I DIRITTI
ALZANO
LA VOCE

SIAMO OTTIMISTI. VOGLIAMO PIÙ WELFARE!

La società civile si mobilita

PREFAZIONE

La campagna "I diritti alzano la voce" – che promuove la presente pubblicazione – nasce dall'iniziativa di un cartello molto ampio di soggetti del volontariato, del terzo settore, della cittadinanza attiva, caratterizzati da un forte e storico impegno civile e politico, laico e religioso, con l'intento di promuovere una mobilitazione politica e sociale, autonoma dai partiti ma che mira a dialogare con essi e, soprattutto, con le responsabilità di governo centrali e locali.

La lista degli aderenti, al momento in cui chiudiamo questa pubblicazione, è ampia e assai diversificata: Antigone, Arci, Arciragazzi, Associazione Città visibile, Associazione Familiari Alzheimer Pordenone Onlus, Associazione Welcome, Auser, Centro Iniziative e Ricerche Euromediterraneo (Cirem) - Napoli, Comitato Diritti Civili delle Prostitute, Comunità Saman, Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (Cnca), Emmaus Italia, Erit Italia, Eurocare Italia, Federazione Internazionale "Città Sociale" - Campania, Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap (Fish), Federazione Italiana Organismi per le Persone senza Dimora (fio.PSD), Federazione Scs/Cnos - Salesiani per il sociale, Forum Droghe, Ires Campania, Jesuit Social Network (Jsn) Italia, Lunaria, Movi, Solidarietà e Cooperazione - Cipsi.

La campagna ritiene indispensabile agire una *mobilitazione* in favore dei diritti di cittadinanza per poter assumere, nel XXI secolo, una *proposta generale* sulle politiche nazionali, europee e globali per l'*effettivo esercizio* dei diritti sociali, civili, politici ed economici, per la loro *indivisibilità* in uno sviluppo locale e globale socialmente, eticamente ed ecologicamente sostenibile.

Nella pubblicazione sono raccolti tre documenti.

Il primo è il *Manifesto per il welfare*, il testo da cui la campagna ha preso avvio e che è stato presentato alla stampa il 1° luglio 2009. Il *Manifesto* contiene i principi generali, politici e etici, in cui si riconoscono gli aderenti alla campagna.

Il "Documento base generale", invece, vuole fornire un'analisi della situazione presente rispetto al tema dei diritti e, soprattutto, definire una proposta politica generale forte, di sistema, articolata per aree di priorità, declinata a partire dalla legislazione europea, nazionale e regionale.

La "Piattaforma politica", infine, è il testo in cui sono indicate, in modo più snello, le proposte che, per la campagna, sono una priorità assoluta, sia riguardo al quadro generale del sistema di welfare, sia rispetto alle diverse aree di intervento.

Questo lavoro di elaborazione delle proposte, generali e specifiche, della campagna è avvenuto in un lungo ed elaborato percorso di confronto e di approfondimento fra i diversi soggetti aderenti all'iniziativa.

Il risultato finale non era scontato. La difficoltà più grande era dare un'anima omogenea alla proposta generale, proprio a partire dalla ricchezza delle differenze di analisi e di esperienze. A noi tutti sembra che i documenti qui raccolti costituiscano uno sforzo fortemente unitario e caratterizzato da una volontà precisa: *stare dalla*

parte degli ultimi e dei deboli in un mondo in cui prevale spesso la forza distruttiva dei potenti.

Un'altra grande necessità, avvertita fin dall'inizio nel confronto interno, consisteva nell'evitare il duplice rischio di dichiarare un elenco giustapposto di proposte senza un'analisi coerente di sistema, o di fare dichiarazioni generali di principi senza concretezza di azione. Anche da questo punto di vista ci sembra che l'ancoraggio dei principi generali irrinunciabili (*Diritti e Legalità - Welfare e Sviluppo*) alle strategie generali di approccio al welfare (*Cittadinanza e Lavoro - Trasparenza e Partecipazione*) e il collegamento di queste strategie alle proposte per piani nazionali di intervento e aree di priorità specifiche – segnalate soprattutto dalla esperienza diretta degli operatori di base – abbia consentito di superare i rischi della genericità e della frammentazione della proposta.

La campagna "I diritti alzano la voce" vuole animare una mobilitazione fondata sulla consapevolezza e sulla responsabilità, sul dialogo e sul confronto, anche franco e netto, dentro il sentiero pacifista e nonviolento della storia comune, civile e sociale, di tutti i soggetti coinvolti.

Nelle prossime settimane partirà una campagna di sensibilizzazione e di mobilitazione, con l'obiettivo dichiarato di *provocare* un ascolto e una riflessione politica da parte delle differenti responsabilità istituzionali – centrali e locali – e dei diversi candidati alle prossime elezioni regionali. Dunque, una *ricerca-azione*, una proposta sociale, un percorso di mobilitazioni a partire dai bisogni, per riflettere sui diritti, per garantirne l'effettivo esercizio.

Vogliamo assumere la sfida di una nuova consapevolezza etica della cittadinanza, provando a dialogare la politica sul confronto delle responsabilità e non sullo scontro dei poteri, facendo "alzare la voce ai diritti". Partendo dagli ultimi e dai fragili, restando vicino ai loro bisogni fondamentali, *facendo loro strada* senza *farci strada*.

All'elaborazione del documento hanno partecipato parecchi esponenti delle organizzazioni aderenti.

Salvatore Esposito, direttore del Dipartimento Welfare dell'Ires Campania è stato l'estensore materiale del "Documento base generale" e della "Piattaforma politica", assumendo i contributi di tutti in uno sforzo ideativo, non facile, di assemblaggio e di rielaborazione concettuale condivisa.

Infine, ci pare opportuno segnalare che tutto il gruppo di lavoro ha svolto una continua funzione di ascolto delle realtà territoriali e del vissuto degli operatori e dei cittadini fruitori dei servizi. Uno stile di lavoro che intendiamo coltivare come cifra della campagna.

Gennaio 2010

MANIFESTO PER IL WELFARE

Il benessere è un diritto, la disuguaglianza un'ingiustizia

«Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; e ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà.» (Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, art. 25)

«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.» (Costituzione della Repubblica Italiana, art. 2)

«(…) 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.» (Costituzione della Repubblica Italiana, art. 3)

Il sistema italiano di garanzia dei diritti fondamentali di cittadinanza si basa su questi principi: è in forza delle affermazioni della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e della nostra Costituzione che il Parlamento del nostro paese ha approvato leggi e fissato regole di tutela della dignità di ogni cittadina e cittadino con una particolare attenzione ai più deboli, ai più fragili, ai più poveri.

L'abbiamo chiamato "Stato sociale".

Oggi lo Stato sociale è messo in discussione, c'è il rischio fondato che una sempre maggiore quantità di bambine e bambini, giovani, donne e uomini, anziani siano privati dei servizi essenziali (difesa della salute, istruzione, casa, lavoro, pensione) e si vedano cadere inesorabilmente nel baratro dell'indigenza e della povertà e nell'abbandono da parte delle Istituzioni e della comunità di appartenenza.

La causa dell'allargarsi progressivo della quantità di persone povere è da ricercare non solo nella situazione di crisi globale che stiamo vivendo, ma anche nell'affermarsi negli ultimi decenni della teoria del liberismo economico, della globalizzazione selvaggia e incontrollata, delle speculazioni finanziarie, nella decisione consapevole della politica di abbandonare a se stessi i più deboli per curare soprattutto gli interessi dei già ricchi che, anche in periodo di crisi,

continuano ad arricchirsi sempre di più, a danno della stragrande maggioranza dei cittadini del nostro paese.

L'aumento delle disuguaglianze sociali ed economiche non è più tollerabile, anche perché è spesso causa di violenza tra le persone e prefigura il rischio di conflitti intergenerazionali, di genere, di censo.

Noi gridiamo a gran voce il nostro sdegno per questa ingiustizia e diciamo che non possiamo più accettare questa situazione.

Tanto meno possiamo subire inermi la decisione di rispondere con il carcere, la detenzione, la via penale a problemi la cui natura è sociale. Denunciamo la mancata applicazione del dettato costituzionale che prevede come finalità della detenzione il recupero e il reinserimento sociale di tutte le persone ristrette della libertà. Non è credibile uno Stato che rinuncia alla sicurezza sociale per proporsi come garante della sicurezza penale.

Crediamo sia giunto il momento per dire che lo Stato sociale, inteso come sistema complessivo di garanzia dei diritti, va non solo salvato ma anche rilanciato e che si deve tornare all'affermazione dei diritti di cittadinanza sanciti dalla nostra Costituzione.

Bisogna riprendere con forza a rimuovere tutte le barriere che impediscono ad ognuno di sentirsi cittadino.

Per questo riteniamo necessario procedere ad una riforma dei comportamenti della politica, alla quale chiediamo una forte assunzione di responsabilità nei confronti di quel "bene comune" che ha il volto soprattutto dei più poveri, di chi fa fatica, di coloro che non vedono futuro per loro, i loro familiari, i loro figli.

Chiediamo alle Istituzionali nazionali e regionali di abbandonare la polemica sterile sulle reciproche esclusive o concorrenti competenze per assumere con coerenza e responsabilità, di concerto con le organizzazioni della società civile che svolgono una funzione pubblica, l'opzione della sussidiarietà come criterio di comportamento condiviso e orientato al benessere delle nostre comunità.

Si possono fare delle cose concrete e noi non temiamo di indicarle precisando che su queste siamo disponibili a mettere in campo quanto a nostra disposizione in parole, proteste, mobilitazione sociale.

Ogni cittadino deve poter contare su una rete di protezione sociale certa e definita (livelli essenziali), a partire da una fonte sicura di risorse economiche (Reddito di cittadinanza) – che gli permetta di poter vivere dignitosamente – e dall'accesso universale ai servizi.

Chi perde il lavoro deve sapere che viviamo in un paese che è pronto ad attivare una serie di azioni di tutela che lo salvino dal rischio povertà: vengono normalmente chiamati ammortizzatori sociali e sono necessari soprattutto per chi già oggi lavora in situazione di precarietà occupazionale.

La salute è un diritto primario che non può essere negato a nessuno, sia che si trovi nelle condizioni di cittadinanza riconosciuta che nel limbo della irregolarità.

L'istruzione è un bene primario da cui rischiano l'esclusione soprattutto le fasce più emarginate e fragili, alle quali sempre più si propone una istruzione di secondo livello, si nega l'accesso agli studi universitari e specialistici, si impedisce di poter usufruire di livelli di eccellenza: anche la scuola si sta stratificando per censo di appartenenza.

La casa non può essere un lusso, ma rimane un diritto tutelato dalla legge: migliaia di famiglie italiane ne sono prive e non esiste alcuna politica orientata a dare un tetto a chi è senza.

Anche chi – partendo da altri paesi del mondo – decide di risiedere in Italia, deve poter usufruire delle condizioni utili a potersi inserire come cittadino portatore di diritti e di responsabilità.

Le politiche fiscali devono essere improntate alla progressività sulla base del reddito percepito dal singolo cittadino e dal nucleo di convivenza, allineando l'Italia ai sistemi di tassazione della maggior parte dei paesi europei. Va eliminata la piaga dell'evasione fiscale e conferita una quota certa del gettito ai bilanci degli Enti locali.

Le risorse economiche destinate ai cosiddetti servizi alla persona (meglio noti come servizi sociali: assistenza domiciliare, asili, strutture di accoglienza, personale che si occupa di chi sta male e vive nel disagio) diminuiscono costantemente e il loro reperimento è rimpallato tra Stato-Regioni-Comuni. Chiediamo che vi sia certezza di finanziamento per questi servizi che rappresentano la spina dorsale dello Stato sociale italiano, definendo quella che viene chiamata "quota capitaria" agganciata ai livelli essenziali di assistenza (Liveas), che già da anni sono previsti nel sistema sanitario del nostro paese.

In Italia gli operatori, i professionisti che lavorano nei servizi sociali pubblici sono in alcuni comuni, e in special modo al Sud, 0.5 ogni 10mila abitanti: chiediamo che si passi ad un rapporto di almeno due operatori ogni 10mila abitanti in tutto il paese. Devono anche essere garantiti i diritti di quanti lavorano nel terzo settore, superando l'attuale disuguaglianza tra lavoratori che svolgono le stesse mansioni, hanno le stesse competenze – nel pubblico e nel privato sociale – ma non hanno le stesse garanzie contrattuali. Le risorse umane sono uno dei pilastri dei servizi di cittadinanza a livello territoriale e nazionale e rappresentano un investimento nel benessere e la dignità delle cittadini e dei cittadini.

Pensiamo che non vi sia alternativa a lottare contro la disuguaglianza, la povertà e il progressivo impoverimento di fasce sempre più ampie di nostri cittadini e riteniamo che ogni sforzo vada fatto perché non si arrivi al puro e semplice smantellamento del sistema di difesa costruito in questi anni. Riteniamo che, in un approccio solidaristico e responsabile, spetti prima di tutto allo Stato intervenire per la riduzione di iniquità e ingiustizie, con una adeguata produzione normativa e la destinazione di risorse dedicate, mentre la progettazione e la realizzazione delle azioni necessarie diventa compito delle Istituzioni e dei corpi sociali intermedi, con pari dignità.

Denunciamo il rischio di ritornare ad uno Stato caritatevole e assistenziale che si limita a prendere atto che disuguaglianza e povertà sono tra noi come male ineliminabile e che chi vi cade dentro possa aspettarsi solo degli interventi assistenziali, una tantum, saltuari: è tempo di cambiare il nostro modello di società assumendo i criteri della solidarietà, della giustizia, della pari dignità di ognuna e ognuno.

Il benessere di ciascuno è la garanzia del futuro per l'intera collettività.

Non può esservi sviluppo, ripresa economica, crescita se migliaia di famiglie vivono strutturalmente sotto quella soglia minima che permette di sopravvivere dignitosamente. Questa situazione è anticostituzionale e contrasta con la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani.

Torniamo ad affermare l'esigenza di dare diritto ai diritti: lo chiediamo con forza alla politica e alle istituzioni del nostro paese.

Non si può invocare responsabilità se dilaga l'ingiustizia sociale e la discriminazione. Non vi può essere futuro per una democrazia che nega i diritti di cittadinanza.

Dalla crisi si esce solo aumentando le tutele, non togliendole.

Lo Stato o è sociale o non è.

DOCUMENTO BASE GENERALE

Indice Operativo

PRESENTAZIONE

1. I DIRITTI ESIGIBILI NEL XXI SECOLO

1.1 I diritti umani esigibili

1.2 L'indivisibilità dei diritti civili, politici, economici e sociali

1.3 Le politiche sociali come politiche attive di contrasto all'impresa mafiosa e criminale

2. LA CRISI STRUTTURALE DI UN PATTO DI CIVILTÀ

2.1 L'economia globale. Welfare e Sviluppo

2.2 Etica della responsabilità

2.3 Un patto per il futuro: lavoro, qualità della vita e sostenibilità ecologica dei territori

3. LA CITTADINANZA SOCIALE

3.1 Livelli essenziali di assistenza

3.2 Lavoro e Dignità della Persona

3.3 Regole di Trasparenza e Partecipazione

4. ANALISI E PROPOSTE PER AREE DI PRIORITÀ

5. CONCLUSIONI

APPENDICE 1: Piani Nazionali di Intervento

APPENDICE 2: Decalogo del Welfare del XXI secolo

PRESENTAZIONE

Il presente documento - promosso dalla campagna “I diritti alzano la voce” - è una riflessione generale sui diritti del XXI secolo, i bisogni delle persone e le proposte di emancipazione, protezione sociale e strategie di inclusione per una vita sostenibile e felice, individuale e collettiva, nel nostro Paese, in Europa e nel Mondo.

Il documento è finalizzato a proporre ed a facilitare un confronto scientifico e istituzionale sul Welfare assumendo, in un processo fortemente partecipato fra tante realtà associative e soggetti sociali di rilievo nazionale, un quadro generale di riflessioni e proposte coerenti con i *diritti esigibili*, adeguate alla condizione di *crisi economica strutturale* che viviamo, collegate a *riforme quadro* e *azioni tematiche specifiche* più indispensabili ed urgenti.

L’ indice generale del documento ha una sequenza coerente con la necessità di coniugare processi macro-economici e principi generali con specifiche politiche di riforma.

