

# GLI OPERATORI DEI SERVIZI SANITARI E SOCIO-ASSISTENZIALI TRA I COMPITI DETTATI DALLA COSTITUZIONE E LE SUGGERIMENTI DEL WELFARE GENERATIVO

MAURO PERINO \*

*I destinatari dei servizi ed anche i soggetti direttamente coinvolti nelle prestazioni sono troppo spesso considerati incapaci di fornire un apporto positivo alla definizione ed alla valutazione delle linee di intervento. Ed il paradosso è che invece di consentire loro di esercitare, nei fatti, il potere di incidere sull'operato dei servizi (applicando le leggi che lo prevedono), si vorrebbe – come nel caso del documento in esame – che fossero questi ultimi ad avere l'esclusiva «di fare advocacy», «per tutelare i diritti, che non possono essere lasciati alla auto-organizzazione dei singoli».*

## Premessa

L'8-9 novembre 2013 la rivista *Animazione Sociale* ha organizzato a Torino il "II° Appuntamento nazionale degli operatori sociali" al termine del quale è stato prodotto un documento, intitolato "Educarci al welfare bene comune", «rivolto direttamente a chi opera e ha a cuore il welfare», nella convinzione – espressa in premessa da Roberto Camarlinghi che ne ha curato la redazione finale – «che mai come oggi i tempi richiedano di mettere in gioco le nostre soggettività per capire come è possibile continuare la storia del welfare».

Trovando assolutamente opportuno l'invito ad esprimersi in prima persona su «quella grande invenzione del '900 con la quale lo Stato si è fatto sociale e la democrazia ha cercato di essere giusta», proverò a formulare alcune riflessioni sui contenuti del documento dopo aver dato conto, in modo necessariamente sintetico, delle idee in esso raccolte.

## Il welfare, gli operatori, l'organizzazione dei servizi e la politica

Secondo il documento il welfare è stato costruito nel tempo. È soggetto ad usura e non è inesauribile. È stato anche male utilizzato sprestando risorse, coltivando orticelli, consumando prestazioni e costruendo carriere. Tutti questi nodi sono stati portati alla luce dalla crisi. Adesso serve una nuova legittimazione del welfare: sistema sociale che il documento afferma di volere leggere con «il punto di vista (...) dell'operatore alle prese con la sua quotidianità». È infatti agli operatori che si chiede di provare a

capire come sia possibile creare le «condizioni locali» per far sì che i diritti delle persone «possono essere un po' più tutelati e promossi».

L'idea lanciata dal documento è infatti che non si debba rimanere «inchiodati e impotenti» di fronte al taglio delle risorse né che si possano attendere i pur importanti «ragionamenti macro» legati al «ridisegno di nuovi assetti di welfare», ma che debbano essere «gli operatori e le operatrici» del sistema ad assumere «la responsabilità di fare advocacy» lungo le «strade locali del welfare». Per far questo è necessario educare la gente a fidarsi dei servizi rivedendone i modelli operativi anche grazie all'opportunità offerta dalla comparsa di un «target diverso dall'utente classico: famiglie "normali", che hanno sì bisogno di un sostegno, ma che sono anche interlocutori con saperi e risorse. Rappresentanti di una "normalità" oggi in difficoltà a conciliare compiti di cura e di lavoro, con la quale è importante imparare a dialogare per costruire legittimazioni ai servizi. Perché è desolante pensare che se un servizio chiude, pochi se ne accorgono o scendono in piazza».

È perciò tempo di uscire da profili professionali troppo specialistici per privilegiare le competenze trasversali; di «riscoprire la politicità delle (...) professioni»; di rispondere alla domanda: «quale organizzazione rende possibile un uso generativo delle risorse?». E visto che «il potere di agire dell'operatore avviene attraverso le organizzazioni» occorre che queste ultime colmino «i vuoti di conoscenza che hanno rispetto a ciò che succede nelle vite delle persone»; siano «capaci di ragionare sui fini del loro operare»; siano «più centrate sui problemi, meno sui bisogni» e facciano spazio alla dimensione del gruppo «più che alla relazione face to face». «Perché la funzione più profonda di un

\* Direttore del Cisap, Consorzio dei servizi alla persona dei Comuni di Collegno e Grugliasco (Torino).

*servizio (del pubblico o del privato sociale) è quella di rendere abile un territorio ad affrontare i problemi che lo travagliano».*

Infine il documento affronta il rapporto con una politica che «*non ama il welfare, lo vive come un peso, un costo, addirittura un lusso*» e dalla quale gli operatori si tengono distanti. Un rapporto – quello tra operatori sociali e amministratori locali – che «*oggi è fatto di lontananze e diffidenze. Chi sta nella quotidianità vive una sorta di inibizione rispetto al discutere e confrontarsi con le istituzioni. Fatica ad aprire interlocuzioni con i politici nel senso che non li vede come interlocutori credibili, di fiducia, con cui costruire le politiche all'interno del territorio, ma li vive come una controparte, come qualcuno da cui difendersi e tenersi distanti*».

Tuttavia – si osserva nelle conclusioni del documento – è pericoloso trascurare il rapporto con la politica e con gli amministratori locali. Anche perché «*prendersi cura delle interazioni con il livello politico diventa oggi cruciale per tutelare i diritti, che non possono essere lasciati alla auto-organizzazione dei singoli*». Ma come riesce, l'operatore, a influenzare «*la dimensione più macro, cioè le politiche di welfare locale*» in un momento, come quello attuale, nel quale la crisi del sistema «*è aggravata dalla profonda spaccatura tra chi agisce nei territori e chi amministra i territori*»? Si tratta di una questione «*sulla quale è necessario pensare ancora*» e che per questo il documento lascia aperta.

## **Di quale welfare stiamo parlando?**

La prima considerazione che vorrei proporre è di ordine terminologico. In tutto il documento viene utilizzato il sostantivo inglese *welfare* – espressione equivalente all'italiano *benessere* – da solo, senza mai collegarlo alla originaria locuzione di *Welfare State* (propriamente “Stato del benessere”) che invece designa un preciso modello di *Stato sociale* (quello, per intenderci, che caratterizza la nostra Costituzione). In sostanza il termine viene sempre utilizzato in modo generico per disquisire, in modo riduttivo, dei «*servizi sociali, educativi, sanitari*» e delle «*professioni che li abitano*» i quali «*affondano le radici in un disegno di welfare (...) di cui, per troppi anni, ci siamo disinteressati e che oggi si sta sgretolando in modo preoccupante*».

