

Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza
(CNCA)

*R*esistenza e C**ittadinanza**

Welfare di comunità
e diritti universali
nell'Europa sociale dei popoli

Prima edizione: *febbraio 2006*

© Comunità Edizioni



COORDINAMENTO NAZIONALE
COMUNITA' DI ACCOGLIENZA

Sede: Via G. Baglivi, 8 - 00161 Roma

tel. 0644230395 - 0644230403

Fax 0644117455

e-mail: info@cnca.it

sito web: www.cnca.it

Copertina: artesociale/grafica

INDICE

Presentazione	pag.	5
CAPITOLO I		
Un punto di vista pubblico e di interesse generale	»	9
CAPITOLO II		
Sviluppo insostenibile e responsabilità verso il futuro	»	13
CAPITOLO III		
Legge quadro 328/00: nuova stagione di progettazione sociale .	»	19
CAPITOLO IV		
Welfare di comunità e patto di cittadinanza costituzionale	»	29
CAPITOLO V		
Welfare di comunità e processi macroeconomici, istituzionali ed organizzativi	»	33
CAPITOLO VI		
La Programmazione partecipata	»	37
CAPITOLO VII		
Welfare di comunità e obiettivi strategici generali	»	41
CAPITOLO VIII		
Le strategie istituzionali, gestionali ed organizzative	»	53
CAPITOLO IX		
L'Europa sociale	»	57
CAPITOLO X		
Etica della responsabilità pubblica e ruolo degli operatori sociali	»	59
Conclusioni	»	63
I dieci punti tematici della riflessione culturale e politica	»	66
Appendice	»	71
Bibliografia	»	79

L'autore del testo base e della stesura definitiva di questo volume è
Salvatore Esposito, *membro del Consiglio Nazionale del CNCA*
e *Presidente Onorario della Federazione Città Sociale della Campania.*



Presentazione

L'Assemblea nazionale del CNCA, svoltasi il 25 novembre a Riccione, ha approvato, all'unanimità, un documento politico generale scaturito da diverse fasi di confronto e discussione, in gruppi di lavoro dedicati e nel Consiglio nazionale.

Già con la pubblicazione dei volumi *"Tempo di Resistere, Tempo di Traghetare"* e *"Responsabilità in gioco"* era stata avviata nei nostri gruppi una riflessione profonda su una nuova visione del welfare e dello sviluppo.

Con *Resistenza e Cittadinanza* il CNCA definisce una proposta politica articolata e complessa. Si analizzano i processi economici ed istituzionali fondamentali per promuovere un welfare strutturale dei diritti di cittadinanza e si riflette sulle esperienze di buone pratiche avendo come riferimento l'orizzonte ideale dell'Europa sociale dei popoli.

Il volume assume *un punto di vista pubblico e di interesse generale*. Il CNCA, infatti, prova a superare le logiche di settore ed una visione solo parziale delle politiche sociali del Paese, per approfondire i temi delle condizioni macroeconomiche di uno sviluppo sostenibile.

La riflessione di questo documento parte proprio dall'analisi delle dinamiche strutturali del welfare locale, dalla necessità di superare, da parte del terzo settore, un ruolo di supplenza nell'erogazione di servizi territoriali a basso costo e di scarsa qualità per i cittadini utenti.

Da un *welfare tappabuchi*, quindi, alla definizione di un *welfare di cittadinanza* che, necessariamente, pone nello scenario della moderna economia globale il tema di un diverso modello di sviluppo.

Questo approccio orienta gli operatori del CNCA, i gruppi nel loro insieme, i tanti cittadini vicini alle nostre buone pratiche, ad affrontare, pure a partire dalle piccole realtà quotidiane, i grandi temi della pace, della giustizia sociale e della programmazione partecipata.

Una visione che *tiene insieme l'analisi macroeconomica, l'inquadramento politico istituzionale ed i modelli organizzativi e gestionali possibili*.



Il documento pone in collegamento le conquiste dei movimenti per la deistituzionalizzazione e per il decentramento territoriale dei servizi, con la nuova stagione di progettazione sociale segnata dalla legge 285/97 e dalla legge quadro 328/00.

Vengono analizzati i punti di forza del primo Piano Nazionale dei Servizi e degli Interventi Sociali della storia del nostro Paese, ma viene anche denunciata la essenziale criticità della quantità e della qualità dei processi di finanziamento di tutte le misure definite, nella stessa legge quadro, come livelli essenziali di assistenza.

E' da queste analisi che nasce la complessiva proposta di un welfare di comunità ispirato al patto costituzionale, costruito sui principi del federalismo solidale e realizzato attraverso un sistema di programmazione territoriale partecipata.

Nel documento si definiscono, a partire dal confronto con le buone prassi territoriali, una serie di proposte strategiche che danno contenuti operativi alle posizioni ideali e di principio a cui il CNCA si ispira.

La cittadinanza, le autonomie, la partecipazione possono, infatti, essere anche *parole stanche*, e prive di senso se non sono accompagnate dalla concretezza di risposte adeguate ai bisogni e dalla continuità dei servizi rispetto ai programmi personalizzati di emancipazione.

Nel volume sono dettagliate, quindi, un insieme di proposte e di obiettivi strategici che connotano *lo stato sociale* di caratteristiche strutturali di cui avvertiamo la indispensabilità proprio in questo particolare momento storico.

Viene definita la necessità di risorse finanziarie adeguate da calcolare per quota capitaria, a garanzia dei livelli essenziali di assistenza. Viene evidenziata la copertura strutturale del welfare locale come compito dello Stato. Il confronto fra spesa sociale, spesa sanitaria e spesa di guerra delle ultime finanziarie dimostra non solo la insostenibilità della sperequazione fra i tre fondi nazionali, ma anche la evidente compatibilità della copertura finanziaria di uno stato sociale universalistico e dignitoso.

La riflessione critica sugli standard di risorse umane dedicate attualmente ai servizi sociali territoriali porta a definire un altro punto di vista di interesse generale, centrato sulle necessità e sulle condizioni della programmazione territoriale pubblica e sulla dignità lavorativa degli operatori del terzo settore.



Si propone, infine, l'individuazione di una Unità Territoriale di Base omogenea per la programmazione di politiche sociali, sanitarie, formative e del lavoro assieme ad una strategia di personalizzazione dei programmi socio-sanitari non solo di contrasto al disagio ma di promozione di una buona qualità della vita per tutti.

La sinergia fra questi obiettivi strategici consente di definire un modello ideale di welfare e di aprire una vertenza generale con i governi del Paese sulla *questione sociale come questione politica*.

L'Europa sociale e l'etica della responsabilità pubblica sono gli ultimi argomenti affrontati nel volume ma ne costituiscono una cornice concettuale essenziale.

La riflessione sull'Europa dei popoli e sulla responsabilità verso le generazioni del futuro fanno centrare le conclusioni del volume non solo sul valore etico del welfare di cittadinanza ma anche sulla *convenienza economica* delle protezioni sociali di carattere universalistico.

Questo volume è scaturito dal contributo appassionato di tanti operatori presenti all'Assemblea Nazionale e dei membri del Consiglio Nazionale. A loro debbo un sincero grazie non solo per le proposte di merito ma anche per la grande generosità dimostrata nell'aiutarmi a rappresentare il CNCA in un momento particolarmente complesso della sua storia e della sua evoluzione. Un ringraziamento particolare a Salvatore Esposito che ha redatto il documento base ed ha lavorato alla stesura definitiva del volume, a Mario Mannelli la gratitudine per la revisione finale del testo.

Lucio Babolin
Presidente Nazionale del CNCA



CAPITOLO I

Un punto di vista pubblico e di interesse generale

Una proposta di welfare locale del Coordinamento Nazionale delle Comunità di Accoglienza (CNCA) è indispensabile per provare a confrontarsi con maggiore forza e coerenza nei rapporti istituzionali e sociali con i governi municipali, regionali e nazionali nell'Europa Sociale dei popoli.

Questa riflessione è necessaria per connettere le buone pratiche diffuse nel Paese ad un modello generale di welfare e di sviluppo macroeconomico.

Il CNCA ha promosso, sia nel proprio dibattito interno che nel confronto con soggetti culturali esterni, un approfondimento sistematico sulla struttura del welfare europeo per esigere, con argomenti costruttivi e di merito, una adeguata pianificazione e gestione dei livelli essenziali di assistenza sociale, sanitaria e socio-sanitaria.

LE RAGIONI DI UNA PIATTAFORMA GLOBALE

L'emergenza mondiale sull'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza sanciti dalle Carte internazionali, l'equilibrio molto instabile dello stato sociale a livello europeo rimesso in discussione dalle prevalenti strategie economicistiche ed iperliberiste, l'attuale assetto costituzionale del Paese che assegna alle Regioni la potestà legislativa primaria in materia di politiche sociali¹ impongono, ormai, una piattaforma globale sul welfare che si possa coniugare con uno sviluppo sostenibile, la legalità e la giustizia.

¹ Cfr. Art. 117 della Costituzione: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali... Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: politica estera... immigrazione... rapporti fra Repubblica e confessioni religiose... difesa e forze armate... moneta ... organi dello stato e relative leggi elettorali... ordinamento e organizzazione amministrativa dello stato... ordine pubblico e sicurezza... cittadinanza stato civile... giurisdizione e norme processuali... determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni



Vi è una necessità, non più rinviabile, di uscire dalle politiche di settore e dalle risposte monovalenti, caritatevoli ed una tantum, per ridare dignità ad un welfare dell'agio e di comunità, di tipo strutturale ed integrato, fondato sui principi fondamentali² del patto costituzionale del nostro Paese.

La nuova stagione di progettazione sociale aperta con la sperimentazione della prima fase di applicazione della legge 328/00 ha avuto un sostanziale arresto causato dall'insieme di misure ed interventi delle strategie legislative del governo nell'ultimo quinquennio. Basta ricordare

- il grave taglio delle risorse trasferite agli enti locali;
- le modifiche legislative, tutte orientate alla filosofia del *controllo sociale* a scapito della prevenzione, operate sulla normativa riferita al carcere e alla giustizia, alle dipendenze patologiche e all'immigrazione;
- l'abbandono della strategia prioritaria dell'intervento sull'infanzia inaugurata dalla legge 285/97 con la conseguenza di una grave emergenza del disagio minorile e giovanile specialmente nelle aree in ritardo di sviluppo del Paese;
- la grande caduta di attenzione verso i diritti delle persone diversamente abili con il taglio dei finanziamenti ai servizi territoriali;
- l'abbandono di ogni misura nazionale di contrasto alla povertà con la cancellazione del reddito minimo di inserimento (D.lgs. 237/98).

In contrapposizione a questa deriva istituzionale il CNCA propone di assumere, invece, un punto di vista di *interesse generale* per promuovere e praticare un modello di welfare universalistico e di comunità nella complessiva articolazione dei servizi sociali del Paese.

concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale... Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato...».

Fra le materie riservate allo Stato non si colloca quella socio-assistenziale, rispetto alla quale le Regioni hanno quindi potestà legislativa primaria.

² Cfr. Costituzione, art. 3: «*E' compito della repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (...)*».



Le nostre associazioni e le nostre cooperative sociali, gli operatori e i volontari che quotidianamente lavorano sul territorio per contrastare i processi di esclusione delle persone non possono più accettare «*politiche deboli per cittadini deboli*»³. Abbiamo bisogno di politiche sociali strutturali come rigorosa applicazione della Costituzione ed efficace adeguamento della *governance* e della gestione dei servizi ai principi di trasparenza e partecipazione, di decentramento e sussidiarietà, in un orizzonte di federalismo solidale e di forte unità sociale del Paese e dell'Europa.

CONTINUITÀ FRA BUONE PRATICHE, MODELLO DI WELFARE E MODELLO DI SVILUPPO

Vi è, dunque, bisogno di un punto di vista pubblico del terzo settore. Un punto di vista di interesse collettivo, delle donne e degli uomini del CNCA che faticano sui territori per difendere i diritti di cittadinanza. Ci sono buone pratiche diffuse che dobbiamo saper ricondurre ad un modello di welfare dei diritti proprio per poter meglio garantire le esigenze legittime delle diverse “fasce deboli” e i nuovi e complessi bisogni della società moderna.

Bisogna resistere all'idea di rassegnarsi allo stato di cose presenti, «alle sue conseguenze sanguinose su milioni di esseri viventi, umani e non, assumendo la prospettiva di un superamento radicale dell'attuale dis-ordine economico»⁴.

Proponiamo una riflessione e una piattaforma globale che individui i collegamenti strutturali e funzionali fra i tre livelli possibili di azioni strategiche dello stato sociale:

- i modelli organizzativi e le buone pratiche diffuse sui territori e nei municipi;
- i modelli di pianificazione nazionale e regionale delle leggi quadro;
- i modelli macroeconomici di distribuzione delle risorse nel mondo globalizzato.

Intendiamo lavorare ad una proposta che riconduca le esperienze straordinarie ed originali dei territori ad una identità ideale ed a valori comuni e che, nello stesso tempo, generalizzi le buone pratiche come modello di interventi e di servizi sociali integrati del Paese.

³ Cfr. M.F. Incostante, *Relazione introduttiva*, prima conferenza nazionale *Napoli Città Sociale*, 1999.

⁴ Cfr. Raffaele Mantegazza, *Pedagogia della resistenza*, Città aperta edizioni, Enna, 2003, p. 12.



Prospettiamo una nuova piattaforma sociale capace di far fare un passo avanti rispetto all'attuale visione residuale del welfare. Una piattaforma da confrontare con il Sindacato e gli Enti Locali, con tutte le forze sociali e culturali del Paese per opporsi alla deriva secessionistica dei diritti delle persone, per promuovere l'Europa sociale dei diritti di cittadinanza.

La qualità universalistica di un servizio pubblico e/o di un servizio affidato al terzo settore riguarda le dinamiche strutturali del welfare locale. Non si tratta, infatti, di cogestire progetti speciali o proposte-spezzone a termine, non si tratta di sostituire vuoti strutturali dell'intervento pubblico con misure di basso costo e di bassa qualità. C'è bisogno di una rete integrata di servizi territoriali fondata sui bisogni delle comunità intesi come diritti, collegando le proposte tematiche alle caratteristiche generali dei Servizi che costruiamo sui territori a partire dai Piani Sociali di Zona.

Un ragazzo con problemi di dipendenza, un anziano solo, un bambino a rischio sociale, una persona immigrata devono poter esigere risposte specifiche ai loro bisogni particolari. Hanno anche bisogno, però, per potersi realmente emancipare, di una rete di servizi locali integrati, efficienti ed efficaci, garantiti da investimenti strategici e strutturali e da standard di risorse umane dignitosi.

