

## Comunicazione di Massimo Campedelli

### I NUOVI TERMINI DELLA QUESTIONE SOCIALE: SVILUPPO, CITTADINANZA, FAMIGLIA

“Nous entrons dans un nouvel age du social. Mais nous entrons en meme temps dans un nouvel age du politique. La refondation de la solidarité et la redéfinition des droit impliquent en effet un meilleure articulation entre la pratique de la démocratie, c'est-à-dire l'invention des règle du vivre ensemble et la délibération sur la justice, et la gestion du social ; elles invitent aussi à penser autrement l'idée meme de réforme. Approfondissement de la démocratie et progrès social devront dorénavant nécessairement aller de pair » ( P. Rosvallon LA NOUVELLE QUESTION SOCIALE. REPENSER L'E'TAT-PROVIDENCE Seuil 1995)

#### O) INTRODUZIONE

Ci sono tanti modi per affrontare *la nuova questione sociale* dentro l'orizzonte di una conseguentemente nuova etica pubblica, dialogica, laica e democratica. Da tempo questo è oggetto della nostra ricerca. La riflessione che intendo proporre si pone l'obiettivo di sviluppare alcuni nodi che ritengo particolarmente rilevanti senza, al contempo, la pretesa di essere esaustivo. Il primo riguarda i nuovi termini della questione sociale e, dentro essi, le differenze di approccio teologico e morale. Il secondo, strettamente connesso al primo, riguarda il dibattito tra ragione e religione da cui non emerge quanto questo rapporto sia intrinseco alla prassi di emancipazione propria del cristianesimo sociale e fondamento di quella che abbiamo chiamato buona politica. Il terzo vuole pennellare alcuni tratti particolarmente evidenti di cattiva politica del governo Berlusconi. Il quarto focalizza la questione familiare alla luce delle evoluzioni avvenute negli ultimi anni e, in particolare, della progressiva solitudine delle famiglie davanti ai rischi della vita. Il quinto ha come tema lo sviluppo a partire dal ruolo e dalla funzione del terzo settore. Il sesto, infine, si pone il nesso tra sussidiarietà, democrazia e cittadinanza. C'è un ulteriore argomento, qui non trattato per motivi di tempo, che riguarda le trasformazioni più o meno evidenti della struttura della cittadinanza, in particolare per quanto riguarda i diritti civili e la ricaduta sui soggetti più deboli, dopo l'evento dell'11 settembre. Esso merita un approfondimento ad hoc che rimandiamo ad altra occasione.

## 1) LA FATICA DI TENERE SEPARATA LA VITA

Nuove forme del potere economico, nuove modalità di presenza della economia nella politica e nella cultura fanno sì che "l'insieme delle dimensioni sociali, culturali e civili diventano luogo diretto e strategico dell'accumulazione. La conseguenza è un inedito autoritarismo sociale: i nuovi poteri si impongono appropriandosi delle forme della democrazia; così l'invadenza del mercato si traduce in perdita di autonomia culturale, sociale e politica... molto di più del conflitto di interessi: si stanno minando le condizioni stesse della democrazia che vive soltanto in un equilibrio dinamico tra i diversi poteri"<sup>1</sup> Questo è certamente un profilo della nuova questione sociale, su cui anche lo scorso anno ci siamo interrogati.

Al contempo è diventato particolarmente cogente il richiamo sottolineato in più riprese dall'Episcopato<sup>2</sup>, secondo l'insegnamento di Giovanni Paolo II, sul tema della *vita in quanto nuova questione sociale*, nella duplice declinazione della mancanza di risorse e della manipolazione biologica, due scenari questi che tendono a congiungersi soprattutto nelle aree più povere del pianeta<sup>3</sup>.

*Se la questione sociale oggi è "anche" questione antropologica non possiamo però non sottolineare che, per noi, lo è sempre stata, ovvero che la negazione della persona è sì aborto e manipolazione genetica ma è anche manipolazione delle coscienze, deformazione dei corpi, riduzione delle capacità e delle relazioni, discriminazioni.*

Possiamo discutere, lo abbiamo fatto e vorremmo continuare a farlo, su quando si forma la vita e sulle conseguenze morali, sociali e giuridiche che ciò comporta, fa parte della nostra responsabilità di cristiani<sup>4</sup>. Crediamo però che la vita è a rischio, ovvero palesemente violata anche quando abbruttimento, schiavitù, segregazione sociale, morte per fame o per armi, analfabetismo, negazione dei diritti fondamentali, sono la quotidianità di milioni, miliardi di persone, a noi prossime o lontane.

*In altri termini facciamo fatica a tenere separate e con rilevanza diversa le diverse manifestazioni della negazione della vita e del vivere.*

Quello che, da cristiani laici in servizio nella politica, non riusciamo a capire è perché la vita "della bioetica", nascente e terminale, sia trattata in modo diverso dalla vita violentata nella sua quotidianità, perché la prima situazione sia più pericolosa per l'uomo e l'umanità nel suo insieme della

<sup>1</sup> F. Passuello SOCIETA' E POLITICA: PRATICARE UN NUOVO ORIZZONTE in Cristiano Sociali I CRISTIANI E IL VALORE DELLA POLITICA – RELAZIONE INTRODUTTIVA Assisi 1.10.2004

<sup>2</sup> da ultimo mons. Betori, nelle scorse settimane, alle Acli riunite a Orvieto

<sup>3</sup> cfr [www.acli.it](http://www.acli.it)

<sup>4</sup> G. Tonini LA RICERCA E LA COSCIENZA II Riformista, Roma 2005

seconda? Ovvero perché vi è nella dottrina morale cattolica un *doppio regime*<sup>5</sup>, una vera e propria "asimmetria" tra la dottrina sociale, tendenzialmente incline al modello teleologico, e la dottrina bioetica, ancora rigidamente chiusa nel modello deontologico. Una asimmetria che pone i temi della bioetica tra i necessari, sui quali è obbligatoria la unitas, mentre quelli che riguardano l'etica sociale, per la loro complessità sono considerati dubia, sui quali è inevitabile almeno un certo grado di libertas<sup>6</sup>.

E' una preoccupazione – detto per inciso - che tocca non solo le nostre coscienze, *ma anche la nostra identità di laici*, la nostra "libera e responsabile creatività laicale...- chiamata a -...far interagire l'ispirazione cristiana con le opinioni altrui, per produrre una sintesi nella quale l'ispirazione cristiana sia parte attiva, percepibile e riconoscibile – come – non un tradimento, ma l'unica, autentica fedeltà. Il tradimento è, semmai, l'obbedienza passiva."<sup>7</sup>.

Da sempre questa è la strada che pratichiamo e *che, crediamo, effettivamente capace di scongiurare il conflitto tra verità e democrazia, ieri come oggi.*

Per superare tale asimmetria, per non essere schizofrenici, *abbiamo però bisogno di un paradigma unitario, morale e politico*, che permetta al contempo sia un approccio complessivo al tema della vita e del vivere, che la *mediazione* non solo con le altre visioni ma con la realtà in quanto tale. A me sembra, e lo dico in punta di piedi, che il concetto di *disuguaglianza*, rivisitato alla luce delle questioni poste dalla bioetica (pensiamo solo al rapporto tra manipolatore e manipolato, o all'esproprio genetico da parte delle nord del mondo nei confronti del sud), sia quello più adeguato.

