

Strada facendo 4

Documento Cantiere Welfare

1. La crisi globale e le disuguaglianze

La grave crisi finanziaria ed economica che ha colpito larga parte del pianeta, e soprattutto le democrazie “avanzate”, ha ormai mostrato i suoi effetti sulla vita reale delle persone. Un altissimo numero di persone, in Europa e negli Usa, deve fare i conti con disoccupazione, precarietà, riduzione del potere di acquisto.¹ E il futuro non si prospetta migliore. Il rischio da molti paventato è che ci sia nei prossimi mesi una “ripresa senza lavoro”.

La radice della crisi sta nella crescita, impetuosa e inarrestabile, delle disuguaglianze economiche e sociali: «Se c'è qualcosa che questa crisi dimostra,» ha affermato l'economista Jean-Paul Fitoussi, «è il fatto che un mondo nel quale le disuguaglianze sono così acute non è sostenibile, va inevitabilmente in crisi, prima o poi.»² Negli Stati Uniti, tra il 1983 e il 2000 la quota di ricchezza posseduta dal 10% più ricco della popolazione è passata dal 34,3% al 40%, per balzare poi al 44,3% nel 2005. Anche in Europa le disuguaglianze economiche sono aumentate notevolmente.

La crescita oltremisura della disuguaglianza – iniziata negli anni Ottanta e protrattasi fino a oggi – ha provocato la crisi perché, da una parte, ha ridotto il potere di acquisto di fasce crescenti di popolazione, dall'altra ha portato una enorme, del tutto inedita ricchezza nelle mani di poche persone, le quali si sono trovate di fronte al problema di come farla fruttare. Come ha spiegato Fitoussi con efficacia: «Schematizzando fino a fare quasi una caricatura, possiamo dire che esistono due tipi di popoli: un popolo che spende tutto il suo reddito e un popolo che ha troppo reddito per riuscire a spenderlo. Dunque quello che spende tutto, quando la disuguaglianza aumenta, subisce una riduzione relativa del proprio reddito e per questa strada la domanda scende. Quelli che invece non possono spendere tutto il loro reddito comprano degli asset (finanziari, immobiliari) e cercano una redditività molto alta. In tal modo si creano due problemi: uno è l'insufficienza di domanda, l'altro è un meccanismo che tende sistematicamente a generare bolle speculative.»³

La massa di denaro a disposizione della parte più ricca della popolazione era (è) talmente sovrabbondante che gli impieghi che possono favorire l'intera collettività – l'incremento dell'occupazione, il sostegno alla ricerca, il rinnovamento degli impianti, ecc. – non erano (sono) in grado di “smaltirla”. La finanza ha dato la risposta che queste élite economiche cercavano, offrendo l'opportunità di produrre una ricchezza ancora maggiore attraverso la semplice speculazione sui mercati finanziari.

Lo spostamento del baricentro economico dal mondo della produzione e del lavoro a quello della finanza e il dominio dell'ideologia neoliberista hanno comportato una crescente incertezza nella stabilità dei rapporti di lavoro e un progressivo deterioramento dei redditi e dei consumi della maggior parte della popolazione, logorando le basi stesse dell'economia reale. Si è, infatti, sviluppato un

¹ Tra novembre 2008 e novembre 2009 il tasso di disoccupazione maschile è passato dal 7,5% al 9,9% nell'Eurozona e dal 7,2% al 9,7% nell'Ue. Negli Stati Uniti, a ottobre 2009, il tasso di disoccupazione era al 10,2%, un dato mai raggiunto negli ultimi 26 anni, che corrisponde a quasi 16 milioni di disoccupati.

² Intervista a Jean-Paul Fitoussi apparsa su “Il Sole 24 Ore” l'8 maggio 2009, dal titolo “Eccesso di disuguaglianza la malattia da guarire adesso”, <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/dossier/Economia%20e%20Lavoro/2009/lezioni-per-il-futuro/ottimista/fitoussi.shtml?uuid=e520a32c-3baa-11de-b2ec-86a4cf51edfb&DocRulesView=Libero>.

³ Citazione contenuta nell'articolo appena citato.

processo che ha corroso i pilastri delle politiche economico-sociali stabiliti nei decenni precedenti e i fondamenti del welfare state, da una parte rendendo più problematico l'accesso a beni pubblici come l'istruzione, la sanità, la cultura, l'assistenza sociale, dall'altro dando luogo a un processo di *redistribuzione inversa* che accentuava ulteriormente la disuguaglianza. Per le famiglie del ceto medio, anche con doppio reddito, la vita è diventata sempre meno facile.