Accogliere e accompagnare le persone più fragili nei loro spazi vitali e nei loro progetti di vita⁵ vuol dire «trovare il modo di rendere questi cittadini capaci di scelte di azione. (...) Il mandato dei servizi sociali è fare giustizia sociale. Il primo e fondamentale criterio di giustizia sociale è la possibilità, per la totalità dei componenti della collettività, per tutti i cittadini, di partecipare all'elaborazione e alla deliberazione delle scelte che li riguardano».⁶

⁵ Cfr. L. Babolin, "Pedagogia dell'accompagnamento", *Dizionario della Solidarietà*, Ed. Nuova Iniziativa Editoriale, Roma, 2004.

⁶ Ota De Leonardis, in *Animazione sociale*, n. 1/2003, p. 10.



CAPITOLO II

Sviluppo insostenibile e responsabilità verso il futuro

Nei nostri ambienti di lavoro, nei nostri servizi e nelle nostre realtà territoriali avvertiamo, sempre più, la fatica di vivere ed una sofferenza significativa delle persone di fronte alla pesantezza degli attacchi ideologici e pratici ai diritti fondamentali delle persone. Verifichiamo, ogni giorno, l'aumento delle condizioni di povertà delle famiglie, la depauperazione dei servizi sociali essenziali, la generalizzazione dei processi di esclusione, soprattutto per i gruppi più fragili della popolazione.

Si espande un processo di globalizzazione senza regole e senza giustizia, con la sola priorità degli scambi commerciali e di profitto, senza alcuna attenzione alla necessità di garantire coesione sociale, neppure quella minima indispensabile alla tenuta dello stesso libero scambio nei sistemi democratici.

«Il vecchio occidente, a cominciare dagli U.S.A., denuncia un grosso affanno caratterizzato, sul lato dell'offerta, da un complessivo eccesso di capacità produttiva (vedi automobili) (...) e al soddisfacimento, sul lato della domanda, indotta dalle reclame, di consumi sempre più lontani dalle necessità vitali delle persone e dalla compatibilità con le risorse disponibili del pianeta.

Ma i ceti dominanti, pur non essendo del tutto ciechi di fronte al degrado che le logiche di mercato stanno determinando, dimostrano di non avere lo spessore morale capace di riconoscere il proprio progressivo fallimento.

Ecco allora che riscoprono la guerra come via di uscita dalle difficoltà in cui si dibattono, opzione naturalmente "venduta" come necessaria per garantire sicurezza e benessere all'occidente».⁷

⁷ Cesare Frassinetti, *Tempo di Resistere, Tempo di Traghetare*, Comunità Edizioni, Roma, 2004.



Una cecità, condannata inutilmente anche dall'ONU⁸, fortemente riflessa nella logica della *guerra preventiva*, una logica da impero che toglie sovranità ai popoli e nega i percorsi di emancipazione delle comunità, una logica che nega ogni ruolo di mediazione autorevole e pacifica delle Nazioni Unite e dell'Europa in particolare.

CRISI DEI DIRITTI E RESPONSABILITÀ VERSO IL FUTURO

C'è una nuova grande necessità storica di coniugare i diritti universali dell'uomo con una strategia di pace e di cooperazione internazionale. C'è un imperativo etico alla base della responsabilità dell'uomo verso il proprio futuro: non si può più eludere la necessità dell'abbattimento delle barriere della conoscenza e della redistribuzione equa delle risorse e dei beni comuni del Pianeta.

«E' sostenibile quello sviluppo in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni».⁹

La responsabilità verso le scelte dei governi e verso il destino sociale degli uomini deve farci riflettere su quello che succede vicino e lontano da noi.

Nel grembo della cara vecchia Europa dello Stato Sociale nasce la Direttiva Bolkestein che stabilisce il principio secondo cui per abbattere ogni barriera burocratica e liberalizzare il mercato ogni prestatore di servizi deve sottostare alla legge del paese dove ha sede legale la sua azienda e non di quello sul cui territorio eroga servizio: l'impatto di *dumping sociale* verso Paesi senza protezione dei lavoratori e garanzie dei diritti è assicurato.¹⁰ L'impegno del blocco sociale progressista e socialista presente nel Parlamento europeo sta provando a ribaltare questa prospettiva.

In opposizione a questo rimescolamento di certezze, a questa diffusa crisi di diritti e di valori (pensiamo ai venti restauratori sui principi costituzionali, all'uso ideologico dei mass-media sulla pace e alla ripresa di mas-

⁸ Cfr. *Rapporto sullo sviluppo umano: la Globalizzazione*, Rosenberg & Sellier, 1999.

⁹ Cfr. *Strategia per lo sviluppo sostenibile dell'U.E.*, definizione adottata alla Conferenza di Rio nel '92 e al summit mondiale di Johannesburg nel 2002.

¹⁰ Cfr. G. Berlinguer, *Quel mostro di Bolkestein*, "Quale Stato", n. 1, Effepi ed., 2005.



sicce pratiche clientelari, quasi riproposte con orgoglio da un “rinnovato” ceto politico affaristico) pare diffondersi una nuova disponibilità a voler vivere una stagione di impegno civile e sociale, ad essere nei movimenti e nel volontariato, a lavorare nei rapporti autentici con le persone, con bisogni forti e complessi, per provare a rifondare una protezione sociale dignitosa, un sistema di welfare locale fondato sulla giustizia e su un modello di sviluppo ispirato alla garanzia dei diritti di cittadinanza.

Si tratta solo di un sentimento oppositivo alla fatica del vivere, una protesta contro un governo, una fisiologica resistenza sotto la spinta di un disagio diffuso o si può provare a mettere in campo una vera strategia di emancipazione e di progresso sociale?

Come riusciremo a promuovere *la dignità, la condivisione e la reciprocità*¹¹ necessarie ad una nuova visione e ad una nuova pratica di solidarietà? Questo forse dipende anche da noi, da come riusciremo ad interpretare la funzione politica ed economica di terzo settore nell’orizzonte di senso dell’interesse generale, da come trasformeremo la funzione “non profit” in qualcosa di più di una sigla di bandiera, in qualcosa di più di uno stile di lavoro personale, di un impegno di cittadinanza; dobbiamo considerare la funzione sociale dell’associazionismo, del volontariato e della cooperazione che aderisce al CNCA come premessa di una domanda politica di giustizia e di libertà, come condizione di un impegno più forte per la garanzia dei diritti di cittadinanza di tutti, in particolare delle persone più fragili.

A fronte della nostra capacità di analisi e di proposta vi deve essere una strategia di lavoro comune fondata sulla *responsabilità* e sulla *partecipazione*¹².

«L’etica della responsabilità verso il futuro dei nostri bambini e del mondo deve entrare nelle nostre vene e realizzarsi nei nostri comportamenti e nei nostri stili di vita. La partecipazione e la condivisione devono essere alla base di ogni nostro pensiero e/o atto programmatico, anche il più illuminato e rivoluzionario, perché nessun *neurone nobile* cambierà mai il mondo senza adeguati, costanti processi formativi»¹³.

¹¹ Cfr. Roberto Mancini, “I filatoi della democrazia”, in *Tempo di Resistere, Tempo di Traghetare*, Comunità ed., Roma, 2004.

¹² Cfr. G. Panizza, *Responsabilità in gioco* - parte I e IV, Comunità Ed., Città di Castello (PG), 2004.

¹³ S. Esposito, *Lo scenario della Riforma del Welfare in Campania*, monografia per la formazione di dipendenti pubblici, Formez - Comune di Napoli, 2005..



I nostri operatori, i nostri volontari e cittadini sociali sono testimoni straordinari di questa coerenza e spesso, troppo spesso, il conflitto contingente sull'azione offusca la strategia di liberazione di cui sono portatori nelle comunità di base e nei territori.

DA UN WELFARE TAPPABUCHI AD UN WELFARE DI CITTADINANZA

Nel mondo del lavoro degli operatori sociali, pubblici e del terzo settore vi è una difficoltà a collegare le proposte di buone pratiche ad un'idea generale di welfare, a ricercare una continuità ed una corrispondenza fra un sistema di protezione sociale ed un modello di sviluppo.

«Una struttura sociale che opera su un territorio può essere molte cose (...) può funzionare bene o non funzionare affatto. Non solo bisogna domandarsi anche che cosa vuol dire “funzionare” quando la funzione è svolta in una realtà segnata da un'alta concentrazione di malessere collettivo. (...) A proposito dell'intervento sociale dello Stato e di certe forme di Welfare uno studioso illuminato come John Kenneth Galbraith ha osservato che *la società occidentale dovrebbe essere progressista per essere conservatrice... dovrebbe saper pianificare interventi pubblici che servono a “contenere” il malessere, la devianza, gli effetti degli squilibri e delle povertà*. Il welfare può essere anche questo un “tappabuchi” progressista per aiutare la società a conservarsi così com'è, vale a dire a riprodurre se stessa ed a produrre nuovi squilibri destinati ad essere contenuti da altri tappabuchi»¹⁴.

I diritti esigibili ed i beni comuni «quelli materiali (acqua, aria, foreste) e quelli immateriali (conoscenza, salute, pace, solidarietà) devono diventare obiettivo di una politica per la vita proprio contro l'idea che non si può sradicare la povertà e l'esclusione»¹⁵.

In fondo provare a superare il proprio disagio in un orizzonte di emancipazione collettiva è il vero progetto di liberazione dall'esclusione di un giovane, così come i bisogni delle persone come diritti possono essere affronta-

¹⁴ Cfr. F. Romanetti, Introduzione, in S. Esposito (a cura di), *Bambini, Giovani, Anziani, Servizi pubblici ed intervento di rete. Modelli teorici e procedure operative*, NOTOR Edizioni, Reggio Emilia, 1992.

¹⁵ Cfr. R. Petrella, “Beni Comuni”, relazione svolta a Roma il 16 gennaio 2005 al convegno *Fuori programma - Un cantiere sul che fare*.



ti in un sistema di welfare etico e di civiltà che renda compatibili sviluppo, legalità e giustizia.

Da questa *corrispondenza sistemica*, consapevole o inconsapevole che sia, *tra welfare e modello di sviluppo* bisogna necessariamente partire per provare a fare il punto sulle moderne dinamiche di protezione sociale, sui bisogni della gente e sulle proposte di buone pratiche da legare a processi complessivi e generali di emancipazione.

RIALTARE LE PRIORITÀ: IL WELFARE GARANTISCE LO SVILUPPO SOSTENIBILE

Dobbiamo invertire le priorità culturali diffuse e porre in modo diverso la questione delle risorse necessarie per le politiche sociali: è il welfare che garantisce lo sviluppo sostenibile coniugato con la giustizia e la democrazia; non sono le *ricchezze residuali* dello sviluppo la condizione degli investimenti nello stato sociale.

L'orizzonte di senso politico di questo approccio sono la Carta Sociale europea che sancisce l' "effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza"¹⁶ e la Costituzione del nostro Paese, straordinario «patto di civiltà non fra eguali ma fra inclusi ed esclusi, fra forti e deboli, fra carcerati e liberi, fra ricchi e poveri¹⁷». L'impegno politico straordinario a cui siamo chiamati è, infatti, nel principio fondamentale della rimozione «degli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»¹⁸.

Occorre, oggi più che mai, «far sentire la nostra voce, riproponendo e ricercando alleanze sui grandi temi della pace, della giustizia sociale, della solidarietà. Contemporaneamente bisogna essere capaci di affermare con forza e con coerenza i principi della centralità della persona, della laicità, del primato della coscienza del pluralismo. La sfida che si propone in termini nuovi, forse più difficili rispetto al passato, è quella culturale. Cultura, lo sappiamo, non è sinonimo di erudizione, ma di costruzione e testimonianza di stili di vita improntati alla centralità della persona (...). E' un compito arduo in tempi in cui sembrano prevalere la superficialità, l'individualismo, l'arro-

¹⁶ Cfr. *Carta Sociale Europea*, Strasburgo, 3 maggio 1996.

¹⁷ Cfr. S. Esposito, *La Costituzione sociale*, in corso di pubblicazione.

¹⁸ Cfr. *La Costituzione della Repubblica Italiana*, 1948, art. 3.



ganza e la prepotenza di chi ha il potere. Occorre rilanciare la sfida di costruire ed abitare "luoghi produttori di significato", i luoghi dove dare centralità alla memoria, alla relazione, alla spiritualità, all'incontro.

Le comunità, i gruppi del CNCA sono uno di questi possibili luoghi di ricerca di significato. E' una grande e motivante responsabilità»¹⁹.

¹⁹ Cfr. *Sintesi dei lavori di gruppo*, a cura di F. Santamaria, con la collaborazione dei conduttori dei gruppi, in G. Panizza, *Tempo di Resistere, Tempo di Traghettare*, Comunità ed., Roma, 2004.



CAPITOLO III

Legge quadro 328/00: nuova stagione di progettazione sociale

La nostra attuale idea di welfare, così come l'attuale assetto normativo della legge quadro 328/00, nascono da una storia piuttosto complessa di cambiamenti culturali sotto la spinta di forti critiche sociali nate dal basso. «Negli anni Sessanta nel dibattito sulla assistenza sociale si afferma la necessità di nuove professionalità ed anche di una progettazione di servizi sociali più strettamente legati alle comunità locali e rivolti a tutti i cittadini. Negli anni Settanta si afferma una radicale critica alle istituzioni totali (manicomi ed istituti di assistenza)»²⁰ ed ai processi di istituzionalizzazione.²¹ Inoltre, con l'istituzione delle Regioni, il baricentro dell'azione di sistema si sposta progressivamente dallo Stato alle autonomie locali²². Negli anni Ottanta e Novanta si avviano le collaborazioni sistematiche fra Enti Locali e la società civile fino alla programmazione più di lungo respiro, anche se per aree monotematiche, delle leggi 285/97 (Infanzia), T.U. 309/90 (tossicodipendenze), L. 104/92(Handicap), D.Lvo 237/98 (Povertà/RMI) T.U. 286/98 (Immigrazione) più fondate sul ruolo territoriale delle Aziende USL e dei Comuni.

DEISTITUZIONALIZZAZIONE E WELFARE LOCALE

In qualche modo, dagli anni Sessanta agli anni Novanta, il sistema di welfare si è andato declinando secondo due generali linee direttrici. Una prima

²⁰ Cfr. G. Orientale Caputo in E. Amatore (a cura di), *Profili di povertà e politiche sociali a Napoli*, Liguori, Napoli, 2004.

²¹ Cfr. Legge n. 180/78, Legge n. 517/77.

²² Cfr. *Riforma Sanitaria*, Legge n. 833 del 23/12/78 – D.Lvo 229/99.



azione generale ha riguardato lo smantellamento, con grandi contraddizioni e difficoltà, delle istituzioni totali e la realizzazione dei primi servizi territoriali aperti ed integrati, rispettosi dei diritti inviolabili della persona umana. Una seconda azione generale ha riguardato l'implementazione dei servizi sociali territoriali fondati sulla sussidiarietà a partire dal decentramento amministrativo delle funzioni dello Stato a Costituzione invariata²³.