L’*anima generale* del documento è centrata su alcune riflessioni strategiche prioritarie:

PARTE I : I diritti esigibili nel XXI secolo

- L*’esigibilità* dei diritti nel XXI secolo
  il passaggio dalla *enunciazione costituzionale* all’*esercizio effettivo* dei diritti passa attraverso le leggi quadro, i processi di decentramento e sussidiarietà, la copertura finanziaria effettiva e strutturale, statale e regionale, delle misure di welfare. Troppi sistemi normativi, pur formalmente enunciati, rimangono sulla carta per mancata copertura finanziaria e/o inefficienza delle strutture/servizi territoriali competenti. Il documento, in linea con le direttive europee, denuncia questa criticità.
- La *indivisibilità* dei diritti politici, economici, sociali e civili
  il concetto di *indivisibilità* ha un significato assolutamente moderno, coerente con lo spirito della costituzione, con le conquiste democratiche del novecento, con le lezioni della storia. La stessa indivisibilità fra beni materiali ed immateriali è condizione irrinunciabile di un nuovo welfare delle relazioni.
- Le politiche sociali come *politiche attive di sicurezza di contrasto alla criminalità*
  le *politiche sociali attive* come *politiche di contrasto delle criminalità e* alle mafie sono una emergenza nazionale da mettere in primo piano in questo

momento storico del Paese. L'antimafia sociale, costruita dal basso a partire dal lavoro cooperativo nei beni confiscati, ha un peso ed un valore democratico assolutamente innovativo. Il documento sottolinea la necessità di contrastare il passaggio, anche in tema di sicurezza, dal *patto sociale* al *patto penale* e l'incarcerazione, di fatto, dell'esclusione sociale. La pena carceraria come risposta assoluta e generalizzata del sistema penale e penitenziario ha come effetto il sovraffollamento insostenibile delle *prigioni*, oltre ogni possibilità concreta di garantire diritti umani e dignità della persona. La promozione di *misure alternative*, *il corretto utilizzo della custodia cautelare*, la *difesa dei diritti della persona* nella fase processuale e nella fase di esecuzione della pena e l'introduzione del *crimine di tortura* nel nostro codice penale - sono le priorità fondamentali di una nuova ed equa giustizia penale.

PARTE II: La crisi strutturale di un patto di civiltà

- L'economia globale. *Welfare e Sviluppo*
  la *globalizzazione finanziaria* dell'economia ha destrutturato il *patto di civiltà* fra capitale e lavoro garantito dalla democrazia. La *bolla finanziaria* dello sviluppo ha distrutto le sicurezze sociali essenziali e rende sempre più esclusivi i *beni pubblici materiali ed immateriali*. Una riflessione sul *rapporto fra welfare e sviluppo* si apre, nel documento, a partire da questa criticità.
- Etica della responsabilità sociale
  Una nuova etica *sociale* pubblica per la sopravvivenza dell'umanità e la sostenibilità dello sviluppo deve essere la riflessione fondativa delle democrazie del nuovo secolo.
- Patto per il futuro: lavoro, qualità della vita e sostenibilità ecologica dei territori.
  Vi è la necessità storica e strutturale di un *nuovo patto per il futuro* fra le sovranità del mondo del lavoro e delle imprese. Il passaggio epocale fra la il patto sociale centrato sul conflitto nella fabbrica fordista e la moderna realtà della fragilità dei lavori diffusi sui territori pone il tema della identità di un nuovo luogo di emancipazione e di nuove relazioni di solidarietà centrate su *ambiente, welfare, democrazia, lavoro*: *l'Unità Territoriale Integrata* nel welfare delle relazioni. In questa nuova territorialità, locale e globale, si affronta la necessità del *lavoro sicuro*, la *qualità delle relazioni sociali* e la *sostenibilità ecologica dello sviluppo*.

PARTE III: La cittadinanza sociale

- Livelli essenziali di assistenza
  La rivendicazione nazionale e regionale dei *livelli essenziali di assistenza sanitari, sociali e socio-sanitari* è una riforma strutturale generale assolutamente coerente con la declinazione dei diritti esigibili costituzionali ed europei.
- Lavoro e dignità della persona
  Il posto fisso è lo stereotipo di una propaganda cinica e bara. Il punto di difesa della qualità della vita dei cittadini passa attraverso, invece, la *certezza del lavoro* attraverso anche la formazione permanente finalizzata ai necessari processi di riconversione industriale e/o riconversione/ diversificazione dei servizi, coerenti con la responsabilità sociale dell'impresa. È necessario garantire ai giovani pensioni dignitose senza spezzare la solidarietà intergenerazionale e le pari opportunità tra uomini e donne a cominciare dalla prima fase di accesso al lavoro. Con l'assetto economico della complessiva spesa previdenziale sotto controllo sono assolutamente indispensabili azioni per rendere il sistema pensionistico più equo e più sostenibile socialmente dedicando particolare attenzione a pensionati a reddito basso, donne e insieme del lavoro discontinuo.
- Regole di Trasparenza e Partecipazione
  Le procedure amministrative fondate sul decentramento e la sussidiarietà si fondano su *trasparenza* e *partecipazione*. Il sistema delle regole amministrativo-gestionali sono parte assolutamente essenziale dei processi di affidamento dei servizi. La loro carenza costituisce spesso ragione di poca efficienza ed efficacia dei servizi territoriali o di condizione di sfruttamento del lavoro sociale del volontariato e delle imprese non profit.

PARTE IV: Analisi e proposte per Aree di Priorità

La quarta parte del documento avanza *le proposte tematiche specifiche*. Le proposte tematiche sono raggruppate per *aree di priorità* (cfr. L.328/00) anche per poter avanzare riflessioni specifiche di merito su emergenze sociali gravissime e sui bisogni fondamentali delle persone, così come inquadrati nella vigente normativa.

Appendice 1: Piani Nazionali di Intervento

In questa prima appendice si sono raggruppate le proposte essenziali dei *Piani Nazionali di Intervento,* richiamati nelle diverse parti del documento generale, per permettere una valutazione di insieme delle riforme e delle strategie di sistema di cui ha urgente bisogno il welfare del nostro Paese. Uno schema quadro per comparare le emergenze e le misure nazionali, alcune già indicate da indirizzi europei, cui far fronte per una migliore qualità della vita delle persone.

Appendice 2: Decalogo del Welfare del XXI secolo

La esigenza di un *decalogo* risponde ad una visione d'insieme sintetica del documento, ad una sua rappresentazione anche formativa didattica.

Diritti e principi generali, *strategie politiche ed etiche* per affrontare la *crisi economica strutturale*, *riforme quadro* e *proposte tematiche specifiche* per aree di priorità tengono assieme una riflessione generale del documento con l'obiettivo di legare coerentemente *processi macro-economici ed etici*, *processi normativi quadro* e *processi organizzativo-gestionali territoriali*.

1. I DIRITTI ESIGIBILI NEL XXI SECOLO

1.1 Diritti Umani esigibili

I diritti umani sanciti dalla carte internazionali e dalla Costituzione italiana sono la *bussola etica moderna* di ogni riforma economica, civile e sociale del Paese.

La garanzia della *esigibilità dei diritti umani* è stata approvata dai governi e dai popoli europei e dalla maggior parte dei governi e dei popoli del mondo, come condizione essenziale del patto di convivenza civile fra le persone.

Il rispetto di questo patto fra *diversi* è la prova della effettiva democrazia di un popolo.

> «*Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; e ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà*.» (**Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, art. 25**)

> «*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*.» (**Costituzione della Repubblica Italiana, art. 2**)

> «(…) *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*.» (**Costituzione della Repubblica Italiana, art. 3**)

Le sorti dei popoli nel nuovo secolo dipendono da questa nuova Responsabilità Etica verso il futuro del Mondo.

La qualità della politica e la coerenza della responsabilità dei Governi, pur nelle molteplici, legittime differenze ideali, si misura dalle garanzie che si offrono per l'esercizio effettivo dei diritti umani, nel rispetto dei patti solennemente condivisi di fronte alla intera umanità, attraverso l'adeguato finanziamento delle normative quadro applicative dei diritti costituzionali ed universali.

Questa è la posta in gioco nel XXI secolo. Non si deve e non si può chiedere meno di questo.

È interesse generale che vi sia sufficiente *mobilità sociale* per dare speranza di un futuro migliore ai più deboli e fragili.

È un bene pubblico straordinario il capitale sociale umano delle nuove generazioni, il loro diritto all'acqua, all'istruzione, ad una aspettativa di vita degna e sicura.

Garantire opportunità di accesso ai *beni immateriali fondamentali* e alla *conoscenza globale* è la sfida della democrazia del nuovo secolo.

La stessa *sicurezza sociale* delle persone e delle comunità non si può garantire mantenendo sui territori disuguaglianze insostenibili e rendendo i territori tra loro disuguali per risorse ed investimenti.

Togliere la speranza di vita buona ai giovani e a tante comunità di popolo vuol dire creare le condizioni di una frustrazione sociale insostenibile. Nei *normali* schemi di esclusione dai diritti, per censo o per categorie privilegiate di professioni che si stanno sempre più stabilizzando nella nostra società, coverà un disagio difficilmente contenibile nelle sue stratificazioni consumistiche e ribellistiche.

La sicurezza sociale per l'ONU

*I problemi della **pubblica Sanità**, l'immigrazione e i rifugiati, il degrado ambientale e la più ampia disgregazione sociale e politica sono **le nuove sfide alla sicurezza** che nascono in un contesto di inattesa ineguaglianza globale. Nell'interesse di tutti noi, dobbiamo lavorare insieme per **costruire le strutture di una nuova società e di una nuova economia globali che rispettino le differenze, proteggano i deboli e controllino i forti**. In ogni caso, dobbiamo fare questo in modo che sia innovativo e che rifletta le nuove forze presenti nelle nostre società e che mantenga i **mercati liberi ma anche equi**.*

UNDP - United Nations Development Programme

Rapporto 1999 sullo sviluppo umano: la globalizzazione

Costruire una ragione di vita anche per chiedere diritti nelle legittime forme della democrazia moderna vuol dire anche poter cambiare la protesta e l'aggressività spesso autolesionistica di tante persone e comunità in un impegno civile autenticamente pacifista e riformatore. Ove questi patti vengono sconsideratamente disdetti, finiranno col sorgere, insieme all'anomia, nuovi costosi problemi, come quello dell'ordine e della legalità»[1].

Dunque la coesione sociale garantita dall'effettivo esercizio dei diritti 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»[2].Il sistema italiano di garanzia dei diritti fondamentali di cittadinanza si basa su questi principi. È in forza delle affermazioni della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e della nostra Costituzione che il Parlamento del nostro Paese ha approvato leggi e fissato regole di tutela per garantire *l'effettivo esercizio della dignità di ogni cittadina e cittadino* con una particolare attenzione ai più deboli, ai più fragili, ai più poveri.

Carta Sociale Europea (Strasburgo 3 maggio 1996)

Le parti riconoscono come obiettivo di una politica che perseguiranno con tutti i mezzi utili, a livello nazionale ed internazionale, la realizzazione di condizioni atte a garantire **l'esercizio effettivo dei seguenti diritti e principi**:

Art. 1: l'effettivo esercizio del diritto al lavoro (…)

Art. 11: l'effettivo esercizio del diritto alla protezione della salute, alla sicurezza, all'assistenza sociale e medica

Art. 21: l'effettivo esercizio del diritto dei lavoratori alla informazione, consultazione, partecipazione (condizioni,dignità, licenziamenti …)

Art. 30: l'effettivo esercizio del diritto alla prevenzione contro la povertà e l'emarginazione sociale

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

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

I diritti civili e sociali vengono garantiti attraverso la contribuzione progressiva della tassazione generale o di scopo in funzione delle capacità di reddito di ogni cittadino.
L'abbiamo chiamato "Stato sociale".

La salute umana

- La salute come **Partecipazione**: *Classificazione Internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute (World Health Organization, Geneva 2001)*
- La salute come **diritto umano universale** (*Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*)
- La salute come **bene pubblico** garantito dalla libertà e dalla giustizia sociale (Cfr. *definizioni della Costituzione Italiana*)

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.

I diritti sociali europei

- **Convenzione di salvaguardia dei diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali (Roma 4 nov. 1950)**
- **Carta Sociale Europea (Strasburgo 3 maggio 1996)**
- **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Nizza 7 dic. 2000)**
- **Carta di partecipazione dei giovani alla vita comunale e regionale (Strasburgo 17 nov. '90)**

Le carte fondamentali europee sui diritti assumono un punto di vista di interesse generale per promuovere un modello di Welfare che garantisca i complessi bisogni delle persone come diritti costituzionali orientando le buone pratiche ai principi di **Trasparenza** e **Partecipazione**, **Decentramento** e **Sussidiarietà**, nell'orizzonte di un rigoroso patto di solidarietà.

L'Europa sociale dei popoli deve costituire un punto di riferimento storico delle cittadinanze. Il vecchio continente, nonostante le tragedie delle guerre mondiali del secolo scorso, rappresenta un modello di tutele individuali e collettive avanzato.

È necessario ripartire da queste tradizioni costituzionali per promuovere, nel nuovo secolo globalizzato, una nuova «urbanistica sociale dei diritti al lavoro e nel lavoro, al reddito, alla formazione e alla sicurezza (…) una cittadinanza europea nel quadro di un rinnovato welfare (…) un nuovo, partecipato ed autogestito rapporto con il territorio, i suoi Enti di prossimità ed i suoi istituti di cittadinanza attiva».[3]

1.2 L'indivisibilità dei diritti civili, politici, economici e sociali

La lezione che ci viene dalla storia del novecento sull'esercizio dei diritti ci impone di considerare i diritti politici, sociali, civili ed economici sanciti dalla Costituzione (*Cfr. I titoli I, II, III e IV della prima parte della Costituzione italiana centrati appunto, sulla qualità ed esigibilità di questi rapporti: Rapporti civili - art.*

---

[3] Cfr. Giuseppe Bronzini, *Per una carta dei principi dell'altra Europa. Flexicurity: 12 ipotesi per il diritto del lavoro nel XXI secolo.*

13, 27 - Rapporti etico sociali - art. 31, 32, 34 ,38 - Rapporti economici - art. 35, 37, 45 - Rapporti politici - art. 48, 53) e dalle carte internazionali *(Cfr. anche l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1 dicembre 2009)* assolutamente *indivisibili*.

I modelli ideologici del novecento e la loro applicazione nei processi economici e sociali reali degli Stati-Nazione hanno dimostrato il fallimento storico ed economico dell'approccio che separa, sia nel tempo breve di una riforma generale che nella logica di un assetto istituzionale di sistema, i diritti civili da quelli sociali.

Questa separazione non è solamente iniqua, ma produce effetti di destabilizzazione profonda del sistema paese, inducendo una divaricazione crescente tra istituzioni politiche e società. Senza democrazia sociale, quella politica diventa formale e asfittica, perde progressivamente la legittimazione popolare, diventa preda di interessi particolari.

Diritti politici e sociali, economici e civili devono, invece, alimentarsi reciprocamente: il dovere della *capacità contributiva* stabilita *su criteri di progressività* è connesso al *diritto alla Assistenza Sociale*, la *tutela del lavoro* e la *funzione sociale dell'impresa* indissolubilmente legata alla *inviolabilità della libertà personale*.

Vantare la garanzia dei diritti sociali senza libertà produce un decadimento delle coscienze, la perdita di identità di popolo ed il fallimento dello stesso modello economico in una deriva culturale omologante e massificante senza valorizzazione della diversità e della creatività originale di ogni persona. Il fallimento politico dell'est Europa che garantisce, oggi, con le proprie madri di famiglia, a discapito della rete naturale di protezione sociale originaria, l'assistenza domiciliare essenziale nel nostro welfare liberista ne è la prova.

Così come la libertà economica come base unica delle sorti *magnifiche e progressive* dei popoli da realizzare sulla competitività naturale degli individui ha prodotto le sacche di emarginazione e povertà più grandi della storia dell'umanità, trascinando nel proprio delirio la destrutturazione etica e la insostenibilità del modello economico della globalizzazione finanziaria senza regole.

Il riconoscimento generale della necessità di regole pubbliche e di garanzie fondate sull'interesse comune, come limiti etici all'individualismo ed alla spartizione iniqua delle risorse materiali ed immateriali del mondo, è la prova della necessità di un welfare pubblico che coniughi con la libertà dell'uomo, indissolubilmente, la giustizia sociale.

L'anno 2010 come *Anno europeo di lotta alla povertà e alla esclusione sociale* non pone solo il tema del contrasto alla grave povertà materiale, ma anche

alle sue molteplici dimensioni immateriali, di istruzione e formazione, di genere e infantile.[4]

L'approccio integrato delle misure di contrasto alle povertà non può, più, infatti, scindere le povertà materiali da quelle immateriali.

1.3 Le politiche sociali come politiche attive di contrasto all'impresa mafiosa e criminale

La stessa legalità è inscindibile dalla rappresentazione dei bisogni fondamentali delle persone come diritti che le Comunità e lo Stato devono universalisticamente garantire.

La legalità, un *onesto stile di vita* sono fortemente connessi alla possibilità di garantire una responsabilità attiva e critica nella costruzione del proprio dignitoso destino sociale.

L'impresa mafiosa trasforma l'ingiustizia (povertà materiale e povertà immateriale) in una forma di dipendenza passiva dalla criminalità organizzata, dando mance e sicurezza economica alle fasce giovanili dell'esclusione sociale. Dietro l'inganno del *riscatto immediato* promuove l'assoggettamento ad una cupola di potere feroce e civica.

