

PARTE SECONDA

LO STATO È SOCIALE: GLOSSARIO

Caritas Italiana e Fondazione «E. Zancan»*

ACCORDI DI PROGRAMMA

Sono previsti dalla legge n. 142/1990 in vista della «definizione e attuazione di opere, di interventi o di programmi che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti (...) per assicurare il coordinamento delle azioni e per determinarne i tempi, le modalità, il finanziamento e ogni altro connesso adempimento» (art. 27, comma 1).

Con l'osservanza delle modalità indicate dalla legge, l'accordo di programma ha quindi lo scopo di definire e attuare opere, interventi, programmi che richiedono l'azione integrata e coordinata di varie istituzioni pubbliche: azioni, tempi, modalità, finanziamenti ecc.

Partendo dall'individuazione del bisogno da soddisfare, degli obiettivi prioritari, del bacino di utenza e del conseguente progetto di intervento, il sindaco o il presidente dell'ente promotore (provincia, regione, governo) convoca i rappresentanti degli enti interessati per trovare l'accordo unanime sul progetto e sui modi della sua attuazione, sulla vigilanza sull'esecuzione e su ogni altra modalità necessaria per il buon risultato.

È necessario quantificare e qualificare le risorse occorrenti, umane, strutturali, finanziarie, definire i tempi, distribuire i compiti, riferire annualmente sullo stato di attuazione.

In tal modo si può instaurare una proficua collaborazione tra comuni, ma anche tra comuni e province: sono questi, infatti, i casi più frequenti di accordi di programma. L'accordo di programma porta alla formulazione del piano di zona (vedi Piano di zona)³.

* La redazione del glossario è stata curata da *Antonio Prezioso*.
3. Per approfondimenti v. «Servizi sociali», n. 1/1996.

ACCREDITAMENTO - vedi Convenzione

ASSISTENZA

È un concetto che si è andato evolvendo nel tempo. La Costituzione della Repubblica, elaborata e approvata appena cinquant'anni fa (22 dicembre 1947), l'afferma come diritto a determinate condizioni e la pone tra le materie di competenza regionale definendola «beneficenza pubblica».

La beneficenza richiama la filantropia, la generosità del singolo (o delle istituzioni) volta a dare aiuto momentaneo a chi si trova in condizioni di povertà o di bisogno per consentirgli la sopravvivenza e può assomigliare all'elemosina; l'assistenza, invece, si realizza mediante interventi continuativi di vario tipo, ma tendenti a dare alla persona o alla famiglia in difficoltà i mezzi per superare la situazione critica e ritrovare la condizione di normalità economica e sociale.

L'assistenza sociale ai nostri giorni non ha ancora trovato la sua esatta definizione nella legislazione statale; vige tuttora la legge n. 6972 del 1890 (legge Crispi), alla quale si sono sovrapposte leggi di settore (handicap, volontariato, cooperazione sociale), ma non vi è ancora una legge quadro, di riforma, veramente aggiornata e sostitutiva delle norme più antiquate.

Molte Regioni, a cominciare dagli anni '70, hanno legiferato in tema di assistenza, sfruttando le loro competenze anche in confronto dialettico con i controlli dello Stato, ma ciò se da un lato ha contribuito a dare stimoli al legislatore nazionale e a proporre utili esperienze, d'altro lato ha prodotto una notevole disparità di condizioni e di trattamento nel territorio nazionale.

Dopo circa venticinque anni di tentativi, ora i tempi sembrano maturi per la riforma dell'assistenza, che - coordinata con le riforme della sanità e delle autonomie locali - dovrebbe costituire la base dello Stato sociale.

Finora alla Camera dei deputati sono state presentate sette proposte di legge di iniziativa parlamentare per la riforma dell'assistenza; tre di queste riprendono quasi alla lettera la proposta predisposta dalla Fondazione Zancan e dalla Caritas italiana come «legge quadro sul sistema dei servizi alla persona»⁴.

AUTONOMIA

Autonomia significa propriamente la capacità di un popolo o di una comunità di governarsi con proprie leggi: è prerogativa non solo dello Stato, ma anche delle Regioni nelle materie di loro competenza e secondo modalità previste dalla Costituzione della Repubblica (art 117, 118 e 119).

4. La proposta di legge ora citata è pubblicata in «Politiche Sociali», n. 3/1996.

Per estensione, le autonomie riguardano, secondo lo spirito e le norme della Costituzione, tutti gli enti locali, tanto che l'ordinamento della Repubblica tende a costituire lo Stato delle autonomie.

Autonomia non va confusa con decentramento; anche lo Stato accentrato, che avoca a sé tutte le competenze politiche e amministrative, ha degli organi decentrati: i prefetti, i questori, i provveditori agli studi, gli intendenti di finanza ecc., che servono a un migliore adempimento dei compiti dello Stato. L'autonomia - come si è detto - non si fonda sulla concessione da parte dello Stato di qualche autorità in determinati settori, ma è prerogativa che spetta per la loro stessa natura agli enti che rappresentano la comunità locale e che deve essere riconosciuta e valorizzata, secondo il principio della sussidiarietà: non devono essere affidati a un livello superiore poteri e compiti che possono venire esplicati al livello inferiore. Prima la persona e la famiglia, poi il Comune, la Provincia, la Regione e, infine, lo Stato e le organizzazioni internazionali.

Il concetto di autonomia è profondamente connesso con quello di democrazia, cioè con la partecipazione dei cittadini alle scelte tra i vari programmi, tra i partiti e, tra le persone che intendono realizzarli; come l'autonomia, così anche la partecipazione democratica è più intensa ai livelli istituzionali più «bassi», nella comunità locale, e va affievolendosi a mano a mano che si sale nella scala delle istituzioni.

AZIENDA

«Complesso di beni e di persone organizzate ai fini di una produzione commerciale, agricola, industriale».

Azienda autonoma: «ufficio creato dallo Stato o da un altro ente pubblico e dotato di particolare indipendenza finanziaria e amministrativa»⁵.

Le Unità sanitarie (o socio-sanitarie) locali e alcuni Ospedali sono stati costituiti in azienda dal Dlgs n.517/1993 e così sono stati dotati di «personalità giuridica pubblica, autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile gestionale e tecnica» (art. 3, comma 1) al fine di favorire la loro efficienza nell'erogazione dei servizi.

È dubbio che il criterio aziendalistico, adatto ad aziende produttrici di beni e di servizi (gas, acqua, trasporti ...), sia il più adeguato per i servizi sociali, riferiti direttamente ai bisogni vari e mutevoli della persona e della famiglia. È da tenere presente che «l'aziendalizzazione ha come scopo quello di indurre un cambiamento nella logica gestionale: non più basata prevalentemente su strumenti

5. Palazzi F., Folena G., *Dizionario della lingua italiana*.

amministrativi di natura burocratica, ma sull'assunzione di un orientamento al risultato a fronte di risorse date»⁶.

Secondo la legge n. 142/1990 (Ordinamento delle autonomie locali), «l'azienda speciale è ente strumentale dell'ente locale» (art. 23, comma 1).

In ogni caso, come ogni altra azienda, anche l'Usl e l'ospedale dovrebbero essere amministrati da un consiglio di amministrazione, espressione dei Comuni, organo politico di governo, controllo, partecipazione, non di gestione diretta dei servizi.

BENEFICENZA - vedi Assistenza

BUROCRAZIA

Significa il «comando degli uffici» o, meglio, dei funzionari preposti ai vari uffici, ai quali spetta l'attuazione delle leggi, delle norme, dei provvedimenti, delle deliberazioni emanate dalle pubbliche istituzioni a tutti i livelli, dallo Stato ai Comuni.

Si tratta di un vero e proprio potere, dalla cui efficienza e disponibilità al servizio dei cittadini dipende l'ordinato e rapido svolgimento delle attività economiche, sociali, culturali. La burocrazia è perciò necessaria, ma normalmente è considerata un «male necessario», perché si presenta spesso come un ostacolo più che come uno strumento di collaborazione e di snellimento delle pratiche amministrative.

Ciò succede per almeno tre motivi: la pleora e la complessità delle leggi, per lo più incomprensibili ai comuni mortali, la cui interpretazione è affidata appunto alla burocrazia; il timore di incorrere in sanzioni per l'inosservanza di qualche norma, specialmente nell'attuale situazione ancora dominata dagli effetti di Tangentopoli; la mancanza di formazione specifica dei responsabili degli uffici, per i quali sarebbero necessari corsi o scuole di discipline amministrative e di psicologia e poi di aggiornamento e di formazione permanenti.

Una sana e snella burocrazia costituisce la spina dorsale dello Stato.

CAPITALISMO - vedi Mercato

6. Longo F., Donzelli A., *L'area a pagamento delle Aziende sanitarie pubbliche*, in «Prospettive Sociali e Sanitarie», n. 7/1997.

