



**Le sessioni di  
approfondimento**

**Gli abstract  
delle relazioni**

## Sessioni parallele di approfondimento

### **1. Universalismo e diritti di cittadinanza**

La sessione ha l'obiettivo di rimettere al centro dell'azione pubblica la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali.

In particolare è utile fare un focus politico-tecnico su alcune delle settori prioritari: non autosufficienza; lotta alla povertà; infanzia; disabilità.

I focus sono preceduti da una relazione generale che colleghi la definizione dei livelli alla legislazione in atto (328/2000, articolo 117 Costituzione, Legge 42/2009 sul federalismo fiscale e primi decreti attuativi) e attualizzi il confronto con le proposte che sono sul tappeto: prima fra tutte il documento della Conferenza delle Regioni rivolto al Governo.

### **2. Profili di una nuova governance territoriale**

La sessione ha lo scopo di mettere in evidenza le criticità del rapporto tra pubblica amministrazione (Regioni e Comuni), forze sociali, terzo settore, cittadinanza attiva nelle fasi precedenti la definizione dell'offerta (intercettazione domanda sociale, programmazione e progettazione interventi, monitoraggio e verifica dei risultati.)

A questo fine particolare attenzione va rivolta a quelle buone pratiche in corso a livello territoriale. Il lavoro della sessione dovrebbe produrre una serie di indicazioni al fine di individuare uno o più profili di governance attraverso i quali mettere in rete idee, domanda sociale, protagonismo sociale, professionalità e cultura della verifica.

Il superamento dell'autoreferenzialità da parte della pubblica amministrazione attraverso l'attuazione di effettive pratiche partecipative, è senz'altro un elemento che aiuta i singoli soggetti a superare limiti e condizionamenti, e nel contempo adegua l'offerta sociale ai reali bisogni dei cittadini.

### **3. Integrazione e coordinamento delle politiche dell'assistenza e della sanità**

Lo stretto rapporto fra bisogni sociali e sanitari è l'elemento sempre più predominante della domanda di salute e di cure, emblematico è il caso della non autosufficienza o della salute mentale: non è più rinviabile l'attuale separazione fra assistenza sociale e sanitaria. E' una scelta necessaria anche per governare la spesa. Il lavoro della sessione consiste nell'esplicitare come attuare l'integrazione delle politiche sociali e sanitarie: contenuti, pratiche, norme e strumenti per l'integrazione - organizzativa, finanziaria, istituzionale, professionale, ... - orientata alla salute e all'inclusione (abitativa, lavorativa, di socialità, etc.). Le realtà dove l'integrazione viene praticata possono rappresentare un utile terreno di confronto sui diversi metodi adottati, sui risultati raggiunti, sulle cose da migliorare e da diffondere su tutto il territorio nazionale. La sessione, partendo dalle due più importanti leggi (328/2000 e 229/99) dovrà individuare se e quali aspetti della normativa in atto vanno eventualmente rivisti alla luce dei cambiamenti e della produzione legislativa successiva.

### **4. Tra lavoro, nuova domanda sociale e responsabilità familiari**

Lo scopo è quello individuare gli ostacoli che impediscono a chi lavora e alle famiglie, soprattutto alle donne, di vivere una vita in cui è possibile coniugare l'impegno lavorativo, il lavoro di cura, le relazioni sociali, il tempo libero, la formazione.

La sessione, quindi, partendo da un'analisi rivolta ai servizi, alle leggi vigenti, ai rapporti negoziali e contrattuali, alla organizzazione di piccole e grandi comunità solidali, alle politiche formative e di invecchiamento attivo, ha il compito di individuare alcune ipotesi di riforma.

### **5. Le risorse per il welfare**

Le diverse stime della spesa sociale rappresentano punti di riferimento importanti per la discussione. Compito della sessione è quello di partire dal differenziale della spesa per i servizi sociali e a sostegno della famiglia che corre tra l'Italia e la media europea per prefigurare un arco temporale entro cui colmare la differenza. Inoltre vanno individuate altre possibili fonti da cui ottenere risorse (lotta alla evasione-riservando una quota ai servizi sociali- risorse delle fondazioni, raccolta di fondi, investimenti privati ecc...).Materia importante di riferimento è inoltre, il federalismo fiscale per i nuovi meccanismi di entrate e di spesa che metterà in atto.

### **6. Politiche per lo sviluppo e terzo settore**

Lo scopo della sessione è quello di analizzare il nesso tra crescita economica, sussidiarietà e sviluppo dell'iniziativa dei cittadini, dell'associazionismo, della cooperazione e del volontariato.

In questo quadro nella sessione è importante individuare quali politiche di sostegno e di incentivo vanno messi in atto per garantire una occupazione stabile e qualificata.

### **7. Welfare d'iniziativa e di inclusione, per creare benessere**

L'obiettivo del lavoro della sessione è di mettere in evidenza la stretta connessione tra le politiche di inclusione sociale e "per la salute" e la diffusione di attività di carattere sociale, culturale, sportivo, che abbiano come obiettivo l'adozione di stili di vita di consumo. Quindi non solo interventi riparativi ma azioni di valorizzazione delle persone, di prevenzione del disagio, dell'emarginazione e della fragilità sociale. L'approfondimento riguarda, quindi, come queste azioni debbano essere integrate nell'insieme del sistema dei servizi socio-sanitari, come primo fondamentale livello di prevenzione e come base per una politica di empowerment/responsabilizzazione delle persone.

## Abstract delle relazioni

I Sessione - *Universalismo e diritti di cittadinanza* 'Focus tematici sui livelli essenziali delle prestazioni sociali' di Alfonsina Rinaldi

1 - La definizione dei livelli essenziali sociali – una grande opportunità per trasformare radicalmente il sistema assistenziale in Italia - non può/deve essere frutto di improvvisazione.

Si tratta di 'mettere in opera' un agenda concreta - *chi fa cosa* – per costruire una piattaforma condivisa di definizione dei livelli essenziali *sociali*, che coinvolga tutti i soggetti interessati: le persone innanzitutto, le istituzioni, le organizzazioni sindacali e sociali, il volontariato, le imprese, gli operatori, le lavoratrici che operano in 'sommerso e in nero'.

Per una definizione accurata, rigorosa e credibile dei livelli essenziali *sociali* è necessario adottare un 'modello completo'<sup>1</sup>.

Tale 'modello' si articola e prevede i bisogni essenziali cui si intende dare risposta, i diritti e i doveri dei beneficiari, i compiti e le responsabilità delle istituzioni e degli attori sociali, l'adeguamento della capacità produttiva e il 'sistema di offerta', le forme di finanziamento adeguate per garantire l'esigibilità dei livelli essenziali, gli esiti conseguiti e le relative modalità di controllo e verifica.

Non si tratta di rivendicare "tutto e subito" bensì di costruire convergenze su obiettivi chiaramente delineati e di dar vita a processi attuativi gradualisti sui quali perseguire una 'rimodulazione' crescente dei finanziamenti.

2 - Per riprendere un percorso credibile sui livelli essenziali *sociali* occorre presidiare l'iter della legge delega 42/2009 sul federalismo fiscale. Ad oggi i decreti attuativi *non* hanno previsto una 'chiara' articolazione del modello di finanziamento fra i diversi livelli di governo e hanno adottato una scelta per un modello di finanziamento debole – anzi debolissimo - giacché le risorse per i livelli essenziali *sociali* non sono in alcun modo vincolate. Resta da definire quali siano le risorse per il fabbisogno - non aggregato bensì articolato per l'attuazione delle diverse politiche sociali - e per l'offerta delle prestazioni previste con i livelli essenziali sociali. La legge che dovrà definire i livelli essenziali sociali è rinviata, né è prevista per essa nessuna scadenza da onorare.

Regioni e Commissione Bicamerale hanno introdotto in questo quadro, correzioni ai decreti attuativi della legge 42/2009 che tracciano seppure in termini generali, un percorso per la individuazione, la progressiva realizzazione e la copertura finanziaria dei livelli essenziali sociali. Con una manovra di finanza pubblica dovranno essere definite norme di coordinamento dinamico volte ad affermare la *convergenza* dei costi e dei fabbisogni dei vari livelli di governo, degli 'obiettivi di servizio' e dei livelli essenziali.

Un leva che può aiutare a 'non perdere di vista' il contatto con la definizione e l'implementazione dei livelli essenziali sociali è la proposta - che in sede Conferenza Stato Regioni - si sta costruendo per definire gli 'obiettivi di servizio' per le politiche sociali. Una prima proposta in tal senso è stata presentata nelle commissioni 'politiche sociali' e 'sanità' della Conferenza Stato Regioni.

3 - Fra le domande più impellenti nell'agenda del Paese, c'è quella di '*come creare lavoro*'.

L'implementazione dei livelli essenziali sociali, seppure in termini gradualisti, 'apre' a opportunità considerevoli di occupazione e di impresa.<sup>2</sup>

Serve una precisazione preliminare e netta che ponga l'accento sulla qualità del lavoro 'sociale'.

---

<sup>1</sup> La relatrice si rifà al lavoro di ricerca - curato da Capp – Cer – Servizi Nuovi "Diritti di funzionamento" commissionato dallo Spi Cgil (Edizioni Liberetà 2012)

<sup>2</sup> la relatrice si rifà al lavoro di ricerca curato da Servizi Nuovi – 'Un welfare privato e invisibile alla prova della crisi e delle nuove domande delle famiglie' - commissionato dal Cemu e di prossima pubblicazione

Si tratta di un lavoro complesso, delicato, ricolmo di responsabilità.

Le scarse possibilità di ridurre la quantità di lavoro vivo per mezzo dell'impiego delle tecnologie - da cui dipende la dinamica della produttività - discende dalla circostanza che i servizi e le prestazioni sociali, sono "centrati" sulle relazioni intersoggettive. Ed è proprio il rilievo delle relazioni che rendono specificatamente complesse queste attività, nelle quali *solo* competenze peculiari - non sostituibili con tecnologia e automazione - possono produrre corretti svolgimenti ed esiti positivi.

Nulla a che vedere quindi con l'iscrizione del lavoro sociale ad un "terziario povero".

Deve essere altresì considerato che negli ultimi decenni, la polarizzazione dei redditi con l'aumento delle disuguaglianze, ha determinato una forte spinta a ridurre il costo dei servizi e delle prestazioni sociali per mezzo di un impiego del lavoro in forme più o meno irregolari. Di fatto, queste ultime, finiscono per 'surrogare' le riduzioni di costo che non si possono ottenere per mezzo di un aumento della produttività.

Si è così creato un circuito vizioso: senza il lavoro non regolamentato e a basso costo, molte famiglie non sarebbero in grado di far fronte a compiti essenziali di "cura". E, al pari, il lavoro precario è, troppo spesso, l'unica offerta percorribile per donne straniere e italiane che cercano un'occupazione.

Le stime più recenti - e certamente non sovrastimate - ci indicano il numero di 2.300.000 lavoratrici, 1.500.000 delle quali operano in sommerso e in nero.

Si stima che la spesa annua per attivare le cosiddette "badanti" a completo ed esclusivo carico delle famiglie sia di 24 miliardi di euro l'anno. L'Istat ne registra solo 9, ma tutte le ricerche nazionali e locali (Censis, Ires, IRS, Caritas, Servizi Nuovi, ecc...) indicano cifre ben superiori.

Perché questo tema non emerge in tutta la sua acutezza?

Chi si iscrive a colmare questo *vuoto* di rappresentanza? A offrire sbocchi e riconoscimento al lavoro di prestazione sociale?

E' auspicabile che con la definizione dei livelli essenziali sociali sia avviato un 'Programma di *sostegno* alle famiglie e alle persone che attivano l'emersione del lavoro negli interventi di cura domiciliare con l'assunzione e regolarizzazione dell'assistente familiare'.

Buone pratiche sono già state sviluppate nel Paese. L'emersione di questo lavoro sommerso richiede e sollecita innovazioni anche in campo dell'impresa sociale.

Le risorse per questo programma possono essere attivate con l'attivazione di fondi europei, la 'riconversione' in termini di *appropriatezza* della spesa *ospedaliera* (riduzione degenze improprie, che continueranno a crescere, se non si creano alternative con interventi sociali e socio sanitari), riordino degli emolumenti economici (già previsto dalla legge 328/00 e mai attuato). E infine, potrebbe/andrebbe valutata l'ipotesi di destinare una parte dei fondi recuperati dall'evasione fiscale a questo programma.



Una breve traccia, in cui, in termini estremamente schematici, mi limito ad indicare i molti punti (troppi) che il titolo di questa sessione mi sollecita a richiamare

## **1. il vocabolario**

In primo luogo, l'esigenza di interrogare le parole, il registro cui rimandano e il vocabolario che si trascinano. Al centro di questa sessione ne troviamo due.

*Governance*: attiene alle forme del potere. Pur avendo la stesa radice etimologica del termine 'government' – e non casualmente, la stessa di cibernetica – vale a dire quella che rimanda all'idea del 'dirigere una nave', il termine *governance* gli si contrappone. Esso evoca un'insieme di soggetti che concorrono alla gestione del potere di decisione e rimanda ad un piano relazionale e di coordinamento tra questa pluralità di soggetti di tipo orizzontale: la rete, il network. Laddove il *government* chiama in causa un decisore unico, centralizzato, che agisce entro forme di coordinamento di tipo gerarchico, che lo vedono in posizione sovraordinata rispetto agli altri soggetti-

*Territorio*: qui ad essere in gioco è una dimensione chiave dell'indagine sociale, laddove essa si identifica, con Simmel, nella pratica teorica dell'analisi di "fatti sociali formati nello spazio". Il territorio è uno dei modi in cui lo spazio si qualifica e si manifesta concretamente. Ed è una delle dimensioni in cui emergono con chiarezza i principi di organizzazione sociale che ne presiedono il funzionamento e la riproduzione (e, eventualmente, la trasformazione). L'organizzazione sociale dello spazio, detto in altre parole, costituisce una chiave fondamentale per la comprensione dei principi che regolano il funzionamento dell'insieme sociale.

