempo dietro allo slogan "più lavoro meno tasse" e "meno tasse più lavoro".

Su questi aspetti non è superfluo ricordare almeno due note di economia spicciola. La prima è quella che afferma che pagare meno tasse significa danneggiare generalmente il versante dei diritti di cittadinanza sociale. La seconda sostiene che il sociale ha una componente economica che andrebbe computata su tempi medio lunghi, e che pertanto le spese sociali sono, da un lato, risposte urgenti a problemi urgenti, e dall'altro sono anche investimenti per i quali occorre saper calcolare (e aspettare) i tempi dei frutti dell'investimento.

Accanto a nodi strutturali oggettivi e a problemi contingenti affrontabili e anche ottimisticamente risolvibili, esistono buone ragioni per affermare che il welfare dei servizi necessiterà di mettere in campo, per il futuro più che per il passato, maggiori risorse, puntando su un mix economico proveniente da più cespiti.

Innescare
mix di risorse
per pagare
la qualità
sociale

Già la legge n. 328 del 2000 sopra citata prefigura, in linea con la Costituzione, una sostenibilità economica *de iure* dell'assistenza, richiamando in concorso una molteplicità di attori: lo



Stato, che interviene con un fondo apposito ritenuto “integrativo”; la Regione, che interviene con un suo fondo; l’Ente o gli Enti locali comunali che mettono a disposizione bilanci propri; ed infine - per la generalità dei servizi ed in base a criteri affidati al redditometro - le persone e le famiglie, le quali vengono investite con una compartecipazione economica.

Su questa compartecipazione occorrerà presidiare l’evoluzione dei processi decisionali e organizzativi in materia, poiché occorrerà fare in modo che i servizi vengano erogati anche gratuitamente, ma solo a coloro che sono esentati dal pagamento perché percipienti redditi posti al di sotto di una certa soglia di povertà stabilita come base minima. Nel caso in cui venissero accordati privilegi o scorciatoie per altri, costoro, i più vulnerabili, perderebbero di fatto il loro diritto al minimo di assistenza sociale.

Presidiare
l’evoluzione
dei processi
decisionali

“Pubblico” e “privato” gestiscano bene il “bene pubblico”

Oltre al *mix* economico va tirata in causa anche la necessità di un *mix* gestionale. Diversamente che nel passato, il *focus* della riflessione non è tanto il “gestore” dei servizi sociali: se cioè sia meglio che essi vengano gestiti dal pubblico o dal privato o dal privato sociale. Oggi si riconoscono spazi finora inediti al privato, dando molto per scontato che il pubblico svolga un ruolo di programmazione e di controllo. Eppure, riteniamo che si debba tenere alto il tiro sulla importanza e forse sulla necessità che anche le pubbliche amministrazioni gestiscano servizi. Non è il desiderio di far tornare indietro la storia; è piuttosto guardare in faccia una realtà che ci segnala che taluni diritti stanno diventando inesigibili a causa della carenza di certi servizi che li possano soddisfare. L’esperienza ci dice che il privato, *profit* o *non profit*, non

Taluni servizi
stanno
diventando
inesigibili



si fa carico di certi servizi necessari, sia per l'alto costo sia per il tipo di operatività che essi richiedono. Il fenomeno delle badanti straniere, diffuso in città e frazioni, pianure e montagne, la dice lunga su questo aspetto. I bisogni-diritti delle persone, le più deboli e indifese, non vanno lasciati in balia solo delle regole del mercato e dei suoi presunti "spontanei" aggiustamenti.

Questo diffuso mix gestionale provocato da liberismo crudele, per le persone più vulnerabili produce situazioni insostenibili: esse si trovano costrette ad adeguarsi ai servizi (che devono far tornare i conti, e anche i guadagni) mentre i servizi non si adattano alle loro necessità. La indiscriminata diffusione delle Residenze Sanitarie Assistite (RSA) è uno degli esempi moderni di disumanità e di cecità del mercato dei servizi alla persona.

Esempi
moderni di
disumanità

Ma anche gli assistenti (le badanti del nostro esempio), vengono costretti in modalità anomale, improprie, di lavoro nero, di contratti fasulli e quant'altro. L'esperienza di lavoro sociale ci insegna invece che è possibile adeguare i servizi ai progetti di vita delle persone, di indefinite categorie di persone, perché è fattibile co-programmare sui territori un ventaglio di offerte piuttosto che limitati servizi, monorisoluzioni segreganti che inglobano tutto e tutti. E questo intervento di umanizzazione del welfare deve essere sostenuto. Se il privato (che ha possibilità e limiti nel rispondere ai bisogni umani di assistenza, salute, istruzione, inclusione sociale) può anche esimersi dal gestire certi servizi ad alto costo e ad alto tasso di investimento di risorse umane e strutturali, il pubblico invece non deve ritirarsi da questi compiti e neppure può presentare alibi a buon mercato.



“Governance” e multiattorialità

Non vogliamo una *governance*⁷ scaricabarile, ma pensiamo che la sostenibilità dei servizi passi attraverso la rete efficace degli enti e dei servizi, attraverso l'intreccio virtuoso tra cittadini e professioni, in sostanza attraverso una *governance* che contribuisca a diffondere le responsabilità istituzionali ed a promuovere la multiattorialità dei soggetti civili. Stanno venendo alla ribalta nuovi attori sociali, portatori di interessi comuni, che hanno a cuore la vivibilità del territorio in cui sono presenti e che quindi hanno a cuore, anche, pratiche di *governance*. In definitiva, per nutrire aspettative di qualità sociale, occorre sostenere maggiormente le esperienze di collaborazione, la co-progettazione sociale, le “buone pratiche”.

Dare più voce
a una società
responsabile

La sostenibilità dei servizi passa, non per ultimo, attraverso il protagonismo di una società che stimola e richiama i servizi pubblici e privati a mantenersi radicati nel territorio, esercitando il loro ruolo di prestatori di interventi di prossimità, costruttori di coesione sociale.

I servizi sostenuti ti ricambiano sostenendoti a loro volta. Il loro ruolo attuale non è simile a quello svolto in passato. È cambiato il paradigma. Avanziamo verso un futuro in cui il

⁷ La *governance* funziona se esiste la “multi-attorialità”. Il *Libro Bianco sulla Governance Europea*, approvato dalla Commissione Europea il 25 luglio 2001 con il termine di *governance* indica un nuovo stile di governo, diverso dal modello tipico gerarchico, e caratterizzato invece da un maggior grado di cooperazione e di interazione tra Stato e attori non statuali all'interno di reti decisionali miste pubblico-private, con la sistematizzazione di una logica di governo dello sviluppo dal basso. La *governance* diviene problematica quando lo Stato o l'istituzione competente scarica sugli altri attori territoriali i servizi da fornire e con essi anche il suo ruolo di garante dei diritti di cittadinanza delle persone; oppure quando dal basso si ricreano situazioni di poliarchie autoreferenziali.



ruolo dei servizi alla persona e alla comunità, lungi dall'essere di peso e intralcio, si appresta a divenire volano dello sviluppo.

Su questi temi vale la pena ricordare alla politica che un sistema di protezione sociale si costruisce per creare e accompagnare lo sviluppo del territorio di tutti, mentre il mercato e l'impresa vengono promossi per fare il profitto delle tasche di pochi. Pertanto, una seria politica per lo sviluppo è quella che scommette di più sul sociale.

Contraddizioni e scenari provvisori non per caso

Il “glocale” tra speranze di benessere e assunzione di rischi

“Preoccupazione”, “incertezza” e “rischio” sono le parole ricorrenti dei commentatori dello scenario “glocale”. Il *villaggio-mondo* percepisce stupore e sgomento per il carattere di provvisorietà che sembra incombere su tutto.

La nota di un’agenzia internazionale, riguardante gli adolescenti, esprime bene l’idea di come questi temi siano messi in crisi dalla cruda realtà dei fatti e dalla consistenza dei numeri. «Preoccupano le condizioni di vita di 1,2 miliardi di adolescenti nel mondo (10-19 anni): il 58% vive con meno di 2 dollari al giorno, 1 ogni 14 secondi contrae l’Hiv/Aids; 153 milioni sono analfabeti, il 62% sono femmine; tra i 100 e 250 milioni vivono in strada. A lanciare l’allarme è il *Rapporto sullo stato della popolazione nel mondo 2003* dell’Unfpa, il Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione. Il rapporto fornisce dati il più esaustivi possibile - a livello mondiale - su quanto riguarda giovani e povertà, analfabetismo, mutilazioni sessuali, matrimoni forzati e precoci, violenza. In particolare risulta drammatica la condizione delle giovani donne: 82 milioni di ragazze sono costrette a sposarsi tra i 10 e i 17 anni; 5 milioni di ragazze tra i 15 e i 19 anni sono rimaste incinte e hanno abortito in condizioni a rischio e senza assistenza sanitaria. Quindi “la salute sessuale e riproduttiva non è soltanto una scelta individuale: è una questione di sviluppo e

Una
sottrazione
di futuro



un fondamentale diritto umano. Investire nella salute e nei diritti degli adolescenti è una scelta necessaria ma anche, dati alla mano, economicamente vantaggiosa”». ¹

Attraverso il richiamo agli adolescenti nel mondo - categoria sociale con e per la quale il CNCA investe energie, programmi e servizi - si percepisce il processo di globalizzazione come una linea “evolutiva” di non ritorno apportatrice di benessere non per l’intera umanità, ma solo per i Paesi occidentali e per qualcun’altro; ma al contempo l’andamento di questa globalizzazione ci rimanda sensazioni di instabilità dei sistemi e delle sicurezze “occidentali” di questo nostro mondo.

**Assumere
i rischi
delle società
aperte**

Di fronte a situazioni di macroscopiche incertezze esistenziali e materiali, nel futuro prossimo dovremo saper scegliere tra i rischi dell’ordine pubblico e quelli dell’accoglienza, tra la difesa di società blindate o la promozione di società aperte.

Divergenze e disuguaglianze invalicabili?

Le dinamiche in atto di iniqua distribuzione delle risorse, di categorie sociali contrapposte, di aree geografiche concorrenti, non facilitano l’evoluzione del benessere dei popoli. Certo non di tutti.

Udiamo urlare lo slogan di “globalizzare la solidarietà”, di renderla strategicamente globale. Siamo d’accordo e lo gridiamo insieme pure noi. Tra “globalizzare con forza” e “globalizzare con giustizia” ci sentiamo orientati sulla seconda. Però le sfide sono grandi, e soprattutto sono ardue quelle che ci invitano a riconoscere dignità umana ai popoli poveri e impoveriti, agli

¹ Redattore Sociale, su: www.redattoresociale.it



esclusi dalla fruizione dei beni della terra e della scienza, agli emarginati dalla dignità del lavoro, agli "eccedenti" della produzione e del consumo, a coloro che non contano e secondo alcuni non devono contare mai.

Metodologie "legalizzate" di embargo, di sanzioni, di prese di distanze, costruiscono vittime tra i popoli deboli, affamano persone innocenti, uccidono negando medicinali a chiunque ne abbia bisogno, per il semplice fatto di appartenere a qualche Stato carogna o Stato semplicemente povero. Né dialogo né grano, né medicine né investimenti, ma isolamento come monito "educativo e correttivo".

Metodologie
legalizzate
di un glocale
sregolato

Siamo in un periodo di glocale sregolato. Proprio le istituzioni poste a mediazione delle regole da osservare in comune, sospingono le scelte e le "ragioni" verso una liberalizzazione selvaggia. Ci stiamo trovando in tanti a protestare contro G7 e G8, WTO, Ogm, Banca Mondiale e BEI, Forze Armate di vario livello nazionale e sovranazionale, e una fila lunga di sigle "insensibili" ai diritti umani fondamentali. Le sigle commerciali, economico finanziarie, non si interessano del valore indisponibile dei servizi e dei beni sociali: queste, oltre ai beni (tutti, compresa l'acqua, fonte di vita, dono naturale di tutti e non merce), mettono sul mercato la salute, l'ambiente, l'istruzione e quant'altro, piazzandoli nei negozi, in attesa di qualcuno che li compri.

La commercializzazione di questi beni e settori sociali, però, li distoglie dalla loro imputazione "pubblica", dall'appartenere ad uno Stato o all'umanità trasferendoli nell'area impropria del mercato. Così si scippano i diritti sociali. Avremo forse servizi in più per coloro che se li potranno pagare, ma avremo di certo meno diritti disponibili per tutti quan-

Scippo dei
diritti sociali



ti. Conseguentemente, le disuguaglianze sociali saranno destinate ad emergere sempre di più.