Le politiche sociali come politiche di giustizia devono rendere, invece, il bisogno come diritto esigibile ed emancipare le persone da ogni dipendenza culturale, politica ed economica dai centri di potere clientelari e illegali.

La criminalità organizzata cancella l'etica dell'interesse generale e del bene comune dai modelli economici, dalle relazioni sociali e dalle relazioni personali.

Il welfare delle relazioni e di comunità[5], invece, ri-dona emancipazione personale superando l'esclusione, conseguenza delle ineguaglianze, con la garanzia di una vita sostenibile.

La legalità – Luigi Ciotti

«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. È 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»

Cfr L. Ciotti, "Presentazione" in M. Del Gaudio, *La Costituzione come amica*, Centro Documentazione Campania, Napoli, 2005.

L'impresa mafiosa occupa il territorio e diffonde degrado, sotterra i rifiuti speciali e non si cura del benessere della collettività, divide e affama le famiglie.

[4] Cfr. Documento quadro strategico – Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale (2010).
[5] Cfr. Bellucci, Cini, *Per un Welfare delle relazioni*.

Le politiche sociali devono riprendere nelle proprie strategie operative la responsabilità dell'habitat, difendendo l'aria, l'acqua e la terra da ogni contaminazione strutturale ed insostenibile.

La difesa del territorio è un dovere del welfare di comunità del nuovo secolo.

L'impresa mafiosa collude con la dirigenza pubblica del Paese trasformando l'erogazione di servizi dovuti alle persone e alle imprese in dinamiche clientelari di potere e di assoggettamento della politica alla criminalità organizzata.

Le politiche pubbliche devono garantire invece la fruizione dei diritti e promuovere una vera dignità e libertà delle imprese e delle persone, investendo nella responsabilità etica e nei beni comuni liberati dall'oppressione criminale.

Il grande pilastro della strategia di repressione contro il crimine organizzato, lo straordinario lavoro dei magistrati e delle forze dell'ordine a rischio della loro vita, va sostenuto e difeso con maggiori garanzie di risorse, di uomini e di mezzi.

La strategia repressiva non va confusa con la risposta carceraria di controllo sociale.

È indispensabile contrastare il passaggio dal *patto sociale* di cittadinanza al *patto penale* repressivo e l'incarcerazione, di fatto, dell'esclusione sociale. La pena carceraria come risposta assoluta e generalizzata del sistema penale e penitenziario ha come effetto il sovraffollamento insostenibile delle prigioni, oltre ogni possibilità concreta di garantire diritti umani e dignità della persona.

Per uscire dall'emergenza strutturale che si è determinata è necessario agire a monte, su cambiamenti legislativi e prassi giudiziarie, per ridurre il numero complessivo dei detenuti, soprattutto di quelli in attesa di giudizio per reati minori e di natura prevalentemente sociale.

La promozione di misure alternative come vera strategia contro la recidiva (come dimostrano le statistiche), il corretto utilizzo della custodia cautelare, la difesa dei diritti della persona nella fase processuale – *diritto effettivo alla difesa pubblica* - e nella fase della esecuzione della pena, un reale contrasto alle condizioni di maltrattamento diffuse delle persone in stato di detenzione – anche con l'introduzione del crimine di tortura nel nostro codice penale - sono le priorità fondamentali di una nuova ed equa giustizia penale.

2. LA CRISI STRUTTURALE DI UN PATTO DI CIVILTÀ

2.1 L'economia globale. Welfare e Sviluppo

La crisi della finanziarizzazione globale del capitalismo ha prodotto un complessivo processo di impoverimento delle persone e delle comunità.

Lo viviamo tutti sulla nostra pelle.

Una sempre maggiore quantità di bambine e bambini, giovani, donne e uomini, anziani sono *privati dei servizi essenziali* (difesa della salute, istruzione, casa, lavoro, pensione) e cadono inesorabilmente nel baratro dell'indigenza e delle

povertà e nell'abbandono da parte delle Istituzioni e della comunità di appartenenza.

In particolare vi è una necessità ineludibile di mettere risorse negli ammortizzatori sociali, nel sostegno al reddito e all'occupazione per non rendere strutturali e socialmente insostenibili i processi di impoverimento della classe media sommati all'esclusione sociale delle sempre più estese fasce di povertà assoluta delle famiglie. I dati sulla disoccupazione e segnatamente su quella giovanile sono strutturalmente molto preoccupanti .

Un qualsiasi ragionamento sul sistema di welfare non può prescindere da questa dinamica socio-economica e dai conseguenti problemi di democrazia e di sostenibilità sociale.

In questo quadro globale ed attuale di problemi, di crisi e di valori di riferimento, come si affronta la *questione sociale*?

Se si pensa allo sviluppo come sistema consumistico ed economicistico fondato solo sui PIL (prodotto interno lordo) la qualità della vita dei cittadini e il welfare di comunità che la determina è solo una *variabile dipendente* a cui pensare quando c'è un residuo di risorse/ricchezza da spendere.

Politiche sociali deboli per i deboli e solo in condizioni di crescita.

Se si pensa, invece, ad uno sviluppo sostenibile per l'umanità fondato sull'ISU (*Indice di Sviluppo Umano*), come raccomandato da tutti i rapporti ONU e dall'OMS, allora il welfare è la condizione stessa di un equilibrato sviluppo economico, non una sua variabile dipendente.

Le politiche sociali diventano politiche forti ed universalistiche per garantire coesione sociale quale condizione primaria della crescita, anche e soprattutto in condizioni di crisi.

Su questa materia il libro bianco del ministro Sacconi[6] ed in generale le politiche sociali del governo elaborano una proposta declinata sulla mera dichiarata efficienza tecnica, in un quadro, da un lato di *privatizzazione dei sistemi di protezione sociale e salute pubblica* e, dall'altro, di *primaria compatibilità di politiche di bilancio* piuttosto che di esigenze dei diritti delle persone.

Tagli allo stato sociale, appunto perché non vi sono più margini di crescita e sviluppo. Nella impostazione generale del documento governativo vengono completamente ignorati i processi di immigrazione e mai una volta viene citata la prima legge quadro del Paese sui diritti sociali, L. 328/00, che pure ha prodotto una straordinaria infrastrutturazione di servizi ed interventi. Una infrastrutturazione da monitorare, per le positività come per le criticità, nelle diverse realtà regionali del Paese ma sicuramente da valorizzare e migliorare.

---

[6] Cfr. Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *La vita buona nella società attiva*, Libro bianco sul futuro del modello sociale.

Il fallimento strutturale del modello economico - S. Halimi,

Negli ultimi anni il liberismo senza regole *«Ha consegnato alla finanza fette sempre più consistenti e succose del bene comune, quali servizi pubblici privatizzati e trasformati in macchine da soldi al fine di "creare valore" per l'azionista (…) ha eroso i salari e la protezione sociale, costringendo migliaia di persone a indebitarsi per preservare il proprio potere d'acquisto, a "investire" in borsa o nelle assicurazioni per pagarsi l'istruzione, la casa, prepararsi una pensione (…) I tagli nel campo delle tutele sociali hanno prodotto e favorito la finanziarizzazione sfrenata (…) si è creato il rischio per incoraggiare misure cautelative (…) poi la bolla speculativa si è gonfiata con l'elio dell'ideologia del mercato (…) fino al crack e al tracollo di tutto il sistema* (…)*»*

Cfr. S. Halimi, "Le Monde Diplomatique", supplemento del quotidiano "il manifesto", n.11, novembre 2008, p.1.

Viene negata in sostanza la funzione equitativa e redistributiva della leva fiscale affermata dalla Carta Costituzionale per garantire LEA e LIVEAS, livelli essenziali di assistenza sanitaria e sociale.

I bisogni essenziali delle persone da diritto sociale a cui dare, secondo le direttive europee, una risposta universalistica effettiva si trasformano in un parametro tecnico - set tecnico di indicatori - da gestire con la privatizzazione efficientistica *tout court*, con buona pace del terzo settore e del no profit e dei diritti dei lavoratori del welfare.

I tagli agli Enti Locali, alla Scuola, ai diversi fondi sociali determinano una depauperazione delle politiche strutturali a vantaggio di elargizioni caritatevoli ed insufficienti (card sociale), oggetto di spot promozionali tanto ideologici quanto ingannevoli.

Le politiche caritatevoli assistenzialistiche sono dentro una logica di sicurezza sociale fondata solo sulla repressione.

La nuova sicurezza è la guerra dichiarata agli obiettivi fragili, ai senza dimora, ai rom e agli immigrati.

L'ideologia protezionistica e razzista inquadra le migrazioni come accaparramento fraudolento di *italiche risorse*, senza rispetto della loro straordinaria funzione sociale, del loro prezioso lavoro, di tante famiglie e di tante imprese senza pudore per la nostra stessa profonda storia di emigrazione.

Si assume, nello stesso tempo, l'ossequio verso la globalizzazione dei capitali finanziari e l'ostracismo verso quella del capitale sociale umano.

Si possono sfruttare le risorse e la forza lavoro in ogni parte del mondo spostando in tempo reale capitali finanziari ma le persone non devono passare i confini delle nazioni per avere una sostenibile aspettativa di vita da cittadini e da persone comunque massimamente impegnati nei lavori più umili e pesanti.

2.2 Etica della responsabilità

In questo difficile quadro di politiche sociali nazionali, in questo processo diffuso di depauperamento complessivo delle famiglie, in questo avanzare a macchia d'olio di cassa integrazione a 700 euro mensili e di disoccupazione, in questa perdita vera di sicurezza e di futuro nella fragilità di lavori precarissimi e nei nuovi pesanti attacchi al contratto collettivo nazionale di lavoro assistiamo anche alla deflagrazione di una unitaria risposta sociale di proposta.

La responsabilità verso il bene comune cerca regole certe e generali , accordi sindacali unitari, coesione su produttività d'impresa e qualità sostenibile della vita lavorativa, patti sociali universalistici e dignitosi.

Lo sguardo corto del potere autoritario, invece, divide e parcellizza il conflitto, spezza le comunità di popolo, contrappone interessi minimi, gioca al ribasso delle garanzie civili e sociali, mettendo occupati fragili contro disoccupati certi, poveri contro poverissimi, tutti attaccati alle miserie umane dei reality e delle lotterie.

È assente la politica. Soverchiata dalla *questione dell'etica della responsabilità*, resa afasica da una strutturale incapacità di rinnovamento, rannicchiata nelle pieghe di poteri clientelari trasversali e collusi con immorali logiche di potere, e con l'area grigia della pubblica amministrazione, pericolosa quanto quella delle camorre.

Nessuno può negare che le speranze ed il lavoro di tante donne e uomini di buona volontà sono state seriamente fiaccate da un deficit culturale grave *di governo* e *di opposizione*, di merito programmatico e di idealità.

C'è speranza ma bisogna partire da uno straordinario processo di consapevolezza critica e da una *nuova pedagogia sociale* fondata sulla coerenza dei comportamenti e sulla testimonianza.

Un'*etica della responsabilità sociale*, pubblica e non di stato, dunque, che sappia partire dell'*inchiesta e dalla ricerca sociale* non solo per *capire cognitivamente* ma per *conoscere empaticamente*, condividendola, la condizione umana del lavoro e dell'esistenza nel tempo del pensiero unico e sappia garantire *conoscenza ed esigibilità dei diritti di cittadinanza* nel nuovo secolo.

2.3 Un Patto per il futuro: lavoro, qualità della vita e sostenibilità ecologica dei territori

Il passaggio epocale fra il *patto sociale* centrato sul conflitto nella fabbrica fordista e la moderna realtà della fragilità dei *lavori* diffusi sui territori pone il tema della identità di un *nuovo luogo* di conflitto/emancipazione e di nuove relazioni di solidarietà centrate su ambiente, welfare, democrazia, lavoro: *l'Unità Territoriale Integrata* nel welfare delle relazioni. E su questa nuova territorialità, locale e globale, che si può affrontare la necessità del *lavoro sicuro*, la *qualità delle relazioni sociali* e la *sostenibilità ecologica dello sviluppo*.

Un *vero patto per il futuro* si fonda su un *vero patto per il lavoro* sia nella diversificazione delle attività sia nel sostenere la competitività internazionale.

Questo patto deve essere ispirato a due scelte strategiche:

- affrontare i problemi della competitività attraverso la valorizzazione del lavoro dipendente, abbandonando le politiche di compressione salariale e di precarizzazione; ciò richiede un impegno coerente per investimenti massicci, informazione e ricerca in particolare volti a promuovere l'apprendimento permanente lungo tutto l'arco della vita;
- riconsiderare la scansione rigida dei tempi di vita, introducendo nei tempi del lavoro e nei tempi della formazione, flessibilità che consentano una relazione di intreccio e non di sequenza tra attività formativa, attività di cura e riproduzione sociale, attività lavorativa in senso stretto; ciò anche per sostenere la prospettiva di una società multiattiva, nella quale, accanto alla centralità del lavoro retribuito, emergano diverse forme di attività a rilevanza sociale.

Lo stesso allungamento dell'aspettativa di vita che caratterizza la società sviluppata va affrontato non solo come problema, per i paventati effetti sulla spesa sanitaria e previdenziale, ma come grande opportunità per l'arricchimento del capitale sociale.

Già oggi, un terzo della popolazione italiana, costituito dagli over 65, dispone di un patrimonio di competenze ed energie, di un tempo di vita non più necessariamente vincolato al lavoro dipendente.

La promozione di progetti e pratiche di invecchiamento attivo può fornire a queste milioni di persone nuove opportunità di benessere personale, di vita di relazione, di contributo alla cura dei beni comuni.

È necessario garantire ai giovani pensioni dignitose senza spezzare la solidarietà intergenerazionale e le pari opportunità tra uomini e donne a cominciare dalla prima fase di accesso al lavoro. È necessario modificare i *coefficienti di trasformazione delle pensioni* per evitare penalizzazioni significative proprio per chi si troverebbe *a lavorare di più per prendere di meno*. La flessibilità dell'età pensionabile per uomini e donne può consentire un'aspettativa di vita costruita sui reali bisogni delle famiglie e sulle reali capacità e potenzialità soggettive. La definizione dei lavori usuranti non può essere più rinviata.

Un sistema previdenziale non può mai essere valutato solo sulla carta, riferito all'ideal-tipo di lavoratore e/o di pensionato. La realtà ci dice che in questi anni è aumentato il lavoro povero, la saltuarietà dei periodi lavorativi, il lavoro coperto solo parzialmente da contribuzione, per non parlare dell'aumento della evasione contributiva totale o parziale, la stessa previdenza complementare è partita in ritardo e non riesce ancora a intercettare esattamente i lavoratori che ne avrebbero più bisogno per conseguire una pensione decente.

Insomma il nostro sistema previdenziale, nei fatti, trasferisce sulle singole persone ogni rischio e ogni ostacolo incontrato durante la vita lavorativa; è indubbiamente lo specchio di quanto accade sul mercato del lavoro ma lascia sole le persone, nel mercato del lavoro prima e nel trattamento previdenziale poi, per questo diventa ogni giorno di più insostenibile socialmente.

Con l'assetto economico della complessiva spesa previdenziale sotto controllo sono assolutamente indispensabili azioni per rendere il sistema pensionistico più equo e più sostenibile socialmente dedicando particolare attenzione a pensionati a reddito basso, le donne e l'insieme del lavoro discontinuo.

La libertà di impresa e la dignità del lavoro

«L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». **Art. 41 della Costituzione**

Se l'impresa è una risorsa per lo sviluppo del Paese, lo sono, di più, le persone che vi hanno dedicato, e a volte perso, una vita e le loro migliori energie.

Un patto per il lavoro regge solo su un patto per la vita degna di tutti, dell'imprenditore come del lavoratore.

Nessuna libertà di impresa può ledere, dunque, la dignità umana del cittadino e del lavoratore.

Un *vero patto per il futuro* si fonda su un *vero patto per la qualità delle relazioni vitali.*

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.

Il welfare come volano dello sviluppo, dunque, non può essere costruito solo sulle strategie di affidamento/delega, a costi ridotti, degli interventi e dei servizi sociali al Terzo settore.

Ci sono beni, prevalentemente immateriali, essenziali per il benessere delle persone e per la coesione sociale che non possono essere forniti né dal mercato né dai servizi gestiti dalla mano pubblica.

Tali beni richiedono l'apporto di forme dell'agire sociale diverse da quelle impostate esclusivamente sullo scambio prestazione-retribuzione e non vincolate alla distribuzione di utili.

È questo lo spazio del terzo settore, caratterizzato dall'apporto di beni relazionali, da una vocazione di solidarietà fondata sulla concezione della cittadinanza come esercizio di responsabilità, sulla autorganizzazione dei cittadini per finalità di interesse generale.

Un *vero patto per il futuro* si fonda su un *vero patto per la sostenibilità ecologica del pianeta.*

La distribuzione delle risorse del pianeta, secondo le stime ONU, ed il progressivo allargamento della forbice nella fruizione di risorse tra pochissimi esseri umani e intere popolazioni del mondo, ormai rappresentano un modello di sviluppo *eticamente, politicamente e socialmente inaccettabile*.