CITTADINANZA

Da residenza in una città della quale si è cittadini il termine è passato a significare l'appartenenza e il vincolo giuridico che si instaura tra il cittadino e lo Stato al quale egli appartiene: cittadino italiano, spagnolo, francese. «Cittadino», poi, si contrappone a «suddito»: suddito di un re, cittadino di una repubblica. Cittadini si chiamarono i francesi durante e dopo la rivoluzione (1789-1799) che abbatté la monarchia con il motto, spesso trascurato, di *liberté, égalité, fraternité*. La cittadinanza garantisce dei diritti e impone dei doveri: le leggi hanno questo duplice scopo.

Il cittadino, peraltro, si sente meglio rappresentato nella sua città, o comune, che nello Stato, perché nel comune trova la risposta più diretta e immediata alla sua richiesta di servizi nonché - se lo vuole - forme di partecipazione agli orientamenti dell'amministrazione, di verifica e di controllo delle decisioni.

La città dovrebbe essere - secondo la nota definizione di Giorgio La Pira - «il luogo dove ciascuno ha una casa per amare, una scuola per pensare, un'officina per lavorare, un ospedale per guarire, una chiesa per pregare e giardini perché i bambini possano giocare e respirare».

La cittadinanza diventa appartenenza convinta e responsabile quando trova riscontro non in una serie di strade e di case, di uffici e di botteghe, ma in una serie di memorie, di costumi e tradizioni, che le danno dimensione umana e la rendono vivibile. La cittadinanza diventa così un valore ed è espressione di libertà e di democrazia; ciò vale, in modo analogo, anche per la cittadinanza politica, per il rapporto tra il cittadino e lo Stato.

COMUNE

«Il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo» (L. 8 giugno 1990 n. 142, art. 2, comma 2).

Il Comune è titolare di funzioni proprie e può esercitare le funzioni attribuite o delegate dallo Stato e dalla Regione. Adotta il proprio statuto, che serve a dare le norme fondamentali per la sua organizzazione interna, l'ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici, la collaborazione con gli altri Comuni e con la Provincia, la partecipazione popolare, il decentramento, l'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi; può prevedere l'istituto del difensore civico.

I suoi compiti si svolgono specialmente nei settori organici dei servizi sociali, dei quali è titolare come singolo o associato con altri Comuni (le unità sanitarie o socio-sanitarie locali) quando le sue dimensioni territoriali, demografiche e orga-

nizzative non gli consentono di rispondere in modo soddisfacente alle esigenze dei suoi cittadini.

Il Comune può avvalersi di enti strumentali, quali le aziende speciali e altre istituzioni, aventi autonomia gestionale, governate da un consiglio di amministrazione (che però è negato alle Usl!); può partecipare a consorzi o a unioni (in previsione della fusione) per l'esercizio di varie funzioni e servizi.

Il Comune può promuovere e concludere accordi di programma che consentono l'azione integrata e coordinata anche con Province e Regioni.

Sono in atto iniziative legislative tendenti a potenziare l'autonomia e i compiti dei Comuni, sulla base del principio di sussidiarietà.

È opportuno valorizzare il significato comunitario e solidaristico di questo ente, per renderlo sempre più espressione di convivenza e di collaborazione sociale.

CONFERENZA

Come riunione di più persone per trattare di qualche argomento di interesse comune, la conferenza riguarda oggi alcuni problemi specifici nel campo dei servizi sociali.

Abbiamo così le varie *conferenze dei servizi*, che sono lo strumento per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia di determinati servizi con riguardo all'attuazione dei programmi e per l'individuazione degli ulteriori interventi necessari al miglioramento delle prestazioni e alla risposta ai nuovi bisogni.

Particolare importanza ha nelle unità sanitarie (o socio-sanitarie) locali, il cui territorio corrisponda a quello di più Comuni, la *conferenza dei sindaci*, prevista dal Dlgs n. 517/1993 (art. 3, comma 14); la conferenza, «al fine di corrispondere, alle esigenze sanitarie della popolazione, provvede alla definizione (...) delle linee di indirizzo» per l'attività dell'Usl, «esamina il bilancio pluriennale di previsione e il bilancio di esercizio e rimette alla Regione le relative osservazioni, verifica l'andamento generale dell'attività e contribuisce alla definizione dei piani programmatici trasmettendo le proprie valutazioni e proposte al direttore generale e alla Regione».

Compiti che sulla carta sono importanti, ma nella realtà difficilmente riescono a incidere sensibilmente nelle attività delle Usl, almeno finché il direttore generale è nominato dalla Giunta regionale, ad essa risponde della sua attività e, in particolare, delle spese, dei costi, del bilancio.

Secondo la proposta di legge sul sistema dei servizi alla persona presentata dalla Fondazione Zancan e dalla Caritas italiana, la Conferenza dovrebbe trasformarsi in Assemblea con compiti più concreti fra i quali primeggia la nomina (e l'eventuale rimozione) del direttore generale.

CONVENZIONE

La convenzione è lo strumento mediante il quale il Comune, l'Usl o altre istituzioni pubbliche instaurano rapporti di collaborazione con strutture private o di privato sociale per l'erogazione di servizi sanitari o socio-assistenziali ai quali possono accedere i cittadini utenti.

Gli accordi convenzionali sono ammessi con le strutture private «accreditate»: l'accreditamento è la verifica che le prestazioni siano per efficienza e qualità tali da soddisfare alle esigenze degli utenti e da essere adeguate agli standard fissati dalla programmazione regionale per i singoli servizi. Per le strutture private si richiede l'iscrizione all'apposito albo regionale.

La convenzione prevede il costo delle singole prestazioni, le modalità di pagamento, i sistemi di verifica e di revisione delle attività svolte e delle prestazioni erogate (vedi Dlgs n. 517/1993, art. 8, comma 7). Può essere impiegata per la realizzazione dei piani di zona e degli accordi di programma (vedi Accordi di programma).

COOPERAZIONE SOCIALE

«Le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi e lo svolgimento di attività diverse: agricole, industriali, commerciali e di servizi, finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate». Così recita, nell'articolo 1, la legge 381 che dal 1991 disciplina la cooperazione sociale. La Cooperazione sociale è quindi una forma imprenditoriale che, attivando forme di partecipazione sociale, cerca di coniugare fini solidaristici con la presenza sul mercato.

Tuttavia, per coniugare solidarietà e mercato, l'esperienza di questi anni ha dimostrato come sia indispensabile che le cooperative sociali siano attente a seguire alcune linee di azione. La dimensione. È necessario che le cooperative si orientino alla ricerca di una dimensione compatibile con la possibilità di sviluppare tra i soci effettive e positive relazioni di conoscenza e collaborazione. La territorialità. Il legame con la comunità locale è necessario per valorizzare le potenzialità di cui ogni territorio dispone per fronteggiare i bisogni dei cittadini, in particolare dei più deboli. La professionalità. È vincente una strategia imprenditoriale indirizzata a specifiche aree di bisogno, orientata ad acquisire competenze e capacità di gestione complessive rispetto a coloro che fruiscono dell'intervento della cooperativa.

Il mondo della cooperazione sociale, con le oltre 2000 cooperative oggi operanti, può quindi trasformare i suoi principi e i suoi valori in uno stile, quello di

cittadini responsabili e imprenditori sociali e solidali, che rappresenta il «valore aggiunto» da mettere al servizio del nostro Paese per ripensare e ricostruire uno stato sociale equo e «ospitale».

COSTITUZIONE

La Costituzione è la legge fondamentale dello Stato e detta le norme giuridiche che ne costituiscono l'ordinamento.

La Costituzione della Repubblica italiana è stata elaborata dall'Assemblea costituente (1946-47) che ne ha affidato la prima stesura a una commissione formata da 75 membri e l'ha infine approvata il 22 dicembre 1947. La Costituzione è entrata in vigore l'1 gennaio 1948.

È introdotta dai principi fondamentali e si suddivide in due parti:

- Diritti e doveri dei cittadini (rapporti civili, etico-sociali, economici, politici);
- Ordinamento della Repubblica (il Parlamento, il Presidente della Repubblica, il Governo, la Magistratura, le Regioni, le Province, i Comuni, Garanzie costituzionali).

Infine, le disposizioni transitorie e finali.

Ferma restando la validità dei principi fondamentali e della prima parte, che derivano dall'incontro e dalla collaborazione delle culture presenti nel nostro paese, è ora in discussione l'ordinamento della Repubblica (Commissione bicamerale), che dovrebbe essere adeguata alle nuove esigenze della società anche sulla base delle esperienze, positive e negative, dei primi cinquant'anni di regime democratico, nonché sulla diffusa domanda di federalismo (vedi Federalismo).

DECENTRAMENTO

È l'autorizzazione al passaggio dal centro alla periferia di compiti che restano peraltro di competenza dello Stato. Organi decentrati dello Stato sono i prefetti, i provveditori agli studi, i questori.

Non si deve confondere il decentramento - che è, in sostanza, una distribuzione nel territorio di compiti, necessaria per il governo di uno Stato - con l'autonomia (vedi Autonomia), che è, invece, la capacità di autogoverno degli enti locali sulla base della loro naturale e riconosciuta competenza nei settori che riguardano direttamente la vita e lo sviluppo delle rispettive comunità.