**Un diverso
sviluppo
possibile**

Perciò occorrerà che le persone e i gruppi scelgano di posizionarsi più numerosi a presidiare i temi di Agenda 21, UNDP, ONU, *governance*, Bilanci partecipati e Porto Alegre, spese per l'istruzione, per l'ambiente, per il welfare, utilizzo di internet, Carta della Terra, Carta di Aalborg; e scelgano di fare economia dal basso con finanza e banche etiche, cooperative di risparmio e casse rurali e via di seguito. Insomma, pensiamo ad una globalizzazione che aderisce all'idea di giustizia, che utilizza politiche e metodologie capaci di riportare la persona protagonista al centro dello sviluppo, affinché esso sia umano e umanizzante e non iniquo e prevaricatore.

Globalizzazione accelerata con conducenti senza patente

Subiamo una globalizzazione accelerata verso luoghi che forse solo alcuni conoscono. Sappiamo che i conflitti su scala mondiale vengono provocati da meccanismi che solo pochi governano, e che persino la guerra è occupazione delle risorse, al punto che si può fare un parallelismo tra la guerra e il neocolonialismo e l'Impero.

**La regia
del glocale**

La macchina della globalizzazione ha un team di spericolati conducenti. Chi ha dato loro la patente? A nome di chi impongono al mondo intero di correre una gara coi vincitori già stabiliti e perdendo uomini e donne, bambini e bambine, culture e religioni? In nome di quale scienza ci spiegano che questa globalizzazione è un processo di integrazione globale pacifico e benefico? Per chi?

«Per quanto riguarda il processo di globalizzazione, l'ondata di



terrorismo che ha investito il nostro pianeta ha lo stesso effetto della strage di Chernobyl. Se a quel tempo assistemmo all'annullamento dei benefici dell'energia nucleare, adesso assistiamo all'annullamento delle promesse di benessere del neoliberismo. I terroristi suicidi non solo hanno svelato la vulnerabilità della civiltà occidentale, ma ci hanno fatto intravedere quali conflitti può generare la globalizzazione economica. In un mondo di rischi globali, lo slogan del neoliberismo, che mira a sostituire la politica e lo stato con l'economia, è destinato a perdere rapidamente consensi»².

**Il terrorismo
c'entra con la
globalizzazione?**

Il peso dei popoli purtroppo non eguaglia quello delle lobby e il valore delle persone non controbilancia quello della finanza. Però, oltre al "dato" realistico non confortante, conosciamo spazi di libertà possibili, sperimentiamo forme di autonomie e di responsabilità che si possono assumere e dunque che ci dobbiamo assumere, tra cui la scelta di autoimporci ragioni umane, di democrazia e di giustizia sociale. Assumiamo la responsabilità di pensare il sociale anche dal di dentro di questa pessima globalizzazione, non delegando a nessun altro il dovere di questa riflessione. Pensiamo a un mondo sociale partendo dalla socialità delle nostre esperienze.

**Pensiamo il
mondo dalla
socialità
delle nostre
esperienze**

«La riforma di pensiero è una necessità democratica chiave: formare cittadini capaci di affrontare i problemi del loro tempo; frenare il deperimento democratico, che è suscitato in tutti i campi della politica dall'espansione dell'autorità degli esperti, degli specialisti di tutti i tipi, che limita progressivamente la competenza dei cittadini... Oggi siamo vittime di due tipi di pensiero chiuso: l'uno, il pensiero parcellizzato della techno-scienza burocrattizzata che taglia il tessuto complesso del reale in fette di salame; l'altro, il pensiero sempre più

² Beck U. 2003, *Un mondo a rischio*, Torino, Einaudi Editore, p. 29



chiuso, ripiegato sull'etnia o sulla nazione e che fraziona in puzzle il tessuto della Terra-Patria. Abbiamo bisogno dunque di riarmarci intellettualmente, istruendoci per pensare la complessità... e... i problemi dell'umanità nell'era planetaria»³.

UNDP: una sigla per l'equità e la democrazia sociale

«Qual è il grado di reale benessere dell'Italia? Se usiamo il Prodotto interno lordo, rozza misurazione della ricchezza monetaria nazionale, siamo il sesto Paese del mondo (e per questo facciamo parte del G8). Ma c'è una letteratura che ormai da decenni sconfessa l'equazione Pil=benessere a partire dalla constatazione dei disagi e della spesso bassa qualità della vita nei Paesi più ricchi. E per misurare in modo adeguato il benessere di un Paese sono ormai disponibili numerosi indicatori, la cui qualità e attendibilità scientifica è indubbia»⁴.

G8 non è uguale a sviluppo umano

Da qualche tempo, a cadenza annuale, l'Agenzia United Nations Development Programme (UNDP) relaziona per conto dell'ONU sullo sviluppo umano e sulle azioni politiche contro la povertà, fornendo per ciascun paese una serie di dati che misurano lo stato di avanzamento rispetto agli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, e mettendo a fuoco i metodi più appropriati e strutturati per raggiungerli.⁵

³ Morin E. 2000, *La testa ben fatta*, Milano, Raffaello Cortina, p. 108

⁴ Campagna Sbilanciamoci!, *La finanziaria per noi. Rapporto 2003*, Milano, *AltrEconomia*, p. 33 (tra le Associazioni che aderiscono alla Campagna Sbilanciamoci! c'è anche il CNCA).

⁵ www.undp.org, Il programma per il 2003 sostiene tre tesi precise: *primo*, per passare dalle parole ai fatti è necessario porre gli Obiettivi al centro del dibattito politico locale e nazionale, inserendoli nei programmi elettorali;



Questo intreccio tra “pensare globalmente e agire localmente”⁶, insieme allo specularare “pensare localmente e agire globalmente”, porta in evidenza i temi dello sviluppo umano e non solo di quello economico. I dati ufficiali ONU rispetto allo sviluppo umano non situano l’Italia tra i primi sette paesi aventi il *benessere* più sviluppato del mondo, ma tra i sette più *ricchi* (G7); la collocano così molto più giù nella graduatoria degli Stati con uno *sviluppo umano e sociale*. Si tratta di una graduatoria che, oltre a mettere in gioco la ricchezza in denaro, mette in campo anche ulteriori indicatori dai quali si deduce che l’Italia è un paese a rischio.

Si tratta di 42 indicatori strutturali che osservano in ogni Paese le variazioni dello stato dell’occupazione, della povertà relativa e della povertà assoluta, dell’innovazione e della ricerca scientifico-tecnologica, delle riforme economiche, della coesione sociale, della riduzione degli squilibri ambientali, dell’*empowerment* femminile, delle disparità dei redditi, delle risorse sanitarie e scolastiche e della accessibilità a fruirne, delle aspettative di vita, della disponibilità di acqua, e persino del tasso di democrazia, eccetera. Venti di questi quarantadue indicatori si possono analizzare da punti di vista contrapposti ed aiutano a far capire alcuni andamenti dello sviluppo umano (ad esempio: indice di sviluppo umano e indice di povertà umana; crescita

Inaffidabilità
della
ricchezza
e del reddito
come soli
indici di
benessere

secondo, è provato che i cambiamenti da parte dei paesi ricchi in tema di riduzione del debito dei paesi poveri, di agevolazione dell’accesso ai mercati e di trasferimento delle tecnologie sono importanti almeno quanto gli aiuti allo sviluppo;

terzo, gli investimenti in formazione e per la salute non sono un lusso per economie in espansione, ma prerequisiti irrinunciabili di una crescita sostenibile.

⁶ Citazione da Giorgio La Pira; la frase stessa unita alla seguente specularare è riscontrabile nelle riflessioni sul “glocale”, neologismo composto dalle parole globale e locale, intese come due realtà reciprocamente influenzabili.



occupazione femminile e crescita disoccupazione femminile, eccetera). Facendo la media dei 42 indicatori l'Italia si trovava al 21° posto; infatti dalla lettura di questi indicatori emergono alcune sorprese.

«Per dare un altro elemento qualitativo del tenore di vita nei vari Paesi, è stata introdotta la Misura dell'Empowerment di Genere (MEG) che mostra la partecipazione delle donne nell'arena economica e politica. I dati di quest'anno mostrano come la discriminazione nei confronti delle donne persista nonostante gli elevati livelli di Indice di sviluppo umano. Molti Paesi poveri si comportano meglio rispetto a quelli ricchi. In termini di partecipazione e inclusione, infatti, le donne stanno meglio in Botswana, Costa Rica e Namibia piuttosto che in Grecia, Italia e Giappone. In particolare l'Italia è al 32° posto»⁷.

Diversi modi di co-esistere in Europa: scommettiamo l'interculturalità

Ghetti o interculturalità

L'immigrazione nei Paesi dell'Europa-UE, anche prima della data "primo maggio 2004"⁸, non si ritrova solo nel passato ma anche davanti, nel vicinissimo futuro. Che fare? Assimilazione? Interculturalità? Ghetti? Come rispettare la presenza di "altri" con le loro personali profonde categorie identitarie, come ad esempio quelle di terra-madre-origine-religione? Come sostare dentro il paradosso identitario insito nell'esperienza di chi arriva, situato tra "mito del ritorno in patria" e resistenza all'assimilazione che li deruba del proprio sé, in nome dell'integrazione in una cultura "altra"?

⁷ *Il Sole 24 Ore*, 9 luglio 2003, p. 13

⁸ Data dell'entrata nell'Unione Europea di dieci nuovi Paesi, in prevalenza dell'Est (tranne Cipro e Malta).



La politica di integrazione tra i popoli la potremmo ricondurre sostanzialmente a due sistemi con due logiche differenti. Il primo, di tipo anglosassone, colloca entro aree affiancate tra loro persone e famiglie della stessa cultura, etnia, lingua, caratteristica. Pensiamo al "modello Londra", ad un sistema a comparti territoriali adiacenti, in cui ciascuno è ben delineato nelle identità, nella religione, nelle provenienze e appartenenze.

Il secondo modello di integrazione socio-culturale colloca le persone e le famiglie nelle molteplici e variegate maglie e zone della realtà esistente. Pensiamo al "modello Parigi", dove una persona di un Paese o continente o colore può risiedere un po' ovunque nei diversi quartieri e nelle diverse zone.

Nel primo modo dunque abbiamo: separatezze, identità protette, affiancate e riprodotte, semplicemente accostate le une alle altre, col risultato di rinforzarle singolarmente, ma non di integrarsi. Nel secondo caso abbiamo identità che vengono intrecciate, con l'incertezza della qualità delle relazioni e l'incognita dell'esito del confronto interculturale, richiedendo loro di giocarsi nella storia e "in avanti". Noi puntiamo su un terzo modo: sulla interculturalità delle persone e dei popoli.

Sviluppare
l'arte di
vivere insieme

Nella storia d'Italia, come Paese di emigrazione, abbiamo conosciuto l'esperienza di essere esportatori di persone. Ora le riceviamo. Sappiamo che se vogliamo rimanere a galla dovremo rivedere le nostre politiche demografiche. Nel contempo sappiamo che se vogliamo esserci nel 2050, come Europa - Italia compresa - *dobbiamo* accogliere, bene o male, ma accogliere, circa 30 milioni di immigrati (mentre USA e Canada ne ingloberanno 60 milioni).

Sappiamo anche che di fronte a questo fenomeno, necessario all'Europa come all'Italia come agli immigrati, siamo chiamati



a decidere una strategia lineare chiudendo il tira-e-molla che ci sta caratterizzando e mettendolo in ridicolo di fronte alle statistiche, alla storia, al buon senso. Siamo chiamati a decidere la filosofia e la politica con cui fronteggiare la questione migratoria. Il primo modo di inclusione sopra citato ci fa dire allo straniero: "Tu vieni, ti accolgo, fai tu"; e lo si lascia a se stesso a costruirsi ghetti chiusi e difensivi (come Londra); il secondo modo ci fa dire allo straniero: "Tu vieni, ti accolgo, stai qui con gli altri tra noi" (come Parigi). Ma, tra una deriva ghettizzante e un'altra assimilatrice, preferiamo piuttosto puntare su una terza via favorevole all'inter-indipendenza e all'inter-culturalità tra le persone e i popoli.

L'altro è la
ricchezza che
io non ho

In Europa si vanno intensificando le scelte politiche determinanti l'incontro o lo scontro tra i popoli, le culture, le religioni, tra interessi diversi specialmente in seguito all'abbattimento delle *Twin Towers* l'11 settembre 2001. È comprensibile la difesa e la custodia del patrimonio culturale europeo. Ma c'è qualcosa di non convincente quando ci si perde a stabilire divieti di crocifissi o misure millimetriche di veli sul capo o sui volti femminili, mentre invece si tratta urgentemente di apprendere tutti a sviluppare reciprocamente l'arte di vivere insieme, coscienti che nell'incontro con l'altro c'è la ricchezza che io non ho.