Se avevamo già capito che quando la marea dello sviluppo sale, non alza tutte le barche, perché molte di esse vanno a fondo, la crisi in corso ci dice qualcosa di più: la marea può salire talmente tanto da mandare a picco tutte le barche, anche quelle più attrezzate. Si è davvero rischiato il *default* del sistema finanziario ed economico globale. La crisi ci mette, dunque, di fronte a questa domanda: vogliamo continuare a favorire la crescita delle disuguaglianze, privilegiando pochi e portando il sistema a periodici collassi – e a gravissimi squilibri e tensioni, dagli esiti non prevedibili – o decidiamo, invece, di investire nel sociale, nel welfare, nell'equità sociale per costruire un mondo migliore per tutti?

2. L'Italia

Qualche dato sulla situazione economica e sociale

Il nostro paese deve affrontare una situazione economica e sociale difficile e seria.

A proposito di disuguaglianza e di impoverimento dei ceti medi, basta far parlare i dati. L'ultima ricerca di Bankitalia sulla ricchezza degli italiani constata che il 10% delle famiglie più ricche detiene il 44,5% della ricchezza nazionale, mentre il 50% delle famiglie italiane, quelle più povere, possiede il 9,8% della ricchezza netta complessiva. Una frattura impressionante, che non ha quasi uguali in Europa. «In Italia,» ha scritto l'esperto di economia Nicola Cacace, «tra il 1993 e il 2003 ben sette punti percentuali del reddito nazionale sono passati dal lavoro al capitale, cioè da salari e pensioni a rendite e profitti e questo significa quasi 4mila euro l'anno sottratti a ciascuno dei 22 milioni di lavoratori, autonomi inclusi.»⁴

Abbiamo più di 2 milioni di disoccupati⁵ e, tra i giovani, la disoccupazione sfiora il 27% (1 giovane su 4 cerca lavoro e non lo trova). Il mercato del lavoro, con lo svilupparsi della crisi, ha chiaramente penalizzato i più giovani e i più deboli (quelli con contratto a tempo determinato, i cocopro, le finte “partite iva”). Poi ci sono i lavoratori entrati nelle liste di mobilità (a un passo dal licenziamento) e i cassintegrati.

La “povertà relativa” colpisce oltre 8 milioni di persone, il 13,6% della popolazione italiana. Si trovano, invece, in condizione di “povertà assoluta” quasi 2.900.000 persone, il 4,9% dell'intera popolazione. L'Istat, inoltre, ha calcolato che il 4% delle famiglie residenti (circa 2 milioni di persone) vive poco al di sopra della soglia di povertà relativa, cioè dispone di soli 50 euro al mese in più rispetto ai “poveri”. Nel nostro paese si registrano, poi, fortissime differenze territoriali. L'incidenza della povertà è 4 volte più alta al Sud rispetto al resto d'Italia: «adottando una stessa soglia di povertà per tutto il paese (...) ne sono al di sotto il 3% dei cittadini veneti e il 30% dei siciliani.»⁶

I dati Eurostat sulla povertà in Italia sono ancora più duri. Per questo organismo – che utilizza una percentuale di reddito più alta per individuare la soglia di povertà – è povero il 20% della popolazione italiana. Questo dato colloca il nostro paese in una delle posizioni peggiori in Europa, al quart'ultimo posto dell'Ue a 25, seguito solo da Lettonia, Bulgaria e Romania, 4 punti percentuali sopra la media europea e ben lontano da paesi come Svezia (11%), Francia (13%), Germania (15%).

C'è un altro aspetto da tener presente. I minori in condizione di povertà relativa sono in Italia

⁴ Nicola Cacace, *Crisi economica, la causa è la disuguaglianza*, articolo apparso sulla rivista on line “Il seme sotto la neve”, dicembre 2008, <http://www.ilsemesottolaneve.org/site/?p=180>.

⁵ Al 30 novembre 2009 i disoccupati erano 2.079.000 (8,3%), +313mila rispetto all'anno prima.

⁶ A cura di Felice Roberto Pizzuti, *Rapporto sullo Stato Sociale 2010*, Academia Universa Press, 2009, p. 23.

1.728.000, il 25% del totale, con una forte prevalenza delle età infantili. Con questo dato il nostro paese si colloca molto lontano dalle medie dell'Ue a 15 (+ 7 punti percentuali) e a 27 (+ 6 punti percentuali), peggiore persino (di due punti) della media dei nuovi paesi membri.

L'Istat, nel suo *Rapporto annuale 2008*, ha anche cercato di individuare le famiglie che sono soggette a "deprivazione materiale", cioè prive dei beni materiali per il soddisfacimento di bisogni essenziali (cibo, vestiti, spese mediche, affitto o mutuo, riscaldamento...). Da quest'analisi emerge una realtà ancora più impressionante: sarebbero 5.393.000 (22,2% del totale) le famiglie italiane in condizione di acuta deprivazione materiale e di profondo disagio sociale, quasi 19 milioni di persone.

C'è un ultimo dato che non si può omettere: nel 2000 gli ultrasessantenni superavano i 14 milioni di individui (21% della popolazione). Nel 2020 arriveranno a 17,5 milioni (30%) e nel 2040 a 22 milioni (40%). Ciò vuol dire una crescita enorme del bisogno di assistenza sanitaria e sociale.