DEMOCRAZIA

Nella democrazia vi sono aspetti formali e aspetti sostanziali: i primi sono abbastanza noti e ad essi si fa sempre riferimento, anche per trovare alibi ai propri pregiudizi; i secondi sono, invece, alquanto trascurati. Possono essere così sintetizzati, seguendo il pensiero di noti filosofi e uomini politici.

«Noi chiamiamo democrazia ogni regime che metta la cura della persona umana alla base di tutte le pubbliche istituzioni. Il vero regime democratico non considera la persona del cittadino come un'individualità isolata, ma come una concreta realtà, inserita in un certo numero di situazioni e di legami comunitari, dai quali devono scaturire altrettanti statuti giuridici concreti» (E. Mounier, *Per una democrazia personalista*).

«La democrazia è reale solo se è immanente al popolo stesso e ordinata al bene comune immanente di questo. E questo bene comune è un bene comune di persone umane, il cui valore principale è l'accesso delle persone alla loro libertà di svolgimento. Una democrazia organica è una democrazia personalista» (J. Maritain, *Per una politica più umana*).

«Noi oggi sappiamo che gli aspetti formali e gli aspetti sostanziali della democrazia sono parimenti essenziali al buon funzionamento e che i diritti di cittadinanza sono qualcosa di organico, perciò insieme crescono e si rafforzano e insieme possono essere mortificati e deperire» (C.M. Martini, *Educare al servizio*).

«Sembra che la democrazia moderna sia nata o al di fuori del cristianesimo o in urto con il cristianesimo; ma, superando le stesse condizioni storiche e le sovrastrutture teoriche e pratiche, non concernenti la sua essenza, essa è frutto della civiltà cristiana, arrivata a maturità» (L. Sturzo).

«La fluttuazione caratteristica del regime democratico, quel non so che di indefinito e di aperto che lo caratterizza, tanto rassomiglia alla carità, sempre pronta alla comprensione e alla salvazione, che il costume democratico ci sembra da considerare come del tutto rispondente all'esperienza cristiana nella vita sociale» (Aldo Moro, *Democrazia e tolleranza*).

DEMOGRAFIA

È lo studio dello stato e dei movimenti della popolazione, anche in relazione all'età e alle altre varie situazioni, che influiscono sulle politiche sociali, sull'organizzazione dei servizi, sulle condizioni economiche e, in genere, sullo sviluppo o sulla staticità di un popolo.

Sulla demografia influiscono anche le migrazioni, dall'interno all'esterno e viceversa. Nei nostri tempi, a differenza del passato anche recente, prevale l'immigrazione dai paesi sottosviluppati o meno sviluppati, con conseguenze di

vario genere, spesso negative a causa dell'impreparazione o dei pregiudizi più o meno pilotati per scopi elettorali.

Bisogna, invece, tener presente che «il movimento demografico è per l'umanità come il movimento delle onde per il mare; quanto più è progredita la società, tanto meglio si deve regolare tale movimento, ma impedirlo è da ciechi. Tutte le civiltà hanno origini e sviluppi migratori importanti. Gli egoismi di razza e di nazione devono essere attenuati di fronte a esigenze incoercibili: ciò deve essere possibile per via di convenzioni, di intese, di altri mezzi pacifici, se si vuole evitare il ricorso alla guerra» (L. Sturzo, *La eliminabilità della guerra*).

DISTRETTO

Di solito specificato come distretto di base o socio-sanitario è, secondo la legge n. 833 del 1978 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), «la struttura tecnico-funzionale per l'erogazione dei servizi di primo livello e di pronto intervento» in cui si articola l'unità sanitaria locale.

Da allora - e prima di allora - sul distretto si è sviluppata un'ampia letteratura, ma si sono anche realizzate numerose sperimentazioni, predisposti servizi e, in particolare, attuate le più varie forme di coordinamento e di integrazione fra servizi sanitari e socio-assistenziali.

I distretti hanno raggiunto i loro obiettivi specialmente nelle Regioni che li hanno previsti nei piani sanitari o socio-sanitari regionali, indicando le modalità per la loro costituzione, i contenuti quanto a servizi, le professionalità conseguenti e il loro coordinamento ai fini di garantire un'adeguata risposta ai bisogni di ordine sanitario e sociale della cittadinanza.

Funzione del distretto è, infatti, equilibrata distribuzione dei servizi e di strutture nel territorio, al fine anche di limitare il ricovero in ospedale o in altri istituti, con risparmio di costi umani, sociali ed economici⁷.

ECONOMIA

Ai nostri giorni occupa il primo posto nelle preoccupazioni dei governi e dell'opinione pubblica; i mezzi di informazione insistono sull'esigenza di porre attenzione ai problemi economici per incrementare la produttività, accrescere il prodotto interno lordo (vedi Pil), rendere competitive le attività imprenditoriali nel contesto internazionale e, di conseguenza, risanare il bilancio dello Stato anche in vista della moneta unica europea.

7. Per l'approfondimento di questo tema si veda: Vecchiato T., Tschager A., a cura di (1994), *Il distretto socio-sanitario*, Fondazione «E. Zancan» e Provincia Autonoma di Bolzano.

Occorre però tener presente che l'economia, come le altre attività umane, non può essere disgiunta dall'etica. A questo proposito si riscontrano due visioni dell'economia: secondo la concezione liberista, l'economia è soggetta a «leggi ferree», alle quali l'etica è completamente estranea perché sarebbe fondata sul sentimento e non sulla razionalità scientifica; d'altro canto, lo Stato moderno prescinde dalle scelte morali dei singoli di fronte alle quali resta neutrale.

Secondo la concezione sociale, soggetto dell'economia è la persona inserita in una comunità e in una cultura e l'economia non può non dividerne le istanze etiche; perciò il mercato va regolato per evitare che la sua completa libertà favorisca i più forti a danno dei deboli e che la ricerca del profitto vada a scapito della solidarietà, dell'ambiente, della società.

Anche l'economia, quindi, deve riconoscere il primato della politica, cioè di regole che la indirizzino verso obiettivi di bene comune, di interesse generale (v. F. Cultrera, *Etica ed economia: i termini del confronto*, in «Aggiornamenti sociali», n. 3/1997).

Si deve cioè ricordare che il mercato è il luogo della libertà, della parità di condizioni, della massima espressione di tutti i cittadini, ma è anche luogo di regole severe che impediscono la sopraffazione e combattono l'illegalità.

Interessanti sono anche i «Principi cattolici per la vita economica sintetizzati in dieci punti dai vescovi americani»^{*} che vengono qui riportati:

- «1. L'economia esiste per l'uomo e non l'uomo per l'economia.
2. Tutta la vita economica deve essere guidata da principi morali. Le scelte e le istituzioni economiche devono essere valutate in base al modo in cui proteggono o minacciano la vita e la dignità della persona umana, sostengono la famiglia e promuovono il bene comune.
3. Un criterio morale fondamentale per valutare ogni sistema economico è come vivono i poveri e i deboli.
4. Tutte le persone hanno diritto alla vita e a ottenere i mezzi necessari per vivere (vitto, vestito, abitazione, educazione, assistenza sanitaria, integrità ambientale e sicurezza economica).
5. Tutte le persone hanno diritto all'iniziativa economica, a un lavoro redditizio a giusti salari e indennità, a condizioni decenti di lavoro, così come a organizzare e aderire ai sindacati o ad altre associazioni.
6. Tutte le persone, nella misura in cui ne sono capaci, hanno il corrispondente dovere di lavorare, la responsabilità di provvedere ai bisogni delle loro famiglie e l'obbligo di contribuire al bene della società.

* Documento dei vescovi statunitensi in cui si sintetizzano in dieci principi le norme etiche di comportamento dei cattolici nella vita economica. L'originale, dal titolo *A Catholic Framework for Life*, è stato pubblicato in «Origins», 21 novembre 1996, p. 370 s. (estratto da «Aggiornamenti sociali», n. 4/1997).

7. Nella vita economica il libero mercato ha evidenti vantaggi e svantaggi, il governo ha responsabilità essenziali e limiti, i gruppi volontari privati hanno ruoli insostituibili, ma non possono sostituire il corretto funzionamento del mercato e i necessari interventi dello Stato.
8. La società ha l'obbligo morale (tale da esigere, se necessario, l'intervento dello Stato) di assicurare opportunità, di far fronte alle primarie necessità umane e di promuovere la giustizia nella vita economica.
9. Lavoratori, proprietari, dirigenti, azionisti e consumatori sono soggetti moralmente responsabili della vita economica. Con le nostre scelte, iniziative, creatività e investimenti, noi sviluppiamo o facciamo regredire le opportunità economiche, la vita della collettività e la giustizia sociale.
10. La globalizzazione dell'economia ha dimensioni morali e conseguenze sulla vita delle persone. Le decisioni riguardanti gli investimenti, il commercio, gli aiuti e lo sviluppo, devono essere ordinate a proteggere la vita umana e promuovere i diritti umani, specialmente in favore di coloro che si trovano in maggiori necessità, in qualunque parte del globo essi vivano.