*Domande e questioni*: come si configura attualmente la connessione tra l'organizzazione sociale del potere (nei modi della *governance*) e l'organizzazione sociale dello spazio (per quanto essa si manifesta nei processi di territorializzazione)? quali sono le principali caratteristiche di questo rapporto?

## **2. tre processi di fondo**

a) si manifestano con drammatica evidenza gli effetti di un processo in corso da diversi decenni, vale a dire la metamorfosi radicale (la crisi definitiva?) del "capitalismo democratico" vale a dire un relativo equilibrio sociale ed una economia politica che si erano retti sulla coesistenza di "due principi o regimi di allocazione delle risorse in conflitto tra loro: uno fondato sulla produttività marginale, o su ciò che secondo 'il libero gioco delle forze di mercato' si rivela come merito; l'altro basato sul bisogno sociale o gli *entitlement*, così come vengono certificati dalle scelte collettive della politica democratica"

b) questo primo, drammatico processo di trasformazione si intreccia con un secondo processo, che consiste nella profonda riconfigurazione di un impianto simbolico e materiale sul quale si è lungamente fondata la nostra organizzazione sociale, in generale, e che ha innervato lo statuto sociale del lavoro e delle politiche sociali, vale a dire la distinzione tra produzione e riproduzione sociale. Senza che da questo ne sia derivato la scomparsa della divisione di genere del lavoro (anzi), si tratta di una distinzione che segue oggi linee diverse da quelle del passato, che è venuta slabbrandosi in molti punti, ricombinandosi in altri, che chiama in causa nuovi attori (es.: i migranti) e che, in generale, implica una revisione altrettanto profonda della 'frammentazione amministrativa' dei problemi sociali (in primo luogo, mostra tutta l'inadeguatezza di una impostazione che identifica un investimento nelle politiche per la produzione e un costo in quelle per la riproduzione)

*Domande e questioni*: quali sono gli effetti di questi primi due, in relazione ad un terzo processo, che è storicamente un pilastro delle nostre società e dei modi in cui esse sono venute (auto)rappresentandosi e la cui piena realizzazione è stato l'obbiettivo esplicito delle principali trasformazioni dei sistemi di welfare contemporanei (da welfare state a 'active' welfare state), cioè c) il processo di individualizzazione?

### **3. contro la “società civile”, per una “civile società”: questioni di partecipazione**

Assistiamo in questi anni alla proliferazione di retoriche dominanti sulla centralità della società civile. In queste retoriche la società civile viene intesa come un corpo sociale virtuoso in sé, omogeneo, impolitico (o pre-politico) e, anzi, virtuoso proprio in quanto separato dall'agire politico e animato dalla condivisione di valori di fondo. La dimensione territoriale (in particolare, lo spazio urbano) risulta spesso quello in cui tali retoriche sono più pervasive, assunte implicitamente grazie ad una loro potente forza inerziale, come premesse naturali e irriflesse della discussione sugli indispensabili cambiamenti della nostra vita collettiva. La partecipazione è spesso riletta attraverso queste retoriche, che la orientano ad obiettivi di coesione sociale e di disinnesco del conflitto sociale. Ma se si riflette criticamente rispetto a questa impostazione, ci si accorge immediatamente che la società non è civile ma, eventualmente e a determinate condizioni, *lo diventa*

*Domande e questioni:* in che modi – attraverso quali pratiche, in base a quali dispositivi di organizzazione sociale – una società diviene dunque civile? sulla base di quali modelli relazionali tra gli attori in campo (individui, associazioni, gruppi, movimenti, attore pubblico...)?

### **4. l'orizzonte della governance territoriale: ripensare la coppia “autonomia / dipendenza”**

Questi diversi fattori e processi (le loro ambivalenze, ambiguità, contraddizioni) costituiscono il frame entro il quale le azioni di governance territoriale vanno ripensate ed (ri)esplorate. Schematicamente, possiamo identificare tre tipologie (non diacroniche) di approccio per l'azione in tale ambiente complesso:

- a. un modello 'ingegneristico-burocratico': la dipendenza come condizione di deficit; l'autonomia come integrazione nella “società salariale”; l'intervento di policy come azione gerarchica
- b. un modello 'ingegneristico-di mercato: la dipendenza come fallimento (e nicchia di mercato); l'autonomia come performance di rete; l'intervento di policy come imposizione di target da raggiungere, in chiave di responsabilizzazione degli individui (e, nella versione comunitarista/'libro bianco', delle famiglie)

Queste due impostazioni reinterpretano la coppia 'autonomia/dipendenza' in termini di 'merito/colpa' e operano sulla base di un paradigma cognitivo per cui i cittadini sono sempre oggetto, mai soggetto, di conoscenza. Sulla base di tale paradigma, la partecipazione dei soggetti alla costruzione delle soluzioni ai problemi di cui fanno esperienza o non ha ragione di esistere (il primo modello), oppure è tradotta in termini di responsabilizzazione, di 'messa alla prova' del cittadino stesso. In entrambi i casi, i cittadini sono, al massimo, portatori di domande, le cui risposte sono sempre definite altrove (da categorie burocraticamente predefinite, nel primo caso; da saperi tecnici ed esperti, nel secondo)

- c. esiste un terzo modello, quello della *capacitazione*: autonomia come libertà di scegliere la vita cui si ritiene di attribuire valore; dipendenza come fattore insopprimibile e universale, fisiologicamente costitutivo dell'autonomia stessa; intervento come azione di capacitazione (che investe insieme l'autonomia e la dipendenza) degli individui e come azione sui 'fattori di conversione' da cui tale capacitazione dipende.

In questo terzo modello troviamo uno scarto significativo, rispetto all'impostazione degli altri due, sia per quanto concerne il processo di individualizzazione (centralità dei 'fattori di conversione' sovra-individuali: la dimensione istituzionale, le strutture di opportunità, etc.), sia rispetto al paradigma cognitivo che alimenta le scelte di policy (il regime di verità e le basi informative delle politiche, non solo come proprietà dei saperi esperti: validazione del cittadino non solo come oggetto, ma anche come soggetto di conoscenza)

Nb:

- *la proposta tiene conto del contributo di Borghi sulla democrazia urbana, ovvero non si pone, se non marginalmente, il compito di sviluppare il tema della partecipazione diretta dei cittadini alla definizione delle policies locali*
  - *rispetto alla molteplicità di aree di welfare, si privilegerà quella sociosanitaria (assistenza, sanità e mix)*
- 1) Governance, come oramai moltissime altre parole di uso comune tra esperti e non, è polisemica. Qui viene assunta nel suo duplice significato di pluralizzazione sia del “processo finalizzato a” che del metodo con cui si stabilisce l’ “atto decisionale finale”. In entrambe sono coinvolti, con tassi di influenza diversi, chi ha la titolarità formale a prendere quelle decisioni, i portatori di interessi riconosciuti e diversamente coinvolti dalle stesse, gli attori portatori di competenze specialistiche indicati dai primi. Questa definizione pone immediatamente due questioni che riguardano il modo con cui si “governano i confini mobili della governance”:
- chi, pur essendo portatore di interessi, non viene riconosciuto o viene implicitamente escluso, e come risolvere questo deficit di partecipazione (p.e. gli attori del welfare informale)?
  - dove comincia e dove finisce la terzietà delle competenze specialistiche? e quanto gli esperti si comportano essi stessi come portatori di interessi (nel sanitario in particolare ma non solo)?
- 2) Almeno dalla istituzione delle regioni negli anni '70 a oggi la programmazione (altro termine polisemico) è la funzione decisionale caratteristica delle politiche di welfare. Al contempo, la pluralizzazione nella produzione dei servizi/prestazioni, per le ovvie interconnessioni che essa ha con la programmazione, impone di considerare anche questo secondo ambito.

In sintesi:

- quale governance praticata e auspicabile nella programmazione, e quale governance praticata e auspicabile nella produzione?
  - che interdipendenze e interferenze, anche in termini di distorsioni/supporti reciproci (governance nelle scelte e nelle valutazioni degli esiti vs regolazione del quasi mercato nella realizzazione), questo rapporto determina e quali indirizzi assumere per renderlo il più possibile virtuoso?
- 3) Le politiche di welfare degli ultimi decenni – dalla crisi degli anni '70 a oggi (vedi le tante denominazioni che ha assunto il sostantivo welfare) – hanno sempre manifestato forme di governance e il passaggio, nella discussione pubblica, da government a governance sembra soprattutto riconducibile all’esigenza di descrivere una serie di fenomeni de-costruttivi e ri-costruttivi inerenti:
- le titolarità formali (decentramento, regionalismo, federalismo, rescaling, sussidiarietà verticale, ecc.) e, più in generale, i cambiamenti in atto nella pubblica amministrazione (più sul lato della offerta che su quello della domanda);
  - le forme della rappresentanza e l’esplosione delle pluriappartenenze da parte dei cittadini rappresentati; con nuovi attori che si sono imposti sulla scena pubblica - spesso in una logica aggiuntiva e non sostitutiva, e quindi in competizione tra loro (oo.ss vs ts; organizzazioni di ts e fts; ecc.)- e il venir meno di logiche collateristiche

nelle appartenenze – e quindi con l'indebolimento della stessa rappresentanza (compensato da orientamenti rivendicativi particolaristici vs quelli generali).

Da qui alcune questioni:

- dentro la differenziazione istituzionalizzata dei modelli regionali di welfare è possibile individuare criteri guida inter-regionali che garantiscano efficienza ed efficacia alla governance stessa? sono da immaginare i livelli essenziali di governance in quanto premessa infrastrutturale dei livelli essenziali di assistenza (dote/rete)?
  - la “manutenzione” del welfare locale attraverso la governance, nei fatti produce più consenso o più appartenenza allo/attraverso lo stesso inteso come bene comune (posto che di entrambe vi è la necessità)?
- 4) A seconda dei punti di vista, l'affermazione della governance può essere interpretata sia come estensione che come “contenimento” della titolarità degli attori deputati formalmente a prendere decisioni. Il rapporto pubblico/privato, con le asimmetrie e la confusione di ruoli che spesso attraversa entrambe, trova qui uno dei suoi punti critici, soprattutto per la componente “tecnica”. La crisi del welfare tende ad accentuare i meccanismi difensivi, ovvero gli irrigidimenti degli attori nella percezione reciproca e la confusione culturale – di attribuzione di significati a parole/oggetti/principi contrapposta (p.e. equità).
- Come “governare una governance” che sia risorsa per moltiplicare le risorse e non per spartirsi quel che resta?





## **1. Di cosa parliamo?**

Parliamo di assistenza integrata (“*integrated care*”) o di assistenza socio-sanitaria e di come garantirla (l'integrazione). Con il termine Assistenza integrata si intende l'insieme dei metodi operativi e dei modelli istituzionali che mirano a fornire, nel rispetto dei criteri di efficienza e di efficacia, servizi di prevenzione e di assistenza sanitaria e sociale ai più bisognosi di cure socio-sanitarie e a garantire la continuità terapeutica e il coordinamento tra i diversi produttori di prestazioni sanitarie e sociali .

## **2. Serve l'integrazione?**

2.1. Lo stato di salute e la sua evoluzione sono fortemente influenzati dalla condizione sociale delle persone. La condizione sociale è fortemente influenzata dallo stato di salute. ...

2.2. Il costante aumento di patologie cronicostabilizzate e cronicodegenerative richiede ....

2.3. Inoltre, gli utenti non accettano più servizi frammentati, disaggregati ...

La qualità dei servizi, in definitiva, dipende dalla integrazione dei servizi.

## **3. Efficacia e continuità assistenziale**

L'assistenza integrata e l'assistenza socio-sanitaria significano in sostanza: più efficacia e continuità assistenziale. .... l'OMS Europa che tra i 21 obiettivi che le nazioni europee devono raggiungere entro il 2020 ha inserito l'obiettivo 15 che non a caso si intitola “Continuità delle cure e servizi integrati”<sup>4</sup> sanitari e sociali.

### **4.1 Modelli di integrazione in Italia e in Europa**

.... I modelli istituzionali dell'integrazione sociosanitaria europei sono essenzialmente tre:

4.1. *Gestione dei servizi socio-sanitari affidata ai comuni.* ...

4.2. *Gestione dei servizi socio-sanitari affidata alle Agenzie sanitarie (ASL in Italia)* ...

4.3. *Comuni e agenzie sanitarie gestiscono i servizi socio-sanitari mediante accordi*

È una strada percorsa da diversi paesi europei. In Italia questo modello è presente in moltissime regioni ...

### **5. I luoghi dell'integrazione: l'integrazione istituzionale**

È il livello politico dell'integrazione che fra enti diversi.

Gli strumenti:

- Conferenza dei sindaci e Comitato di distretto
- Conferenza regionale per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale
- Assessorato regionale unico sociale e sanitario (raro) oppure due assessori uno per il sociale ed uno per la sanità;
- Piani regionali integrati o separati per il sociale e il sanitario;
- Piano delle attività territoriali (PAT) e Piano di Zona (PdZ) coincidenti per la parte socio-sanitaria;
- Definizione regionale degli strumenti gestionali e delle regole dell'integrazione.

L'esperienza ha dimostrato la scarsa incisività di alcuni strumenti ...