Marginalità, culture e politica

Ma, oltre che sui tanti dati che contribuiscono a definire le criticità della situazione sociale italiana, l'attenzione va posta anche sui cambiamenti culturali e politici che hanno interessato il nostro paese.

Negli ultimi anni, infatti, si è sviluppata un'intensa e dura campagna contro i poveri e i marginali che ha visto come protagonisti politici di diverse forze politiche, media, esponenti della stessa società civile, cittadini qualunque. La marginalità ha conquistato il centro del dibattito politico e mediatico, divenendo uno dei principali fronti dello scontro tra i partiti. La "questione sociale" si è trasformata in "questione penale", fino al punto di usare il carcere per (non) risolvere problemi essenziali per il vivere civile, come la presenza di immigrati e rom e la tossicodipendenza.

Come è stato possibile che ciò avvenisse?

Per comprendere appieno questo passaggio, bisogna avere presente l'evoluzione della vicenda nazionale, il suo avvinarsi su una crisi che ha caratteri del tutto peculiari. Anche il nostro paese conosce, infatti, a partire dagli anni Ottanta, quei processi di delegittimazione dello stato e dell'intervento pubblico, di attacco al welfare e alla redistribuzione del reddito tramite il prelievo fiscale progressivo, di estensione della precarizzazione dei rapporti di lavoro, che si registrano in tutto l'Occidente.

Ma ciò avviene in un paese già segnato da un "familismo amorale", un clientelismo e una svalutazione dell'interesse pubblico ben superiori al resto dell'Europa, con in più un tasso di evasione fiscale abnorme, un'illegalità e una corruzione dilaganti, una criminalità organizzata potente e dinamica, fenomeni che hanno da noi un'estensione e un'intensità senza eguali nel continente europeo.

Se proviamo a leggere la crisi in cui versa il nostro paese come uno scontro tra culture, atteggiamenti e stili di vita che si sono contrapposti negli ultimi decenni, possiamo dire – schematizzando oltremodo l'analisi⁷ – che si sono confrontate, da una parte, culture di vario genere che hanno promosso un avanzamento sociale, l'interesse generale, la partecipazione alla vita collettiva, un'etica pubblica, diritti e tutele: le lotte sindacali e per la terra, le cooperative e le società di mutuo soccorso, l'altissima partecipazione al voto e alla vita dei partiti o a movimenti che alla politica rimandano, i diffusissimi centri di aggregazione e di impegno collettivo in cui hanno operato milioni di persone, lo stesso esplodere del volontariato e del terzo settore.

Dall'altra, troviamo però culture di segno opposto, assai più centrate sull'affermazione individuale, pronte a ricorrere all'illegalità, che disconoscono qualsiasi interesse collettivo, dominate dagli imperativi del consumo e da modelli acquisitivi individualistici e familistici. È negli anni Ottanta che queste culture prendono il sopravvento, sovrastando quelle più legate alla dimensione collettiva e ai diritti ed esaltando solo i caratteri peggiori di quella "mutazione antropologica" degli italiani che inizia con il miracolo economico. Il prevalere di queste culture "egoistiche" è andato di pari passo con una

⁷ Per un'analisi dettagliata di quanto qui affermato, si rimanda all'importante libro di Guido Crainz, *Autobiografia di una repubblica. Le radici dell'Italia attuale*, Donzelli, Roma 2009.

crescente corrosione delle istituzioni e una sempre più diffusa tendenza della politica a usare il pubblico come strumento di interessi privati. Tutto ciò è stato ben spiegato dal Censis: «Una società che si sente non governata (...) finisce per esprimere al proprio interno una specie di dislocazione selvaggia, particolaristica e furbastra dei poteri e delle decisioni (...) in cui tutto c'è tranne moralità collettiva, coscienza civile, senso delle istituzioni, rispetto delle regole e del gioco statale».⁸

Questa vicenda nazionale, con le sue caratteristiche, insieme alle tendenze che si vanno diffondendo in tutto l'Occidente, spiegano l'affermarsi di un clima culturale e politico non favorevole – quando non del tutto avverso – a una cultura dei diritti, delle regole, dell'etica pubblica. Ma spiega anche le svolte avvenute nel campo dei partiti politici. Alcune forze, infatti, hanno deciso di farsi portatrici di ideologie, modelli culturali e stili di vita individualistici e familistici, arrivando a ridefinire in senso puramente difensivo ed egoistico la stessa idea di collettività, *immaginata* come comunità chiusa, omogenea, refrattaria all'Altro. Altre forze, invece, hanno subito questi mutamenti culturali e politici, non sono state in grado di proporre alternative forti e continue, finendo anch'esse per rincorrere un elettorato spaventato e incerto di fronte a cambiamenti epocali le cui tracce erano sempre più presenti nei normali contesti di vita. Fino al punto di essere influenzate da una visione della “sicurezza” che oscura diritti, solidarietà, ma anche la stessa intelligenza delle cose.