Lo squilibrio dell'ecosistema, la insostenibilità del modello di consumo attuale ed il rapporto fra *consumi* e *rifiuti* deve essere affrontato con una nuova responsabilità di governo verso il futuro dell'umanità.

Le discariche di Nairobi, la baraccopoli di Korogocho, l'effetto serra, lo sfruttamento indiscriminato delle foreste, la produzione di beni inutili all'umanità sono più facce di una stessa medaglia: sei miliardi di esseri umani (mentre l'11 per cento del mondo consuma l'88 per cento delle risorse del pianeta) avranno bisogno di altri quattro pianeti come risorse e di altri quattro come discariche dove buttare i nostri rifiuti. C'è bisogno di una nuova riflessione storica sulla sostenibilità ecologica del modello di produzione e di consumo.[7]

Gli impegni di Copenaghen e la responsabilità dei grandi del mondo verso la sostenibilità del pianeta ci diranno quale futuro attende i nostri figli.

3. LA CITTADINANZA SOCIALE

3.1 Livelli essenziali di assistenza

Crediamo sia giunto il momento per dire che lo Stato sociale, inteso come sistema complessivo di garanzia dei diritti, va non solo salvato ma anche rilanciato e che si devono garantire i Livelli essenziali sociali, sanitari e socio-sanitari garantiti dalla nostra Costituzione su tutto il territorio nazionale.

Bisogna rimuovere tutte le barriere che impediscono ad ognuno di sentirsi cittadino.

Per questo riteniamo necessario procedere ad una riforma dei comportamenti della politica, alla quale chiediamo una forte assunzione di responsabilità nei confronti di quel "bene comune" che ha il volto soprattutto dei più poveri, di chi fa fatica, di coloro che non vedono futuro per loro, i loro familiari, i loro figli.

Chiediamo alle Istituzioni nazionali e regionali di abbandonare la polemica sterile sulle reciproche esclusive o concorrenti competenze per assumere con coerenza e responsabilità, di concerto con le organizzazioni della società civile che svolgono una funzione pubblica, l'opzione della sussidiarietà come criterio di comportamento condiviso e orientato al benessere delle nostre comunità.

[7] Cfr. A. Zanotelli:: «I poveri di Korogocho che vivono sulla discarica, mi hanno insegnato a riciclare tutto, a riusare tutto, a riparare tutto, a rivendere tutto, ma soprattutto a vivere con sobrietà».

La riforma del titolo V affida la potestà legislativa primaria per la materia dell'assistenza sociale alle Regioni ma mantiene in capo allo Stato la legislazione esclusiva nella **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**.

È altrettanto indispensabile, inoltre, garantire i livelli essenziali delle prestazioni educative e socio-sanitarie per le persone con disabilità alla luce di quanto stabilito dalla Convenzione ONU sui diritti universali delle persone con disabilità ratificata dall'Italia con legge n.18/09.

La criticità strutturale del Welfare del Paese richiede una riflessione di sistema con una partecipata ***Conferenza generale nazionale sul Welfare***.

La mancata formulazione e attuazione del **Piano Nazionale degli Interventi e Servizi Sociali** previsto dalla legge quadro (art.18 della L.328/00), ormai fermo al 2003 - e la mancata conseguente integrazione con il **Piano Sanitario Nazionale** (art.1 del d.l. 229/99) - sta determinando sempre più una condizione di sperequazione e di disparità dei cittadini fra le diverse Regioni e nella stessa regione fra territori comunali e distrettuali diversi.

Lo stesso allungamento dell'aspettativa di vita non va affrontato solo come problema economico per le sue ricadute sulla spesa previdenziale e sanitaria, ma come grande opportunità per la cura dei beni comuni e l'arricchimento del capitale sociale.

A questo fine, è necessario definire un quadro normativo di sostegno per la promozione dell'invecchiamento attivo ed il volontariato civile degli anziani.

Quale riforma strutturale delle politiche pubbliche sociali, sanitarie e socio-sanitarie?

Una riforma strutturale di politiche sociali pubbliche, nazionali e locali, coerente con la tradizione dello stato sociale europeo, con i principi universalistici e i diritti di cittadinanza sanciti dalla nostra Costituzione, 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 capitaria, per garantire i Livelli Essenziali di Assistenza Sociale. 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), a livello generale e locale;
2. la determinazione, per normativa quadro nazionale e relativi dispositivi regionali, degli standard di risorse umane dedicate ai servizi sociali territoriali;
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 (risorse legate ai bisogni) 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, degli adulti e degli anziani.

Le Aree di priorità su cui investire risorse e garantire diritti sono state definite dalle leggi quadro sanitarie e sociali. Le aree definiscono i livelli essenziali di servizi da garantire rispetto ai bisogni delle persone.

Livelli essenziali integrati di assistenza e prestazioni

Prestazioni Sanitarie 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"	**Prestazioni sociali e socio-sanitarie** 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	**Disabili (in particolare disabili gravi)** **Interventi per favorire la permanenza a domicilio**
Patologie Psichiatriche	**Disagio mentale**
Dipendenza da droghe alcool e farmaci	**Droga Interventi di tipo socio educativo per contrastare le dipendenze favorendo la prevenzione, il recupero e il reinserimento sociale**
Patologie per infenzioni da HIV	**Progetti socio formativi individuali**
Inabilità o disabilità da patologie cronico-degenerative	**Contrasto alla povertà, sostegno al reddito e servizi di accompagnamento Vita autonoma domiciliare**
Unità operative distrettuali servizi – STP	**Immigrati Migranti**
URP – Carta dei Servizi	**Informazione e consulenza per favorire la fruizione dei servizi e promuovere le iniziative di auto aiuto**

Sulla base dei dati dei trasferimenti economici statali (le finanziarie degli ultimi cinque anni), che dovrebbero garantire il primo livello di servizi essenziali, e degli investimenti economici sui sistemi locali di welfare - come applicazione delle varie normative regionali -, si può concludere di avere di fronte dinamiche di finanziamento così incerte e fluttuanti e così inadeguate da non poter nemmeno immaginare una prima mappa di programmazione stabilizzata e strutturale dei Servizi essenziali territoriali.

3.2 Lavoro e dignità della Persona

Chi perde il lavoro nel nostro Paese non può rimanere senza la copertura di una serie di azioni di tutela che lo salvino dal rischio povertà: vengono normalmente chiamati *ammortizzatori sociali* e sono necessari soprattutto per chi già oggi lavora in situazione di precarietà occupazionale.

La centralità del lavoro, dei CCNL e del superamento della precarietà del destino del cittadino lavoratore in Europa e nel mondo sono le prime questioni di una rinnovata inchiesta sociale da riaprire nelle nostre comunità.

Bisogna teorizzare e praticare la promozione, nel mondo del lavoro, di un nuovo legame sociale: precari/garantiti, esclusi/inclusi, contro l'esasperazione dell'individualismo e dei privilegi, contro la rottura centro/periferia, contro le fortezze nel mezzo del degrado e della povertà nei territori, nelle comunità, nei continenti e nelle aree del mondo a rischio di sopravvivenza.

Sulla questione del lavoro bisogna aprire qualcosa di più di una vertenza sul diritto dei lavoratori e dei cittadini europei ad una nuova sicurezza nel mercato del lavoro.

Vi è il tentativo di introdurre una competitività selvaggia nel lavoro operaio e intellettuale, a danno della solidarietà generale. La sicurezza di futuro del lavoratore deve essere compatibile anche con le conversioni produttive delle aziende.

Purtroppo le condizioni di vita dei lavoratori vengono aggravate, oggi, proprio dalla perdita di potere di acquisto e dalla mancanza di futuro sicuro. Le risorse per i diritti sono rese incompatibili con i principi di leggi finanziarie che eludono il tema della fiscalità progressiva e della *immorale ed incostituzionale massiccia evasione* fiscale.

Non si tratta di esigere il *posto fisso* ma di garantire un *lavoro sicuro* anche attraverso tutte le necessarie forme di formazione permanente dei lavoratori e di diversificazione delle attività per il bene comune di lavoratori ed impresa. Non si possono cedere sovranità a senso unico proprio nel rispetto dell'articolo 41 della Costituzione.

È indispensabile ripristinare una misura europea universalistica di contrasto alla povertà come strategia generale di inclusione e superare gli interventi spot e gli inutili palliativi mediatici come la *card sociale*, strumento insufficiente e limitato nel tempo, di contrasto alla povertà per categoria di cittadini. Il *documento strategico europeo* per l'anno europeo della lotta alla povertà e alla esclusione sociale (2010) esige un vero e proprio **Piano Nazionale di contrasto alla povertà** e non pannicelli caldi.

La contraddizione dell'*incipit* nella tabella sulle politiche di *workfare* del libro verde del Ministro Sacconi appare, di per sé, una *perla concettuale* assai significativa: *«Per incrementare drasticamente i tassi di occupazione regolare, (…) per creare maggiori e migliori posti di lavoro non serve piuttosto, e prima di tutto, una robusta semplificazione e de-regolazione delle regole di gestione dei rapporti di lavoro?».*

Bisognerebbe davvero mettersi nei panni di chi vive come lavoratore il mercato attuale del lavoro per capire di persona come la precarietà può distruggere rapidamente la speranza di futuro e la mancanza di regole certe può delegittimare la stessa cultura europea della dignità dei cittadini, rendendo tante belle parole espressioni vuote infrante sulla disperazione della povertà relativa ed assoluta delle famiglie, sulla drammatica mancanza di speranza e di futuro per i propri figli.

3.3 Regole di Trasparenza e Partecipazione

Bisogna sostenere apertamente e con forza il principio che ogni comunità, sul proprio territorio, debba essere dotata di servizi sociali essenziali (non minimi), disponibili per tutte le persone e le famiglie.

Non è un caso che la stessa Conferenza Permanente Stato-Regioni orienta in modo chiaro e conclusivo verso la certezza strutturale dei sistemi di co-finanziamento del welfare.

Per questo motivo occorre sostenere con forza il raggiungimento di uno standard minimo di quota capitaria per l'incremento annuale del FNPS da trasferire

alle Regioni, con indicatori di maggiorazione riferiti alle disabilità, agli anziani ed ai bambini e, in generale, in funzione delle peculiarità socio-economiche dei diversi territori.

Ciò determinerebbe, inoltre, maggiore prevenzione dei fenomeni di esclusione sociale nei territori ad alto rischio di emarginazione, una possibile diminuzione della spesa sulle misure di sicurezza (carcere e misure di polizia) promuovendo, invece, una diversa qualità della vita fondata sulla coesione sociale nelle aree a ritardo di sviluppo.

Insomma un Welfare che emancipa i nostri territori in Comunità solidali (dal *to cure* al *to care*), che non fanno sentire nessuno estraneo, che accolgono e non respingono, fondando i legami umani e sociali sull'etica dei diritti, sulla fraternità, sulla responsabilità.

La qualità della programmazione partecipata deve rendere il sistema delle regole amministrative trasparente e democratico.

È necessaria una profonda qualificazione del rapporto tra enti pubblici locali e privato sociale non profit, che pure va distinto dalle attività anticipatrici ed innovative del mondo del volontariato normato dalla legge 266/91, impegnato nella realizzazione dei servizi sociali. È necessaria la Istituzione di *Osservatori Locali sui Bandi* finalizzati a monitorare l'andamento degli affidamenti dei servizi alle realtà del Terzo Settore per garantire che i capitolati prevedano:

- piena espressione di progettualità per gare aperte al Terzo Settore;
- esclusione del ricorso a forme di mera intermediazione di manodopera;
- aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, valutando gli elementi qualitativi con peso percentuale significativo;
- considerazione, nella determinazione del prezzo base, del costo del lavoro di cui ai contratti nazionali sottoscritti dalle OOSS (il prezzo base di aggiudicazione non può essere inferiore al costo del lavoro come indicato nelle tabelle ministeriali);
- durata congrua degli affidamenti (pluriennale) per garantire una efficace programmazione dei servizi;
- controllo del mantenimento degli aspetti qualitativi nella fase di esecuzione del contratto;
- riconoscimento dei costi di formazione e supervisione per gli operatori sociali (diritto all'adeguamento delle competenze e alla prevenzione dei rischi professionali di chi lavora nel sociale).

Le imprese non profit sono strutturalmente strozzate fra il credito esigibile dalle amministrazioni pubbliche (a volte di anni di rette arretrate), gli obblighi fiscali e le anticipazioni bancarie diventate insostenibili. Si tratta di rendere le convenzioni omogenee sul piano nazionale per evitare diverse garanzie qualità dei servizi e di promuovere, invece di affossare, la funzione solidale e di responsabilità pubblica del terzo settore.

Si propone inoltre, la "messa in mora" degli enti locali che non pagano regolarmente o in grave ritardo gli organismi che hanno realizzato servizi sociali nei territori (prevedere scadenze di pagamento non superiori ai 90 giorni) creando situazioni di sofferenza economica nei lavoratori sociali e confusione operativa in servizi pubblici essenziali (assistenza domiciliare, centri diurni, case famiglia, ecc.).

Prevedere Atti di Indirizzo Regionali in tale materia (nel quadro normativo regionale di recepimento della 328/'00) e la possibilità di un azzeramento o di una riduzione dell'IRAP per le organizzazioni del Terzo Settore, nel quadro di un **Piano Nazionale di incentivi e defiscalizzazione per le imprese non profit.**

4. ANALISI E PROPOSTE PER AREE DI PRIORITÀ

Pari opportunità e presa in carico personalizzata

La Repubblica Italiana assicura alle persone e alle famiglie un *sistema integrato di interventi e servizi* per garantire la qualità della vita, le pari opportunità, la non discriminazione e i diritti di cittadinanza. Un sistema di *protezione sociale* e di *promozione di agio* che previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e/o familiare derivanti da inadeguatezza di reddito, da difficoltà sociali e condizioni di non autonomia (*articoli 2, 3 e 38 della Costituzione*).

È in coerenza con tali principi che è necessario produrre regole e realizzare attività volte a favorire l'integrazione tra i servizi territoriali nella ricerca di risposte articolate ai bisogni complessi di tutte le persone con l'obiettivo di garantire le pari opportunità per ognuno. [8]

La *garanzia delle* ***Pari Opportunità*** in tutte le Aree di Priorità d'intervento e la ***Strategia della presa in carico personalizzata*** attraverso specifici progetti socio-sanitari e formativi individualizzati sono le *dimensioni operative multidimensionali e trasversali* di un Sistema di Interventi e Servizi universalistico ed efficiente/efficace.

Responsabilità familiari ed età evolutiva - infanzia e adolescenza

Nella definizione dei principi generali e finalità della legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali (Legge 328/00) sanciti all'articolo 1, uno degli obiettivi generali e programmatici della normativa consiste nella promozione di interventi atti a garantire la riduzione del disagio familiare anche derivante da difficoltà sociali e condizioni di autonomia dei componenti del nucleo familiare.

La problematica delle responsabilità familiari riveste un ruolo centrale nell' impianto normativo sociale in quanto essa include le altre aree tematiche dei settori di intervento (minori, anziani, poveri, immigrati, disabili, tossicodipendenti, etc.) nei quali si articola il complesso disegno di integrazione dei servizi dei piani sociali e sanitari.

Le responsabilità familiari vanno sostenute con politiche integrate territoriali rivolte sia a intervenire nelle situazioni di condizioni patologiche e/o di disagio dei

[8]Cfr. *Responsabilità familiari e diritti dei minori*, da "Verso il piano sociale regionale, Linee Guida Regione Campania, 2007".

singoli membri che a sostenere la qualità della vita relazionale complessiva del nucleo familiare.

I programmi di prevenzione per i nuclei familiari a rischio di esclusione devono prendere in considerazione strategie di presa in carico complessive delle famiglie in particolare nei casi di emarginazione delle figure genitoriali, di disabilità dei figli, di condizioni di povertà e, soprattutto, di condizioni di multi-problematicità sempre più diffuse.

Unificare in una misura complessiva le politiche strutturali per la famiglia (sostegno economico e di servizi ai nuclei numerosi e multiproblematici) evitando i sostegni a termine e una tantum.

È noto da tempo che le disuguaglianze sociali ed economiche costituiscono gravi fattori di rischio per la salute, in particolare per la salute delle madri e dei bambini che sono certo i più vulnerabili: i nuclei familiari costituiti da neogenitori con bassa scolarità, o da madri single con bassa scolarità, o di recente immigrazione, diventano i fattori di rischio più importanti per una buona qualità della vita nell'infanzia e l'adolescenza (i dati sui tassi di ospedalizzazione e l'abbandono scolastico lo dimostrano) e per le opportunità di benessere psico-fisico dei bambini proprio nelle aree più svantaggiate del Paese, nei territori e nei quartieri a maggiore rischio di esclusione.

La rete dei servizi territoriali riesce solo in parte ad assicurare risposte concrete a tali bisogni, spesso inespressi, che richiedono una multi-disciplinarietà di interventi integrati tra le varie istituzioni del pubblico, del privato sociale e del volontariato.