### **6. I luoghi dell'integrazione: l'integrazione gestionale**

L'integrazione gestionale si esplicita nel rapporto operativo instaurato tra gli enti incaricati di realizzare l'integrazione dei servizi sanitari e sociali. Trova fondamento nel coordinamento dei processi assistenziali e nella unificazione delle risorse. Il suo presupposto è la coincidenza fra distretto sanitario e ambito sociale ... si è realizzata nell'80% dei territori. L'integrazione gestionale si realizza nel distretto/ambito avvalendosi di uno o più degli strumenti gestionali:

- Convenzioni, accordi di programma, protocolli di intesa (per esempio Marche);
- Delega delle funzioni comunali alle ASL (per esempio Veneto);
- Consorzi comuni/ASL per la gestione unitaria delle prestazioni sociosanitarie (Toscana: società della salute);
- Piano delle attività territoriali (PAT) e Piano di Zona (PdZ) e definizione dei servizi integrati e delle risorse integrate.

<sup>3</sup> Direttore ASP Ambito Jesi (AN)

<sup>4</sup> “Almeno il 90% dei paesi dovrà aver realizzato dei servizi di cure sanitarie primarie complete, che assicurino la continuità delle cure utilizzando altresì dei sistemi di orientamento del paziente verso i servizi ospedalieri che rimandino alle strutture territoriali le informazioni sanitarie dopo l'utilizzo di questi servizi. I servizi integrati dovranno fare ricorso a delle équipes pluridisciplinari composte da professionisti del settore sanitario, di assistenza sociale e di altri settori, e dovranno beneficiare della partecipazione della popolazione locale” (OMS Europa).

Le soluzioni sono, evidentemente, diverse ma tutte ....

## **7. I luoghi dell'integrazione: l'integrazione professionale**

Fa riferimento alle modalità operative con le quali si realizza il lavoro congiunto/integrato di operatori sanitari e socio-assistenziali. Strumenti dell'integrazione professionale sono:

- I Punti unici di accesso
- Le unità valutative integrate
- Le équipes assistenziali integrate
- Il case manager
- La definizione di percorsi assistenziali appropriati per la continuità assistenziale
- La disponibilità di un sistema informativo integrato

## **8. Ostacoli all'integrazione**

Parliamo di integrazione sociosanitaria da decenni. Non abbiamo ancora un livello di integrazione adeguato. Perché, quali sono le cause? Ostacoli importanti si sono frapposti all'integrazione dei servizi, che sono:

- *Finanziamenti pubblici insufficienti per i servizi...*
- *La complessità del sistema.* ...
- *L'assenza di responsabilità.* ...
- *Il ruolo preponderante dell'offerta.* ...
- *Le risorse umane formate per l'integrazione.* ....
- *L'integrazione diventa il fine in sé stessa.* ...

## **9. Dieci piccole regole per l'integrazione socio-sanitaria**

...

### 1. Le regioni stabiliscono le regole dell'integrazione socio-sanitaria.

Solo 8 regioni hanno definito le regole dell'integrazione e ripartito i costi fra i vari soggetti, ...

### 2. Le regioni devono coinvolgere gli enti locali nella definizione dei criteri per l'integrazione.

La regolazione sociosanitaria delle regioni ha un impatto organizzativo e finanziario sui comuni per cui ha bisogno di un livello sufficiente di consenso comunale. La modifica del titolo V° della Costituzione ci consegna un sistema delle autonomie assai rafforzato. ...

### 3. Gli incentivi finanziari sono gli strumenti più potenti per implementare l'integrazione socio-sanitaria.

Le regioni italiane, che hanno la competenza normativa per regolare l'integrazione ..., utilizzano generalmente i Piani e gli atti normativi per promuovere l'integrazione. Questi strumenti, da soli, si sono dimostrati insufficienti ... Occorre aggiungere un altro strumento, di solito più efficace nel superare le resistenze opportunistiche... la leva finanziaria...

### 4. L'integrazione si realizza a livello di ambito territoriale sociale coincidente con i distretti sanitari.

... In questo modo coincidono anche i livelli di pianificazione, il livello operativo di integrazione dei servizi e tutti i comuni possono avere rappresentanza...

### 5. L'integrazione si realizza se gli strumenti di programmazione locale dei comuni e del distretto sanitario perseguono la medesima strategia.

... è necessario garantire unitarietà al processo programmatico rendendo omogenee le scelte previste dal Programma delle attività territoriali (art. 3 quater d.lgs. 229/99) che deve fare il distretto sanitario e dal Piano sociale di ambito o di zona (art. 19 L. 328/2000) che devono fare i comuni. Per il raggiungimento di questo obiettivo un ruolo significativo deve essere svolto dagli organi di indirizzo politico (la Conferenza dei Sindaci e il Comitato dei sindaci di distretto). ...

### 6. L'integrazione si realizza se la valutazione dei bisogni e la definizione del percorso assistenziale vengono effettuate in modo congiunto dalla ASL e dal comune.

... L'Unità di Valutazione Multidimensionale, ... costituisce l'anello operativo strategico locale per l'accesso al sistema dei servizi socio-sanitari di natura domiciliare, semiresidenziale e residenziale. ... non tutte le Regioni hanno previsto una composizione dell'unità di valutazione che vede la presenza sia della ASL che dell'Ambito sociale (o del comune) ..., la decisione deve essere presa da una équipe che deve avere due caratteristiche:

- deve essere multidisciplinare in modo da poter disporre dei professionisti in grado di fare una valutazione multidimensionale (comprensiva degli aspetti sanitari e sociali);
- deve veder rappresentati tutti gli enti tenuti poi ad erogare materialmente le prestazioni.

... le condizioni necessarie per l'integrazione professionale ed istituzionale, nella fase della valutazione e della decisione degli interventi, sono :

- la costituzione di unità valutative integrate con la partecipazione di professionisti di ASL e Comune;
- la gestione unitaria della documentazione;
- la valutazione dell'impatto economico delle decisioni;
- la definizione delle responsabilità nel lavoro integrato;
- la predisposizione di percorsi assistenziali appropriati per tipologie d'intervento.

7. Quando le prestazioni erogate agli utenti dipendono da due enti diversi occorre che qualcuno si assuma la responsabilità di coordinare gli interventi sui singoli cittadini.

... In presenza di prestazioni complesse ed integrate, occorre nominare il case manager, per ogni assistito, con il compito di coordinare gli interventi, valutarne gli effetti, proporre aggiustamenti, rapportarsi con l'assistito e la sua famiglia.

Il case manager, è molto importante per il funzionamento dell'integrazione, perché:

- segue le diverse fasi attuative del Pai,
- coordina le risorse,
- garantisce l'integrazione degli interventi sociali e sanitari,
- è garante della continuità dei rapporti con la persona e la famiglia (è il punto di riferimento per la famiglia),
- valuta l'efficacia degli interventi,
- propone all'UV l'eventuale modificazione del PAI. ...

Questo intervento micro non è sufficiente a risolvere il problema delle responsabilità che va affrontato anche a livello macro. ...La responsabilità dell'integrazione va ... individuata in una unica persona anche a rotazione periodica fra mondo sanitario e mondo sociale. ...

8. L'integrazione professionale per funzionare ha bisogno di un Sistema informativo integrato

a cui possano accedere sia gli operatori sanitari che quelli sociali...

9. Gli accordi fra comuni e azienda sanitaria sull'integrazione socio-sanitaria devono ricercare elevati livelli di analiticità.

... l'integrazione socio-sanitaria è regolata da accordi (deleghe, convenzioni, ecc.) fra ASL e comuni. ..(che) presentano delle evidenti criticità o dei rischi per il modo in cui sono stati costruiti: ...committenza assente o carente, responsabilità debole e genericità operativa. ... occorre individuare la configurazione organizzativa e i meccanismi di coordinamento atti a garantire l'efficace svolgimento delle attività, dei processi e delle prestazioni integrate. Occorre in sostanza definire chi fa che cosa, come e con quali risorse

...

Gli accordi fra azienda sanitaria e comuni, pertanto, devono saper affrontare i nodi dell'integrazione:

- ... strumenti per un ruolo attivo della committenza o dei soggetti partner che viene esercitato costantemente controllando, programmando, valutando l'appropriatezza e l'efficienza delle prestazioni;
- .. contenuti che devono contemperare il livello politico, con quello programmatico e quello operativo. ...
- .. ricercando livelli crescenti di analiticità nella definizione dei rapporti, soprattutto nella gestione operativa. ...

10. Superare le barriere culturali: promuovere il lavoro congiunto e il lavoro in équipe.

Chiunque ha lavorato in gruppi misti costituiti da medici, operatori sanitari e sociali conosce le diversità culturali fra queste professioni ma anche ... le divisioni strutturali e gerarchiche presenti e... Queste rigidità non sono immutabili ... Spesso si risolvono da sole con il confronto e l'abitudine al lavoro integrato. ... (ma) occorre spingere con forza su un percorso formativo comune che ..sostenga il lavoro congiunto e .. in équipe e ne faccia comprendere i vantaggi.

#### BIBLIOGRAFIA

- Longo F., *Incentivi e strumenti per l'integrazione delle reti socio-sanitarie*, Tendenze Nuove n. 4-5/2007, Il Mulino.
- Leichsenring K., *Developing integrated health and social care services for older persons in Europe*, International journal of integrated care vol.4, 3 september 2004.
- Meneguzzo M., *Strategie e gestione delle reti di aziende sanitarie*, Egea, Milano, 1996.
- Pesaresi F., *Integrazione e continuità delle cure in Europa*, in Falcitelli N., Trabucchi M., Vanara F. a cura di, "Rapporto Sanità 2001", Il Mulino, Bologna, 2001.
- Pesaresi F., *L'integrazione dei servizi socio-sanitari in Europa*, Servizi sociali oggi n. 6/2004, Maggioli Editore.

Spunti e appunti per la discussione

Il titolo invita a riflettere sugli effetti della crisi finanziaria e sulle conseguenze che essa ha prodotto, nel nostro Paese, sull'occupazione, la domanda globale e la condizione delle famiglie.

Possiamo provare a interpretarlo in questo modo: lo scoppio della crisi ha comportato profondi cambiamenti sia sul fronte del lavoro sia sui comportamenti e sul tenore di vita delle famiglie; cambiamenti, che il nostro sistema di welfare non era (evidentemente) preparato ad affrontare, e che pertanto hanno dato luogo a "domande" (nuove?), che non hanno finora ottenuto risposta. La tesi, in sostanza, è che la crisi ha messo in luce, esasperandoli, i limiti di un modello di welfare profondamente ancorato alle responsabilità attribuite alle famiglie nelle funzioni di sicurezza e nella soddisfazione dei bisogni primari.

Prima ancora di individuare le possibili risposte di policy, la domanda preliminare che dovremmo porci è pertanto la seguente: in quali condizioni il Paese si è presentato all'appuntamento con la crisi apertasi nel 2007-2008? Per rispondere a questa domanda è innanzitutto indispensabile partire da un inquadramento storico del tema: descrivendo le caratteristiche e l'evoluzione del nostro modello di welfare, estendendo l'analisi anche al confronto con gli altri modelli europei, e quindi cercando di capire quali conseguenze e quali debolezze ne sono derivate e su quali piani.

Come articolare i lavori? Il titolo richiama una problematica troppo ampia perché si possa adeguatamente trattare nei tempi di cui potremo disporre. È necessario perciò fare delle scelte, e concentrare il dibattito solo su alcuni aspetti del tema generale. Una proposta potrebbe essere quella di adottare una prospettiva di genere e approfondire l'analisi del rapporto tra lavoro e responsabilità familiari. Il che non significa assumere come dato il nesso tra la condizione femminile e le responsabilità familiari; come se il lavoro familiare e di cura costituissero un territorio di "esclusiva" competenza delle donne: è del tutto evidente che il ruolo maschile è altrettanto cruciale, se non più importante, per avviare un effettivo cambiamento della situazione ed efficaci politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro per il mercato. Comunque sia, questa scelta consentirebbe di affrontare il punto centrale che sta alla base del tema: l'architettura del nostro modello di welfare, prevalentemente impostato sullo "sfruttamento" (non contabilizzato e non compensato da adeguate politiche di trasferimenti e servizi) delle obbligazioni familiari e del lavoro femminile.

In effetti, è agevole ipotizzare che le maggiori difficoltà che il Paese attraversa nascano proprio da questa "squilibrata" distribuzione di responsabilità fra le istituzioni che intervengono nella definizione del benessere di individui, famiglie e gruppi sociali: Stato, mercato, famiglia e società civile; sulla quale agiscono, per soprammercato, due altri fattori di debolezza strutturale: il dualismo territoriale fra il Nord e il Sud del Paese, e il bassissimo tasso di occupazione femminile (20 punti percentuali sotto i parametri di Lisbona).

Attraverso questa chiave di lettura si possono affrontare sia la povertà e i processi d'impovertimento in atto, sia le dinamiche demografiche, così come i problemi della previdenza e della condizione giovanile; facendo in modo di tenere distinte, nell'interpretazione di questi fenomeni, le conseguenze che derivano dall'impatto della crisi dagli aspetti strutturali e dalle tendenze di più lungo periodo. Naturalmente, questi temi non esauriscono affatto l'ampio ventaglio di "domande" prodotte dalla crisi. Restano fuori dal quadro le forme di tutela del reddito (ammortizzatori sociali, ipotesi di reddito minimo), la questione abitativa, il tema della formazione e il disagio scolastico, i servizi sociali personali e le politiche dell'assistenza. Questi aspetti potranno anch'essi entrare a pieno titolo nella discussione; evitando tuttavia, per quanto possibile, di perdere di vista il tema principale.