La legge quadro 328/00 apre una nuova stagione di programmazione territoriale, regionale e locale, di infrastrutturazione sociale delle città e dei Comuni. Una stagione introdotta da quella straordinaria legge 285/97 sui diritti e sulle opportunità dell'infanzia e dell'adolescenza.

I PUNTI DI FORZA DELLA LEGGE QUADRO

La legge quadro, pur con l'evidente limite di partenza della definizione del Fondo Nazionale²⁴, mette a punto una serie di interventi e di misure assolutamente innovativi sul piano della programmazione sociale territoriale e centrale, soprattutto per il Sud del Paese. E' utile ricordare, in particolare:

- i livelli di assistenza essenziale secondo un principio universalistico a base nazionale (LIVEAS ex art. 2, l. 328/00);
- obbligatorietà per i Comuni di realizzare, di concerto con le Aziende sanitarie, il Piano Sociale di Zona (art. 19 l. 328/00);
- valorizzazione del principio della sussidiarietà orizzontale e verticale e promozione-partecipazione di tutti gli attori locali nella programmazione dello sviluppo locale integrato (art. 5, l. 328/00 ed altri);
- approvazione del Piano Nazionale dei Servizi e degli Interventi sociali (PNISS), ai sensi dell'art. 18 della 328/00, e comparazione integrata col Piano Sanitario Nazionale (art. 1 del D.Lvo. 229/99). Promozione

²³ Cfr. Legge 59/97 e D.Lvo 112/98, *decentramento amministrativo e definizione dei Servizi Sociali negli EE LL.*

²⁴ L'art. 22 della Legge 328/00 recita: (...) *gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale.*



degli interventi socio-sanitari e definizione dell'unitarietà di questo processo programmatico (art. 3 *quater* del D.Lvo 229/99 e Parte II cap. 1 del PNISS);

- programmazione partecipata territoriale come processo democratico essenziale sia per la trasparenza delle azioni, che per un'adeguata analisi dei bisogni locali (art. 22, Parte III del PNISS 2001/2003).

L'impatto sociale sul welfare locale di questi principi e modelli organizzativi della legge quadro per la realizzazione del Sistema di Interventi e Servizi Sociali può essere considerato pari all'impatto della legge di riforma sanitaria 833/78 sul sistema delle mutue e dei cittadini suddivisi per protezioni parcellizzate di reddito e di status professionale e lavorativo.

Naturalmente i modelli organizzativi e gestionali vanno monitorati e verificati, soprattutto rispetto alle condizioni strutturali della loro attivazione che, come vedremo, rimane il punto critico della legge quadro.

CRITICITÀ DELLE QUOTE DI FINANZIAMENTO

Un discorso a parte merita certamente la copertura economica della legge quadro ed il reale impatto delle risorse sul sistema dei servizi territoriali. Questo è il primo grande tema di una seria piattaforma sul welfare. E' indispensabile verificare non solo la quantità di finanziamento (criterio quantitativo), ma anche le modalità e i criteri di erogazione e assegnazione delle risorse per livelli regionali e locali (criterio qualitativo).

Se si dividono le quote storiche di finanziamento stabilizzate per misure, servizi e progetti per il numero degli abitanti del nostro Paese, si ricava la cosiddetta *quota capitaria* di un sistema di finanziamento quadro.

Proviamo a confrontare alcuni dati per comprendere meglio le dinamiche strutturali dell'attuale sistema di finanziamento dei servizi sanitari e sociali confrontati con le spese di guerra.



Le quote storiche di finanziamento stabilizzate divise per il numero degli abitanti del nostro Paese evidenziano le cosiddette quote capitarie del sistema di finanziamento quadro del bilancio nazionale

Spesa a confronto 2004

Spesa Sanitaria	Fondo Nazionale destinato alle Regioni per quota capitaria € 72.730.816.153,00	Quota Capitaria regionale 1.346,87 €
Spesa Sociale	FNPS indistinto € 1.215.333.000,00 fondo originario € 996.000.000,00 fondo residuo dopo i tagli	Quota Capitaria regionale ricavata - non prevista 22,51 € 18,44 € ²⁵
Spesa di guerra	fondo dedicato per missione in IRAQ € 600.000.000,00 Fondo bilancio della difesa € 20.793.000.000,00 Un solo caccia eurofighter (di 131 previsti) € 200.000.000,00	Quota Capitaria regionale ricavata - non prevista 11,11 € Quota Capitaria regionale ricavata - non prevista 385,06 € 3,70 € (484,70 euro)

Fonte: "Rapporto sui diritti globali 2004", EDIESSE e Gruppo di lavoro della *Campagna Sbilanciamoci!* coordinato dal CNCA.

La comparazione fra le cifre rende ragione, oltre ogni altra considerazione di merito, della assoluta, indispensabile necessità di rivedere le spese sociali. A fronte dell'incremento del 5% del bilancio della difesa, oltre le spese militari per le missioni specifiche, si evidenzia una paurosa diminuzione delle spese sociali, mentre il confronto in termini di cifre assolute e per quota capitaria appare assolutamente inaccettabile. Vi è una drammaticità in queste scelte ed in questi dati percepibile direttamente sulla vita delle persone più deboli del Paese in termini di servizi e di qualità della vita. Qui si pone

²⁵ Questo fondo ha subito, poi, ulteriori tagli per interventi di carattere nazionale.



un problema, non più rinviabile, di una forte piattaforma rivendicativa sui criteri, la qualità e la quantità delle risorse da destinare alla spesa sociale del Paese e, segnatamente, di quelle da assegnare per quota capitaria alle Regioni.

Oltre alla riduzione finanziaria in senso stretto del FNPS, si opera una distorsione del fondo generale a vantaggio di interventi di settore (acquisto prima casa, fondi ai datori di lavoro per l'apertura di asili nido e 776 milioni trasferiti all'INPS per coprire le spese relative all'applicazione delle leggi 104/92 e 448/2001, prima coperti da altre risorse), con la conseguenza di determinare una dannosa guerra fra poveri perché, se si afferma di voler difendere il Fondo Nazionale per le politiche sociali, pare che si sia contrari a finanziare la prima casa per i giovani!

Con grande onestà intellettuale l'onorevole L. Turco affermava nel 2001: «Siamo nella condizione in cui lo Stato è debitore nei confronti degli Enti Locali per quanto riguarda gli interventi in campo sociale (...); è necessario non solo aumentare il livello delle risorse finanziarie destinate a tale scopo, ma bisogna altresì modificare la composizione della spesa sociale in Italia, dove la maggior parte dei fondi disponibili viene destinata alle spese previdenziali (...); il fondo sociale nazionale andrà a costituire parte del cofinanziamento (...); è auspicabile che si passi ad una logica sistemica di integrazione che superi il singolo progetto destinato ad una singola categoria di utenti e consenta un accesso alle risorse sulla base dell'intera progettualità»²⁶.

Sul piano della programmazione nazionale, oltre alla drastica riduzione del Fondo Nazionale per le politiche sociali, non si possono non constatare, inoltre, altre due gravi e significative criticità:

- la mancata definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza Sociale (LIVEAS);
- l'assoluta mancanza di orientamento rispetto agli standard di personale dei servizi sociali²⁷.

²⁶ L. Turco, in *La riforma del Welfare e le nuove competenze delle Amministrazioni regionali e locali*, Napoli, FORMEZ, 2001.

²⁷ Su questi dati è in corso di pubblicazione una ricerca sugli standard delle risorse umane e finanziarie in ambito sociale e sanitario in Regione Campania a cura di S. Esposito.



WELFARE RESIDUALE E QUESTIONE MERIDIONALE

L'assoluta inadeguatezza della quota capitaria, la mancata definizione dei LIVEAS e la carenza di risorse umane sono nodi critici strutturali a cui bisogna aggiungere, come conseguenza dell'azione legislativa degli ultimi cinque anni, una riduzione di tutte le garanzie essenziali delle politiche pubbliche per i servizi di interesse generale, così come si definiscono nell'UE. Basta pensare ai processi di:

- drastica riduzione dei trasferimenti agli Enti Locali;
- cancellazione del reddito minimo di cittadinanza, con la conseguenza di mettere in discussione, oltre i necessari aggiustamenti dopo la fase sperimentale, il senso strategico di protezione sociale della misura;
- blocco del turn-over per gli insegnanti, anche di quelli specializzati per alunni disabili.

Ci ritroviamo, così, nelle mani, briciole di un *welfare riparatore*, stratificato a macchia di leopardo nelle diverse realtà regionali, con buona pace dei *livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale*, pure sanciti dall'art. 2 della legge quadro e dall'art. 117 della Costituzione, del *federalismo solidale* e del *principio universalistico*.

Rispetto a questo stato di cose, i cittadini migranti, poi, scontano questa dis-uguaglianza ancora di più:

- la pagano una volta, perché vengono loro negati quei diritti universali che ad altri cittadini vengono garantiti sui loro territori di nascita e di dimora;
- la pagano una seconda volta, perché si sottopongono ai lavori più duri, anche nelle relazioni di reciprocità tipiche della famiglia tradizionale, nei Paesi dove sono costretti ad arrivare in condizioni di illegalità e di marginalità estreme;
- la pagano una terza volta perché, pur regolarizzati e sottoposti a tassazione, sono costretti ad abitare gli spazi urbani insostenibili e dilatati della metropolizzazione del mondo, lasciati dai cittadini autoctoni che si spostano in quartieri più vivibili.²⁸

²⁸ Cfr. Giovanni XXXIII, "Il diritto all'esistenza ed a un tenore di vita dignitoso", Enciclica *Pacem in Terris*, 1963.



La questione meridionale, come la questione del Sud e dell'Est del mondo, sono ancora vive e preoccupanti ma si riconducono, nel terzo millennio, alla questione sociale e del welfare nel mondo, come condizione dello sviluppo, della legalità e della democrazia.

Queste dinamiche economico-sociali nell'applicazione della legge quadro richiedono un forte impegno nel declinare una nuova proposta di modello di welfare locale fortemente caratterizzato come welfare di comunità ed universalistico.

Questo impegno deve tener conto, naturalmente, di alcuni processi economici, politici ed istituzionali in mutamento:

- il nuovo quadro europeo dei diritti di cittadinanza (Carta Sociale Europea, Strasburgo 3 maggio 1996, Carta dei Diritti Fondamentali dell'U.E., Nizza 7 dicembre 2000 e Trattato Costituzionale, Roma 29 ottobre 2004);
- le derive iper-liberiste che garantiscono di più le merci e meno le persone ed i servizi (direttiva Bolkestein);
- l'assetto politico del nostro Paese e l'attuale fase di dibattito istituzionale sulla riforma della Costituzione;
- il sistema di alleanza sociale dal basso che si può costruire nei processi di programmazione territoriale partecipata;
- l'esperienza del terzo settore sui modelli di buone pratiche sociali e la necessità ed opportunità di generalizzare gli esempi positivi delle reti locali integrate.

Dunque un modello di welfare di comunità da declinare, secondo le esigenze dei territori, a partire dai riferimenti istituzionali e teorici possibili²⁹, per raggiungere gli obiettivi fondamentali di una qualità della vita sostenibile delle persone e del pieno godimento collettivo ed individuale dei beni comuni. Le risorse ambientali sono, infatti, un capitale sociale dei cittadini³⁰.

²⁹ Cfr. Kazepov, *Sistemi di welfare europei*, in *Responsabilità in gioco*, Comunità Edizioni, Roma, 2004.

³⁰ Cfr. *Rapporto sui Diritti Globali 2005*, EDIESSE, Roma, 2005, p. 1119.



La riflessione teorica ed operativa del CNCA, scaturita dal confronto con tutti i gruppi regionali, ha portato a considerare che un modello di Stato sociale universalistico, fondato sulla cittadinanza e interprete dei bisogni come diritti, non può prescindere dalle seguenti caratteristiche strutturali e funzionali:

1. un modello di welfare di comunità fortemente ispirato al patto di cittadinanza costituzionale repubblicano;
2. Un modello di welfare di comunità che, nell'ambito della costruzione del federalismo solidale, esprima una coerenza di sistema fra processi macroeconomici, istituzionali ed organizzativi;
3. Un modello di welfare di comunità fondato sulla programmazione partecipata territoriale.

Un modello di welfare di comunità, coerente con la tradizione dello stato sociale europeo, con i principi universalistici delle politiche pubbliche del nostro Paese e con i diritti di cittadinanza sanciti dalle Carte Internazionali dell'ONU e dell'OMS, si realizza garantendo il raggiungimento di 4 obiettivi generali strategici:

1. la definizione di risorse finanziarie adeguate, da calcolare per quota capitolare, per garantire i diritti di cittadinanza universali e i livelli essenziali di assistenza. La copertura finanziaria di questo welfare strutturale è certamente possibile sia riformulando le priorità dei capitoli della legge finanziaria (cfr. Spesa sociale e di guerra degli ultimi anni a confronto) sia attingendo dalla tassazione generale informata ai criteri di progressività (Cost., art. 53);
2. la determinazione, per normativa quadro nazionale e relativi dispositivi regionali, degli standard di risorse umane dedicate ai servizi sociali territoriali. E' assolutamente insostenibile reggere la programmazione territoriale dei Piani Sociali di Zona e dei servizi locali, senza la stabilizzazione di una dirigenza pubblica adeguata e la garanzia di contratti collettivi di lavoro per il terzo settore;
3. l'individuazione dell'Unità Territoriale di Base quale distretto territoriale omogeneo per la programmazione e l'attivazione delle politiche sociali, sanitarie, formative e del lavoro;



4. l'affermazione di strategie di personalizzazione dei programmi sociali, formativi e socio-sanitari, non solo per compensare e contrastare i processi di esclusione delle fasce più fragili della popolazione, ma anche per garantire la qualità della vita e l'agio dei bambini, dei giovani e degli anziani.

Queste condizioni e il raggiungimento degli obiettivi strategici correlati possono garantire un modello di Stato sociale universalistico e partecipativo, con forte coinvolgimento pubblico e forte partecipazione degli attori locali. Un modello che guadagna terreno strategico rispetto alla divisione ingiusta, riguardo alle garanzie dei diritti universali, fra le classi sociali, un modello che non solo ripara, ma ridistribuisce risorse, educa, emancipa.

La logica sociale del risarcimento, infatti, non può più bastare. Non possiamo più rischiare «di esaurire il nostro agire in qualche segno ed in qualche testimonianza (...) Dobbiamo provare a costruire 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».³¹

Vogliamo sostenere apertamente il principio che ogni collettività sul proprio territorio debba essere dotata di servizi sociali essenziali (non minimi), disponibili per tutte le persone e le famiglie che ne possono aver bisogno. «Non crediamo che si faccia il bene comune propugnando modelli di Welfare di basso profilo, precari ed indefiniti. A nessuno, in nessun luogo serve avere servizi per caso»³².