Diritti di cittadinanza e ruolo dell'Europa

Dove sta andando l'Unione Europea sui temi dei diritti di cittadinanza? Parole grosse sono state pronunciate di fronte ai nodi caldi riguardanti le guerre, la moneta unica, la Costituzione europea; ne sentiamo di meno invece sui temi della Carta europea dei diritti. L'Europa esprime modelli di cittadinanza fondati su principi differenti, ma con *valori* omogenei riguardo ai diritti. Nel vecchio continente si rifiuta il solo liberismo o il



solo socialismo; tutti i Paesi tutelano il proprio modello economico e il welfare che si sono costruiti. Inoltre, stanno mano accogliendo quelle direttive “macro” di protezione dei lavoratori e dei cittadini imposte dall’UE e volte a potenziare il welfare nei singoli Stati.

Si recrimina che i Paesi europei non vadano d’accordo sui sistemi di welfare, ma in effetti non è mai stato deciso un accordo su questo tra gli Stati. Ad esempio tutti ambiscono ad avere un ministro futuro per gli Affari Esteri in sede UE o ONU, o per le guerre, i mercati, eccetera, ma il tema del welfare non viene sponsorizzato caldamente da nessuno.

D’altronde, se pensiamo all’Europa dei 25, ci rendiamo facilmente conto delle ragioni dei differenti modelli statuali di welfare esistenti. Queste diverse tipologie, che essi hanno storicamente sperimentato, ciascuno “a casa propria”, qui per brevità li raggruppiamo in quattro modelli.

Quattro
modelli
esemplificativi

Il modello socialdemocratico dei Paesi nord europei (es.: Svezia) pone al centro l’individuo più che la famiglia, si struttura sull’accesso universale al welfare, prevede indennità di disoccupazione, accompagnamento a condizioni dignitose di cittadinanza e rimpiazzi monetari per far superare la soglia di povertà.

Il modello corporativo (es.: Germania, Belgio, Austria) è un altro sistema ad accesso certo, anche se meno protettivo del cittadino singolo di quanto faccia il modello socialdemocratico; distribuisce in base a quanto si è contribuito attraverso casse mutue, e la famiglia se coinvolta viene responsabilizzata e remunerata.

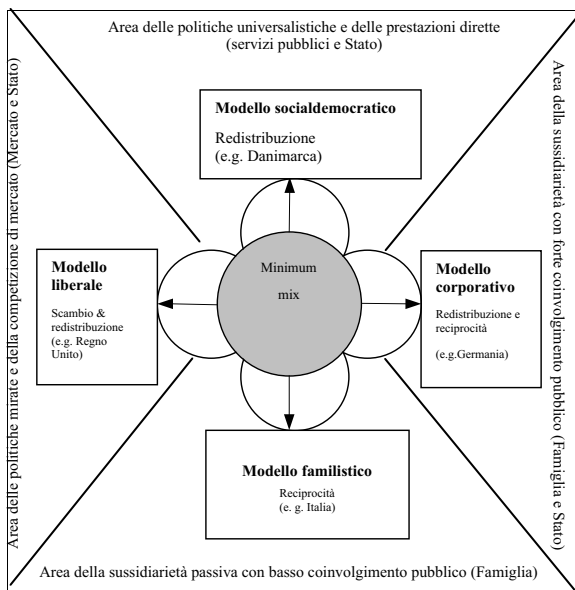
Il modello familistico (es.: Italia) si basa sulla famiglia ma questa non viene congruamente sostenuta, se non attraverso la



linea del capofamiglia, e prevede pacchetti di servizi in politiche frammentate. La modalità di distribuzione delle risorse perpetua e conserva le disuguaglianze.

Nel modello liberale (es.: Gran Bretagna) è noto che il welfare è considerato residuale. Di fatto comunque (esempio la fase attuale del Regno Unito, in cui lo Stato si sta progressivamente ritirando) si interviene con aiuti monetari e servizi in seguito alla dimostrazione di averne bisogno (*means tested*).

Sistemi di welfare europei (a cura di Yuri Kazepov)⁹



⁹ Yuri Kazepov, Università di Urbino, Schema utilizzato in una lezione per il Consiglio nazionale CNCA, Fornovo di Taro, 26.3.2004



Questa diversità di modelli evidenzia, prevalentemente, una differenza nei modi di garantire diritti di cittadinanza sociale. Oggi l'Europa, che si vuole "unire" in un unico patto costituzionale, è chiamata a risolvere queste differenze al fine di contribuire alla costruzione di pari garanzie per tutti gli europei.

Dare un volto di stato sociale all'Europa

La legge 328 del 2000, varata con poca convinzione dal governo di centrosinistra e svuotata con molta determinazione dal governo di centrodestra, contiene meccanismi che avvicinano il welfare italiano a quei modelli con maggiori tutele dei diritti di cittadinanza. Ad esempio, l'articolo che prevede il Reddito Minimo di Inserimento (RMI), se messo a regime potrebbe far fare all'Italia un cambiamento di modello di welfare, oltre che accorciare le distanze ancora esistenti con i Paesi del Nord Europa.

Nell'UE - tranne che in Italia - ci si rende conto sempre più che non basta tutelare i mercati e l'occupazione, e che occorre inderogabilmente tutelare le persone, sia occupate che inoccupate. L'UE vincola gli Stati membri alle *finalità* della coesione sociale, lasciando a ciascuno le *modalità* per raggiungerle. Pertanto troviamo, ad esempio, il Reddito Minimo di Inserimento stabilito in Francia con una metodologia uguale per tutta la nazione; in Spagna demandato ai criteri regionali (ed avendo 21 regioni si hanno 21 RMI differenti); in Italia invece non ci siamo ancora adeguati e, quel che è peggio, il governo ha inopinatamente trasformato la logica di intervento attivo del RMI in logica socio-assistenziale, decretando (precisamente: "stabilendo che si potrà istituire") il Reddito di Ultima Istanza (RUI).

Anche le alleanze che diversi Paesi europei hanno ratificato tra di loro su altri temi, non risultano altrettanto riproducibili nel



**Le alleanze
militari
non sono
riproducibili
sul welfare**

campo del welfare. Ad esempio, l'asse Spagna-Inghilterra-Italia, così saldo nell'appoggio agli USA nelle guerre "preventive" contro le nazioni ritenute sponsor del terrorismo (al di là del mutamento di scelte operate dalla Spagna con il cambio di governo), difficilmente potrà venire riprodotto sul welfare, per il semplice fatto che in Spagna c'è un welfare in cui paga più lo Stato, in Inghilterra invece si paga tramite le tasse individuali, in Italia paga lo Stato insieme alla famiglia. Con l'entrata nell'UE dei Paesi dell'Est si prevedono nuove complessità da affrontare, poiché essi provengono da tradizioni socialiste in cui hanno visto crollare per intero la loro protezione sociale: i vecchi che avevano ieri contribuito col lavoro e gli oneri per la previdenza, oggi rischiano di non ottenere il riconoscimento delle pensioni né dei servizi attesi. Nel momento in cui l'Europa si è allargata, sappiamo che il volto delle povertà è cambiato. Si è appesantito.

Le sfide delle riforme del welfare non si combattono solo nel welfare. Bisogna fare i conti anche con la crescente precarietà delle condizioni del mercato e dell'occupazione e con il crescente indebolimento delle reti di solidarietà. Per l'Italia esistono ulteriori fattori aggravanti: la realizzazione non uniforme delle leggi sociali, le lungaggini nella costruzione delle garanzie essenziali di opportunità in ciascun territorio del Paese, la notoria inabilità di parecchi amministratori a governare le risorse sociali in regole standard piuttosto che in maniera clientelare, la indefinitezza della spesa pubblica per i servizi sociali.

Eppure l'obiettivo per tutti rimane quello di dare un volto di Stato al sociale in Europa, cioè dare cittadinanza ai diritti delle persone che la abitano.



L'insostenibile leggerezza delle ONP

Nella storia occidentale le Organizzazioni Non Profit¹⁰ (ONP) risalgono a tempi antichi. Sono moltissime, attrezzatissime e, come quelle italiane, debolissime.

Gli interventi prodotti su scala europea e internazionale sono tarati sulle emergenze più che predisposti per il raggiungimento di obiettivi strutturali. Nella produzione e sperimentazione di "buone pratiche" - opzionali per gli Stati membri dell'UE - le ONP vengono coinvolte a produrre modelli di intervento sociale, ma poi non vengono messe in grado di darne continuità.

Le ONP risultano deboli e un loro rafforzamento potrà avvenire solo attraverso la (loro-nostra) capacità di fare rete per accrescere l'efficacia delle scelte di politica sociale.

Un nodo da affrontare sarà anche quello legato alle ONP dei Paesi dell'Est di recente entrata nell'UE. Esse sono più deboli di quelle esistenti nella "vecchia" Europa; infatti, il socialismo reale non ha facilitato l'auto-organizzazione di enti privati, la promozione di associazioni di base staccate dai centri di potere politico, l'affermazione di iniziative e di servizi

**Rafforzare
le reti tra ONP
è meglio che
moltiplicare le
ONP**

¹⁰ La definizione di *non profit* è perlomeno imprecisa ed è quindi più ragionevole sostituirla con quella di *not for profit*. Cerri M. 2003, *Il terzo settore: tra retoriche e pratiche sociali*, Bari, Edizioni Dedalo, pagg. 18-19. «L'espressione analoga (di *non profit*) soprattutto diffusa in Europa è quella di *terzo settore*, anche se non v'è sovrapposizione tra le due. Allo scopo di evitare inutili discussioni, la International Society for Third Sector Research, nel congresso di Dublino del 2000, ha finalmente provveduto ad unificare i termini "organizzazioni non profit", "terzo settore", "organizzazioni non governative", "fondazioni", in un'unica espressione: "organizzazioni della società civile"» (vedi: Zamagni S. 2004, alla voce "Non profit", in *Dizionario della solidarietà*, Roma, Nuova Iniziativa Editoriale, pag. 89).



sociali auto-organizzati. Anche il mondo associativo - meno libero che nell'Europa occidentale - cioè quello collegato con le chiese (cattolica, riformate, ortodosse, eccetera), non trova nei Paesi dell'Est corrispondenti metodologie di lavoro sociale. Gestiscono servizi di "vecchio stampo", limitati a svolgere attività più di ricovero che di inclusione sociale.

Il futuro impegno strategico delle ONP in Europa invece si dovrebbe adeguare a modelli di intervento finalizzati alla *diffusione di servizi e di diritti*.¹¹

Le ONP e i loro interlocutori per i progetti sociali

Il quadro normativo e istituzionale, europeo e nazionale, profondamente mutato nell'ultimo quinquennio, richiede fatica alle ONP nel cogliere l'interlocutore giusto volta per volta, al fine di poter elaborare progetti utili nei territori, anche coerenti con le possibilità di fruizione di finanziamenti concessi e stanziati dall'UE.

Di sicuro occorre che le ONP curino l'elaborazione dei progetti locali, facendo attenzione ad allargare l'area della inclusione sociale anche delle persone più deboli, non dando per scontato che i progetti europei favoriscano i soggetti più vulnerabili.

I temi sul tappeto sono: le politiche giovanili, l'immigrazione, la tratta di persone umane, le baraccopoli "fisse", e la miriade di uomini e donne e famiglie collocati instabilmente sulla

¹¹ Nei Piani di azione nazionali (PAN) di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale si spazia verso «traguardi condivisi congiuntamente dagli Stati europei, per: *promuovere* la partecipazione all'occupazione e all'accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi; *prevenire* i rischi di esclusione; *intervenire* a favore delle persone più vulnerabili; *mobilizzare* tutte le parti interessate. Gli Stati membri continueranno a perseguire gli obiettivi in materia di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale rilevando l'importanza di inserire la parità tra uomini e donne in tutte le attività volte a realizzare tali obiettivi» (vedi: Consiglio UE, 25 novembre 2002, Bruxelles).



linea della povertà. Si tratta di costruire servizi e tutele. In questo scenario pertanto, le ONP, oltre che ad operare nelle iniziative di cura, riabilitazione e prevenzione sociali, debbono aprirsi all'adozione di iniziative di *advocacy*¹² all'interno dell'Unione Europea.

Nel sostegno al modello europeo di *welfare che vogliamo*, puntiamo sull'appuntamento decisivo con la Carta Europea dei Diritti e il suo percorso di attuazione: gli *obiettivi* che anche le

¹² «Nei processi di difesa e di rivendicazione dei diritti umani e civili l'*advocacy* viene utilizzata come metodologia e/o come una modalità di accompagnamento. Essa si articola e si organizza con forme e tipologie di azioni che possono coinvolgere sia singole persone che gruppi o movimenti.