## 2) RELIGIONE E RAGIONE: FARE BUONA POLITICA

Il nodo *nuova questione sociale-vita-impegno laicale* rimanda al tema generale del rapporto tra *ragione-religione-laicità*.

Nel dibattito pubblico, non senza evidenti strumentalizzazioni, esso è al centro, in forme più o meno palesi di un crescendo che tocca il confronto filosofico (pensiamo al dialogo Habermas-Ratzinger), quello giuridico (pensiamo alla Costituzione Europea), quello del rapporto tra le religioni e i popoli<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> cfr S.Ceccanti DA LIVIO LABOR AI CRISTIANO SOCIALI in Italia Solidale n.11 luglio 2005

<sup>6</sup> Tonini, cit. pag.80

<sup>7</sup> Tonini, cit. pag.81

<sup>8</sup> Se dobbiamo farci un appunto, come cristiani impegnati nella sinistra, dobbiamo riconoscere che spettava a noi, o quantomeno anche a noi, assumerlo con maggiore forza.....in una visione che è per necessità globale.....

Sappiamo anche quanto la questione sociale abbia sollecitato la Chiesa in termini di riflessione e ricerca, teologica e pastorale. La Dottrina Sociale, espressione travagliata di questo confronto con le trasformazioni strutturali della società nella sua storia recente, è un patrimonio<sup>9</sup> con cui da sempre ci alimentiamo e ci confrontiamo, con responsabilità e discernimento ma anche con la consapevolezza dei suoi limiti<sup>10</sup>.

Essa si intreccia profondamente con *l'equilibrio tra religione e ragione*. La questione, oggi centrale nella società post secolare e post moderna, è connaturata alla nostra storia.

Questo equilibrio, o se volete questa convivenza (a volte sofferta, anche perché vista con diffidenza sia dai "fratelli nella fede" che dai "compagni nella militanza"), è intrinseco alla nostra esperienza collettiva (sindacale, volontaria, associativa, politica, ..) radicata nelle contraddizioni di uomini e donne in carne ed ossa, che ci ha provocato e ci provoca a cogliere la loro domanda profonda di liberazione, le loro istanze di emancipazione da una condizione di subalternità, il loro bisogno di essere protagonisti di questo cambiamento.

Religione e ragione non sono solo orizzonti culturali che devono convivere nell'interesse della specie umana<sup>11</sup>, *essi sono stati e sono ancora oggi pilastri di una prassi, magari umile, che nella compagnia degli uomini, laicamente, si fa ricerca di buona politica*:

"Una "buona politica" può spingere in avanti la contraddizione tra mezzi e fini e, più ancora, lo scarto ineliminabile tra l'impossibile sperato e il possibile realizzato se non chiude il riferimento ai fini e ai valori nelle coscienze individuali, ma li fa vivere continuamente come mete pubbliche, se continuamente promuove luoghi, occasioni, iniziative che li incarnano."<sup>12</sup>

Ed è ancora con questa profonda domanda di buona politica che vogliamo interrogarci su quelli che ci sembrano tre pilastri fondamentali, anche se non esclusivi, della nuova questione sociale: lo sviluppo, la cittadinanza, la famiglia. Tre pilastri messi a dura prova da quattro anni di "cattiva politica".

<sup>9</sup> cfr COMPENDIO DELLA DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA Marietti, Casale Monferrato 2005

<sup>10</sup> E. Benvenuto IL LIETO ANNUNZIO AI POVERI. RIFLESSIONI STORICHE SULLA DOTTRINA SOCIALE DELLA CHIESA Edb, Bologna 1997

<sup>11</sup> da ultimo mons. V. Paglia DAVANTI AL GRANDE MISTERO La Repubblica 19.6.05

<sup>12</sup> M. Lucà RELAZIONE INTRODUTTIVA a Cristiano Sociali I CRISTIANI E IL VALORE DELLA POLITICA Assisi 1.10.2004

## 3) IO SPERIAMO CHE ME LA CAVO.....

## QUATTRO ANNI DI CATTIVA POLITICA

Uno dei dati, culturali prima ancora che materiali, peraltro non completamente dispiegato nei suoi effetti, di quattro anni del Governo Berlusconi è il ritorno della disuguaglianza, non solo come processo macrostrutturale, ma nella quotidianità della vita del nostro paese.

Essa sempre di più si cristallizza, diventa un fatto "normale", e la forbice tra chi ha e chi non ha<sup>13</sup>, che poi nei fatti significa *tra chi è e chi non è*, allargandosi, si consolida.

In questi anni, insieme alle povertà vecchie e nuove sono emerse pesanti differenze a livello di titolarità e fruibilità di diritti essenziali, *che poi significano differenza nella condizione di cittadinanza in termini di: diritti civili fondamentali, istruzione, lavoro, condizioni abitative, assistenza e salute.*

Sembra oramai incontrovertibile, anche per il nostro paese, *che "le disuguaglianze nella salute – debbano essere considerate – una priorità assoluta per le politiche della salute in Italia.* Nessun singolo fattore di rischio è in grado di spiegare una quota così alta di mortalità e di morbosità attribuibile alla popolazione.....Le differenze nella mortalità si sono allargate muovendo dagli anni '70 agli anni '90, soprattutto tra gli uomini adulti. Gran parte degli indicatori generali di salute considerati hanno dimostrato disuguaglianze sociali... Quasi tutte le voci nosologiche sono bersaglio delle disuguaglianze sociali, con particolare sensibilità per quelle correlate alle dipendenze... quelle associate ad alimentazione scorretta e sedentarietà, quelle legate ai rischi per la sicurezza, quelle dipendenti dalla qualità delle cure e quelle correlate a condizioni di povertà nell'infanzia."<sup>14</sup>

La società italiana è oggi più *frammentata* e, anche per questo, più *fragile*. Ai più di due milioni di famiglie povere (di cui la metà "sicuramente povere" ovvero con una capacità di spesa sotto l'80% del valore soglia - Istat) sappiamo che sono da aggiungere almeno altri sei milioni di famiglie che vivono con reddito pari alla metà di quello medio.

*Insieme agli ultimi ci sono quindi anche i penultimi e i terzultimi, sempre più consapevoli di essere tali: quelli dell'insicurezza<sup>15</sup>, della solitudine*

<sup>13</sup> in termini di *funzionamenti e capacità*, non solo di reddito/consumi, per dirla con A.Sen

<sup>14</sup> G.Costa, T.Spadea INTRODUZIONE a DISEGUAGLIANZE DI SALUTE IN ITALIA  
Epidemiologia e Prevenzione supplemento maggio-giugno 2004

<sup>15</sup> basta ricordare i dati sugli infortuni sul lavoro, dai quali emerge un dato drammaticamente ovvio, ovvero che "i lavoratori nati all'estero sono addetti alle lavorazioni a più alto rischio e nell'ambito di queste lavorazioni essi vanno incontro ad un tasso di infortuni più elevato rispetto a quello che colpisce i lavoratori italiani" Istituto di Medicina Sociale LAVORATORI IMMIGRATI E RISCHIO INFORTUNISTICO paper 2005

puddica e della conseguente preoccupazione per un futuro di cui si ha paura<sup>16</sup>, delle nuove emigrazioni da sud a nord, non solo del mondo, ma del nostro paese. Sono i giovani e meno giovani precari<sup>17</sup>, i lavoratori delle aziende che delocalizzano, gli anziani soli con pensioni al limite della sopravvivenza, le famiglie in crisi dentro cui sempre più donne sole si trovano a dover conciliare l'impossibile, ovvero la necessità di produrre reddito e di accudire i figli o i genitori; gli esclusi dal sistema finanziario, strutturalmente impossibilitati a fare investimenti e/o a chiedere prestiti (solo il 70,4% della popolazione adulta è titolare di un "costosissimo" e iniquo dal punto di vista fiscale ccb o postale, il che significa il più basso livello di "bancaizzazione" tra i paesi UE<sup>18</sup>).

