

Consulta ecclesiale degli organismi socio-assistenziali

UNA RIFLESSIONE SUL LIBRO BIANCO SUL WELFARE DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

La presente riflessione frutto della lettura attenta e sistematica realizzata dalla **Consulta Nazionale degli Organismi Socio Assistenziali** di cui **Caritas Italiana** tiene la Segreteria è stata condivisa all'unanimità nella riunione del 27 marzo 2003.

I membri

- ACISJF (Associazione Cattolica Internazionale al Servizio della Giovane)
- Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII
- AVULSS (Associazione per il Volontariato nelle Unità Locali dei Servizi Socio Sanitari)
- Caritas Italiana
- CISM (Conferenza Italiana Superiori Maggiori)
- CNCA (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza)
- Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia
- Gruppi di Volontariato Vincenziano
- FICT (Federazione Italiana Comunità Terapeutiche)
- CIF (Centro Italiano Femminile)
- MAC (Movimento Apostolico Ciechi)
- Società di S. Vincenzo de' Paoli
- UNEBA (Unione Nazionale Istituzioni e Iniziative di Assistenza Sociale)
- USMI (Unione Superiore Maggiori)
- FIRAS (Federazione Italiana Religiose Servizi Sociali)
- Consulta Nazionale Fondazioni Antiusura

Tali realtà rappresentano il 55% del volontariato organizzato che opera in Italia con circa 300.000 volontari.

Esprimono 11.000 servizi di cui il 43% residenziali.

Impegnano più di 400.000 operatori di cui 90.000 operatori retribuiti e 15.000 religiose/i.

La nostra riflessione

La comunicazione sarà articolata in due parti: la prima porrà l'accento su alcune dimensioni valoriali che attraversano l'intero documento, la seconda invece rappresenta un primo elenco di nodi da sciogliere.

Prima Parte: Abbiamo ritenuto opportuno porre l'accento su alcune dimensioni valoriali che a nostro parere permeano l'intero documento e necessitano una maggiore esplicitazione proprio perché problematici.

Seconda Parte: Contiene un elenco di certo non esaustivo di nodi problematici che riteniamo siano presenti nell'intero libro bianco.

PRIMA PARTE

A. Il benessere

Alla radice delle politiche sociali c'è un'azione dell'operatore pubblico (il soggetto politico) che è orientato a facilitare il raggiungimento del benessere da parte dei cittadini. Le definizioni di benessere possono variare, ma comunque al centro ci sono i bisogni della persona. A livello politico e di teoria economica si hanno sostanzialmente due possibilità: che il benessere della persona consista nell'avere più beni di consumo a disposizione o che il benessere abbia una configurazione multidimensionale cioè sia il risultato di una serie di fattori economici, culturali, relazionali. Scegliere una delle due strade non è indifferente. L'opzione culturale scelta dal Libro bianco sembra la prima, cioè che sia necessario favorire lo sviluppo economico perché ci sia più reddito e ricchezza a disposizione cosicché molte più persone e famiglie possano raggiungere alti livelli di consumo e quindi avere maggiore benessere. Per chi non ce la fa troviamo qualche strumento di sostegno sia esso un ammortizzatore sociale o un reddito di ultima istanza. Le famiglie "meno fortunate" che hanno una persona non autosufficiente vanno in qualche modo aiutate alleviando l'onere: non sembra che sia per loro possibile un orizzonte di umanità e dignità. In questo quadro la politica sociale deve essere funzionale allo sviluppo economico o meglio alla crescita economica. Nell'altra ottica, non seguita dal Libro bianco, il benessere non si raggiunge per una strada sola, l'aumento di reddito disponibile, ma attraverso un percorso fatto di strade diverse e complementari che mette al centro la dignità della persona e i suoi molteplici bisogni.

Abbiamo di fronte due ottiche una individualista o utilitarista e una personalista: la differenza sostanziale sta nella relazionalità sociale che è concepita in modo diverso. Nel

primo caso è strumentale ai propri bisogni, nel secondo definisce essa stessa l'identità della persona. Anche il concetto di famiglia sottostante è molto diverso. Nel primo caso la famiglia è un soggetto completo, autodefinito, di cui socialmente rilevano la capacità di essere soggetto produttivo, di consumo e riproduttivo. Anche la solidarietà familiare è vista in un'ottica di scambio necessario tra pari. Nel secondo caso la famiglia è il luogo prioritario di realizzazione della personalità dei singoli e non è definita di per sé ma dalla capacità di essere essa stessa soggetto di relazione e cittadinanza sociale. La famiglia è cellula della comunità, non un corpo autonomo.

B. La cittadinanza

L'idea di cittadinanza è una delle conquiste della modernità. L'accezione di cittadinanza sociale garantisce ad ogni persona, anche a coloro che non hanno lo status di cittadini di un determinato paese ma sono stranieri, il rispetto di diritti sociali fondamentali. Va ricordato come il nostro Paese abbia aderito e ratificato la Carta sociale europea del Consiglio d'Europa che definisce i diritti protetti che sono veri e propri diritti di cittadinanza: dall'abitazione alla protezione della salute, dall'educazione al lavoro, dalla protezione sociale alla libera circolazione delle persone alla non discriminazione. La distinzione fatta dal Libro bianco tra immigrati legali ed altri rispetto ai diritti sociali che appartengono alla persona, è un arretramento rispetto alla legge 328 del 2000 che invece li aveva garantiti a tutti.