Sta in questi cambiamenti, potenti e vasti, la ragione principale delle difficoltà quasi insormontabili che le organizzazioni della società civile hanno trovato, specie negli ultimi dieci anni, rispetto alle proprie proposte che riguardavano il welfare, i marginali, i poveri. Il problema – al di là delle debolezze e delle inadeguatezze del terzo settore – è che manca il terreno culturale e politico che permetterebbe a queste proposte di essere seriamente prese in considerazione. In questo contesto, esse appaiono semplicemente “non praticabili”, non in linea con le “compatibilità” economiche e politiche.

Le criticità del sistema di welfare

Eppure il welfare del nostro paese avrebbe bisogno di un radicale ammodernamento. La crisi rischia fortemente di dargli il colpo di grazia perché, così com'è e con le risorse di cui dispone, non è in grado di far fronte al sopravvenire di rischi inediti in una società già marchiata da profonde trasformazioni: fine della piena occupazione, allungamento della speranza di vita, declino delle nascite, crescita della non-autosufficienza, conciliazione tra lavoro di cura e di mercato, immigrazione, riduzione della popolazione in età produttiva e riproduttiva.

Sono due le questioni non più rinviabili: «la vera anomalia del sistema del welfare italiano», si legge nel *Rapporto sullo Stato Sociale 2010*, «è nell'inadeguatezza degli ammortizzatori sociali e nell'assenza di misure di sostegno al reddito minimo. Come risultato di una copertura frammentaria che lascia scoperte le figure lavorative più a rischio, attualmente solo un terzo dei disoccupati beneficia di trattamenti»⁹, mentre nel resto d'Europa a ogni disoccupato corrisponde – quasi senza eccezioni – un sussidio. Il governatore della Banca d'Italia dichiarava, a fine maggio 2009, che erano ben 1 milione 600mila i lavoratori dipendenti e parasubordinati che non avevano diritto ad alcun sostegno in caso di licenziamento. «Per gli interventi per la disoccupazione, l'Italia, con lo 0,5% del Pil, si colloca in coda al gruppo dei Quindici e più vicino al gruppo dei Dodici»¹⁰.

⁸ Prendiamo questa citazione dall'articolo di Guido Crainz intitolato *Il segno di Craxi sugli anni Ottanta*, “la Repubblica”, 3 gennaio 2010.

⁹ A cura di Felice Roberto Pizzuti, *Rapporto sullo Stato Sociale 2010*, op. cit., p. 22-23.

¹⁰ Felice Roberto Pizzuti, “Spesa sociale. Italia e Ue a confronto”, articolo apparso il 29 novembre 2009 sulla rivista on line “Eguaglianza e libertà”, www.eguaglianzaeliberta.it/articolo.asp?id=1199.

Per quanto riguarda, invece, la questione povertà, il *Rapporto 2009* della Commissione di indagine sull'esclusione sociale (Cies)¹¹ è piuttosto netto nell'evidenziare i limiti delle misure introdotte dal Governo in favore delle famiglie con maggiori difficoltà economiche. Tali misure – carta acquisti (social card), bonus famiglia, abolizione dell'Ici sulla prima casa (decisa dal Governo Prodi ed estesa dall'Esecutivo attualmente in carica) e bonus elettrico – determinano una riduzione dal 4,27% al 3,89% della quota di famiglie assolutamente povere (meno di 0,4 punti percentuali). L'incidenza sulla povertà relativa è altrettanto modesta: meno di mezzo punto percentuale. La Cies nota che il Governo ha stanziato 192 milioni di euro in favore delle famiglie assolutamente povere, quando ne servirebbero 3,86 miliardi solo per portare tali famiglie al di sopra della soglia di povertà assoluta. La Cies, poi, rileva il fatto che un vastissimo numero di poveri non usufruiscono delle misure previste: nel caso della social card, ad esempio, i beneficiari potenziali ammonterebbero a 851mila, ma al 20 maggio 2009 erano state attivate solo 567.120 carte. E la maggior parte delle risorse impiegate per la social card va ai poveri “relativi” più che a quelli “assoluti”. A riprova che la rete di protezione prevista è un vero e proprio colabrodo. Inoltre, la Cies sottolinea il carattere “tampone” dei provvedimenti presi: ancora una volta ci si è limitati agli interventi temporanei, congiunturali. Solo l'Italia, la Grecia e l'Ungheria, nell'Europa a 27 (!), non hanno varato forme di tutela minima contro la povertà.

Ma se queste sono le due emergenze di assoluto rilievo in una fase di crisi globale, è l'intero sistema di welfare che va ripensato.