Più in generale, "le nuove povertà sono sempre più legate all'insufficienza del patrimonio. La famiglia povera non è tanto quella che non ha il necessario per sopravvivere, quanto piuttosto quella che non è in grado di accumulare un patrimonio per sé o per le generazioni future, in grado di garantire un livello minimo di sicurezza, cioè per vivere."<sup>19</sup>

Il non aver definito i *livelli essenziali di assistenza (liveas)*, elemento assolutamente fondamentale nel quadro della riforma del Titolo V della Costituzione, ha reso potenzialmente esponenziali queste differenze perché vi ha inserito la variabilità, in positivo o in negativo, territoriale.

L'ideologizzazione della *sussidiarietà*, con la impropria contrapposizione tra quella orizzontale e quella verticale, rischia di farne, come in Lombardia, uno strumento di copertura della cittadinanza negata, del ritorno a logiche di beneficenza, della privatizzazione e gestione speculativa dei servizi essenziali.

Non c'è dubbio che la contemporanea implementazione della 328 e del Titolo V della Costituzione attuata dal governo di centro destra ha acuito quelle che erano questioni comunque da risolvere. E' rilevante che la stessa Corte dei Conti, nella sua Relazione sulla Finanza delle Autonomie Locali 2003-2004 del luglio scorso, sostenga che "mentre non è ancora venuto a compimento il nuovo sistema di finanziamento ispirato al federalismo fiscale, sono state introdotte misure frammentarie, attraverso ritocchi alla normativa vigente, ad opera soprattutto delle ultime finanziarie, che hanno accentuato le restrizioni e ridotto i margini di manovra degli enti locali e la loro stessa autonomia".

<sup>16</sup>Spi Cgil/Aaster TENERSI PER MANO NELLA SOCIETA' DELL'INCERTEZZA Nuovi Argomenti dicembre 2004

<sup>17</sup>cfr Nidil Cgil e Aaii WELFARE E FLESSIBILITA'. LA DIMENSIONE INCERTA DEL LAVORO ATIPICO Quaderno luglio 2004

<sup>18</sup>C.Borgomeo & Co I RAPPORTO SUL MICROCREDITO IN ITALIA Unicredito Italiano paper gennaio 2005

<sup>19</sup>S.Zamagni VERSO L'ECONOMIA CIVILE paper 2004

Tutto ciò ha favorito logiche di sviluppo dove *i nodi, a mio parere centrali, del rapporto-integrazione tra sanità e assistenza e tra pubblico/privato* stanno assumendo soluzioni alquanto diverse da regione a regione.

Nel rapporto sanità/assistenza si passa da situazioni in cui la prima fagocita la seconda (Lombardia) a situazioni in cui si tende a separare la sanità ospedaliera da quella territoriale, congiungendo quest'ultima al socio assistenziale e riportando gli enti locali ad un ruolo di governo effettivo (Toscana)<sup>20</sup>.

Nel rapporto pubblico/privato le conseguenze della regionalizzazione dei sistemi di welfare possono essere lette in riferimento alla dinamica della mercatizzazione del sistema dei servizi alla persona. Non è questa la sede per approfondire il complesso e contraddittorio processo di mercatizzazione. Cito ad esempio il ruolo assolutamente centrale che hanno assunto le *"badanti"* e la funzione *"legalizzante"* della loro regolarizzazione, così come lo slittamento semantico che ha via via trasformato, nella mente dei nostri operatori e non solo dei managers, *il bisogno in domanda, il diritto in convenienza, le risposte in offerta*.

Tutto questo è un dato, quantomeno come processo in atto, se non come esito generalizzato in alcuni settori *"più maturi"*, come appunto la sanità.

*Ci sono però logiche diverse per governare il mercato ed esse qualificano la differenza tra destra e sinistra riformista.* La Lombardia di Formigoni ne ha attuata una, peraltro in modo assolutamente fallimentare, anche da un punto di vista degli obiettivi di una cultura di destra. Questa però non è l'unica, anzi. Quello che si fece per uscire dalla crisi del '92, quello che comportò l'entrata in Maastricht, l'ingresso successivo nell'euro, il processo di europeizzazione a cavallo tra armonizzazione dei sistemi di welfare e loro integrazione competitiva, ha messo in luce un modo riformista di accompagnare, orientare e determinare questa realtà, a livello di politiche nazionali come locali.

C'è, in altri termini, una diversità nella cultura di governo capace di fare i conti fino in fondo con un approccio valoriale e politico che, senza idealizzarlo così come demonizzarlo, fa degli strumenti di mercato la possibilità di aprire spazi di libertà, di personalizzazione, di efficienza, di efficacia, affinché l'esigibilità dei diritti sia più cogente, senza lasciare soli i

<sup>20</sup> cfr P.Carrozza, E.Rossi SUSSIDIARIETA' E POLITICHE SOCIALI DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE Giappichelli, Torino 2004; E.Ferioli DIRITTI E SERVIZI SOCIALI NEL PASSAGGIO DAL WELFARE STATE AL WELFARE MUNICIPALE Giappichelli, Torino 2003; Aa.Vv WELFARE LOCALE. AZIONI DI SISTEMA, TERRITORI E GOVERNANCE La Rivista delle Politiche Sociali n.2, 2005.

cittadini e le famiglie nella gestione di queste relazioni per certi versi nuove, comunque impegnative, ma soprattutto senza contrabbandare la copertura di operazioni di cassa determinate dagli errori di una politica economica sbagliata.

Si tratta di una sfida inedita, che mette a dura prova le categorie della politica e le rappresentazioni che gli attori del welfare coinvolti hanno di se e del proprio operato (penso, solo per fare un esempio, agli operatori del patronato).

L'interrogativo che dobbiamo porci è *quali sono le forme di tutela effettiva possibili degli attori in campo*, in primo luogo i cittadini e le famiglie destinatarie finali. Le questioni della asimmetria informativa e della dipendenza affettiva, ad esempio, del fatto cioè che chi ha bisogno si trova dentro uno scarto legato al conoscere e al doversi affidare, e alla differenza di potere che ciò comporta, tra chi eroga e chi riceve una prestazione, come si governa? La funzione di advocacy, spesso più dichiarata che praticata, delle associazioni di volontariato, si trasforma in tutela dei "clienti", e se sì, come?

Dal punto di vista degli erogatori la mercatizzazione portata avanti dal centro destra pone di fronte a situazioni paradossali su cui la denuncia non è sufficiente, per quanto ovviamente necessaria.

