



Centro Nazionale Opere Salesiane
Formazione Aggiornamento Professionale

FEDERAZIONE CNOS-FAP
SEDE NAZIONALE



7981/ER/08/07



FEDERAZIONE
SCS/CNOS
Salesiani per il Sociale

Federazione CNOS-FAP

Salesiani per il mondo del lavoro
Via Appia Antica 78
00179 Roma

Federazione SCS/CNOS

Salesiani per il Sociale
Via Marsala 42
00185 Roma

Al Ministro
del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali
on. Maurizio Sacconi
Via Veneto 56 - 00187 ROMA

Prot. 162/08/5/PN

Oggetto: Osservazioni, commenti e proposte al documento:

La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale (25.07.08)

La Federazione CNOS-FAP, che coordina prioritariamente i salesiani che sono impegnati nell'ambito della Formazione professionale e la Federazione SCS/CNOS, che coordina i salesiani che agiscono soprattutto nell'area del Sociale, con il presente contributo, intendono partecipare alla consultazione pubblica sul futuro del modello sociale italiano che il Ministro del Lavoro, on. Maurizio Sacconi, ha promosso attraverso il documento "**La vita buona nella società attiva**", che è stato adottato dal Consiglio dei Ministri il 25 luglio 2008. I Salesiani inviano questo contributo traendo ispirazione sia dalla riflessione maturata dal confronto con propri esperti e collaboratori che dall'esperienza quotidiana a contatto con i giovani e le loro famiglie.

I Salesiani firmatari della presente nota hanno accolto positivamente l'iniziativa del Ministro e confidano che questa possa sfociare in interventi adeguati a quella "emergenza" che ormai da più parti viene denunciata non solo come "educativa" ma anche "generazionale". Il futuro di molti giovani, infatti, appare sempre più circondato da incertezze legate soprattutto al lavoro, alla difficoltà di progettare una propria vita e alla pensione.

Distinti saluti

Il Presidente CNOS-FAP
(Mario Tonini)

Il Presidente SCS/CNOS
(Domenico Ricca)

Roma 23 ottobre 2008

Allegato

Nota al testo:

La vita buona nella società attiva.

Libro verde sul futuro del modello sociale.

Documento per la consultazione pubblica 25 luglio 2008

Allegato:

Nota al testo

La vita buona nella società attiva.

Libro verde sul futuro del modello sociale.

1. Osservazioni, commenti e proposte

Il Libro Verde del Ministro Sacconi, proposto alla discussione per una ridefinizione delle politiche del *welfare* (salute, assistenza e previdenza, formazione e lavoro) del nostro Paese, ha l'ambizione di proporre una discontinuità che peraltro già altri paesi europei hanno affrontato e stanno sperimentando.

Il problema è uscire dalla crisi del vecchio stato sociale storicamente superato per la sua non sostenibilità, inefficienza, e anche eccesso di pervasività da parte dello Stato.

La chiave di lettura sta nella "società attiva". A fronte di una crisi del *welfare* per ragioni fiscali (squilibrio tra costi e benefici), ma anche morali e politiche (eccesso di dipendenza dei cittadini, burocratizzazione dei servizi, dominanza degli aspetti redistributivi e assistenziali), le nuove politiche sociali sono possibili se viene coinvolta la società civile, responsabilizzata nelle persone che la compongono, nelle famiglie, nei corpi sociali.

C'è dunque un primato assegnato alla società civile reinterpretata secondo un protagonismo che si esprime, è da sottolineare, nella centralità assegnata al lavoro: è il *workfare*, un sistema di garanzie di cui si fa interprete la società stessa nelle sue diverse componenti; ma un sistema che ruota intorno al lavoro, il quale diventa così elettivo, di fatto, per l'accesso alle politiche.

In termini concreti questo significa che la condizione di lavoro, qualunque essa sia, è preferibile o deve comunque costituire un presupposto rispetto ai vari interventi di politica sociale.