L'offerta attiva di sostegno e valorizzazione del ruolo e delle funzioni genitoriali, deve rappresentare una scelta strategica coerente anche con la l. 285/97. I percorsi di sostegno genitoriale precoce e di prevenzione del disagio infantile ed adolescenziale devono essere percorsi elettivi nelle progettazioni strategiche regionali proprio come strategie di prevenzione precoce dei processi di esclusione delle bambine e dei bambini nei territori e nelle comunità a ritardo di sviluppo.

È indispensabile, dunque, stabilire una dotazione finanziaria adeguata a garantire quanto previsto nel nuovo Piano Nazionale per l'infanzia e assumere gli orientamenti del dettato della *Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo*, ratificata con legge 176 del 27 maggio 1991, nell'elaborazione delle politiche per l'Infanzia e l'Adolescenza e nella individuazione degli strumenti connessi: **Piano Nazionale per i Servizi socio-educativi per la prima infanzia** e **Piani Regionali per l'infanzia**.

La scuola pubblica

Promuovere la scuola pubblica o depotenziarla nelle sue finalità educative e formative, costituzionali ed universalistiche, è la prova inconfutabile della sensibilità autentica dei governi verso i diritti di cittadinanza immateriali come la *conoscenza*.

È questo il *banco di prova* per riconoscere le condizioni di una effettiva garanzia di una formazione universalistica dei bambini e dei giovani. Si assiste oggi ad una drastica riduzione di investimento di risorse nelle *pari opportunità educative* e nella valorizzazione delle diverse competenze e dei diversi talenti di ogni persona, senza distinzione di censo, religione, cultura e colore della pelle.

La scuola si sta trasformando drammaticamente, sempre più, in una presa in carico molto selettiva degli allievi per censo di appartenenza: quella privata per i ricchi con crescenti finanziamenti pubblici, e quella pubblica con classi super-affollate, in cui sono inseriti numerosi alunni con disabilità seguiti da un numero sempre minore di docenti per il sostegno, con aule piccole, strutture edilizie fatiscenti, prive di sussidi ed ausili a causa dei crescenti tagli finanziari.

L'istruzione è un bene primario da cui rischiano l'esclusione soprattutto le fasce più emarginate e fragili, alle quali sempre più si propone una istruzione di secondo livello, si nega l'accesso agli studi universitari e specialistici, si impedisce di poter usufruire di livelli di eccellenza: anche la scuola si sta stratificando per censo di appartenenza.

Oggi, come è nella percezione diretta di tutti, si è spenta la speranza dei genitori non abbienti di avere un figlio che, attraverso la scuola, si emancipa e riporta a casa una dignità possibile. I figli delle famiglie monoreddito di questo tempo non hanno più accesso all'università; il diploma, la laurea stessa sono senza valore e prospettiva.

Il *sogno di una mobilità sociale* fondata sulle pari opportunità è stato vanificato dal dis-investimento strutturale nella scuola e nelle università pubbliche.

La povertà immateriale delle famiglie è tragica ed escludente quanto e più di quella materiale.

Il capitale sociale umano di una comunità, i talenti ed i valori delle diverse culture, sensibilità e potenzialità che crescono sui banchi di scuola non possono essere più abbandonati.

Una **scuola materna obbligatoria**, la garanzia del **giusto numero degli insegnanti di sostegno per prendere in carico i più fragili** e una **università che qualifica e promuove conoscenza reale e competenze vere** oltre i centri di potere clientelari ormai strutturali al sistema, sono i punti fermi di una nuova strategia di investimento nella conoscenza e nella istruzione come *bene comune pubblico* del Paese.

È indispensabile la formazione obbligatoria, iniziale ed in servizio, per i docenti curricolari che hanno in classe alunni con disabilità, affinché siano messi in grado di prendersi in carico il progetto di inclusione scolastica degli alunni più fragili; in mancanza di ciò, si perpetuerà la delega ai soli docenti per il sostegno con totale snaturamento della cultura e della prassi dell'inclusione scolastica.

La conoscenza come bene pubblico non può non camminare sulle gambe dei docenti e degli operatori scolastici che ne costituiscono l'architrave fondamentale. Il riconoscimento della professionalità dei docenti e la loro funzione pubblica straordinaria vanno garantiti con **nuovi investimenti nel reclutamento e nella formazione continua**, non nel licenziamento definitivo di una precarietà decennale.

La scuola italiana pubblica è riuscita a dotarsi anche di programmi di eccellenza, e di esperienze pedagogiche straordinarie, soprattutto in quella elementare. È ora di *prendersi cura* delle *classi* di bambini, ragazzi e giovani come il più prezioso capitale sociale del Paese, senza abbandonarle ad investimenti residuali e renderle solo percorsi minimi di alfabetizzazione senza prospettiva dei migliori traguardi culturali e formativi europei; garantire questi traguardi, di fatto,

solo nei costosi percorsi di istruzione privati vuol dire assumere una strategia di governo del bene pubblico della conoscenza immorale ed incostituzionale.

Disabilità

L'inclusione sociale delle persone con disabilità ed il rispetto dei loro diritti possono essere garantiti attraverso la realizzazione di un sistema di servizi ed interventi capace di fornire risposte ai bisogni della persona in termini unitari, globali, integrati e flessibili; si tratta dunque di porre un'attenzione complessiva all'intero progetto di vita della persona, proponendo una visione unitaria dei suoi bisogni e abilità, per la sua piena partecipazione nei principali ambiti della vita sociale - famiglia, scuola, lavoro e società.

La Convenzione Onu sui Diritti delle persone con Disabilità è il primo trattato internazionale sui diritti umani approvato nel nuovo millennio, ed ha visto come mai prima d'ora il coinvolgimento della società civile nella fase di discussione, in pieno accordo con lo slogan internazionale del movimento per i diritti delle persone con disabilità "Nulla su di noi senza di Noi"[9].

In sintonia con in principi di questo importantissimo strumento, e con riferimento specifico alla realtà italiana, possono essere individuati alcuni percorsi per la promozione di adeguate risposte ai diversificati bisogni delle persone con disabilità

Sia il progetto di riabilitazione che quello educativo per l'integrazione scolastica, sia il progetto per l'integrazione lavorativa che il progetto assistenziale individuale, in presenza di bisogni complessi, ad esempio devono necessariamente svilupparsi prevedendo:

- l'intervento di diversi servizi o soggetti;
- l'attivazione di strumenti tecnici per la valutazione multidimensionale;
- la predisposizione del programma assistenziale individualizzato.

È necessario dunque**:**

- modificare in ogni normativa (L.118/71, L.104/92 ecc.) la definizione di disabilità accogliendo l'art. 1 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità[10];
- il superamento delle Commissioni caratterizzate dal criterio della straordinarietà rispetto al sistema sanitario, socio-sanitario, sociale ed

[9] Il testo, entrato in vigore ufficialmente il 3 maggio 2008 e ratificato dal nostro Paese il 24 febbraio del 2009, rappresenta un "cambio di paradigma" nell'approccio alla disabilità – come lo ha definito l'ex Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, – ed uno strumento fondamentale per la tutela dei diritti umani di 650 milioni di persone con disabilità in tutto il mondo. «Scopo della presente Convenzione è – come infatti si legge nell'art. 1 di questo Trattato – promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità».

[10] «Articolo 1 – Scopo 1. Scopo della presente Convenzione è promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità. 2. Per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri». (Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità).

inclusivo in generale, e la costruzione di unità operative del distretto socio-sanitario destinate alla presa in carico;
- la sistematizzazione del progetto di sperimentazione dell'Icf (classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute).

L'inclusione nella società attiva va garantito con la difesa dell'impianto normativo sul collocamento mirato (L. 68/99) e sulla vita autonoma (L. 162/98) con particolare attenzione alle competenze sanitarie sociali e lavorative dei servizi assunti come livelli essenziali e diritti esigibili.

È indispensabile:
- identificare un'unica Agenzia Nazionale con la responsabilità di coordinare le politiche su un piano tecnico e tecnologico, con il coinvolgimento attivo delle persone con disabilità e delle loro organizzazioni rappresentative, un motore di ricerca in grado di offrire formazione competente e consulenza tecnica;
- promuovere una campagna di informazione e sensibilizzazione nazionale diretta ai datori di lavoro, ai direttori delle risorse umane, ai consulenti del lavoro e ai rappresentanti delle RSU (Rappresentanze Sindacali Unitarie);
- adottare provvedimenti di sostegno alla cooperazione sociale, a soggetti non coperti dall'obbligo e ad ogni forma di auto-impresa attraverso strumenti di facilitazione di accesso al credito, di supporto alle capacità manageriali e di riserva sugli appalti pubblici certificabili.

Una nuova strategia di protezione sociale attraverso *la de-istituzionalizzazione* si realizza con il sostegno alla famiglia, la promozione di servizi domiciliari e della vita indipendente.

Si propone:
- la abrogazione dell'articolo 153 e 154 del testo unificato di pubblica sicurezza Decreto Regio 1931 in favore di un obbligo da parte dei Comuni a sostenere la vita indipendente delle persone con disabilità di ogni tipologia ed in particolare l'assistenza autogestita e la domiciliarità prevedendo la piena partecipazione delle famiglie, quale autentica interpretazione dell'art. 118 ultimo comma della Costituzione Italiana sulla sussidiarietà, ovvero cittadini che sono in grado di costruire meglio per sé stessi di quanto faccia lo stato (a tal proposito vi è una Proposta di Legge 1978/08 che può rappresentare una buona base di discussione);
- la realizzazione di un **Piano Nazionale per chiudere le esperienze segreganti di ogni forma e tipologia** nell'arco di due anni convertendo le risorse attualmente impegnate nel budget di salute, o progetto personalizzato anche per una residenzialità protetta incardinata in abitazioni civili e per gruppi non superiori alle 4 unità, nonché nel processo di transizione e nella predisposizione di servizi alternativi inclusivi radicati nella comunità;
- per quanto riguarda la garanzia della copertura finanziaria dei servizi per la vita indipendente e per la de-istituzionalizzazione è indispensabile

inserire voci specifiche dentro i decreti delegati sul Federalismo fiscale ed in particolare nei costi standard; si propone inoltre l'istituzione di un fondo in ogni regione relativo all'art. 19 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, e che tale fondo divenga quota capitarla dei bilanci delle Regioni e dei Comuni.

È necessaria una particolare attenzione per le *situazioni di multiproblematicità* evitando condizioni di *multidiscriminazione per donne e bambini*. Quindi:

- obbligare le strutture sanitarie e sociali dedicate alla salute delle donne, ed in particolare della procreazione nel pieno rispetto della volontà della donna, all'accessibilità e ad acquisire competenze rispetto ai bisogni specifici delle donne con disabilità anche attraverso un preciso piano di formazione Ecm degli operatori sanitari;
- evitare classi con numerosi alunni di cui molti con disabilità. Ciò discrimina gli alunni con disabilità perché, oltre ad essere emarginati, formano un gruppo a sé stante di soli disabili, in palese violazione delle "Linee-Guida Ministeriali sulla qualità dell'integrazione scolastica" del 4 agosto 2009;
- formazione obbligatoria iniziale ed in servizio dei docenti curricolari, affinché siano in grado di prendersi in carico il progetto di inclusione scolastica del proprio alunno con disabilità, senza delegarlo ai soli docenti per il sostegno, che invece debbono collaborare con loro nella predisposizione, gestione e valutazione del progetto di inclusione che rimane compito principale dei docenti curricolari.
- sottrarsi alla mancata programmazione interistituzionale dell'inclusione scolastica anche a causa della mancata attuazione dell'Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008. Essa discrimina, poiché gli alunni con disabilità non hanno tempestivamente tutti i servizi personali e materiali necessari per una corretta inclusione;
- fronteggiare il taglio indiscriminato delle ore di sostegno didattico. Ciò discrimina perché, a causa della delega ai soli docenti di sostegno, non vengono rispettate le effettive esigenze degli alunni con disabilità, in palese contrasto con quanto stabilito dall'art. 3 Costituzione e l'art 1 comma 605 lettera "b" della L. 296/06.

Non si può rinunciare, infine, alla adozione di strategie di inclusione che garantiscano *un pieno accesso e fruizione del territorio* e degli ambienti attraverso anche la adozione di nuove tecnologie:

- se per Universal-Design, di cui all'art. 2 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, si intende l'incontro tra i responsabili dell'accessibilità ed i suoi fruitori, è necessario trovare strumenti di partecipazione delle associazioni delle persone con disabilità e dei loro familiari alle fasi istituzionali, progettuali e realizzative così come a quelle di ricerca e didattica per i professionisti;
- per evitare che le riforme federaliste dello stato producano diversi standard di accessibilità, è indispensabile procedere ad armonizzare la

normativa partendo dal principio della non discriminazione e pertanto dal diritto soggettivo;

- è indispensabile realizzare un **Piano Nazionale affinché edifici pubblici e privati aperti al pubblico, infrastrutture urbane, mezzi di trasporto e delle aree naturali protette garantiscano la piena accessibilità** (da rendere operativi ogni due anni).

Bisogna, infine, affrontare con piena consapevolezza e dignità la complessità della vita delle *persone in condizione di stato vegetativo* come paradigma delle disabilità estreme.

È necessario partire dal diritto alla vita imprescindibilmente connesso alla dignità di quella vita: non esiste un diritto alla sopravvivenza ma quello alla migliore qualità di vita possibile. Si tratta conseguentemente di rivendicare azioni concrete quale: il diritto all'inclusione massima possibile (abilitazione, assistenza fondata sulla vita indipendente, etc); il diritto all'informazione che comprenda gli elementi di conoscenza necessari a imparare a convivere con quelle situazioni; il supporto alla famiglia; la garanzia di efficacia e appropriatezza dei trattamenti perché il sistema di cura è attualmente autoreferenziale; la garanzia di processi decisionali basati su evidenze oggettive e protocolli trasparenti.

Dipendenze patologiche

L'osservazione dei comportamenti di dipendenza patologica non può più trascurare il significato culturale delle ideologia dominante del cittadino–consumatore ed i messaggi devastanti per le persone in età evolutiva rispetto agli stili di vita individuali e di gruppo, in mancanza di riferimenti relazionali ed educativi autorevoli.

Per la costruzione di una azione preventiva, terapeutica e socio-riabilitativa congruente, è indispensabile l'incontro di più discipline, metodologie ed organizzazioni, legate a culture e prassi operative diverse, che si riconoscano in una rete di intervento in cui differenti soggetti pubblici e del privato sociale abbiano una effettiva pari dignità e possano concorrere in maniera integrata, a partire da collocazioni e responsabilità differenti, al raggiungimento degli obiettivi di salute in particolare della fascia di popolazione adolescenziale e giovanile.

È indispensabile assumere le proposte fondamentali condivise dal percorso ampio di collaborazione, tra enti e associazioni diverse, avviato per la II Conferenza di Trieste.

I temi cruciali della politica delle droghe si affrontano dando voce a tutti gli operatori coinvolti e a tutti coloro che sperimentano sulla loro pelle e nel loro lavoro quotidiano gli effetti degli attuali indirizzi punitivi, a cominciare dai consumatori.

In particolare riteniamo fondamentale mantenere l'attenzione su questi temi dimenticati:

- ***L'innovazione degli interventi***. Il fenomeno droghe muta con straordinaria rapidità rispetto al tipo di sostanze e agli stili di consumo e di vita; il tutto esige da parte del sistema integrato dei servizi uno sforzo di aggiornamento e sperimentazione, il quale implica necessariamente a sua volta una disponibilità certa ed adeguata di risorse, che in questi anni non è esistita. Pensiamo al Fondo nazionale antidroga regionalizzato (con la

legge 45 nella 328), al 25% del fondo nazionale che avrebbe dovuto garantire ricerca e innovazione dei servizi e delle metodologie a livello nazionale ormai scomparso da anni dal bilancio dello Stato, agli organici non coperti e al precariato dei Sert, alle rette insufficienti delle comunità terapeutiche e anche diverse per regione. È inscindibile il nesso fra questo tema e il ruolo delle Regioni, dei Comuni e delle Asl, con le connesse questioni della mancata vera e diffusa applicazione degli Atti di Intesa del 1999, che prevedevano l'innovazione e la regolarizzazione del sistema dei servizi pubblici e del terzo settore e dei piani d'azione nazionali e regionali.