Parto da un esempio relativo alla provincia di Mantova. Dei sei ospedali che compongono l'Azienda Ospedaliera provinciale "Carlo Poma", tre sono stati privatizzati attraverso sperimentazioni gestionali. Due, nei fatti, sono gestiti da un unico erogatore, il quale al contempo gestisce anche tre rsa (senza contare quelle fuori provincia), i servizi domiciliari, un hospice, una lungodegenza, ecc. In pratica si è creato una specie di semi-monopolio socio-sanitario privato, fuori dal controllo politico locale, e assolutamente in contraddizione con il principio di concorrenza assunto come must dal Piano SocioSanitario Regionale di Formigoni. Questi processi reali e le conseguenze sul piano del riconoscimento del diritto alla salute, delle garanzie per le maestranze impiegate, dell'effettivo controllo sulle prestazioni erogate, determinano cambiamenti profondi che non si correggono con il cambio di maggioranza nella legislatura successiva. Non c'è dubbio che la situazione lombarda non è generalizzata, così come però è altrettanto vero che il suo ruolo nel panorama italiano è tutt'altro che secondario. Da qui la domanda del come stare dentro questo mercato?

In sintesi, alla *cultura della integrazione (anche terminologica) e della coesione sociale*, simboleggiata dalla 328 del 2000, si sta contrapponendo quella della destrutturazione del capitale sociale (la solitudine), della competenza istituzionale (indebolimento progressivo del know how gestionale e di governo), della capacità di governo di uno sviluppo sostenibile del welfare (quantomeno per la crescente incertezza delle risorse davanti ad un



contemporaneo aumento dei compiti), della inefficienza gestionale (in primis per la mancanza di trasparenza).

Forse non è un caso che nelle Regioni fulcro del modello sociale della 328, peraltro coerente con il modello sociale europeo o della qualità sociale (da Amsterdam in poi), il centro sinistra abbia stravinto, mentre in quelle "berlusconiane" il centro destra ha perso o ne è uscito fortemente ridimensionato.

Quando parliamo di disuguaglianza dobbiamo però considerare un altro risultato di questo quadriennio, quello che riguarda la parte ricca della società, fatta di vecchi e nuovi arricchiti, di persone e famiglie che dispongono di risorse e opportunità, materiali e non, sproporzionate, usate a volte come patrimonio che produce nient'altro che rendita privata.

Il 25 luglio scorso, le pagine milanesi del Corriere della Sera sono uscite con un articolo<sup>21</sup> nel quale tra le altre cose, si evidenziava che "in Lombardia la raccolta bancaria è cresciuta del 7,2% nel 2004 fino a raggiungere i 179.478 milioni di euro, di cui 107.650 in provincia di Milano... che i milanesi benestanti siano tutt'altro che una classe in via di estinzione è confermato anche da una verifica a valle. Sui consumi di lusso...nei primi sei mesi dell'anno le immatricolazioni di vetture e fuoristrada del segmento E sono aumentate del 12%...Ma d'estate – continua la giornalista – l'auto resta in garage. Meglio la barca. Il mercato del noleggio e dell'affitto degli yacht superiori a 25 metri è in crescita in Italia come nel resto del mondo...". Pochi giorni dopo, il 4 agosto, Il Sole 24 Ore, in modo quasi complementare, intitolava un suo servizio nel seguente modo: "Al palo la spesa delle famiglie".

*La forbice tra ricchi e poveri è aumentata progressivamente, e con essa sono dimagriti i ceti medi, alterando la struttura dei consumi, distogliendo ingenti risorse per rendite finanziarie che drenano la possibilità di investimenti per lo sviluppo, per il lavoro, per il welfare, per il benessere di tutti.*

A questo si aggiunge la questione della partecipazione fiscale. I cambiamenti realizzati o previsti gravano sempre di più su chi già è più a rischio, sui bilanci degli enti locali, sulle risorse disponibili per i servizi di welfare. Al contempo favoriscono per l'appunto vecchi e nuovi ricchi, ovvero i *patrimonializzati*, come li descrive il Censis nel suo ultimo rapporto.

La Finanziaria 2005 ha tagliato di quasi la metà<sup>22</sup> il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali. Se si tolgono le quote per l'assistenza economica diretta ai cittadini, per la gestione dei servizi i tagli rappresentano i 2/3. Parallelamente, i tagli complessivi per i trasferimenti verso gli enti locali sono stati compresi tra il 12% e il 18% (a seconda delle voci) rispetto a quanto

<sup>21</sup> R. Quarzè "Super ricchi a Milano, boom dei consumi di lusso" PAG.21

<sup>22</sup> C. Gori POLITICHE SOCIALI, POCHE RISORSE E IDEE Il Sole 24 Ore del 23.7.05

dato nel 2004. Per il 2006 la situazione sarà peggiore, visto che nel mirino vi sono di nuovo sanità e bilanci degli enti locali, che poi significa in buona parte welfare locale e lavoro, seppur precario, di migliaia di cocopro e di operatori del terzo settore.

Il welfare è quindi messo a dura prova. La cura a cui era stato sottoposto dal primo Governo Amato ('92) in poi l'aveva portato alla fine del decennio scorso in uno stato di convalescenza tendenzialmente positiva. In questi anni non solo quel processo si è fermato, ma le emergenze sociali sono cresciute e siamo davanti ad una totale assenza di strategia nazionale.

Esso, pilastro del modello sociale europeo, è tornato a faticare nell'essere riconosciuto per la funzione economica che svolge, non solo perché i servizi di welfare sono labour intensive (in particolare per il lavoro femminile), ma perché senza questo sistema di protezione sociale le stesse attività economiche non potrebbero avere, in termini di capitale sociale, di disponibilità di manodopera, di sapere, quelle risorse che sono oggi indispensabili per competere sui mercati mondiali. Basta pensare alla agonia in cui versano l'istruzione e la formazione universitaria.

#### 4) LA DERIVA, IN SOLITUDINE, DELLE FAMIGLIE

Parliamo di politiche che non possono non essere per tutti i cittadini e che servono a dare sicurezza, migliorare la qualità della vita, dire alle persone che non sono sole di fronte ai rischi della vita: politiche, in altre parole, finalizzate a promuovere comunità aperte, accoglienti e responsabili, che abbiano al centro non la libertà nella solitudine (la libertà di mercato) bensì la libertà dei legami sociali (libertà del dono)<sup>23</sup>.