Prima di tutto dal lato delle risorse, assolutamente inadeguate. La spesa sociale italiana è decisamente più bassa rispetto alla media europea. Nel 2006 la spesa sociale nell'Europa dei Quindici era pari al 26,6% del Pil, nell'Europa a 27 al 25,8%. In Italia si attestava al 25,7%, quindi apparentemente non molto lontana dalle due medie europee e di molto superiore al 23,8% del Pil stanziato nel 2000. Ma le cose, si nota nel *Rapporto sullo Stato Sociale 2010*, sono ben diverse: «questo risultato è influenzato significativamente dalla minore crescita del nostro Pil che fa da denominatore al rapporto. Invece, se si analizzano i dati della spesa pro capite, si nota che il differenziale negativo è progressivamente aumentato negli ultimi anni; fatta pari a 100 la media aritmetica della spesa pro capite dell'Europa a Quindici, quella italiana è diminuita costantemente dall'84% nel 1997 fino al 77,3% nel 2006.»¹² Una cifra, dunque, ben più bassa di quella dei paesi europei più avanzati.

È poi interessante notare, come fa l'economista Felice Roberto Pizzuti, che «le risorse per la famiglia rappresentano nel nostro paese l'1,2% del Pil, che è il valore più basso, insieme alla Spagna e al Portogallo, dell'Europa dei Quindici e anche di buona parte dei “nuovi” paesi.»¹³ Un dato sorprendente visto che le forze politiche italiane fanno a gara per dirsi a favore delle “famiglia” o delle famiglie.

Ma l'Italia si contraddistingue anche per l'elevata quota di risorse devolute alla funzione vecchiaia a scapito delle misure volte alle politiche assistenziali, che risultano carenti sia sotto forma di prestazioni monetarie sia in termini di prestazioni di servizi.

La parte del Fondo nazionale politiche sociali destinata alle Regioni e alle Province autonome è passata dai 950 milioni di euro del 2007 ai 670 del 2008, per scendere a poco più di 518 milioni nel 2009. La Finanziaria 2010 ha ulteriormente ridotto la dotazione del Fondo, portandola a 435 milioni (somma in cui è, però, compresa anche la parte riservata al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali), ma il Governo intende scendere ancora nel 2011. Il Fondo per le non autosufficienze è inchiodato a 400

¹¹ Commissione di indagine sull'esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2009*, disponibile sul sito www.commissionepoverta-cies.eu/.

¹² A cura di Felice Roberto Pizzuti, *Rapporto sullo Stato Sociale 2010*, op. cit., p. 10-11.

¹³ Felice Roberto Pizzuti, “Spesa sociale. Italia e Ue a confronto”, op. cit.

milioni di euro, il fondo per la legge 285 raccoglie 40mila euro (!), quello per le politiche migratorie è stato azzerato.

Questo deficit di risorse si somma, poi, a una distribuzione delle stesse del tutto squilibrata, iniqua, che si ripercuote sui diversi territori. Una ricerca dell'Ulss Treviso e della Fondazione Zancan sulla spesa pro capite dei Comuni in materia sociale (fatta sui dati Istat relativi al 2006)¹⁴ evidenzia disparità territoriali sconcertanti: su una media nazionale di 101 euro per abitante, si va dai 25 euro spesi in media dai Comuni calabresi ai 359 euro di media della Val d'Aosta. Dal Lazio in giù, le medie regionali sono tutte sotto quella nazionale.

Se ci soffermiamo solo sull'ambito delle politiche sociali, diviene però chiaro che il problema non sono solo i soldi, ma una cornice generale che proprio non c'è.

La legge 328, approvata nel 2000, che avrebbe dovuto definire un sistema integrato degli interventi sociali, è stata vanificata quasi subito, colpita al cuore dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha ridefinito in modo radicale il quadro delle competenze su cui la normativa era stata pensata.

Di fatto, sui territori si è proceduto in ordine sparso, in modo frammentario, a volte persino sgangherato. Senza che al terzo settore fosse permesso realmente di partecipare alla co-progettazione degli interventi – non parliamo di co-programmazione – in un rapporto con la Pubblica amministrazione, e i partiti, troppo spesso opaco e non trasparente. I provvedimenti si succedono senza una *ratio* ben definita e, soprattutto, non mirando a costruire un sistema forte, nitido, integrato con quello sanitario. Privilegiando – altra anomalia del sistema di welfare italiano, non solo nelle politiche sociali – i trasferimenti monetari a discapito della fornitura di servizi. Nel 2006 solo una piccola parte di quanto si è investito nella sola assistenza sociale si è tradotta in servizi offerti al cittadino (23,8% della spesa), contro il 76,2% destinato a prestazioni in denaro. Nel 2007, quasi lo stesso dato: 24,7% contro 75,3%.¹⁵ Una scelta del tutto sbagliata perché i soldi non permettono – da soli – di costruire un progetto individualizzato di promozione della propria vita, con tutte le relazioni sociali e i passaggi che questo comporta.