Tra questi interventi, per converso, si trovano ad essere valorizzati e preferiti quelli in grado di sostenere più direttamente l'occupazione. È ovviamente questa una prospettiva generale che, almeno nominalmente, non ignora le situazioni di debolezza strutturale in cui possono trovarsi le persone (la disabilità o la povertà assoluta...). Ma è anche una prospettiva che di fatto privilegia azioni che sostengono il lavoro come fonte di benessere personale e collettivo, che viene dunque ritenuto possibile attraverso forme previdenziali complementari; crescita del tasso di occupazione di donne e anziani (over 55) fino al 50%; crescita del tasso di attività al 70%; più facile inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro. Obiettivi questi che, peraltro, fanno parte non a caso della strategia europea di Lisbona.

Sul piano programmatico, assumono nel documento del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali un rilievo particolare un piano straordinario di formazione; la ricerca biomedica, in ragione del nesso salute-benessere sociale; la povertà assoluta già richiamata; i servizi di cura per l'infanzia (obiettivo 33% di copertura) a sostegno delle famiglie e del lavoro delle donne; l'integrazione socio-sanitaria per gli anziani, i fondi privati, le nuove relazioni industriali...

Sul piano della gestione, il metodo proposto è quello delle *governance* in nome del principio di sussidiarietà e della corresponsabilizzazione della società civile, a maggior ragione se troverà applicazione un Titolo V della Costituzione che ridefinisca la responsabilità delle istituzioni in termini di federalismo fiscale. Una cultura politica di ispirazione europea, fortemente caratterizzata dal dialogo sociale e dalla sussidiarietà, non può che acconsentire a un impostazione di questo genere che rovescia l'illuminismo istituzionale di un passato anche recente decisamente propenso all'intervento diretto dello Stato, e che a questo intervento aveva affidato il suo riformismo.

Restano naturalmente alcuni problemi aperti e soprattutto va tenuto conto di come il principio di sussidiarietà viene precisato.

In termini generali: il *welfare to work* si gioca sulle capacità delle persone, delle famiglie e quelle dei gruppi sociali di mobilitare le proprie risorse e di concorrere a formare le decisioni.

Sotto questo secondo aspetto la *governance* è un sistema di governo istituzionalmente aperto non solo alla condivisione di informazioni e alla stessa gestione che di per sé potrebbe portare "solo" a deleghe subalterne; piuttosto prevede una associazione alle scelte che presiedono alle politiche.

Sotto il primo aspetto, la capacità delle persone e delle famiglie, vi sono pre-requisiti di diversa natura che non possono essere ignorati nell'ipotesi di un auto-mobilitazione; e vi è il problema di capire fino in fondo quale è il ruolo di quelle politiche, la formazione in primo luogo, che possono aiutare la costruzione di quelle che Amartya Sen chiama *capability* (per il lavoro, per la cittadinanza, per le stesse scelte educative) e che come tali non possono essere finalizzate altro che alla persona come tale, al di là del rapporto con la stessa occupazione.

È, se si vuole, il problema del posto che occorre dare alle fasce deboli, superare o compensare il paradosso della chiamata in causa della capacità delle persone, quando queste persone non hanno risorse per sostenere questa capacità.

Una terza questione critica riguarda l'ipotesi di quali politiche e di quali soggetti considerare attori primari nello scenario del *work fare*. Il libro verde fa una scelta di campo. Da un lato l'impresa si vede riconosciuto un ruolo che è certo di riequilibrio rispetto a certe culture politiche che la vogliono (la volevano) comunque penalizzata. Ma è un ruolo che non ammette intermediazioni: in particolare la formazione al lavoro, la formazione professionale più diretta, non può che essere affidata direttamente ad essa, svincolandola da condizioni e soggetti terzi che interferiscono nel rapporto con i destinatari della formazione stessa con costi e procedure superflui. Semmai possono essere chiamati in causa i lavoratori organizzati in una logica di cooperazione con l'impresa stessa. Attraverso una più generale regolazione promozionale (non di contenimento del conflitto) del lavoro si possono realizzare forme di collaborazione contrattata, come la bilateralità che viene identificata come espressione significativa e decisiva del principio di sussidiarietà e al tempo stesso rafforzare la logica del *welfare to work*.