Le famiglie sono la cartina di tornasole dello stato di queste politiche: *mi riferisco alla loro crescente solitudine davanti ai rischi della vita.*

Pensiamo ai costi dell'assistenza domiciliare o legati, più in generale, alla malattia dei propri congiunti, soprattutto se anziani non autosufficienti. Secondo quanto emerge da una recente indagine condotta dall'Agenzia per i Servizi Sanitari Regionali "L'assistenza dell'anziano non autosufficiente è gestita nel 75% dei casi dai figli e nel 41% dal coniuge/convivente...inoltre...risulta scarsa la conoscenza di un servizio basilare quale l'Assistenza domiciliare integrata (il 71,9% dei rispondenti afferma di non averne mai sentito parlare). Il carico assistenziale che ne deriva - spiega l'Assr - sarà sopportato in futuro con sempre maggiore fatica da parte delle famiglie, soprattutto alla luce del mutamento del tessuto sociale (rapido mutamento dei nuclei familiari e calo demografico) ed all'aumento previsto del numero delle persone non autosufficienti. Sebbene

<sup>23</sup> cfr A. Bassi DONO E FIDUCIA. LE FORME DELLA SOLIDARIETÀ NELLE SOCIETÀ COMPLESSE Ed Lavoro 2000, Roma

negli ultimi anni siano stati predisposti numerosi strumenti a livello legislativo e nonostante l'aumento degli interventi del SSN (gli utenti over 65 del servizio di Assistenza domiciliare integrata sono infatti aumentati del 57% tra il 1997 e il 2003) il volume complessivo di tali interventi rimane ancora inadeguato (solo il 2,50% degli ultra sessantacinquenni era, nel 2003, utente ADI, per un totale di 260.570 persone). Inoltre se si esaminano i costi dei Lea in relazione all'assistenza domiciliare integrata e alle strutture residenziali e semi residenziali a favore degli anziani non autosufficienti, si evidenzia un quadro di grande eterogeneità (si oscilla tra i 177,21 euro pro capite della Provincia di Trento e i 9,99 della Regione Campania, per una media nazionale di 52,11 euro pro capite per cittadino residente)<sup>24</sup>.

Dietro queste cifre ci sono molteplici variabili (sulla quantità e qualità delle risposte ospedaliere, sulla presenza o meno di residenze protette, sulla composizione e sulla cultura delle famiglie, sulle forme di copertura e di governo delle risposte, ecc.<sup>25</sup>), che influiscono in modo determinante nel rendere effettivamente fruibile il diritto alla salute.

Perché di questo si tratta!

Un anziano non autosufficiente presenta in contemporanea dalla 5 alle 10 patologie, è sottoposto ad un numero altrettanto rilevante di terapie farmacologiche, necessita in genere di terapie fisiche e di assistenza continuativa: è un malato costoso, per cui si tende a negare la sua condizione lasciando sole le famiglie. "Il costo di un servizio soddisfacente per i disabili ultra sessantacinquenni sarebbe di oltre 11 miliardi di euro l'anno; aggiungendo i disabili infra sessantacinquenni si giungerebbe a cifre dell'ordine di 14 miliardi. Attualmente (dati CNR) la spesa per i disabili anziani è di circa 3,8 miliardi..."<sup>26</sup>. La differenza tra quanto stimato e quanto elargito, in parte coperta dalle indennità di accompagnamento (pari a circa 5,5 miliardi di euro), nella stragrande maggioranza è sopportata direttamente dalle famiglie, quando ne sono in grado.

*E' logico sostenere che non solo c'è una correlazione tra povertà e malattia, ma che sempre di più è vero anche il contrario, ovvero che l'ammalarsi, soprattutto se cronicizzante, comporta il rischio di impoverimento.*

Le famiglie, sull'altro versante del loro ciclo di vita, sono sempre più sole anche di fronte ai crescenti compiti educativi (dalle spese per gli asili nido – quando ci sono – a quelle per una scolarizzazione che dia un futuro vero) e di "adulterizzazione" dei figli (sempre più si vedono agli sportelli di patronato lavoratori che mentre chiedono la ricostruzione della propria carriera previdenziale si informano sulle tutele private per i loro figli adulti e precari).

<sup>24</sup> Centro Maderna Newsletter del 19.07.05

<sup>25</sup> cfr per un quadro europeo E. Bevilacqua L'ASSISTENZA AGLI ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI IN EUROPA Quaderno Cespe n.2, marzo 2005

<sup>26</sup> Fnp Cisl ANZIANI 2003-2004 REALTA' E ATTESE Ed. Lavoro 2004 Roma, pag.22

Dall'adolescenza lunga del giovane adulto, di cui per alcuni anni abbiamo parlato a proposito della condizione familiare, stiamo passando alla *adolescenza interminabile dell'adulto che invecchia*, una condizione questa che tocca in profondità sia l'antropologia dei diretti interessati che la famiglia come istituzione<sup>27</sup>.

C'è un terzo versante che non si può non mettere in evidenza quando parliamo della condizione familiare, ed è quello che riguarda le famiglie immigrate. Il saldo tra emigrati e immigrati è, rispetto al nostro paese, ancora positivo per gli italiani che vanno all'estero (4 milioni contro i 2.5 di regolari presenti, pari al 4,5% della popolazione residente). Siamo, come luogo di immigrazione, sotto di un punto percentuale rispetto alla media europea, probabilmente ancora per poco: " Se gli immigrati nel mondo raddoppiano ogni 35 anni, questo in Italia è avvenuto in 10 anni e ultimamente ci sono voluti solo 4 anni per raddoppiare ulteriormente"<sup>28</sup>. Quasi il 60% di chi viene a stare nel nostro paese ha un'età tra i 19 e i 40 anni, quasi la metà è donna. La provenienza è per il 40% da paesi europei non Ue, il 23-24% africana, il 17% asiatica e l'11-12% americana (compresi gli Usa). Si tratta per lo più di persone e famiglie che si sono insediate stabilmente o che hanno questa prospettiva.

I minori sono circa 400.000, di cui metà nati in Italia. Secondo il Ministero della Pubblica Istruzione lo scorso anno scolastico erano circa 300.000 (il 3,5% sul totale) quelli che frequentavano la scuola. Erano circa 30.000 nel 1992, e nel corso dell'ultimo anno sono aumentati di 50.000 unità. Provengono da 191 (su 194) paesi del mondo, con tutto ciò che comporta in termini di frammentazione del sistema, di integrazione linguistica, di convivenza culturale e religiosa.

"Dall'osservazione dell'esito scolastico degli alunni italiani a confronto con quello degli alunni stranieri *si rileva come costante il minor successo scolastico degli allievi stranieri nei diversi ordini di scuola*. Il divario fra i tassi di promozione degli allievi stranieri e di quelli italiani è -3,36 nella scuola primaria, -7,06 nella secondaria di I grado, -12,56 nella secondaria di II grado, in cui più di un alunno su quattro non consegue la promozione.... Questo ultimo dato è da interpretare alla luce del fatto – che dei circa 45.000 alunni stranieri che frequentano le scuole superiori nell'a.s. 2003/4 più del 40% (4 studenti su dieci) si sono indirizzati verso gli istituti professionali.... *Per quanto riguarda il rapporto scuola-famiglia – continua il Rapporto – le ricerche ci dicono che c'è bisogno di un'azione di mediazione, non solo*

<sup>27</sup> L'autolimitazione alla procreazione del lavoratore precario che cosa è se non questo? Delle 550.000 unioni di fatto, quante di queste sono in un certo qual modo determinate da questi processi?

<sup>28</sup> S.Geraci MIGRAZIONE E SALUTE paper – Area Sanitaria Caritas Roma – 2005

*linguistica e, in specifico di un coinvolgimento dei genitori negli interventi di orientamento scolastico-professionale successivi alla scuola media.*"<sup>29</sup>.