I livelli essenziali di assistenza – sia a livello nazionale, sia a livello regionale – restano indeterminati. Così i diritti non diventano esigibili. Una mancanza che, in prospettiva, rischia di diventare esiziale per l'equità del sistema. La riforma del federalismo fiscale, infatti – di cui nessuno sa valutare con certezza né i costi né gli effetti – potrebbe accentuare fortemente, soprattutto se non regolata dalla definizione dei Livelli essenziali, quella disparità territoriale nella fruizione dei diritti fondamentali e nelle tutele che è già riscontrabile nella situazione attuale.

Infine, va rilevato che l'urto possente prodotto dall'aumentare dell'invecchiamento e dei connessi problemi di carattere sanitario e assistenziale è stato affrontato dalle famiglie e dagli individui praticamente da soli, ricorrendo in modo massiccio a un esercito di "badanti" e collaboratrici domestiche¹⁶ che sono ormai una forza superiore, per entità, a quella degli operatori sociali¹⁷, ma tutta circoscritta in rapporti meramente privatistici, non chiari e frequentemente segnati da sfruttamento e isolamento.

A fronte di tutto questo, il Governo – con il documento *La buona vita nella società attiva. Libro bianco*

¹⁴ La ricerca, effettuata per conto della Regione Veneto, si intitola "La spesa sociale dei Comuni nel welfare veneto" ed è stata presentata il 18 dicembre 2009.

¹⁵ I dati sono contenuti nella ricerca dell'Ulss Veneto e della Fondazione Zancan appena citata.

¹⁶ Il Censis stima che in Italia vi siano, al 2008, 1 milione 485 mila colf e badanti (+ 37% rispetto al 2001), a cui ricorre il 10,5% delle famiglie italiane.

¹⁷ Stimati dall'Isfol e altri istituti di ricerca in circa 700 mila.

sul futuro del modello sociale – si è limitato a produrre un “manifesto” fortemente ideologico, senza risposte concrete e impegni precisi, che prospetta un welfare basato sulla de-regolazione dell’azione pubblica e sul primato della famiglia, sulla privatizzazione di servizi fondamentali come sanità, previdenza, assistenza sociale e sulla... carità. La vecchia ricetta del neoliberalismo “compassionevole”, dunque.

D’altra parte, la dichiarazione del capo del Governo di voler abbassare le tasse riducendo a due le aliquote, per quanto rientrata, indica che una parte del paese considera non soddisfacente nemmeno una disegualianza economica a livelli americani.

3. Che fare?

L’azione culturale e i rapporti con la politica

L’analisi svolta nei paragrafi precedenti dovrebbe orientare l’azione delle organizzazioni del terzo settore, aiutandone a definire priorità e contenuti nel tentativo di vedere affermati realmente i diritti fondamentali delle persone e una qualità della vita sociale più ricca e soddisfacente per ciascuno.

Ed è dalla cultura e dalla politica che bisogna partire. Infatti, come dicevamo sopra, l’impasse in cui si trovano le organizzazioni di terzo settore impegnate nel campo delle politiche sociali (e non solo esse) nasce, in primo luogo, dai modelli culturali, dagli atteggiamenti, dagli stili di vita, dagli immaginari sociali più diffusi nella collettività, che il mondo politico e i media aiutano a rafforzare o non vogliono/possono contrastare.

Il problema principale che le organizzazioni del terzo settore hanno davanti è il fatto che la tradizionale cultura dei diritti di cittadinanza – che ha permesso di realizzare conquiste notevoli nel nostro paese – non è in grado oggi di mobilitare fasce ampie di persone, e partiti politici, fino al punto di incidere fortemente su modelli e immaginari. E di cambiare le agende politiche. Una parte del paese non contrasta questa cultura, ma guarda altrove; un’altra parte, piuttosto ampia, è a essa apertamente ostile.

Il neoliberalismo, infatti, è stato capace di diventare senso comune, pregiudizio diffuso, vincolo politico. E allora non basta ripetere le stesse cose, per quanto a noi continuano ad apparire più che giuste e sensate. Si tratta di cambiare linguaggi e discorsi perché i principi che hanno animato la formazione del welfare, e la sua *moralità*, continuino ad avere senso per la gran parte della collettività.

La produzione simbolica è, dunque, una priorità assoluta per chi ha a cuore i diritti e la ridefinizione di un welfare *pubblico*, forte, capace di rispondere alle nuove domande. Una produzione simbolica che ha come suo primo destinatario la pubblica opinione, le persone che abitano nel nostro quartiere, nella nostra città. Ciò significa investire in modo massiccio su informazione, comunicazione, formazione, divulgazione, ricerca. Creare forme inedite di intervento sui territori, non pensate (solo) per le categorie delle persone normalmente assistite. Trovare parole capaci di parlare al paese e ai contesti in cui si opera.