- ***Controllo versus prevenzione***. Un dibattito ampio ed articolato sull'approccio preventivo ai consumi di sostanze sui loro rischi diretti ed indiretti e sul significato dell'esasperazione in atto dei "controlli" e delle loro modalità applicative, in particolare nelle scuole, in famiglia e nei luoghi di lavoro. Pensiamo alla delicata questione degli accertamenti sui lavoratori che svolgono particolari mansioni e alla loro collocazione rispetto ad una possibile positività. Il controllo come risposta prevalente, che rischia sempre più di essere identificata come concezione prioritaria della prevenzione, e la rinuncia ad investimenti sempre più strutturati di tipo educativo e di sanità pubblica.
- ***La riduzione del danno nel sistema dei servizi***. La necessità di affermare la collocazione dei servizi e degli interventi di riduzione del danno e dei rischi in un sistema stabile di intervento, in un'ottica di sanità pubblica, di possibile presa in carico e contatto precoce nelle situazioni in vari modi a rischio (la piazza, il loisir, i rave, ecc.), sulla base della provata efficacia non solo rispetto alla tossicodipendenza più classica, ma anche rispetto ai nuovi stili di abuso e consumo problematico.
- ***La valutazione della legge***. Un approfondimento sulle conseguenze concrete dei correnti approcci legislativi, e in particolare sull'approccio penale verso il consumo di sostanze, in termini di risultati attesi e verificabili, anche in rapporto con la grave questione carceraria di cui il tema droghe rappresenta un fattore decisivo. Terminato l'effetto indulto, che dall'approvazione delle modifiche del 2006 fino a qualche mese fa aveva attenuato l'impatto della normativa sul sistema penale e penitenziario, dovrebbe essere oggi compiutamente verificabile sia la recrudescenza sui consumatori di droghe sia l'inefficacia delle misure compassionevoli in esse previste, come l'allargamento del ricorso ai trattamenti alternativi.
- ***La scienza e la politica***. Storicamente il rapporto fra scienza e politica è sempre stato difficile, per la tentazione di quest'ultima a piegare le evidenze a fini ideologici. Da qui la tendenza a dare risalto, per fini strumentali, soprattutto ad alcuni indirizzi come attualmente quelli delle neuroscienze, e ad ignorarne altri. Ne è un esempio la campagna di prevenzione sulla "droga bruciacervello", in linea col più vetusto – e contestato anche sul piano dell'efficacia del messaggio – scare approach (approccio terroristico).

- ***La collocazione europea dell'Italia***. È necessario che l'Italia non si contrapponga alla politica dei 4 pilastri (prevenzione, terapia, riduzione dei danni, repressione) così come è stata faticosamente costruita passo dopo passo – da ormai più di 15 anni – dalla Unione europea, posizione che ha consentito ad un intero continente di definirsi su un piano internazionale con un profilo unitario e la cui validità è stata dimostrata, nella maggioranza dei Paesi europei, dallo svilupparsi in questi anni dei più vari servizi.

Sicurezza, carcere e cittadinanza

Il carcere sta diventando la risposta più immediata alla povertà crescente, alla mancanza di opportunità di crescita e di superamento delle condizioni di disagio per quanti ormai cercano di *sopravvivere alla e nella crisi sociale del nuovo secolo*, soprattutto per persone migranti, tossicodipendenti ed in condizioni di povertà.

Vi sono ormai condizioni carcerarie inaccettabili.

In Italia, l'aumento della popolazione detenuta tra il 1999 e oggi è stato di notevole rilievo, e la tendenza prosegue tuttora a ritmi serrati. Se alla fine di quell'anno le presenze in carcere sfioravano le 52.000 unità, e all'indomani del voto del provvedimento di indulto del luglio 2006 erano scese da 60.000 a 38.800 circa, i detenuti nelle carceri italiane nell'ottobre 2009 hanno superato la soglia delle 65.000 presenze, a fronte di una capienza regolamentare di 43.074 posti.

Dalla fine del 2006 all'inizio del 2009 la popolazione carceraria è passata da circa 38.000 a 61.000 persone: in poco più di 2 anni le persone ristrette sono cresciute di 23.000 unità; nei 10 anni precedenti l'incremento della popolazione carceraria è stato di 12.000 persone; questo, a fronte della stabilità del numero di persone ristrette che hanno commesso reati significativi, è la riprova che *si sta incarcerando la povertà e la esclusione sociale*.

Assai marcato anche l'incremento proporzionale dei detenuti in custodia cautelare, che al 30 settembre 2009 costituivano il 48,2% del totale, un valore tra i più alti in Europa.

Il sovraffollamento costituisce oggi uno dei problemi principali nei sistemi penitenziari europei in generale. Il Consiglio d'Europa, dal canto suo, ha elaborato negli anni una serie di Raccomandazioni capaci di avere tra i loro principali effetti indiretti un forte contenimento del problema. La stessa specifica raccomandazione (99) 22 sul sovraffollamento del Comitato dei Ministri degli Stati membri riguardante l'aumento della popolazione carceraria, non auspica rimedi ad hoc per uscire da una emergenza momentanea né, tanto meno, la costruzione di nuove carceri, ma piuttosto la riproposizione di principi generali sul *corretto utilizzo della custodia cautelare*, sulla *finalità della pena detentiva*, sul *rispetto della dignità delle persone detenute*.

Si tratta di principi la cui importanza è unanimemente condivisa da tutti i Paesi appartenenti al Consiglio d'Europa, come i rappresentanti delle varie Amministrazioni Penitenziarie presenti alla Conferenza di Edimburgo (Conferenza dei direttori delle Amministrazioni penitenziarie sul tema "Prigioni sovraffollate – cercando soluzioni") non hanno mancato di ribadire.

Nello specifico per lavorare a monte del sovraffollamento e rimanere coerenti con le raccomandazioni europee si propone di:

- Modificare il Dpr 309/90, che rappresenta oggi, specialmente dopo l'approvazione della legge 49/06 cosiddetta Fini-Giovanardi, la normativa con di gran lunga il maggior impatto sul sistema penale e penitenziario, tanto per le condotte che punisce, quanto per il fenomeno che disciplina, ovvero quello delle droghe. Cifre alla mano, dei circa 92.800 detenuti entrati in carcere nel 2008, 30.528 erano tossicodipendenti (mai così tanti, il 33%, percentuale superiore del 6% rispetto all'anno precedente).
- Modifiche al "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", ovvero al D. Lgs. 286/98. Se nel 1998 sono entrati nelle carceri italiane 58.403 detenuti italiani e 28.731 detenuti stranieri, nel 2008 si registrava l'ingresso di 49.801 detenuti italiani e di 43.099 detenuti stranieri.
- Modificare la legge 251/05 cosiddetta ex-Cirielli nella parte riguardante la recidiva. La Legge ex-Cirielli, diventata famosa come "legge salva-Previti", non ha soltanto ridotto i termini di prescrizione dei reati, ma ha dato nuova forma e contenuto alla figura del "recidivo" e inventato la disciplina del "recidivo reiterato". Il recidivo è divenuto il principale bersaglio del legislatore del 2005: per lui sono stati introdotti inasprimenti di pena, divieto di applicazione di circostanze attenuanti in alcuni casi, aumento dei termini per la richiesta di permessi premio, irrigidimento per la concessione delle misure alternative, divieto di sospensione pena. La normativa in oggetto ha aggravato la condizione di sovraffollamento in cui versano i nostri penitenziari.
- Abrogazione della aggravante di clandestinità, introdotta dalla legge 125/08 (conversione del D.L. 92/08) all'art. 61 comma 11-bis c.p., per cui un illecito è aggravato se il fatto viene commesso da un soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale. La norma, odiosa quanto quella sul reato contravvenzionale di immigrazione clandestina e parimenti problematica dal punto della sua costituzionalità, influisce pesantemente sul sistema penitenziario sotto due profili: da un lato, ovviamente, a causa dell'aumento di un terzo della pena previsto dalla aggravante stessa ma, dall'altro, anche a causa della espressa esclusione, in questi casi, della applicabilità della sospensione dell'ordine di esecuzione prevista dalla legge 165/98, cosiddetta Simeone-Saraceni, a seguito

della modifica dell'art. 656, comma 9, lettera a) c.p.p. apportata dalla stessa legge 125/08.

- Introduzione dell'istituto della messa alla prova per adulti imputati per reati per i quali è prevista la pena dell'arresto o della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, così come mutuata dal Dpr 448/88 recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni nonché dai sistemi di *common law*. La messa alla prova, che ha dato ottimi risultati nel processo minorile, può essere applicata con qualche modifica anche al processo penale per adulti, sollevando così il lavoro della magistratura dalle vicende meno meritevoli di attenzione e rispondendo alle finalità di reintegrazione sociale.
- Abrogazione dell'art. 341 c.p. che, introdotto con la legge 94/09, contempla nuovamente il reato di oltraggio a pubblico ufficiale già in passato depenalizzato, per il quale vengono frequentemente condannate persone straniere che hanno opposto qualche resistenza alla richiesta di esibizione dei documenti e che ai detenuti viene contestato spesso nei rapporti stilati dagli agenti di polizia penitenziaria con conseguenze negative sulla possibilità di accedere a misure alternative o di ottenere la liberazione anticipata.

I percorsi di inclusione delle persone nella fase di assistenza post-penitenziaria sono assolutamente insufficienti. Lo storno dei fondi di Cassa Ammende è molto grave perché tali fondi sono stati istituiti per l'assistenza post penitenziaria e l'assistenza alle vittime di reato; il Consiglio di Aiuto Sociale – organo deputato all'utilizzo di tali fondi – è stato esautorato da tale competenza che ora è stata affidata agli Enti Locali. Il risultato è che non ci sono servizi per chi esce dal carcere, né tantomeno una preparazione alla dimissione dall'istituto di pena.

È uno scandalo perché la Cassa Ammende ha risorse economiche che continuano a crescere e che non vengono spese per le finalità previste.

È necessario predisporre servizi adeguati che prevedono un accompagnamento al reinserimento che inizia dentro il carcere per continuare nel territorio in cui la persona vive proprio a partire dai fondi della cassa Ammende.

È necessario uno studio di un **Piano Nazionale di Risposte Alternative alla Detenzione** di persone che potrebbero fruire di piani personalizzati di accoglienza e di formazione alternativi che consentirebbero di:

- decongestionare sensibilmente le presenze negli istituti di pena
- risparmiare risorse per una presa in carico di tipo sociale-riabilitativo
- avere maggiori possibilità di emancipazione dai processi di esclusione e di devianza e, soprattutto, come ci dicono i dati delle pene alternative, oltre ogni propaganda su un singolo caso eclatante, diminuire il fenomeno della *recidiva*.

Proposte operative immediatamente attuabili potrebbero essere:

- Provvedimenti non normativi volti a incrementare l'utilizzo delle misure alternative esistenti: sinergia fra Amministrazione Penitenziaria ed enti territoriali, in sintonia con quanto previsto dalle "Linee Guida in materia di

inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria";

- applicazione della legge Fini-Giovanardi nella parte che prevede l'affidamento terapeutico in prova per i detenuti tossicodipendenti con residuo pena inferiore a sei anni;
- rilancio del lavoro all'esterno per i detenuti;
- effettivo utilizzo del consiglio di disciplina anche in funzione premiale, come previsto dall'ordinamento penitenziario (art.57 legge 26 luglio 1975 n. 354), ossia per suggerire alla magistratura di sorveglianza l'adozione di misure alternative per un detenuto.

La qualità degli spazi vitali dei nostri territori e delle nostre comunità non è neutra.

Le condizioni sociali di vita delle persone, a partire dalla loro infanzia e giovinezza, ci consentono anche di prevedere il *rischio sociale del carcere* presente nella popolazione di un quartiere, di una città, di un target di famiglie, di uno strato sociale escluso o incluso dai processi produttivi e lavorativi.

È importante rendere sistematiche studi e previsioni di questo genere per poter fare una rappresentazione scientifica e sociale del momento storico che si sta vivendo, per poter attivare strategie di prevenzione mirate su mondi e comunità, soprattutto adolescenziali e giovanili, a rischio di esclusione e di carcere.

Si propongono strategie regionali di analisi e monitoraggio sul *rischio sociale del carcere* e piani di interventi mirati all'inclusione formativo-lavorativa in collaborazione con le reti territoriali integrate dei piani sociali di zona – **Piani regionali sul *Rischio Sociale del carcere***.

Infine non si può non considerare, anche a partire da proposte specifiche, la necessità di una Riforma complessiva del codice penale,chedia priorità, al contrario di quanto accaduto nei tentativi succedutisi fino a oggi, a rivisitarne la parte speciale e ad un cambiamento di sistema dell'approccio normativo ai temi delle tossicodipendenze, dell'immigrazione e della recidiva.

Salute mentale e percorsi di inclusione

«La questione della salute mentale e della tutela dei diritti di cittadinanza delle persone con sofferenza mentale è questione centrale della nostra società». (Carta ONU dei diritti del "malato mentale", 1991, Conferenza Ministeriale Europea sulla Salute Mentale dell'OMS e dell'UE, Helsinki 2005. Libro verde dell'UE 2005, Patto europeo per la salute e il benessere, OMS e UE, Bruxelles 2008, ecc.).

La complessità dei bisogni delle persone con disagio mentale e l'aumento di questi disagi nell'area della popolazione giovanile, collegati con altre povertà immateriali, impone sempre di più un approccio di rete socio-sanitaria della presa in carico.

L'orientamento verso la promozione di strutture intermedie sociali, capaci di sostenere le famiglie e le persone, è sicuramente prioritario nelle nostre strategie di programmazione.

È innanzitutto necessaria una difesa delle conquiste della legge 180/78, condividendo le proposte del *coordinamento nazionale salute mentale e diritti*:

Il ricorso a Trattamenti Sanitari Obbligatori (TSO) prolungati a priori, per rispondere alle situazioni di urgenza/emergenza, oltre che dannoso e assurdo dal punto di vista terapeutico, contrasta con il dettato costituzionale. Si ritengono pertanto condivisibili i contenuti nel documento emanato dalla Conferenza delle Regioni che ha approvato all'unanimità il testo elaborato dal "Gruppo tecnico interregionale salute mentale" datato 10/12/2008.

Per rispondere ai bisogni di salute dei cittadini vanno difesi proprio lo spirito e le buone pratiche scaturite dalla legge 180:

- completare la costruzione del sistema di presa in cura precoce e continuativa a livello territoriale come previsto dalla vigente normativa,
- superare la cultura del pregiudizio e diffondere quella dell'inclusione sociale per offrire alle persone con sofferenza mentale la piena restituzione dei loro diritti di cittadinanza.

Occorre ridare slancio ed energia alle Regioni con investimenti adeguati alle necessità dei dipartimenti per la salute mentale di comunità e favorire la diffusione di un sistema informativo che garantisca metodologie di valutazione e meccanismi sanzionatori.

La strategia della presa in carico personalizzata come approccio trasversale elettivo per le fasce fragili di popolazione deve assolutamente escludere ogni forma di segregazione delle persone. È indispensabile, invece, la promozione del budget di salute per la de-istituzionalizzazione anche degli ex opg. La strategia del budget di salute per la de- istituzionalizzazione deve essere inserita in un **Piano nazionale di reinserimento delle persone istituzionalizzate**, come già abbiamo proposte per altre aree di priorità.

Il programma di presa in carico personalizzata deve prevedere una forte integrazione fra riabilitazione ed inserimento formativo/lavorativo con promozione dell'occupazione delle persone con problemi di salute mentale.

Il lavoro di equipe deve prestare particolare attenzione all'utilizzo del trattamento farmacologico esclusivamente in situazioni estreme e nell'interesse della persona. La terapia farmacologica non dovrebbe rimpiazzare altre forme di trattamento più appropriate né essere usata per sopperire alla mancanza di personale, di competenze o di risorse.

La garanzia della qualità della vita delle persone in situazione di disagio mentale deve essere sempre promossa attraverso una loro partecipazione, riservando a familiari e tutori di rappresentare coloro che non sono in grado di autorappresentarsi, in ogni fase del percorso dell'esistenza.

Migranti e Cittadinanza

Le politiche italiane in materia di immigrazione sono caratterizzate, fin dall'inizio degli anni novanta, da una tendenza al proibizionismo, cioè alla volontà di impedire, vietare, rendere sostanzialmente impossibile l'ingresso legale per ricerca di lavoro.

Poiché le persone arrivano in Italia per cercare lavoro, il divieto per legge di fare ciò legalmente, l'assenza cioè di un titolo di soggiorno per ricerca di lavoro, ha determinato in quasi venti anni una relazione diseguale, discriminante, tra stranieri e italiani.

Essa consiste nell'obbligo a vivere in Italia il primo periodo della propria presenza (un periodo che a volte è lungo ed è determinato dalla casualità, soprattutto dalla fortuna di stare in Italia al momento di una sanatoria o di un decreto flussi, che consentono di ottenere un permesso per motivi di lavoro) senza permesso di soggiorno, e quindi nel doversi nascondere per paura dell'espulsione, nel dover accettare qualsiasi forma di sfruttamento e ricatto, di non poter mai far valere le proprie ragioni, se non rischiando di essere mandati via dall'Italia (con l'aggravante di un divieto di reingresso della durata di 10 anni).

Senza contare che i tempi burocratici necessari al rilascio o al rinnovo del permesso di soggiorno sono ancora estremamente lunghi e non rispondenti a quanto previsto dalla normativa. Peggiore è la situazione di un neo maggiorenne che richieda il rilascio del permesso di soggiorno per la prima volta dal raggiungimento della maggiore età: in questo caso la situazione è aggravata dal fatto che la ricevuta della richiesta di rilascio non è considerata sufficiente per accedere ai percorsi di formazione e di lavoro.