Che il *workfare* abbia comunque problemi da risolvere, quale quelli sopra accennati, lo dimostrano le varie versioni che hanno circolazione in Europa:

- dal *welfare* più sociale del modello francese che "scarica" il problema della disoccupazione difficile sul terzo settore;
- al *learnfare* danese, che punta molto sulla formazione iniziale e continua, come preparazione e sostegno al lavoro;
- al *welfare to work* "classico", se così si può dire, di tipo inglese, che si regge sul motto "prima di tutto il lavoro".

Nell'esperienza italiana, introdurre il tema del *welfare* attivo avrebbe il merito di imporre una discontinuità utile per spazzar via resistenze, vischiosità, sacche di inefficienza, eccessi di concertazione diffusa ma meramente procedurale e poco efficace.

E tuttavia:

- il principio di sussidiarietà sembra restare confinato prevalentemente a una parte specifica della società civile, le "parti sociali", cioè l'impresa e il sindacato;
- si tratta di una sussidiarietà orizzontale, in prima istanza non combinata con quella verticale o istituzionale; il problema si pone, perché comunque si dà un Titolo V che, su materie cruciali come l'istruzione e la formazione professionale e sui servizi per l'impiego, trasferisce competenze esclusive agli enti locali;
- il *welfare* attivo è un *welfare* di attivazione, sollecita cioè responsabilità e risorse che sono distribuite in termini diversi, in ragione di disuguaglianze e insieme differenze;

l'empowerment rispetto a queste responsabilità e risorse può pertanto non essere sempre risolutivo;

- il binomio formazione professionale – impresa è inscindibile: ma occorre comunque assicurare una qualche misura di terzietà per rendere più agevolmente trasferibili le professionalità acquisite; in questo senso un buon sistema di formazione professionale può essere importante per il futuro di un *welfare attivo*; ma è evidente che occorre su questo punto prendere posizione su una grande anomalia del caso italiano che coinvolge le politiche giovanili e si estende anche ai temi dell'istruzione e della formazione professionale: una spesa sociale eccessivamente scompensata a favore della popolazione anziana rispetto a quella per le famiglie e i giovani più svantaggiati.

Nel contesto del nostro paese, gli scenari ipotizzabili possono essere tre:

- uno, probabile, vede un processo di riaccentramento della regolazione e un "decentramento" gestionale (e finanziario) a carico o delle parti sociali (con la contrattazione) o degli enti locali (federalismo fiscale);
- un secondo, ancora in una tendenza al riaccentramento, ridefinisce compiti e ruoli delle politiche redistribuendo competenze tra ministeri diversi: per la formazione questo significa spezzare quello che attualmente cerca, in verità con affanno, di costituirsi in sistema, il sistema della formazione professionale, orientando una formazione professionale iniziale alle competenze del MIUR, quella continua alle imprese (e al sindacato), quella permanente anche agli enti locali;
- un terzo scenario oggi forse meno probabile per gli insuccessi registrati, ma non impossibile, rispettando la specificità storica dell'esperienza italiana, valorizza, per la formazione in particolare, una logica di sistema, assicurando coerenza ed efficacia attraverso una *governance* snella (oltre, in qualche modo, la defatigante maratona della Conferenza Stato Regione) per il tramite delle istituzioni interessate; ad esempio con comitati di pilotaggio, osservatori, nuclei di valutazione delle politiche da collocare funzionalmente negli attuali e/o futuri assetti istituzionali.

Nel Libro Verde sul nuovo *welfare*, infine, vibra un assordante silenzio.

Non si parla della presenza sul territorio nazionale di una popolazione immigrata stimata in 3,75 milioni di persone, che partecipano alla produzione del *welfare* (assistenti domiciliari degli anziani e *baby sitter*, infermieri negli ospedali e operatori assistenziali nelle residenze per anziani, ecc), pagano tasse e contributi pensionistici quando riescono a lavorare in regola, fruiscono di alcuni servizi, altri ne domandano. Se ne accenna solo in un punto: quando si parla di patologie legate ai viaggi e alle migrazioni.