Ciò rappresenta un grave limite in quanto l'uso sistematico del termine in forma scissa dai con-

tenuti che esso storicamente e concretamente esprime nella vita reale, non aiuta di certo a comprendere in termini puntuali il tema che è oggetto del documento. In particolare nel testo non viene fatto riferimento alcuno ai sistemi di sicurezza sociale che hanno caratterizzato la seconda metà del '900 né si analizzano le ragioni dell'attacco che viene ad essi portato in questa fase storica.

Sistemi che sono espressione di quella «*invenzione politica senza precedenti, forse la più importante del XX secolo*» che fin dal dopoguerra è stata chiamata «*modello sociale europeo*» e che si concretizza nel fatto «*che la società intera si assume la responsabilità di produrre sicurezza economica e sociale per ciascun singolo individuo, quale che sia la sua posizione sociale e i mezzi che possiede. Produrre sicurezza economica richiede la costruzione di sistemi di protezione sociale, avendo in vista una serie di eventi che possono sconvolgere in qualsiasi momento la vita di ciascuno. Sono la malattia, l'incidente, la disoccupazione, la povertà, la vecchiaia (la quale non arriva all'improvviso, ma nel suo corso tutti gli altri eventi possono rivelarsi assai più gravi). Detti sistemi si chiamano pensioni pubbliche non lontane dall'ultima retribuzione; un sistema sanitario nazionale di qualità, accessibile a tutti, quali che siano le disponibilità economiche; vari tipi di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, invalidità o povertà; un esteso sistema di diritto al lavoro e del lavoro, e altre cose ancora*» (1), tra le quali è d'obbligo citare il diritto di accesso all'istruzione pubblica e alla formazione professionale.

Fin dall'inizio lo Stato moderno si è trovato davanti al compito di gestire la paura determinata dalla condizione di insicurezza personale. Nelle epoche precedenti i re ed i principi governavano per diritto divino. Proclamavano e revocavano le leggi a loro piacimento e ciò, per i sudditi, significava vivere in una condizione di incertezza continua alla mercé dei capricci del sovrano di turno. A questa umiliante situazione fu posto rimedio quando i regnanti furono anch'essi assoggettati a norme generali che non potevano essere arbitrariamente modificate o sospese. La sicurezza personale venne ottenuta attraverso l'introduzione di norme con valo-

(1) Luciano Gallino, *Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2013.

re universale, vincolanti per tutti gli attori in gioco.

Il passo logico successivo alla conquista dei diritti personali ed alla consapevolezza della necessità di difenderli fu la richiesta di diritti politici, cioè di poter concorrere in modo sostanziale nella formazione delle leggi. Come viene infatti osservato da Zygmunt Bauman «*si può essere sicuri dei propri diritti personali soltanto se si possiede la facoltà di esercitare i diritti politici e si è in grado di far pesare questa facoltà nel processo di elaborazione delle leggi; e se il patrimonio (economico e sociale) controllato personalmente e protetto dai diritti personali non è sufficientemente consistente da meritare l'attenzione delle autorità costituite, allora le possibilità di incidere sul processo di elaborazione delle leggi si fanno a dir poco evanescenti*» (2).

Concetto che viene ribadito con forza da Paolo Flores d'Arcais, per il quale «*la povertà (vecchia e nuova) genera disperazione e sottomissione, assorbe tutte le energie nella lotta per la sopravvivenza, e mette la volontà alla mercé di vuote promesse e inganni insidiosi*» (3). Gli intrecci positivi tra diritti personali e diritti politici riguardano perciò – secondo Bauman – prevalentemente i prepotenti: «*i ricchi, non i poveri, quelli che “sono già sicuri se solo li si lascia in pace”, non quelli “che hanno bisogno di assistenza esterna per diventare sicuri”*» (4). Da ciò consegue che anche il diritto di voto – è cioè il diritto, almeno in teoria, ad influenzare la composizione dei governi ed i contenuti delle regole per i governati – può essere esercitato in modo significativo solamente da chi possiede le risorse economiche e culturali sufficienti a garantirgli una reale possibilità di autonomia di scelta e/o di delega a scegliere.

Ma se i diritti politici possono essere usati per difendere e consolidare le libertà personali basate sul potere economico, difficilmente questi stessi diritti garantiranno le libertà personali «*a chi è privo di proprietà, a chi non ha nessun titolo ad aspirare a quelle risorse senza le quali la libertà personale non può essere né conquistata né goduta*» (5). A fronte di un tale circolo vizioso – osservano ancora Flores d'Arcais e

Bauman – la democrazia, lasciata alla propria logica di sviluppo, avrebbe potuto rimanere, non solo nella pratica, ma anche formalmente ed esplicitamente, un affare d'élite. Due, infatti, erano le soluzioni possibili «*limitare il suffragio a coloro che già possedevano queste risorse, oppure “rivoluzionare” progressivamente la società in modo da trasformare quei privilegi – ricchezza e cultura – in diritti garantiti per tutti. Fu a questa seconda soluzione che si ispirò il modello di Welfare State di Lord Beveridge, l'incarnazione più completa dell'idea di diritti sociali di T.H.Marshall, quel terzo passo nella catena dei diritti senza il quale il progetto democratico è destinato a fermarsi prima di arrivare a conclusione*» (6).

In buona sostanza, senza diritti politici la cittadinanza non può essere sicura dei propri *diritti personali*; ma senza *diritti sociali* – costituzionalmente tutelati – i *diritti politici* rimangono una mera finzione per la gran moltitudine a cui la legge concede tali diritti. Se i diritti sociali non sono garantiti, chi non dispone di risorse economiche e culturali sufficienti è condannato a non esercitare i diritti politici dei quali formalmente gode ed avrà titolo, soltanto, a ciò che i governi riterranno necessario concedere e nella misura che sarà ritenuta accettabile da coloro che effettivamente detengono la ricchezza e quindi il potere.

La costruzione di un sistema di protezione esteso a tutti e garantito dalla collettività è, nella visione Lord Beveridge, la condizione indispensabile per la realizzazione di una democrazia liberale pienamente sviluppata. Senza un tale presupposto, infatti, «*i poveri e i pigri (e più in generale i deboli in bilico sulla soglia dell'esclusione) non hanno alcuno stimolo che li spinga a impegnarsi politicamente, e certamente neanche a partecipare al gioco democratico delle elezioni. È improbabile che arrivi qualche salvezza da uno Stato politico che non sia anche, o che rifiuti di diventare, uno Stato sociale*» (7).