Secondo Papa Giovanni Paolo II, il tradizionale insegnamento cattolico auspica una "società del lavoro libero, dell'impresa e della partecipazione", che "non si oppone al mercato, ma chiede che sia opportunamente controllato dalle forze sociali e dallo Stato, in modo da garantire la soddisfazione delle esigenze fondamentali di tutta la società" (enciclica *Centesimus annus*, n. 35). Tutta la vita economica dovrebbe riconoscere il fatto che noi siamo tutti figli di Dio e membri di un'unica famiglia umana, chiamati a praticare una chiara priorità per gli "ultimi tra noi"⁸.

FEDERALISMO

È il modo con cui, mediante alleanze o patti (*foedera*), si costruisce gradualmente l'unità di una nazione. Stati federali sono gli Stati Uniti d'America, il Brasile, il Canada, la Germania e altri ancora in tutti i continenti, sorti a iniziare dal secolo XVIII: in tutto sarebbero attualmente diciassette; altrettanti quelli che con il passar del tempo si sono dissolti (per esempio, Urss, Jugoslavia, Cecoslovacchia).

8. Le fonti di questi orientamenti sono: il *Catechismo della Chiesa Cattolica*, le recenti encicliche papali, *Giustizia economica per tutti*, la lettera pastorale sull'economia, e altri documenti dei vescovi cattolici degli Stati Uniti. Essi riflettono l'insegnamento della Chiesa sulla dignità, i diritti e i doveri della persona umana, sull'opzione per i poveri, sul bene comune e sulla sussidiarietà e la solidarietà.

Per quanto riguarda l'Italia, sembra improprio parlare di federalismo o di federazione, perché non si tratta di unire mediante patti entità diverse o distaccate, bensì di dare maggiori autonomie a Regioni finora soggette a eccessivo accentramento e, con successive ricadute, a Province e Comuni.

Il termine federalismo, proposto dalla Lega, è poi sfociato in secessione, mettendo così in chiara evidenza la contraddizione iniziale.

In modo più corretto e rispettoso dell'unità dell'Italia e del dettato costituzionale i federalisti sinceri si sono dedicati a ridisegnare i confini delle Regioni secondo parametri più o meno rispondenti alle esigenze dello Stato moderno, a discutere dei loro poteri, a proporre le conseguenti riforme costituzionali, rifacendosi anche ai modelli stranieri, per quanto applicabili al nostro paese.

In questo senso il termine federalismo può in qualche misura corrispondere a autonomia (vedi Autonomia).

Confederazione è, invece, l'associazione di vari Stati che cedono parte dei loro poteri al governo confederale (Svizzera)⁹.

GESTIONE

Mentre per governo si intende l'organo politico che sovrintende a un'istituzione e i suoi compiti, la gestione riguarda l'attività quotidiana mediante la quale si realizzano i programmi e le direttive del governo e i compiti dell'istituzione.

Nei servizi sanitari (Usl e ospedali) la gestione è affidata al direttore generale, coadiuvato dai direttori amministrativo e sanitario ed eventualmente dal coordinatore sociale (vedi Dlgs. n. 517/1993, art. 3, commi 5 e 7).

Secondo la norma vigente, il direttore generale è nominato dalla Regione, che lo sceglie «tra gli iscritti nell'apposito elenco nazionale»; risponde perciò direttamente alla Regione e ciò rappresenta una forma di anacronistico accentramento, a scapito dei Comuni che dovrebbero essere i veri titolari delle competenze in materia sanitaria come in materia sociale.

Il Direttore generale ha i compiti che secondo la L. n. 833 del 1978 spettavano ai Comitati di gestione, il cui limite e la cui incongruenza erano appunto - come dice il nome - quelli di unire in modo giuridicamente poco corretto e politicamente poco opportuno compiti di governo (politici) e compiti di gestione (amministrativi).

9. Si veda Pasquino G. (1986), *Lo Stato federale*, il Saggiatore.

GOVERNO

Si intende per governo non solo l'organismo politico a capo di uno Stato, quale quello definito dal titolo III della Costituzione della Repubblica, ma qualunque organismo democratico preposto a reggere politicamente una comunità o un'istituzione al servizio della comunità.

Vi è così un governo della Regione, della Provincia, del Comune (le rispettive Giunte e i loro presidenti), ma anche un governo di altri enti o aziende, pubblici e privati (il Consiglio di amministrazione).

Un governo democratico risponde all'assemblea che lo ha eletto e, più o meno direttamente, ai cittadini che lo giudicano in base all'adempimento dei suoi compiti istituzionali, alla realizzazione del suo programma, alla coerenza con i principi ispiratori della sua azione.

Un tale governo non dovrebbe mancare alle istituzioni preposte ai servizi sanitari e sociali (Usl, aziende ospedaliere) per garantire la loro rispondenza ai bisogni delle comunità interessate mediante la partecipazione e il controllo delle loro rappresentanze democratiche cioè dei Consigli comunali.

IMMIGRAZIONE

Fenomeno vastissimo e ormai noto per la sua presenza più o meno rilevante in tutti i paesi sviluppati, che per le loro condizioni di vita e le opportunità di qualche lavoro disagevole che i lavoratori locali rifiutano, sono diventati meta di speranze e spesso di illusioni.

L'Italia ne sta verificando gli aspetti più disordinati e incontenibili nel rapporto con l'Albania: più che di immigrazione qui si tratta di «invasione» quanto ai metodi e alla procedure, con sfruttamento delle particolari condizioni sociali, politiche ed economiche di quel paese da parte di organizzazioni illegali e mafiose, con probabili connessioni internazionali. A questa immigrazione «selvaggia» non si può far fronte con un ordinato e graduale assorbimento da parte delle istituzioni e del mercato del lavoro.

Vi è un'immigrazione più graduale, ma continua, specialmente dai paesi sottosviluppati dell'Africa, ma anche dell'Est europeo e asiatico; questa rientra in una logica di vecchia data (prima che esserne oggetto, molte regioni d'Italia ne sono state soggetto: l'emigrazione verso paesi stranieri e gli spostamenti di lavoratori all'interno), che però risponde sempre alla ricerca di lavoro e di migliori condizioni di vita. L'immigrazione in Italia è soggetta ad alcune leggi, l'ultima delle quali (n. 39 del 1990, la cosiddetta legge Martelli) disciplina l'ingresso degli immigrati e stabilisce le condizioni per la regolarizzazione della loro permanenza in Italia o per l'espulsione.

Non si tratta soltanto di mettere in atto forme di solidarietà e di accoglienza immediata nei confronti degli immigrati, ma di trovare i modi per il loro inserimento nel mondo del lavoro secondo le esigenze del mercato e della produzione in un rapporto sereno e cordiale con le comunità locali, tenendo presenti i problemi che deve affrontare la nuova società che si va formando con la presenza di varie culture, religioni, etnie. È cioè necessario preparare i nostri connazionali a convivere pacificamente con la nuova condizione culturale, sociale ed economica che si va formando.

Sull'immigrazione vi è una notevole serie di leggi regionali, nelle quali il problema viene recentemente affrontato per modificare o integrare precedenti leggi o per introdurre nuove e più aggiornate norme¹⁰.

INDIVIDUALISMO

È la concezione secondo la quale dell'essere umano viene sottolineata esclusivamente la singolarità, che antepone i diritti e gli interessi dell'individuo a quelli più generali della collettività.

Tale concezione sfocia facilmente nell'egoismo ed è tanto più pericolosa perché diventa naturalmente un peccato sociale: ciascun individuo, infatti, preoccupato esclusivamente di se stesso e dei suoi interessi, tende a collegarsi con altri che si trovano nelle sue condizioni per meglio salvaguardare le posizioni raggiunte, a scapito della solidarietà e della giustizia. L'individualismo, di norma, è caratteristico di coloro che hanno raggiunto condizioni economiche e sociali superiori a quelle degli altri.

Esso sfocia nel liberismo (vedi Liberismo), che esalta la piena libertà dei rapporti economici ed è perciò fonte di ingiustizia e di tensioni, sia nei rapporti tra i cittadini sia nei rapporti tra i popoli.

All'individualismo si contrappone il personalismo (vedi Personalismo), che al contrario pone l'accento sui rapporti esistenti tra l'individuo - del quale non nega la singolarità - e la società in un contesto di reciproca collaborazione e solidarietà.

10. Si veda Nervo G. (1996), *Immigrati: un'emergenza o un futuro?*, Edb, Bologna. Contributi alla conoscenza del problema si possono utilmente trovare in «Politiche sociali» e precisamente: Lovati A., *L'espulsione dal territorio nazionale dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea*, n. 1/1996; Piazza S., *Il decreto legge in materia di immigrazione*, ivi; Piazza S., *L'immigrazione extracomunitaria nelle leggi di alcune Regioni*, n. 5/1996.