Si può certo sostenere che il nuovo *welfare* si rivolge a tutti, italiani e stranieri residenti, ma ciò significa ignorare domande e bisogni specifici dei cittadini immigrati, oltre che la disparità derivante dalle difficoltà di accesso ai benefici connessi alla cittadinanza italiana.

2. Alcuni approfondimenti sulla "popolazione immigrata" in Italia

In coda al documento si intendono approfondire alcuni aspetti del problema, data la sua rilevanza.

- Un primo ambito di riflessione chiama in causa il codice della cittadinanza. Si tratta di un nodo irrisolto di una legislazione che, con la riforma del 1992, ha scelto di guardare indietro, all'eredità della nostra storia di emigrazione, anziché verso un futuro di inevitabile convivenza e mescolanza interetnica. Il tema è oggetto di iniziative legislative, ma anche posta in gioco di un conflitto politico che lascia poche speranze per una positiva soluzione nell'attuale legislatura. Ci si limita a rilevare al riguardo che la legislazione italiana appare tra le più restrittive d'Europa, ancorata fundamentalmente alla discendenza o al connubio, e particolarmente penalizzante per le nuove generazioni. Una congrua riduzione del periodo di residenza necessario per avanzare la richiesta di naturalizzazione sembra dunque auspicabile: una soglia di cinque anni, come era fino al '92, e come avviene già in vari paesi (Francia, Regno Unito, USA...), appare accettabile. Serve però anche un rapido smaltimento delle pratiche in giacenza, uno snellimento delle procedure (attualmente occorrono circa quattro anni per ottenere una risposta), un drastico contenimento degli spazi di discrezionalità che rendono l'apparato burocratico arbitro di un atto politico denso di significato come l'inclusione nella comunità nazionale. Disposizioni più favorevoli andrebbero poi previste per i minori, prima di tutto per quelli nati in Italia, ma poi anche per quanti hanno compiuto una parte significativa degli studi nel nostro paese. Sono di fatto ormai integrati nella cosiddetta comunità nazionale.
- Un secondo aspetto si riferisce ai diritti da riconoscere al residente stabile che non pensa di richiedere la cittadinanza. I principali appaiono il diritto di voto in ambito locale e la possibilità di ingresso nell'impiego pubblico. Un atteggiamento liberale in queste materie, oltre ad altri risvolti positivi (pensiamo per esempio ad una maggiore apertura del mercato del lavoro pubblico, a partire dal settore infermieristico), servirebbe a contenere uno dei rischi temuti dai difensori dell'identità nazionale: quello di un accesso meramente strumentale alla cittadinanza, legato ai benefici che può comportare, anziché a una convinta adesione agli interessi e ai destini della comunità politica in cui si chiede di entrare.
- In terzo luogo, richiede un'attenzione specifica il tema dei minori, quasi 600.000 in Italia a fine 2005 secondo il Dossier immigrazione di Caritas-Migrantes (2006). Benché ormai la maggioranza risulti nata in Italia e quindi, una volta raggiunta l'età scolare, possa ragionevolmente seguire i programmi scolastici in italiano, le politiche pubbliche dovrebbero prendere in considerazione l'accompagnamento dei ragazzi ricongiunti, a varie età, nel rapporto con la scuola italiana. Le risorse oggi dedicate a questo obiettivo sono manifestamente inadeguate, con il distacco di un numero di insegnanti molto esiguo rispetto al numero degli alunni interessati. Il problema dell'inserimento scolastico di ragazzi che arrivano senza conoscere l'italiano viene lasciato perlopiù alla buona volontà di dirigenti scolastici, insegnanti, compagni di scuola (con ragazzi coetnici impegnati come interpreti improvvisati). Ne risultano ritardi scolastici ed esperienze frustranti, mentre si profila il fenomeno della fuga delle famiglie italiane dalle scuole troppo accoglienti verso gli alunni di origine immigrata. Occorrerebbe invece un investimento molto più consistente e incisivo nell'apprendimento della lingua italiana, con una concentrazione degli arrivi, se possibile, tra l'estate e l'inizio dell'anno scolastico, e poi con programmi mirati che prevedano molte ore settimanali di lingua italiana nelle prime settimane, alternate ad attività e materie in cui si possa sviluppare la socializzazione con i ragazzi autoctoni; in seguito, una riduzione progressiva delle ore di italiano per stranieri dovrebbe condurre ad una piena integrazione nelle classi scolastiche.
- Si segnala, come quarto aspetto, il problema dei ricongiungimenti familiari, che le norme in via di approvazione intendono restringere. Altre misure, come il bonus bebé riservato agli