³¹ Cfr. L. Ciotti, in AA.VV., *Annunciare la carità, pensare la solidarietà*, Comunità ed., Roma, 1995.

³² Cfr. *Le politiche sociali che vogliamo*, in G. Panizza, *Responsabilità in gioco*, Comunità ed., Roma, 2004.



CAPITOLO IV

Welfare di comunità e patto di cittadinanza costituzionale

In primo luogo la Costituzione repubblicana, nella definizione dei principi fondamentali, sancisce e garantisce i *diritti inviolabili*³³, la *dignità sociale*³⁴ dei cittadini, di tutti i cittadini, con particolare attenzione ai cittadini più deboli.

Nella Parte prima, dedicata ai Principi fondamentali e ai diritti e doveri dei cittadini, con straordinaria anticipazione culturale, la Costituzione Repubblicana definisce il principio fondamentale secondo cui:

«E' 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»³⁵.

Ma ciò che interessa di più, oltre il valore fondativo dei singoli principi, è la costruzione del complessivo Sistema costituzionale di garanzia dei diritti di cittadinanza.

Richiamiamo spesso la Costituzione, ma non sempre riflettiamo oltre la enunciazione del principio-diritto, singolarmente definito.

Bisogna, invece, assumere, come nella vecchia regola della Gestalt³⁶, il valore d'insieme della relazione sistemica, giuridico-istituzionale e sociale, nella declinazione della qualità dei Principi Fondamentali, dei Rapporti Civili, Etico-Sociali, Economici, Politici fondati sulle Autonomie Locali³⁷.

³³ Cfr. La Costituzione della Repubblica Italiana, 1948, art. 2, comma 1.

³⁴ Cfr. La Costituzione della Repubblica Italiana, 1948, art. 3, comma 1.

³⁵ Cfr. La Costituzione della Repubblica Italiana, 1948, art. 3, comma 2.

³⁶ Cfr. K. Lewin, *Principi di psicologia topologica*, Giunti, Firenze, 1970 (Teoria della Gestalt e Field Theory).

³⁷ Cfr. S. Esposito *La Costituzione Sociale*, Presentazione, in corso di pubblicazione.



Il valore sociale della Costituzione, e ancor più la sua modernità, è nella matrice istituzionale di collegamento fra

Principi fondamentali

Rapporti civili, etico-sociali, economici, politici

Autonomia locale

La Costituzione Repubblicana italiana e le Carte dei diritti Europei in realtà non propongono un semplice patto fra cittadini uguali. Propongono *un patto fra forti e deboli, fra inclusi ed esclusi, fra carcerati e liberi, fra ricchi e poveri. Un patto fondamentale di civiltà.*

«Si può osservare che un servizio pubblico universalistico, che non tenga conto delle differenze fra gli utenti, pone solo teoricamente in condizioni 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»³⁸. E' precisamente la logica degli assegni legati alla nascita di un figlio come contributo una tantum per tutti.

Quando nello stesso banco di scuola non siederanno più un povero ed un ricco, un bianco ed un nero, un islamico ed un cristiano, un figlio di genitori marxisti ed un figlio di genitori liberali, potremo gettarla la nostra costituzione perché l'avremo negata alla radice.

A proposito di patti fondamentali, infatti, è assolutamente stringente la necessità della politica come funzione di promozione di legami di comunità universalistici.

«La politica può creare legature... può promuovere la concorrenza tra singoli, ma anche la solidarietà tra i cittadini; nel migliore dei casi può fare entrambe le cose, in un giusto equilibrio... Ciò vale anche per la politica sociale... Esiste un effetto secondario, costoso ma anche prezioso, di certi accordi della politica sociale, ad esempio il "patto fra le generazioni" o quel-

³⁸ E. Gorrieri, *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi*, Il Mulino, Bologna, 2002.



lo tra sani e malati. Ove questi patti vengono sconsideratamente disdetti, finiranno col sorgere, insieme all'anomia, nuovi costosi problemi, come quello dell'ordine e della legalità»³⁹.

Dunque la coesione sociale garantita dai patti fondamentali di welfare è il vero fondamento delle politiche di sicurezza. Infatti, è stato osservato che «la protezione sociale è la condizione basilare affinché tutti possano continuare ad appartenere ad una società di simili»⁴⁰.

La stessa legalità è garantita e scritta nella rappresentazione dei bisogni fondamentali delle persone da interpretare come diritti che le Comunità e lo Stato devono garantire. La legalità è la possibilità di garantire la partecipazione attiva e critica nella costruzione del proprio destino sociale. «La legalità è rispetto reciproco e collaborazione fra cittadini ed istituzioni, è trasparenza dei rapporti, è distribuzione equa e solidale di risorse e di opportunità, è tutela dell'ambiente, è condivisione delle regole perché è condivisione del loro fondamento. Nino Caponnetto ce lo diceva spesso che la Costituzione dovrebbe essere insegnata fin dalla Scuola elementare. E' importante che i bambini crescano nella consapevolezza di essere soggetti di diritti, e sappiano quali sono i principi fondamentali su cui si basa il nostro stato... Le mafie vorrebbero un popolo di sudditi, e trasformano il diritto di ognuno in un favore che deve essere contraccambiato. La nostra Costituzione parla di diritti e non di favori, vuole essere il riferimento di un popolo di cittadini, non di un popolo di sudditi. E si impegna ad eliminare gli ostacoli che non permettono ad ognuno, fin da bambino, di sentirsi cittadino. La garanzia del diritto per tutti è il fondamento di qualsiasi altro discorso di legalità»⁴¹.

³⁹ Cfr. R. Dahrendorf, *Libertà attiva*, Bari, Laterza, Bari, 2003.

⁴⁰ R. Castel, *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino, 2004.

⁴¹ L. Ciotti, *Presentazione* in M. Del Gaudio, *La Costituzione come Amica*, Centro Documentazione Campania, Napoli, 2005.



Capitolo V

Welfare di comunità e processi macroeconomici, istituzionali ed organizzativi

E' possibile usare la spesa pubblica per i diritti, l'ambiente, la pace, per uno sviluppo di qualità ed un'economia diversa. I fondi si possono trovare – utilizzando in modo diverso la leva fiscale e riducendo le spese militari - e possono essere spesi per altre finalità: per lo sviluppo sostenibile ed un welfare dei diritti, per una politica economica fondata sull'equità ed una nuova cooperazione internazionale. «Cifre alla mano, sono strade praticabili. In questi anni il mercato, le privatizzazioni e il liberismo hanno dimostrato i loro fallimenti. E' il momento di tornare a regole sociali nel mercato e al ruolo dell'intervento pubblico in economia. Diritti, ambiente e pace possono essere le coordinate su cui costruire un nuovo modello di sviluppo ed un nuovo benessere per tutti in un economia di giustizia»⁴².

Il «che cosa, come e con chi produrre riguarda i principi generali della programmazione concertata»⁴³ e l'analisi dell'orizzonte di senso del welfare di Comunità va, infatti, necessariamente declinata con la coerenza dei processi macroeconomici, istituzionali ed organizzativi rispetto alle buone pratiche territoriali e locali. I processi macro-economici, istituzionali ed organizzativi, com'è evidente, non sono neutrali. Si tratta, però, anche di tracciare una linea di collegamento e di continuità fra le loro qualità strutturali e gli effetti sulla vita delle persone. Ci sembra perciò utile poter schematicamente definire le loro criticità essenziali come condizioni delle caratteristiche fondamentali del *welfare state*:

⁴² Cfr., AA. VV., *Cambiamo la finanziaria*, le proposte di *Sbilanciamoci!* per il 2006, gruppo di lavoro coordinato, per il CNCA, da M. Bottaccio e S. Esposito.

⁴³ Cfr. C. Frassinetti, in AA. VV. *Tempo di Resistere, Tempo di Traghetare*, Comunità ed., Roma, 2004.



1. *welfare e processi macro-economici*: non c'è strategia economica illuminata, tendente alla giustizia, senza una corrispondente azione nella redistribuzione⁴⁴ delle risorse e dei beni nel mondo globalizzato. E' essenziale, dunque, riferirsi ai doveri di solidarietà politica, economica e sociale e alla partecipazione con tassazione progressiva al finanziamento dei Servizi sociali pubblici (Cost., artt. 2 e 53);
2. *welfare e processi istituzionali*: non c'è welfare di comunità coerente senza priorità di risorse finanziarie per quota capitaria dedicata ai diritti di cittadinanza dei bambini, dei giovani, degli anziani. La qualità/quantità dei piani sociali e sanitari da implementare sull'intero territorio nazionale e i Livelli Essenziali di Assistenza in ambito sanitario e sociale, si possono garantire solo a partire da adeguate risorse finanziarie definite a livello di Stato centrale ed integrate dalle competenze delle Autonomie Locali (L. 328/00, artt. 2, 19, 20 e 22; D. Lvo. 229/99, art. 2 *quinquies*, Piano Attuativo Locale, e art. 3 *quater*, Piano delle Attività Territoriali);
3. *welfare e processi organizzativi*: non c'è partecipazione e trasparenza nella organizzazione della Rete dei Servizi Sociali Locali, senza un ruolo attivo e territoriale dei cittadini e dei soggetti sociali del territorio fondato su decentramento e sussidiarietà. Le persone e le comunità che fruiscono dei servizi devono poter valutare e decidere sulla qualità delle prestazioni e degli investimenti sui loro territori, determinando le condizioni per poter essere consapevoli del proprio destino sociale (La Programmazione partecipata, PNISS 2001-2003).

Dall'osservatorio di questi anni di lavoro, istituzionale e di strada, dei nostri gruppi, questi sono tre nodi ineludibili, tre criticità fondanti che attraversano, ogni giorno, il nostro lavoro, che pesano sulle nostre scelte e sulle nostre responsabilità, indipendentemente dalla maggiore o minore consapevolezza politica e teorica dei loro effetti sull'organizzazione dei servizi.

Essi si possono così riassumere:

⁴⁴ Cfr. La re-distribuzione delle risorse con modalità "ex ante come accesso universalistico ai servizi ed ex post come redistribuzione monetaria e fiscale" in L. Pennacchi, *Reddito, Fisco, Welfare in Italia e in Europa*, aprilepersinistra.it, 2004.



- il processo macro-economico e, dunque, l'approccio politico strategico, nella dinamica della globalizzazione, rispetto ad una equa divisione delle risorse e dei beni comuni nel mondo;
- il processo istituzionale e, dunque, l'approccio di sistema nelle scelte di governo nazionale e di governo locale, rispetto alle quote capitarie delle finanziarie;
- processo organizzativo e, dunque, l'approccio di gestione e di controllo, rispetto al rapporto con i cittadini, con le comunità e con il terzo settore.

Questo intreccio tra pensare globalmente ed agire localmente mette in evidenza i temi dello sviluppo umano e degli indicatori dell'Indice di Sviluppo Umano (ISU)⁴⁵ come indicatori quali-quantitativi indispensabili e sovra-ordinati rispetto alle variabili solo economiche dello sviluppo e agli indicatori classici del prodotto interno lordo⁴⁶.

Una riflessione critica sulla riduzione della spesa per le politiche sociali era stata già affrontata lo scorso anno nell'ambito della definizione delle proposte del CNCA in *Responsabilità in gioco*. Essa appare proprio la premessa indispensabile per la proposta strategica della quota capitaria del sociale condivisa nell'ultima assemblea generale ed è utile riprenderla sinteticamente.

«La riduzione delle spese statali per il welfare 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.

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,

⁴⁵ Cfr. indicatori ISU: *speranza di vita, reddito per abitante, livello di istruzione, accesso ai servizi socio-sanitari, disponibilità di acqua potabile, grado di libertà politica*, in *Rapporto sui diritti globali 2005*, EDIESSE, Roma, 2005,

⁴⁶ Cfr. *Ibidem*: *PIL - Valore monetario della somma dei beni prodotti e dei servizi attivati nel corso di un anno al lordo degli ammortamenti*.



gestiti o meno da altri enti, ma pur sempre rientranti nel bilancio pubblico»⁴⁷. «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»⁴⁸.

⁴⁷ Cfr. G. Panizza, *Responsabilità in gioco*, Comunità Edizioni, Roma, 2004, p. 80.

⁴⁸ R. Castel, *L'insicurezza Sociale*, Einaudi, Torino, 2004.



CAPITOLO VI

La Programmazione partecipata

La programmazione partecipata non si promuove e si sedimenta solamente con la garanzia degli atti legislativi. L'effettiva partecipazione dei cittadini e delle comunità alla programmazione territoriale è soprattutto un fatto culturale. «Una nuova cultura organizzativa dei Servizi Sociali, fondata su decentramento e sussidiarietà, partecipazione e trasparenza, non è mai l'obiettivo raggiunto di una associazione, di un dirigente o il prodotto del lavoro di un ristretto gruppo di operatori». ⁴⁹

Essa si sedimenta grazie alla responsabilità di tanti operatori, in modo trasversale in tutte le realtà territoriali, in un processo condiviso, fondato su alcuni essenziali contenuti di programma e metodi concreti di lavoro, verificabili nelle responsabilità singole e di gruppo. Si tratta anche di ripensare alcuni modelli organizzativi delle istituzioni pubbliche e del terzo settore e di promuovere procedure amministrative e gestionali condivise. E' utile fare alcuni esempi di riferimento indispensabili:

- riorganizzare le Unità Operative dei Servizi sociali territoriali complessi, come dei gruppi e delle associazioni, in relazione alle aree di priorità previste dalla legge 328/00;
- costituire gruppi di lavoro interdipartimentali rispetto alle quattro funzioni strategiche di sistema, cioè: governance, progettazione, gestione e comunicazione;
- realizzare una progettazione integrata interservizi: conferenza dei dirigenti, conferenza delle posizioni organizzative e conferenza Servizi sociali territoriali come momenti strategici di progettazione e verifica dei risultati attesi;

⁴⁹ Cfr. S. Esposito, *Piano Regolatore per Napoli Città Sociale*, relazione alla Conferenza Nazionale, Aprile 1999.



- strutturare Uffici di cittadinanza territoriali e attivare organismi territoriali di partecipazione istituzionali e del terzo settore: Coordinamenti Territoriali Integrati – Consulte Territoriali del Terzo Settore;
- stipulare accordi di programma interistituzionali socio-sanitari, socio-formativi e socio-produttivi;
- promuovere il Bilancio sociale partecipato mediante⁵⁰:
 - l'identificazione degli attori territoriali della Programmazione Partecipata (Coordinamento Territoriale Integrato dei Distretti e dei Servizi, mondo del lavoro, società civile diffusa, consulte tematiche);
 - la costruzione del Profilo di comunità per Unità Territoriale di Base;
 - la Programmazione economico-analitica (Piano Economico di Gestione aggregato per aree di priorità) come proposta in discussione prima dell'approvazione del Bilancio Comunale;
- la definizione di Indicatori omogenei di analisi del bisogno, oltre il disagio, come qualità della vita;
- l'individuazione di sistemi di verifica della qualità condivisi e confrontati con il grado di soddisfazione dei Cittadini; integrazione dei sistemi di controllo centrali (efficienza) e periferici (efficacia).