**PER UNA GENITORIALITA' ALTERNATA E E PRATICABILE**

L'ambizione di delineare uno scenario futuro per un welfare di qualità non può assolutamente prescindere dall'affrontare il nodo cruciale del calo demografico, collegato ad una diminuzione di fecondità costante, in rapporto ad una strategia di conciliazione nel sistema "Famiglia -Lavoro" finalizzata ad una genitorialità alternata realmente praticabile. Un tentativo di elaborazione complessivo è avvenuto in Italia già nel 2000, con la L.53, sviluppatosi poi nel Testo Unico per la tutela della maternità e paternità, Dlgs. 151/2001, sotto la duplice spinta di due significativi fattori: un'aspirazione riformatrice di stampo governativo e l'influsso della normativa europea, nella prospettiva di incentivare l'occupazione femminile, con modalità di conciliazione tra vita lavorativa e familiare, e redistribuzione dei ruoli nell'accudimento. Con il T.U. si è aperto un cantiere di elaborazione politico- sociale che non può prescindere dal confronto con questo corpus di norme in materia e con la sua effettiva traduzione nella contrattualità, sia nel settore pubblico che in quello privato, oltre che in quello autonomo e libero professionale. Dal nostro punto di vista di patronato, come osservatorio sociale attento e ramificato nel territorio, abbiamo monitorato nel tempo l'effettiva rispondenza alla domanda individuale e collettiva, saggiando "in vivo" e testando il divario tra teoria e prassi, aspirazione normativa e realizzazione nella realtà quotidiana.

**BILANCIO DI DIECI ANNI DI T. U. Luci ed ombre**

Per quanto riguarda la tutela della maternità e paternità nel lavoro subordinato, il T.U. ha conseguito risultati apprezzabili, armonizzando, incorporando e razionalizzando l'intera normativa precedente, prefigurando inoltre ipotesi di alternanza lavoro/ figli degne di nota e ricche di suggestioni. L'ispirazione originaria (la ratio), prima della L.53 e poi del T.U., si manifesta nell'esplicito e dichiarato progetto di uno scambio dei ruoli padre/ madre nella cura dei figli, in un ampio contesto collegato inoltre ai tempi delle città ed alle necessità formative al rientro in produzione. A questo primitivo impianto, sufficientemente ben strutturato, si è via via aggiunta e solidificata una produzione giurisprudenziale di grande valore e di ampio respiro, anche Costituzionale. Esempio significativo, la raggiunta e totale parificazione, ai fini del diritto e sul versante economico, dell'adozione e dell'affidamento, alla maternità ed alla paternità biologica. Questa conquista di civiltà, che equipara una maternità e paternità elettive a quelle naturali, apre un'ulteriore prospettiva all'alternanza delle figure genitoriali, depurate dalla mera biologia e dalle conseguenti incrostazioni sociali e culturali.

Nel T.U. si rileva tuttavia un profondo divario per quanto riguarda il lavoro subordinato rispetto a tutte le altre molteplici tipologie lavorative, precarie e discontinue, per tutte quelle parvenze di lavoro labili e sfuggenti, in cui la tanto invocata flessibilità è unicamente da parte dei datori di lavoro, a senso unico, ed impedisce ogni progetto di vita ed ancor di più di proiezione nel futuro, di procreazione. Quando la crisi economica morde e mina le stesse basi dell'esistenza, pur di avere una possibilità di sopravvivenza, si finisce per rinunciare alla conciliazione lavoro e famiglia. La legge 30/2003 ed i decreti applicativi hanno polverizzato e frammentato il mercato del lavoro, rendendo inesigibili per i soggetti coinvolti i diritti da poco sanciti per il lavoro dipendente. Secondo numerose teorie circolanti in alcuni ambienti (vedi Conferenza Nazionale della Famiglia), la famiglia è diventato l'unico ammortizzatore sociale funzionante, a scapito non solo di un welfare avanzato, ma di quello traballante già esistente, con un ritorno individuale alla tipica arte italiana "di arrangiarsi" (vedi la recente ricerca "NEET")

**IL NOSTRO OSSERVATORIO DI PATRONATO**

Molti diritti sono rimasti sulla carta, e la normativa spesso non si è inverata. Conquiste che parevano consolidate ed indiscutibili, sono state negate o rese inesigibili da resistenze burocratiche e volontà coercitive inimmaginabili, complice la crisi economica ed il ricatto occupazionale.

ILLUSTRAZIONE DI ESEMPI DEL NOSTRO LAVORO QUOTIDIANO, CASI CONCRETI, dal congedo obbligatorio delle metalmeccaniche (vedi Fiat di Termoli – Contratti Rai- Assegni di ricerca-Dimissioni in bianco), al rifiuto del part-time nella grande distribuzione, agli ostacoli per i permessi orari per allattamento in molti tipi di aziende.

Dati CNEL (recente Conferenza sul lavoro delle donne.....) + ISTAT (ultime elaborazioni...)

La vicenda delle lavoratrici praubordinate, iscritte alla Gestione separata Inps, platea che sappiamo vastissima e composta prevalentemente da giovani in età procreativa, mette in luce un tortuoso percorso normativo, contrattuale e sociale di simbolica evidenza. Si è assistito ad una deflagrante dicotomia tra una devastante crisi economico-sociale e l'elaborazione di diritti e tutele ideate per tempi migliori. Se neanche il congedo di maternità obbligatoria viene pacificamente riconosciuto, di quale "flessibilità parentale" e di quale paternità responsabile stiamo ragionando?

#### **LA MONTAGNA HA PARTORITO UN TOPOLINO.**

Il famoso "Collegato lavoro (L.183/2010, art.23)" prevedeva un decreto, poi emanato, con la finalità di riordinare tutta la materia dei congedi, permessi ed aspettative. In sintesi, un nuovo T.U. Si è favoleggiato di congedo parentale ad ore, di retribuzione dignitosa per i periodi di congedo parentale, poi si è invece "optato per un' impostazione minimale e settoriale" che si è confusa nel crollo delle rovine e nello sfacelo generale. Infatti nel decreto legislativo 119 del 18.7.2011 le modifiche annunciate sono state minimali e si sono limitate a recepire le affermazioni delle Supreme Corti.

#### **LO STATO DELL' ARTE ATTUALE.**

Proposte in parlamento e dibattito nel Paese.

#### **NIENTE "MAMMO"**

Nei mesi scorsi sembrava che in Italia il congedo obbligatorio per i papà lavoratori stesse per diventare realtà da un momento all'altro. E invece, i ministri dell'Occupazione e degli Affari Sociali dell'UE (Consiglio Epsco) hanno bloccato la direttiva europea sulle lavoratrici madri ed i lavoratori padri, che oltre al congedo obbligatorio per i papà metteva sul piatto importanti questioni di salute e di retribuzione durante i congedi di maternità e paternità. Inoltre, nel nostro paese alcune proposte di legge bipartisan si sono arenate (legge Mosca, ed altri). Il nodo del congedo obbligatorio per i padri, pur nella sua timida formulazione-in Italia si parla di quattro (!) giorni, serve ad aggredire lo stereotipo culturale e diffuso che vede esclusivamente la donna unica attrice dell'evento primario. Introducendo l'obbligo dell'astensione paterna dal lavoro almeno nei giorni cruciali della nascita del figlio, non solo si rompe un tabù fortemente radicato nel nostro immaginario collettivo e nella nostra organizzazione sociale ma si apre una riflessione su nuovi scenari culturali, economici e sociali. Intanto, i lavoratori padri coscienti e responsabili chiedono di stare vicino alle madri, spesso ricorrendo ad istituti impropri, come permessi generici o ferie, per essere presenti almeno al momento del parto. Alcuni contratti, nel silenzio della normativa, sono arrivati a prevedere un giorno o al massimo due di assenza lavorativa. Il ruolo di monitoraggio sul territorio e la capacità di intercettare la domanda di bisogno sociale in materia ci permettono, come Patronato, una visione che coagula interessi ed aspettative, necessità ed aspirazioni, che possono suggerire un percorso di utilità collettiva.

Non va assolutamente tralasciato il discorso della maternità e paternità come diritti universali, magari a carico della fiscalità generale. Sono moltissime le ipotesi da considerare, visto che oggi, per le lavoratrici ed i lavoratori saltuari, precari e discontinui il T.U. prevede solo l'assegno di maternità dello Stato e quello del Comune, mentre per i disoccupati non vi è alcun aiuto da parte dello Stato, se si eccettuano alcune normative regionali particolarmente avanzate e palliativi di dubbia utilità come il "bonus bebe'."

#### **CULLE VUOTE SOLUZIONI RADICALI NECESSARIE**

Ed ora? La maternità come diritto universale e non collegata al lavoro? A carico della fiscalità generale? Le culle vuote richiedono ripensamenti radicali, non rimedi parziali. Non è certo mio compito, e neanche del nostro gruppo, dare risposte, ma è vitale che ci interroghiamo collettivamente su quali linee di intervento potrebbero essere più efficaci, muovendo dal contesto analizzato, per favorire un welfare equo per entrambe le figure genitoriali e promuovere una migliore qualità dei tempi di vita e di lavoro a beneficio dell'intera società nel suo complesso.

Promuovere politiche per lo sviluppo oggi nel nostro paese significa aprire un discorso su sentieri di crescita dell'economia che abbiano come punti di forza settori ad elevato tasso di innovazione, in grado di competere a livello internazionale sulla elevata qualità dei prodotti, così come sulla base delle qualificazioni e delle conoscenze dei lavoratori (e non sul costo del lavoro).

Uno sviluppo 'eco-sostenibile', rispettoso quindi della qualità ambientale, ma anche 'socialmente responsabile', che ponga al centro la cosiddetta 'green economy', con investimenti crescenti sulle energie rinnovabili, la valorizzazione delle straordinarie risorse culturali del paese e la promozione dei 'beni comuni'.

Uno sviluppo in cui le scelte politiche, i modelli di consumo e la domanda sociale spostino la frontiera delle opzioni verso la promozione dei beni collettivi, con speciale attenzione alle regioni meridionali.

Tutto ciò richiede, oltre, naturalmente, alle scelte politiche appropriate, un tessuto societario dotato di un forte 'capitale sociale', dove cioè livelli elevati di 'fiducia', forti reti di supporto e di associazionismo, 'senso civico' (civicness) diffuso, possano contribuire a quella 'infrastrutturazione' in assenza della quale non è ipotizzabile un'uscita dal lungo periodo di stagnazione e dalla attuale recessione.

Il Welfare State influenza le dotazioni di 'capitale sociale' e quindi indirettamente lo sviluppo, allorché costruisce politiche in grado di affrontare i nuovi 'profili di rischio' della società post-industriale, sostenere le reti associative, valorizzare e supportare il lavoro di 'cura', e soprattutto promuovere 'fiducia' (verso le istituzioni, verso gli altri) con scelte 'universalistiche', trasparenti e condivise, che allarghino i confini della cittadinanza e rafforzino il senso di appartenenza ad una comunità.

La relazione positiva 'welfare state-capitale sociale' passa anche, nel nostro paese, per una decisa crescita dei servizi, per una attenta 'manutenzione' degli attuali impianti universalistici e per la massima attenzione verso politiche di 'social investment': in tutti questi casi il welfare può condurre ad una crescita dell'occupazione, contribuendo così direttamente alla ripresa tramite l'attivazione del circolo virtuoso 'occupazione-consumi-domanda-produzione-entrate fiscali', senza il quale la 'macchina' dello sviluppo difficilmente può ripartire.

Le politiche di 'SOCIAL INVESTMENT' (o di 'SOCIAL PROMOTION') preparano il tessuto sociale ad affrontare i cambiamenti economici, culturali e sociali in atto; mirano a ridurre le disuguaglianze sociali, a migliorare il livello di coesione sociale, a contrastare l'ingiustizia sociale, a fare 'capitale sociale' (più fiducia e più civicness), ad affrontare le nuove frontiere dello sviluppo.

Lungo appare l'elenco di politiche di 'social investment': dalle politiche attive del lavoro a quelle di 'flexicurity' ed alla garanzia di un reddito minimo; dalle politiche per l'invecchiamento attivo alla costruzione di quadri di lifelong learning; dall'investimento nell'istruzione e nella formazione alle politiche per l'inserimento nel mercato del lavoro; dai servizi per l'infanzia ai congedi parentali; dalle politiche per i diversi tipi di famiglie al sostegno delle funzioni genitoriali e della non autosufficienza; dalle politiche di conciliazione a quelle per l'occupazione femminile e le pari opportunità.

L'Italia (e la Grecia) appaiono oggi, nell'Europa occidentale (a quindici), i paesi che meno si sono avviati lungo i sentieri del 'Social Investment Welfare State'!


Il Terzo settore costituisce un attore fondamentale per una uscita dalla stagnazione e dalla recessione, a determinate condizioni:

a) rafforzi la sua funzione di 'advocacy', da un lato, contrastando chiusure e derive razziste e xenofobe, dall'altro denunciando restringimenti dei confini della cittadinanza sociale;

- b) sappia 'fare comunità' nelle diverse situazioni territoriali, contribuendo e potenziando collegamenti operativi fra solidarietà di vicinato, reti di prossimità, (micro-welfare), momenti associativi formalizzati e istituzioni locali;
- c) orienti parti non marginali delle sue attività verso le aree della istruzione, della formazione, della promozione ambientale e culturale;
- d) si impegni in una poderosa opera di sensibilizzazione sui 'beni comuni';
- e) sviluppi in pieno una diversa forma di 'imprenditorialità sociale' in grado di produrre anche buona occupazione;
- f) conduca una battaglia per l'affermazione ovunque di regole democratiche e per il rispetto della legalità;
- g) si impegni per la manutenzione dei grandi sistemi universalistici;
- h) sappia sfruttare il suo 'capitale' di favore e di stima presso l'opinione pubblica, facendo da volano per l'attivazione di risorse private, altrimenti non mobilitabili.