### **Chi vuole delegittimare il welfare e perché**

Si dirà allora che noi qualche salvezza possiamo aspettarcela. Il nostro Paese ha infatti

(2) Zygmunt Bauman, *Il demone della paura*, Editori Laterza – la Repubblica, Roma, Bari, 2014.

(3) Citato in Zygmunt Bauman, *Op.cit.*

(4) *Ibidem.*

(5) *Ibidem.*

(6) *Ibidem.*

(7) *Ibidem.*

una Costituzione che adotta appieno il modello di Stato sociale così come inteso dai suoi inventori e, per di più, «*tutti o quasi tutti, le prestano ossequio. Si discute – è vero – dell’opportunità di modificare le forme della politica ma, almeno nella sostanza, cioè sui principi e sui fini del nostro stare insieme – quelli indicati nella prima parte della Costituzione – tutti si dicono concordi. Nessuno (o quasi nessuno) propone modifiche*». Purtroppo – come amaramente osserva Gustavo Zagrebelsky – «*non c’è verità in queste parole. I principi e i fini della Costituzione possono essere lasciati stare, tali e quali sono scritti, per la semplice ragione che li si può ignorare, come se non esistessero. Che ne è del lavoro come diritto; dei doveri di solidarietà sociale; dell’uguale dignità di tutti i cittadini; dell’ambiente come patrimonio comune; della funzione sociale della proprietà; degli obblighi tributari che devono ispirarsi alla progressività; dei diritti sociali come l’istruzione, la salute, la protezione dei più deboli? Sono solo esempi. Le norme che parlano di queste cose tracciano le linee di una “buona città”, quale abbiamo voluto stabilendo una Costituzione. Ma possono essere lasciate tranquille, perché si può far finta che non esistano. Esse per diventare realtà operante, richiedono politiche adeguate e le politiche si fanno secondo le forme. Le forme sono previste nella seconda parte della Costituzione e, queste sì, molti vorrebbero cambiarle profondamente*» (8).

L’attuazione, attraverso adeguate politiche, dei diritti sociali sanciti dalla nostra Costituzione rappresenterebbe dunque il più efficace antidoto all’insicurezza del presente ed all’incertezza del futuro che caratterizza la vita della gran parte della popolazione italiana. Purtroppo però è ormai dilagante una sorta di *pensiero unico* – dettato da quella che alcuni sociologi hanno definito “classe capitalistica transnazionale” (9), formata da imprenditori, manager, titolari di grandi patrimoni, banchieri – secondo il quale l’essenza della modernità è condensata in alcune affermazioni che sono ormai diventate luogo comune: «*abbiamo vissuto troppo a lungo al di sopra dei nostri mezzi*»; «*sono le pensioni a*

*scavare voragini nei bilanci dello Stato*»; «*agevolare i licenziamenti crea occupazione*»; «*la funzione delle rappresentanze sindacali è obsoleta: sono residui ottocenteschi*»; «*i mercati provvedono a far affluire capitale e lavoro dove è massima la loro utilità collettiva*»; «*il privato è più efficiente del pubblico in ogni settore: acqua, trasporti, scuola, previdenza, sanità*»; «*è l’economia globale che impone la moderazione salariale*»; ecc.

I contenuti di queste affermazioni – dei quali si percepiscono alcuni echi anche nel documento in esame soprattutto ove si riprende, in modo esplicito, il giudizio sul generalizzato cattivo utilizzo che sarebbe stato fatto del welfare (10) – sono l’espressione dell’ideologia totalizzante che scandisce contenuto e ritmo non solo delle nostre vite, ma anche delle nostre menti. «*Il largo e perdurante successo della dottrina neo-liberale, di cui le teorie economiche e politiche sono la chiave di volta, mostra che siamo dinanzi a un’egemonia politico-culturale, nel senso gramsciano del termine, di un’ampiezza e una presa senza precedenti. È una dottrina costruita scientificamente allo scopo di conquistare un’egemonia che non ammette discussione in ogni settore della società, espellendone ogni altra dottrina o visione del mondo*» (11).

Si tratta, secondo Luciano Gallino, di una vera e propria lotta culturale che consiste nel far risaltare i meriti della posizione sociale che si occupa e descrivere in modo negativo la posizione sociale di altri, in specie dei settori sociali con cui ci si trova a competere. Questa forma di lotta può consistere anche nel tentare di dimostrare che chi ha un destino ingrato – sul piano del lavoro, della salute, dell’educazione, della fruizione di aspetti significativi dell’esistenza, della mancanza di potere e di prospettive –, forse, a ben vedere, lo deve unicamente a sé stesso. In tal modo i vincenti non verranno visti per quel che sono – e cioè dei privilegiati – ma, al contrario, come dei soggetti meritevoli. «*La*

(10) «*Abbiamo toccato con mano infatti che il welfare non è inesauribile. In troppi lo abbiamo usato malamente, facendone un bene privato, sprecando risorse, delimitando orticelli, colludendo con dipendenze, consumando farmaci e prestazioni, pensando a costruire carriere. La crisi economica ha portato allo scoperto questi nodi, rendendo necessaria una nuova legittimazione – culturale e sociale prima che finanziaria – del welfare come bene comune affidato alle cure di tutti*».

(11) Luciano Gallino, *Il colpo di stato di banche e governi. L’attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2013.

(8) Gustavo Zagrebelsky, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Editori Laterza – la Repubblica, Roma, Bari, 2014.

(9) Luciano Gallino, *La lotta di classe. Dopo la lotta di classe*, Editori Laterza, Bari, 2012, p.10.

*strutturazione gerarchica dei rapporti sociali fondata sul privilegio si basa» – infatti – «su un meccanismo psicologico perverso e diffusivo che corrompe gli spiriti e li induce a innaturali alleanze. Il privilegio, anche il più piccolo, finisce per riconoscersi nel privilegio, anche il più grande e a fare sistema» (12).*