«*Advocacy ed empowerment*. L'*advocacy* è sia un metodo che uno strumento valido nell'attivare un processo di *empowerment*. Difatti ne fa parte anche se non si conclude con esso. Nei processi di *empowerment* individuale le persone vengono sostenute, ad esempio, attraverso l'acquisizione di strumenti ed abilità per rivendicare i propri diritti esigibili (...)

«*Advocacy e cittadinanza*. L'*advocacy*, in quanto strumento di supporto e di sostegno ad un'idea o ad una persona, produce nuove abilità nell'esercizio dei diritti, ed in questo ha anche a che fare con la cittadinanza. Possiamo ritenere l'*advocacy* un modo di praticare in forma attiva il concetto di cittadinanza. Se una persona compie un'azione di *advocacy* per ottenere un diritto, non deve concentrarsi solo sull'ottenere il servizio, ma lo sguardo, la visione, dovrebbe andare anche oltre. Il servizio è uno strumento, ma il fine deve essere sia la risoluzione del problema contingente, che la ricostituzione della cittadinanza.

«*Advocacy e partecipazione*. La partecipazione è qui intesa come il processo attraverso cui i cittadini possono prendere parte alle questioni che riguardano la comunità per poter esercitare un'influenza sui fattori che condizionano la loro vita. Viene intesa come modalità per rivendicare il rispetto di ciò che è ritenuto un diritto leso (...) Questa *advocacy* ha anche a che fare con la capacità "di pretendere di essere coinvolti" e di partecipare ad una serie di attività. Proprio nell'Anno Europeo della Disabilità, il 2003, alcune organizzazioni di disabili hanno coniato lo slogan "Niente su di noi senza di noi" (...)

«*Advocacy e gestione dei conflitti*. Il conflitto è una dimensione fondamentale per chi pratica *advocacy*.»

(Galati M. 2003, in AA. VV, *Una possibile autonomia. Itinerari di donne con disabilità tra empowerment e advocacy*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, pagg. 14-15).



responsabilità in gioco

la cittadinanza dei diritti, dei bisogni e delle capacità

CNCA

ONP riusciranno a strappare (perché si tratta di strappare) in essa, possono diventare *diritti* di cittadinanza sociale valevoli ed esigibili per tutta la vasta area europea.

Un patto sociale fondato sui diritti e sulle capacità delle persone

Scenario di un Paese impreparato

La cittadinanza dei diritti sociali in un tempo di disuguaglianze chiede ai cittadini di rimodulare equamente diritti e doveri reciproci. Un Paese che cammina con marce differenti e con flessibilità esasperate, rischia di impoverire maggiormente i più poveri. La soluzione dei diritti e delle povertà non va lasciata interamente ai diretti interessati, ma va assunta dalla politica. Sulla scena italiana, in cui la tendenza culturale prefigura autoreferenzialità individuali, autonomie territoriali, *devolution* di poteri, siamo interpellati a ricostituire nuove regole di un nuovo patto sociale che ha come attori interessati le cittadine e i cittadini, gli Enti locali, gli enti pubblici e privati, i territori.

In un tempo di disuguaglianze

Le regole dettate dal patto sociale orizzontale e intergenerazionale nato con la Prima Repubblica, seppur ottime nei loro principi, non reggono più. È riconosciuto da tutti che la solidarietà economica, politica e sociale stabilita con la Costituzione del 1948, è diventata insostenibile per il dissanguamento delle risorse disponibili e per l'impossibilità oggettiva di rigenerarle. I costi della previdenza, dell'assistenza, della compiuta tutela e garanzia di minimi diritti di cittadinanza sociale, sono ingenti. La sfida è quella di rinnovare il patto sociale per la cittadinanza dei diritti in Italia e in Europa.

Un patto inclusivo della cittadinanza europea



Di fronte al fenomeno della marginalità e del disagio non si può pensare di lasciare che la questione ricada sulle “forze” sociali o su quelle economiche o finanziarie. Sarebbe la giungla. Nemmeno si può pensare di riproporre leggi punitive o di accentuare pratiche di ordine pubblico e di controllo sociale. Il patto sociale da riformulare, invece, va concertato e costruito con una discreta ma irrinunciabile presenza della politica.

La politica può promuovere la solidarietà tra i territori

«La politica può creare legature... può promuovere la concorrenza tra i singoli, ma anche la solidarietà dei cittadini; nel migliore dei casi può fare entrambe le cose, in un giusto equilibrio... Ciò vale anche per la politica sociale. I mutamenti economici, demografici e anche democratici esigono la riforma di costosissime promesse di politica sociale. Ma tali riforme non dovrebbero portare semplicemente a un più accentuato individualismo. Esiste un effetto secondario, costoso ma anche prezioso, di certi accordi della politica sociale, ad esempio il “Patto fra le generazioni” o quello tra sani e malati. Ove questi patti vengano sconsideratamente disdetti, finiranno col sorgere, insieme all’anomia, nuovi costosi problemi, come quello dell’ordine e della legalità».¹

Abbiamo bisogno di una politica forte, non prepotente e prevaricatrice. Nel Paese i differenti territori dovranno assumersi, con differenti capacità, i compiti propri delle loro autonomie. Pensiamo però a vaste zone del Paese in cui la dipendenza assistita secolare non rappresenta solo una prassi di debolezza, ma anche di inerzia istituzionale e inabilità a governare le cause di esclusione sociale. In queste aree, rinnovare il patto sociale significa ri-abilitare i vari soggetti istituzionali, per fare in modo che le regioni che rappresentano non rimangano indietro rispetto alle “prime della classe”.

¹ Dahrendorf R. 2003, *Libertà attiva*, Bari, Editori Laterza, p. 40



I “primi” comunque dovrebbero evitare di produrre intralci, resistenze, corporazioni, affrancamenti o distanziamenti dagli “ultimi della fila”. Eppure, non risulta ancora chiaro il cammino da compiere nella tessitura di un nuovo patto sociale, poiché le proposte ufficiali sono lacunose, parcellizzano le tematiche del welfare ponendo le pensioni come tema a sé, i servizi sociali come mondo autoreferenziale, i trasferimenti di reddito come interventi una tantum.²

Non produrre intralci agli ultimi della fila

Sembriamo un Paese impreparato al salto da compiere.

Una trama di soggettualità e di responsabilità

Del ripensamento del welfare in Italia sono circa trent’anni che se ne parla, anche se è solo di recente che si è cominciato a porvi effettivamente mano. In tutto questo tempo molteplici sono stati gli apporti e gli approfondimenti che, come gruppi e comunità di accoglienza, abbiamo arrecato al dibattito e alle progettualità generali e particolari sullo stato sociale.³

Un pezzo dell’odierna attuazione del welfare nel Paese e nei territori è anche frutto di questa fatica. Le politiche per i minori, per l’handicap, per le tossicodipendenze, il mondo del penale, l’aids, l’immigrazione, la sicurezza e la mediazione dei conflitti urbani, il volontariato e, oggi, il “terzo settore”, per citarne alcune, ci hanno visto coinvolti, a volte con successo altre meno, sempre

La passione di dare valore alla fatica della nostra gente

² Vedi l’enfasi sugli incentivi in denaro per il secondo figlio, posti nella legge finanziaria per il 2004.

³ Questo concetto, e alcuni altri presenti nei prossimi paragrafi, è mutuato da una proposta del CNCA sulle politiche sociali, intitolata *La finanziaria che vogliamo: una finanziaria strategica per rilanciare lo Stato sociale*, a cura di M. Campedelli, G. Devastato, G. Panizza.



però con la passione e con la volontà di dare valore alla fatica della nostra gente.

È un patrimonio importante che vogliamo tenere presente per rileggere con attenzione critica e propositiva le scelte *sul* welfare, le cui trame pensiamo che riguardino questioni nodali, quali: la riqualificazione etica e pratica dell'agire politico, la lotta per la legalità e la sicurezza urbana, la promozione di un nuovo patto di cittadinanza, la maturazione di una diversa relazione tra cittadini e istituzioni a partire dai rapporti che si stabiliscono nelle comunità locali, una politica al servizio delle famiglie affinché le famiglie stesse possano responsabilmente aprirsi al sociale, lo sviluppo compatibile basato su un sobrio equilibrio tra bisogni e desideri del singolo e della collettività, il riconoscimento del lavoro come titolo fondamentale di cittadinanza e come opportunità di crescita individuale e comunitaria, lo sviluppo della composita area dell'economia sociale, la riforma e l'aggiornamento delle politiche formative, la centralità e qualificazione dei sistemi informativi, il tema dell'impresa sociale, il dare opportunità di vita comunque e a chiunque.

Ciò significa riconoscere che tutti aspiriamo ed abbiamo diritto ad una vita dignitosa fondata sui principi di giustizia, libertà, benessere e della Pace.

Oltre un sistema che tutela i già tutelati

Il ruolo e le funzioni dei soggetti di cittadinanza attiva, il modello di sviluppo sociale e il futuro dei sistemi di welfare sono aspetti e temi che, se da una parte si rimandano l'uno con l'altro, dall'altra sono fortemente coinvolti da queste emergenze. Non possiamo non tenerne conto e, insieme, sfuggire alle concretizzazioni storiche cui essi rimandano.



Il sistema di welfare italiano ha, ad esempio, teso a proteggere attraverso varie forme di sostegno economico molto più chi era già incluso (a volte anche in modo perverso) nel mercato del lavoro rispetto a quanti invece in questo mercato non vi sono mai entrati, lasciando così alle famiglie il compito di occuparsene.

Forte deficit del senso dello Stato

Siamo un Paese che, ufficialmente, ha predisposto un sistema di copertura sanitaria per tutti ma poi, nei fatti, per le differenze di disponibilità effettiva dei servizi e delle prestazioni, per le forme di finanziamento via via modificate, per le modalità con cui si è rapportato alla sanità privata, per le logiche interne più o meno corporative, si è venuta a determinare una situazione ben diversa. L'apparato amministrativo (dai funzionari di massimo livello ai ruoli operativi) ha dimostrato una notevole fragilità nella gestione, spesso una carente responsabilità, certamente una poco tenace incorruttibilità e, infine, una certa sensibilità alla clientela politica. Insomma, quello italiano è un welfare statalista ma con un forte deficit di senso dello Stato, sia come presenza effettiva che come qualità di questa presenza.

In questo contesto di premesse, inanellare la serie degli interventi e servizi sociali dentro un sistema di protezione, seppur all'essenziale per come indicato nella legge 328 del 2000, non si presenta di facile esecuzione. Anche perché ora siamo in una stagione in cui il paradigma "sicurezza" richiama di più un immaginario di protezione e difesa pubblica che quello di socialità responsabili diffuse. Ma occorre andare oltre questo sistema che tutela i già tutelati, promuovendo garanzie di cittadinanza senza se e senza ma.

Punti a margine

Il *Libro bianco sul welfare* prodotto dal Governo ci pone di fronte a due incontestabili situazioni nodali che, accanto



all'emergere di povertà "nuove" che si accavallano e intrecciano a quelle preesistenti, indeboliscono ulteriormente le risorse del welfare italiano.

La prima è rappresentata dall'invecchiamento progressivo della popolazione con tutto ciò che ne consegue dal punto di vista della crescita di bisogni espressi dalla componente anziana; la seconda è la crescente fragilità delle famiglie nel rispondere alle esigenze dei suoi componenti. Oggi è cambiata pro-

È cambiata
la cultura
del prendersi
cura

fondamente *la cultura del prendersi cura*, perché sono molte più di un tempo le donne che debbono/vogliono avere una propria autonomia lavorativa (il che la dice lunga sulla presunta parità tra i sessi); questo è dovuto all'instabilità nella vita familiare (separazioni, divorzi), all'accresciuto numero delle famiglie in cui è strutturalmente sempre più difficile *darsi una mano* (donne anziane sole, donne sole con figli, eccetera), alla difficoltà di raccordarsi con il resto delle risorse presenti nel territorio.

Sono inoltre cresciute le aspettative della popolazione che ha capacità di parola, ovvero che possiede un forte potere contrattuale nei confronti del mondo politico e delle istituzioni. La miscela di rancore, la pretesa individualistica, la diffidenza nei confronti della cosa pubblica, se da una parte portano alla rivolta fiscale e alle richieste corporative, dall'altra stimolano un atteggiamento fortemente rivendicativo verso tutto ciò che è *pubblico*, dai servizi sanitari e ospedalieri alla scuola.

In questo contesto sta profondamente cambiando, e non è che l'altra faccia della medaglia, la struttura socioeconomica del paese, cioè la base materiale che ha permesso la crescita del nostro sistema di welfare.