Si tratta di governare in modo democratico e partecipativo i processi di programmazione e di gestione delle risorse.

La Programmazione partecipata si fonda su una nuova qualità di comunicazione fra capitale istituzionale, capitale umano e capitale sociale. Le scelte di governo ed i processi decisionali devono attivare l'insieme di queste risorse puntando ad accrescere la possibilità e la capacità dei singoli e dei gruppi di controllare attivamente la propria vita.

Il Decentramento e la Sussidiarietà verticale ed orizzontale si realizzano attraverso un circuito virtuoso di feed-back fra esigenze locali e parametri nazionali.

⁵⁰ Cfr. *Piano Sociale di Napoli, 2000*. Molti degli organismi citati di seguito sono stati sperimentalmente attivati nel primo Piano Sociale di Zona del Comune di Napoli.



D'altra parte un vero *federalismo solidale* è garantito proprio dalla possibilità di compensare a livello generale (nazionale, regionale, cittadino) quelle realtà localmente più svantaggiate. «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona... lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni⁵¹. Il governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni (...) quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali»⁵².

Abbiamo potuto verificare, a partire dalla esperienza diretta di tutti noi, che non esiste programmazione locale di qualità senza valida strategia regionale e nazionale fondata sul principio universalistico dell'accesso ai servizi ed alle prestazioni e sul federalismo solidale.

Possiamo dire così di credere 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».⁵³ «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»⁵⁴.

Infine, non meno importante, è che i nostri gruppi si attrezzino per saper dare ragione del lavoro che svolgono, divenendo non solo trasparenti sulla rendicontazione economico-finanziaria, ma producendo il bilancio sociale delle attività.

⁵¹ Cfr. La Costituzione della Repubblica Italiana, 1948, art. 119, comma 5 (interventi speciali).

⁵² Cfr. La Costituzione della Repubblica Italiana, 1948, art. 120, comma 2 (poteri sostitutivi).

⁵³ Cfr. "Sviluppo sociale partecipativo", in *Responsabilità in gioco*, Comunità ed., 2005.

⁵⁴ Cfr. G. Marcon 2002, *Le ambiguità degli aiuti umanitari: indagine critica sul terzo settore*, Feltrinelli, Milano, p. 164.



La coerenza della nostra mission, infine, è meglio garantita quando 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 devono partecipare alle continue e mutevoli elaborazioni degli scopi e delle regole delle nostre organizzazioni attraverso una forte responsabilità ed un costante coinvolgimento.



CAPITOLO VII

Welfare di comunità e obiettivi strategici generali

L'attualità del dibattito sulla ridefinizione del welfare richiede oltre ad una riflessione su processi strutturali, anche la definizione di obiettivi strategici e possibili, la promozione di buone pratiche da realizzare nei contesti urbani e territoriali per soddisfare, coerentemente, i principi ispiratori del modello di Stato sociale che proponiamo.

Le riflessioni teoriche, culturali ed istituzionali considerate fino ad ora ci impongono la quadratura del cerchio: l'opzione storico-culturale di un orizzonte prossimo che sappia coniugare sviluppo economico, coesione sociale e partecipazione democratica⁵⁵.

Il "secolo breve" è stato caratterizzato da un grande ineguagliabile sviluppo ma anche da grandi tragedie. Il nuovo secolo appare caratterizzato da una eccessiva velocità; una velocità tale da far passare in una modalità quasi subliminale l'accelerazione insostenibile a cui siamo sottoposti.

Ci ritroveremo presto, senza accorgercene, privati di comunità, relazioni e spazi vitali adeguati, soprattutto senza sovranità su quei beni comuni, materiali ed immateriali, di cui l'umanità e le persone non possono fare a meno.

Non si tratta solo di risorse di cui saranno espropriati i nostri bambini, si tratta di garantire loro un pianeta sostenibile e vivibile per il prossimo secolo.

«Come la schiavitù e l'apartheid, la povertà non è naturale (...) e superare la povertà non è un gesto di carità. E' un atto di giustizia. E' la tutela di un diritto umano fondamentale, il diritto alla dignità»⁵⁶.

⁵⁵ Cfr. R. Dahrendorf, *Quadrare il cerchio*, Laterza, Bari, 1995.

⁵⁶ N. Mandela, dal discorso per la campagna *Millennium development Goals*, Londra, febbraio 2005.



Si tratta di trovare fondamento nell'interesse comune della collettività e di assumere lo statuto pubblico dei Servizi sociali.

«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»⁵⁷. «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»⁵⁸.

⁵⁷ G. Panizza, *Responsabilità in gioco*, Comunità Edizioni, Roma, 2004, p. 46.

⁵⁸ F. Ferrario, *Le dimensioni dell'intervento sociale*, Carocci Editore, Roma, 1999, p. 73.



E' stato già affermato nei nostri documenti che la dimensione di "benessere" e di "cura" di una comunità non è un *optional* per chi è formalmente responsabile dell'andamento 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". 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»⁵⁹.

Le linee di programmazione regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali devono avere alcuni indicatori omogenei e standard di riferimento coerenti con il principio universalistico dell'accesso ai servizi sancito dalla Costituzione e della legge quadro 328/00.

La competenza legislativa primaria delle Regioni deve essere puntualmente integrata dalla definizione centrale dei livelli essenziali di assistenza e dalla loro garanzia su tutto il territorio nazionale. Il Fondo Nazionale delle Politiche Sociali deve essere lo strumento principale di garanzia del dettato costituzionale: «lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»⁶⁰.

⁵⁹ Cfr. *Lo Statuto dei Servizi Sociali è pubblico*, in G. Panizza, *Responsabilità in gioco*, Comunità Edizioni, Roma, 2004.

⁶⁰ Cfr. *La Costituzione della Repubblica Italiana*, art. 117.



Senza le garanzie nazionali del Sistema Integrato dei Servizi assisteremo alla stratificazione di un welfare a macchia di leopardo dove le Regioni povere garantiranno meno diritti ed avranno meno risorse trasferite.

Dopo aver illustrato i principi ispiratori di un welfare di cittadinanza (patto costituzionale, federalismo solidale e programmazione partecipata), è utile ora approfondire i quattro obiettivi generali strategici indicati nel capitolo terzo, ossia:

1. Quota capitaria, diritti universali di cittadinanza e LIVEAS;
2. Standard di risorse umane dedicate e *governance*;
3. Distretto territoriale omogeneo e Unità Territoriale di Base;
4. Welfare dell'Agio, della Cittadinanza, della Responsabilità.

Vogliamo provare a coniugare radicalità etica e riformismo realistico.

1. QUOTA CAPITARIA, DIRITTI DI CITTADINANZA UNIVERSALI E LIVEAS

Le politiche di Welfare e di protezione sociale si attivano in modo adeguato garantendo livelli essenziali di assistenza socio-sanitaria omogenei e standardizzati in tutte le Regioni.

Il livello essenziale di assistenza assegnato dall'art. 117 della Costituzione allo Stato come potestà legislativa esclusiva è condizione irrinunciabile per garantire l'effettivo esercizio del diritto universale all'assistenza sociale sancito dall'art. 38 della stessa Costituzione.

Nessuna vera politica di Welfare è possibile senza un finanziamento per quota capitaria dei Servizi essenziali e di base degli Enti Locali, nell'ambito del prelievo fiscale progressivo⁶¹ e ordinario garantito dalla Costituzione repubblicana.

Il Sistema sanitario, attraverso il fondo nazionale destinato alle Regioni, finanzia i Servizi distrettuali ed ospedalieri per circa 1400,00 euro per abitante. Il sistema sociale, nonostante la grande stagione di riforme culminata

⁶¹ Cfr. La Costituzione della Repubblica Italiana, 1948, art. 53: (...) *Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.*(...).



nella legge 328/00, finanzia i Servizi sociali territoriali con un FNPS da trasferire alle Regioni per soli circa 18 euro per abitante⁶². Anche volendo considerare l'integrazione del detto FNPS con risorse regionali e comunali, non si superano i 40 euro per quota capitaria. Alcune città metropolitane riescono ad investire 50 euro *pro capite*, altri territori, soprattutto del sud del paese, a volte, non arrivano a 10/15 euro di quota capitaria.

E' un panorama a macchia di leopardo dove le regioni più ricche hanno più risorse per lo stato sociale, mentre quelle più povere non garantiscono nemmeno i livelli minimi. In ogni caso la spesa pubblica per il Welfare, a livello nazionale, è pari al 2,9% del P.I.L. rispetto al 7,2% della media dell'U.E. (fonte: dati Eurostat 2000). Questo è solo uno stato sociale riparatore, che poi delega al terzo settore non profit i servizi essenziali al più basso costo possibile, rendendo la sussidiarietà orizzontale ben altra cosa dal principio generale sancito dall'UE.

Proponiamo⁶³ uno standard minimo di quota capitaria del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali da trasferire alle Regioni di almeno 110 euro per abitante, con indicatori di maggiorazione riferiti alle disabilità, agli anziani ed ai bambini, ed in generale in funzione delle peculiarità socio-economiche dei diversi territori.

Una quota capitaria ponderata, dunque, non solo rispetto al numero degli abitanti, ma anche in ragione delle dinamiche sociali presenti sui territori e delle risorse già assegnate. Il FNPS dovrebbe, dunque, essere costituito, per la parte dei trasferimenti regionali, da almeno 6 miliardi e 380 milioni di euro.

I livelli essenziali di assistenza sarebbero in questo modo garantiti salvaguardando l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza. Si determinerebbe, poi, anche il risultato di un risparmio di risorse finanziarie, perché la prevenzione dei fenomeni di esclusione sociale nei territori ad alto rischio di emarginazione, eviterebbe la spesa sulle misure di sicurezza (carcere e misure di polizia) promuovendo, invece, lo sviluppo fondato sulla coesione sociale.

⁶² Cfr. Tabella della spesa sociale, sanitaria e di guerra, p. 22.

⁶³ Questa proposta complessiva sulla quota capitaria per le politiche sociali è stata recepita interamente dalla *Campagna sbilanciamoci!* e fa parte del documento finale *cambiamo la finanziaria*, 2006.



Un approfondimento particolare meritano le misure di contrasto alla povertà. Con l'abbandono definitivo da parte del governo della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento su scala nazionale, gli interventi di contrasto alla povertà sono tornati ad essere decisamente differenziati a livello territoriale sia per criteri di identificazione dei beneficiari che per durata dei benefici e modalità di erogazione. Elemento questo che non permette attualmente al nostro Paese di ottemperare alla raccomandazione europea (1992) concernente la necessità di garantire a tutti i cittadini un livello minimo di risorse e prestazioni sufficiente a vivere conformemente alla dignità umana.

Assieme a Grecia ed Ungheria siamo il solo Stato europeo a non garantire una strategia generale di intervento omogeneo, soprattutto per risorse e criteri di individuazione dei beneficiari, di contrasto a condizioni sociali, personali e familiari, di povertà relativa ed assoluta.

La proposta di contrasto alla povertà che più ci sembra congrua nella situazione italiana, e appropriata in particolare alle condizioni di povertà del sud del Paese, pare essere quella del reddito di cittadinanza: una integrazione reddituale garantita ai nuclei familiari in condizioni di povertà, accompagnata da una serie di interventi e servizi di promozione dell'inclusione garantiti, monitorati e gestiti dalla rete dei Servizi sociali territoriali istituiti dalla 328/2000.

La esperienza del reddito minimo di inserimento (D. Lvo. 237/'98), infatti, realizzata in alcune città e territori sperimentalmente, come integrazione reddituale per il nucleo familiare, ha rappresentato un vero e proprio processo innovativo nell'ambito delle politiche sociali di contrasto alla povertà. Si tratta di generalizzare questa esperienza sull'intero territorio nazionale e di associare il sostegno economico contro le povertà, assolute e relative, a importanti misure di inclusione sociale.

L'estensione a livello nazionale del RMI comporterebbe una spesa di circa 3 miliardi di euro, il costo di 15 aerei caccia *eurofighter* dei 131 previsti, ed in parte già operativi, ordinati dal ministero della difesa.

L'integrazione reddituale deve essere accompagnata da interventi finalizzati alla protezione dei minori, al contrasto delle illegalità, all'accompagnamento e orientamento nella ricerca attiva del lavoro, alla protezione socio-sanitaria e al risanamento delle condizioni abitative.



Il sostegno reddituale alla povertà familiare, accompagnato da un patto di cittadinanza con i servizi territoriali fondato sul ruolo sussidiario dello stesso terzo settore, attiva una sinergia virtuosa del “capitale sociale territoriale” e della “rete di cittadinanza attiva” locale.

Lo stesso fondo di contrasto alla povertà, dunque, integrato con la quota capitaria del sociale per la garanzia dei livelli essenziali di assistenza, può contribuire a realizzare quel welfare di cittadinanza e di comunità sancito dalla Costituzione e dalla Carta sociale dell’Unione Europea.

Una piattaforma generale sul Welfare deve declinare anche alcune operatività prioritarie nel Sistema degli Interventi Sociali Integrati.

E’ opportuno riprendere le aree di priorità sociali, comparandole direttamente con i livelli essenziali di assistenza, sanitari e socio-sanitari.

Schede di comparazione delle prestazioni

Prestazioni Sanitarie e Socio-sanitarie	Prestazioni sociali e socio-sanitarie
Indirizzo e coordinamento sull’integrazione socio-sanitaria DPCM 14 febbraio 2001 – art.3 Integrazione socio-sanitaria - Art. 3 septies del D.lgs. n.229/99 Livelli Essenziali di Assistenza - D.P.C.M. del 29/11/2001 allegato “1C”	Livelli Essenziali delle prestazioni Art. 22 – L-328/00 punto 2 Obiettivi di priorità sociale, livelli essenziali delle prestazioni e macro aree PNISS 2001/2003 – parte II e III
Materno Infantile	-Responsabilità familiari - Diritti dei minori -Sostegno alle donne in difficoltà
Anziani	Persone anziane Interventi per favorire la permanenza a domicilio
Handicap Inabilità o disabilità da patologie cronico-degenerative	Disabili (in particolare disabili gravi) Interventi per favorire la permanenza a domicilio
Patologie Psichiatriche Dipendenza da droghe alcool e farmaci	Disagio mentale Droga-Interventi di tipo socio educativo per contrastare le dipendenze favorendo la prevenzione, il recupero e il reinserimento sociale
Patologie per infezioni da HIV	
	Contrasto alla povertà, sostegno al reddito e servizi di accompagnamento. Vita autonoma domiciliare
	Migranti
	Informazione e consulenza per favorire la fruizione dei servizi e promuovere le iniziative di auto aiuto



Questa comparazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria con le Aree di priorità del sociale e del socio-sanitario rende ragione della necessità di un approccio territoriale integrato ai bisogni complessi dei cittadini. La scheda mostra in modo evidente, con i riferimenti normativi di base, la opportunità di mettere assieme risorse, la indispensabilità di percorsi di formazione integrati per gli operatori, e la inscindibilità non solo dei diritti universali, ma anche delle prestazioni integrate relative ai bisogni.