In una società in cui gli individui sono sciolti dalle appartenenze e liberi di fare di sé quel che vogliono e di legarsi a chi vogliono, le oligarchie si costruiscono nel conflitto tra chi appartiene e chi non appartiene a qualche cerchia di potere: a qualche “giro” nel quale ci si scambia protezione e favori con fedeltà e servizi. Padroni e servi sono legati da patti tra complici e la fedeltà ai patti collusivi è alimentata da favori e minacce. Ma di cosa si nutre la forza che alimenta il potere delle oligarchie e fa muovere i “giri”? *«Della disuguaglianza e dell’illegalità. Essi, i “giri”, tanto più si diffondono quanto maggiori sono le disuguaglianze sociali e quanto meno le stesse leggi valgono ugualmente per tutti. Tanta più insicurezza e ingiustizia sociale, tanta più richiesta di “patronato”; tanto più patronato, tante più concrete violazioni della legge che, in astratto, sarebbe uguale per tutti. La democrazia, mancando uguaglianza e legalità, diventa così una dissimulazione di sistemi di potere gerarchici, basati sullo scambio ineguale di favori tra potenti e impotenti, e sulla generalizzata illegalità, cioè sui privilegi de facto e de iure, a favore di chi appartiene a oligarchie. (...) Questa struttura del potere mai come oggi è stata estesa, capillare, omnicomprensiva. (...) Catene verticali di potere, quasi sempre invisibili e talora segrete, legano tra loro uomini della politica, delle burocrazie, della magistratura, delle professioni, delle gerarchie ecclesiastiche, dell’economia e della finanza, dell’università, della cultura, dello spettacolo, dell’inumerevole pletora di enti, consigli, centri, fondazioni, eccetera, che, secondo i propri principi, dovrebbero essere reciprocamente indipendenti e invece sono attratti negli stessi mulinelli del potere, corruttivi nei ruoli, competenze, responsabilità» (13).*

Ma nell’ambito delle oligarchie chi veramente domina è chi controlla il potere finanziario in una economia, come quella attuale, nella quale il

denaro anziché essere investito in attività produttive, viene impiegato essenzialmente per moltiplicare sé stesso invece di creare valore d’uso nell’economia reale. Il primato della finanza significa anche un’altra cosa: la ricerca ossessiva di sempre nuovi campi della vita sociale, dell’esistenza umana, della natura da trasformare il più rapidamente possibile in denaro. La corsa alle pensioni private che cosa altro rappresenta se non l’intenzione di trasformare gli anni di vita restanti in un’attività finanziaria, in un terreno di caccia per le attività finanziarie? Nella stessa direzione procede la privatizzazione della istruzione e della sanità.

Il mantra che viene ripetuto è *valorizzare*. Ogni angolo della natura, della società e della persona deve essere tradotto in moneta. E l’attacco al modello sociale europeo, condotto con il pretesto di fronteggiare l’onda lunga degli effetti della crisi esplosa nel 2007-2008, va in questa direzione. Esso comporta – come mostrano i dati delle ultime manovre economiche italiane – tagli all’istruzione, alla scuola, all’università ed alla ricerca pubblica. Nel quadro di una generale finanziarizzazione dell’economia, profitti, utili, guadagni, dividendi vengono spesi in modi socialmente improduttivi, con il doppio effetto perverso di accrescere allo stesso tempo la ricchezza privata e la povertà pubblica. Si assiste infatti, in questa nostra epoca, ad una drammatica divaricazione tra bene comune e bene individuale nella quale è la tirannia dell’individuo a sottomettere – in nome di una libertà assoluta e smisurata – tutta la vita sociale al dominio di una economia regolata esclusivamente dalle leggi di mercato. In uno scenario nel quale *«si postula l’assenza di ogni controllo della società e della politica sulle forze individuali dell’economia. E talvolta si arriva persino al neoliberalismo di Stato, che è una mostruosa combinazione nella quale la funzione dello Stato diventa quella di smantellare lo Stato stesso e d’impedire qualsiasi controllo della società sull’attività degli individui» (14).*

*«In questa prospettiva l’austerità che si vuole applicare a qualunque costo al settore pubblico non sarebbe dunque il fine, bensì lo strumento prescelto per legittimare il perseguimento finale del progetto. Le vie seguite dalle politiche di*

(12) Gustavo Zagrebelsky. *Op.cit.*

(13) *Ibidem.*

(14) Tzvetan Todorov, “Quando la democrazia minaccia se stessa”, *La Repubblica*, 13 settembre 2012, intervista di Fabio Gambero riportata in Gustavo Zagrebelsky. *Op.cit.*

*austerità dei governi Ue appaiono essere principalmente due, interconnesse e complementari: da un lato la rimercificazione dei diversi elementi che concorrono alla protezione sociale; dall'altro la conversione di una crisi nata principalmente dalla redistribuzione del reddito dal basso verso l'alto, in una distribuzione dei costi della crisi dall'alto verso il basso» (15). E ciò avviene anche in una situazione, quale quella italiana, in cui i 5 decimi della parte inferiore della scala, cioè la metà della popolazione, posseggono in tutto soltanto il 10 per cento della ricchezza nazionale, mentre il decimo più ricco, detiene, da solo, circa il 50 per cento di essa. «Nondimeno l'Italia non sfigura per il numero elevato di milionari in dollari, gli adulti al vertice della piramide. Essi rappresentano il 4 per cento del totale mondo, appena un punto in meno della Germania che ha una popolazione maggiore di un terzo» (16).*

### **Gli operatori ed i servizi facciano bene il loro dovere**

Alla luce della situazione complicata e drammatica che ho cercato di illustrare – nella quale sarebbe necessario combattere l'egemonia del neoliberismo, mediante rinnovate dosi di pensiero critico, in ogni luogo in cui essa si riproduce – è riduttiva, e può indurre ad una falsa visione delle cause del problema, la scelta dei relatori del documento di rinunciare a formulare ragionamenti sul diritto alle prestazioni degli utenti riguardanti il «*ridisegno di nuovi assetti di welfare*» allo scopo dichiarato di evitare di rimanere «*inchiodati e impotenti*» di fronte al taglio delle risorse. Nel documento non vi è, come ho già detto, alcuna analisi delle ragioni e delle conseguenze del tentativo di smantellamento dello Stato sociale messo in atto dai governi degli stessi paesi che lo hanno costruito. In tal modo si rinuncia di fatto a ricercare le cause dei problemi, ad individuare correttamente i livelli ai quali questi si manifestano e conseguentemente diventa molto difficile formulare e proporre valide soluzioni agli stessi. Ed ancora: se non si dispone di un modello interpretativo dell'intera questione, come si può valutare serenamente la validità della decisione di individuare negli operatori e nelle loro organizzazioni i “soggetti

(15) Luciano Gallino, *Op.cit.*

(16) *Ibidem.*

politici” più adatti a «*dare rappresentanza e rappresentazione alle condizioni sociali di chi oggi vive nella povertà, nella fragilità, nella solitudine*»? E che dire dell'affermazione che tale funzione di supplenza si renderebbe necessaria in quanto «*la politica oggi non ama il welfare, lo vive come un peso, addirittura come un lusso. Lo ritiene un oggetto antico, non più di moda*», e dunque è l'operatore che, a partire dalla quotidianità del proprio agire, deve porsi il problema di come riuscire a «*influenzare le dimensioni più macro, cioè le politiche di welfare locale*».