L'Italia, come sappiamo, non è tutta uguale. Le differenze tra Nord e Sud si accompagnano a quelle tra Est e Ovest. La



Lombardia non è la Calabria, ma anche il Piemonte non è l'Emilia Romagna. In una stessa regione possiamo poi trovare poli fortissimi di sviluppo economico (i famosi distretti) e, insieme, zone di declino industriale. In ogni caso, solo per richiamare un aspetto di questo tema, la centralità sociale e culturale del lavoratore dipendente è sempre più in calo mentre cresce fortemente il numero dei lavoratori autonomi, dai professionisti dei nuovi lavori tecnologicamente avanzati ai *nuovi precari*, che svolgono mansioni poco o tanto qualificate, ma con nessuna o quasi prospettiva di carriera. Se per i lavoratori dipendenti il sistema dei servizi sociali veniva considerato una specie di salario indiretto collettivo da acquisire come diritto per tutti, per i nuovi lavoratori esso è generalmente reputato un costo personale di cui, se possibile, è meglio farne a meno.

Calo della centralità del lavoro dipendente e nuovo precariato

Riduzione di spesa e di dibattito sociale

Dal 1992, dopo oltre un decennio di sostanziale irresponsabilità per la crescita del debito pubblico, è in atto una forte riduzione della spesa statale. Questa tendenza, rafforzata dall'esigenza di rispettare gli accordi dell'unificazione europea con l'introduzione dell'Euro e la progressiva armonizzazione dei sistemi di welfare nazionali, è avvenuta attraverso il doppio principio del rispetto ragionieristico degli obiettivi di bilancio e della libera competizione tra gli interessi forti nello schivare, per sé, la scure dei tagli e quella delle tasse.

Compatibilità di bilancio e volti dell'esclusione

Ripensare il sistema di welfare però significa ripensarlo a partire *dai volti dell'esclusione*, ponendo una attenzione critica e propositiva verso ciò che essi domandano e indicano e, nel contempo, verso ciò che nel contesto sociale, istituzionale ed economico si muove.



In questo senso è riduttivo e pericoloso affrontare una sfida tanto importante come quella di *costruire le condizioni strutturali di un nuovo patto sociale*, poiché di questo si tratta quando si parla di ripensare il welfare, avendo come preoccupazione la sola compatibilità di bilancio. Essa è un elemento che non possiamo non considerare nella consapevolezza che le soluzioni possono e debbono essere il frutto di un confronto ampio e, proprio per questo, complessivo. Ma non si può ridurre tutto alle compatibilità di bilancio. Per i diritti politici non è così - le elezioni si fanno indipendentemente dal costo -, mentre per quelli sociali non scatta la consapevolezza della loro "normalità" di essere diritto pubblico.

Peraltro la razionalizzazione ragionieristica della spesa, non garantisce di per sé, nel caso dei bisogni sociali e personali, un effettivo risparmio. L'eliminazione o la riduzione degli interventi domiciliari, al di là dei costi umani che determina e della negazione dei diritti delle persone destinatarie, spesso si traduce in uno spostamento dei costi verso altri capitoli di bilancio, gestiti o meno da altri enti, ma pur sempre rientranti nel bilancio pubblico.

«Le condizioni di applicazione e di esercizio di un diritto possono essere negoziate, dato che non si può confondere l'universalità di un diritto con l'uniformità della sua messa in opera. Ma un diritto in quanto tale non si negozia, si rispetta... la protezione sociale è la condizione basilare affinché tutti possano continuare ad appartenere a una società di simili»⁴.

⁴ Castel R. 2004, *L'insicurezza sociale*, Torino, Einaudi, pp.84-85



Il livello minimo di benessere di cui necessita ciascuna persona

Una prospettiva ragionieristica del welfare non fa i conti con le *altre risorse non economiche* che sono invece fondamentali per garantire benessere e cittadinanza.

Prendiamo come esempio la situazione di una persona con problemi psichici seri e chiediamoci di che cosa può aver bisogno. Certamente necessiterà di alcune prestazioni sanitarie, dagli psicofarmaci alle psicoterapie, ma queste, come si sa, da sole non bastano e rischiano di avere effetti perversi se non vengono accompagnate anche da altro, cioè da quello che è indispensabile per ogni persona umana: il *lavoro* come veicolo per l'autonomia e la partecipazione effettiva, un lavoro vero quindi; l'*affetto* di qualcuno dentro una dimensione che non neghi la sessualità bensì la riconosca e la valorizzi come componente positiva della sfera di intimità; la possibilità *di stare con gli altri* nei normali contesti di vita, dal bar al condominio; la possibilità di *decidere di sé*, delle cose fondamentali della propria vita, compresa la libertà di scegliere da chi e come farsi curare.

Alcuni
capisaldi del
benessere
individuale

Il lavoro, una casa, la dimensione di intimità, i rapporti quotidiani di territorio, l'essere utente attivo nella gestione della propria malattia sono quindi alcuni dei capisaldi di quello che è, in genere, il livello di benessere di cui necessita qualsiasi persona, in particolare una persona in difficoltà.

Riguardo ai livelli essenziali delle prestazioni, fondati attraverso la Costituzione, «il nuovo Titolo V conferisce allo Stato il diritto di legislazione esclusiva in questa materia. La fissazione dei livelli essenziali fa riferimento a: un insieme di principi generali, una griglia articolata su aree di intervento, tipologia



di servizi e prestazioni e le direttrici per l'innovazione e la costruzione della rete degli interventi e dei servizi»⁵.

La deliberazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali (LEP) che il governo si trascina ancora come debito contratto verso le cittadine e i cittadini con la legge 328, dovrà elencare i servizi e le prestazioni essenziali che saranno da garantire su ciascun territorio del Paese. Si tratta in definitiva di dare diritto ai diritti, anche a coloro che non possono pagare, riconoscendo nel patto sociale i reciproci diritti-doveri di garanzia dei livelli essenziali di cittadinanza sociale oltre che dei livelli essenziali di assistenza.

La dignità sociale in un tempo di disuguaglianze

Al fondo della necessità di un rinnovato patto sociale "in grande", ancora una volta, vi sono i tanti volti delle persone in carne e ossa che quotidianamente incontriamo. A partire da quei volti abbiamo spesso denunciato l'iniqua e perversa interdipendenza crescente nei rapporti tra Nord e Sud del pianeta, la rottura del patto intergenerazionale e la sottrazione del diritto al futuro per le nuove generazioni così come del valore della memoria per quelle più anziane, il lavoro come bene a disponibilità sempre più limitata, l'espandersi di situazioni di povertà vecchie e nuove, la persistenza e aumento del fenomeno della tratta di persone avviate alla prostituzione o al lavoro nero.

Non è
condivisibile
l'esiguo sforzo
politico che si
sta facendo

Oggi possiamo certamente aggiungere altre emergenze e processi la cui gravità è profonda e le cui ricadute sono evidenti: dal rancore crescente in larghe fasce della popolazione, alla

⁵ Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 2003, *Libro bianco sul welfare, proposte per una società dinamica e solidale*



difficoltà del sistema politico di trovare una sua stabilità e linearità operativa, alla compartimentizzazione e incomunicabilità crescente tra le diverse parti che compongono le nostre città, alle tensioni tra livelli istituzionali e amministrativi diversi su una materia tanto centrale quanto sfuggente come è il federalismo, alla nuova strategia della criminalità organizzata, per cui mafia, camorra, 'ndrangheta e sacra corona unita sembrano rivitalizzarsi, pur subendo continui colpi.

Un patto sociale che intende fare giustizia, in un tempo di disuguaglianze, non risulterà indolore alle persone, alle classi e ai ceti sociali. Accanto alle prove di forza, non possiamo non richiamare l'importanza che hanno, nella costruzione di un patto sociale, le ragioni dell'etica, in particolare quelle mutuabili dal pensiero delle culture sociali che assumono i valori della cura della vita e dell'etica della cura. L'etica della cura riconosce che «l'essere umano è fondamentalmente un essere capace di prendersi cura più che un essere fatto di ragione e di volontà. La cura è una relazione d'amore nei confronti della realtà al fine di garantirle la sussistenza e creare spazi per il suo sviluppo. In tutto gli umani pongono e devono porre cura: verso la vita, il corpo, lo spirito, la natura, la salute, la persona amata, chi soffre e la casa. Senza questo tipo di relazione la vita perisce. L'etica del prendersi cura è certamente quella che ai giorni nostri assume un carattere più imperativo...»⁶.

Un'etica in
un tempo di
ottica globale

Queste considerazioni ci rimandano ad un'etica del tempo dell'*altro*, un tempo di ottica globale richiamante un'etica altrettanto globale. Un tempo, in cui vedersi e incontrarsi tra perso-

⁶ Boff L. 2002, *Ethos mondiale: alla ricerca di un'etica comune nell'era della globalizzazione*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, pp. 65-66



ne e culture e popoli è diventato all'ordine del giorno, richiama un nuovo patto sociale in cui i cittadini e le persone facciamo da "padroni", partecipi e attivi. Questi soggetti costitutivi del patto sociale non devono come nel passato essere solo i *lavoratori*, ma è tempo che vengano chiamate in causa tutte quante le persone, tutti i cittadini e le cittadine.

«Potremmo dire che mentre i diritti civili e politici stabiliscono le regole del gioco, i diritti sociali ne determinano l'esito: dalle libertà formali alle libertà sostanziali per tutti... Così si dà cittadinanza ai diritti»⁷.

Un rinnovato patto sociale: per la cittadinanza dei diritti e delle capacità

Il bisogno di un rinnovato patto sociale richiama non tanto le voci sul capitolo del welfare, quanto quelle del *dare cittadinanza al welfare*, quindi non tanto i diritti di cittadinanza ma la cittadinanza dei diritti, che si costruisce attribuendo status di cittadinanza ai diritti e ai doveri di solidarietà reciproca.

Un patto
per la qualità
della vita sui
territori

Il patto sociale rinnovato che abbiamo nei nostri pensieri, non si circoscrive agli aspetti di welfare o di servizi sociali, ma va oltre, verso lo sviluppo della qualità della vita sui territori. Il governo italiano, relazionando all'Unione Europea, sostiene la stessa tesi dello sviluppo.

«In coerenza con le Conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona, l'Italia intende rafforzare l'integrazione tra politica e sociale, politiche del lavoro e politiche macro-economiche, in un quadro di sviluppo economico e sociale bilanciato e sosteni-

⁷ Mozzanica M., *La cultura che ha promosso la legge 328/2000*, intervento registrato al seminario promosso dal CNCA: "Il nuovo sistema integrato di interventi e servizi sociali", Roma, 22-24 nov. 2001



bile. Il riconoscimento di questa stretta connessione appare fondamentale e funzionale per fronteggiare le più recenti sfide europee e per creare un welfare attivo, dinamico, e solidale. La lotta contro l'esclusione sociale, in favore di un protagonismo di individui e famiglie, non costituisce solo un impegno etico ma è un pre-requisito essenziale per lo sviluppo del nostro Paese nel contesto della crescente competitività internazionale. Un paese può fronteggiare i ritmi calzanti della sfida mondiale soltanto se dispone di un tessuto sociale coeso e reattivo»⁸.

Aspettiamo dunque che si passi coerentemente dalle proclamazioni ai fatti, dai piani di azione scritti ai programmi attuati.

Infine, il patto sociale rinnovato che abbiamo in cima ai nostri pensieri, va ancora oltre: è un patto per i diritti di cittadinanza, dei bisogni e delle capacità. Il tema dei diritti ci riconduce ad un immaginario politico, il tema dei bisogni e delle capacità ci porta nel vocabolario sociale. Per questo c'è bisogno non solo di politiche che tutelino e promuovano i diritti, ma anche di politiche abilitanti le capacità delle persone. Non solo coi diritti, ma soprattutto attraverso l'esercizio delle proprie capacità le persone si autorealizzano. «I diritti politici sono importanti non solo per soddisfare i bisogni; essi sono fondamentali anche per formulare i bisogni. E questa idea è collegata, alla fine, al rispetto che ci dobbiamo reciprocamente come esseri umani».⁹

Un patto
liberante
le capacità
delle persone
per realizzarsi

Rinnovare il patto sociale tra gli italiani, anche in questa stagione storica incerta e di transizione, sui diritti, i bisogni e le

⁸ Governo italiano, da: *Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005*

⁹ Sen A. K., "Freedom and Needs", in: *The New Republic*, 10 gennaio 1994, pp. 31-38



capacità dei giovani, delle donne, dei capo-famiglia, maschi o femmine, è importantissimo. Come è altrettanto importante concepirlo comprensivo dei bambini e delle bambine lattanti, delle persone con disabilità fisiche, psichiche o sensoriali, di quelle anziane e di tutti coloro che non sono autosufficienti né in grado di svolgere autonomamente le funzioni fondamentali della propria vita: anche a questi va esteso il patto sociale sui diritti, sui bisogni e sulle capacità. Oltretutto, soltanto scommettendo sulle capacità (anche su quelle futuribili), si può promuovere le responsabilità delle persone nei riguardi dei propri doveri sociali.