2. STANDARD DI RISORSE UMANE DEDICATE E GOVERNANCE

Un altro dato interessante e preoccupante è che nei Servizi degli Enti Locali, soprattutto nel Sud del Paese, abbiamo solo quote residuali di operatori sociali pubblici: da circa 0,5 unità x 10.000 abitanti ad un massimo di 3 o 5 in alcune isolate realtà. Si comprende che non può esserci, a queste condizioni strutturali, una buona governance pubblica dei processi e dei servizi affidati al terzo settore.

Il rischio è la delega a basso costo, con stipendi stracciati per gli operatori delle Associazioni, delle Cooperative, di tutte le realtà del terzo settore, costrette ad interpretare la partecipazione ai processi di programmazione e di analisi del bisogno delle comunità, come esclusiva funzione di gestione riparatrice a basso costo dei diritti di cittadinanza negati.

Proponiamo, quindi, una legge nazionale di regolamentazione degli standard di personale dei Servizi Sociali pubblici che preveda una adeguata gestione pubblica degli Uffici di Piano per le politiche sociali: almeno la organizzazione di un servizio complesso ogni 50 mila abitanti.

Questa strategia è indissolubilmente legata alla proposta di quota capitaria del sociale. Le risorse finanziarie, senza le necessarie risorse umane pubbliche, dedicate in particolare alla programmazione strategica ed al controllo, vengono cogestite con interferenze politico-clientelari e criteri affaristici evidenti.

L'orientamento assunto in *Responsabilità in gioco*, a proposito del rifiuto di una *governance* scaricabarile, sembra assai attuale.

Pensiamo che la sostenibilità dei servizi passi attraverso la rete efficace degli enti e degli attori locali, 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”.

3. UNITÀ TERRITORIALE DI BASE E DISTRETTO TERRITORIALE OMOGENEO

Vi è, poi, una forte necessità di programmazione integrata di qualità, a partire dalla Costruzione dei profili di Comunità dei territori.

La Sicurezza Sociale e lo Sviluppo Locale Integrato richiedono la individuazione formale ed istituzionale di un distretto territoriale unico di programmazione pubblica per le politiche sanitarie, sociali, formative e del lavoro.

Sappiamo che un voto vale niente se non c'è programmazione partecipata con e per i cittadini; la partecipazione, la trasparenza, la sussidiarietà ed il decentramento sono i riferimenti organizzativo-gestionali dell'Europa sociale dei popoli.

Il punto è stabilire qual è l'Unità Territoriale di Base omogenea di riferimento dello Sviluppo Locale Integrato. Le Regioni del Paese offrono un panorama molto diversificato rispetto: a) ai confini territoriali e demografici; b) alle competenze programmatiche integrate. Non si tratta solo di unificare i criteri, ma di identificare quelli più razionali ed ottimali per la costruzione del welfare locale.

Le municipalità ed i quartieri devono riprendere il senso della memoria sociale diffusa e devono ri-conquistare una identità di comunità alla base di una convivenza sostenibile.

Il dimensionamento quali-quantitativo, dunque, deve rispondere ad indicatori ISU, alle esigenze del territorio, alle opportunità della de-crescita ed ai fondamentali bisogni delle persone e delle famiglie, e non ai criteri di uno sviluppo economico consumistico e disarmonico o a variabili pseudo-razionalistiche di scala.

La città senza confini e le periferie senza identità sono state l'effetto di queste politiche economiche, urbanistiche e sociali fondate solo sul profitto di pochi e non sul vero interesse delle comunità delle persone.



4. WELFARE DELL'AGIO, STRATEGIE DI PERSONALIZZAZIONE DEI PROGETTI SOCIALI, FORMATIVI E SOCIO-SANITARI

Il welfare deve essere pensato non solo per compensare il disagio ma anche per garantire l'agio e la qualità della vita per i bambini, i giovani e gli anziani.

I bisogni complessi e moderni dei cittadini devono essere inquadrati, anche ai sensi della Carta sociale europea, come diritti di cittadinanza esigibili e da garantire in modo uniforme in tutte le Regioni del Paese.

E' necessario ribadire l'effettivo esercizio del diritto alla qualità della vita delle persone. Nel secolo *veloce* che viviamo dobbiamo saper fermare il tempo per promuovere *la responsabilità dell'agio possibile e creativo* contro *la perdita di identità nei consumi insostenibili*.

Il disagio si accompagna spesso ad una qualità estetica patogena degli ambienti. La buona qualità dell'*habitat*, il conforto sostenibile degli spazi vitali deve sempre accompagnare un buon progetto di vita fondato sulla reciprocità.

Uno specchio del disagio evolutivo interiore è anche la insostenibilità dell'*habitat sociale* e dello *spazio vitale* delle persone.

Il welfare del ben-essere e dell'agio è l'altra faccia del *to care* del dis-agio.

Per questo c'è bisogno non solo di politiche che tutelino e promuovano i diritti, ma anche di politiche *abilitanti* le capacità delle persone.

«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»⁶⁴.

Le risorse integrate pubbliche e del terzo settore devono realizzare piani personalizzati di intervento che pongano al centro delle nostre azioni la qualità della vita della Persona e del suo nucleo relazionale.

Ogni programma e misura, ogni servizio, ogni comunità ed unità operativa deve spendere risorse direttamente finalizzate alla presa in carico della persona:

- *valutando* i bisogni socio-sanitari a breve termine; medio termine e lungo termine;

⁶⁴ A. Sen *Freedom and Needs*, in "The new Republic", 10 gennaio 1994, p. 31-38.



- *realizzando* interventi/azioni programmate in cogestione con: ASL, Comune, Terzo Settore e altre risorse di Comunità;
- *integrando* le diverse risorse di riferimento in modo efficiente;
- *verificando* l'impatto di efficacia, sociale ed evolutivo, personologico e di sistema delle nostre azioni.



CAPITOLO VIII

Le strategie istituzionali, gestionali ed organizzative

STRATEGIE ISTITUZIONALI

Le strategie di integrazione istituzionale fra gli enti pubblici, i modi di funzionare del *capitale istituzionale* per conseguire obiettivi comuni di programmazione sociale sia rispetto al dettato legislativo della legge quadro 328/00 che con riferimento al D.lvo 267/00⁶⁵ possono essere diverse.

Ai sensi del T.U. 267/00 infatti le scelte istituzionali di governo di Servizi comuni possono prevedere diverse scelte di integrazione istituzionale:

- Convenzione fra i Comuni (*Art. 30 D.Lgs. 267/00*)
- Consorzio fra i Comuni (*Art.31 D.Lgs 267/00*)
- Unione dei Comuni (*Art. 32 D.Lgs. 267/00*)

Il livello più o meno integrato della strategia istituzionale di promozione dei Servizi dipende evidentemente da diversi fattori:

- la omogeneità demografica e dei bisogni;
- la rigidità burocratica delle Amministrazioni;
- la qualità e la quantità delle risorse umane disponibili;
- la quantità ed i criteri di assegnazione delle risorse;
- la qualità dei processi condivisi di decentramento e di sussidiarietà.

A fronte delle molte esperienze di modelli inter-istituzionali realizzati sui territori ed in considerazione degli obiettivi generali strategici già individuati, vanno segnalate alcune necessità di strategia istituzionale di rilievo, da cui, indipendentemente dalle scelte di governo del Sistema di intervento integrato dei Servizi, non si dovrebbe prescindere nell'interesse esclusivo dei cittadini utenti:

⁶⁵ T.U. delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali.



- Una programmazione territoriale di ambito di tipo triennale;
- Una definizione omogenea dei distretti territoriali;
- Il superamento delle deleghe istituzionali (dai Comuni alle Aziende Sanitarie e viceversa) per una piena integrazione e titolarità istituzionale delle funzioni sociali, sanitarie e socio-sanitarie degli enti locali territoriali;
- Strutturazione di un Sistema Integrato di Servizi Sociali pubblici che garantisca i Livelli Essenziali di Assistenza secondo il principio universalistico;
- Programmi personalizzati di sistema e non per progetti a tempo determinato;
- Pieno controllo da parte delle assemblee elettive (Consigli Comunali, di quartiere, ecc) - attraverso tutte le forme possibili e necessarie di programmazione partecipata - dei Piani Sociali di Zona e dei risultati raggiunti rispetto a cifre certe, verificabili ed oggettive, di efficienza/efficacia e grado di soddisfazione degli utenti.

La qualità della collaborazione inter-istituzionale promossa dalle leggi sul decentramento amministrativo, dal T.U. 267/00, dalla legge quadro 328/00 e dalla riforma del titolo V della Costituzione è messa a dura prova anche dalle scelte gestionali di governo dei Servizi.

STRATEGIE GESTIONALI

Anche in questo caso le scelte possibili sono molteplici e vale la pena indagarne le caratteristiche per poter scegliere le migliori opportunità.

Le strutture operative unitarie per il coordinamento dei processi di analisi dei bisogni, di progettazione e di gestione dei Servizi corrispondono, nei livelli territoriali più decentrati, agli Uffici di Piano degli Ambiti Territoriali Sociali e ai Distretti sanitari e socio-sanitari delle Aziende USL.

La strategia gestionale dei Servizi può essere realizzata e declinata secondo diverse modalità; vale la pena ricordarne caratteristiche e funzionalità:

- in economia (servizi di modeste dimensioni)
- in concessione a terzi (opportunità tecniche ed economiche per esternalizzare i servizi)
- istituzione (autonomia gestionale - statuto e regolamento dell' E. L.)
- azienda speciale (autonomia gestionale – personalità giuridica - statuto- organo di revisione – forme autonome di contabilità)
- società per azioni o di capitali (a responsabilità limitata - prevalenza di capitale pubblico).



Le opportunità di queste scelte devono essere ispirate dall'interesse generale e dal bene pubblico. Ci sembra rilevante individuare le criticità che possono efficacemente caratterizzare una scelta invece che un'altra:

- avere l'obiettivo comunque di assumere e formare Personale Pubblico dedicato e/o risorse umane con esperienza sedimentata per poter organizzare una vera sussidiarietà di funzioni orizzontali evitando deleghe senza regia, monitoraggio di qualità e controllo;
- evitare l'interferenza fra livello politico di indirizzo e livello gestionale di governo dei processi per realizzare una vera Cultura dell'Integrazione dei Servizi fondata sulla formazione continua dei dirigenti delle reti territoriali;
- attivare un processo unitario di formazione e programmazione dei servizi rispetto alla complessità delle funzioni sociali, sanitarie e socio-sanitarie, coinvolgendo gli operatori pubblici e del terzo settore;

STRATEGIE ORGANIZZATIVE

La strategia organizzativa ed i modelli di lavoro sociale dei diversi gruppi di lavoro territoriale, infine, si possono misurare a partire dalle qualità operative e dalla efficacia delle misure, dei servizi e degli interventi: è utile, per esempio, realizzare modelli organizzativi per aree di priorità e livelli essenziali delle prestazioni (anziani, disabili, giovani, bambini ...), così come definiti dalla legge 328/00. E' altrettanto importante, però, promuovere la interdisciplinarietà dei processi di *governance* pubblica e del privato sociale (area amministrativa, area contabile, area formativa)

Sembra interessante, infine, elencare alcuni indicatori di riferimento per valutare la qualità delle scelte organizzative:

1. la costruzione unitaria ed integrata di un modello di analisi dei bisogni e di profilo di comunità
2. la gestione unitaria dell'accesso
3. la costituzione dell'Unità di Valutazione Integrata
4. la realizzazione di Piani Socio-sanitari Personalizzati
5. la continuità fra strutture residenziali e territoriali
6. la deistituzionalizzazione e la efficacia della rete integrata di presa in carico territoriale delle persone
7. i sistemi di monitoraggio, di verifica e di controllo condivisi.



Rispetto alle funzioni dei servizi per garantire le prestazioni socio-sanitarie previste dal DPCM 14 febbraio 2001 è utile valutare vantaggi e svantaggi della strategia della delega dei Comuni alle Aziende sanitarie.

La funzione delegata infatti, risolve problemi legati a vincoli dimensionali garantendo l'operatività immediata fra sanità e assistenza, semplificando la continuità dei percorsi assistenziali e riducendo le conflittualità delle équipe interdisciplinari. E' pur vero, però, che le funzioni sociali delegate alle Aziende sanitarie assumono il rischio concreto di deresponsabilizzazione dell'ente locale, di depauperamento delle risorse territoriali, di sanitarizzazione dei bisogni. Un dato comune diffuso, soprattutto nelle Regioni in ritardo di sviluppo, è, quali che siano le scelte organizzative possibili, l'assenza di una vera regia integrata della politica nello sviluppo locale, la delega tecnicistica ai *manager* e la mancanza di controllo di efficacia dal basso sui servizi e sulle prestazioni.

Insomma la via della responsabile integrazione, che non svende titolarità e competenze e promuove un approccio multidisciplinare e territoriale appropriato alla nuova complessità dei bisogni delle persone e dei gruppi, sembra essere la scelta forse non solo più giusta ma, alla fine, se pensiamo ai possibili più efficaci percorsi di prevenzione, anche la più economica.

Lasciamo ad altri futuri approfondimenti tecnico-operativi i modelli scientifici del lavoro sociale dell'osservazione dello spazio vitale delle persone e delle Comunità, del *to care* individualizzato.

In ogni caso, ogni percorso scientifico e istituzionale con aspirazioni dignitose di emancipazione deve essere fondato necessariamente su un patto di cittadinanza fra cittadino-operatore sociale e cittadino-utente.



CAPITOLO IX

L'Europa sociale

«I popoli europei hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni (...) indivisibili ed universali (...) di dignita' umana, libert , uguaglianza, solidarieta'. L'U.E. si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto (...) essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'unione e creando uno spazio di libert , sicurezza e giustizia... l'U.E. cerca di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile assicura la libert  di circolazione delle persone, dei beni, dei servizi, dei capitali». ⁶⁶

I dati sociali della disuguaglianza impongono il superamento della tribalizzazione dei rapporti economici e l'imbarbarimento dei rapporti comunitari.   necessario e indifferibile una assunzione di responsabilit  collettiva come principio di regolazione sociale. Lo sviluppo sostenibile   condizione economica e materiale per garantire un futuro alle comunit  degli esseri viventi.