*Detto in altri termini, se è vero che la prima agenzia di orientamento scolastico è ancora la famiglia<sup>30</sup>, le famiglie immigrate rendono ancora più evidente la solitudine nello svolgere questo compito. Se una famiglia ha risorse (culturali, economiche, relazionali) proprie da attivare può garantire un maggior successo nell'esito scolastico<sup>31</sup>. Se queste non ci sono le probabilità di insuccesso crescono esponenzialmente<sup>32</sup>.*

*Davanti ad un sistema di welfare che si ritira o che diviene sempre più inefficace, le famiglie – quando non ne risultano residualmente assistite – ne diventano l'unico vero sostituto.*

*Per questo se ci deve essere oggi una rilevanza familiare delle politiche pubbliche essa deve mettere al centro la rimozione della progressiva solitudine delle famiglie (nella loro oggettiva condizione plurale), l'iniquo trattamento che esse hanno, l'accompagnamento delle stesse nei diversi cicli di vita. E' un'inversione di rotta quella di cui c'è bisogno.*

*Ed è per questo che non possiamo non riconoscere il valore di una norma che risolva la condizione di solitudine giuridica delle unioni di fatto, perché il primo vero elemento di solitudine è il non essere riconosciuti, il non esistere.*

*Non si tratta di mettere in discussione l'art.29 della Cost., né tanto meno di confondere le diverse forme di unione, si tratta invece di riconoscere che ci sono aggregazioni non-familiari inquadrabili nell'ambito delle formazioni sociali tutelate dalla Cost., diverse e distinte dalla famiglia, come già da tempo ha affermato la Corte Costituzionale<sup>33</sup>, la cui regolamentazione serve a riconoscere i diritti e i doveri delle persone che le compongono.*

<sup>29</sup> Miur RAPPORTO SULL'INTEGRAZIONE DEGLI ALUNNI STRANIERI febbraio 2005

<sup>30</sup> cfr M.Campedelli, P.Polettini, L.Tartarotti LA SCUOLA PER PROVA Angeli, Milano 1991

<sup>31</sup> per i dati dell'ultimo rapporto OCSE sui fallimenti scolastici cfr P.Lambruschi NE' SCUOLA NE' LAVORO: CACCIA AI DISPERSI Avvenire 22.9.05

<sup>32</sup> Paradossalmente, ma non troppo, infatti "Il contesto socio-economico non favorevole condiziona molto spesso gli esiti finali degli alunni stranieri più di quelli degli alunni italiani e non sempre il potenziale delle condizioni socio-economiche favorevoli si traduce in corrispondente sostegno al conseguimento di esiti positivi degli alunni stranieri. Nelle diverse tipologie di scuole secondarie superiori, per gli studenti stranieri i livelli di successo scolastico sono mediamente più vicini a quelli dei coetanei italiani nelle zone meno favorevoli dal punto di vista socio-economico." Miur INDAGINE SUGLI ESITI DEGLI ALUNNI CON CITTADINANZA NON ITALIANA gennaio 2005.

<sup>33</sup> Come cristiani non può che rappresentare un fatto positivo poi che molte di queste aggregazioni, come già sta succedendo, maturino la strada del matrimonio cristiano. Secondo gli ultimissimi dati, in Lombardia delle 25000 coppie che partecipano ai corsi prematrimoniali promossi dalle Diocesi il 25 % è già convivente. Si tratta di un dato su cui bisogna riflettere, sia per le implicazioni pastorali che per gli aspetti più teologici, relativi al sacramento del matrimonio.

*Ne va della condizione materiale, relazionale e spirituale delle persone che le compongono, uomini, donne, bambini, giovani e anziani, tanti o pochi, ovvero ne va del valore delle famiglie e delle aggregazioni non-familiari come valore derivato rispetto all'insostituibile funzione che esse ricoprono per chi le compone, così come ne va della nostra società nel suo insieme, per quanto riguarda le tre grandi differenze che la qualificano: di genere, di generazioni, di genealogie.*

C'è un passaggio particolarmente significativo nella Relazione di accompagnamento alla pdl Disciplina del Sostegno alle Responsabilità Familiari n.5025/24.5.2004 ( primi firmatari Fassino, Turco, Violante, Lucà) che esplicita bene questa profonda istanza:

"Una politica per le famiglie non è settoriale ma è data dalla convergenza della politica fiscale, del lavoro, dell'istruzione, della salute, dei servizi sociali... Significa scegliere politiche sociali orientate al sostegno della normalità e della quotidianità della vita delle persone; che valorizzino i legami e le relazioni tra le persone; che promuovano il sostegno delle capacità delle persone. Una politica sociale che, in modo particolare, metta al centro la solidarietà tra le generazioni...Il Patto di reciprocità tra le generazioni e tra nativi e migranti è la cifra vera non solo del welfare ma della società che dobbiamo costruire. E' la vera sfida di una politica riformista. Patto di reciprocità che sintetizziamo così: noi adulti, figlie e figli di una generazione che ha avuto molto e che ha potuto contare sulle conquiste dei nostri padri e delle nostre madri, dobbiamo essere consapevoli che la nostra qualità della vita dipende dalla qualità della vita dei nostri figli e dei nostri vecchi e dalla convivenza tra nativi e migranti. Investire per loro significa investire per noi. Per la sostenibilità sociale, per il futuro. ...concretamente: a fronte di un assegno universalistico per i figli, di una indennità di disoccupazione decente, di una scuola adeguata, di una rete di servizi socio-educativi per l'infanzia, di un adeguato finanziamento della sanità pubblica, di un fondo per aiutare le persone non autosufficienti, saremmo anche disponibili a lavorare più a lungo"<sup>34</sup>.

Parlare di politiche familiari, in altri termini, significa parlare al contempo di un *sistema integrato, organico e fattivo di norme (e di implementazioni coerenti) e, insieme, di una chiave di lettura per leggere le politiche in generale dal punto di vista delle ricadute che esse hanno sulle famiglie.*

Ricordo, per esempio, la normativa sulla *gestione del risparmio*. Tutelare e rendere equa la tassazione del risparmio è sì un interesse nazionale per le ovvie conseguenze sul sistema economico e sulla finanza pubblica, ma insieme e in particolare è pure vitale per le famiglie italiane, vista la loro notevole (fino a quando?) propensione a risparmiare.

<sup>34</sup> in Democratici di Sinistra VI VOGLIAMO BENE. 10 PROPOSTE PER UN NUOVO WELFARE DA CONSULTARE E CONSERVARE supp. a L'Unità 2004, pagg. 28-29

Un secondo esempio riguarda la complessa questione della mobilità e, dentro questa, quella del *trasporto pubblico*. Cosa sta succedendo in questo settore di fronte ad una crisi finanziaria che sta portando all'implosione del sistema (si parla di un deficit annuale di 3 miliardi di euro che grava sostanzialmente sulle casse degli enti locali, a scapito di altri servizi), settore fondamentale per i nostri figli che vanno a scuola tutti i giorni e per i nostri anziani che si devono spostare, senza parlare dei lavoratori e delle lavoratrici pendolari, genitori e figli/e di entrambe? Come gestiamo una mobilità che produce, soprattutto in aree urbane, 6000 morti annui e 40000 feriti, di cui 22000 con invalidità permanente, ovvero che mette in crisi altrettante famiglie?