Solo le
capacità
originano
responsabilità

«Definendo i diritti in termini di capacità combinate, mettiamo in chiaro che un popolo di un paese P non ha il diritto di partecipazione politica solo perché una formulazione simile esiste sulla carta: possiede effettivamente questo diritto soltanto se vi sono misure effettive per rendere le persone veramente capaci di esercizio politico. In molte nazioni le donne hanno un diritto nominale di partecipazione politica, senza però disporre di questo diritto in termini di capacità: ad esempio, possono essere minacciate di violenza se dovessero lasciare la casa. In breve, pensare in termini di capacità ci offre un metodo per pensare a cosa significhi assicurare un diritto a qualcuno»¹⁰.

¹⁰ Nussbaum M. C. 2002, *Giustizia sociale e dignità umana*, Bologna, Il Mulino, p. 87. Importante un passo di Chiara Saraceno a p. 9 nella prefazione al libro della Nussbaum: «Non vi è dignità umana non solo quando non vi è abbastanza da mangiare; o quando non vi è libertà di lavorare e di non essere dipendenti da un marito o da una famiglia autoritari e violenti; o quando non è possibile associarsi per difendere i propri interessi, o praticare la propria religione; o quando la propria incolumità fisica è messa quotidianamente a repentaglio dall'uso della forza da parte di altri. Non vi è dignità umana, e possibilità di libertà, quando è negata l'istruzione che nutre la ragione e fa maturare il pensiero. Ed anche quando la possibilità dell'immaginazione e la capacità di gioco



Da parte nostra desideriamo provocare il dibattito sulla necessità di avviare e realizzare una “Grande Riforma Sociale”, di partecipare collettivamente ad una svolta, ad un patto per lo sviluppo sociale, dove sociale non sia solo un *aggettivo* di qualche intervento o di qualche servizio da approntare in più, ma sia invece anzitutto un *sostantivo* nella vita delle persone, nelle finalità delle cose, nelle modalità di intrecciare virtuosamente, di nutrire e fare crescere le nostre società.

Capacità
è anche
immaginare
un grande
cambiamento

vengono spente perché non sono state nutrite quando era necessario: come succede a molte bambine nei paesi in via di sviluppo, solo perché bambine, ma anche a molti bambini, maschi e femmine, in paesi segnati da così forti disuguaglianze sociali (e non solo da uno sviluppo economico insufficiente) da considerare i bambini più poveri come semplice forza lavoro e da sfruttare il più possibile, il più precocemente possibile. Non vi è appello alla tradizione e ai valori condivisi che può legittimare l'assenza non già dell'esercizio pratico di queste capacità, che va lasciato alla libertà individuale, ma il loro soffocamento e negazione prima che possano essersi sviluppate, in modo da aprirsi, appunto, alla libertà di scelta, che non può che essere individuale».

Sviluppo sociale partecipativo

La partecipazione a portata di mano

Vogliamo un welfare a portata di mano. Non condividiamo i silenzi sulla incrementazione in atto dei ricoveri, delle strutture monorisolutive, dei ricoveri totali che spostano la gente da casa verso di loro, dal proprio territorio al loro, dalla vita civile alla vita reclusa. Sono strutture separate dalla società, lontane dalla vita normale. Si dovrebbe smettere di costruire casermoni con mezzo migliaio di ricoverati e su diecimila metri quadrati. Ma anche non si dovrebbe consentire di costruire dieci palazzine in doppia fila con lo stesso mezzo migliaio di ricoverati su trentamila metri quadrati, cambiando in definitiva solo i metri quadri.

Non vogliamo essere complici della beneficenza e dell'elemosina, della distribuzione di pacchi di viveri o di vestiario attestandosi solo su questo, collocando le persone e le famiglie bisognose nell'orizzonte del ricevere e basta, senza spazi partecipativi che coadiuvino ad un cambiamento del proprio stato di vita e delle relazioni con gli altri. Crediamo che il Paese abbia bisogno di potenziare, piuttosto, quei servizi che favoriscono azioni partecipate con ruolo attivo da parte di più soggetti.

Potenziare
i servizi che
creano ruoli
attivi

«La principale caratteristica della povertà italiana è quella di essere territorialmente concentrata. Nel Mezzogiorno il tasso di povertà è circa il doppio di quello nazionale, nel Nord è poco più di un terzo. L'analisi dell'incidenza delle povertà secondo la tipologia familiare evidenzia come siano le famiglie numero-



se (con almeno tre figli) quelle con la probabilità maggiore di essere povere... All'opposto le persone con la probabilità più bassa di essere povere sono i single - sia giovani che adulti, ma non gli anziani - e le coppie senza figli»¹.

Un governo sociale si lascia sfidare dai bisogni e dalle risorse dei suoi cittadini. Il suo modo di aiutare non giunge dall'esterno, non è incapace di ascoltare le persone, e non si presenta con pacchetti di soluzioni preconfezionate. Piuttosto co-costruisce in maniera partecipativa piste di soluzione, o azioni di mutamento e trasformazione delle problematiche sociali, inglobando nelle storie di vita i conflitti, le sofferenze, le vittorie.

Un sociale che guarda avanti

Un intervento sociale si lascia sfidare dalle ricadute sociali attese "oltre" il beneficio che può apportare alla persona coinvolta e dà valore al messaggio "promozionale" che scaturisce da un inserimento riuscito, da una riabilitazione andata bene, da una relazione spezzata e ricucita. Un intervento sociale guarda oltre sé; guarda a quanta speranza può trasmettere ad altre persone che non credono nel sociale, perché non credono più nemmeno in se stesse; guarda ad una società che ha bisogno di vedere come affrontare e gestire conflitti relazionali o differenze culturali, rimanendo dalla parte del valore delle persone e della civiltà.

Una società costituita da risorse incommensurabili

L'Italia ha prodotto un "sociale dei servizi" e un "sociale culturale" molto avanzato rispetto al panorama europeo. Molti riconoscono questa differenza "in alto" e la ravvisano nel valore

¹ Governo italiano, *Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005*



aggiunto dell'integrazione sociale dei "diversi", dell'integrazione scolastica delle persone con disabilità, del sostegno al lavoro dei soggetti fragili e socialmente vulnerabili.

La storia sociale scritta "dal basso" nel nostro Paese ci riporta tanti compagni di viaggio. Il PAN sopra citato offre un aggiornato resoconto numerico delle presenze del mondo organizzato del non profit - mutuato dal Rapporto annuale ISTAT 2002 - affermando che «si tratta di un settore che si caratterizza per la presenza di una pluralità di attori ed organizzazioni diffuse a livello territoriale in modo capillare; da un primo quadro schematico si rileva l'esistenza di circa 230.000 istituzioni, in cui operano a diverso titolo circa cinque milioni di persone»².

Risorse del
"privato
sociale"

Ma tutte queste risorse umane e strutturali, vive e organizzate, quale incisività storica stanno producendo sulla evoluzione del ruolo del "sociale"? O si comportano come in una arena

² Un vasto mondo comprendente:

le associazioni, circa 202.000 che occupano circa 281.000 persone retribuite e che vedono la presenza di oltre tre milioni di persone non retribuite;

le organizzazioni di volontariato, circa 26.000, in cui sono presenti circa 50.000 operatori retribuiti cui si aggiungono attorno al milione di volontari;

le cooperative sociali, distribuite sul territorio nazionale che assommano a circa 7.000, composte di 196.000 soci ordinari e 16.000 volontari;

le fondazioni bancarie (3.000), cui fanno capo circa 100.000 persone;

le organizzazioni non governative (Ong), il cui numero raggiunge le 170 unità, con oltre 15.000 volontari;

altre organizzazioni ed istituzioni, classificabili in quest'area, i cui soci ordinari sono circa 200.000 e circa 16.000 i volontari; i soggetti svantaggiati che operano in queste organizzazioni sono stimabili in 22.000;

le imprese sociali, che si sviluppano all'interno della rete associativa e del non profit, che appaiono dotate di notevole vitalità.

Esiste inoltre una solidarietà diffusa a livello territoriale: le reti del dono non organizzato e dell'aiuto informale. Annualmente 231 milioni di ore d'aiuto sono erogate a vario titolo a persone non conviventi, un modo d'aiuto reciproco che coinvolge circa 20.000 persone.



conflittuale, badando ciascuna alla *mission* di se stessa e non facendo rete sociale?

I partiti politici: una presenza ingombrante?

Di fronte ai partiti politici di questa fase storica, gli innumerevoli gruppi organizzati della società civile appaiono rivestiti di debolezza. Trovano logorante scontrarsi continuamente coi partiti. Stanno più in attesa che “si illuminino” piuttosto che contrapporsi ed esigere che svolgano il loro ruolo politico di realizzare i dettami della legislazione sociale.

Risorse Pubbliche

Diventa raro vedere gruppi chiedere conto ai partiti dell’andamento della politica sociale pubblica. È più verosimile aspettarsi di vedere un gruppo che cerca le briciole per sé, piuttosto che aprire il conflitto; questo è accaduto persino nello scorso anno europeo dedicato alle persone con disabilità, nel quale in Italia il governo non ha nemmeno ripreso le indicazioni da esso stesso espresse alla Conferenza (governativa) Nazionale sulla Disabilità. Uguale ragionamento si potrebbe fare per il *post* conferenze nazionali (governative) sulla droga.

I rischi che il terzo sistema sfiora, in presenza di una partitocrazia forte, non devono consentire che le formazioni sociali abbandonino il proprio ruolo storico di dare senso sociale alla vita comunitaria. Oggi più che mai invece serve che il sociale si attrezzi per divenire soggetto attivo e valido, indisponibile ai giochi di partito che ne ostacolano il ruolo “politico-culturale”, per relegarlo ad un compito esclusivo di gestore di servizi.

Quali compiti assumere per essere più incisivi?

Quale compito dovrà dunque assumere il CNCA nelle aggregazioni presenti in campo nazionale e in quelle regionali? Quale impegno nel Forum del terzo settore? Strategicamente, come porsi con la politica? È ragione-



volmente ancora credibile un approccio critico e costruttivo con un governo che rema contro i diritti sociali?

Di una cosa siamo certi. Il sociale deve permanentemente prestare attenzione a salvaguardare libertà e autonomia e deve presidiare il tema dei diritti e dei doveri sociali; ha necessità di esprimersi come un soggetto plurale chiaro, con obiettivi chiari, e di fare rete con altri compagni di viaggio sui temi dei diritti umani, della giustizia, della pace e dell'ambiente.

Crediamo ad un ruolo innovativo della società civile organizzata, ruolo che va speso non nei perimetri dei servizi gestiti, ma nella costruzione di coesione sociale dei territori, per la qualità di vita, per la politica "alta", per il coinvolgimento e la democrazia sociale. «Il valore aggiunto nella dimensione economica del Terzo settore è il suo forte impatto etico, la sua coerenza nei comportamenti e negli stili di vita quotidiana. Privilegiare i valori d'uso sui valori di scambio, per rimanere al linguaggio degli economisti. È questa la sua qualità sociale: diversamente è solo un attore economico tra i tanti, una semplice corporazione. La si può definire come politica di "nicchia" o di "resistenza" - e naturalmente il suo impatto concreto in questo contesto è limitato - ma che assume un suo valore più complessivo come contributo alla costruzione di politiche alternative (la globalizzazione dal basso) per un nuovo modello di sviluppo»³.

Spendere il nostro valore aggiunto non nei servizi ma nella società

La nostra parte di assunzione di responsabilità

Stare nel sociale da soggetti politici comporta dare dignità al sociale e alla politica. Significa operare nel sociale in modo da

³ Marcon G. 2002, *Le ambiguità degli aiuti umanitari: indagine critica sul Terzo settore*, Milano, Feltrinelli, p. 164



aggiornare e professionalizzare i nostri interventi al passo coi tempi, con l'evolversi dei bisogni e dei temi sociali. Siamo consapevoli di aver ritagliato per noi stessi un ruolo innovativo per le politiche sociali. La storia e la letteratura della nostra federazione testimoniano questo impegno costante.