D'altronde tutto il fenomeno dell'immigrazione è liquidato dal Libro bianco con corsi di alfabetizzazione per immigrati. Non si coglie la portata epocale del fenomeno migratorio che sembra sempre più un affare di polizia che di politica sociale.

C. La sicurezza

Tra i bisogni prioritari dell'uomo, secondo la piramide dei bisogni dello psicologo Maslow, c'è il bisogno di sicurezza. Le accezioni possono essere molto diverse: quando si parla di sicurezza sociale ci si riferisce alla capacità di una società di prevenire le situazioni di bisogno dovute ad eventi fisiologici (come l'infanzia, la maternità e la vecchiaia), patologici (come la malattia e l'infortunio), legati al sistema economico (come la disoccupazione). Non c'è stata mai, in ambito sociale, un'accezione da ordine pubblico che aveva invece caratterizzato gli interventi sociali nell'800 e nei primi decenni del '900. Gli interventi sociali come interventi di ordine pubblico hanno origine dal timore del turbamento che i bisognosi potevano creare all'ordine costituito.

Va compresa meglio quale idea di sicurezza è presente nel Libro bianco. A volte sembra riecheggiare un'idea di sicurezza, presa a prestito dal dibattito politico prevalente, come bisogno di protezione dalla criminalità comune soprattutto nei contesti urbani. Va invece recuperata invece la profonda caratteristica solidaristica della sicurezza sociale concepita non solo come patto tra i cittadini ma anche come patto intergenerazionale, soprattutto per la previdenza.

Va integrato lo spettro delle situazioni di insicurezza con due realtà sempre più evidenti. Da un lato la precarietà delle condizioni contrattuali dei lavoratori che in mercato del lavoro che non è affatto ricco di opportunità provoca quella incertezza diffusa che, forse, prima di ogni altro fenomeno, è tra le cause di una ridotta natalità; se non si assicura un orizzonte dignitoso alle giovani famiglie attraverso un lavoro stabile, non saranno certo gli asili nido o i mutui agevolati per l'acquisto della casa ad incentivare l'auto-nomia e la natalità. Dall'altro l'assen-

za di reddito che attanaglia molte famiglie è una condizione di persistente insicurezza. La soppressione di fatto del Reddito Minimo di Inseverimento con l'introduzione di non meglio specificati strumenti finalizzati, compreso il cosiddetto Reddito di Ultima Istanza, rende ancora più precario l'orizzonte.

D. La mobilità

La mobilità umana è un fenomeno antichissimo che ha sempre avuto una caratterizzazione incentrata sul bisogno: ci si sposta a vivere da una zona all'altra per vivere meglio. È la deprivazione che spinge la persona e la famiglia a spostarsi. Solo di recente si è diffusa su larga scala, ma solo nei paesi occidentali, la possibilità di spostarsi per fattori diversi dalla sopravvivenza: è la volontà di migliorare la propria vita, di cogliere nuove opportunità, ma non certo di sopravvivere che muove molte persone a spostarsi. Rimane comunque, anche nei paesi occidentali, la mobilità spinta dal bisogno: questo tipo di mobilità forzata è in genere valutato come un limite alle libertà della persona perché la condiziona involontariamente. Sembra che il Libro bianco resusciti in qualche modo la teoria della pressione demografica differenziale: quando un territorio non ha le risorse sufficienti a garantire uno standard di vita della popolazione viene abbandonato per andare dove ci sono maggiori opportunità. Se da un punto di vista analitico in parte la realtà è di questo tipo, grave è quando si assume come dato politi-

co. C'è una sorta di condanna implicita dei territori meno ricchi e sviluppati che saranno alleggeriti dal peso di una popolazione in eccesso. Si ripercorrono strade che si pensava appartenessero alla storia del nostro paese, mentre la concorrenza tra territori, per permettere ai più efficienti di continuare la corsa mentre gli altri affannosamente raggiungono (non si sa come) i loro standard, teorizzata nel Libro bianco ce ne riproduce un esempio aggiornato. Non c'è cenno alla storia, alla cultura, alla tradizione di relazioni sociali di un popolo, né tanto meno alla necessità che le forze migliori restino nei territori più poveri per guidare uno sviluppo non ancora realizzato. La risorsa umana anche in questo caso è considerata un semplice fattore produttivo che deve allocarsi dove c'è necessità d'impiego: è una visione prettamente strumentale della persona.

E. La solidarietà e la sussidiarietà

I principi di solidarietà e sussidiarietà, caratteristici della dottrina sociale cristiana, vanno tenuti saldamente uniti per evitare che una sussidiarietà senza solidarietà lasci comunque da parte le esigenze dei più poveri. La sussidiarietà verticale implica la solidarietà poiché ciò che non si riesce a sostenere al livello più prossimo al bisogno, va sostenuto facendo intervenire, in termini di risorse disponibili, i livelli di governo superiore. Ma l'intervento di questi ultimi è possibile solo se i territori più ricchi e sviluppati forniscono le risorse necessa-

rie: è allora possibile l'intervento sussidiario delle Regioni nei confronti degli ambiti territoriali distrettuali e dello Stato nei confronti delle Regioni in un vincolo di solidarietà. A livello orizzontale la catena di sussidiarietà dovrebbe prevedere che se la persona o la famiglia non sia in grado di rispondere autonomamente ai propri bisogni, intervenga innanzitutto la responsabilità pubblica di garanzia del servizio, da chiunque fornito, e quindi, a livello integrativo e non sostitutivo, il volontariato, l'associazionismo e le altre realtà del Terzo settore non nella loro dimensione di impresa sociale, che è fornitrice di servizi sul mercato, ma come realtà animata da valori di solidarietà.