Tutto ciò presuppone il salto del terzo settore a 'soggetto politico' consapevole del suo ruolo nello spazio pubblico collettivo e, quindi, richiede gruppi dirigenti all'altezza della sfida, che sappiano superare i rischi ed i limiti di autoreferenzialità, adattività, particolarismo esasperato e tentazioni di neo-collateralismo, che fino ad oggi hanno contrassegnato una parte, minoritaria ma non irrilevante, del terzo settore.

Va, pertanto, promosso ed aiutato a crescere un terzo settore produttore di 'capitale sociale, di democrazia, di solidarietà, di legalità, di cittadinanza, di occupazione e pari opportunità.





## Sessione 7 Welfare d'iniziativa e di inclusione, per creare benessere -Dal welfare al well being, passando per i soggetti (Relazione) di Alessandro Montebugnoli

1. Vorrei iniziare citando un documento un po' datato, del quale, però, ognuno riconoscerà la pertinenza ai temi che trattiamo. Si tratta del primo *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali*, quello uscito insieme alla 328 (periodo di riferimento 2001-2003). L'autrice – non svelo un mistero – è Nerina Dirindin, che è con noi anche in queste due giornate. Proprio in apertura, quando si enunciano i *motivi ispiratori* della riforma, i suoi *cardini*, leggiamo quanto segue: “il cittadino non è solo utente”, “le famiglie non sono solo portatrici di bisogni”, “il sapere non è solo professionale”. Sicché, per converso, è necessario “promuovere la partecipazione attiva di tutte le persone”, “valorizzare (tutte) le esperienze e le risorse esistenti”, “valorizzare il sapere quotidiano”, “promuovere la progettualità verso le famiglie”.

Bene. A me sembra che queste affermazioni non siano state *prese sul serio* – che abbiano trovato scarso riscontro tanto nell'opinione media degli operatori (politici, istituzionali, sociali) quanto (per forza, di conseguenza) nella realtà dei fatti, se non in ambiti locali, o comunque circoscritti, certo importanti, anzi importantissimi, come testimonianze di ‘fattibilità’, ma non tali da determinare una vera e propria *linea di tendenza*, un *orientamento* delle politiche di welfare. Si potrebbe aggiungere, con schiettezza, che la stessa 328 e lo stesso *Piano* sono ben lungi restare fedeli, in modo coerente, *dispiegato*, nel vero senso della parola, alle ‘intuizioni’ che pure contenevano. Nondimeno, per parte mia, resto convinto che si tratti di idee giustissime; e sono anche convinto che il loro raggio d'azione vada molto al di là delle ‘materie’ inquadrate dalla 328. Pertanto, il compito che mi propongo consiste nel fornire argomenti affinché quello che fin qui non è successo – ripeto: *prendere sul serio* le affermazioni che ho citato – arrivi finalmente all'ordine del giorno, diventi un *punto chiave* delle strategie di welfare. Lo farò su due piani. Da un lato proporrò un *frame* concettuale – un quadro di riferimento teorico – all'interno del quale conto di far emergere ragioni profonde, necessarie, dalle quali, in ogni caso, non si può prescindere. Dall'altro ‘farò un esempio’, in modo che il senso del discorso risulti più immediato e la produttività del *frame* riceva il conforto di qualche dato empirico (del resto in un caso importante, che in effetti è molto più di un ‘esempio’). Mi sembrano necessarie tutte e due le cose: giustamente, per prendere sul serio qualcosa, vogliamo che sia efficace sul piano della *prassi*; e però, anche, che abbia dignità teorica (e magari un po' di rispettabilità accademica).

2. Il quadro di riferimento teorico è legato ai nomi di Sen e Martha Nussbaum. Curiosamente, sebbene il loro contributo sia universalmente noto come *capabilities approach*, il concetto più importante, che soprattutto lo caratterizza, *non* è quello di ‘capacità’, bensì quello di ‘funzionamenti’. Questi, come pure è noto, sono modi dell'essere e del fare, dello ‘stare’ e dell'agire, ovvero *condizioni esistenziali*. Colte, però, in termini ‘oggettivi’. Così, per un verso, i funzionamenti si distinguono dalle ‘preferenze’ degli individui (dai loro desideri, dalle loro scelte, ecc.); e per un altro costituiscono uno ‘spazio’ del discorso diverso da quello dei beni e dei servizi, compresi quelli pubblici. Lasciamo da parte la prima contrapposizione, che richiederebbe un discorso alquanto complicato, per concentrare l'attenzione sulla seconda, che invece, nel suo motivo fondamentale, è piuttosto semplice (e in questa sede ci interessa di più). Ragionevolmente, se un bene o un servizio è oggetto di un'attribuzione di valore, questo accade *in vista di qualcos'altro*: precisamente, delle *esperienze* che ci consente di vivere (o di evitare), sicché la distinzione incorpora una precisa differenza assiologica: soltanto alle nostre esperienze di vita (espressione equivalente a ‘funzionamenti’) possiamo attribuire un valore ‘in sé’, un valore ‘intrinseco’; ai beni e ai servizi soltanto un valore strumentale, derivato, secondario. Il che, vale la pena di aggiungere, resta vero anche se il ‘mondo delle cose’ è interpretato in modo complesso, come un mondo di ‘significati’, secondo le indicazioni degli antropologi, in particolare di Mary Douglas.

Tutto questo, che magari sembrerà banale, in effetti ha implicazioni piuttosto impegnative – esistono anche ‘banalità profonde’. Provo a fissarne tre, per punti.

La prima non è direttamente collegata al compito che mi sono assegnato. Tuttavia mi sembra è una buona ‘introduzione’; e in più, onestamente, non voglio perdere l'occasione di segnalarla. In breve, si tratta del fatto che gli obiettivi delle politiche di *welfare* devono cambiare registro: appunto, vanno definiti in termini di funzionamenti – devono parlare il ‘linguaggio’ dei funzionamenti – *prima* di essere definiti in termini di beni e di servizi. Questo non sembra tanto banale, se è vero che generalmente, invece, i problemi prendono forma proprio in termini di beni e di servizi – generalmente ce li rappresentiamo in termini di ‘prestazioni’ che occorre rendere accessibili. Sottolineo che tale è il modo nel quale ci *rappresentiamo* i problemi per dire che la fornitura di beni e di servizi, ovviamente, resta all'ordine del giorno, resta indispensabile, ma non dovrebbe essere l'orizzonte entro il quale il discorso inizia e si conclude, non dovrebbe essere un ‘modo di ragionare’, mentre così, salvo errore, tende a verificarsi. Semplicemente, i funzionamenti non sono *messi a tema*, ovvero lo sono troppo poco, con il risultato che il ‘discorso’ del *welfare*, di fatto, resta consegnato allo spazio delle ‘cose’. Per esempio – anticipo qualcosa di quello che dirò più avanti – si consideri a quanto raramente i ‘piani sanitari’ definiscono i propri obiettivi in termini di ‘stato di salute’ delle popolazioni di riferimento, come sarebbe richiesto da un approccio ‘orientato’ ai funzionamenti: di norma, appunto, sono piani *dei servizi*, nei quali l'obiettivo finale, quello ‘veramente importante’, che può essere *soltanto* il miglioramento dello stato di salute di una popolazione, resta implicito, non acquista evidenza in forma propria, distinta, autonoma.

(Mettere a tema i funzionamenti significa innanzi tutto nominarli, ‘parlarne’; subito dopo significa implementare il concetto in termini operazionali, compresa la ricerca di appropriate unità di misura; infine significa assumerli come ‘variabili di controllo’ nel disegno delle politiche, nella valutazione dei loro risultati, ecc.

Inutile nascondersi che non si tratta di compiti facili: in alcuni casi le discipline di riferimento sono più avanti<sup>5</sup>, in altri meno. Tuttavia, quali che siano le difficoltà, la strada da percorrere mi sembra segnata con sufficiente chiarezza, e andrebbe percorsa con determinazione: anche per combattere quel 'male sottile' dei sistemi di *welfare* che si chiama 'autoreferenzialità' e per recuperare al loro sviluppo risorse di 'senso', delle quali, per tanti motivi, hanno un gran bisogno.)

La seconda implicazione, già più vicina al compito che mi sono assegnato, è presente a chiare lettere nell'opera di Sen: la *differenza* tra lo spazio dei beni e dei servizi e quello dei funzionamenti comporta che sia sempre all'ordine del giorno un *processo di trasformazione* (tecnicamente: una funzione di conversione) dei primi nei secondi. Questione delicata, perché non si tratta di un processo semplice, lineare, dagli esiti scontati, talché la disponibilità dei primi (che è più facile da misurare) potrebbe essere presa come un'accettabile *proxy* del grado di conseguimento dei secondi. In realtà, eguali dotazioni di beni e di servizi primi, eguali quantità di *provision*, possono avere effetti diversissimi in termini di funzionamenti – a seconda delle caratteristiche *personali* di quelli che le ottengono. L'esempio del cibo, tipicamente utilizzato da Sen, è chiarissimo. Né ci lasceremo ingannare dalla sua semplicità, che lo rende tanto chiaro: questioni dello stesso genere, a diversi livelli di complessità, sorgono in tutte le situazioni che la pena di prendere in esame.

Il che ci introduce all'ultimo punto, che in questa sede, in un certo senso, è il più importante. Non è soltanto che i processi di trasformazione sono 'influenzati' dalle caratteristiche personali degli individui presso i quali si realizzano: più al fondo, il fatto è che gli individui presso i quali si realizzano ne sono necessariamente agenti, attori, 'causa efficiente' (e proprio per questo, si capisce, le loro caratteristiche personali influenzano gli esiti ai quali si perviene). Certo, occorre aggiungere subito che questo dato di 'partecipazione' si manifesta in forme e misure assai variabili. Tuttavia non può mancare: se pure vuole trarne qualche beneficio *in termini di funzionamenti*, un individuo deve *assimilare* i beni e i servizi di cui dispone alla propria realtà fisica e morale, deve appropriarsene in forma *pratica*, oltretutto 'giuridica'; e ben difficilmente si può immaginare che questo accada senza un qualche suo livello di *coinvolgimento*. Un punto, a ben vedere, che di nuovo comporta un mutamento di prospettiva piuttosto significativo. In genere, salvo errore, siamo abituati a pensare che il *welfare* sia essenzialmente una questione di *entitlements*: qui emerge che è (anche, ma centralmente) una questione di *mondi vitali*, che sono appunto i 'luoghi' nei quali gli *entitlements*, ovvero le *provisions* da questi rese accessibili, si trasformano in situazioni esistenziali sperimentate e *variamente agite* dai 'soggetti', in quanto portatori delle esigenze di funzionamento alle quali, in ultima istanza, si tratta di corrispondere.

L'argomento, del resto, si presta a una formulazione più generale. Nella misura in cui il 'discorso' del *welfare* sia svolto in termini di funzionamenti, si tratta sempre di *due* cose: certamente di beni e servizi resi (o non resi) disponibili dalle 'politiche', disegnate e implementate nel quadro della divisione professionale del lavoro, della quale il *welfare* è parte essenzialissima; e però (anche, ma centralmente) di 'competenze' appartenenti piuttosto ai destinatari delle strategie di offerta, come *loro proprie* disposizioni e facoltà di agire, senza le quali nessun funzionamento sarebbe mai possibile. Per usare categorie di Martha Nussbaum, i funzionamenti implicano sempre di due ordini di condizioni: 'capacità esterne', come in modo pregnante è ridefinito lo spazio dei beni e dei servizi; 'capacità interne', identificate in termini schiettamente soggettivi, come 'tratti' degli individui di cui si fa questione. Perciò, appunto, le affermazioni che ho citato all'inizio sono senz'altro giuste, e vanno prese sul serio. In effetti, corrispondono a una struttura fondamentale dei processi ordinati alla soddisfazione dei bisogni – ammesso che questi ultimi siano colti come bisogni di funzionamento piuttosto che di 'cose'.

3. Troppo astratto? Può darsi. Quindi veniamo all'esempio, al banco di prova del ragionamento. Tra i tanti possibili, ho scelto la salute – e non perderò tempo a dire le ragioni. Per quanto la riguarda, non è difficile rinvenire la duplicità fin qui affidata al gioco dei concetti. Da un lato, i sistemi di diagnosi e cura, fondati sul sapere dei medici (la divisione professionale del lavoro). Dall'altro, gli 'stili di vita' delle persone, i quali, si noti, vengono in discussione proprio in quanto si tratti della 'salute' (un funzionamento) piuttosto che della 'sanità' (un insieme organizzato di beni e di servizi). D'altra parte, gli stili di vita (che definiremo meglio, ma intanto è chiaro che sono una faccenda di 'mondi vitali') riproducono la stessa difficoltà che ho messo al centro di questo contributo. Se ne parla moltissimo, perfino troppo, ma più come fatti di 'costume' che come una variabile importante nel quadro delle strategie di *welfare*: di fatto, come mostrerò, queste sono lontanissime dal considerarli un argomento *serio*. Invece lo sono, soprattutto se prendiamo in considerazione le caratteristiche della 'transizione sanitaria' che attualmente, in Occidente, ci troviamo a vivere. Affido questa affermazione a una citazione e a qualche evidenza empirica. La citazione è un parere autorevole, destinato a fissare le idee. Meslé e Vallin, due dei massimi epidemiologi contemporanei, affermano che "la presa di coscienza circa l'importanza dei fattori comportamentali [un altro modo di dire 'stili di vita'] è l'elemento motore della seconda fase della transizione sanitaria [quella in corso, in gran parte legata alla 'rivoluzione cardiovascolare' e ai primi successi della lotta contro il cancro], allo stesso modo in cui le scoperte di Pasteur lo furono per la prima fase [quella legata alla lotta contro le malattie infettive]". Rileggiamo: 'l'elemento motore...', 'allo stesso modo...'. Davvero? Davvero, ai nostri giorni, il peso dei fattori comportamentali è paragonabile a quello dei grandi progressi della medicina di stampo otto-novecentesco, sui quali, per tanta parte, e per fortuna, abbiamo costruito il *welfare*<sup>6</sup>. Risposta: a quanto pare, sì. Le cose, secondo la comunità scientifica, proprio stanno in questi termini.