italiani, e non alle famiglie immigrate che contribuiscono a contenere il declino demografico del paese, sembrano indicare una chiusura preconcepita verso le famiglie straniere. Socialmente, la trasformazione dell'immigrazione di individui in immigrazione familiare rappresenta invece un fattore di normalizzazione della presenza di popolazioni immigrate, e dunque di rassicurazione della maggioranza autoctona; politicamente invece, il ricongiungimento familiare viene concesso solo allorché l'immigrato dia prova di aver raggiunto un sufficiente livello di integrazione, economica e abitativa. Una condizione che dovrebbe essere favorita, perché vista come un fattore di contenimento di comportamenti anomici e indesiderabili, viene di fatto contrastata per la prevalenza di un altro ordine di considerazioni, relative alle possibili implicazioni in termini di spesa pubblica, del paventato arrivo di famiglie non economicamente autosufficienti. Di conseguenza, si pone un problema di filosofia politica non banale: gli immigrati poveri non hanno diritto a vivere con la propria famiglia? E anche dal punto di vista delle politiche pubbliche, sorge un dilemma: le famiglie immigrate sono un onere sociale da contenere, oppure un investimento da promuovere, in quanto costruttrici di un'immigrazione più integrata?

- Un'altra questione rimanda ai problemi di riorganizzazione delle cure a domicilio, nel senso di una maggiore attenzione alla vita e al benessere delle lavoratrici, e dunque di orari e condizioni di lavoro più vicine a quelle degli altri lavoratori. Nel nostro paese è avvenuta una silenziosa ristrutturazione dal basso del sistema delle cure per gli anziani, con il reclutamento di un numero di donne straniere che, tra regolari e irregolari, raggiunge probabilmente le 700.000 unità (più degli addetti alla sanità). Ma questo avviene al prezzo di condizioni di vita gravose per loro, di problemi seri di *care shortage* per le loro famiglie, e di una conseguenza a cui non si pensa abbastanza: il duro lavoro di assistente domiciliare è un tipico lavoro per immigrate (e a volte anche immigrati) neo arrivati, in condizione quasi sempre irregolare. Con il tempo le persone cercano altre sistemazioni. Altre prendono il loro posto. In tal modo, l'assistenza a domicilio, apparentemente così economica e funzionale alle nostre esigenze sociali, attrae in continuazione nuova immigrazione.

Per le persone immigrate che lavorano nel settore, a volte da anni, occorre un ripensamento delle attuali modalità di gestione dell'assistenza domiciliare, sia nel senso di immaginare diversi regimi organizzativi, sia nella direzione della ricerca di possibili vie d'uscita dalla convivenza, quanto meno verso l'assistenza domiciliare e il lavoro in strutture residenziali per anziani.

- Una parola infine sui rifugiati, altro segmento di beneficiari del *welfare* in ogni paese civile, per quanto oggetto di crescenti restrizioni. Gli spostamenti di rifugiati e richiedenti asilo per loro natura non possono essere calcolati e previsti. L'obbligo di accoglienza, sancito solennemente dal diritto internazionale, è un elemento cardine della nostra civiltà giuridica e della nostra auto-rappresentazione di società democratiche, che fanno della tutela dei diritti umani una bandiera. Per continuare a essere e a proclamarsi "liberali", gli Stati della parte privilegiata del nostro pianeta devono dunque dichiararsi pronti ad accogliere i rifugiati e richiedenti asilo che bussano alle loro porte, anche se nei fatti cercano di restringere le opportunità di accesso. In Italia manca ancora una legge organica sul diritto d'asilo, ma neppure il progetto di un nuovo *welfare* sembra curarsene.