Ma questo compito comporta anche una robusta revisione del rapporto con la politica, imprigionata anch’essa tra dogmi liberisti e paure sociali. Una considerazione che vale ancor più per le organizzazioni che operano nelle politiche sociali, i cui budget dipendono in modo preponderante dai finanziamenti pubblici, dunque della politica.

La società civile organizzata è chiamata, prima di tutto, a ridefinire le forme della sua rappresentanza, che si sono rivelate inefficaci – ricalcate come sono su modelli vecchi, fortemente in crisi –, non produttive nemmeno sul piano meramente corporativo. Questo sforzo dovrebbe, contemporaneamente, aiutare a creare forme nuove di relazione con la politica (senza scadere in un’antipolitica che è anch’essa uno dei vizi tradizionali del nostro paese). I fatti dicono che è l’approccio usato finora nel rapporto con istituzioni e partiti a non funzionare. Dal 2000, anno di approvazione della legge 328, non

si è ottenuto quasi niente. Anzi, per molti e rilevanti aspetti, vi è stato un deciso arretramento. Avanzare proposte sensate e necessarie non è sufficiente.

Proposte per rilanciare le politiche sociali

C'è, poi, da impegnarsi, più specificamente, per quella riforma delle politiche sociali che appare appunto ineludibile.

Le linee che dovrebbe seguire un intervento profondo di riforma appaiono abbastanza chiare.¹⁸

In primo luogo, va finalmente applicata nella sua interezza la legge 328 – se necessario apportando le modifiche normative che renderebbero la legge pienamente applicabile alla luce dei provvedimenti approvati nel frattempo (dalla riforma del Titolo V alla riforma del federalismo fiscale) – prima di tutto nelle sue parti più essenziali, che riguardano i Livelli essenziali di assistenza – nazionali e regionali – e la formulazione e attuazione del Piano nazionale degli interventi e servizi sociali, fermo al 2003, che va integrato con il Piano sanitario nazionale.

La determinazione dei Livelli essenziali permetterebbe non solo di limitare le disparità territoriali nel godimento dei diritti, che diventerebbero esigibili, ma consentirebbe anche di definire un pacchetto di servizi irrinunciabile, oggi largamente al di sotto di quanto necessario, vista la sproporzione sopra indicata tra trasferimenti monetari e servizi sociali.

Una riforma strutturale di politiche sociali pubbliche – nazionali e locali – si realizza, poi, garantendo il raggiungimento di cinque obiettivi strategici:

1. la definizione di risorse finanziarie adeguate, da calcolare per quota capitaria, per l'incremento annuale del Fondo nazionale politiche sociali da trasferire alle Regioni – con indicatori di maggiorazione riferiti alle disabilità, agli anziani e ai bambini e, in generale, in funzione delle peculiarità socio-economiche dei diversi territori –, garantendo così 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 sia attingendo dalla tassazione generale informata a criteri di progressività (Costituzione, art. 53), a livello generale e locale;
2. l'affermazione di strategie di personalizzazione dei programmi sociali, formativi e socio-sanitari deve andare di pari passo – suggerisce il sociologo Nicola Negri – con un'analisi «delle *condizioni di contesto* in cui le relazioni diadiche operatore/utente si collocano» e, conseguentemente, con processi di empowerment che non riguardano solo il singolo, ma appunto i contesti sociali più ampi. Nell'«età della vulnerabilità», nota giustamente Negri, ad essere vulnerabili e instabili non sono solo e tanto gli individui, bensì gli stessi contesti, messi alle corde dai processi sopra richiamati: «il potenziamento delle capacità delle persone dipende fortemente dall'interazione delle loro caratteristiche soggettive con quelle del contesto in cui sono situate. Per questo è importante acquisire la consapevolezza che la possibilità delle persone di far fronte alle difficoltà della vita non è data soltanto dalle capacità individuali ma dai *contesti*, che rendono possibile o non possibile l'esercizio delle loro capacità.»¹⁹ Proprio la legge 328, con il suo impianto centrato sui Piani di zona, avrebbe dovuto essere la risposta più forte – con il suo carattere “di sistema”,

¹⁸ Nel paragrafo riprendiamo anche alcune proposte avanzate dalla campagna “I diritti alzano la voce”, a cui aderiscono diverse organizzazioni del volontariato e del terzo settore nazionali e locali (tra cui Antigone, Arci, Arciragazzi, Auser, Cipsi, Cnca, Emmaus Italia, Federazione Scs/Cnos – Salesiani per il sociale, fio.Psd, Fish, Forum Droghe, Jesuit Social Network - Italia, Lunaria, Movì, Saman). A breve sarà on line il sito della campagna: www.idirittialzanolavoce.org.