L'Europa   di fronte ad un bivio. Pu  assimilare le proprie istituzioni alla sola area mercantile e consumistica per contrastare ogni istanza di regolazione e di equit  in funzione degli automatismi del mercato globalizzato. Oppure pu  assumere una strategia economica e sociale fondata sulle politiche pubbliche, regolando il mercato e orientando la produzione di beni nel rispetto delle risorse finite del pianeta, garantendo le tradizioni costituzionali europee e, soprattutto, un welfare strutturale pubblico, non statalista, fondata sulla giustizia redistributiva delle risorse e dei beni comuni.

⁶⁶ Cfr. *Preambolo al Trattato Costituzionale Europeo*.



Le politiche pubbliche dell'Europa sociale dei popoli devono garantire investimenti nella trasformazione sostenibile dei modelli urbanistici. Non ponti speculativi per accelerare i tempi ma quartieri con case ed alberi e prati per la qualità della vita dei bambini.

Il mercato mondiale non sta generando mobilità sociale ma sta accentuando la rigidità delle classi⁶⁷, sta allargando la forbice fra le differenze, fra la insostenibile esclusione dei poveri sempre in aumento e la crescita esponenziale delle ricchezze di pochi.

Gli incentivi economici alle imprese devono privilegiare investimenti nelle reti immateriali dei servizi alla persona ed alle comunità. Bisogna superare le barriere della conoscenza con l'innalzamento del tasso di istruzione e di qualificazione per i giovani, donne, immigrati.

«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 man 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»⁶⁸.

⁶⁷ Cfr. J. Scott e D. Leonhardt, *Class in America: Shadowy Lines That Still Divide* - su *New York Times*, 15 maggio 2005.

⁶⁸ G. Panizza, *Responsabilità in gioco*, Comunità Edizioni, Roma, 2004, p. 64.



CAPITOLO X

Etica della responsabilità pubblica e ruolo degli operatori sociali

La costruzione di *comunità sostenibili* è l'unico orizzonte di senso possibile per garantire un altro futuro alle nuove generazioni.

Noi operatori sociali, forse più di altri, sentiamo il dovere di provarci; forse più di altri sentiamo il peso di questa responsabilità e la difficoltà dell'impresa.

Come si trasforma una politica sociale in una infrastrutturazione fondante per una migliore qualità della vita di tutti i cittadini di una grande città? Come si supera *l'affanno dell'assistenza* che non cambia strutturalmente lo stile di vita, lo stile di consumo, lo spazio vitale delle persone e che non affronta il bisogno nelle sue ragioni di base?

UNA RESPONSABILITÀ VERSO IL FUTURO

Vi è, in questo nuovo secolo *troppo veloce*, rispetto al precedente *troppo breve*, un grande bisogno di responsabilità etica dell'operatore sociale.

La cultura della responsabilità impone, come cittadini, il *disincanto* dal potere e, come scienziati, un rigore metodologico nuovo. La prima di queste due cose è certamente la più difficile.

La cultura della responsabilità richiede, poi, il *progetto*, la possibilità di programmare una risposta. L'esclusione è generata dall'impotenza. Un cittadino diversamente abile sa aspettare se vede un progetto qui ed ora, un risultato anche piccolo, *abitando questo tempo*. La negazione, il *non riconoscimento*, il non poter fare nulla genera disperazione e conflitto insanabile. La *guerra sociale* nasce dalla mancanza di speranza.

La cultura della responsabilità vuol dire, anche, *coerenza*, senso del limite, disponibilità a mettersi in gioco, capacità di schierarsi, parzialità dichiarata ed esposta.



La *responsabilità sociale verso l'altro, verso gli altri e la comunità* si fonda su questa strana *connessione sentimentale*, esistenziale, religiosa ed etica, con chi grida il proprio bisogno, con quanti, impotenti, sono ancora costretti a subire il destino sociale dell'esclusione⁶⁹.

La responsabilità verso l'altro non è solo questione di *solidarietà* e di *sostenibilità del modello di sviluppo avvertiti* come temi del "cuore" e del "futuro".

Vorremmo anche essere molto concreti e porre la questione dal punto di vista della *convenienza del presente* sfatando, speriamo definitivamente, la critica che ci legge come *romantici della solidarietà* senza piedi per terra, rispetto alla insostenibilità dei costi del welfare.

Ci sono almeno due buoni motivi concreti per investire, qui ed ora, in modo strutturale e strategico sul welfare:

- il primo riguarda il fatto che il sociale diviene esso stesso uno dei motori dello sviluppo, non solo per la coesione e la sicurezza sociale che garantisce, ma anche perchè consente ed incentiva la promozione delle reti immateriali e la valorizzazione elettiva delle risorse ambientali e artigianali, producendo così nuova e buona occupazione⁷⁰;
- il secondo riguarda, invece, lo stesso modo corretto di fare i conti, per centri di responsabilità e di costo, nei bilanci economico-analitici e sociali dei territori. Quanti soldi spendiamo per compensare i disagi dei minori e dei giovani che abbandonano sempre di più i percorsi scolastici obbligatori ed universitari; quanto spendiamo di carcere minorile e giovanile (anche se affidato a gestione privata!) rispetto alla funzione dedicata di maestri di scuola ed operatori sociali in grado di intervenire preventivamente sui disagi familiari e personali; quanto costano i servizi di emergenza per la sicurezza rispetto ai percorsi formativi per adulti, quanto ci costa un quartiere ghetto, in termini di

⁶⁹ Cfr. Beppe Battaglia, *Carcere e Cittadinanza*, Ed. Phoebus, Napoli, 2004.

⁷⁰ Cfr. Commissione Europea, *Rapporto J. Delors*, Bruxelles, 1993.



sicurezza e criminalità, e quanto un quartiere vivibile che garantisce qualità della vita ed iniziative partecipate di sviluppo territoriale; quanto costa la facile istituzionalizzazione e la facile ospedalizzazione rispetto ad una rete efficace territoriale di pediatria di comunità, di medicina, pedagogia e psicologia generale?

Se fossimo economisti rigorosi dovremmo attribuire le spese di carcere minorile e giovanile del nostro Paese al fallimento delle politiche educative, di accoglienza e di prevenzione e, per questa via economica e non per spirito solidaristico, provare a risparmiare re-investendo in welfare. L'aggravio economico strutturale del bilancio si risolverebbe, così, per mero ragionamento di *efficienza economicistica*.

Ma non coltiviamo questa speranza. Non ci salverà l'economia. Preferiamo affidarci al patto sociale dell'etica della cura, dell'etica della vita. «Ma 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»⁷¹. Le ragioni sociali del welfare sono profondamente legate nelle dinamiche etologiche dell'essere umano, nella sua capacità di *ragionare socialmente* e di prendersi cura delle persone fragili, costruendo ospedali e sistemi di protezione sociale. Leonardo Boff, nella ricerca di un'etica comune nell'era della globalizzazione afferma: «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...»⁷².

⁷¹ G. Panizza, *Responsabilità in gioco*, Comunità Edizioni, Roma, 2004, p. 83.

⁷² L. Boff, *Ethos mondiale: alla ricerca di un'etica comune nell'era della globalizzazione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2002 pp. 65-66.



Evidentemente, vi è anche un problema culturale e di rappresentanza. La responsabilità verso il futuro impone sempre più la coerenza degli stili di vita e sempre meno la conquista del potere. Sono straordinariamente suggestivi alcuni modi di leggere la *funzione del potere*,⁷³ ed è assai interessante, nell'epoca moderna, rileggere il significato della responsabilità. E', certo, una questione da approfondire, ma sembra evidente che la via della sola ricerca del potere per cambiare il mondo è assolutamente naufragata nei più terribili disastri della storia.

Si tratta di assumere, invece, la sfida della trasformazione della società, anche in termini strutturali ed economici, attraverso la lunga strada della Partecipazione, della Formazione e della Responsabilità. Solo questo orizzonte di senso può produrre la consapevolezza etica di cui il mondo ha bisogno.

La testimonianza, dunque, come responsabilità personale e collettiva, come azione oltre le parole, perché, come dice Luigi Ciotti, «le parole "sono stanche". O riusciamo a saldare le parole alla vita [e la vita alle parole] oppure non se ne esce. Abbiamo bisogno di parole vere: se parliamo di "pace", abbiamo bisogno di pace positiva e basta; se parliamo di solidarietà, deve essere chiaro che non parliamo di elemosina; e lo stesso vale per i diritti, la legalità, la giustizia. Siamo sommersi dalle parole, seminari assemblee e discussioni che si fermano alle parole. Quello di cui abbiamo bisogno, invece, sono buone pratiche e soprattutto esempi concreti. Ad ogni "dire" deve corrispondere il "fare", perché il fare è la grammatica basilare della giustizia. C'è un mare di parole che ci circondano, ma quello di cui c'è veramente bisogno è che ad esse si accompagnino la continuità e la coerenza del fare. La società civile si deve interrogare su questi temi senza fare sconti a nessuno»⁷⁴.

⁷³ Cfr. J. Hallway, *Cambiare il mondo senza prendere il potere*, Intra Moenia edizioni, Roma, 2002.

⁷⁴ Luigi Ciotti, *Le parole sono stanche*, in "Carta", n. 7, gennaio 2005.



Conclusioni

Le analisi e le proposte di cui siamo portatori non esauriscono certamente la discussione sugli obiettivi e sulle strategie del welfare nel nostro Paese.

Pongono piuttosto ulteriori interrogativi ed aprono linee di ricerca nuove: la costruzione dei profili di Comunità qualificati sui territori, la organizzazione degli Uffici di Piano con un respiro programmatico all'altezza delle sfide di un welfare universalistico e di cittadinanza, la rete delle risorse integrate ordinarie da attivare rispetto alle nuove complessità dei problemi, la risposta sistematica ai bisogni di formazione degli operatori sociali territoriali.

Nondimeno, il confronto con tutti i gruppi regionali del CNCA ha determinato la elaborazione di una proposta politico-culturale che contiene, certo, elementi di continuità con la nostra tradizione culturale, ma anche un cambiamento qualitativo nella definizione di un programma sociale di interesse generale.

La *vision* che proponiamo, infatti, tiene insieme l'analisi macroeconomica, l'inquadramento politico-istituzionale ed i modelli organizzativi e gestionali possibili. Abbiamo fatto un tentativo, speriamo riuscito, di connettere Costituzione e leggi quadro, modelli di organizzazione e diritti dei cittadini: un modo non solo per costruire uno scenario interpretativo, ma anche per dare un senso al nostro lavoro di ogni giorno.

Abbiamo elaborato una proposta autenticamente riformista centrata sui valori fondativi della Costituzione ed, assieme, fortemente innovativa nella sua radicalità etica e sociale.

Pensiamo si debba investire il senso comune della priorità del Prodotto Interno Lordo rispetto all'Indice di Sviluppo Umano. Siamo convinti della necessità di ribaltare l'approccio culturale: «è il welfare che garantisce lo sviluppo sostenibile coniugato con la giustizia e la democrazia; non sono le *ricchezze residuali* dello sviluppo la condizione degli investimenti nello stato sociale»⁷⁵.

⁷⁵ Cfr. *retro*, capitolo II, *Ribaltare le priorità...*, p. 17.



Per non tradire i principi ed i fondamenti del nostro patto costituzionale e gli impegni che esso consegna alle future generazioni, bisogna aprire una grande stagione di mobilitazione e di proposte per un welfare di comunità e dei diritti di cittadinanza, non statalista ma pubblico, non residuale e tappabuchi ma progressivo e tendente alla giustizia, che ridistribuisca ricchezza garantendo uno sviluppo sostenibile.

Bisogna partire dall'etica della responsabilità dei cittadini e delle comunità, dalla programmazione partecipata, dall'analisi dei bisogni dei territori e dalla trasparenza del ruolo decentrato dei municipi, per esigere la pianificazione di uno sviluppo sostenibile per l'oggi e per le future generazioni.

I lavoratori del welfare, i lavoratori dei servizi pubblici e del terzo settore, i lavoratori dell'industria, i lavoratori della comunicazione devono parlarsi e mobilitarsi su un patto per il futuro.

Il diritto a *dormire*⁷⁶ dell'operaio di Melfi e il contratto collettivo nazionale dei lavoratori di quella fabbrica sono strettamente connessi con il diritto all'*assistenza sociale*⁷⁷ e ad una condizione di lavoro dignitosa degli operatori del terzo settore.

Lo sviluppo locale integrato regge sulla compatibilità dell'economia, dell'urbanistica, del sociale e del lavoro con gli spazi vitali delle famiglie e delle comunità ecologicamente ed etologicamente sostenibili.

La qualità della vita, la vita stessa dei nostri figli dipende dall'uso che faremo della tecnologia e soprattutto dalla capacità di mettere in discussione l'attuale, ingiusta ed insostenibile, distribuzione delle risorse "finite" e dei beni comuni del pianeta.

«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»⁷⁸.

⁷⁶ Gli operai della Fiat di Melfi hanno affrontato una durissima stagione di scioperi e di lotte contro condizioni di lavoro che imponevano due settimane consecutive di turni di notte, con conseguenze gravissime sulla qualità della loro vita personale e familiare.

⁷⁷ Cfr. La Costituzione della Repubblica Italiana, 1948, art. 38.

⁷⁸ M. Mozzanica, *La cultura che ha promosso la legge 328/00*, intervento al seminario CNCA, Roma 2001.



Il federalismo solidale e la sussidiarietà hanno un senso di civiltà se vengono inquadrati in una re-distribuzione delle risorse fondata sul principio universalistico e sui livelli essenziali, non minimi, di assistenza per tutti i cittadini, in ogni territorio.

Alle bambine ed ai bambini di Palermo e di Praga, di Parigi e di Napoli, di Copenaghen e di Reggio Calabria, delle periferie e delle città, dell'Africa e dell'Europa vanno garantite uguali opportunità.

Cosa potrà determinare un eccezionale e straordinario impegno nel consolidamento della Rete Integrata dei Servizi e degli Interventi sociali? Forse un risveglio della politica, un cambio di governo o un'emergenza sociale fortemente conflittuale?

Proviamo ad aprire, come operatori del terzo settore e dei servizi sociali pubblici, un confronto politico di merito ed un nuovo protagonismo partecipativo sulla questione sociale.

Qualcosa di più di una vertenza rivendicativa di risorse: la promozione, cioè, di una discussione dal basso, sociale ed istituzionale, che verifichi disponibilità programmatiche e connetta bisogni, che dia risposte di giustizia, che regga come proposta economico-strutturale e come garanzia etica di un patto di cittadinanza fra persone-utenti e persone-operatori.