<sup>5</sup> Si pensi per esempio alla valutazione della (non) autosufficienza, che già dispone di strumenti molto evoluti, per altro utilizzati in misura e modi ancora insoddisfacenti.

<sup>6</sup> Gli stessi Meslé e Vallin, dopo le scoperte di Pasteur, citano l'introduzione dei sulfamidici e degli antibiotici

Come emerge da molte ricerche di taglio 'statistico'. Senza dubbio, per soddisfare il bisogno di salute non si può fare a meno di buoni servizi sanitari, possibilmente accessibili su basi universali. Ma il loro contributo va considerato con attenzione. Dalla letteratura internazionale ricaviamo l'informazione che la relazione tra la spesa sanitaria di un paese (privata e pubblica) e lo stato di salute della sua popolazione disegna una parabola che, oltre un certo punto, diventa quasi piatta: di fatto, nelle società avanzate, come la nostra, gli aumenti della prima contribuiscono al miglioramento del secondo in misura pressoché trascurabile. Il carattere sorprendente di questo dato si spiega con due circostanze. Un'ampia sopravvalutazione dell'efficacia delle procedure medico-sanitarie, dovuta a un singolare fenomeno di rimozione dell'incertezza che le circonda<sup>7</sup>: in realtà ne dipende soltanto l'11% dei guadagni di salute ancora conseguibili in termini di anni di vita esenti da malattie (si noti, una misura di funzionamento). Un'altrettanto ampia sottovalutazione dell'importanza dei fattori di protezione e promozione della salute che gli individui possono agire 'in proprio', nel quadro delle vite che conducono: quei medesimi guadagni ne dipendono per il 43%<sup>8</sup>.

Né si può dire che tutto ciò manchi di influenzare l'assetto del settore sanitario. In effetti, sopravvalutati come sono, i suddetti servizi di diagnosi e cura (contributo potenziale 11%) assorbono oltre il 90% della spesa (privata e pubblica), lasciando uno spazio meno che marginale alle attività orientate ai fattori comportamentali (contributo potenziale 43%): basti pensare allo stato di minorità finanziaria e 'accademica' in cui versano le attività di educazione sanitaria, che non assorbono più dell'1-1,5% della spesa. Con il risultato complessivo che si è visto.

4. Per concludere, qualche commento alle cose appena dette, anche per recuperare un paio di questioni di carattere generale, fin qui rimaste implicite. Primo. A un certo punto, in quello che precede, ci siamo riferiti agli 'stili di vita' con la seguente perifrasi: 'fattori di protezione e promozione della salute che gli individui agiscono (o mancano di agire) nel quadro della vita che conducono'. Meglio, avremmo potuto parlare proprio di *capacità* (interne, naturalmente): nell'accezione che qui interessa (ne esistono altre), gli stili di vita possono ben essere interpretati come *livelli di competenza* – che ognuno può esercitare nei riguardi dei problemi legati alla sua salute. La ragione di questo sforzo 'espositivo' sta anche nella convinzione che le cose importanti non debbano essere consegnate a formule troppo contratte e un po' stereotipate – 'stili di vita' un po' lo è – perché altrimenti diventa più difficile farle oggetto di considerazioni davvero impegnative.

Secondo. Abbiamo citato l'educazione sanitaria. Con essa, in realtà, viene in discussione un argomento che va molto al di là del nostro esempio. Se i funzionamenti dipendono (anche, ma centralmente) da capacità interne, da competenze di tipo 'soggettivo', che nessuna dotazione di beni e di servizi può rimuovere dal quadro interpretativo, è del tutto ragionevole proporsi il compito di valorizzarle – cioè di consentire ai loro possessori di *coltivarle* e, fattualmente, di *metterle in opera*. Questa, in particolare, è la ragione profonda del tema che va sotto il titolo di *empowerment*, certamente esposto a interpretazioni 'retoriche', ma in se stesse, 'preso sul serio', meritevole di essere considerato una frontiera avanzata delle strategie di *welfare*. Anche perché non si deve ragionare soltanto dell'*he-nance-ment* di competenze individuali esercitate *in forma* individuale (che pure sono importantissime), ma anche della possibilità che le competenze individuali diano vita a fatti *associativi*, nei quali, se mi faccio capire, sono portato a riconoscere il 'complemento a uno' di un assetto di *welfare* davvero orientato ai funzionamenti. L'educazione sanitaria, nel suo ambito, persegue appunto scopi di tal genere (compresa la 'variante' associativa); e non è affatto un caso che la nozione di *empowerment* vi abbia trovato uno svolgimento molto impegnativo, in contrapposizione all'interpretazione (prevalente) che verte piuttosto sulla nozione di *compliance*. Per chiarire questo punto sarebbe necessario un esame specifico, che non è il caso di intraprendere. Soltanto, voglio segnalare che il quadro concettuale delineato sulla scorta di Sen e di Nussbaum – per quanto astratto, anzi *proprio perché* astratto – si mostra poi abbastanza duttile da

Terzo. Un'ulteriore questione emerge con molta evidenza dal nostro esempio, e non di meno è generalizzabile. Intanto, è importante dire che le caratteristiche della fase di transizione sanitaria in corso da qualche decennio dipendono dai precedenti successi della medicina. Il caso delle patologie croniche è particolarmente significativo. La loro attuale prevalenza (60-70%) è certamente frutto della lotta vittoriosa contro le malattie infettive, dei progressi nel trattamento di quelle acute, ecc. Ma ciò non toglie che uno stato di salute che interferisce in modo duraturo con tutti gli aspetti della vita di una persona costringa la medicina a ripensare molte parti del proprio paradigma (il trattamento dei casi in ambienti controllati, la linearità delle relazioni di causa-effetto, la prevedibilità dei decorsi, gli esiti biologici come misura del successo, ecc.). E soprattutto a ripensarle 'facendo spazio' ai pazienti (e alle loro famiglie): cioè a riconoscere che essi possiedono buona parte delle conoscenze pertinenti all'obiettivo che si può raggiungere (la migliore qualità della vita compatibile con lo stato di salute) e che, da ogni punto di vista, è bene riconoscere e sostenere le loro capacità di gestire autonomamente i problemi che devono affrontare. Quello che emerge, allora, è un profilo di *complessità* (in senso tecnico) che ritengo possa essere rintracciato anche in molti altri campi di intervento, tanto che in esso, probabilmente, si deve riconoscere una 'cifra' dell'intera stagione del *welfare* che ci troviamo a vivere. Da questo punto di vista, si può sostenere che il *welfare* di domani, sempreché riusciamo a costruirlo, sarà più 'difficile' (ancora in senso tecnico) di quello di ieri – e però, anche, più aperto e più dinamico. In ogni caso, certamente dovrà essere un *welfare* 'dei soggetti'.

<sup>7</sup> E' meno noto di quanto dovrebbe il fatto che "soltanto il 15% degli interventi medici sono sostenuti da solide prove scientifiche" (Smith R 1999).

<sup>8</sup> Cfr. Domenighetti 1999.

I mercati lasciati a se stessi stanno provocando effetti deleteri per il bene comune e la coesione sociale e le istituzioni mostrano tutta la propria debolezza non solo nel regolarli, ma anche nel varare gli interventi necessari per ridurre il debito pubblico e promuovere la crescita economica.<sup>9</sup> La zona dell'euro è sull'orlo della recessione. L'Italia è tra i paesi maggiormente coinvolti da questa morsa e, ancora una volta, è il vincolo europeo a costringerla ad adottare le misure urgenti per evitare la totale perdita di controllo dei conti pubblici e la prospettiva di un declino ineluttabile. Le diverse crisi che si vanno intrecciando sono principalmente dovute al calo di quelle risorse indispensabili per il buon funzionamento del mercato e delle istituzioni, che sono la fiducia, la collaborazione, lo spirito di coesione, la solidarietà. Ma noi siamo soliti guardare al mercato e allo Stato come se questi istituti fossero primordiali e non invece frutto dell'iniziativa di persone che vivono in società. E' dunque la società civile, intesa come insieme di corpi intermedi organizzati (associazioni di cittadini, associazioni professionali, cooperative, autonomie funzionali, organizzazioni non governative, fondazioni, ecc.), il *luogo* dove si crea quel *capitale sociale* che costituisce il presupposto per la nascita e il corretto funzionamento sia del mercato che dello stato (inteso anche come sistema politico) a salvaguardia di una democrazia liberale anziché dispotica. Un *luogo* non spaziale ma fatto di *relazioni sociali* e di *qualità relazionali* che si costituiscono sulla base di un impulso valoriale non egoistico. Relazioni fatte di *amicizia* e *fiducia* che devono sempre andare di pari passo con la *responsabilità*. La responsabilità è l'obbligo di rendere conto agli altri di quel che si fa e di come lo si fa; è *rispondere* ai bisogni e alle richieste dell'altro<sup>10</sup>. Se l'amicizia si imposta solo sul vantaggio reciproco e non sul mutuo aiuto è destinata ad estinguersi. Se viceversa l'amicizia si alimenta di fiducia e responsabilità si accresce anche il senso di *fraternità*. Quando le relazioni si *formalizzano* e non sono più fraterne tendono a svanire nella loro essenza più profonda. Torna prorompente in auge quel terzo pilastro della Rivoluzione francese, la *fraternité*, considerato a torto quello meno illuministico ma che ora si rivela fondamentale per un corretto funzionamento delle istituzioni e del mercato.

### **Il riconoscimento della società civile**

Il *riconoscimento della società civile* passa attraverso il *riconoscimento dell'autorganizzazione dei soggetti civili*, che può avvenire mediante l'applicazione piena del *principio di sussidiarietà*<sup>11</sup>. Esiste un primo stadio applicativo di tale principio che si realizza quando l'organo superiore semplicemente delega o distribuisce quote di sovranità all'organo inferiore. Si tratta di una sussidiarietà ottriata o concessa che avviene quando si attiva il decentramento amministrativo di una funzione pubblica. Non è questo il caso dei rapporti che intercorrono tra Stato e società civile che si auto-organizza. In tali relazioni non c'è da concedere un bel nulla ma si riconosce quanto l'organo inferiore è in grado di realizzare da sé. E' a quel punto che lo Stato decide anche di *favorire* l'autorganizzazione dei soggetti civili perché riconosce il vantaggio per la collettività derivante dalle funzioni esercitate dalla società civile. Nel dibattito sui modelli di *welfare* si tende a radicalizzare il confronto tra lo *stato assistenziale*, che decide paternalisticamente e fornisce direttamente ciò che è bene per i cittadini, e l'idea di *stato minimo*, secondo cui lo Stato deve garantire solo le leggi, l'ordine pubblico, la moneta e la difesa, lasciando il resto al mercato. Entrambe sono concezioni asfittiche che tendono a ridurre la complessità sociale alla mera dialettica tra Stato e mercato, ignorando consapevolmente il ruolo già svolto e che potrebbe assolvere in modo ancor più marcato la società civile a vantaggio della collettività. Oltre lo Stato e il mercato esiste, infatti, anche una terza possibilità che poggia sul riconoscimento della società civile e della sua capacità di autorganizzazione: è ciò che alcuni studiosi definiscono *stato limitato e abilitante*<sup>12</sup>. Uno Stato capace di intervenire, magari in maniera forte, in certi ambiti e non in altri, mentre riconosce – ma non concede – la più ampia autonomia al libero articolarsi della società civile, nonché promuove e incoraggia la fioritura di tutte le forme economiche che hanno effetti pubblici. In tal modo la sussidiarietà tenderebbe a realizzare una simbiosi virtuosa tra la *mano invisibile* del mercato, la *mano visibile* dello stato e la *mano fraternizzante* della società civile. Di tutte e tre le mani abbiamo bisogno per superare l'obsoleta visione di un'economia di mercato fondata sull'indifferenza e il conflitto incapace di lasciare spazio ai comportamenti pro-sociali. Si tratta di dar vita a *strutture di governance* oltre lo Stato e il mercato (ma in modo interrelato con essi), capaci di affrontare le sfide della globalizzazione, prime fra tutte quelle dell'*accesso al lavoro* (inteso anche come inclusione dei soggetti fragili), del *nuovo modello di welfare* (da connettere allo sviluppo locale), del *nuovo ordine economico internazionale* (creando l'infrastruttura sociale che potrebbe rendere effettivo l'accesso al cibo).

