



Consultazione pubblica  
del Ministro del Lavoro, Salute e Politiche sociali  
sul Libro verde  
*La vita buona nella società attiva*

Il contributo del Cantiere Welfare  
**I bisogni fondamentali delle persone  
sono diritti di cittadinanza**

## **Indice**

Premessa.....	2
1. Macro-riferimenti ideali ed istituzionali.....	3
2. Le questioni essenziali di sistema.....	3
2.1 La visione del welfare.....	4
2.2 Il lavoro.....	5
2.3 Trasparenza e responsabilità .....	6
3. Le proposte di sistema .....	6

## Premessa

Il Cantiere Welfare è stato presentato ufficialmente, con una conferenza stampa a Milano, il 4 aprile scorso, a pochi giorni, cioè, dalle ultime elezioni politiche. Nelle settimane precedenti i promotori dell'iniziativa – la **Casa della Carità di Milano** e il **Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA)** – avevano raccolto le adesioni all'iniziativa attraverso una *Lettera aperta al Terzo Settore*, che è poi stata sottoscritta da oltre 200 associazioni e imprese non profit di tutta Italia, tra cui **ACLI, Antigone, CGM, ERIT, FeDerSerD, FICT, FISH, Forum Droghe, LILA, Lunaria, MOVI** (un elenco completo degli aderenti è disponibile sul sito [www.cantierewelfare.org](http://www.cantierewelfare.org)).

Il Cantiere Welfare ha come obiettivo prioritario quello di **mettere in rete** il percorso di chi, in questi anni, ha operato a diverso titolo nel mondo della solidarietà, per rilanciarne il ruolo e il protagonismo sulla scena pubblica. È, soprattutto, **una sede di elaborazione culturale, di condivisione di riflessioni e analisi**.

L'iniziativa nasce dall'insoddisfazione per quanto la politica ha prodotto in questi anni sul fronte del Sociale: «È in scena – si legge nel documento programmatico – un modo di pensare e fare politica che non ci appartiene e non corrisponde all'idea di bene comune che guida il nostro operare. Noi vogliamo impegnarci affinché i principi della giustizia sociale, della legalità, della lotta alle povertà, della pace, della tutela dei beni ambientali diventino prioritari e promotori di scelte politiche e orientamenti concreti. Per questo vogliamo avviare una discussione ed esprimere autonomamente la nostra soggettività politica». Gli aderenti all'iniziativa, dunque, mandano un messaggio molto chiaro alla politica: non ci si aspetti dal Terzo settore **né deleghe in bianco né acquiescenza a logiche di subordinazione**.

In sostanza i promotori del Cantiere Welfare affermano:

- **no a un ruolo subalterno** del Terzo settore, spesso escluso dal tavolo delle politiche, salvo essere poi chiamato ad offrire opera di supplenza istituzionale nei casi di emergenza nazionale;
- **no a una rappresentazione da “ammortizzatore sociale”** delle suddette emergenze: la presenza nei “campi nomadi”, tanto per fare un esempio, non può e non deve essere strumentalizzata dalle istituzioni, specie se portatrici di “politiche d'ordine”, come indiretto fattore di controllo delle situazioni più esplosive;
- **no alla logica del trasferimento monetario** come unica soluzione alla cronica carenza dei servizi di welfare: le sigle aderenti al Cantiere Welfare ritengono che, come il passato già insegna, questa possa rivelarsi solo una scorciatoia, col rischio di:
  - riversare sulle famiglie il peso di una vera integrazione dei soggetti portatori di disagio;
  - lasciare fuori dal perimetro degli interventi le soggettività più deboli (senza casa, carcerati, extracomunitari, donne maltrattate);
- **sì, invece, all'avvio di una grande stagione di formazione per chi opera nel sociale**: portare a galla le esperienze di intervento, metterle a confronto, trarne principi ispiratori e metodiche replicabili significa mettere a fuoco una politica del welfare che parta dal basso, dai territori e dalle esperienze concrete, e che segni la strada o almeno

accompagni le politiche che piovono dall'alto, dando al contempo soggettività adulta a chi ne è portavoce.

Il presente contributo rappresenta l'esito del confronto e della discussione sul Libro Verde ed intende offrire spunti di riflessione e di proposta utili a costruire un moderno ed adeguato sistema di welfare nel nostro Paese.