INFORMAZIONE

È lo strumento necessario per la circolazione delle idee, delle notizie, degli avvenimenti. I mezzi di informazione sono vari: nei nostri tempi la televisione sembra avere il sopravvento, ma non mancano i motivi per giudicarla in sensibile regresso. Anche la radio ha notevole incidenza sull'informazione, ma non bisogna sottovalutare, quanto a risultati, la «carta stampata» (giornali, riviste, opuscoli) e la parola; la parola è certamente il mezzo più efficace di informazione, perché consente lo scambio di idee e di notizie, il dialogo, il confronto.

L'informazione, infatti, non va intesa soltanto come offerta, ma anche come formazione, proposta, educazione, diffusione di conoscenze e di cultura al fine di suscitare curiosità e conoscenza critica in chi legge o ascolta.

Si assiste spesso a fenomeni per certi aspetti incomprensibili (razzismo, individualismo egoistico, estremismi di vario genere) che sono in realtà espressione di ignoranza o di incultura (quando non sono semplice cattiveria).

L'informazione corretta e obiettiva è essenziale nel regime democratico, perché ne costituisce quasi il fondamento, la garanzia per le scelte oculate dei cittadini in tempo di elezioni e nella formazione dell'opinione pubblica. È fatta, più che di importanti e rinomati organi di stampa, di notiziari locali a diffusione parrocchiale o di quartiere o di paese: deve essere però chiara, semplice e ispirata a valori perenni anche quando tratta di piccole cose.

INTEGRAZIONE

Può avere vari riferimenti nel suo significato di fusione tra vari elementi, anche diversi tra loro; vi sono così l'integrazione razziale, tra popoli e culture, l'integrazione di un testo, di una legge, con elementi presi da un altro documento dello stesso argomento, la cassa integrazione a completamento del salario dei lavoratori, fino all'integrazione economica, europea ecc.

Si parla di integrazione anche a proposito dei servizi alla persona, alla famiglia, alla comunità locale; in particolare di integrazione fra i servizi sociali e i servizi sanitari, in quanto la promozione e la tutela della salute (prevenzione, cura e riabilitazione) dipendono da una vasta serie di iniziative e di interventi che non sono di esclusiva competenza medica o sanitaria, ma richiedono la presenza di altri servizi e professioni (assistenza, scuola, abitazione, lavoro ecc.) globalmente rivolti alla persona, considerata nella sua unità spirituale, morale, psicologica oltre che fisica.

L'integrazione, intesa in questo senso, è stata promossa anzitutto da alcune leggi regionali (vedi Unità sanitaria locale) e poi accolta dalla legislazione nazio-

nale, in particolare dalla L. 833/1978, ma trova notevoli difficoltà anche a seguito delle modificazioni subite da questa legge.

Sede privilegiata per l'integrazione dei servizi è il distretto di base (vedi Distretto di base).

ISTITUZIONE

Si intende normalmente per «istituzioni» l'insieme delle norme e delle consuetudini di un popolo, con riferimento alla cultura, alla religione, alle tradizioni sociali e politiche, cioè a quelle realtà condivise che ne costituiscono l'unità.

Attualmente il termine «istituzione» viene riferito principalmente all'ordinamento giuridico dello Stato: abbiamo così le «istituzioni repubblicane» e, in modo più circoscritto, le «istituzioni pubbliche» che si differenziano dalle «istituzioni private»: tra le prime, per esempio, i Comuni, le Usl, la scuola, le aziende speciali; tra le seconde le associazioni, le scuole e le strutture sanitarie gestite da privati. Queste istituzioni sono dette private spesso in modo improprio, perché in realtà adempiono una funzione pubblica.

MERCATO

Coerentemente con il liberismo in campo politico, il liberismo in campo economico afferma la piena libertà delle iniziative, soggette solo alla «legge del mercato» (domanda e offerta) e tendenti al massimo profitto possibile.

In tal modo però la libertà del più forte può schiacciare il più debole, perché è ben difficile che vi sia un'uguale libertà per tutti nel mettere a frutto le proprie capacità.

Il libero mercato non risolve i problemi di ordine sociale né all'interno di uno Stato né nei rapporti fra gli Stati; vi sono, infatti, «numerosi bisogni umani che non hanno accesso al mercato. È stretto dovere di giustizia e di verità impedire che i bisogni umani fondamentali rimangano insoddisfatti e che gli uomini che ne sono oppressi periscano»¹¹.

Frutto del liberismo è il capitalismo, che ha avuto una ripresa a livello mondiale dopo il fallimento e la caduta del comunismo. Vi è adesso «il rischio che si diffonda un'ideologia radicale di tipo capitalistico, la quale rifiuta perfino di prenderli in considerazione (i fenomeni di emarginazione e di sfruttamento), ritenendo *a priori* condannato all'insuccesso ogni tentativo di affrontarli, e ne affida fideisticamente la soluzione al libero sviluppo delle forze di mercato»¹².

11. Giovanni Paolo II, *Centesimus annus*, 34.

12. Ivi, 42.

La libertà è un bene prezioso, in tutte le circostanze, le iniziative e le attività umane, ma richiede delle regole che ne garantiscano il godimento di tutti.

NON PROFIT

Attività sociali non profit sono quelle che operano non a fini di lucro, secondo la legge del mercato, ma sulla base del principio di solidarietà. Fanno parte del terzo sistema, ma non sono da confondersi con il volontariato (vedi Mercato, Terzo settore, Volontariato).

OBIEZIONE DI COSCIENZA

È la scelta di quei giovani che rifiutano il servizio militare e l'uso delle armi come unico modo per adempiere il precetto costituzionale della difesa della Patria (art. 52), anche in considerazione che «l'Italia ripudia la guerra (...) come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» (art. 11)¹³.

Essendo stato ottenuto il riconoscimento di questo diritto, il servizio militare può essere sostituito, sulla base della L. 772/1972, con il servizio civile da effettuarsi in vari modi e in varie sedi: sanitarie, assistenziali, culturali ecc.

L'obiezione di coscienza è peraltro riconosciuta anche in altri settori, per esempio, nell'interruzione volontaria della gravidanza, dalla L. n. 194/1978, e qui interessa i sanitari che non intendono praticare l'aborto o concorrere alla sua effettuazione.

L'obiezione di coscienza propone dei gravi problemi quando tocca le funzioni essenziali dello Stato (per esempio, il fisco) o può essere strumentalizzata come un atteggiamento personale ed egoistico nei confronti della comunità; è però, se correttamente interpretata, uno dei modi per rendere il cittadino meglio consapevole dei suoi diritti e dei suoi doveri.

ORDINAMENTO - vedi Costituzione, Stato

PENSIONI

Le prestazioni sociali denominate «pensioni» hanno natura diversa: quelle pubbliche di previdenza e di assistenza; inoltre vi sono le pensioni private integrative.

Le pensioni previdenziali pubbliche sono un'assicurazione sociale che copre tre rischi: ivs, l'invaldità, la vecchiaia (in tal caso le prestazioni sono rivolte al ti-

13. Nervo G. (1996), *Obiettori di coscienza: imboscati o profeti?*, Edb, Bologna.

tolare) e i superstiti (queste ultime, dette anche «pensioni di reversibilità», sono corrisposte ai familiari). Come le altre prestazioni previdenziali esse comportano un finanziamento a mezzo di contributi sociali, anche se integrato con entrate fiscali. Anche dopo la riforma Dini (legge 8 agosto 1995, n. 335) funziona il sistema a «ripartizione»: i contributi dei lavoratori attivi servono a pagare - con le eventuali integrazioni dello Stato - le pensioni vigenti. Non è previsto - né si sarebbe potuto prevedere - il passaggio al sistema «a capitalizzazione», i cui contributi vengono accantonati e investiti per finanziare la futura rendita.

Con la riforma del 1995 è prevista una «capitalizzazione figurativa», che serve per il calcolo «contributivo» della pensione che sostituisce il precedente sistema di calcolo detto «retributivo». La predetta riforma ha provveduto a correggere disparità e distorsioni e ad elevare gradualmente l'età di pensionamento.

Gli importi delle pensioni ivs sono molto diversi; mentre non esiste un massimo, è previsto un minimo, che in passato - e tuttora, ad esaurimento - dà luogo ad una integrazione. Superata la fase transitoria, resterà il minimo, ma senza integrazione.

Tra le pensioni assistenziali l'assegno sociale viene assegnato alle persone con oltre 65 anni, prive di reddito (ossia con un reddito inferiore ad una soglia «individuale», se l'anziano vive solo, o «familiare», se l'anziano vive con il coniuge). Altre pensioni assistenziali sono quelle concesse ai ciechi, ai sordomuti, agli invalidi civili, vi sono infine le pensioni di guerra, pur esse ad esaurimento.