Suscitano riserve alcune accentuazioni del Libro bianco come:

- la carenza di analisi degli squilibri tra regioni ricche e povere;
- la sommarietà nella messa a punto dei livelli essenziali;
- la predominanza della logica economicistica dell'impresa sociale.

La solidarietà è invece spesso in contrasto con le leggi di mercato applicate al sociale e, soprattutto, alle condizioni di svantaggio della persona.

Va recuperato invece un approccio promozionale alla persona, tipico delle organizzazioni di auto aiuto, orientato ad abilitare un'attiva soggettività sociale di chi è nel disagio, non considerandolo solo come un destinatario di assistenza.

SECONDA PARTE

a. Persona e famiglia

Nella definizione degli obiettivi di benessere sociale non è presente la definizione di **sviluppo umano**, consolidata in sede internazionale, che è alquanto diversa da quella di sviluppo economico e forse più appropriata al caso.

- Al centro del concetto di svilup-

po umano c'è infatti la persona, di cui va evidenziato il valore, quale che sia la sua rilevanza nel sistema economico e nei processi produttivi. La **persona** trova la sua naturale dimensione relazionale nella famiglia, la quale contribuisce all'edificazione della società. È la persona, secondo il dettato costituzionale, in cui portatrice

dei diritti, anche quella che non dispone di una famiglia. E ciò anche in riferimento alla tutela dei diritti dei nati fuori del matrimonio (30 e 31 Costituzione).

- La **famiglia**, lungi dall'essere un mondo chiuso e autosufficiente, quand'anche avesse le risorse umane ed economiche per esser-

lo, ha quindi un compito di solidarietà sociale nei confronti delle tante famiglie e delle tante persone che non vivono in condizioni dignitose.

- Non può essere considerata solamente soggetto gestore di servizi, soprattutto in presenza di un forte disagio, ma si deve coniugare il suo ruolo decisionale con il collegamento alla rete dei servizi del territorio secondo un progetto organico e di integrazione fra risorse.
- Il rapporto famiglia-istituzioni civili è sempre biunivoco. Se si è avuta una preponderanza istituzionale e questa invece di facilitare la vita quotidiana delle famiglie, si è risolta in svolgimenti spesso autoreferenziali, tale situazione va corretta. Ma non con l'instaurazione di una conflittualità che porta a disconoscere il ruolo delle istituzioni nella convivenza civile a presunto vantaggio di reti spontanee ed informali. Queste infatti, quando sono presenti, sanno spesso andare alla profondità dei problemi, ma non possono rappresentare una garanzia organica e predeterminata, e perciò universalmente fruibile, di aiuto nelle situazioni di bisogno.
- Va inoltre ponderata la tendenza ad incentivare l'appartenenza a reti informali di solidarietà come strumento di risoluzione delle problematiche, soprattutto le più gravi: non è detto che tutte le famiglie vogliano appartenervi, né che molte, forse le più disagiate, siano in grado di parteciparvi attivamente.

b. Il terzo settore

- Lo stesso ruolo del **Terzo settore**, già ampiamente riconosciuto nella 328, non può essere dilatato fino a diventare sostitutivo delle responsabilità istituzionali di garanzia dei servizi, né può essere considerato un ammortizzatore delle carenze di finanzia-

mento della politica sociale, tale cioè da garantire servizi a buon mercato, a volte gratis come il volontariato; ciò che invero può essere, ma in via del tutto eventuale.

- Il Terzo settore ha significato se il Primo (le istituzioni) e il Secondo (le imprese) fanno la loro parte, altrimenti si assisterebbe ad una pericolosa esternalizzazione delle responsabilità istituzionali, magari con uno schiacciamento del Terzo settore sul Secondo qualora prevalessero logiche aziendali di gestione dei servizi.
- L'ottica di servizi sociali universali, pur con la selettività delle forme di erogazione, deve garantire la possibilità ad ogni persona e ad ogni famiglia di accedere ai servizi sociali.
- La giusta centralità data alla famiglia come strumento di aiuto nelle situazioni di bisogno, forse da integrare con una più marcata funzione relazionale ed educativa, non può nascondere le situazioni in cui la famiglia non c'è (persone sole) o la famiglia è inadeguata. Appare inoltre una strada di incerta efficacia l'enfasi sulla solidarietà di vicinanza abitativa intergenerazionale, caratteristica di contesti tradizionali delle campagne e dei paesi ma molto rarefatta nei contesti urbani.
- Il concetto di equità intergenerazionale ha un valore innovativo ma va rilanciato nel senso di un intervento sociale che non è solo riparatorio.

c. Il ruolo specifico del volontariato

- Va differenziata la funzione la natura e gli obiettivi del volontariato di cui alla rispettiva legge quadro nazionale, da quella delle Onlus (di cui alla rispettiva legge), delle Cooperative sociali (v. legge), dei patronati, delle associazioni, et alia.
- La disamina generalizzante del Libro Bianco fa emergere un'esi-

genza di maggior chiarezza sulla gratuità del volontariato e sulla sua forte connotazione di servizio nel disagio o "lavoro sul campo" della povertà e dell'esclusione sociale.