### **Le agricolture civili come nuovo modello di welfare**

Nelle campagne italiane si vanno diffondendo da qualche tempo pratiche economicamente sostenibili che producono ben-essere e inclusione, mediante processi produttivi e beni relazionali propri dell'agricoltura e delle tradizioni civili di solidarietà e mutuo aiuto del mondo rurale<sup>13</sup>. Si tratta di attività in cui persone provate da varie forme di svantaggio o disagio danno un significato alla propria vita e un senso alle proprie capacità, misurandosi con ritmi naturali, ambienti aperti, processi produttivi che forniscono risultati tangibili, diretti e comprensibili, in termini di miglioramento delle proprie condizioni di salute, e permettono percorsi più efficaci di apprendimento, autostima e partecipazione. Tali esperienze sono legate ad un'idea d'impresa in cui viene praticata una diversa gerarchia degli obiettivi imprenditoriali: in particolare, quelli riferiti alla promozione umana e alla giustizia sociale precedono quello della massimizzazione del profitto. Per i protagonisti di queste pratiche non si tratta di auto-infliggersi un sacrificio e trovarlo gratificante perché finalizzato ad una causa nobile ma di ricercare nuove convenienze economiche in una competizione di mercato intesa come intreccio complesso di cooperazione e concorrenza. Per descrivere la concorrenza cooperativa è stato creato il neologismo *co-opetition* che distingue tale modello dal prevalente modello competitivo di tipo posizionale (*c'è chi vince e c'è chi perde* come in una gara sportiva) in quanto si fonda sul mutuo vantaggio dei soggetti dello scambio di mercato<sup>14</sup>. In sostanza, tali soggetti (persone deboli inserite nell'attività, imprenditori agricoli, operatori sociali, consumatori, soggetti pubblici e privati del territorio) agiscono come un *team* per raggiungere obiettivi comuni in grado di avvantaggiare tutti i partecipanti dello scambio economico. In questa ottica la scelta di perseguire prioritariamente l'obiettivo di produrre beni relazionali inclusivi accresce, nel soggetto imprenditoriale che la compie, reputazione e visibilità nelle comunità locali. In tal modo diventa più facile costruire relazioni con gruppi di acquisto e network di consumatori, al fine di creare ulteriori quote di mercato, in grado di compensare gli eventuali costi aggiuntivi per inserimenti lavorativi rispettosi della dignità umana e per servizi sociali non sempre e non del tutto

<sup>9</sup> Una versione più estesa del presente lavoro si può trovare nel Quaderno di OasiLab "Welfare in cammino", curato dall'Associazione Oasi nel 2012

<sup>10</sup> Natoli S., 2010

<sup>11</sup> Vittadini G., (a cura di), 2007

<sup>12</sup> Becchetti L., Bruni L., Zamagni S., 2010

<sup>13</sup> Di Iacovo F. (a cura di), 2008

<sup>14</sup> Brandenburger A. M., Nalebuff B. J., 1996

sostenuti dal pubblico. La *co-opetition* permette di rendere economicamente sostenibile l'iniziativa imprenditoriale di coloro che scelgono di praticarla perché, negli ultimi decenni sono emerse alcune novità di rilievo nell'agricoltura e nei rapporti urbano/rurale. La prima è l'entrata in scena di una particolare tipologia di consumatore che vuol essere partecipe del progetto con cui si crea il prodotto agricolo e non semplicemente spettatore passivo nel teatro del marketing; vuole, in sostanza, essere un co-protagonista che interagisce con il produttore, diventando un "consumATTORE"<sup>15</sup>. Egli non si limita ad informarsi sui diversi prodotti, guardare l'etichetta e acquistare passivamente il bene in qualunque punto vendita. Vuole invece partecipare attivamente al rapporto di scambio dopo essersi aggregato, anche informalmente, in gruppi di acquisto. Finora le finalità prevalenti di tali aggregazioni riguardano la ricerca del rapporto diretto produttori/consumatori e della genuinità dei prodotti. Si tratta, dunque, di proporre una nuova finalità - da aggiungere a quelle esistenti soprattutto nell'ambito di quei gruppi sociali sensibili ai bisogni delle persone svantaggiate - che riguarda il sostegno diretto da parte dei cittadini ai sistemi di welfare mediante l'acquisto di prodotti alimentari delle fattorie sociali (dal momento che quello indiretto, attuato coi meccanismi redistributivi classici, sempre più risulterà insufficiente e inefficace in una società che tende ad invecchiare). La seconda novità - strettamente collegata alla prima - è l'emergere tra le diverse culture alimentari quella delle *comunità di cibo* che si creano intorno alle attività legate al cibo locale (*km zero*, *farmer's market*, autoconsumo, presidi di prodotti tradizionali). Tali comunità finora hanno guardato al cibo solo nella dimensione riferita alla genuinità e naturalità e non in quella collegata alla qualità dei beni relazionali associati al cibo. Ma la ruralità, qualora non dovesse evocare i valori di reciprocità e mutuo aiuto che hanno caratterizzato da sempre le comunità locali, rischierebbe alla lunga di rimanere un guscio vuoto e subirebbe un processo ineluttabile di banalizzazione. E, dunque, i prodotti delle fattorie sociali potrebbero connotare in modo completo il legame tra comunità di cibo e ricerca dei valori rurali. La terza novità - che anticipa le prime due creandone i presupposti - è il fenomeno della *rurbanizzazione* che riguarda singoli individui e gruppi che dai centri urbani si spostano nelle aree periurbane e rurali alla ricerca di stili di vita e forme dell'abitare meno stressanti e più sostenibili, nonché attività agricole e rurali meno industrializzate e più legate a logiche di competizione di tipo cooperativo. Andando a riabitare le campagne, questi cittadini agricoltori ripristinano la peculiarità insita nella nascita dell'agricoltura come creazione di comunità sedentarie e di proto-città e come rottura dell'economia predatoria. Peculiarità messa pesantemente in discussione dai processi di modernizzazione che hanno investito il settore agricolo, rendendolo di fatto un reparto all'aperto dell'industria. I neo-contadini (che provengono prevalentemente dalle città) si rendono oggi protagonisti di una nuova mutazione antropologica delle campagne: da *non-luoghi* dove operano sistemi agroalimentari delocalizzati e predatori, che ricercano ovunque nel mondo materie prime a minor costo, a *luoghi* dove si ri-genera un'agricoltura relazionale e di territorio<sup>16</sup>. Il loro obiettivo non è *produrre cibo in sé*, ma *produrlo in un certo modo per ottenere beni pubblici capaci di soddisfare bisogni collettivi*. Si opera una sorta di capovolgimento dei mezzi in fini, per ristabilire un ordine di priorità che si era smarrito con la modernizzazione agricola: è l'uomo coi suoi bisogni e le sue aspirazioni più profonde e sono i beni pubblici, relazionali e ambientali, i fini dell'attività economica, mentre il processo produttivo, il prodotto e la sua scambiabilità sono soltanto i mezzi per conseguirli. L'insieme dei suddetti elementi permette alle strutture economiche agricole, indipendentemente dalla forma giuridica *for profit* o *no profit* che le caratterizza, di adottare i percorsi di Responsabilità Sociale d'Impresa (RSI) non più nella logica di mera cosmesi per migliorare l'immagine ma come sviluppo di effettive strategie competitive per modificare la concorrenza e vincere la sfida della sostenibilità economica, mediante l'attenzione - liberamente scelta - alle externalità sociali e ambientali dell'azione dell'impresa. La ricostituzione del nesso agricoltura-comunità permette, inoltre, di riconoscere il rapporto tra *agri-culture* - *natura* - *culture*. Un trinomio che esprime il fondamento della diversità. In questo nuovo approccio territoriale e comunitario viene, dunque, a cadere l'idea di agricoltura come modello unico ma dobbiamo parlare di agricolture, al plurale, legate a specifiche comunità. Questa nuove agricolture che si sono venute a creare e che potremmo definire *agricolture civili* costituiscono un'opportunità per le famiglie e per le istituzioni dal momento che mettono in gioco risorse inusuali, come quelle ambientali e produttive, e legami comunitari fondati sulla reciprocità e informalità per incrementare i servizi socio-educativi all'infanzia, diversificare e personalizzare con maggiore flessibilità i servizi alla persona e realizzare percorsi inclusivi attivi. L'espressione "agricolture civili" appare come un ossimoro perché nell'uso corrente il termine "civile" significa "cittadino" e si contrappone a "rurale" che significa "campagnolo". Ed è usato anche come sinonimo di "educato" in contrapposizione a "villano" che significa "contadino", "uomo di campagna". Insomma, nel senso comune "urbanità" significa "educazione" e "inurbanità" sta per "inciviltà". Ma oggi che le relazioni economiche si sono spersonalizzate a tal punto da produrre barbarie e irresponsabilità in ogni ambito delle attività umane, quei significati oltre che ingiusti sono anche incongrui e inadeguati. Manco a farlo apposta cresce, infatti, la consapevolezza di dover ricorrere proprio alla ricchezza valoriale dell'antico mondo rurale, fatta di gratuità, reciprocità e mutuo aiuto per poter introdurre un correttivo di civiltà nella società contemporanea e riorganizzare su basi più eque e sane il vecchio welfare. Le agricolture civili si presentano, dunque, come una vera e propria *innovazione sociale* nei modelli di welfare che integra economie locali e offerta di servizi alla persona, assunzioni di responsabilità diffuse e forme di collaborazione tra soggetti pubblici, soggetti operanti nel terzo settore e soggetti privati secondo il principio di sussidiarietà. Oggi c'è una separazione netta tra un'economia che produce guasti sociali e ambientali e un'area molto autoreferenziale e protetta (no profit, volontariato, terzo settore) che provvede ad aggiustare quei guasti. Le agricolture civili contribuiscono a rompere gli argini e creare sinergie tra imprese profit e no profit su obiettivi di responsabilità e utilità sociale, puntando su progetti innovativi che danno effettivi risultati di ben-essere sociale. Se l'innovazione non è intesa solo come innovazione tecnologica ma soprattutto come innovazione sociale, è facile verificare come le agricolture civili costituiscono delle novità che, allo stesso tempo, incontrano bisogni sociali e creano nuove relazioni o collaborazioni sociali. Producono reti formali e informali di relazioni tra diversi soggetti, che contribuiscono all'ideazione, concretizzazione e sviluppo dell'innovazione sociale. Rivoluzionano i modelli di welfare perché costringono ad ampliare le modalità di utilizzo dell'approccio dell'autoapprendimento, che si distingue nettamente rispetto ad interventi di assistenza e supporto. Aldo Bonomi, in un bel libro scritto a quattro mani con Eugenio Borgna, afferma che "...la crisi del welfare passa dalla crisi del valore di legame"<sup>17</sup>. Nell'Ottocento e nel Novecento le persone fraternizzavano e si auto-organizzavano perché si riconoscevano in condizioni comuni determinate dalle forme che andavano assumendo il capitalismo e lo Stato nazionale. Il legame tra le persone si fondava sulle appartenenze di classe sociale o di ceti o di nazionalità. Quelle appartenenze e le grandi ideologie che le sostenevano si sono frantumate. Oggi la condizione umana più diffusa è fatta di fragilità, precarietà, impoverimento e di emozioni come la paura. Il valore di legame può ricostituirsi -

<sup>15</sup> Fabris G. P., 2009

<sup>16</sup> Van der Ploeg J. D., 2009

<sup>17</sup> Bonomi A., Borgna E., 2011

sostengono Bonomi e Borgna - solo se riaccendiamo in ciascuno di noi la capacità di sentire e vivere il destino di dolore, sofferenza, angoscia, gioia e speranza dell'altro come se fosse, almeno in parte, il nostro destino. Solo se ci riconosceremo nella fragilità presente in ciascuno di noi e ci educeremo a guardare dentro di noi e a immedesimarci nelle attese e nelle speranze degli altri, potremo ricostituire i legami di comunità. Le agricolture civili che producono beni relazionali possono contribuire a rigenerare nelle persone e nelle comunità la capacità di riconoscersi nella fragilità, nella marginalità e nella vulnerabilità e diventare collanti identitari, fonti di fiducia nell'azione collettiva e strumenti di salvaguardia della terra come *bene comune*. La terra destinata alla coltivazione, al pascolo e al bosco nasce come bene comune a cui tutti possono accedere. Da sempre il regime che la regola come bene comune è *inclusivo*. Tuttavia, oggi è opinione diffusa che la terra sia sottoposta solo al regime *escludente* dei diritti di proprietà (privata, pubblica e collettiva). Ma nonostante i diritti escludenti, la terra resta sempre un bene comune perché esprime utilità che corrispondono a valori tutelati costituzionalmente, tra cui la giustizia sociale e l'equilibrio ambientale<sup>18</sup>. I due piani non sono in contraddizione ma complementari. Vanno solo ricomposti. E le agricolture civili servono a ricomporre il regime escludente dei diritti di proprietà della terra con quello inclusivo della terra come bene comune.