PERSONALISMO

In contrapposizione all'individualismo (vedi individualismo), il personalismo considera l'essere umano non nella sua singolarità, quasi chiuso e circoscritto in se stesso, in posizione sostanzialmente egoistica, ma nei suoi rapporti con gli altri, con la comunità nella quale vive e opera (famiglia, lavoro, comune, associazione, ecc.) e della quale è parte integrante. Perciò al sostantivo «personalismo» si suole aggiungere l'aggettivo «comunitario» (E. Mounier).

«L'uomo non è soltanto un essere singolo, come una pianta o un animale, ma è persona» (R. Guardini); e quel che caratterizza la persona è non solo la coscienza del suo proprio essere, ma anche l'esigenza di partecipare alla vita collettiva, ai problemi e alle attività della comunità nella quale si trova inserita.

Il personalismo è perciò all'origine delle varie forme di solidarietà («politica, economica e sociale») che sono indicate tra i principi della Costituzione della Repubblica (art. 2) e tendono a realizzare l'eguaglianza dei cittadini e «il pieno sviluppo della persona umana» (art. 3).

In tal modo è stata accolta la richiesta presentata da Giuseppe Dossetti durante i lavori preparatori (9/9/1946): cioè che la Costituzione «a) riconosca la

precedenza sostanziale della persona umana (...) rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella; b) riconosca ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda, mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale».

È una sintesi pressoché perfetta del personalismo nella sua proiezione politica, che deve essere di guida allo sviluppo delle condizioni economiche e sociali di un popolo in regime democratico.

Il concetto si potrebbe ampliare in vista di «un personalismo che mette ciascuno di noi a confronto con Dio, con il prossimo e con tutta la creazione» (B. Häring B.).

PIANO DI ZONA

Il piano di zona è lo strumento privilegiato per conseguire forme di integrazione fra i vari servizi, mediante l'analisi dei bisogni, la definizione delle priorità e delle risposte, l'integrazione delle risorse istituzionali e sociali, la gestione creativa, flessibile e partecipata dei servizi.

Titolari dell'iniziativa sono i Sindaci riuniti nella conferenza, che predispongono quello che potrebbe dirsi «il piano regolatore dei servizi alla persona», triennale, vincolante per gli enti che lo adottano: in tal modo l'assetto locale dei servizi meglio si raccorda con la programmazione regionale.

I contenuti del piano di zona costituiscono l'oggetto dell'«accordo di programma»¹⁴ tra le istituzioni pubbliche e del «contratto di programma» tra queste e i soggetti del privato sociale.

Il piano di zona, nell'attuale situazione legislativa, rappresenta lo strumento più adatto per la gestione unitaria e integrata dei servizi alla persona oltre, naturalmente, alla delega del Comune all'Usl (v. art. 3 del Dlgs n. 517/1993).

Con tali modalità di intervento viene anche garantito il ruolo fondamentale del Comune nella rappresentanza degli interessi locali e nelle risposte ai bisogni della comunità, secondo il principio della generalità dei fini del Comune (L. n. 142/1990).

POVERTÀ

Sono considerati poveri non soltanto coloro ai quali mancano i più elementari mezzi di sussistenza, ma, accanto a questi, tutti coloro che si trovano svan-

14. Vernò F. et al., *I piani di zona nei servizi*, «Servizi sociali», n. 1/1996.

taggiati per la mancanza delle condizioni considerate necessarie per una vita dignitosa per sé e per la propria famiglia¹⁵.

In questo senso si può parlare di nuove povertà: malattia, non autosufficienza, «diversità»: tossicodipendenza, carcere, disabilità, immigrazione, ecc. Condizioni abbastanza frequenti nella società contemporanea, talora non percepite, spesso considerate come elementi di turbamento dell'ordine costituito. Vengono allora chiamate in causa le «forze dell'ordine», la cui azione può essere necessaria, ma non è risolutrice del problema.

Anche in questo caso la prevenzione è l'antidoto migliore, perché volta a eliminare o ridurre, per quanto possibile, le cause della povertà. Sono interessate le pubbliche istituzioni, per quanto di loro competenza, ma essenziale è anche l'azione del volontariato (vedi Volontariato), meglio se organizzato, che riesce ad arrivare prima o là dove le istituzioni non entrano.

PREVIDENZA

Secondo le convenzioni internazionali, la «sicurezza sociale» (o «Protezione sociale», o «Stato sociale», o «Welfare»: v. le singole voci) si articola in tre grandi settori: previdenza, sanità e assistenza. La previdenza si caratterizza: per il tipo di rischi generali che copre; per l'automaticità dei diritti conseguenti; per il finanziamento mediante contributi a carico dei lavoratori (dipendenti e autonomi) e delle imprese.

In Italia le principali prestazioni previdenziali riguardano: le pensioni ivs (v. Pensioni), l'indennità di disoccupazione, le integrazioni dei guadagni, le indennità di mobilità, gli assegni familiari, le indennità economiche di malattia (agli operai).

Con le trasformazioni nel sistema di sicurezza sociale, i criteri tradizionali sono messi in discussione; in particolare diviene incerto il confine tra previdenza ed assistenza ad esempio, si propende ora (non senza controversie) a considerare «assistenza» prestazioni che in passato erano senza dubbio incluse nella previdenza, quali gli assegni familiari, le integrazioni al minimo, e persino le pensioni di invalidità e quelle ai superstiti.

PRODOTTO INTERNO LORDO

Il Prodotto interno lordo, Pil, è il valore di tutti i beni e servizi finali prodotti all'interno di un'area geografica, generalmente un paese, in un dato periodo di tempo, anno o trimestre¹⁶. In questa grandezza vengono compresi il valore dei

15. Nervo G. (1995), *La scelta preferenziale dei poveri*, Edb, Bologna; con particolare riferimento all'attività della Caritas Italiana, vedi Nervo G. (1996), *La profezia della povertà*, San Paolo, Torino.

16. Dornbusch R., Fischer S. (1988), *Macroeconomia*, Il Mulino, Bologna.

beni, per esempio automobili, pane, e il valore dei servizi, per esempio la parcella dell'avvocato. Il valore attribuito ai beni e servizi è il prezzo di mercato (ma può anche essere un valore pari al costo dei fattori che è dato dalla differenza tra prezzo di mercato e imposte indirette).

I beni e servizi considerati nel Pil sono solo quelli *finali* per evitare duplicazioni nel calcolo della produzione complessiva. Ad esempio l'automobile, bene finale, è data dalla combinazione di più beni e servizi: i pneumatici, il volante, la manodopera, ecc. Se nel Pil si decidesse di includere oltre all'auto anche i pneumatici venduti al produttore dell'auto, avremmo conteggiato due volte il valore dei pneumatici, e non rappresenteremmo correttamente la produzione effettiva.

La produzione a cui fa riferimento il Pil è quella *corrente*, vengono cioè escluse le vendite e gli acquisti di beni esistenti, in quanto prodotti in periodi passati rispetto a quello di riferimento (per esempio: vecchi edifici, auto usate).

La produzione è frutto della combinazione di fattori produttivi tra cui la tecnologia. Questo fattore durante il processo di produzione del Pil è soggetto a usura e invecchiamento. Per esempio i macchinari si logorano in quanto impiegati ripetutamente, anche in periodi temporali diversi, e invecchiano perché il progresso tecnologico continua ad avanzare. A tutto questo corrisponde un costo, tecnicamente ammortamento, che deve essere sottratto al Pil per avere la produzione realmente disponibile cioè il Prodotto interno netto.

La *misurazione* del Pil non tiene conto dell'economia sommersa (per esempio: spaccio di stupefacenti, lavoro irregolare) e comporta delle difficoltà di calcolo per alcune produzioni. Molti beni e servizi non hanno un prezzo di mercato, come per esempio il lavoro delle casalinghe, l'attività di volontariato o i servizi della pubblica amministrazione). Questi, tuttavia, vengono compresi nel Pil e il loro prezzo è misurato dal loro costo di produzione (l'istruzione rientra, ad esempio, come somma degli stipendi degli insegnanti, dei costi di funzionamento e delle attrezzature).

Molto spesso il Pil, soprattutto il Pil pro-capite, viene utilizzato anche come *indicatore del benessere economico* della popolazione residente nell'area di riferimento. Si tratta tuttavia di un indicatore molto grezzo in quanto non sempre esiste una correlazione positiva tra variazioni del Pil e condizioni di vita. Si pensi ad esempio ad un aumento del Pil dovuto a un incremento di produzioni inquinanti dell'acqua: è molto probabile che ciò non comporti un miglioramento nella qualità della vita perché il bene acqua diventa meno utilizzabile da parte della popolazione.

PROVINCIA

«La Provincia, ente locale intermedio fra Comune e Regione, cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale» (L. 8 giugno 1990, n. 142, art. 2.3).

Anche la Provincia adotta il suo statuto, con le stesse norme previste per il Comune (vedi Comune).