- Altrettanta chiarezza va espletata sull'altruità o solidarietà-lunga che non limita gli interventi ai soli membri dell'organizzazione ma, anzi, si rivolge prevalentemente a terze persone in stato di bisogno.
- Il volontariato non intende comunque essere colto come ispirato ad una generica "logica d'impresa" sia pure sociale, molto sostenuta dagli orientamenti del Libro Bianco, né ad una "sussidiarietà" vista come sostituzione di ciò che non fanno altri. Si riconferma anzi, come intervento agile attraverso servizi non gravosi e complessi ma più attenti alla relazione di prossimità e di promozione umana (Carta di identità del volontariato della Consulta).

d. Gli immigrati

- Si nutrono perplessità riguardo l'assenza della tematica dell'**immigrazione**, citata solo per i corsi di alfabetizzazione per gli immigrati
- Un Libro Bianco che si pone obiettivi decennali e che parte da una analisi della transizione demografica dovrebbe considerare adeguatamente il fenomeno dell'immigrazione sempre più relegato in ambiti di politica della sicurezza piuttosto che di politica sociale. La stabile presenza e, date le tendenze naturali delle popolazioni al di là di posizioni ideologiche e politiche, il prevedibile aumento di immigrati nei prossimi anni, pone questioni di integrazione e convivenza eminentemente socio-culturali.
- Non è possibile essere indifferenti ad una realtà come quella degli immigrati che pone in primo piano la tutela sociale della persona anche se non fosse ancora

cittadino. Le politiche per l'integrazione dovrebbero coniugare il rispetto delle culture originarie con un positivo coinvolgimento nel contesto socio-culturale italiano.

Gli strumenti

e. Il problema del reddito minimo d'inserimento.

- Nell'individuazione delle priorità delle politiche sociali nel nostro paese dovrebbe trovare spazio anche l'azione attiva di **contrasto alle povertà** e all'esclusione sociale in continuità all'azione intrapresa con la 328 attraverso una misura generalizzata di contrasto alla povertà, allora individuata nel **Reddito Minimo di Inserimento**.
- Non sembra che il Libro Bianco individui questa priorità, comune agli altri paesi dell'Unione Europea, ma anzi intende sostituire lo strumento già previsto e di cui si era avviata la sperimentazione con un, non adeguatamente definito, Reddito di Ultima Istanza, che non sembra però recepire le finalità della misura precedente.
- Anche nel linguaggio si nota un mutamento culturale: è la differenza che passa tra la logica dell'inserimento sociale e non solo lavorativo che era insita nel Reddito Minimo e la logica "da ultima spiaggia" del Reddito di ultima istanza: sarebbe più corretto chiamarlo sussidio di sopravvivenza. La motivazione addotta per il cambiamento di rotta è nella difficoltà di individuare criteri uniformi per gli aventi diritto.
- Nell'impostazione municipale del welfare della 328 questo era un compito dei Comuni poiché l'esclusione sociale può avere volti diversi nelle diverse zone del Paese. Va forse calibrata meglio l'osservazione considerando che un singolo comune, che non dispone di strumenti di professionalità sociale, può aver trovato difficoltà

applicative e gestionali che hanno prodotto inefficienze ed anche abusi. Proprio per questo, motivo, peraltro, l'impianto della 328 non si basava sul comune singolo ma sugli ambiti territoriali che, associando i comuni, garantivano la presenza di strumenti professionali per la gestione delle politiche e dei servizi.

- Il Reddito Minimo era la base del sistema di welfare previsto dalla 328: una sua sperimentazione avulsa dal quadro complessivo della legge (ad esempio nella individuazione di comuni isolati in cui effettuare la sperimentazione senza una logica zonale) va valutata date le condizioni di contesto.
- Ad ogni modo, quale che sia il giudizio sulla sperimentazione compiuta, resta il problema della garanzia universale di un livello minimo di sostegno sociale che non sia soltanto sussidio di sostentamento ma accompagni misure concrete di solidarietà che coinvolgano la responsabilità delle istituzioni ad ogni livello e, con esse, quella dei "cittadini invisibili", altrimenti privi di ogni considerazione da parte della comunità. Il governo non può evitare di rispondere a questa istanza che la Consulta presenta come l'espressione più acuta e severa dei diritti dei poveri.

f. I livelli essenziali di assistenza

- Si nota un persistente ritardo da parte del Governo nella formulazione dei **livelli essenziali delle prestazioni sociali**, ancora interamente di competenza statale e le cui aree di bisogno e relativi servizi sono stati codificati dalla legge 328/2000 e non modificati. Ma proprio su questo punto il Libro Bianco sembra avventurarsi in una logica innovativa che, portata all'estremo, può addirittura vanificare il concetto stesso dei livelli essenziali.
- Non può non preoccupare, infat-

ti, il discorso alquanto tortuoso che viene svolto attorno all'idea di fissare per le Regioni più arretrate e meno dotate di risorse dei "target", cioè degli obbiettivi, ai quali, se non si legge male, ciascuna dovrebbe avvicinarsi facendo affidamento, essenzialmente, sulla proprie forze, tante l'affermazione, di principio, della non fungibilità delle risorse a scala nazionale, ciò che in assoluto nega le premesse di ogni politica redistributiva.