### **Il pluralismo delle agricolture civili**

I percorsi civili in agricoltura si realizzano innanzitutto attraverso l'assunzione, in imprese agricole già esistenti, di soggetti svantaggiati (invalidi fisici, psichici e sensoriali, ex degeni di istituti psichiatrici, soggetti in trattamento psichiatrico, tossicodipendenti, alcolisti, minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione) oppure di lavoratori svantaggiati (immigrati, donne che hanno lasciato il lavoro per la difficoltà di conciliare tempi di vita lavorativa e tempi di vita familiare, persone sole con figli a carico, persone affette da dipendenze, disoccupati ultracinquantenni o di lungo periodo, ex detenuti). Ad essi si aggiungono le donne che hanno subito violenze e altri soggetti provati da diverse forme di disagio. Percorsi civili sono anche quelli che vedono protagonisti soggetti svantaggiati o con disagi nella creazione di nuove fattorie sociali in forma singola o associata su terreni di proprietà privata, pubblica e collettiva. Pratiche di agricoltura civile sono, infine, tutti gli altri servizi ricompresi nelle politiche sociali ed erogati da una struttura agricola, come i servizi socio-educativi per la prima infanzia o le attività rivolte a minori in difficoltà o che vedono protagonisti gli anziani o ancora che si attivano per accogliere e integrare gli immigrati regolari. Nell'ambito della disabilità mentale, le agricolture civili permettono percorsi efficaci verso l'adulthood, accrescendo nelle persone coinvolte l'autostima e attenuando notevolmente la percezione che il mondo esterno ha del soggetto disabile come individuo permanentemente bambino<sup>19</sup>. Per le varietà di azioni e mansioni che comporta, l'attività agricola offre la possibilità di utilizzare competenze residue diverse di persone che, per il grado di disabilità, non potranno mai essere inserite nel mondo del lavoro, offrendo così un'alternativa ai centri diurni. Nelle fattorie sociali, i disabili psichici passano dalla condizione di essere curati a quella di prendersi cura di qualcuno o di qualcosa; non sono portatori di bisogni ma di storie; non sono utenti, ospiti o beneficiari di alcunché, ma ortolani o addetti alla vendita secondo il compito loro affidato mentre gli utenti sono i comuni cittadini che acquistano i prodotti o usufruiscono dei servizi di coloro che in fattoria lavorano o vivono. Le agricolture civili sono di vario tipo. Ci sono quelle imprenditoriali che si caratterizzano per la presenza di imprese profit di responsabilità sociale o di cooperative sociali. Accanto a queste forme esistono anche agricolture civili di cittadinanza attiva: esse si realizzano mediante la produzione di cibo destinato all'autoconsumo su piccoli appezzamenti di terra di proprietà di gruppi familiari, di case di cura, di scuole, di istituti penitenziari o di enti locali che organizzano orti sociali. Si possono, infine, sviluppare agricolture civili sui domini collettivi e di uso civico qualora si rivalitassero, nei percorsi di ammodernamento del *welfare* contemporaneo, le antiche funzioni solidaristiche che da sempre hanno caratterizzato gli usi (appunto civici) di questi beni. Tutte queste forme creano beni pubblici se inserite in reti di economie civili che valorizzano il paesaggio, il patrimonio culturale dei luoghi e le capacità creative dei soggetti che operano nei territori rurali e periurbani<sup>20</sup>.

### **Le reti di economie civili**

Le economie civili esprimono tutte le loro potenzialità laddove si creano le condizioni perché una pluralità di soggetti possano interagire. Si tratta di far cooperare mondi diversi: a) imprese di settori diversi che adottano strategie di responsabilità sociale; b) reti informali di mutuo aiuto, cittadinanza attiva, comunità di cibo, "consumATTORI", *hobby farmer's*, ospitalità, cultura, arte, sport e attività fondate sul metodo terapeutico omeopatico e sulla riscoperta della relazione tra uomo e animale; c) gestioni di patrimoni civici; d) pratiche di valorizzazione dei beni paesaggistici e architettonici; e) reti formali dei servizi e degli spazi pubblici; f) sistema della conoscenza. E' in tal modo che nascono e si diffondono competenze e attività innovative e si realizza una dimensione territoriale della competitività di tipo cooperativo che permette di fronteggiare meglio la globalizzazione. In siffatti contesti in cui si espandono le relazioni sociali nei territori e tra le diverse aree territoriali, è più facile lo sviluppo spontaneo delle organizzazioni economiche per la concentrazione dell'offerta, la valorizzazione e la commercializzazione dei prodotti agricoli, le cui carenze sono un tratto distintivo dell'agricoltura italiana perché qui più che altrove la rapidità della modernizzazione agricola e la sua virulenza hanno maggiormente eroso il capitale sociale. Si tratta, in realtà, di creare mercati civili che operano sia nella dimensione locale che nazionale e globale mediante l'utilizzo delle diverse forme di commercializzazione (vendita diretta, vendita on-line, mercati agricoli di vendita, mense collettive, gruppi di acquisto solidale, etc.) in cui lo scambio economico di beni e servizi avviene sulla base di relazioni interpersonali dirette e fondate sulla reciprocità e sulla cooperazione. L'idea è quella di organizzare in modo distinto ma complementare e congiunto sia la domanda che l'offerta di beni e servizi prodotti da imprese e reti civili volti a soddisfare bisogni sociali e idealità altruistiche che permeano in modo diffuso la società civile. Costruendo le reti territoriali si compete su come cooperare dentro la comunità e con altre comunità e territori, uscendo dall'isteria suicida della competizione di tutti contro tutti. La *co-opetition* non è, tuttavia, in contrasto con il merito e con la necessità di potare iniziative che impediscono alle reti territoriali di crescere. Per rinverdire la pianta dobbiamo tagliare rami secchi, ma anche quelli che hanno scelto di espandersi verso l'interno e non lasciano spazio ai rami che, evolvendo verso l'esterno, servono alla crescita delle reti territoriali. Sono operazioni dolorose perché riguardano rami vivi; e, nel costruire e monitorare le reti, vanno effettuate con logiche partecipative ed inclusive. Le economie civili manifestano tutta la loro carica innovativa se si abbandona una cultura architettonica e urbanistica che ha fatto il suo tempo, strettamente legata ad un modello di welfare che vede nettamente separata, non solo dal punto di vista degli spazi ma soprattutto dal versante delle funzioni e dei meccanismi regolativi, la produzione di ricchezza da una parte e gli interventi abitativi, sociali, educativi, culturali dall'altra, da realizzare con politiche di tipo redistributivo e gestite direttamente dalla mano pubblica. Una

<sup>18</sup> Art. 44 della Costituzione Italiana

<sup>19</sup> Berti E., Comunello F., 2011

<sup>20</sup> Finuola. R., Pascale A., 2008

cultura architettonica e urbanistica strettamente legata anche ad una visione *urbanocentrica* del governo del territorio che vede nettamente sconnesse le funzioni della città da quelle svolte dalla campagna. Si tratta, invece, di riconoscere e valorizzare comunità di cittadini *urbanizzati* che abitano luoghi dove si sono venuti a sovrapporre spontaneamente processi di urbanizzazione e ruralizzazione, creando una sorta di *continuum* urbano-rurale, in cui è sempre più difficile distinguere ciò che è città da ciò che è campagna. Non ha dunque senso una visione del governo del territorio fondata esclusivamente sulla lotta al cosiddetto *consumo di suolo* e non invece sull'interazione tra economie civili e forme reali, possibili e sostenibili dell'abitare (*co-housing, eco-villaggi, ecc.*). Finora la sola tutela dei terreni agricoli dall'edificazione non è stata, infatti, sufficiente a garantirne il mantenimento perché tali aree, prive di una funzione specifica corrispondente alla propria vocazione e alle esigenze di una comunità, diventano *non luoghi* in attesa di essere edificati. Si tratta, invece, di superare anche nelle politiche pubbliche la separazione tra urbano e rurale e promuovere sviluppo economico e sociale guardando al territorio nel suo insieme<sup>21</sup>. Va, in sostanza, eliminata una sorta di tacita e a volte opportunistica *divisione del lavoro* tra chi pianifica e realizza i quartieri e i servizi tradizionalmente considerati urbani e ne gestisce le problematicità e chi, invece, è addetto alla pianificazione e gestione delle aree agricole, a partire da quelle protette. Le economie civili spesso rigenerano pratiche consuetudinarie di mutuo aiuto che, come abbiamo visto, sono state abbandonate perché ritenute un impaccio per la modernizzazione dell'economia e della società e che potrebbero oggi trasformarsi nei diversi territori in risorsa, in *identità riconosciuta e riconquistata*. Si tratta di ripetere per il patrimonio storico di valori e pratiche solidali lo stesso percorso effettuato per il recupero di prodotti tipici, facendoli diventare eccellenze alimentari. Anche in questo caso occorre "inventare la tradizione" nel senso che ne dà lo storico inglese Eric J. Hobsbawm: *identificare un insieme di pratiche regolate da norme apertamente o tacitamente accettate, e dotate di una natura rituale o simbolica, che si propongono di inculcare determinati valori e norme di comportamento ripetitivi nei quali è automaticamente implicita la continuità col passato*<sup>22</sup>. Gli studiosi dei movimenti contadini sanno che quando un villaggio appoggia sulla "consuetudine invalsa nella notte dei tempi" la rivendicazione di un terreno o di un diritto comune, spesso non esprime un fatto storico determinato, bensì il rapporto di forza nella lotta costante del villaggio stesso contro il signore o contro altri villaggi. La consuetudine può declinare ma l'invenzione della tradizione ne sancisce simbolicamente la perpetuità. In tal modo, le reti di economie civili potranno contribuire a rafforzare i tratti identitari delle comunità non rinchiudendole in se stesse ma all'insegna dell'*accoglienza* e dell'*apertura al diverso*. Bisognerebbe associare alle reti di economie civili l'idea del *viaggio* che ha da sempre caratterizzato le comunità umane (migrazioni, transumanze, pellegrinaggi, ecc.), favorendo la cultura della mescolanza, dell'ibridazione e della contaminazione e ricostituendo continuamente le identità come aree comuni di scambio tra persone, prodotti e culture diverse. Se oggi l'antidoto ai ritmi stressanti è il turismo eccitante e insostenibile, promuovere una cultura dell'accoglienza che privilegia il viaggiare in treno, il camminare lungo i sentieri magari con il cavallo o con l'asino, lo scambiarsi i beni di persona, deve indurre stili di vita più lenti e umanizzati.

### ***I percorsi partecipativi delle reti di economie civili***

Le reti di economie civili sono l'esito di una progettualità territoriale, spesso non formalizzata, che si ottiene e si rafforza mediante *percorsi partecipativi*. Per dare continuità alla progettazione territoriale - da intendere come confronto incessante finalizzato a rafforzare i legami di comunità - occorrerebbe garantire ai *tavoli* locali la presenza di *facilitatori di comunità*. Ad essi andrebbero affidate talune funzioni importanti che si possono così riassumere: 1) gestire il dialogo tra attori con competenze diverse; 2) aiutare a costruire i partenariati; 3) indicare il metodo per inventariare i bisogni e le risorse; 4) promuovere percorsi che sviluppino la capacità dei singoli cittadini di vedersi coautori del processo produttivo e quindi della scelta dei prodotti e dei servizi; 4) redigere i protocolli d'intesa; 5) favorire il passaggio dall'idea progettuale al vero e proprio progetto; 6) introdurre nella progettazione un'azione efficace di verifica, monitoraggio e valutazione. Si tratta, in particolare, di garantire che al partenariato partecipino non soltanto organizzazioni di rappresentanza ed enti pubblici ma anche singole strutture (imprese, cooperative, associazioni, ecc.) e singoli cittadini (persone e gruppi familiari). Il partenariato non va considerato una sede dove le istituzioni e le organizzazioni di rappresentanza mediano interessi ma deve essere inteso come una tessitura continua di relazioni tra soggetti che decidono di fare un percorso condiviso di progettazione partecipativa. Tanti fallimenti nelle forme di progettazione *dal basso* e nella costruzione delle reti hanno a che fare con relazioni spente, utilitaristiche, formali, divenute tali perché non più alimentate da fiducia e responsabilità e quindi non più amichevoli e fraterne. La costruzione del partenariato concepita come tessitura di relazioni personali, di amicizia e di fraternità permette di: a) concentrare l'attenzione su territori specifici piuttosto che sui singoli settori; b) creare una visione comune circa l'evoluzione di un territorio; c) favorire la divisione dei compiti, delle responsabilità, del coordinamento delle azioni, evitando sovrapposizioni o conflitti; d) facilitare la partecipazione dei soggetti più deboli alle attività economiche e sociali del territorio. L'esame del contesto socio-economico del territorio di riferimento è la condizione (e il pre-requisito) fondamentale per avviare la costruzione di una rete di economie civili. L'analisi dei bisogni territoriali non deve essere solo uno studio descrittivo di tipo quantitativo (numero dei disabili, tipologia, ecc.), ma deve poter fornire anche indicazioni qualitative (distribuzione nel territorio, concentrazione, caratteristiche a livello economico e sociale, ecc.). Questa analisi dovrebbe, in sostanza, portare alla lettura di un'intera realtà locale nella sua complessità, attingendo a fonti statistiche e utilizzando taluni strumenti come le interviste e il dialogo con gli attori coinvolti. Si tratta di adottare il modello della ricerca-azione, multi-obiettivo e multi-disciplinare, vale a dire una procedura d'analisi che conduca, nelle sue conclusioni, a pianificare le azioni del progetto che si intende realizzare, da fondare sulle informazioni provenienti dalla ricerca, sulle relazioni che si svilupperanno e sulle potenzialità che da essa emergeranno. Un'analisi dei bisogni e delle risorse territoriali che sia in grado di suggerire, strada facendo, quei cambiamenti che si dovessero rendere necessari al mutare delle esigenze dovrebbe accompagnarsi ad un'azione di verifica, monitoraggio e valutazione. A tal fine, un disegno di valutazione dovrà essere predisposto nella fase iniziale della ricerca, in cui verranno definite metodologie e strutture teoriche di riferimento. La centralità della valutazione in tale processo sarà determinante per monitorare l'andamento dell'analisi e per replicare tra gli attori della ricerca un metodo partecipativo di auto-verifica che si intende diffondere nella comunità oggetto di studio e soggetto d'azione. Per essere efficace la progettualità territoriale andrebbe praticata indipendentemente dalle politiche pubbliche. In tal modo i suoi esiti potrebbero costituire elementi utili per orientare l'intervento pubblico ad adottare obiettivi, azioni e misure volte ad incrementare il capitale sociale e i beni relazionali e non, invece, come purtroppo accade sovente, a distruggerli. Inoltre, potrebbe favorire un cambio di mentalità sia nel mercato, promuovendo la relazionalità responsabile e la cittadinanza attiva, sia nello stato, proponendo la collaborazione tra settori diversi, la competenza partecipativa e il riconoscimento dell'economia civile.

<sup>21</sup> Di Mario M., 2010

<sup>22</sup> Hobsbawm E. J., Ranger T., 1994