Spettano alla Provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale o intercomunale, quali sono la difesa del suolo e dell'ambiente, le risorse idriche ed energetiche, i beni culturali, viabilità e trasporti, flora, fauna, parchi e risorse naturali, caccia e pesca, smaltimento dei rifiuti, scarichi vari, elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Le leggi possono attribuire alla Provincia servizi sanitari, di igiene e profilassi pubblica, e compiti connessi con l'istruzione secondaria, la formazione professionale, l'edilizia scolastica.

La Provincia, in collaborazione con i Comuni, promuove, coordina e realizza opere di rilevante interesse provinciale anche nel settore sociale, culturale e sportivo. Ha, infine, compiti di programmazione: raccoglie le proposte dei Comuni e concorre alla formazione dei programmi e piani regionali; adotta il piano territoriale di coordinamento, che riguarda l'assetto del territorio, secondo le procedure stabilite dalla legge regionale.

Può costituire consorzi, partecipare ad accordi di programma con i Comuni o con altre Province.

La Provincia non ha una lunga tradizione nella storia dell'Italia, a differenza dei Comuni e delle Regioni; c'è perciò il rischio dell'affidamento alle Province di compiti spettanti in modo più appropriato ai Comuni. La legge n. 142/1990 prima citata ha circoscritto i compiti della Provincia a materie adeguate al suo ambito territoriale e a forme di collaborazione, più che di concorrenza, con i Comuni.

QUESTIONE SOCIALE

Ha avuto la sua legittimazione con l'enciclica «*Rerum novarum*» di Leone XIII (1891) e riguarda le condizioni sociali ed economiche dei lavoratori nell'età industriale.

Nonostante i grandi passi compiuti, la questione sociale non è risolta, anzi ha raggiunto dimensioni mondiali. In Italia è strettamente correlata con i problemi dello Stato sociale (vedi Stato sociale), con i rapporti tra Mezzogiorno e Settenntrione e con le diversità esistenti nell'ambito delle singole Regioni, con la distribuzione del lavoro e della ricchezza fra le varie classi sociali, ma rappresenta

anche un impegno a intervenire a livello internazionale, affinché molte conquiste raggiunte trovino attuazione nei paesi sottosviluppati.

La cooperazione allo sviluppo (L. n. 49 del 1987) deve promuovere la pace e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà democratiche, non trasformarsi in un surrogato del commercio estero in vista dell'esclusivo «beneficio di ritorno».

Sul piano europeo sarà interessante rilevare i risultati della prima settimana sociale europea di Bruxelles (marzo 1997) e i successivi sviluppi; si tratta principalmente dei problemi della piena occupazione, elemento essenziale di benessere e di sviluppo, e della resistenza contro i movimenti xenofobi e nazionalisti, che stanno ottenendo preoccupanti affermazioni in alcuni paesi dell'Europa.

REGIONE

Secondo la Costituzione del 1947 «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni» (art. 114). Dal canto loro «le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni» (art. 115).

Cinque Regioni sono dette a statuto speciale, perché sono loro attribuite «forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116); le altre quindici Regioni a statuto ordinario, costituite nel 1970 (dopo ventidue anni!), hanno cominciato ad esercitare parzialmente i loro poteri nelle materie elencate nell'art. 117 della Costituzione a seguito dei decreti legislativi del 1973, che sono stati seguiti da altri analoghi provvedimenti, nel complesso però non sufficienti a fondare quello «Stato delle autonomie» che la Costituzione, correttamente interpretata e realizzata, disegnava con notevole chiarezza.

Alcune Regioni hanno saputo sfruttare tutte le competenze loro offerte, per quanto incomplete, e hanno spesso anticipato o stimolato, specialmente nei settori dei servizi sociali e sanitari, la legislazione nazionale.

La difesa dell'accentramento statale da un lato, dall'altro l'insufficiente iniziativa di alcune Regioni nonché le deficienze della programmazione nazionale, hanno determinato gravi disparità nello sviluppo delle Regioni e diffuso risentimento, anche a livello popolare. A questa situazione sta cercando di porre rimedio la Commissione bicamerale mediante la riforma della seconda parte della Costituzione (Ordinamento della Repubblica) e la costruzione della nuova Repubblica sulla base del federalismo che, secondo anche la dottrina sociale della Chiesa, deve essere fortemente solidale.

In questa prospettiva è richiesta la trasformazione del Senato della Repubblica in Camera delle Regioni, meglio sarebbe delle Autonomie. In ogni caso, le Regioni dovranno ottenere compiti di legislazione in tutte le materie che non siano attribuite allo Stato per la loro rilevanza nazionale e internazionale; di pro-

grammazione dei servizi rivolti ai cittadini, ma non di amministrazione e gestione diretta. Queste funzioni, infatti, secondo il principio di sussidiarietà, spettano alle comunità locali e alle loro rappresentanze istituzionali, sia pubbliche sia di privato sociale.

SALUTE

La più nota e acquisita definizione di salute è contenuta nella dichiarazione di Alma Ata (1978) approvata dall'Organizzazione mondiale della sanità (Oms): completo benessere fisico, psichico, sociale della persona.

Ulteriori specificazioni del concetto di salute sono poi seguite, anche con riferimento agli aspetti morali. Così Bernard Häring osserva che «grandi terapeuti e umanisti definiscono la salute umana autentica ponendo un accento particolare sulla capacità della persona di avere un rapporto sano con gli altri, con se stessa e con l'intera creazione. Come spirito incarnato la persona è essenzialmente sulla via della salute se scopre relazioni liberanti con Dio e con il prossimo, con la comunità e con l'insieme dell'ambiente». E la Consulta nazionale della Cei per la pastorale della salute (1989) ricorda che «il concetto di salute ha acquistato nuove e importanti connotazioni. Non si rapporta, infatti, unicamente a fattori fisici e organici, ma coinvolge le dimensioni psichiche e spirituali della persona, estendendosi all'ambiente fisico, affettivo, sociale e morale in cui la persona vive e opera». Di conseguenza «anche il concetto di malattia è cambiato; (...) la malattia è intesa anche come malessere esistenziale, conseguenza di determinate scelte di vita, di spostamenti di valori e di errate gestioni dell'ambiente materiale umano».

Oltre Alma Ata. Alla luce di queste affermazioni la salute non significa soltanto *star bene*: è *ben essere*, la condizione esistenziale propria della persona umana, che deve essere garantita, tutelata, conservata per quanto umanamente possibile (prevenzione) e, se perduta, recuperata (cura e riabilitazione).

SANITÀ

Si intende di solito come il complesso delle norme e degli interventi che servono per salvaguardare o restituire la salute.

Strumento della sanità è il Servizio sanitario nazionale (Ssn), che si realizza mediante le Unità sanitarie o socio-sanitarie locali (Usl e Ulss), costituite dai Comuni, singoli o associati, secondo norme dettate dalla legge nazionale, in ambiti territoriali determinati dalle Regioni. La sanità, per raggiungere i suoi fini - prevenzione, cura, riabilitazione - non può essere disgiunta dall'assistenza sociale; i suoi compiti, infatti, non sono esclusivamente di tipo medico o sanitario,

perché la salute dipende da un'ampia serie di fattori e di interventi (dall'ambiente all'abitazione, dall'igiene agli stili di vita ecc.) e richiede perciò una serie altrettanto ampia di competenze, che devono essere tra loro coordinate verso un fine comune. Perciò si parla di integrazione tra servizi sanitari e servizi socio-assistenziali: sono necessarie le cure, ma anche le relazioni sociali, il reinserimento nel proprio ambiente, l'adattamento a opportuni stili di vita che solo una diffusa e coordinata educazione alla salute può favorire.

La sanità e i suoi servizi devono pertanto essere sempre considerati entro ambiti assai più vasti di quelli comunemente detti sanitari.

SERVIZI SOCIALI

In senso stretto vengono così comunemente definiti i servizi che più propriamente dovrebbero dirsi assistenziali o socio-assistenziali.

In realtà, sono sociali tutti i servizi resi alla persona e alla famiglia per assicurare il completo benessere e la salute, intesa nella sua accezione più ampia (vedi Salute). Comprendono, perciò, la sanità (vedi Sanità), l'assistenza (vedi Assistenza), la scuola, l'abitazione, l'ambiente, cioè la tutela e la diffusione di tutte quelle condizioni, fisiche, umane e relazionali che contribuiscono, appunto, al ben-essere della persona.

Pertanto devono essere considerati e organizzati in modo tale che la loro programmazione e il loro governo dipendano da un'unica autorità, la quale si trova di norma nel Comune in quanto ente il più vicino al cittadino e ai suoi bisogni, secondo il principio di sussidiarietà (vedi Sussidiarietà).

SOLIDARIETÀ

La solidarietà è una conseguenza della concezione per cui ogni essere umano è persona (vedi Persona), cioè non solo individuo a sé stante, ma parte di una comunità composta da altre persone, fra le quali esistono vincoli di collaborazione, comunanza di obiettivi, di problemi, di azioni, in vista di uno sviluppo culturale, sociale, economico che interessa nello stesso tempo e con la stessa intensità tutti e ciascuno.