Rafforzare le capacità di risposta

Ma non è scontato riuscire a proseguire rimanendo all'altezza del compito. Per il presente e per il futuro siamo sfidati a rinforzare le capacità di risposta dei nostri gruppi, a curare le professioni sociali e collaterali presenti nei nostri servizi, a riconoscere dignità di lavoratore a chi opera, a confrontarci con chi ha responsabilità pubbliche sociali, a saper utilizzare adeguatamente fondi e a predisporre strumenti, a individuare gli aspetti di qualità degli interventi nel loro complesso. Significa curare gli aspetti di ricaduta sociale nel proprio ambito territoriale.

Dare ragione del lavoro sociale svolto

Inoltre, non meno importante, è che i nostri gruppi si attrezzino per saper dar ragione del lavoro che svolgono, divenendo trasparenti con i rendiconti economici e producendo il *bilancio sociale* delle attività. La logica dei nostri interventi si può esprimere meglio quando, infine, ci dotiamo di un codice etico condiviso dalla nostra base, che nella quasi totalità dei gruppi è composta da soci a pieno titolo, i quali partecipano alle continue e mutevoli elaborazioni degli scopi e delle regole delle nostre organizzazioni attraverso responsabilità diffuse.

Infine, nei nostri servizi privilegiamo la dotazione della *carta dei servizi* quale strumento di trasparenza organizzativa, e quale mezzo indispensabile per fare in modo che le persone, i cittadini utenti e i clienti dei nostri servizi, nonché i professionisti operanti, possano tutelare i propri diritti.



Dare strumenti e risorse ai servizi alla persona e alla comunità

“Ogni persona non può rimanere da sola davanti alle difficoltà della vita, ma è importante che si trovi bene ad abitare il suo contesto vitale insieme con gli altri”⁴. Questo ci dice il cuore dell’esperienza quotidiana delle Comunità di Accoglienza.

Riflettendo su questa fase di incertezza delle politiche sociali, abbiamo formulato alcune proposte, tenendo i piedi dentro ai problemi che viviamo quotidianamente, proposte indirizzate ad offrire soluzioni ai reali bisogni dei cittadini.

Partendo dalle situazioni più vicine alle nostre “comunità di accoglienza”, cioè quelle della tossicodipendenza, dell’handicap, dell’aids, dei minori abbandonati o sfruttati, della tratta, della prostituzione, del carcere, della psichiatria eccetera, invitiamo a non dimenticare che esistono ancora in tutto il Paese i problemi della segregazione sociale.

Persiste un incancrenimento dei processi di esclusione, i quali si raffigurano come “vie senza uscita” dai circuiti emarginanti. Vi è una segregazione sociale che ha il volto delle singole persone; che è costituita da “fasce” e da “categorie” sociali deboli; che varia da zona a zona, o da ora ad ora nella medesima zona (come nel caso delle stazioni delle grandi città in cui c’è l’ora dei viaggiatori, l’ora dei turisti, l’ora dei “tossici”, l’ora dei “barboni”...).

Per questo ci sentiamo di affermare che il dibattito sulle limitazioni e i tagli al bilancio del welfare e sul problema cogente delle pensioni, non si deve fermare alla pura, benché necessaria, razionalizzazione delle spese,

**Rilanciamo
i servizi nel
loro ruolo
insostituibile**

⁴ CNCA, *La finanziaria che vogliamo*, cit.



ma deve andare a coinvolgere anche i servizi sociali, sanitari ed educativi, e a rilanciarli nel loro senso e nel loro ruolo insostituibile. Occorre andare a considerare il sistema dei servizi, la loro funzionalità, la loro finalità di sostegno concreto volto ad aiutare a risolvere le situazioni problematiche dei cittadini. Mediante l'aiuto tecnico, specialistico, professionale e umano, i servizi vanno considerati nel loro scopo di utilità alle persone a poter fare da sé, ad abilitare le proprie capacità anche latenti, a socializzare, a superare le condizioni di emarginazione, alla ricostruzione delle proprie personalità psicologiche e identitarie. Non solo: anche a poter ricevere prestazioni che da sole, molte persone e famiglie in difficoltà, non riuscirebbero a produrre né per se stesse né per i propri familiari.

L'attenzione al lavoro sociale come area ad alto rischio di subalterità

L'area di intervento di garanzie dei diritti sociali e il mercato del lavoro sociale stanno scivolando verso un futuro di precarizzazione. Nonostante l'impegno del governo sulle facilitazioni alle organizzazioni del *non profit*, la batosta proviene proprio dal sostanziale *trend* di abbandono, strisciante ieri e palese oggi, del comparto sociale da parte delle Istituzioni ai diversi livelli centrali e periferici.

Il mondo del lavoro sociale ha poche opportunità, e individua scorciatoie poco corrette di autocensura a danno del lavoro stesso. In particolare nel privato sociale gli stipendi dei lavoratori vengono sottoposti a martellanti pressioni, come l'anello debole che da una parte mantiene in vita attività e servizi, e dall'altra si svigorisce sempre di più, facendo rischiare il collasso e aumentando le difficoltà di ricambio nelle organizzazioni che gestiscono i servizi sociali.

Basterebbe porsi alcune domande concrete. Perché un tossico-



dipendente in carcere costa 250 euro al giorno mentre in comunità ha un costo medio (a seconda della regione) di 30? Come mai una persona in ospedale o nella clinica psichiatrica costa *tanto* e invece costa *poco* nei servizi territoriali innovativi? E si potrebbe andare avanti a fare tutti i paragoni che ben conosciamo.

Prestazioni
uguali per
problemi
uguali

Invitiamo il Parlamento e il Governo a rinforzare e a gestire il sistema di sicurezza sociale senza prendere scorciatoie davanti alle sfide economiche e istituzionali che si vanno profilando, anche a quelle che vengono esigite per “entrare e permanere” in Europa.

Invitiamo a programmare in modo da non lasciare che il *mercato* la faccia da padrone nel welfare, per non dare servizi vincolati dal basso costo o, peggio, per non avere un Paese con servizi per i ricchi, differenti dai servizi per i poveri, creando ingiustizia.

Perciò sia nel sociale come nel sanitario come nella scuola occorre che le *prestazioni* siano uguali a prescindere dal reddito o dalla posizione sociale dei singoli cittadini.

Abbiamo in mente città sociali e comunità accoglienti

Chiediamo una “Grande Riforma Sociale” che si sforzi maggiormente per prefigurare un welfare di servizi efficaci e organizzati a rete sui territori, per permettere ai cittadini di restare a *dimorare* nelle proprie case e *abitare il territorio*, per costruire la propria vita e la propria storia, fare progetti di accoglienza e custodire *la memoria*.

Dimorare le
case, abitare il
territorio,
custodire la
memoria

I “governi locali” sono gli interlocutori più vicini, più idonei ed esigiti per la riforma dello stato sociale che vogliamo. Per que-



sto chiediamo che vengano messi in risalto la soggettualità, il protagonismo e le responsabilità dei soggetti istituzionali e no, delle comunità locali e dei Municipi nella risoluzione dei problemi inerenti i diritti di cittadinanza sociale.

«Il CNCA, come soggetto attivo collettivo che agisce a livello nazionale, territoriale, ed internazionale, per l'affermazione dei diritti/doveri di cittadinanza, lancia una proposta politico culturale forte nella quale ribadisce che:

«*lo Stato è sociale*, ed in esso è importante promuovere attivamente sistemi diffusi di interventi e servizi sociali volti a garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza per tutti;

«*le politiche di inclusione* sociale vengano sostenute dentro uno scenario nazionale e sovranazionale operando, oggi in particolare, anche arginando lo smantellamento dei servizi sociali alla persona, pensando "a rovescio" una "diversa normalità";

«si consolidi un *welfare capace di garantire dignità sociale diffusa*, nel quale le persone siano soggetto di diritti e di doveri di solidarietà politica, economica e sociale;

Rimettiamo al centro l'attività e il ruolo delle istituzioni pubbliche

«che tutto ciò avvenga attraverso la costruzione di *città sociali* e comunità locali *accoglienti*, centrate su politiche di integrazione delle differenze, orientate ai temi della salute, della casa, del lavoro, con una particolare *attenzione alle persone vulnerabili*, ai giovani, alle famiglie, alle persone immigrate, alle persone tossicodipendenti, e che vedano al centro l'attività ed il ruolo delle istituzioni pubbliche, dei servizi territoriali, degli enti del privato sociale - dal volontariato alle imprese sociali»⁵.

⁵ Consiglio Nazionale del CNCA



Una Grande Riforma Sociale

Siamo sempre più convinti che per le nostre e per le altre organizzazioni di impegno sociale sia «arrivato il momento di chiarire la propria funzione all'interno del sistema di sicurezza sociale italiano. Si tratta di costruire una proposta in grado di innescare una diffusa mobilitazione di energie etiche e intelligenze sociali per rifondare un nuovo spirito pubblico e una grande passione civile»⁶.

Nel documento denominato *La grande riforma sociale*, le 70 sigle sottoscrittrici hanno riconosciuto l'importanza «di attivare una mobilitazione che permetta al nostro Paese di inserirsi nel cammino verso la costruzione di un nuovo modello sociale europeo in grado di fornire una serie di risposte certe, chiare e garantite. Sotto il segno della *Grande Riforma Sociale*, la mobilitazione deve puntare ad un "salto di qualità". Il traguardo deve essere una vera e propria riforma strutturale del nostro sistema di sicurezza sociale, ormai vecchio di oltre un secolo. È arrivato il momento di accelerare, nel sociale, quanto è avvenuto per l'istruzione (nel 1962), per la sanità (nel 1978), per ogni grande riforma di settori determinanti della vita collettiva»⁷.

Un Paese
che attiva la
costruzione
di un nuovo
modello
sociale

Ora stiamo attraversando una fase convulsa. Le leggi sociali non mancano: sono disattese. Le proposte politiche elaborate sulla carta per stare al passo con l'Europa sui temi dell'economia, del mercato, dei diritti umani, della difesa, della funzione sociale stessa delle imprese, e così di seguito, trovano intoppi e lungaggini. Addirittura ci ritroviamo con deliberati o inadempienze, per cui l'Italia va in linea opposta alle conven-

⁶ CNCA e Altri 2002, *Manifesto per la campagna: La grande riforma sociale*

⁷ CNCA e Altri 2002, *Manifesto per la campagna: La grande riforma sociale*



zioni dell'UE: è il caso del RMI, per cui ci troviamo in compagnia di una sola altra nazione (la Grecia) nel non averlo ancora introdotto; o della legislazione in materia di diritto di asilo, in cui la nostra nazione è l'unica a non averlo ancora recepito e regolamentato; o anche del concepire il welfare in maniera riduttiva, solo legato all'assistenza e non ai servizi pubblici in genere. Sono tutti eventi e fatti indicativi della necessità di risvegliare un movimento dal basso consapevole che, per cambiare le cose, serve una grande riforma sociale, nel senso di una riforma voluta dalla società che sappia apportare responsabilità sociali diffuse.

Una
democrazia
compiuta
sa sostenere
le energie che
la stimolano

«Siamo consapevoli che solo un grande movimento partecipato, convinto, allargato può permettere il salto di qualità: per questo intendiamo coinvolgere tutte le forze della società per avviare una riflessione globale e articolata sulla *grande riforma sociale*»⁸.

Rinnoviamo la convinzione dell'idea di cittadinanza piena di tutte le persone, di cittadino volontario, di società solidale. Siamo convinti che una democrazia compiuta sappia sostenere le energie che la stimolano e riconoscere le intelligenze che la criticano. Dare finalmente cittadinanza ai diritti, ai bisogni sociali, alle capacità e alle possibilità personali richiede a tutti, individualmente e istituzionalmente, l'impegno di accompagnare il passaggio dai testi e dallo spirito delle leggi alla pratica delle riforme sociali.

⁸ CNCA e Altri 2002, *Manifesto per la campagna: La grande riforma sociale*

Appendice

Il Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA)

Storia - Valori - Mission

Storia

Il Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza - CNCA - nasce nell'ottobre del 1980, a Torino, quando un primo gruppo di persone si dà appuntamento per confrontarsi su programmi e strategie con cui affrontare l'allora emergente problema della tossicodipendenza e dell'emarginazione sociale. Nel 1982 viene stilato il Documento Programmatico. Da allora la federazione ha sempre mantenuto la caratteristica di costituire un momento di confronto e di coagulo per tutte quelle realtà che, distribuite sul territorio nazionale, propongono percorsi di accoglienza, di reinserimento sociale e itinerari educativi, formativi, culturali e di impegno politico per contribuire a costruire giustizia sociale.