Personalmente trovo che non abbia alcun senso logico procedere all'attribuzione della «*responsabilità di fare advocacy*» lungo le «*strade locali del welfare*» alle categorie professionali che operano nel sistema dei servizi dando per scontato che esse abbiano, per dote infusa, «*a cuore quel grande sistema di aiuto, cura, educazione, che qualifica come umana una società*». È certamente probabile che gli operatori, avendo interesse a che il sistema regga – visto che consente loro di conservare un lavoro ed un reddito – cerchino di agire per il bene dei servizi, ma non è razionalmente possibile affermare che il suddetto bene sia sempre tale, non solo per chi nei servizi lavora, ma anche per chi degli stessi fruisce. Anche nel comune buon senso è infatti diffusa la convinzione – suffragata da molteplici fatti – che spesso e volentieri gli interessi degli operatori non coincidono affatto con quelli degli utenti. E che in ogni caso è ben diverso il potere che i due soggetti possono esercitare nell'ambito delle relazioni che, per ragioni di servizio, sono costretti ad intrattenere.

Al contrario, credo che proprio il sistematico smantellamento dello Stato sociale – che, per la nostra Costituzione, ha il fine primario di creare le condizioni materiali per l'esercizio dei diritti civili e politici attraverso la promozione della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini – e l'indubbio aumento della difficoltà ad operare per la giustizia sociale nell'ambito dei servizi sociali e sanitari, richieda che si abbia la piena consapevolezza che è la politica (e non la tecnica) che può determinare il cambiamento (in meglio o in peggio) dei rapporti sociali. E che è quindi attraverso l'esercizio di una pratica politica collettiva che sappia esprimersi in modo autonomo dal potere costituito che gli operatori (in quanto lavoratori/professionisti e dunque non attraver-

so i servizi di appartenenza, ma utilizzando le proprie organizzazioni sindacali e professionali), gli utenti (attraverso le associazioni di tutela) ed i cittadini in genere (con l'esercizio del voto ma anche con la partecipazione attiva e la mobilitazione pubblica), possono realmente incidere sulla situazione sociale complessiva per migliorarla.

Nel lavoro quotidiano nell'ambito dei servizi bisogna invece che l'operatore persegua consapevolmente l'obiettivo di fare tutto il suo dovere, e di farlo bene. Senza cadere nella tentazione di considerare il lavoro in ambito sociale o sanitario solamente un lavoro come un altro, ma anche avendo sempre ben chiaro in mente – a proposito del far politica attraverso i servizi intesi come “proprie” organizzazioni – che non è immaginabile che l'istituzione per la quale si lavora (e dalla quale si riceve lo stipendio) sia disponibile, in modo indolore, a consentire ai propri dipendenti di opporsi alla trasformazione dell'assistenza in beneficenza o di contrastare l'attacco all'universalismo della sanità.

Non si tratta dunque di pensare – con spirito dell'altro secolo – agli operatori sociali e sanitari come a dei “militanti di professione” pronti ad immolarsi per la causa del «*welfare bene comune*», ma di far sì che essi siano sensibilizzati a fondare la loro azione quotidiana nei servizi sui principi formulati negli articoli 2 e 3 della nostra Carta costituzionale (17). Avendo cioè nozione che la promozione e la tutela dei diritti civili e politici del cittadino rappresentano una finalità da perseguire attraverso l'attività legislativa, di governo, amministrativa e professionale delle istituzioni repubblicane; che tale attività deve indirizzarsi in tutte le direzioni in cui si verificano situazioni di difficoltà dei cittadini e deve concretizzarsi attraverso la realizzazione di politiche di sicurezza sociale finalizzate a garantire la rimozione degli ostacoli di ordine

---

(17) Articolo 2: «*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*». Articolo 3: «*Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È 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 l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*».

economico e sociale quale condizione necessaria per l'effettivo godimento dei diritti fondamentali sanciti dalla nostra Costituzione.

In tal senso, giova ricordare quanto prevede l'articolo 28 della Costituzione con riferimento a coloro che svolgono il proprio ruolo professionale in ambito pubblico: «*I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici*». La norma – che non a caso è stata inserita nel titolo della Costituzione dedicato alle libertà civili – costituisce un'importante garanzia dei diritti del cittadino. Il rimando è infatti all'articolo 2043 del Codice civile: «*Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno*» attingendo a tutti i suoi beni, presenti e futuri. E se il dipendente pubblico – obbligato al risarcimento per aver violato leggi penali, civili o amministrative – non è nelle condizioni di saldare il suo debito in tempi brevi, per intanto è l'amministrazione alla quale appartiene che viene chiamata a pagare (diventando, a sua volta, creditrice dell'inadempiente). Quanto agli aspetti “non patrimoniali” delle sentenze, essi gravano in prima persona sui funzionari e sui dipendenti in quanto la responsabilità derivante dalla violazione di diritti sanciti per legge, commessa nell'esercizio delle proprie pubbliche funzioni, non è estensibile all'amministrazione di appartenenza. Il rispetto e la promozione dei diritti fondamentali dei cittadini costituisce dunque un dovere per gli operatori dei settori sociali e sanitari, sia che essi operino direttamente nelle pubbliche istituzioni, sia che appartengano alla cooperazione sociale (18).

Troppo spesso teoria e prassi viaggiano su binari diversi. Una cosa è enunciare un diritto (e le istituzioni non lesinano certo i proclami), altra cosa è assicurare che esso abbia una protezione effettiva. Ed il senso intrinseco delle professioni del sociale e del sanitario – che non sono

---

(18) Nella legge 8 novembre 1991, n. 381: “Disciplina delle cooperative sociali”, articolo 1, primo comma, si afferma infatti che «*le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso: a) la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi; b) lo svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento di persone svantaggiate*».

professioni impiegate qualsiasi e che, pertanto, vanno scelte sapendo a quali problemi si può andare incontro – è proprio di tutelare, *per dovere*, chi ha bisogno, difendendolo dagli abusi e dalle violazioni di legge che vanno, in ogni caso, denunciati. In ciò si sostanzia il lavoro sociale correttamente inteso e consapevolmente scelto. La pratica professionale degli operatori deve saper finalizzare la relazione, l'ascolto e l'aiuto a capire i problemi, alla "presa in carico" che si concretizza nella messa a disposizione delle persone in condizione di disagio sociale o che necessitano di assistenza sanitaria, dei servizi e delle prestazioni necessarie ad evitarne l'emarginazione e l'esclusione e ad assicurare ad esse le cure più appropriate. Porre attenzione agli utenti significa, inoltre, riconoscere che essi devono avere un ruolo in merito all'individuazione dei loro bisogni e dei relativi interventi volti a soddisfarli (19). I destinatari dei servizi ed anche i soggetti direttamente coinvolti nelle prestazioni sono infatti troppo spesso considerati incapaci di fornire un apporto positivo alla definizione ed alla valutazione delle linee di intervento. Ed il paradosso è che invece di consentire loro di esercitare, nei fatti, il potere di incidere sull'operato dei servizi (applicando le leggi che lo prevedono), si vorrebbe – come nel caso del documento in esame – che fossero questi ultimi ad avere l'esclusiva «*di fare advocacy*», «*per tutelare i diritti, che non possono essere lasciati alla auto-organizzazione dei singoli*».