¹⁹ Le due citazioni sono tratte dall'importante intervista a Nicola Negri curata da Roberto Camarlinghi e Francesco D'Angella, *Se non c'è più la cittadella. Come la società della vulnerabilità cambia il modo di pensare gli interventi*, in “Animazione sociale”, novembre 2006.

istituzionale – a questa esigenza. L'applicazione assai deludente della legge, nella maggior parte dei territori, riapre però la questione;

3. il forte e attivo coinvolgimento di quelli che, altrimenti, rischiano di essere solo “beneficiari degli interventi”, sia nella definizione dei problemi e dei bisogni, sia nell'elaborazione e gestione delle risposte sia nella valutazione degli interventi. Ma se questo è un obiettivo che dovrebbe essere perseguito dall'intero sistema dei servizi, per il terzo settore tale finalità acquista oggi – alla luce di quanto detto sopra – un valore politico più generale, che significa promuovere l'autorganizzazione di soggetti, gruppi e collettività territoriali perché acquisiscano una ben più forte *voice*, perché siano capaci – loro – di *prendere la parola sulla scena pubblica*, di battersi per i diritti e il benessere proprio e di collettività più ampie, di costruire soggetti sociali e politici nuovi. Diverse esperienze nel campo dei minori, dei giovani, dei disabili, dei tossicodipendenti, degli immigrati testimoniano che non partiamo certo da zero, ma l'estensione, la qualità e il valore strategico di tali interventi dovrebbe fare un deciso salto di qualità;
4. la determinazione, per normativa quadro nazionale e relativi dispositivi regionali, degli standard delle risorse umane dedicate ai servizi sociali territoriali, assolutamente insufficienti rispetto ai bisogni, specie nel Sud del paese;
5. 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.

In secondo luogo, come detto sopra, è indispensabile varare una misura universalistica di contrasto alla povertà come strategia generale di inclusione (Reddito minimo di inserimento, costituito da trasferimenti monetari e servizi), superando gli interventi spot, del tutto inefficaci. Il *Documento strategico europeo* messo a punto 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.

In terzo luogo, va finanziato in modo adeguato il Fondo per le non autosufficienze, fermo a 400 milioni di euro quando ne servirebbero almeno 2 miliardi e mezzo. Non è pensabile che le famiglie possano sostenere da sole costi così rilevanti per dei bisogni talmente gravi e fondamentali da non poter essere demandati solo a rapporti privatistici.

La quarta priorità strategica che proponiamo riguarda una forte riqualificazione del rapporto tra Enti pubblici locali e privato sociale non profit impegnato nella realizzazione dei servizi sociali.

Si propone, innanzitutto, l'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 una reale progettualità da parte del terzo settore; l'esclusione del ricorso a forme di mera intermediazione di manodopera; l'aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, valutando gli elementi qualitativi con peso percentuale significativo; la considerazione, nella determinazione del prezzo base, del costo del lavoro di cui ai contratti nazionali sottoscritti dalle organizzazioni sindacali (il prezzo base di aggiudicazione non può essere inferiore al costo del lavoro come indicato nelle tabelle ministeriali); la durata congrua degli affidamenti (pluriennale) per garantire una efficace programmazione dei servizi; il controllo del mantenimento degli aspetti qualitativi nella fase di esecuzione del contratto; il 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).

In secondo luogo, è noto che le imprese non profit sono strutturalmente strozzate fra il credito esigibile dalle amministrazioni pubbliche (a volte 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 differenze di qualità nei servizi e per promuovere, invece di affossare, la funzione solidale e di responsabilità pubblica del terzo settore. Ma si potrebbero introdurre meccanismi di “messa in mora” degli enti locali che non pagano regolarmente, o lo fanno in grave ritardo, gli organismi che hanno realizzato servizi sociali nei territori (le scadenze di pagamento non dovrebbero essere 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.).

Conclusioni (si fa per dire)

Il terzo settore è chiamato a rivedere la propria strategia nel lavoro sul territorio e con le istituzioni. Fare i servizi, e farli bene, non è più sufficiente (ammesso che lo sia mai stato). La difesa dei diritti di cittadinanza passa oggi per un’azione culturale e politica, per molti versi da inventare, su cui vanno investite progettualità e risorse.

La definizione di un quadro ampio e articolato di proposte di cambiamento delle politiche sociali – sia sul quadro generale sia su specifici settori di intervento – finisce sempre più per scontrarsi con il “muro” alzato da istituzioni e politica e con un clima culturale diffuso sfavorevole. Ciò significa che le nostre energie debbono essere riorientate, da una parte per incidere sulle rappresentazioni e sugli immaginari sociali, sui modelli culturali e di comportamento, dall’altra per produrre una profonda modificazione delle forme della rappresentanza proprie del terzo settore e per realizzare nuove modalità di confronto con il mondo politico, capaci di condizionare le agende e le decisioni dei partiti e delle istituzioni.

La creatività e la capacità di sperimentare non sono mai mancate al terzo settore. È questo un tempo che richiede qualcosa di inedito, come inediti sono gli equilibri sociali che il paese attende ormai da parecchi anni.