Valori

Camminiamo insieme nella convinzione che solo dalla condivisione di esperienze, riflessioni e pratiche di liberazione sia possibile aprirsi al cambiamento e alla giustizia sociale. Strada e cultura, utopia e quotidiano, condivisione e cittadinanza solidale, difesa dei diritti e partecipazione al bene comune, centralità dell'educare in alternativa all'inutilità - e nocività - del punire, irrinunciabilità della politica e ricerca di una spiritualità plurale



e laica, sono alcuni degli indicatori direzionali che ci hanno accompagnato, alla ricerca di spiragli nuovi da cui gradualmente possa emergere una rinnovata capacità di darsi un futuro.

Mission

Abbiamo scelto di essere parte attiva e viva nella storia del nostro Paese. Il nostro primo riferimento d'azione è il territorio, con le sue risorse ed i suoi problemi, in collaborazione con quanti - realtà del pubblico e del privato sociale, associazioni, istituzioni, gruppi di volontari o singoli cittadini - vogliono essere presenti, parte di una rete più ampia da realizzare e inventare insieme. Soltanto dall'abitare i nostri territori è possibile costruire comunità accoglienti e quell'apertura agli scenari nazionali e internazionali da cui ci sentiamo interpellati e dai quali non vogliamo mancare.

Lavoriamo con...

Persone alle prese con problemi di dipendenze (da eroina, cocaina, droghe sintetiche, alcool, tabacco, gioco d'azzardo), minori e giovani con problemi personali o familiari, persone in carcere, persone con un handicap fisico e/o psichico, senza dimora, persone che si prostituiscono, affette da Aids, migranti, persone con problemi psichiatrici.

Nella nostra azione non incontriamo numeri o casi, ma esseri umani che - come tutti noi - devono fare i conti con la loro condizione, fatta di desideri, speranze, problemi, sofferenze. E la dipendenza da sostanze, la prostituzione, un handicap, l'emigrazione sono solo un aspetto della loro umanità. Una parte - per quanto importante - e non il complesso della loro identità e della loro storia di Persone.



Amministratori, insegnanti, operatori ed educatori del pubblico e del privato, forze dell'ordine e operatori della giustizia.

Collaboriamo con tanti attori sociali, convinti che solo unendo le forze di ciascuno, di ogni categoria di persone che, nel proprio lavoro, incontrano benessere e disagio, sia possibile costruire comunità accoglienti, far circolare saperi e valori, orientarci al futuro e offrire occasioni di felicità.

Volontari e volontarie di tutte le età, giovani in servizio civile.

Il CNCA è stato tra i primi in Italia a riunire volontari e ad accogliere obiettori di coscienza al servizio militare. Due modi di declinare la solidarietà e la pace. Il CNCA offre oggi opportunità di impegno a tanti giovani in servizio civile volontario.

Chiese, sacerdoti, religiosi e religiose, pastori.

La spiritualità della condivisione, della scelta per gli ultimi, ha animato e anima tante esperienze del CNCA. Lavoriamo e rendiamo testimonianza con religiose e religiosi di ogni fede, in spirito di apertura e di dialogo. Nel tentativo di incarnare le idealità nella storia.

Credenti e laici

La laicità è uno dei tratti distintivi del CNCA, una caratteristica che ha permesso a laici e credenti di condividere percorsi di riflessione e pratiche di solidarietà, motivati da un'etica comune: lo scandalo della povertà.

Tutti coloro che sono animati dal desiderio di contrastare le cause che creano ingiustizie e diseguaglianze.

Così recita l'Articolo 3 della Costituzione italiana: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e



sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Tanti gruppi del CNCA si impegnano in progetti di cooperazione internazionale con organizzazioni di altri paesi.

Ad animarli è la tensione per la giustizia sociale e per lo sviluppo sostenibile nel tempo della globalizzazione. Operano soprattutto in America Latina, in Africa, in Europa dell'Est. Con un'attenzione particolare per i bambini di strada, i giovani da inserire nelle comunità, la promozione della comunità locale. Per questo il CNCA ha creato un Gruppo tematico che si occupa di coordinare riflessioni e progetti.

Per contribuire a realizzare:

Giustizia e diritti di cittadinanza: non c'è giustizia se mancano le pratiche di cittadinanza orientate a garantire i diritti fondamentali di ogni persona - soprattutto dei meno tutelati - e ad aggredire le cause delle disuguaglianze.

Democrazia: vogliamo essere pratica e testimonianza di cittadinanza attiva, componente irrinunciabile di un sistema sociale e politico che si assuma il compito di rendere sempre più vivo e sostanziale l'orizzonte democratico del nostro agire.

Solidarietà: intesa come capacità di renderci gli uni responsabili dell'altro. Così compresa la solidarietà è lo strumento che ci avvicina a relazioni autentiche.

Pace e nonviolenza: la centralità della relazione ci ha anche pungolato a fare della pace e della nonviolenza le scomode, ma vere e liberanti condizioni per il nostro impegno.

Un'Europa accogliente: ci spendiamo perché l'Europa diventi



Casa comune e non solo “mercato” o fortezza che si difende e sbarra la strada a quanti cercano la Terra Promessa.

Interculturalità: fare incontrare le diversità perché costruiscano ricchezza per tutti.

Educazione e prevenzione: scegliere la via dell'educazione e della prevenzione significa prendere le distanze dalle scorciatoie della delega, dell'abbandono, del controllo, della repressione e della punizione. Chiedere alle politiche di occuparsi dei cittadini e non solo preoccuparsi di loro.

Partecipazione alla vita sociale e politica: non restare alla finestra, “esserci”, assumerci tanto il dovere della denuncia quanto quello della proposta. Molto di più del solo difendere diritti.

Welfare municipale: è il territorio in cui viviamo, il luogo dal quale deve partire qualsiasi tentativo di costruire benessere condiviso e giustizia sociale. Coinvolgendo non soltanto l'Ente locale, ma tutti i soggetti che abitano quel contesto.

Sicurezza sociale: la città sicura è la città che accoglie. Infortuni sul lavoro, cittadini immigrati, senza dimora, anziani soli, famiglie sotto la soglia di povertà: sicurezza sociale è rispondere a loro, non limitarsi a costruire solo ordine pubblico per difendersi da chi è piegato dalla miseria.

Benessere sociale: il vero benessere è dato dalla giustizia realizzata dalla capacità di accogliere, di includere e di rispondere - con la forza del diritto, della solidarietà e della reciprocità - ai bisogni di tutti e di ciascuno.

Spiritualità: vivere in ascolto delle nostre storie, delle nostre esperienze, per giungere a delle risposte di una spiritualità essenziale, quotidiana, laica, plurale.

Piacere: sostituire all'etica del dovere l'etica del cuore significa fare del piacere un riferimento vincolante del nostro vivere. Per ritrovare quella libertà del “bello” che rende il vivere “ricco” perché possibile e autentico.



E anche

Progetti e formazione

Per rispondere alle crescenti esigenze di sviluppo del Terzo settore, il CNCA si è dotato di una struttura operativa - l'Agenzia Nazionale - che ha come finalità la formazione degli operatori dell'economia sociale e delle organizzazioni *non-profit*, la progettazione e gestione di interventi realizzati utilizzando risorse regionali, nazionali e comunitarie. I principali settori di attività sono:

Creazione d'impresa sociale. Sviluppo di nuove imprese sociali e consolidamento di realtà aziendali già esistenti, in quanto strumenti di politica attiva del lavoro per l'inclusione sociale e attori economici orientati alla qualità nei servizi alla persona.

Qualità dei servizi. Messa a punto - nell'intento di promuovere strumenti, metodologie e percorsi per accrescere il valore delle organizzazioni sociali impegnate nell'erogazione di servizi alla persona - di un modello per la qualità specifico per il *non-profit*: il Modello Attivo della Qualità Sociale (MAQS).

Inserimenti lavorativi di persone vulnerabili. Costruzione di strumenti idonei ad accompagnare i soggetti più discriminati e deboli sul mercato del lavoro nell'intero processo di inserimento lavorativo: dall'accoglienza all'orientamento, alla formazione, fino all'impiego nel mondo del lavoro.

Professioni sociali. Definizione delle competenze e qualificazione delle professioni sociali, dedicando particolare attenzione alla formazione continua e alla valorizzazione della relazione tra operatori sociali e persone vulnerabili.



Il CNCA è

266 gruppi
2089 strutture
6788 operatori retribuiti
5897 volontari
107 centri di ascolto
102 centri o comunità semiresidenziali
96 centri di reintegrazione/inserimento
89 unità di strada e interventi di emergenza
89 centri giovani (informagiovani, centri diurni...)
85 laboratori ergoterapeutici
68 centri studi ricerca e documentazione
62 centri sociali (animazioni comunità locale)
50 centri di orientamento
48 scuole, attività formative strutturate
36 centri di formazione professionale
33 centri di segretariato sociale
12 centri di formazione spirituale
5 consultori

Le Federazioni regionali

Il CNCA è una federazione di gruppi, associazioni, cooperative, enti di promozione sociale: 14 aree regionali assicurano radicamento territoriale e decentramento nelle decisioni.



I 10 Principi

(Dal Documento Programmatico del CNCA, giugno 1982)

- 1 Le comunità non considerano il loro intervento come un servizio settoriale per i singoli problemi, ad esempio la tossicodipendenza: l'impegno è rivolto al superamento delle diverse forme di disagio e di marginalità giovanile. Ciò significa tener conto della specificità dei problemi ma insieme esser consapevoli che le forme in cui quel disagio si manifesta non sono date una volta per tutte. Inoltre vuol dire accogliere la storia e la vita di una persona più che il suo problema.
- 2 Crediamo nell'unicità delle esperienze personali: ciò significa che non esiste una metodologia valida comunque per tutti e che occorre adattare il metodo agli individui, alle loro vicende, alla loro storia.
- 3 Nel proporsi come luogo di sperimentazione e di possibilità di riappropriazione della propria esistenza, le comunità verificano che ogni forma di coazione alla volontà dell'individuo, assunta a metodo di intervento, non serve alla maturazione di scelte autonome, non fa che accentuare le difficoltà di comunicazione e di relazione creando i presupposti per un'ulteriore emarginazione.
- 4 Come strumento concreto si privilegia la dinamica delle relazioni interpersonali che evolvono nell'esperienza di ogni giorno, accettando appieno la dimensione della quotidianità, della ordinarietà, ancorando l'esperienza al contesto socio-culturale ed alla storia del territorio.



- 5 Tra gli strumenti che le comunità ritengono fondamentali per la maturazione delle persone assume un rilievo particolare l'esperienza del lavoro che si propone come mezzo di acquisizione di autonomia. Ma al fianco del lavoro, soprattutto per i più giovani cresce l'importanza della comunicazione interpersonale, dell'espressione e dell'animazione, del valido utilizzo del tempo libero.
- 6 Le comunità tendono alla sperimentazione di nuovi modi di vivere i valori del lavoro, dell'amicizia, della solidarietà, della nonviolenza. Crediamo che tale esperienza possa farsi "proposta" per la collettività, senza per questo voler costruire società parallele, anzi rifiutando la proposizione di miti totalizzanti o la strumentalizzazione della fede trasformata in mezzo terapeutico.
- 7 Le comunità non accettano deleghe da parte delle istituzioni, ma collocano il proprio impegno, pur con la propria originalità ed autonomia, all'interno della rete di servizi del territorio.
- 8 Il territorio, con i suoi problemi e le sue risorse, rappresenta un punto di riferimento obbligato. Nella chiarezza del proprio ruolo critico, le comunità sono elemento di provocazione e di denuncia per le inadempienze e le contraddizioni che costituiscono premessa al diffondersi delle più gravi problematiche sociali (il mercato della droga, la delinquenza organizzata, le ingiustizie, l'assenza di programmazione, lo svuotamento della partecipazione, i problemi della casa e del lavoro, la manipolazione dell'informazione) e per i ritardi che caratterizzano l'azione delle istituzioni politiche, sociali ed ecclesiali.



- 9 Per tutti è chiaro che la proposta di comunità residenziali non può essere l'unica forma di presenza di fronte ai problemi dell'emarginazione. Per questo è di molti l'impegno a sperimentare e proporre strumenti diversi quali centri di accoglienza, servizi di consulenza, cooperative di lavoro, laboratori artigianali, centri di documentazione, servizi di prevenzione ecc.

- 10 Le comunità sostengono e vivono il valore del pluralismo, rispettando motivazioni e scelte, ideali o di fede, diverse. Esse credono inoltre alla validità della compresenza di varie figure di riferimento e di esperienze differenti (giovani ed adulti, studenti e lavoratori, religiosi e laici, ecc.). Tutte affermano il valore della laicità, anche quando i componenti traggono dalla fede ispirazione e motivo di impegno.

Finito di stampare nel mese di novembre 2004 dalla Grafica Universal
per conto della GESP - Città di Castello (PG)