L'azione di aiuto deve essere perciò condotta dando dignità di cittadinanza agli utenti, ai familiari che li rappresentano ed alle organizzazioni di tutela che essi esprimono, per quanto concerne l'accertamento delle esigenze, la programmazione delle attività ed il funzionamento

---

(19) In buona sostanza occorre che, a tutti i livelli, si mettano in pratica i principi che sono affermati nei codici deontologici professionali. Che gli assistenti sociali (e gli altri operatori del sociale e del sanitario) assumano fino in fondo l'obbligo di rispettare e di far rispettare le leggi che governano i settori di intervento, difendendo «*la propria autonomia da pressioni e condizionamenti*» ed assolvendo, con riferimento agli utenti, al «*dovere di dare, tenendo conto delle caratteristiche culturali e delle capacità di discernimento degli interessati, la più ampia informazione sui loro diritti, sui vantaggi, svantaggi, impegni, risorse, programmi e strumenti dell'intervento professionale*». Per salvaguardare «*gli interessi ed i diritti degli utenti e dei clienti, in particolare di coloro che sono legalmente incapaci*» è infatti necessario contribuire «*ad una corretta e diffusa informazione sui servizi e le prestazioni per favorire l'accesso e l'uso responsabile delle risorse, a vantaggio di tutte le persone, contribuendo altresì alla promozione delle pari opportunità*».

dei servizi, nonché nella verifica dei risultati raggiunti (20). Si tratta però di una azione che non può compiutamente realizzarsi se non si coniugano i saperi professionali (che vanno dunque affinati e concretamente messi in campo) con i saperi sociali (che devono essere opportunamente valorizzati ed accresciuti) allo scopo di promuovere una cittadinanza attiva che – per essere tale – deve essere resa "competente". Pertanto è necessario che gli operatori dei servizi adottino un metodo di lavoro che consenta agli utenti, ai loro familiari ed alle associazioni che li rappresentano di acquisire una adeguata conoscenza degli aspetti fondamentali dei problemi e gli elementi occorrenti per muoversi in modo corretto e tempestivo al fine di accedere alle prestazioni che le istituzioni hanno l'obbligo di erogare (21). E ciò a maggior ragione a fronte della giurisprudenza, che si va sempre più sistematicamente formando, per la quale viene riconosciuto il diritto al risarcimento del danno – patrimoniale ed extra patrimoniale – in caso di lesione dei valori della persona umana costituzionalmente garantiti, ovvero di diritti costituzionalmente inviolabili (22).

Nella propria pratica quotidiana gli operatori pubblici e quelli incaricati di svolgere una funzione pubblica sono tenuti al puntuale rispetto delle leggi e devono far sì che anche le istituzioni, presso le quali svolgono la propria attività professionale, le rispettino. Se ciò non avviene hanno il diritto/dovere di segnalare, nelle forme consentite, le inadempienze ai loro superiori gerarchici, agli amministratori, alle proprie organizzazioni sindacali ed agli ordini professionali. È ben vero che i vigenti contratti collettivi di lavoro prevedono il dovere di obbedienza e che ciò implica che il dipendente debba eseguire le

---

(20) Per quanto riguarda le realizzazioni promosse dal volontariato, si veda il volume di Giuseppe D'Angelo, Anna Maria Gallo e Francesco Santanera, *Il volontariato dei diritti – Quarant'anni di esperienze nei settori della sanità e dell'assistenza*, Utet Libreria, Torino, 2005.

(21) Tale metodo di lavoro deve prevedere che ogni comunicazione rivolta all'utenza sia redatta, preferibilmente in forma scritta, utilizzando un linguaggio semplice e comprensibile. L'adozione di una prassi che preveda il rilascio di una documentazione cartacea (e dunque verificabile nel tempo) nelle diverse fasi del rapporto professionale con gli assistiti (informazione, definizione delle prestazioni più appropriate, modalità di erogazione delle stesse, valutazione dei risultati ottenuti) costituisce infatti una tutela non solo per coloro che usufruiscono dei servizi socio-sanitari, ma anche per gli operatori.

(22) Cfr. Regione Piemonte, "Relazione annuale del Difensore civico", 2010.

disposizioni impartitegli. Ma se l'operatore ritiene che l'ordine sia palesemente illegittimo deve fare rimostranza e, solamente se lo stesso è rinnovato per iscritto, ha il dovere di darne esecuzione salvo che non sia vietato dalla legge penale o costituisca illecito amministrativo per lo svolgimento delle proprie mansioni.

## **Il welfare generativo non affronta le cause della povertà**

Certamente non si possono imputare agli operatori dei servizi sociali e sanitari le responsabilità primarie in merito alla diffusa pratica illegale di negare o ritardare l'erogazione delle prestazioni obbligatorie per legge – responsabilità che vanno addebitate in primo luogo ai nostri governanti, ed in seconda istanza agli amministratori e ai dirigenti responsabili degli enti preposti – ma quel che è certo è che sono ancora purtroppo rare le prese di posizione individuali (assunte dai tecnici, nell'ambito dei servizi, in forza delle proprie prerogative professionali) ed insufficienti quelle collettive (da assumere, con iniziative pubbliche, dalle organizzazioni di chi opera nei servizi) volte ad avversare la negazione dei diritti costituzionalmente tutelati e – segnatamente – agli interventi socio-assistenziali ed alle prestazioni socio-sanitarie e sanitarie di livello essenziale alle persone malate e non autosufficienti.