Un approccio metodologico corretto al documento proposto dal ministro Sacconi richiede sia l'approfondimento delle specifiche proposte-domande inserite nei macrotemi del testo, sia una analisi generale della strategia istituzionale e finanziaria complessiva in cui il Libro Verde si inserisce.

## 1. Macro-riferimenti ideali ed istituzionali

Questo approccio è necessario proprio per evitare il rischio di disancorare le singole proposte di merito dal contesto macro-economico del Paese e di leggere il *modello sociale*, a volte ottimistico del documento, separato dal **modello di sviluppo** che è la *vera materia prima* del confronto politico in atto.

La linea delle proposte ci sembra declinata più sull'*efficienza tecnica*, in un quadro di **reale compatibilità delle politiche di bilancio** piuttosto che sulle necessarie **garanzie dei diritti delle persone**.

Vi è, nella impostazione generale del documento, la scelta di privilegiare un **modello sociale fondato sul consumo versus le compatibilità dello sviluppo sostenibile** e dell'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza sancite dalle carte internazionali ed europee dell'ONU e dell'UE.

Innanzitutto il quadro generale del Libro Verde richiederebbe un **lavoro di inchiesta generale** sullo stato di fruizione dei diritti di cittadinanza sociali, sanitari e del lavoro, sanciti dalla Costituzione.

Ci chiediamo come sia possibile che nell'intero documento sia completamente ignorata, e mai una volta citata, **la prima legge quadro del Paese sui diritti sociali, L.328/2000**, che pure ha prodotto un'infrastrutturazione di servizi ed interventi che va monitorata, per le positività come per le criticità, nelle diverse realtà regionali del Paese.

Il Libro Verde, all'interno della positiva **consultazione democratica della proposta**, pare disegnare un modello di sviluppo basato sulla privatizzazione dei sistemi di protezione sociale e salute pubblica che va ben oltre le buone intenzioni dichiarate nel testo.

## 2. Le questioni essenziali di sistema

Proviamo a declinare il ragionamento sulle singole proposte facendo anche riferimento a programmi costruttivi di confronto nel quadro di alcune *questioni fondamentali di sistema* inscindibili tra loro che ci appaiono le seguenti:

- **la questione sociale di un welfare pubblico e della salute dei cittadini**, a responsabilità pubblica, per l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza *versus* la privatizzazione caritatevole e mercantile della gestione dei bisogni fondamentali. Un punto di vista pubblico e di interesse generale del terzo settore;
- **la questione del lavoro e della dignità delle persone versus la modernizzazione selvaggia**

**del capitale** come finanziarizzazione dei processi industriali e gestione globalizzata della forza lavoro senza responsabilità sociale dell'impresa nel consumo insostenibile delle risorse del pianeta;

- **la questione etica della trasparenza e della responsabilità** verso il futuro e le nuove generazioni *versus* l'esercizio del potere come mero prevalere degli interessi forti.

## **2.1 La visione del welfare**

Il ministro Sacconi parla nella prefazione del *complesso delle tutele e delle opportunità delle persone lungo l'intero ciclo di vita* delineando un approccio molto operativo, centrato sul fare, e richiamando, in linea di principio, *un modello di governance che garantisca la sostenibilità finanziaria (...) l'erogazione dei servizi in funzione di standard qualitativi e livelli essenziali delle prestazioni*. Sui principi essenziali manca ogni necessario riferimento all'**art. 3 della Costituzione** («*E' compito della repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana...*») e ai **LIVEAS**, ripetutamente in discussione alla Conferenza Stato – Regioni e sanciti anche dall'art. 117 così come modificato dalle ultime leggi costituzionali.

La stessa fondamentale constatazione della *profonda lacerazione tra il Nord ed il Sud del Paese... sulla spesa socio-assistenziale... si va dai 146 euro/abitante del Nord-Est ai 40 euro del Sud...* non produce, poi, nessuna conseguenza sulla programmazione politica strategica e nelle proposte del Libro Verde.