- La mancanza di una definizione dei livelli essenziali rivela poi una scarsa attenzione al ruolo crescente delle Regioni che, seppur in forme diverse, si stanno orientando nel solco tracciato dalla 328. Il quadro sembra quindi contraddittorio in quanto ci si spinge a delineare un sistema articolato, che sarebbe di competenza regionale, senza invece adempiere al ruolo proprio che, alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione, rimane allo Stato.
- La portata della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali non è stata forse adeguatamente sottolineata. Prevedendo un loro obbligatorio soddisfacimento in ogni ambito territoriale (Distretto socio-sanitario), si pone un chiaro obiettivo quantitativo di orientamento delle scelte di politica sociale, vincolante per le Regioni che potrebbero eventualmente integrare detti livelli.
- È questa una funzione di riequilibrio tra i territori, garantendo a tutti uno standard, che rimane in capo allo Stato. Va quindi meglio precisata l'affermazione che non è possibile garantire più tutto a tutti dati i vincoli di bilancio: se si intende l'universalismo selettivo, cioè che tutti possono accedere ai servizi ma contribuendo ognuno secondo le proprie possibilità è un corretto principio costituzionale, se si intende invece che alcuni territori

possono avere le garanzie ed altri no, sarebbe una strisciante deriva di frantumazione della solidarietà nazionale.

g. **Fiscalità**

- La fiscalità va intesa come elemento utile nella Politica Sociale e non può essere utilizzata come modalità prevalente delle Politiche Sociali di un Paese.
- Per quanto riguarda la **fiscalità**, pur importante anche se non elemento decisivo e prevalente della politica sociale, vanno considerati anche i nuclei familiari senza reddito stabile o con una prospettiva precaria (contratti a tempo determinato, contratti interinali, co.co.co., ...) che avrebbero scarsi o nulli vantaggi marginali da tale misura.

h. **integrazione socio-sanitaria**

- Un'altra riserva che emerge riguarda la scarsa attenzione al tema dell'**integrazione socio-sanitaria** che, almeno in linea teorica, aveva conquistato negli ultimi anni un posto prioritario nell'agenda dei governi nazionali e regionali.
- Già alcune Regioni (la Lombardia) hanno varato un unico piano sociale e sanitario concependo l'unitarietà dell'intervento, anche se possono essere discutibili la prevalenza di un'attenzione sull'altra o della titolarità delle funzioni tra Regioni e Comuni.
- La linea dell'integrazione nasce dalla preoccupazione di mettere al centro dell'intervento la persona e la famiglia che vanno considerati nella complessità delle loro relazioni e dei loro bisogni e non possono essere mai considerati dei semplici utenti di un servizio.

Il metodo

i. **Partecipazione**

- La partecipazione attiva, responsabile, democratica e collegiale dei cittadini e delle organizzazioni

ni alla messa a punto delle politiche sociali non è prevista, come del resto non è stata richiesta nell'elaborazione del libro bianco

- Nel processo *top-down, bottom-up* descritto nel Libro Bianco, si prevede solo che l'autorità ILLUSTRA ai referenti il passo successivo, elaborato senza partecipazione. Così come il soggetto più gerarchicamente in basso ILLUSTRA le proprie istanze al livello superiore.

l. **Grave emarginazione**

Il libro non indica politiche adeguate per le gravi realtà di emarginazione

Ad esempio: il disagio mentale, i minorenni immigrati non accompagnati.

QUALE ITALIA

La transizione demografica

Nella rappresentazione della realtà italiana si dà molto spazio al problema dell'**invecchiamento** della popolazione dovuto, oltre che all'allungamento della vita media, ad un preoccupante **calo della fecondità**. Si pone quindi l'obiettivo di incrementare i tassi di fecondità in un decennio per convergere all'attuale media europea. La questione andrebbe meglio approfondita. È dubbio che tale materia rientri nell'ambito proprio delle politiche sociali, tuttavia per l'interesse oggettivo che presenta va considerata con attenzione anche al fine di valutare il significato e la portata dei dati posti a fondamento dell'analisi governativa.

L'attuale livello del tasso di fecondità è infatti il risultato di due fenomeni: il **livello storico** del tasso di **fecondità italiano** e la sua **dinamica** degli ultimi quarant'anni.

Dai dati presentati nel Libro il livello del tasso di fecondità italiano era basso già nel 1960: all'11° posto tra gli attuali 15 paesi dell'Unione. Tassi più bassi erano presenti solo in Danimarca, Grecia, Lussemburgo e Svezia. Nel decennio

1960-70 il tasso italiano conobbe particolare fortuna balzando, nel 1970, al 6° posto tra i quindici, per l'unica volta al di sopra della media dell'Unione.

Ad un livello storicamente basso si aggiunge una dinamica negativa che per la verità non è un'esclusiva italiana. Nella seguente tabella si confrontano i tassi di fecondità del 2000 con quelli del 1960 dei paesi con una dinamica peggiore della media dell'Unione.