Del resto, nel documento che è all'origine di queste pagine di riflessione, invece di richiedere che tutti i soggetti a diverso titolo coinvolti nel sistema complessivo dei servizi facciano singolarmente la loro parte negli ambiti in cui agiscono – promuovendo nel contempo l'unione di tutte le forze, a livello sindacale, politico o delle associazioni professionali, per tessere le opportune alleanze volte alla difesa del sistema di sicurezza sociale delineato dalla nostra Costituzione – si preferisce suggerire, nella fattispecie agli operatori, di arrovellarsi sul quesito che, da qualche tempo e con diverse varianti, è diventato centrale tra gli "addetti ai lavori": «*quale organizzazione rende possibile un uso generativo delle risorse?*». Con ciò evidenziando che il documento si colloca nel filone di pensiero che vede nella proposta formulata dalla Fondazione Zancan e sintetizzata nel titolo: «*Verso nuovi scenari di welfare: da assistenziale a generativo*», «*la possibilità strategica di lottare in modo diverso contro la povertà, dando*

*meno assistenza e più valorizzazione delle capacità e potenzialità delle persone*» (23).

Secondo Tiziano Vecchiato, le idee guida che hanno ispirato le politiche pubbliche di inclusione sociale del secolo scorso possono essere sintetizzate nella formula: «*raccogliere e redistribuire*». Una formula oggi inadeguata perché nella complessa realtà attuale «*raccogliere e redistribuire significa sempre più finanziare diritti senza doveri. (...) Un modello di solidarietà così configurato consuma infatti più risorse di quelle che ha a disposizione, cercando di gestire diritti individuali con sempre meno doveri sociali e con costi di gestione incrementali. Come contrastare questa deriva? La nostra proposta è anche una strada obbligata: passare da soluzioni di welfare redistributivo e soluzioni di welfare rigenerativo*».

In termini di analisi, non la pensa allo stesso modo Bauman che, in proposito, afferma: «*Contrariamente all'opinione diffusa, il nucleo centrale dello 'Stato sociale', conseguenza inevitabile dello sviluppo dello Stato moderno, era la protezione (l'assicurazione collettiva contro le disgrazie individuali) e non la redistribuzione della ricchezza. Per persone sprovviste di capitale economico, culturale o sociale (di fatto, tutti beni, tranne la capacità lavorativa, che nessuno poteva mettere in campo con le sole proprie forze) la protezione poteva essere collettiva o non essere affatto. (...) Le istituzioni e le prestazioni sociali assistenziali (chiamate a volte "salari sociali"), la sanità gestita o assistita dallo Stato, la scuola e la casa, oltre alle leggi sul lavoro che descrivevano in dettaglio i diritti e i doveri reciproci di tutte le parti nei contratti di compravendita della forza-lavoro, e per lo stesso motivo proteggevano il benessere e i diritti acquisiti dei dipendenti*» (24) sono altrettanti esempi delle reti protettive sociali concepite dallo Stato sociale nella sua forma originaria.

Reti di protezione che risultavano fortemente integrate dalla solidarietà (sindacale e professionale) tra i lavoratori che veniva "naturalmente" generata dalla "fabbrica fordista" la quale costituiva «*un riparo sicuro, da cui guardare al futuro con fiducia e che di conseguenza permetteva di contrattare, scendere a compromessi e ricercare una modalità consensuale di coa-*

(23) Tiziano Vecchiato, Editoriale, *Studi Zancan*, n. 5/2013

(24) Zygmunt Bauman, *Op.cit.*

bitazione» (25). La solidarietà trasformava la capacità di chi vi lavorava in un sostituto del capitale, «e in un tipo di capitale che si sperava, non a torto, potesse bilanciare la forza combinata di tutti gli altri capitali» (26).

È questo, a mio parere, il modello di solidarietà – tra persone consapevoli della propria condizione e desiderose di migliorarla attraverso l'azione collettiva sul terreno sindacale e politico – che ha caratterizzato lo Stato sociale nella sua versione nobile. Un modello nel quale la protezione sociale dal rischio della povertà non coincide con il «prestazionismo assistenziale», per di più ridotto a «misura individuale», come sostiene Vecchiato, ma si caratterizza invece per l'assunzione, a livello costituzionale, del principio della piena occupazione finalizzato a consentire l'accesso ad un lavoro produttivo ed adeguatamente remunerato a chi – avendone le capacità – ha il diritto individuale ed il dovere sociale di lavorare. Lo sviluppo del capitale sociale non passa infatti attraverso l'assistenza sociale (più o meno ridefinita) ma attraverso la promozione del lavoro. L'assistenza va invece riservata a chi non è (o non è più) in grado di lavorare fatte salve, ovviamente, le competenze spettanti a tutti gli altri settori di intervento sociale (previdenza, sanità, casa, ecc.).

Non è dunque sufficiente che la Fondazione Zancan abbia «prima di tutto considerato la possibilità strategica di lottare in modo diverso contro la povertà, dando meno assistenza e rimettendo in discussione i “diritti senza bisogni” e i “diritti senza doveri”, cercando soluzioni per valorizzare le capacità e potenzialità delle persone» se, questo, «significa», semplicemente, «chiedere a chi può la restituzione degli aiuti economici ricevuti, in forme da definire, dirette, come con il microcredito, o indirette basate sul lavoro volontario, per destinarle a utilità sociale» (27). Oltre ad auspicare «che gli aiutati contribuiscano a superare le prassi assistenziali» (28) occorre che essi vengano messi in condizione di affrontare e rimuovere le cause della loro povertà, perché non basta aiutarli a contenerne gli effetti (attraverso servizi, come ad

(25) *Ibidem*.

(26) *Ibidem*.

(27) Maria Bezze, Devis Geron, Tiziano Vecchiato, «La lotta alla povertà con soluzioni di welfare generativo», *Studi Zancan*, n. 1/2014.

(28) Tiziano Vecchiato, *Op.cit.*

esempio le mense dei poveri, finanziate con la filantropia privata e gestite, per l'appunto, con il lavoro volontario). Ricordando sempre che, come affermava Victor Hugo, «è molto facile esser buoni, difficile è esser giusti».