Purtroppo nel punto 1c degli *obiettivi quantificabili* i LIVEAS vengono trattati come un *SET di indicatori della vita buona e della società attiva* senza alcun riferimento alla garanzia dei diritti. Così come nel capitolo 3 sulla *sostenibilità* e nella *tabella fondi privati*, ci si riferisce prioritariamente allo *sviluppo del pilastro privato per realizzare il collegamento fra sanitario e sociale*.

Insomma appare evidente la logica strutturale del doppio binario che pone accanto al sistema di finanziamento pubblico, di derivazione fiscale progressiva, dei diritti fondamentali esigibili con criterio universalistico (*la stessa qualità di servizio garantita per tutti*), la logica privatistica dei servizi differenziati a seconda del bonus, reddito e assicurazione privata che puoi mettere assieme (*servizi differenziati per reddito*).

Sull'altare del superamento della contrapposizione ideologica stato/mercato si propone una gestione privatistica dei beni comuni e del capitale sociale umano, un abbassamento generalizzato della qualità dei servizi pubblici ed una sostanziale apertura alle logiche profit nel sistema di base dei servizi sociali e della scuola pubblica. Quali e quanti ragazzi di famiglia monoreddito accedono ai costosissimi masters post-universitari ormai indispensabili per l'accesso al lavoro intellettuale?

Insomma una tardiva *americanizzazione* del sistema di protezione sociale pubblico, mentre proprio l'opinione pubblica americana lo contesta apertamente e milioni di bambini e di poveri ne pagano le conseguenze (*esclusione dai servizi sanitari fondamentali e perdita di dignità rispetto ai diritti di cittadinanza*). Pur affermando nel paragrafo b sulla *Visione* che il *welfare non deve essere smantellato* e che la *spesa sociale non va tagliata (...)* alla fine il complessivo ragionamento sulle compatibilità economiche e sulle scelte prioritarie rende il Libro Verde non proprio coerente tra visioni dichiarate e azioni concrete.

**Rispetto alle singole proposte chiediamo che:**

- la **L. 328/2000** non sia cancellata, ma **venga pienamente attuata** attraverso la definizione dei LIVEAS universalistici;
- **non si introducano logiche profit** nel sistema degli interventi e servizi sociali;
- non si rinunci alla **scuola dell'infanzia obbligatoria** come strategia di universalistica di redistribuzione di opportunità e risorse;
- si condivida il ruolo fondamentale del **medico di medicina generale**;
- si condivida un modello di **intervento socio-sanitario centrato sulla presa in carico delle disabilità gravi e degli anziani** fragili attraverso il superamento della sanitarizzazione, e della sua spesa eccessiva, a vantaggio del *to care* e della presa in carico sociale delle persone;
- si condivida una attenzione selettiva alle strategie di presa in carico della fasce di popolazione 0-3 anni per i **servizi socio-educativi per la prima infanzia**.

## **2.2 Il lavoro**

Una seconda questione è quella del lavoro e della dignità delle persone *versus* la modernizzazione selvaggia del capitale come finanziarizzazione dei processi industriali e gestione globalizzata della forza lavoro senza alcuna responsabilità sociale dell'impresa nel consumo insostenibile delle risorse del pianeta.

Il ministro Sacconi propone, nella tabella del Libro Verde sulle relazioni industriali, il superamento della cultura antagonista dei rapporti di produzione senza mettere in discussione i rapporti di forza, di potere e di democrazia che vi sono fra *capitale* e *lavoro*.

Nel testo si chiede: *il sostegno alla bilateralità e alla partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa, comprese le forme di azionariato, non potrebbe rappresentare la soluzione più autorevole e credibile per avviare una alleanza tra impresa e lavoratori sui temi della crescita, dello sviluppo e della giustizia sociale?*

Il problema posto è interessante e lo è a maggior ragione considerando il fatto che attualmente viviamo in una stagione in cui sono messi in discussione i contratti collettivi nazionali di lavoro e i diritti generali acquisiti e si propone il massimo della flessibilità oltre ogni livello minimo di sicurezza di salario e di dignità. Basta parlare con gli operatori del terzo settore per comprendere come il vissuto di precarietà e di instabilità abbassa la qualità delle prestazioni, anche a svantaggio delle fasce deboli che *vengono prese in carico*. Operatori sociali fragili condividono il destino delle persone fragili nella mancanza di futuro di emancipazione e di autonomia.