Spagna	-57%
Austria	-51%
Irlanda	-50%
Portogallo	-50%
Italia	-48%
Paesi Bassi	-45%
Germania	-44%
Grecia	-43%
UE	-41%

Si individuano tre aree geografiche e culturali:

- l'Europa meridionale con Portogallo, Spagna, Italia e Grecia
- l'area germanica con Germania, Austria e, seppur con qualche distinguo, Paesi Bassi
- l'Irlanda

Va comunque considerato che il minimo della media europea era stato raggiunto nel 1995 (1,42) e che confrontando quest'anno con il 1960 avremmo avuto la seguente situazione:

Spagna	-59%
Portogallo	-55%
Irlanda	-51%
Italia	-51%
Paesi Bassi	-51%
Austria	-48%
Germania	-47%
UE	-45%
Grecia	-42%

Considerate le differenti caratteristiche delle vicende storico-politiche di questi paesi nel periodo considerato, le ragioni del calo vanno ricercate in motivazioni più profonde di carattere culturale.

Andando poi a verificare quali paesi hanno mostrato, essenzialmente negli ultimi due decenni, segni di ripresa da un calo generalizzato, il quadro diventa più articolato.

Abbiamo infatti diversi livelli di ripresa della fecondità: il Lussemburgo ha infatti già consolidato in due decenni risultati positivi, anche i Paesi Bassi, pur un calo intermedio, possono ascrivere a questa categoria. Un altro folto gruppo di paesi ha mostrato segni di ripresa, anche se di diversa intensità: tra di essi l'Italia, il Portogallo, l'Irlanda e la Spagna, dopo veri e propri crolli nei periodi immediatamente precedenti, Francia, Belgio e Germania, dopo andamenti negativi più contenuti. I paesi nordici mostrano invece, dopo una ripresa negli anni passati, nuovi segni di affanno negli ultimi 5 anni. Grecia, Austria e Regno Unito proseguono il trend negativo anche se con diversa intensità.

La tabella riassume le variazioni dei tassi di fecondità nei diversi periodi:

	1990/1980	1995/1990	2000/1995
Lussemburgo	+8%	+5%	+5%
Paesi Bassi	+1%	-6%	+12%
Francia	-9%	-4%	+ 11%
Belgio	-4%	-4%	+ 6%
Germania	-7%	-14%	+7%
Italia	-19%	-11%	+6%
Portogallo	-28%	-11%	+10%
Irlanda	-35%	-13%	+3%
Spagna	-38%	-13%	+3%
Danimarca	+ 8%	+8%	- 2%
Finlandia	+ 9%	+2%	-4%
Svezia	+ 27%	-19%	-11%
Grecia	-37%	-5%	-2%
Austria	-12%	-3%	-6%
Regno Unito	-4%	-7%	-4%

Si può facilmente osservare che consistenti risultati di medio periodo (10 anni) siano stati provvisoriamente raggiunti solo dalla Svezia negli anni '80 che però non li ha confermati nel decennio successivo. Miglioramenti di rilievo sono stati registrati da Paesi Bassi, Francia e Portogallo tra il 1995 e il 2000. L'Italia, dopo aver toccato il minimo (1,18) nel 1995, ha mostrato, tra il

1995 e il 2000, segni di ripresa (+ 6%) che andrebbero consolidati ponendosi obiettivi realistici basati su una approfondita analisi comparata con gli altri paesi europei per comprendere le ragioni di fondo dell'andamento della fecondità raramente soggetta a politiche di breve periodo.

Tra l'altro non sembra significativo il nesso con la **nuzialità** che ha seguito, quasi pedissequamente, l'andamento medio europeo senza gli scossoni subiti dalla fecondità.

Nella tabella confrontiamo i tassi di nuzialità italiani con quelli europei e lo scostamento percentuale degli uni dagli altri:

Anno	Tassi italiani	Tassi europei	Scostamento percentuale
1960	7,7	8,0	-4%
1970	7,3	7,7	-5%
1980	5,7	6,3	-10%
1990	5,6	6,0	-7%
1999	4,8	5,1	-6%

Manca una conclusione sul punto. Se l'Italia è in ripresa demografica quale è il senso di una scelta di incremento come quella delineata, senza peraltro specificazioni apprezzabili? Il punto andrebbe chiarito anche per stornare il sospetto che si tratti di una concessione alle tesi di chi punta sull'espansione dei popoli italici per arginare il fabbisogno di stranieri... In un contesto di comportamenti culturalmente sedimentati va comunque prestata molta attenzione nel proporre soluzioni che hanno l'obiettivo di incentivare una ripresa della natalità.

La famiglia al centro dell'azione politica

Assai meno problematica ed anzi di per sé condivisibile è la scelta dichiarata di assumere come prioritario il tema della famiglia. Qui l'at-

tenzione va posta, oltre che sul significato complessivo della scelta, anche sulla valenza delle diverse articolazioni proposte. Tra le politiche indicate per il sostegno alla famiglia si indicano infatti la **fiscalità**, i **trasferimenti monetari**, i **servizi per l'infanzia**, le **misure di conciliazione**, la **politica per gli alloggi**.

Al riguardo si possono formulare le seguenti osservazioni:

Per quanto riguarda la **fiscalità**, pur importante, vanno considerati anche i nuclei familiari senza reddito stabile o con una prospettiva precaria (contratti a tempo determinato, contratti interinali, co.co.co., ...) che avrebbero scarsi o nulli vantaggi marginali da tale misura.