Nel su citato disegno di legge si fanno, al riguardo, due proposte importanti: l'introduzione del "*parametro famiglia*" e l'obbligo per il Governo, in concomitanza con la sessione di bilancio (sic!) di presentare il "*Piano di azione nazionale per la promozione e il sostegno finanziario delle responsabilità familiari*". Da una parte si vuole conoscere e valutare la condizione delle famiglie sulla base di indicatori di benessere/malessere validi a livello europeo. Dall'altra si intende qualificare, attraverso uno strumento di programmazione e indirizzo orientato ai diversi Ministeri, le priorità "familiari" dell'agenda politica.

Ad essi, credo, se ne debba aggiungere un terzo, complementare ma non per questo meno rilevante, inerente l'*analisi d'impatto della regolamentazione*<sup>35</sup>. In altri termini, sulla scorta di una normativa già in essere (l.50/1999 e succ. modifiche), peraltro fino ad ora poco utilizzata, si deve attivare un sistema che valuti sia l'impatto economico – come prescrive la norma – che l'impatto socio-relazionale, ovvero di benessere/malessere per le famiglie.

*Tutto questo ha un rapporto stretto con la democrazia.*

La famiglia, a tutt'oggi, è ancora il primo luogo di socializzazione e educazione civica e politica. Non solo. Se la democrazia non rende credibile l'attesa di un mantenimento/miglioramento delle condizioni di vita materiali, proprie e altrui, perde di valore. Lo scambio ha il sopravvento sulla partecipazione, la demagogia populista sostituisce la discussione pubblica, la delega – anche verso modalità vetero e neo autoritarie – si impone<sup>36</sup>.

## 5) IL TERZO SETTORE, PER LO SVILUPPO SOCIALE E DELLA DEMOCRAZIA

<sup>35</sup> un esempio, A. Scialdone a cura di - REGOLE DELLA RECIPROCITA'. L'IMPATTO DELLA NUOVA DISCIPLINA DELLA IMPRESA SOCIALE Quaderni del Welfare Plurale n. 1, Isfol-Vita 2005

<sup>36</sup> con tutti i distinguo del caso, fondamentale è il rapporto del Pnud LA DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA. HACIA UNA DEMOCRACIA DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS Abril 2004

Dal punto di vista societario il nostro paese dispone ancora di anticorpi morali e civili su cui contare. Non possiamo però non sottolineare come *l'individualismo competitivo* stia diventando la cifra del nostro convivere: si tratta di un fatto pericoloso per quel patrimonio di solidarietà che le nostre genti, anche chi è arrivato più recentemente, sanno esprimere.

Il terzo settore è intrinsecamente e a volte contraddittoriamente coinvolto in tutto ciò.

Lo è dal punto di vista della risorsa morale e civica che rappresenta; lo è perché vicino a tutti quei cittadini che, allo Stato, nelle sue diverse espressioni, chiedono aiuto; lo è perché soggetto economico e occupazionale in crescita; lo è perché bacino di formazione della classe dirigente del nostro paese.

*Partecipazione interna ed esterna, condivisione motivazionale e progettuale, emancipazione e autonomia delle persone e dei gruppi, rappresentazione sociale dei problemi, territorialità e responsabilizzazione collettiva* ne sono le istanze positive.

Sbagliato, prima di tutto per lo stesso terzo settore, sarebbe il pensare di essere l'unico attore che esprime queste caratteristiche. Anche nel pubblico ci sono risorse morali e civili, anche nel privato si forma classe dirigente, ecc.

Partendo dall'esperienza maturata nel corso degli anni in ogni caso esso è chiamato: a fornire una propria lettura della realtà sociale; così come a suggerire modelli d'intervento alternativi per guardare con occhi diversi alla soluzione dei problemi che viviamo; a partecipare al dibattito politico sul futuro del nostro paese.

Credo fondamentale richiamare le "quattro priorità strutturali – appena presentate dal Forum del Terzo Settore- per il futuro dell'Italia: 1) ridare competitività al sistema produttivo; 2) scommettere sulla formazione e la ricerca come principale fattore di innovazione; 3) considerare le politiche di coesione e inclusione sociale come risorsa dello sviluppo e non come appesantimento di bilancio; 4) ridare centralità nella politica estera alla costruzione europea, alle politiche di pace e di cooperazione internazionale<sup>37</sup>.

Considerati insieme, questi quattro punti danno una visione dello sviluppo che, nel fare i conti con la realtà, indica una prospettiva di come questa debba essere cambiata.

Europa, pace, cooperazione internazionale, welfare come investimento e investimento sulle persone – due facce della stessa medaglia, rilancio del sistema produttivo, e alla base di questo sostenibilità ambientale,

<sup>37</sup> Forum del Terzo settore IL FUTURO DELL'ITALIA NON E' UN LUSO 21.9.05



valorizzazione delle differenze, educazione ad un consumo responsabile, assunzione di una responsabilità sociale di impresa in termini di inclusione, di attenzione alla qualità del lavoro, di partecipazione fattiva alla costruzione del bene comune, ecc, presuppongono – quando si parla di sviluppo - *il superamento del paradigma economicista produzione/riproduzione, e il disegno di una cittadinanza “strabica” ovvero capace di coniugare diritti, doveri e interessi tra chi è prossimo e chi è lontano.*

C'è un aspetto, oggi meno discusso anche perché nascosto nel più ampio dibattito sulla devolution e nel reiterato massacro finanziario a cui sono sottoposti gli enti locali , che tocca direttamente la questione del terzo settore in quanto attore di uno sviluppo diverso:

quello della necessità di *una nuova stagione di riforme della p.a..*

Essa rimanda a tanti profili<sup>38</sup>, ma uno in particolare ci interessa evidenziare, sia per la componente più imprenditoriale del terzo settore che per quella più volontaristica e civica.

Pensiamo al mondo della cooperazione sociale, alle prese con gli scenari che dovrebbe aprire la nuova legge sulle imprese sociali. “Un rapporto non virtuoso con la sfera pubblica innesca una dinamica di progressivo smarrimento della dimensione sociale di queste intraprese. Se si collude con culture amministrative dal cui orizzonte sembra svanire il profilo della reciprocità, si finisce con l'appiattirsi sul registro della mercificazione e, fatalmente, con l'assumere – è storia recente di molte cooperative purtroppo – il meccanismo perverso di una competizione distruttiva come unica strada praticabile, laddove invece si dovrebbe per così dire giocare al rialzo e fissare la posta nell'integrazione e, inderogabilmente, nella costruzione dei diritti di cittadinanza.<sup>39</sup>”

Questo vale anche per il mondo del volontariato. Ancor di più oggi rispetto a qualche anno fa, per gli amministratori impegnati a tenere insieme bilanci impossibili, esso rischia di essere prima di tutto solo un “non costo” che evita di chiudere servizi, a volte apparentemente non essenziali (pensiamo ai trasporti per anziani e al rapporto che essi hanno con il diritto a stare a casa propria).