In ciò consiste il nucleo centrale del "modello italiano", la via italiana all'integrazione: relazioni avvelenate da una ricattabilità e da una diseguaglianza che produce una sorta di "inferiorità sociale".

Le stesse normative dello stato italiano che ratificano gli accordi internazionali e recepiscono le direttive Comunitarie, di fatto sono in gran parte disattese: si pensi ai decreti legislativi 215/203 (sancisce la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica con specifico riferimento all'accesso alla occupazione, alle prestazioni sanitarie e sociali, a beni e servizi incluso l'alloggio) e d. lgs. 251 del 2007 («I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino in materia di assistenza sociale e sanitaria»).

A ciò si aggiunge la rappresentazione distorta dei migranti e la loro sistematica criminalizzazione che ha stabilito un confine netto, nell'immaginario collettivo, tra "noi" e "loro". Una appartenenza a presunte "comunità" inventate, immutabili, usate come clava per costruire un facile capro espiatorio e raccogliere consensi elettorali.

La combinazione di questi due elementi, leggi proibizioniste e diseguaglianza strutturale, ha determinato una sorta di consenso popolare sulla discriminazione di milioni di persone, rappresentando anche, implicitamente (a volte anche esplicitamente) un incitamento al razzismo.

Un razzismo che oramai quotidianamente miete vittime in tutti gli ambiti.

Per invertire la rotta vanno messe in campo alleanze ampie e plurali, creando un legame con il mondo della cultura e richiamando la politica, la stampa e le amministrazioni pubbliche alle loro responsabilità.

Le condizioni affinché ciò possa avvenire sono legate ad un difficile ma possibile screditamento della rappresentazione pubblica dell'immigrazione. Si tratta di decostruire le bugie pubbliche sull'immigrazione, dando voce ai migranti e alle vittime del razzismo, ricominciando a costruire legami sociali positivi e inclusivi.

Questa ipotesi di lavoro necessita oggi di avere un legame con alcune vertenze di medio e lungo periodo.

Milioni di persone di origine straniera che hanno scelto l'Italia per costruire il loro futuro e quello dei loro figli non devono essere lasciati soli di fronte alla discriminazione e al razzismo.

Occorre quindi riconoscere la necessità di:

- abrogare la legge 94/09;
- fermare i respingimenti in mare;
- consentire l'accesso al diritto d'asilo, allargando l'accoglienza e l'assistenza a tutti quelli che chiedono asilo e a coloro che ottengono un titolo di soggiorno in questo ambito;
- regolarizzare tutti i lavoratori e le lavoratrici straniere presenti nel nostro Paese;
- garantire ad ogni persona dignità e uguali diritti, a partire dal diritto di voto e all'accesso ai servizi e al sistema di welfare in condizioni di uguaglianza;
- riformare la legge sulla cittadinanza per ottenere l'introduzione della cittadinanza europea, a cui collegare una riforma della legge sulla cittadinanza nel nostro Paese, passando dallo "ius sanguinis" allo "ius soli"

In particolare le strategia di presa in carico delle Comunità Rom devono essere centrate sulla progressiva integrazione delle fasce giovanili nella scuola pubblica e sulla promozione di patti di cittadinanza attiva con il riconoscimento di reciproche responsabilità nella offerta di opportunità. Una mediazione culturale adeguata deve partire anche dal riconoscimento della lingua delle comunità Rom e dal rispetto della loro identità culturale d'origine.

La logica dell'abbattimento dei campi rom con le ruspe deve essere sostituita dalla *promozione di politiche abitative ordinarie e di* servizi essenziali per una dignitosa qualità della vita delle famiglie. Sono necessari piani regionali per la promozione di strategie di inclusione e di reciprocità responsabile con le comunità territoriali, per tutti gli insediamenti Rom senza servizi di prima necessità materiali ed immateriali .

Prostituzione e Tratta

Il contrasto alla tratta delle donne e dei bambini vittime della criminalità organizzata deve assumere una priorità nazionale. Lo sfruttamento della prostituzione ed il traffico degli esseri umani, la riduzione in schiavitù di bambini e giovani, il lavoro forzato delle donne sono ormai diffusi significativamente nell'ambito della condizione strutturalmente clandestina dell'immigrazione.

L'impegno a contrastare la logica di sfruttamento e dell'abuso deve coinvolgere tutti, pubbliche amministrazioni, forze organizzate, singoli cittadini, intrecciando una rete di protezione sociale che sia il più vicina possibile alle persone in difficoltà e a rischio negli aspetti concreti della quotidianità, al fine di promuovere e tutelare fondamentali ed inalienabili diritti umani. Le azioni specifiche devono essere inserite in piani regionali centrati soprattutto su:

- Servizi di accoglienza per le donne vittime della tratta, ospiti in strutture residenziali di accoglienza gestite dal pubblico e dal privato sociale, questi

ultimi con competenze certificate e che utilizzano quale metodologia programmi individualizzati di autonomia ed emancipazione personale. Le destinatarie degli interventi saranno le donne inserite nei programmi di protezione, così come definiti dall'art.18, e/o la cui presa in carico è assicurata dagli enti locali o dai soggetti del privato sociale iscritti all'apposito Registro Ministeriale;

- Servizi di unità di strada per intercettare su territori particolarmente a rischio i bisogni particolari di cittadini assoggettati alla criminalità, alla sfruttamento di imprenditori senza scrupoli anche nell'area grigia del lavoro stagionale e di quello parcellizzato delle filiere produttivi globali.

Persone senza dimora e diritti di cittadinanza

L'iniziale stereotipo romantico del clochard, che è sulla strada per libera scelta, secondo uno stile di vita all'insegna della libertà, dell'anticonformismo, della rinuncia ai modelli di vita prevalenti è sempre più superato rispetto al dato nuovo e fortemente variegato di presenze umane che attraversano, come fantasmi, le nostre strade e le nostre piazze; persone non solo esposte alla grave marginalità sociale ma anche, sempre più, a nuove forme di vessazioni razzistiche e criminali innescate sulla propaganda di un'intolleranza culturale diffusa verso il diverso, per religione, razza, cultura e stile di vita.

Le ricerche evidenziano che le persone senza dimora sono coloro che hanno perduto nel tempo i legami sociali significativi, che si trovano in precarie condizioni materiali di esistenza e che hanno perso l'uso prevalente dell'abitazione.

Rotture biografiche più o meno grandi hanno contraddistinto l'esistenza di queste persone: dalla morte di un figlio alla separazione coniugale, dalle dipendenze dal gioco a quelle dall'alcol e dalla droga, da problemi con la giustizia alla perdita del lavoro e a problemi di salute di varia natura.

Piccoli o grandi drammi che hanno contribuito, passo dopo passo a far intraprendere al soggetto una spirale senza fine, una "carriera" che comincia con l'annullamento dei legami familiari, poi con quelli amicali, fino ad arrivare a trovarsi in fila alla mensa per mangiare un pasto caldo o a improvvisare un giaciglio di fortuna dove trascorrere la notte.

Le persone senza dimora oltre che non avere una casa, né sovente nemmeno un tetto, spesso non hanno più un'identità (residenza) anagrafica proprio a causa del fatto di non possedere più una casa. L'essere privo di una residenza anagrafica anche solo formale impedisce l'esigibilità di alcuni diritti, tra cui il diritto alla cura e all'assistenza oltre che, di fatto, il diritto di voto. Senza un indirizzo di riferimento non c'è il rilascio della carta di identità; senza carta di identità non c'è libretto sanitario e accesso al Sistema Sanitario Nazionale, né all'Assistenza Sociale di territorio. I diversi Comuni d'Italia utilizzano un ampio margine di discrezionalità nella pratica dell'iscrizione anagrafica nominale[11]. Le Amministrazioni Locali, spesso, non intendono farsi carico della problematica, sia per gli oneri economici conseguenti, sia per timori di divenire polo d'attrazione per i

[11] Legge 1228 24 dicembre 1954 (art. 1-2-3 - D.P.R. 223/89; G.U. N.132 DEL 08/06/1989) - Leggi e regolamenti specifici relativi alla concessione della residenza alle persone senza dimora.

senza dimora e, non applicando gli strumenti legislativi a disposizione, di fatto mettono in atto politiche discriminatorie. Inoltre, le recenti Disposizioni in materia di Sicurezza Pubblica (L. 94 15/07/09) contengono due norme, di modifica alla L. 1228/54, che rischiano di rendere ancora più difficile la vita e i percorsi di reinserimento sociale delle persone senza dimora. In particolare queste norme vanno a indebolire l'istituto della residenza anagrafica e istituiscono presso il Ministero degli Interni un Registro Nazionale delle persone senza dimora che si teme possa rivelarsi uno strumento per schedare, più che per aiutare chi sta ai margini.

A partire dalla consapevolezza della presenza "in strada" di vissuti e "mondi" differenti e, nell'intento di costruire nuove modalità e strategie di risposta alle molteplici situazioni che le persone senza dimora presentano, due sono le logiche che, a nostro parere, necessitano di essere estirpate dal terreno degli interventi sociali: la logica dell'emergenza e la logica dell'assistenzialismo.

La prima sembra impregnare sia il campo delle politiche sia degli interventi, anche quando se ne decreta il fallimento, facendo continuamente capolino[12]. Si rende necessario che almeno le grandi città si dotino di un serio Piano integrato di Pronto Intervento Sociale.

La seconda ha senz'altro origine da un approccio fondato sulla carità da una parte, e sull'idea della "perfettibilità" del soggetto a cui l'intervento è rivolto, per cui si tende a "passivizzarlo" e a "rieducarlo". È necessario passare da un approccio che tende a colmare vuoti e mancanze, ad uno che supporti la persona nella creazione di proprie e percorribili possibilità di vita.

In particolare pensiamo sia necessario:

- riconoscere la multidimensionalità del fenomeno dei senza dimora;
- monitorare il fenomeno e le sue repentine sfumature;
- garantire l'accesso ai servizi attraverso il riconoscimento della residenza anagrafica;
- investire maggiormente su i servizi di bassa soglia (posti letto, pasti, docce, lavanderie, cambi di guardaroba) e approcci di bassa soglia (lavorare con le persone partendo dalle loro specificità e dalle loro risorse)
- promuovere politiche di inserimento lavorativo differenziate in base ai diversi bisogni e capacità complessive;
- promuovere attività di advocacy e di riconoscimento dei diritti, lavoro di comunità (sensibilizzazione e mobilitazione del territorio in cui le persone sono presenti, trasformando la presenza in appartenenza..)

Il fenomeno dei senza dimora, fortemente connesso ai processi che investono il corpo sociale nel suo insieme e in particolare alla precarizzazione del lavoro, alla generalizzazione del rischio e alla debolezza del legame sociale, è forse il più estremo esempio di "povertà" e di "esclusione sociale" nella società attuale, sia come "sintomo" sia come "causa".

[12] Basti pensare a quella idea di "emergenza freddo" che se poteva rappresentare una conquista dieci anni fa è ormai diventata - per la sua non più corrispondenza col reale - quasi controproducente, ma di fatto inamovibile presso molte amministrazioni.

Cooperazione Internazionale

Si ritiene essenziale una ridefinizione della cooperazione internazionale. In una fase storica in cui non ci sono risorse e vi è una legge di riferimento del 1987, ormai superata, si pone il problema di inquadrare normativamente i nuovi obiettivi di cooperazione nella dinamica dei nuovi equilibri internazionali della globalizzazione finanziaria.

La cooperazione va intesa come difesa dei diritti, dei beni comuni, dei miliardi di persone che vivono in miseria nel mondo globalizzato.

Dobbiamo andare verso una nuova cooperazione, un nuovo ruolo della società civile del nord e del sud del mondo, verso l'attenzione alle persone e ai diritti di tutti, valorizzando i partner e le associazioni in Africa, Asia, America latina ed Europa dell'Est.

Insomma una legge di riforma della Cooperazione internazionale che interpreti in modo coerente la necessità di arrestare la corsa alla distribuzione delle risorse nel pianeta, di una difesa dei beni comuni fondamentali, materiali ed immateriali, della umanità dalla appropriazione privatistica e speculativa globalizzata.

5. CONCLUSIONI

La questione dei diritti sociali e socio-sanitari e la questione della sostenibilità dello sviluppo, la questione del lavoro e la questione del finanziamento etico delle imprese sociali non sono più separabili.

Dobbiamo promuovere comunità di persone che non siano *indifferenti*, che non costruiscano *rancore*, che sappiano accogliere la *diversità*, che sappiano *curare* le ferite gravi inferte all'umanità nel *secolo breve* appena trascorso, per promuovere un mondo più sostenibile in quello *cieco e veloce dei consumi* che stiamo oggi vivendo.

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 un futuro sostenibile.

Il lavoro, la dignità del lavoro, è la vera forza creativa e di realizzazione di ogni persona nei confini dei suoi spazi vitali, relazionali, sociali, urbanistici, locali e globali.

Sul lavoro e sui lavoratori sono nate e resisteranno le democrazie.

E nelle democrazie il welfare.

PIANI NAZIONALI DI INTERVENTO

1. Inchiesta generale sulla applicazione della L. 328/00 e definizione della quota capitaria del sociale con indicatori ponderati nazionali e regionali per la definizione dei LIVEAS (art. 117/119 della Costituzione) - **Conferenza Nazionale sul Welfare**.

2. **Piano Nazionale degli Interventi e Servizi Sociali** (art.18 della L. 328/00) analogo al Piano Sanitario Nazionale (art.1 del d.l. 229/99).

3. **Piano Nazionale di Contrasto alla Povertà** e di **Pronto Intervento Sociale** per le aree metropolitane.

4. **Piano Nazionale per i Servizi socio-educativi per la prima infanzia** e Piani Regionali per l'infanzia.

5. **Piano Nazionale per la obbligatorietà della scuola materna** nell'ambito con una riforma quadro per la scuola pubblica per l'effettivo esercizio del diritto allo studio.

6. **Piano Nazionale per la non Autosufficienza per il superamento di tutte le forme segreganti di trattamento e per la de-istituzionalizzazione**, trasversale a tutte le aree di priorità, per il pieno rispetto della dignità umana, finalizzato alla attuazione dei Progetti socio-sanitari individualizzati integrati e territorialmente qualificati.

7. **Piano Nazionale per la piena accessibilità** degli edifici pubblici e privati, infrastrutture urbane, mezzi di trasporto e delle aree naturali protette aperti al pubblico.

8. **Piano Nazionale di Sostegno alle donne e ai bambini migranti** e Piani regionali per la promozione dell'inclusione delle persone rom, in rapporti di reciprocità responsabile con le comunità territoriali.

9. **Piano Nazionale di Risposte Alternative alla Detenzione** di persone che potrebbero fruire di piani personalizzati di riabilitazione e reinserimento e di Piani regionali sul *rischio sociale del carcere*.

10. **Piano Nazionale di incentivi e defiscalizzazione per le imprese non profit**.

DECALOGO DEL WELFARE DEL XXI SECOLO

1. I diritti umani fondamentali sono effettivamente esigibili.
2. I diritti civili, politici, economici e sociali sono indivisibili.
3. Le politiche sociali, come politiche di giustizia, contrastano l'impresa criminale e le mafie.
4. L'economia globale del XXI secolo è governata da regole pubbliche che garantiscano coesione sociale e sviluppo sostenibile, la libertà e la giustizia.
5. I beni comuni pubblici materiali ed immateriali sono garantiti a ogni persona e ad ogni comunità di popolo.
6. L'etica della responsabilità verso il futuro del mondo orienta la mission dei Servizi pubblici, del Volontariato e del Terzo Settore.
7. I livelli essenziali di assistenza sanitaria e sociale sono garantiti su tutti i territori nazionali.
8. Il lavoro è la garanzia della dignità di ogni persona e le necessarie riconversioni e diversificazioni dei processi industriali, commerciali e dei servizi garantiscono la formazione permanente dei lavoratori e la sicurezza del salario.
9. Le regole di trasparenza e partecipazione nei processi di decentramento democratico e di sussidiarietà orizzontale e verticale garantiscono la qualità, la efficienza e la efficacia dei fondamentali ed essenziali servizi a responsabilità pubblica.
10. A ogni persona e a ogni famiglia devono essere assicurate le necessarie protezioni sociali e tutte le possibili forme di agio per una buona e sostenibile vita individuale e relazionale.

PIATTAFORMA POLITICA

La campagna “I diritti alzano la voce” avanza una serie di proposte di emancipazione, protezione sociale e strategie di inclusione per una vita sostenibile e felice, individuale e collettiva, nel nostro Paese, in Europa e nel Mondo.