Una vertenza generale che si trasformi in proposta di governo e che possa costituire, se necessario, anche il fondamento di una forte opposizione sociale: un'idea di valori e di progetto da condividere oltre la contingenza economica di una sola finanziaria, che sappia parlare alla Politica, agli Enti Locali, al Sindacato, alle migliori forze sociali e culturali del Paese.

La questione sociale da porre come questione politica... *a testa alta.*



I dieci punti tematici della riflessione culturale e politica

Alcuni temi della soggettività sociale e politica del CNCA affrontati nei gruppi tematici, nell'Assemblea Generale e nel Consiglio Nazionale.⁷⁸

<p style="text-align: center;">1</p> <p style="text-align: center;">Connettere, trovare e studiare i collegamenti strutturali fra</p> <p>Le PRASSI ORGANIZZATIVE Servizi, Strutture, Comunità I QUADRI ISTITUZIONALI leggi generali, piani nazionali di sistema I PROCESSI MACROECONOMICI distribuzione delle risorse, le libertà e i vincoli in economia – PIL e ISU</p> <ul style="list-style-type: none">• Modello di Buone pratiche• Modello di Welfare• Modello di sviluppo	<p>Il Volontario, il Cittadino, la Persona interviene contro i processi di esclusione e sta vicino ai Poveri a testa alta...</p> <p>Assunzione di Consapevolezza storica/politica su</p> <ul style="list-style-type: none">• Dati su sfruttamento insostenibile dei BENI COMUNI (Aria Acqua Petrolio)del Pianeta (Cfr. Dati ONU)• Dati su distribuzione della ricchezza, del cibo e delle medicine nel mondo (Cfr. Dati FAO)
<p style="text-align: center;">2</p> <p style="text-align: center;">Nuova declinazione del RAPPORTO fra WELFARE E SVILUPPO</p> <p>Invertire le priorità: è il Welfare che garantisce lo sviluppo sostenibile coniugato con la giustizia e la democrazia; non sono le ricchezze residuali dello sviluppo la condizione degli investimenti nello stato sociale.</p>	<p>Il Welfare è garantito, oggi, qui ed ora, da</p> <ul style="list-style-type: none">• Costituzione Italiana (Servizi ispirati al principio universalistico - LIVEAS. Contribuzione ispirata a criteri di progressività)• Carta Sociale Europea (Effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza) <p>Il Welfare come strategia riformista e pacifica di re-distribuzione di risorse in un mondo globalizzato eticamente, socialmente, economicamente, politicamente insostenibile (Cfr. Rapporto ONU Sviluppo Umano, '99)</p>

⁷⁸ Sembra utile riportare questi dieci schemi di approfondimento utilizzati come piste di riflessione e di confronto in diversi gruppi di lavoro. I concetti schematicamente rappresentati hanno solo valore di traccia di riferimento in possibili nuovi contesti formativi e didattici.



3

Proposta strutturale di WELFARE DI COMUNITÀ

- Costruzione del FNPS da attribuire alle Regioni per QUOTA CAPITARIA - Definizione strutturale ed effettivo esercizio dei LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA SOCIALE
- Standard di RISORSE UMANE essenziale negli Uffici di Piano e nei Servizi distrettuali
- DISTRETTI TERRITORIALI OMOGENEI per poter realizzare lo Sviluppo Locale Integrato
- Servizi territoriali orientati anche all'AGIO e alla RESPONSABILITA' delle COMUNITA'

Dalla lotta ai processi di esclusione con servizi/logiche di settore alla strategia dell'affermazione dei diritti fondamentali come qualità degli spazi vitali e dei progetti di emancipazione delle persone e delle comunità.

4

Strategia di intervento prioritaria su:

- qualità degli SPAZI ABITATIVI URBANI familiari e di comunità
- lotta contro le Periferie/Anti-città escluse
- CONDIZIONI DI POVERTÀ personali e collettive
- lotta contro la povertà come destino sociale.

Una nuova responsabilità organizzativa e di piano sui territori:

- Una interpretazione della SUSSIDIARIETÀ come corresponsabilità non come co-gestione
- La COMUNITA' come Sistema di Relazioni aperte ed integrate oltre che come luogo fisico di accoglienza
- La PRESA IN CARICO INTEGRATA SOCIO-SANITARIA oltre la accettazione separata della equipe territoriale nelle nostre strutture, nei servizi sociali , nei Ser.t, nei DSM, (...).

Nuova pianificazione e dimensionamento /composizione sostenibile di Quartieri e delle Città:

- decentramento delle funzioni di governo su quartieri
- composizione integrata ponderata dei luoghi della convivenza nell'epoca post-fordista - coniugare razionalismo urbanistico e qualità della vita
- presenza di diverse attività economiche, soggetti istituzionali /sociali e comunità di persone
- edilizia popolare come case e piazze integrate e sostenibili

Proposta di Reddito di Cittadinanza generalizzato ed universalistico come prosecuzione della sperimentazione del RMI.



5

Strategia di intervento istituzionale per garantire in Italia ed in Europa il
FEDERALISMO SOLIDALE

Difesa della Costituzione Italiana

- nei valori fondativi unitari
- nella definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza da garantire su tutto il territorio nazionale
- nell'impegno fondamentale affidatoci dai padri costituenti nel rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

Impegno politico-sociale per garantire una nuova promozione della Costituzione come

PATTO SOCIALE di CIVILTA'

fra mondo del lavoro e mondo delle imprese come Sistema istituzionale di garanzia:

- di convivenza fra ricchi e poveri, carcerati e liberi, forti e deboli
- di superamento strutturale delle condizioni personali e collettive di esclusione e di discriminazione.

6

Assunzione del modello istituzionale di
EUROPA SOCIALE DEI POPOLI

- Superamento del modello di Europa delle merci e dei mercati e della liberalizzazione centrata selettivamente sulle finanze
- Una nuova strategia di attenzione e di politiche pubbliche per la garanzia dei diritti di cittadinanza europei e la promozione di servizi essenziali contro i processi di esclusione in tutte le comunità europee.

Il Welfare in un solo Paese non è più possibile

Un nuovo impegno internazionale dei nostri gruppi, coordinato a livello centrale, per:

- Promuovere una vera politica pacifista contro la monopolizzazione imperialista del mondo
- Riaffermare il diritto all'autodeterminazione dei popoli nel quadro di una globalizzazione della solidarietà
- Limitare la crescita insostenibile dei Paesi industrializzati per investire nelle aree depresse e maggiormente sfruttate del pianeta.



7

La PARTECIPAZIONE

La diffusione, la assunzione e la esigibilità di una nuova cultura organizzativa

La responsabilità diffusa delle comunità

- Verso il proprio futuro
- Verso i luoghi del proprio vivere
- Verso le nuove generazioni

Una strategia organizzativa dei nostri gruppi ed un lavoro di analisi dei territori che promuova la Città Sociale, Il Piano Regolatore del Sociale

- Costruzione dei Profili di Comunità
- Bilanci sociali partecipati
- Sistemi di verifica di qualità

8

La ECONOMICITA' (efficienza ed efficacia) del WELFARE rispetto alle politiche di sicurezza intese come *controllo sociale*

Una analisi dei costi per Centri di Responsabilità dei bilanci degli Stati nazionali o del mondo globalizzato dimostra quanto conviene di più investire in Servizi sociali di prevenzione rispetto alle spese degli strumenti di controllo sociale, di intervento nelle emergenze socio-sanitarie o ai danni economici della mancanza di coesione sociale dei territori.

Le nostre proposte sulle politiche di sicurezza nei quartieri a rischio sociale prevedono:

- Il superamento delle logiche degli interventi speciali anche rispetto alla utilizzazione di fondi europei
- La promozione di interventi strutturali di ri-qualificazione urbana
- L'attuazione di interventi strutturali di stabilizzazione di servizi sociali e socio-sanitari integrati, ordinari e diffusi.



9

La RESPONSABILITA' ETICA e la TESTIMONIANZA

Le parole sono stanche...
Il fare come grammatica basilare
della giustizia...
La coerenza del fare...
Interrogarsi... senza fare sconti a
nessuno. (Cfr. L.Ciotti)

E' possibile cambiare il mondo
attraverso
la Partecipazione
la Formazione
la Responsabilità

Nelle nostre comunità bisogna
VERIFICARE il valore delle scelte e
le scelte dei valori
per poter essere *cittadini sociali*.

10

PUNTO DI VISTA PUBBLICO

Non si può più rinviare l'assunzione di un punto di vista di interesse generale, un punto di vista di responsabilità pubblica nell'epoca della globalizzazione dell'economia e dei rapporti sociali, culturali e civili.

Superare la povertà non è un gesto di carità è un atto di giustizia. Non farlo sarebbe un crimine contro l'umanità, contro il quale ora chiedo a tutta l'umanità di sollevarsi... Fate della povertà una storia passata. Allora potremo tutti tenere la testa alta.

Nelson Mandela
Londra, 13 febbraio 2005

A TESTA ALTA!

La nostra fatica di vivere, nelle comunità, nelle famiglie e nei nostri luoghi di lavoro diventa, a volte, anche conseguenza della nostra incapacità di alzare la testa e guardare un orizzonte nuovo di speranza... non solo per noi stessi e la nostra realtà ma per *il futuro di tutti ed il ben-essere di ognuno*.



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 disuguaglianze.

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: 15 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.



Bibliografia

- E. AMATURO (a cura di), *Profili di povertà e politiche sociali a Napoli*, Liguori, Napoli, 2004
- S. AMURA, *La città che partecipa*, EDIESSE, Roma, 2003
- AA.VV. *Rapporto sui diritti globali 2005*, EDIESSE, Roma, 2005
- AA.VV. *Rapporto sullo sviluppo umano: la Globalizzazione*, Rosenberg & Sellier, 1999
- AA.VV. *Cambiamo la finanziaria, le proposte di sbilanciamoci per il 2006*, Roma, 2006
- AA.VV. *Lavorare nel terzo Settore*, Carocci, Roma, 2005
- AA.VV. *Tempo di Resistere, Tempo di Traghetare*, Comunità Ed., Roma, 2004
- P. AMERIO, *Psicologia di Comunità*, Il Mulino, Bologna, 2000
- G. ANVERSA, *Scelte - Storie di vite cambiate*, Editrice Monti, Roma, 2004
- G. BATTAGLIA, *Carcere e Cittadinanza*, Ed. Phoebus - Collana Città Sociale, Napoli 2004
- Z. BAUMAN, *Voglia di Comunità*, Bari, Laterza, 2003
- Z. BAUMAN, *Dentro la globalizzazione - le conseguenze sulle persone*, Laterza, Bari, 2002
- G. BERLINGUER, *Quel mostro di Bolkestein*, in "Quale Stato", n. 1, Effeppi ed., 2005
- L. BOFF ed altri, *Il grido degli ultimi*, Datanews, Tivoli (Roma), 1997
- G. BRONZINI, *I diritti del popolo mondo*, Manifestolibri, Roma, 2004
- R. CASTEL, *L'insicurezza Sociale*, Einaudi, TO, 2004
- L. CIOTTI, *Le parole sono stanche*, da "Carta" del 7 gennaio 2005
- L. CIOTTI, *Persone non problemi*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 1994
- R. DAHRENDORF, *Libertà attiva*, Laterza, Bari, 2003
- R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio*, Laterza, Bari, 1995
- M DEL GAUDIO, *La Costituzione come Amica*, Centro Documentazione Regione Campania, Napoli, 2005
- O. DE LEONARDIS, *In un diverso Welfare - Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano, 1998
- S. ESPOSITO, *Welfare di comunità e modello di sviluppo*, ed. Phoebus, in corso di stampa
- S. ESPOSITO, *Piano Regolatore per Napoli Città Sociale, relazione alla Conferenza Nazionale*, 1999
- S. ESPOSITO, *Lo scenario della riforma del Welfare in Campania*, monografia per il Foromez, 1999
- S. ESPOSITO, *Bambini, Giovani, Anziani - Servizi pubblici ed intervento di rete.*, NOTOR Ed., R. Emilia, 1992
- M.G. FALCIATORE (a cura di), *Diritti di cittadinanza in Campania*, Carocci, Roma, 2005
- M. FERRERA, *Le trappole del Welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998



- F. FERRARIO, *Le dimensioni dell'intervento sociale*, Carocci Ed., Roma, 1999
- C. FRASSINETI, *La mano visibile*, La meridiana, Molfetta (BA), 1995
- L. GALLINO, *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, Torino, 2005
- E. GORRIERI, *Parti uguali fra disuguali*, Il Mulino, Bologna, 2002
- J. HALLOWAY, *Cambiare il mondo senza prendere il potere*, Intra Moenia edizioni, Roma, 2002
- E. LIOTTA, *Le solitudini*, La piccola ed., Celleno (VT), 2003
- G. LUNGHINI, *L'età dello spreco*, Bollati Boringhieri, Torino, 1995
- G. MARCON, *Le ambiguità degli aiuti umanitari: indagine critica sul Terzo settore*, Feltrinelli, Milano
- C. M. Martini, *Sulla giustizia*, Mondatori, Milano, 1999
- E. J. HOBBSAWM, *Il Secolo Breve*, Rizzoli, Bergamo, 1997
- G. MARCON, *Come fare politica senza entrare in un partito*, Feltrinelli, Milano, 2005
- G. PANIZZA, *Responsabilità in gioco*, Comunità Ed., Roma, 2004
- L. PENNACCHI, *Reddito, Fisco, Welfare in Italia e in Europa*, da aprilepersinistra.it, 2004
- M. Pianta, *L'economia globale*, Ed. lavoro, Roma, 1989
- L. RAYMOND, *La città sostenibile - partecipazione, luogo, comunità*, A coop. Sezione Eleuthera, Milano, 1998
- I. RAMONET, *Il mondo che non vogliamo*, Mondatori, Milano, 2003
- J. RAWELS, *Una teoria sulla giustizia*, Feltrinelli, milano, 2004
- A. SEN, *La disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna, 1992
- A. SEN, *Globalizzazione e libertà*, Mondatori, Milano, 2003
- V. SHIVA, *Sopravvivere allo sviluppo*, ISEDI, Torino, 1999
- J. SCOTT e D. LEONHARDT, *Class in America: Shadowy Lines That Still Divide* - New York Times, 2005
- G. STARACE, *Vite incerte - giovani, droga, comunità*, l'ancora, Napoli, 2000
- M. WEBER, *Il lavoro intellettuale come professione*, Einaudi, Torino, 1999
- A. ZANOTELLI, *Korogocho - Alla scuola dei poveri*, Feltrinelli, Milano, 2003
- J. ZIEGLER, *Dalla parte dei deboli*, Marco Troppa Ed., Farigliano (CN), 2004