La assunzione di un ruolo politico, la ricerca, la formazione, l'attivazione di modalità organizzative democratiche e partecipate, la costruzione di reti, la sperimentazione di forme anche innovative di rappresentanza, la auto sollecitazione a svolgere più advocacy e socialità che produzione di servizi,

<sup>38</sup> cfr B. Magnolfi INNOVAZIONE E QUALITA' DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI. UNA SFIDA PER I DIRITTI E LA COMPETITIVITA' DS, paper, 6 luglio 2005

<sup>39</sup> A. Scialdone QUELLO CHE LE NORME NON DICONO in A. Scialdone a cura di - REGOLE DELLA RECIPROCIITA'. L'IMPATTO DELLA NUOVA DISCIPLINA DELLA IMPRESA SOCIALE Quaderni del Welfare Plurale n. 1, Isfol-Vita 2005, pag. 19

l'attivazione di forme di finanziamento diretto da parte dei soggetti privati (penso, da ultimo, alla cosiddetta "più dai e meno versi"), l'introduzione di sistemi di rendicontazione sociale, sono anticorpi tenaci alla deriva della mercificazione, ma non sufficienti.

Serve una nuova stagione di riforme della p.a., una diversa regolazione dei rapporti tra essa e il terzo settore. E ciò rimanda ad un nodo che è al contempo culturale e politico: quello del rapporto tra cittadinanza e sussidiarietà.

## 6) SUSSIDIARIETÀ NELLA CITTADINANZA

L'idea di sussidiarietà - che non è identificabile con il terzo settore<sup>40</sup> - ha una storia non facile, con origini diverse, plurali, nonostante ognuno voglia ogni tanto appropriarsene. C'è chi ne parla autorevolmente in termini antropologici, potremmo dire fondativi, come la Dottrina Sociale della Chiesa. Chi, dentro un dibattito politico tutt'altro che chiaro e non sempre edificante, lo fa proprio, ponendo al centro l'alternativa-contrapposizione stato-società. Chi, invece, sottolinea la natura procedurale, come in seno alla Unione Europea, interpretandolo come criterio guida nella definizione del rapporto "su chi fa che cosa" tra Stati e Unione.

Vi è un ulteriore orientamento inerente il rapporto tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale, ovvero tra processi di reciproco - ulteriore - riconoscimento e integrazione delle autonomie locali con le autonomie sociali. Di sussidiarietà orizzontale e sussidiarietà verticale se ne è parlato non poco in questi anni. Quasi sempre contrapponendole, operando così uno stravolgimento ideologico attraverso il quale si rimuove la storia dei comuni prima e degli enti locali poi nel loro rapporto con il potere centrale, la funzione e il ruolo attribuito dalla legge 142 '90 e successive modifiche, le pratiche reali di rappresentanza della comunità locale, i comportamenti di migliaia di amministratori pubblici impegnati con grande umiltà nel perseguire il bene comune dei propri concittadini.

La proposta di una *sussidiarietà integrata o circolare* rende invece ragione di una verità profonda, confermata da esperienze di sviluppo locale di primissimo livello: la crescita responsabile delle comunità locali è il frutto di un processo composito in cui pubblico (locale) e privato non profit e profit (sociale), concertano e condividono "in solido" la responsabilità del bene comune e dello sviluppo umano del proprio territorio.

Parafrasando Bobbio<sup>41</sup>, possiamo dire che nella parabola dell'emancipazione da sudditi a cittadini, dopo la libertà dallo stato ( i diritti

<sup>40</sup> assolutamente utile è l'analisi delle origini e dello sviluppo storico dottrinale dell'art.2 Cost svolta da E. Rossi in.....

<sup>41</sup> N. Bobbio L'ETA' DEI DIRITTI Einaudi, Torino 1990

civili), la libertà nello stato ( i diritti politici), la libertà attraverso lo stato (i diritti sociali), si stanno costruendo, in questa fase non certo facile del nostro paese e dell'Europa, una nuova tipologia di diritti, quelli della *libertà con lo stato*, ovvero della partnership fattiva tra attori collettivi nella costruzione di una cittadinanza più "ricca" di diritti e di doveri, a partire da chi è escluso, per costruire condizioni di benessere diffuso. Le logiche di co-progettazione, di co-gestione, di co-valutazione, promosse dalla 285.97 prima e dalla 328.00 insieme o poi ne sono, pur tra tanti limiti, la dimostrazione.

Vorrei proporre tre chiavi di lettura. La prima: si coopera finché si può, ovvero *la partnership prima di tutto*, con tutti gli attori pubblici o privati che condividono un disegno di welfare possibile, equo, sostenibile, promotore di cittadinanza effettiva. Se non è possibile fare partnership bisogna competere, perché questa è l'unica alternativa. Lo sviluppo di logiche di partnership vuole dire coinvolgere da co-protagonisti in una funzione pubblica questi attori che operano nel territorio.

Il secondo elemento riguarda il pensare e far comprendere che questo nostro produrre servizi per dare risposte ai cittadini, significa *operare per una logica di sviluppo del territorio, sociale ed economico*. Bisogna essere molto chiari nell'evidenziare che parliamo di una componente rilevante nella composizione e qualificazione del Pil.

Il terzo elemento è la *costruzione di istituzioni civili*. Bisogna fare in modo che si costruiscano e si consolidino sistemi istituzionali partecipati dai cittadini. Le istituzioni sono un bene comune perché permettono di garantire le relazioni tra le persone e i gruppi, dentro contesti a crescente complessità. La nostra tradizione municipalista è al riguardo particolarmente significativa. In non pochi casi sono un bene da rinnovare costantemente (penso per esempio alle forme nate coi piani di zona), ma il fatto che queste diventino permanenti in un territorio e cioè che degli attori diversi si riconoscano dentro un linguaggio, una dimensione comune, fa sì che quel territorio sia più ricco e non che sia semplicemente più partecipato, più ricco di una visione, di una dimensione di democrazia reale, di riconoscimento e di appartenenza reale.

Tutto questo però rimanda ad un nodo. Anni fa a Malosco, in un Seminario della Fondazione Zancan, un vescovo, conosciuto da molti di noi, sostenne una tesi che mi rimase impressa: " la solidarietà viene prima ed è la conseguenza della sussidiarietà, la sussidiarietà non è il principio, la sussidiarietà è il mezzo probabilmente più adeguato per garantire il principio di solidarietà".

Parafrasando questo vescovo direi oggi che tra cittadinanza e sussidiarietà, dentro questi scenari di tensione, di mercato, di dinamiche difficili, la sussidiarietà è importante nella misura in cui rafforza la

cittadinanza e proprio per questo può dare alla cittadinanza un esito più maturo e più significativo.

E se guardiamo all'Europa, vengono alla mente quanto le Chiese Cattolica ed Evangelica tedesche nel 1997 affermavano: "Bisogna rafforzare la responsabilità personale e la responsabilità delle piccole unità sociali, e debbono giocare un ruolo preminente le famiglie e le nuove forme e opportunità di solidarietà, per esempio nelle reti del mutuo soccorso associativo, nei movimenti dei cittadini, nel volontariato e nel reciproco aiuto fra vicini. Una nuova cultura sociale non può e non deve sostituire il sistema statale della sicurezza sociale, ma può produrre servizi che fino ad ora si attendevano con troppa facilità dello Stato. Lo sviluppo di una cultura sociale contribuisce anche al superamento della solitudine e della freddezza sociale, creando così i contenuti del concetto di sussidiarietà e solidarietà, legati. Sussidiarietà significa rendere capaci di assumere le proprie responsabilità; non significa addossare al singolo la sua sicurezza sociale".