Diritti e Legalità

I ***diritti umani***, sociali, civili, politici ed economici delle persone e delle comunità sono ***indivisibili*** e devono essere ***effettivamente esigibili***. Il ***dovere della capacità contributiva*** stabilita su criteri di progressività è connesso al diritto alla assistenza sociale, sanitaria ed educativa.[1] La tutela del lavoro e la funzione sociale dell’impresa sono indissolubilmente legate alla inviolabilità della libertà personale e della dignità del lavoro.

Le politiche sociali, sanitarie educative e formative non solo promuovono emancipazione ed agio per le persone, le famiglie e le comunità sociali[2] ma hanno anche un grande valore territoriale di **contrasto attivo alla criminalità organizzata**, alle camorre e alle mafie.

Il sistema giudiziario non deve incarcerare l’esclusione sociale e il patto sociale di cittadinanza del Paese, sancito dalla costituzione e dalle Carte sociali europee, deve garantire una **giustizia penale equa** per eliminare ogni forma di abuso o maltrattamento durante ogni fase della limitazione della libertà personale di ogni individuo.

Welfare e Sviluppo

La globalizzazione finanziaria dell’economia ha destrutturato il patto di civiltà fra capitale e lavoro garantito dalla democrazia. La *bolla finanziaria dello sviluppo* ha distrutto le sicurezze sociali essenziali e rende sempre più esclusivi i beni pubblici materiali ed immateriali.

Una **nuova etica sociale pubblica** per la sopravvivenza dell’umanità e la sostenibilità dello sviluppo deve essere la riflessione fondativa delle democrazie del nuovo secolo. Vi è la necessità storica e strutturale di un nuovo **patto per il futuro** fra le sovranità costituzionali del mondo del lavoro e delle imprese per promuovere nuove relazioni di solidarietà interculturali centrate su *ambiente*, *lavoro*, *welfare*, *democrazia*.

1 Cfr. «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.» (Costituzione della Repubblica italiana, art. 2).

2 Cfr. «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.» (Costituzione della Repubblica italiana, art. 3).

Cittadinanza e Lavoro

La rivendicazione nazionale e regionale dei ***livelli essenziali di assistenza*** *sanitari, sociali, socio-sanitari e socio-educativi* è una riforma strutturale generale assolutamente coerente con la declinazione dei diritti esigibili costituzionali ed europei. La garanzia delle prestazioni educative e socio-sanitarie per le persone con disabilità non può più essere un diritto solo enunciato[3] La definizione di risorse finanziarie adeguate, da calcolare per ***quota capitaria***, per garantire i Livelli Essenziali di Assistenza Sociale, Socio-sanitaria ed Educativa è un impegno di programmazione economico-sociale indispensabile per il Paese. La copertura finanziaria di questo welfare strutturale è certamente possibile sia riformulando le priorità dei capitoli della legge finanziaria, sia attingendo dalla tassazione generale informata ai criteri di progressività (*Costituzione art. 53*), a livello generale e locale.
Il punto di difesa della qualità della vita dei cittadini passa attraverso ***la certezza del lavoro e la garanzia del salario***, a partire dalla formazione permanente finalizzata ai necessari processi di riconversione industriale e/o riconversione/diversificazione dei servizi. Non si tratta di esigere il posto fisso ma di garantire un lavoro sicuro anche attraverso tutte le necessarie forme di riqualificazione per il bene comune di lavoratori ed impresa. Non si possono cedere sovranità a senso unico proprio nel rispetto dell'articolo 41 della Costituzione[4].
È necessario garantire ai giovani pensioni dignitose senza spezzare la solidarietà intergenerazionale e le pari opportunità tra uomini e donne a cominciare dalla prima fase di accesso al lavoro. Con l'assetto economico della complessiva spesa previdenziale sotto controllo sono assolutamente indispensabili azioni per rendere il sistema pensionistico più equo e più sostenibile socialmente dedicando particolare attenzione a pensionati a reddito basso, le donne e l'insieme del lavoro discontinuo.

Trasparenza e Partecipazione

Le procedure amministrative fondate sul *decentramento* e la *sussidiarietà* devono essere fondate su ***trasparenza*** e ***partecipazione***. Il sistema delle regole amministrativo-gestionali sono parte assolutamente essenziale dei processi di affidamento dei servizi. La loro carenza costituisce spesso ragione di poca efficienza ed efficacia dei servizi territoriali o di condizione di sfruttamento del lavoro sociale del volontariato e delle imprese non profit.

È necessaria la Istituzione di ***Osservatori Locali*** sui Bandi finalizzati a monitorare l'andamento degli affidamenti dei servizi alle realtà del Terzo Settore per garantire che i capitolati siano centrati sulla ***qualità dei servizi*** e sui diritti indissolubili dei ***cittadini lavoratori*** e dei ***cittadini utenti***.

---

3 Cfr. Convenzione ONU sui diritti universali delle persone con disabilità ratificata dall'Italia con legge n.18/09.

4 Cfr. «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.» (Costituzione della Repubblica italiana, art. 41).

Proposte di sistema e Priorità tematiche

La crisi economica strutturale si affronta senza separare la riflessione generale macroeconomica ed etica dai processi normativi quadro e dai modelli organizzativo-gestionali territoriali.

Pur rimandando al "Documento base generale" per una ricognizione esaustiva e dettagliata delle proposte della campagna, sembra utile declinare in questa piattaforma sintetica alcune indispensabili **proposte di sistema** e alcune **priorità tematiche.**

Innanzitutto la garanzia delle ***Pari Opportunità*** in tutte le Aree di Priorità d'intervento e la strategia della ***Presa in carico personalizzata*** attraverso specifici progetti socio-sanitari e formativi individualizzati sono le dimensioni operative multidimensionali e trasversali di un Sistema di Interventi e Servizi sanitario, sociale ed educativo, universalistico ed efficiente/efficace.

Tra i diversi ***piani nazionali*** da realizzare come riforme di sistema previste dal "Documento base generale" assumono, oggi, una particolare priorità:

- I livelli **essenziali di assistenza** per la **non autosufficienza**, per l'**infazia** e le **famiglie**, come garanzie strutturali del patto solidale fondativo delle nostre collettività;
- Una strategia di **contrasto alla povertà**, assoluta e relativa, anche come elemento strutturale di promozione della ripresa economica;
- Un piano di riordino sistematico della strategia di **accoglienza delle persone migranti** con una attenzione culturale e giuridica alla **cittadinanza** come valore universale, al lavoro per gli adulti, alla scuola per i bambini, ai pari diritti da garantire alle donne migranti contro i rischi di sfruttamento e di schiavitù;
- Una riforma del sistema giudiziario che contrasti la deriva del passaggio dal *patto sociale al patto penale* per una **giustizia equa** che non *incarceri l'esclusione* ma promuova diritti ed emancipazione;
- Un Piano strategico di **ammortizzatori sociali** per il **lavoro precario** ed il superamento di contratti generalizzati senza adeguata stabilità e certezza di salario;
- Atti di Indirizzo Regionali (nel quadro normativo regionale di recepimento della 328/00) per poter prevedere un azzeramento o di una riduzione dell'IRAP per le organizzazioni del Terzo Settore, nel quadro di un Piano Nazionale di **incentivi e fiscalizzazione agevolata per le imprese non profit**.

Assumono, poi, una particolare rilevanza di emergenza anche **specifiche Priorità tematiche**.

Responsabilità familiari ed età evolutiva – infanzia e adolescenza

È indispensabile unificare in una misura complessiva le politiche strutturali per la famiglia (sostegno economico e di servizi ai nuclei numerosi e multiproblematici) evitando i sostegni a termine e una tantum.

- L'offerta attiva di sostegno e valorizzazione del ruolo e delle funzioni genitoriali, deve rappresentare una scelta strategica coerente anche con la l. 285/97. I percorsi di sostegno genitoriale precoce e di prevenzione del disagio infantile ed adolescenziale devono essere percorsi elettivi nelle progettazioni strategiche regionali proprio come strategie di prevenzione precoce dei processi di esclusione delle bambine e dei bambini nei territori e nelle comunità a ritardo di sviluppo.
- È indispensabile, dunque, stabilire una dotazione finanziaria adeguata a garantire quanto previsto nel nuovo Piano Nazionale per l'infanzia e assumere gli orientamenti del dettato della Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo, ratificata con legge 176 del 27 maggio 1991, nell'elaborazione delle politiche per l'Infanzia e l'Adolescenza e nella individuazione degli strumenti connessi: Piano Nazionale per i Servizi socio-educativi per la prima infanzia e Piani Regionali per l'infanzia.

La scuola pubblica

Promuovere la scuola pubblica o depotenziarla nelle sue finalità educative e formative, costituzionali ed universalistiche, è la prova inconfutabile della sensibilità autentica dei governi verso i diritti di cittadinanza immateriali come la conoscenza.

- Una scuola materna obbligatoria, la garanzia del giusto numero degli insegnanti di sostegno per prendere in carico i più fragili e una università che qualifica e promuove conoscenza reale e competenze vere oltre i centri di potere clientelari ormai strutturali al sistema, sono i punti fermi di una nuova strategia di investimento nella conoscenza e nella istruzione come bene comune pubblico del Paese.
- È indispensabile la formazione obbligatoria, iniziale ed in servizio, per i docenti curricolari che hanno in classe alunni con disabilità, affinché siano messi in grado di prendersi in carico il progetto di inclusione scolastica degli alunni più fragili; in mancanza di ciò, si perpetuerà la delega ai soli docenti per il sostegno con totale snaturamento della cultura e della prassi dell'inclusione scolastica.

Disabilità

La Convenzione Onu sui Diritti delle persone con Disabilità rappresenta il primo trattato internazionale sui diritti umani del nuovo millennio, che ha visto come mai prima d'ora il coinvolgimento della società civile nella fase di discussione, in pieno accordo con lo slogan internazionale del movimento per i diritti delle persone con disabilità "Nulla su di noi senza di Noi"[5].

[5] Il testo, entrato in vigore ufficialmente il 3 maggio 2008 e ratificato dal nostro Paese il 24 febbraio del 2009, rappresenta un "cambio di paradigma" nell'approccio alla disabilità – come lo ha definito l'ex Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, – ed uno strumento fondamentale per la tutela dei diritti umani di 650 milioni di persone con disabilità in tutto il mondo. «Scopo della presente Convenzione è – come infatti si legge nell'art. 1 di questo Trattato – promuovere, proteggere e garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e di tutte le libertà fondamentali da parte delle persone con disabilità, e promuovere il rispetto per la loro intrinseca dignità».

Sia il progetto di riabilitazione che quello educativo per l'integrazione scolastica, sia il progetto per l'integrazione lavorativa che il progetto assistenziale individuale, in presenza di bisogni complessi, devono necessariamente svilupparsi prevedendo: l'intervento di diversi servizi o soggetti; l'attivazione di strumenti tecnici per la valutazione multidimensionale; la predisposizione del programma assistenziale individualizzato.

L'inclusione nella società attiva va garantito con la difesa dell'impianto normativo sul collocamento mirato (L. 68/99) e sulla vita autonoma (L. 162/98) con particolare attenzione alle competenze sanitarie sociali e lavorative dei servizi assunti come livelli essenziali e diritti esigibili.

Una nuova strategia di protezione sociale attraverso la de-istituzionalizzazione si realizza con il sostegno alla famiglia, la promozione di servizi domiciliari e della vita indipendente. Si propone:

- la realizzazione di un Piano Nazionale per chiudere le esperienze segreganti di ogni forma e tipologia nell'arco di due anni.

È necessaria una particolare attenzione per le situazioni di multiproblematicità evitando condizioni di multidiscriminazione per donne e bambini.

Non si può rinunciare, infine, alla adozione di strategie di inclusione che garantiscano un pieno accesso e fruizione del territorio e degli ambienti attraverso anche la adozione di nuove tecnologie:

- è indispensabile realizzare un Piano Nazionale affinché edifici pubblici e privati aperti al pubblico, infrastrutture urbane, mezzi di trasporto e delle aree naturali protette garantiscano la piena accessibilità (da rendere operativi ogni due anni).

Sicurezza, carcere e cittadinanza

Il carcere sta diventando la risposta più immediata alla povertà crescente, alla mancanza di opportunità di crescita e di superamento delle condizioni di disagio per quanti ormai cercano di sopravvivere alla e nella crisi sociale del nuovo secolo, soprattutto per persone migranti, tossicodipendenti ed in condizioni di povertà.

Nello specifico per lavorare a monte del sovraffollamento e rimanere coerenti con le raccomandazioni europee si propone di:

- Modificare il Dpr 309/90, che rappresenta oggi, specialmente dopo l'approvazione della legge 49/06 cosiddetta Fini-Giovanardi, la normativa con di gran lunga il maggior impatto sul sistema penale e penitenziario, tanto per le condotte che punisce, quanto per il fenomeno che disciplina, ovvero quello delle droghe. Cifre alla mano, dei circa 92.800 detenuti entrati in carcere nel 2008, 30.528 erano tossicodipendenti (mai così tanti, il 33%, percentuale superiore del 6% rispetto all'anno precedente).
- Modifiche al "Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero", ovvero al D. Lgs. 286/98. Se nel 1998 sono entrati nelle carceri italiane 58.403 detenuti italiani e 28.731 detenuti stranieri, nel 2008 si registrava l'ingresso di 49.801 detenuti italiani e di 43.099 detenuti stranieri.

- Introduzione dell'istituto della messa alla prova per adulti imputati per reati per i quali è prevista la pena dell'arresto o della reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, così come mutuata dal Dpr 448/88 recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni nonché dai sistemi di *common law*. La messa alla prova, che ha dato ottimi risultati nel processo minorile, può essere applicata con qualche modifica anche al processo penale per adulti, sollevando così il lavoro della magistratura dalle vicende meno meritevoli di attenzione e rispondendo alle finalità di reintegrazione sociale.

È necessario uno studio di un Piano Nazionale di Risposte Alternative alla Detenzione di persone che potrebbero fruire di piani personalizzati di accoglienza e di formazione alternativi che consentirebbero di decongestionare sensibilmente le presenze negli istituti di pena, risparmiare risorse per una presa in carico di tipo sociale-riabilitativo, avere maggiori possibilità di emancipazione dai processi di esclusione e di devianza e, soprattutto, come ci dicono i dati delle pene alternative, oltre ogni propaganda su un singolo caso eclatante, diminuire il fenomeno della recidiva.

Migranti e cittadinanza

Le normative dello stato italiano che ratificano gli accordi internazionali e recepiscono le direttive Comunitarie, di fatto sono in gran parte disattese: si pensi ai decreti legislativi 215/203 (sancisce la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall' origine etnica con specifico riferimento all'accesso alla occupazione, alle prestazioni sanitarie e sociali, a beni e servizi incluso l'alloggio) e d. lgs. 251 del 2007 («I titolari dello status di rifugiato e dello status di protezione sussidiaria hanno diritto al medesimo trattamento riconosciuto al cittadino in materia di assistenza sociale e sanitaria»).

Occorre quindi riconoscere la necessità di:

- abrogare la legge 94/09; fermare i respingimenti in mare; consentire l'accesso al diritto d'asilo, allargando l'accoglienza e l'assistenza a tutti quelli che chiedono asilo e a coloro che ottengono un titolo di soggiorno in questo ambito;
- regolarizzare tutti i lavoratori e le lavoratrici straniere presenti nel nostro Paese;
- garantire ad ogni persona dignità e uguali diritti, a partire dal diritto di voto e all'accesso ai servizi e al sistema di welfare in condizioni di uguaglianza;
- riformare la legge sulla cittadinanza per ottenere l'introduzione della cittadinanza europea, a cui collegare una riforma della legge sulla cittadinanza nel nostro Paese, passando dallo "ius sanguinis" allo "ius soli".

In particolare le strategia di presa in carico delle Comunità rom devono essere centrate sulla progressiva integrazione delle fasce giovanili nella scuola pubblica e sulla promozione di patti di cittadinanza attiva con il riconoscimento di reciproche responsabilità nella offerta di opportunità. Una mediazione culturale adeguata deve partire anche dal riconoscimento della lingua delle comunità rom e dal rispetto della loro identità culturale d'origine.

La logica dell'abbattimento dei campi rom con le ruspe deve essere sostituita dalla promozione di politiche abitative ordinarie e di servizi essenziali per una dignitosa qualità della vita delle famiglie. Sono necessari piani regionali per la promozione di strategie di inclusione e di reciprocità responsabile con le comunità

territoriali per tutti gli insediamenti rom senza servizi di prima necessità materiali ed immateriali.

* * *

La questione dei diritti sociali e socio-sanitari e la questione della sostenibilità dello sviluppo, la questione del lavoro e la questione del finanziamento etico delle imprese sociali non sono più separabili.

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 un futuro sostenibile.

Il lavoro, la dignità del lavoro, è la vera forza creativa e di realizzazione di ogni persona nei confini dei suoi spazi vitali, relazionali, sociali, urbanistici, locali e globali.

Sul lavoro e sui lavoratori sono nate e resisteranno le democrazie. E nelle democrazie il welfare.

Finito di stampare nel mese di gennaio 2010
Litocenter srl - Limena (PD)