A tal proposito nei testi in esame si afferma che «nel nuovo lessico del welfare generativo vanno messe a sistema le potenzialità di soluzioni che da assistenziali diventano generative di capacità e risorse (...) anche quelle non pubbliche, anch'esse gestibili a rendimento sociale, a condizioni da meglio approfondire. I soggetti interessati a questa prospettiva non sono pochi. Si concentrano soprattutto nell'area del non profit, delle fondazioni di origine bancaria, delle fondazioni di erogazione» (29). Di quanto affermato condivido la considerazione che la questione è effettivamente «da meglio approfondire». Perché «queste organizzazioni sono solo uno specchio della realtà. Fanno anche bene, come quando forniscono servizi sanitari essenziali in luoghi dove lo stato è scomparso o non arriva nessuno. Ma con loro finisce il welfare come lo abbiamo conosciuto e per cui le generazioni del dopoguerra hanno lottato. Finisce l'utopia dell'impegno sociale come luogo di trasformazione. Inizia definitivamente l'epoca del welfare caritatevole, anzi ricomincia da dove era rimasta durante il primo capitalismo». E ciò accade perché in Italia si è operato, nell'ultimo ventennio, per delegare il welfare al terzo settore secondo i principi della sussidiarietà e della prossimità ai bisogni, poi però «sono finiti i soldi degli enti locali e stanno progressivamente scomparendo i servizi: quelli pubblici smantellati, quelli affidati al terzo settore non più finanziati. La destrutturazione del welfare è compiuta. Certo ci sono sempre stati molti sprechi nel pubblico in Italia, ma il privato, anche quello sociale, è sempre stato debole, compromesso con la politica, incapace di immaginare e lavorare per la trasformazione sociale» (30).

## Conclusioni

I due problemi che si pongono con forza in questa lunga fase di crisi sono la povertà dei soggetti impossibilitati, non certo per loro volontà, a procurarsi un reddito lavorando e l'impoverimento – determinato dalla sotto occupa-

(29) Maria Bezze, Devis Geron, Tiziano Vecchiato. *Op.cit.*

(30) Domenico Chirico, «Le multinazionali del bene e il welfare caritatevole», 25 settembre 2013, [www.lostraniero.net](http://www.lostraniero.net)

zione, dai bassi salari e dalla disoccupazione generalizzata – di chi è invece in grado di lavorare. Al primo problema occorre rispondere, partendo dalle misure già previste, con la creazione di un valido sistema di sicurezza sociale nazionale (31) e rendendo esigibile il diritto all'assistenza sociale per coloro che necessitano di ulteriori interventi di protezione. Al secondo si deve provvedere nell'ambito del settore del lavoro, sostenendo – economicamente e con interventi di formazione finalizzati al reinserimento produttivo – chi perde (o non trova) una occupazione.

Inoltre occorre che, nell'ambito della condizione di povertà, vengano individuate le cause che la determinano e se ne definiscano correttamente le caratteristiche. Per gli anziani non in grado di provvedere alle proprie esigenze fondamentali a causa di pensioni inadeguate e per gli inabili al lavoro la soluzione deve essere ricercata assicurando loro, nell'ambito della sicurezza sociale, un "minimo vitale" ed integrando tale misura con la garanzia di ricevere l'ulteriore assistenza eventualmente necessaria da parte dei Comuni. Anche ai minori deve essere assicurato il diritto all'assistenza sociale, avendo però l'accortezza di intervenire in primo luogo sulle cause più comuni e generalizzate dell'impoverimento dei loro genitori (la mancanza di lavoro o un salario insufficiente).

A tale proposito va osservato che quando la povertà di soggetti adulti è determinata non dalla oggettiva incapacità lavorativa, ma dalla mancanza di opportunità di lavoro o da una remunerazione insufficiente del lavoratore, è del tutto fuorviante proporre quale soluzione, una valutazione della condizione sociale della famiglia da parte di un operatore sociale, a cui far seguire la stesura di un "progetto d'integrazione". L'inoccupato, il disoccupato, il sotto occupato o il lavoratore sottopagato non appartengono – quasi mai, per fortuna – alla tipologia dei cosiddetti "casi sociali" in carico ai servizi socio-assistenziali (per i quali occorrono interventi volti a disincentivarne i comportamenti devianti od opportunistici nei confronti del lavoro e di tutela della prole dagli effetti della scarsa capacità ad esercitare la funzione di genitori). Al contrario sono persone, solitamente in grado di elaborare il proprio progetto d'integrazione, alle

(31) "Per la creazione di un nuovo settore: la sicurezza sociale", *Prospettive assistenziali*, n. 121, 1998.

quali vanno effettivamente assicurati servizi formativi, d'inserimento professionale, di istruzione, ma a ciò si deve provvedere attraverso i Centri per l'impiego. Ai quali dovrebbe competere anche l'istruttoria per l'erogazione e la gestione di una misura, universale e selettiva, che preveda di trasferire risorse per il sostegno economico degli inoccupati e dei disoccupati in cambio di precise regole di comportamento da parte dei percettori. Dunque una misura da incardinare strettamente alla formazione ed al lavoro, che rappresenta il fulcro del sistema dei diritti e delle istituzioni che definiscono le linee politiche di fondo del nostro sistema costituzionale. La grave anomalia del nostro Paese risiede infatti nella mancanza di misure di sostegno al reddito minimo di chi perde, o non trova, un lavoro. L'indennità di disoccupazione o di mobilità coprono infatti in modo frammentario ed insufficiente i lavoratori. In buona sostanza si tratta di adeguare il nostro sistema normativo – cominciando però con l'applicare le leggi che già ci sono – al fine di dare finalmente piena attuazione alla Costituzione (32).

Un'ultima considerazione sul rapporto tra diritti e doveri: tema che sta molto a cuore ai promotori del welfare generativo. In proposito io continuo a pensare – come Antonino Spadaro – che *«una teoria dei diritti fondamentali, soprattutto dei cosiddetti diritti sociali, è buona solo se è accompagnata da un'adeguata teoria dei doveri, capace di accompagnarsi con la prima dando vita a una coerente e unitaria teoria della giustizia e, segnatamente, della giustizia distributiva (o re-distributiva) fra ricchi e poveri del mondo intero»* (33).

(32) Alla povertà determinata da una mancata collocazione occupazionale non imputabile ad una volontà soggettiva, si deve porre rimedio dando attuazione al dettato dell'articolo 4 della Costituzione che tutela il lavoro promuovendo le condizioni che rendono effettivo tale diritto-dovere. Alla sempre più diffusa povertà generata da un reddito da lavoro insufficiente, tutelando (articolo 36) il diritto del lavoratore ad una *«retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa»*. Senza dimenticare che *«i lavoratori hanno diritto che siano prevenuti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria»* (articolo 38, comma 2). Inoltre ai soggetti particolarmente deboli, meno in grado di rappresentarsi e, quindi, di difendersi (minori, anziani ed inabili al lavoro) deve essere assicurato un "minimo vitale" (che consenta di rispondere ai bisogni essenziali di mantenimento) e garantito, come prestazione di livello essenziale, il diritto all'assistenza sociale da parte dei Comuni (articolo 38, comma 1).

(33) Antonino Spadaro, relazione al Convegno "I diritti sociali dopo Lisbona", Reggio Calabria, 5 novembre 2011.