I **trasferimenti monetari**, per i quali il "Libro" contiene un semplice richiamo senza ulteriori articolazioni, hanno storicamente rappresentato un sostegno alle responsabilità familiari: andrebbe recuperato lo spirito e l'effettività della politica degli assegni familiari nei suoi caratteri di universalità e di congruità, anche a correzione di scelte erranee compiute in una fase politica precedente.

I **servizi per l'infanzia**, importanti sostegno alle famiglie, presentano, dai dati del Libro bianco, una articolazione piuttosto complessa. I dati sugli **asili nido** ci mostrano situazioni molto differenziate tra le diverse Regioni italiane.

Un primo nucleo di regioni con una presenza consistente di servizi è costituito dalle Regioni dell'Italia centro-settentrionale (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche) che hanno il maggior numero di posti (tra 11,3 e 18,3) per 100 bambini e contenute liste di attesa (tra 4,3 e 5,8 ogni 100 bambini). In situazione simile si trova la Provincia di Trento (11,9 e 4,1).

Un secondo nucleo di Regioni (Liguria e Valle d'Aosta) presentano consistenti disponibilità (9,7 e 12,3) e alte liste di attesa (11,7 e 11,3),

segno di una pressione della domanda di servizi.

All'opposto abbiamo tutte le regioni Meridionali con scarsa presenza di servizi (tra 1,9 e 6,4 posti ogni 100 bambini) e ancor più scarsa pressione della domanda (tra 0,3 e 2,8).

Casi particolari sono rappresentati dalla Provincia di Bolzano, con dati (3,6 e 1,4) del tutto assimilabili alle Regioni meridionali, e il Veneto che presenta un'offerta di servizi (7,2) inferiore alla media nazionale (7,4) senza una consistente pressione della domanda (liste di attesa) (4,5). L'idea che viene fuori dai dati è che certamente i servizi vanno incrementati per soddisfare una domanda presente e oggi inevasa, ma si nutrono dubbi su due versanti. Da una parte non sembra esserci una particolare correlazione tra partecipazione al lavoro, soprattutto delle donne, e presenza di servizi: basti osservare i casi del Veneto e di Bolzano e, in misura simile al Veneto, anche del Friuli-Venezia Giulia che presentano i tassi più alti di occupazione pur senza abbondanti servizi per la prima infanzia. Dall'altra va osservato come la maggiore pressione di domanda per ulteriori servizi è presente in Liguria e Valle d'Aosta, tra le Regioni più ricche del paese: l'incremento di questi servizi andrebbe sicuramente a vantaggio di famiglie plurireddito del Centro-Nord, ma non certo a vantaggio delle famiglie monoreddito o senza alcun reddito, soprattutto nel Meridione. Va anche aggiunto che l'andamento della fecondità, migliore al Sud, non sembra correlato alla presenza di servizi per l'infanzia.

Le **misure di conciliazione** tra vita familiare e attività lavorativa vanno sicuramente migliorate a partire dalla tutela delle lavoratrici madri in termini di stabilità contrattuale delle giovani donne e di conciliazione dei tempi.

La **politica per gli alloggi** delle giovani coppie dovrebbe considerare paritariamente l'acquisto della

casa e l'affitto. Va considerata l'enorme difficoltà che un lavoratore che non sia a tempo indeterminato può incontrare nella contrazione di mutui per l'acquisto della casa, nonché la sperequazione a svantaggio dei meno abbienti che si creerebbe non agevolando anche l'affitto: ci sono infatti molte famiglie che non sono comunque in grado di acquistare una casa e sarebbero ulteriormente penalizzate.

Sempre con riferimento alla famiglia non può inoltre essere ignorata la condizione che si determina per effetto dei fenomeni di mobilità, flessibilità, precarietà che si verificano (e spesso sono incoraggiati) nel mondo del lavoro: ad una condizione di precarietà lavorativa può corrispondere una stabilità familiare? La risposta è difficile, ma l'interrogativo non può essere eluso.

Lo sviluppo dei territori

Nella descrizione del sistema paese, il Libro si sofferma sulla necessità di una politica sociale orientata a supportare lo sviluppo economico dei territori. Due sono gli elementi caratterizzanti: il benessere sociale è un prodotto dello sviluppo economico, la competizione tra territori è elemento di efficienza che garantisce lo sviluppo. È un'impostazione che non si può acquisire senza discussione. Le conseguenze di una tale impostazione sono di portata consistente in quanto, nel primo caso, la politica sociale non sarebbe più orientata, come prescrive la Costituzione, al benessere della persona ma all'abilitazione dell'agente/attore economico che ben impiegando le risorse produttive darebbe piena soddisfazione ai bisogni suoi e della collettività; nel secondo caso la competizione tra territori suppone l'impossibilità, che il Libro dichiara esplicitamente, di distogliere risorse, in termini di solidarietà, da un territorio più ricco ad uno più povero, pena la perdita di efficienza del sistema, implicando, come elemento di stabilizzazione, la mobilità dei cit-

tadini dai territori meno efficienti a quelli più efficienti.