I lavoratori del welfare, i lavoratori dei servizi pubblici e del terzo settore, i lavoratori dell'industria, i lavoratori della comunicazione devono parlarsi e mobilitarsi su un *patto per il futuro*.

Il *superamento della cultura antagonista dei rapporti di produzione* e un *contesto di tipo collaborativo e partecipativo* auspicati dal Ministro richiederebbero una condizione sociale di vita dei lavoratori assai differente da quella attuale. Le condizioni di vita dei salariati, le espulsioni di massa dal ciclo produttivo con riconversioni senza responsabilità sociale, la fragilità del *lavoro a progetto* non sono variabili alla attenzione del Governo e della Confindustria.

Purtroppo queste condizioni di vita dei lavoratori vengono aggravate, oggi, dalla perdita di potere di acquisto e dalla mancanza di futuro sicuro. Le risorse per i diritti sono rese incompatibili con i principi di leggi finanziarie che eludono il tema della fiscalità progressiva e della sua evasione e che disinvestono nel capitale sociale del Paese.

### **Rispetto alle singole proposte, chiediamo di:**

- ripristinare il reddito di inserimento o una misura europea di **reddito di cittadinanza** come misura universalistica di contrasto alla povertà e strategia di inclusione. Accanto alla non efficacia dichiarata nel libro verde rispetto al RMI bisogna tener conto anche dei risultati positivi di quell'intervento sperimentale (*mentre si propone l'inutile palliativo mediatico della così detta card sociale* come strumento di contrasto alla povertà per categoria di cittadini);
- contrastare la precarietà del lavoro. La contraddizione dell'incipit nella tabella sulle politiche di workfare appare, di per sé, assai significativa: *“Per incrementare drasticamente i tassi di occupazione **regolare**, (...) per creare maggiori e migliori posti di lavoro non serve piuttosto, e prima di tutto, una robusta semplificazione e **de-regolazione delle regole** di gestione dei rapporti di lavoro?”*

Bisognerebbe mettersi nel mercato attuale del lavoro per capire di persona come la precarietà può distruggere rapidamente la speranza di futuro e la mancanza di regole certe può delegittimare la stessa cultura europea della dignità del cittadino lavoratore.

### **2.3 Trasparenza e responsabilità**

Vi è poi una terza *questione di sistema* nel Libro Verde, anche se meno approfondita delle prime due: la questione etica della trasparenza e della responsabilità verso il futuro e le nuove generazioni versus l'esercizio del potere come mero prevalere degli interessi forti.

Si propone molto timidamente, nella parte finale del Libro Verde, di non far nominare *dalla politica* i direttori ASL. Anzi viene fatta una considerazione generale sulla separazione fra *funzione di indirizzo politico* e *quella di gestione*. Questa è una bella condivisibile intenzione. Proprio su questo nodo sarebbe fondamentale un ulteriore approfondimento e ci auguriamo che nel Libro bianco si pervenga a delle indicazioni coraggiose.

## **3. Le proposte di sistema**

La questione della riforma del welfare non può diventare il grimaldello per scardinare l'attuale squilibrio della re-distribuzione di risorse, che pesa sulla qualità della vita delle persone più fragili ed escluse delle nostre comunità.

Il problema è come garantire un sistema di welfare di comunità centrato sui livelli essenziali di assistenza fissati dall'OMS e dalle Carte dei diritti universali dell'Uomo, in Europa e nel mondo. Ed

---

<sup>1</sup> *La vita buona nella società attiva. Libro verde sul futuro del modello sociale*, p. 9.

anche in questo campo, oltre il sogno e le visioni, oltre le rivoluzioni subito o niente, quale proposta autenticamente riformista?

La **quota capitaria del sociale**, ossia *l'attribuzione di risorse finanziarie statali alle autonomie locali strettamente vincolate alle finalità dei servizi sociali e direttamente proporzionale al numero degli abitanti*, come condizione strutturale dei sistemi di welfare locali e comunitari è una proposta universalistica e una dinamica strutturale innovativa di un moderno sistema attivo di protezione sociale.

Soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, a forte tradizione clientelare-assistenziale, **legare le risorse economiche direttamente al bisogno del cittadino**, con relative verifiche di qualità dei servizi, risulta essere un'altra strada maestra dei processi di emancipazione ed autonomia delle persone e delle comunità.

Un modello di welfare di comunità, coerente con la tradizione dello stato sociale europeo, con i principi universalistici delle politiche pubbliche del nostro Paese e con i diritti di cittadinanza sanciti dalle Carte Internazionali dell'ONU e dell'OMS, si realizza garantendo il raggiungimento di **4 obiettivi generali strategici**:

1. la definizione di risorse finanziarie adeguate, da calcolare per *quota capitaria*, per garantire i diritti di cittadinanza universali e i livelli essenziali di assistenza. La copertura finanziaria di questo welfare strutturale è certamente possibile sia riformulando le priorità dei capitoli della legge finanziaria<sup>2</sup>, sia attingendo dalla tassazione generale informata ai criteri di progressività (Cost., art. 53). Questa strategia di finanziamento dei servizi sociali e socio-sanitari soddisfa, tra l'altro, anche i criteri dell'art. 117 e 119 della Costituzione ed è certamente compatibile con un autentico federalismo solidale;
2. la determinazione, attraverso una legge quadro nazionale e relativi dispositivi regionali, degli *standard di risorse umane* dedicate ai servizi sociali territoriali;
3. l'individuazione dell'*Unità Territoriale di Base* quale distretto territoriale omogeneo per la programmazione e l'attivazione delle politiche sociali, sanitarie, formative e del lavoro;
4. l'affermazione di strategie di personalizzazione dei programmi sociali, formativi e socio-sanitari (*risorse per progetti socio-sanitari e sociali individualizzati*), non solo per compensare e contrastare i processi di esclusione delle fasce più fragili della popolazione, ma anche per garantire la qualità della vita e l'agio dei bambini, dei giovani e degli anziani.

Il raggiungimento di questi quattro obiettivi permetterà la realizzazione di un modello di welfare di comunità regionale, ispirato ai principi costituzionali dei bisogni fondamentali delle persone, garantiti come diritti universalistici attraverso i livelli essenziali, non minimi, di assistenza omogenei nel Paese ed in Europa. E allo stesso tempo, garantirà l'affermazione dell'effettivo esercizio del diritto di cittadinanza attraverso la generalizzazione del vincolo giuridico (art.6 del TUE) della Carta dei diritti fondamentali di Nizza (2000), sancito nel trattato di Lisbona, per la costruzione dell'Europa sociale dei popoli.

Dobbiamo invertire le priorità culturali diffuse e porre in modo diverso la questione delle

risorse necessarie per le politiche sociali: *è il welfare che garantisce lo sviluppo sostenibile coniugato con la giustizia e la democrazia; non sono le ricchezze residuali dello sviluppo la condizione degli investimenti nello stato sociale.*

Rispetto ad alcune priorità di programmi nazionali pensiamo, dunque, soprattutto a **dieci proposte generali** :

1. **inchiesta generale** sulla applicazione della L.328/2000 e definizione della **quota capitaria del sociale** con indicatori ponderati nazionali e regionali (art. 117/119 della Costituzione);
2. definizione degli **standard di risorse umane** e **dell'Ambito Territoriale del distretto**, sanitario, formativo e del lavoro;
3. approvazione di un nuovo **Piano nazionale Interventi e Servizi Sociali**, analogo al Piano Sanitario Nazionale, e definizione dei LIVEAS;
4. approvazione di un **Piano nazionale per la non autosufficienza** (Progetti socio-sanitari individualizzati ed integrati territorialmente qualificati);
5. approvazione di un **Piano nazionale per i servizi socio-educativi per la prima infanzia**;
6. proposta di un Programma nazionale di natura universalistica di **Reddito di cittadinanza**;
7. approvazione di un **Piano nazionale di sostegno alle donne e ai bambini migranti**;
8. approvazione di un programma nazionale di incentivi e defiscalizzazione per le imprese non profit;
9. sancire l'obbligatorietà della **scuola dell'infanzia**;
10. strategia di **concertazione e partecipazione** sul sistema nazionale di welfare e sulla applicazione dei modelli regionali – Conferenza nazionale sul welfare .