Andrebbe naturalmente approfondita la portata culturale di tali asserzioni che sembrano considerare il cittadino solo come agente economico che non ha altri stimoli o legami (storici, culturali, affettivi...) se non la propria necessità di produrre e consumare. Andrebbe qui ricordata un'esperienza realizzata negli ultimi anni in ambito ecclesiale, concretizzatasi con i gemellaggi tra Regioni del Nord e Regioni del Sud nell'ambito del Progetto Policoro della CEI (Pastorale sociale e del lavoro, Caritas, Pastorale giovanile): essa ha mostrato le grandi potenzialità insite in un'ottica collaborativa e cooperativa tra territori diversi. Più in generale sembra doveroso ribadire che oggi, in un mondo caratterizzato da una logica di interconnessione reticolare, non è consentito, oggettivamente, di pensare i territori come isole o cittadelle, che possano perseguire un proprio sviluppo indipendentemente dal contesto in cui si trovano e dalle relazioni con gli altri territori. Vale nella dimensione mondiale; non può non valere nelle dimensioni europea e nazionale.

Il nodo dei livelli essenziali

Il Libro bianco, oltre alle due dichiarate priorità individua anche un'agenda sociale. Viene dato molto spazio al sistema del coordinamento aperto utilizzato già in contesto europeo. Qui andrebbe definito meglio un quadro di attori e ruoli tenendo conto della riforma della Costituzione. Le funzioni amministrative, anche quelle sociali, sono infatti dei Comuni e la competenza in materia sociale è ormai delle Regioni salvo i livelli essenziali delle prestazioni sociali.

Da questo punto di vista si nota un persistente ritardo da parte del Governo nella formulazione dei **livelli essenziali delle prestazioni sociali**, ancora interamente di competenza statale e le cui aree di bisogno e relativi servizi sono stati co-

dificati dalla legge 328/2000 e non modificati. Ma proprio su questo punto il Libro Bianco sembra avventurarsi in una logica innovativa che, portata all'estremo, può addirittura vanificare il concetto stesso dei livelli essenziali. Non può non preoccupare, infatti, il discorso alquanto tortuoso che viene svolto attorno all'idea di fissare per le Regioni più arretrate e meno dotate di risorse dei "target", cioè degli obiettivi, ai quali, se non si legge male, ciascuna dovrebbe avvicinarsi facendo affidamento, essenzialmente, sulla proprie forze, tante l'affermazione, di principio, della non fungibilità delle risorse a scala nazionale, ciò che in assoluto nega le premesse di ogni politica redistributiva.

La mancanza di una definizione dei livelli essenziali rivela poi una scarsa attenzione al ruolo crescente delle Regioni che, seppur in forme diverse, si stanno orientando nel solco tracciato dalla 328. Il quadro sembra quindi contraddittorio in quanto ci si spinge a delineare un sistema articolato, che sarebbe di competenza regionale, senza invece adempiere al ruolo proprio che, alla luce del nuovo art. 117 della Costituzione, rimane allo Stato.

La portata della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali non è stata forse adeguatamente sottolineata. Prevedendo un

loro obbligatorio soddisfacimento in ogni ambito territoriale (Distretto socio-sanitario), si pone un chiaro obiettivo quantitativo di orientamento delle scelte di politica sociale, vincolante per le Regioni che potrebbero eventualmente integrare detti livelli. È questa una funzione di riequilibrio tra i territori, garantendo a tutti uno standard, che rimane in capo allo Stato. Va quindi meglio precisata l'affermazione che non è possibile garantire più tutto a tutti dati i vincoli di bilancio: se si intende l'universalismo selettivo, cioè che tutti possono accedere ai servizi ma contribuendo ognuno secondo le proprie possibilità è un corretto principio costituzionale, se si intende invece che alcuni territori possono avere le garanzie ed altri no, sarebbe una strisciante deriva di frantumazione della solidarietà nazionale.

Agenda sociale

Va ripreso l'obiettivo di una rete di presidio del territorio con un **servizio sociale professionale** che non può essere sostituito da iniziative spontanee e del tutto eventuali. La garanzia di professionalità degli operatori dei servizi sociali non può essere sostituita né da reti del Terzo settore né da reti informali familiari: una valida programmazione può essere invece da essi proficuamente integrata.

L'esperienza dei centri di ascolto delle Caritas Diocesane, così capillare su tutto il territorio nazionale, ci mostra delle realtà vivaci, vicine alla persona attivando relazioni di aiuto, che non si sono mai pensate sostitutive dei servizi sociali istituzionali, ed anzi sono state spesso lo stimolo per un loro avviamento e migliore organizzazione.

Riguardo l'**autonomia psico-fisica** vanno declinate maggiormente le specificità (dagli anziani, all'handicap, alle dipendenze, al disagio psichico) valutando meglio il ruolo della famiglia che in molti casi non ha le condizioni minime per convivere in modo sano con situazioni fortemente problematiche. Non sempre la famiglia è una risorsa, a volte può essere un ostacolo al soddisfacimento dei bisogni della persona nel rispetto della sua dignità. Se prioritaria rimane la scelta della domiciliarizzazione, parimenti va considerata la possibilità di esperienze comunitarie di tipo familiare che tentano di ricreare un ambiente di relazioni precedentemente compromesso.

Apprezzabile lo sforzo di una **rete informativa sociale**, già peraltro presente nella 328 e allora affidata alle province, che va riempita di contenuti per essere strumento di orientamento delle politiche.