La solidarietà è un valore cristiano, strettamente connesso con il comandamento dell'amore per il prossimo, del quale è un'applicazione concreta sul piano sociale e politico. È peraltro anche un valore laico, perché necessario alla costruzione di ogni società che sia fondata sulla giustizia e sull'uguaglianza sostanziale fra tutti i cittadini che la compongono, ciascuno dei quali ha dei diritti e dei doveri che devono ben connettersi tra loro.

La solidarietà è perciò diventata uno dei valori sui quali si basa la Repubblica italiana, che la accoglie tra i principi fondamentali quando richiede a tutti i cittadini «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2) e su questa base delinea i rapporti civili, etico-sociali, economici e politici fra i cittadini e fra i cittadini e le istituzioni.

Assieme alla sussidiarietà (vedi Sussidiarietà), la solidarietà è uno dei riferimenti essenziali per la costruzione dello Stato sociale: essa non si confonde con l'assistenzialismo, perché pone i cittadini in posizione di parità e non di suditanza dei più deboli, e riconosce a tutti pari dignità nella fruizione dei servizi.

STATO

Sotto l'aspetto politico è l'organizzazione giuridica, fatta cioè di leggi e di norme eguali per tutti, necessaria per la vita ordinata di un popolo.

Lo Stato si articola in vari livelli, secondo l'ordinamento definito nella Costituzione (vedi Costituzione): nazionale, regionale, provinciale, locale (i Comuni); ciascuno di essi ha proprie competenze e può organizzarsi nel modo che ritiene più adatto per esplicitare i suoi compiti, secondo gli indirizzi generali della legge.

Senso dello Stato suole dirsi quell'atteggiamento per cui si riconosce il significato e il valore dell'ordinamento giuridico e ad esso si fa riferimento per le decisioni e le scelte che riguardano la collettività e le azioni del singolo cittadino nella comunità.

Stato di diritto viene detto quello Stato nel quale le leggi e le norme, approvate dagli organi legalmente e democraticamente costituiti (Parlamento, Assemblee ai vari livelli) hanno eguale valore per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro condizione sociale, economica, culturale.

Intorno allo Stato vi sono state e vi sono molte idee errate, sia per eccesso di fiducia nello Stato (Stato etico, totalitario), che in tal modo invade settori e compiti che non sono suoi, sia per insofferenza, quando si contesta il potere di dettare norme e regole a garanzia della libertà e della giustizia per il rispetto e la promozione della persona, secondo criteri di solidarietà.

Stato «leggero» è quello che, pur assicurando con il suo intervento l'uguaglianza dei cittadini non va oltre i suoi compiti, ma si attiene al principio della sussidiarietà (vedi Sussidiarietà).

STATO SOCIALE

Per Stato sociale - o welfare state - si intende quel complesso di interventi che, sulla base di un'apposita legislazione, promuovono la tutela della persona in tutti i momenti e le situazioni della sua vita: età, lavoro, salute, famiglia, malattia,

invalidità, inabilità, emarginazione, povertà, disoccupazione, previdenza, assistenza...

Lo Stato sociale ha un costo, che incide sul bilancio dello Stato, delle Regioni e dei Comuni, ma al quale, quando è possibile, devono contribuire anche gli utenti dei servizi. Questo costo in Italia è stato rilevato dall'Istat nel 1996 pari al 23,3 per cento del Pil (vedi Prodotto interno lordo), in diminuzione dell'1,7 per cento rispetto agli anni precedenti e del 3 per cento rispetto alla media dei paesi europei¹⁷. È pertanto difficile pensare a una diminuzione della spesa sociale, anche se non mancano voci in tal senso, ma piuttosto a una migliore distribuzione tra i vari settori, con particolare attenzione alla previdenza (pensioni di anzianità), punto debole del sistema.

A questo proposito si scontrano due concezioni: la concezione liberista, che antepone le esigenze del mercato e dell'economia nella revisione dello Stato sociale; la concezione fondata sull'etica sociale che, pur non trascurando le esigenze dell'economia e le attività del mercato, dà priorità alle esigenze della persona e della famiglia, specialmente se in condizioni di bisogno e di debolezza (vedi Economia). Bisogna cioè aver presente che la persona ha diritti sociali che prevalgono sugli interessi particolari, come è sancito dalla Costituzione della Repubblica (artt. 2-3-4) ed è insegnato dalla dottrina sociale della Chiesa.

SUSSIDIARIETÀ

Con il completo capovolgimento della prassi oggi più diffusa, la sussidiarietà dà importanza al livello istituzionale o sociale più basso rispetto al più elevato.

Sul piano istituzionale ciò significa riconoscere compiti, funzioni e capacità decisionale al Comune per tutti i servizi che interessano direttamente i cittadini, per risalire poi gradatamente alla Provincia, alla Regione, allo Stato.

Sebbene la Costituzione della Repubblica dia notevole spazio alle autonomie, la tendenza finora prevalente ha fatto dello Stato il detentore di tutti i poteri, che esso poteva attribuire o delegare agli enti intermedi per sua iniziativa e decisione: di qui i vari decreti delegati, a partire dal 1972, dopo la costituzione delle Regioni a statuto ordinario.

La cultura politica oggi prevalente, se da un lato tende a rafforzare i poteri del governo nazionale, dall'altro riconosce la necessità di distribuire in modo più

17. In termini monetari - che però sono soggetti alle fluttuazioni del valore della lira (inflazione) - attualmente la spesa sociale complessiva è pari al 23,3 per cento del Pil. Di questi, 60% per pensioni di anzianità e vecchiaia; 16% per assegni di disoccupazione, maternità, familiari, ecc.; 4% per assegni di invalidità, 13% per sanità ospedaliera, 5% per assistenza medica, 2% per spesa farmaceutica.

democratico compiti e poteri, con reali possibilità di scelte, di verifiche e di controlli da parte delle comunità locali, a partire appunto dai Comuni.

Accanto a questa sussidiarietà di tipo, per così dire, «verticale» vi è una sussidiarietà «orizzontale», che pone a confronto e riconosce l'esigenza del coordinamento tra Stato, mercato e terzo sistema, ciascuno con le sue specificità e competenze. Questa duplice sussidiarietà, strettamente connessa con la solidarietà (vedi Solidarietà), è uno dei riferimenti essenziali per la costruzione di uno Stato sociale, nel quale non possono esistere prevaricazioni di nessun tipo sulla libera espressione delle forze in campo.

TERZO SETTORE

Terzo settore o, più esattamente, terzo sistema¹⁸ è detto quel complesso di organismi e associazioni che, accanto al primo (le istituzioni pubbliche) e al secondo (il mercato), contribuisce a produrre beni e servizi di interesse collettivo, necessari o utili a rispondere alle esigenze della comunità, in vista del bene comune. Sotto questo aspetto, il terzo sistema rientra nella «sussidiarietà orizzontale» (vedi Sussidiarietà), cioè occupa degli spazi propri che sono riconosciuti e devono essere valorizzati sia nella programmazione sia nella gestione dei servizi sociali, naturalmente secondo criteri di qualità, di efficienza e di efficacia.

«Le principali realtà che concorrono a formare l'area del terzo sistema risultano essere il volontariato organizzato, l'associazionismo sociale, la cooperazione nei suoi vari aspetti, le imprese statutariamente non profit, le fondazioni, gli enti morali, le attività secolari degli istituti religiosi ecc.» (S. Lepri).

Al terzo sistema appartengono, secondo una interpretazione corrente, le associazioni di volontariato (vedi Volontariato), ma soltanto queste sono per loro natura gratuite; le altre hanno un costo che deve essere riconosciuto e pagato o da libere oblazioni della comunità o dall'istituzione pubblica responsabile dei servizi (Comune, Ulss...) e che si serve di qualche elemento del terzo sistema mediante le convenzioni che sono previste e definite dalla legge. A differenza delle attività del mercato, quelle del terzo sistema non mirano al profitto individuale o di gruppo, ma eventuali utili dell'impresa sociale vanno reinvestiti a comune utilità. In esse vi può essere la compresenza di lavoratori non retribuiti (volontari) e retribuiti (per esempio, la Croce rossa, le Misericordie, la Croce verde, azzurra, ecc.); occorre perciò attenta vigilanza affinché non si configurino forme di «lavoro nero mascherato».

18. Borzaga C., a cura di (1991), *Il terzo sistema, una nuova dimensione della complessità economica e sociale*, Fondazione «E. Zancan», Padova.

Peculiare del terzo sistema è l'applicazione del principio della solidarietà, che peraltro non può non tener conto delle politiche sociali generali e della legislazione sociale, alle quali il terzo sistema deve portare il suo contributo di proposta, di stimolo ed eventualmente di completamento, avendo presente che «Stato e non profit sono due soluzioni istituzionali alternative per rispondere ai fallimenti del mercato, cioè all'impossibilità di quest'ultimo di produrre quantità sufficienti di certi tipi di beni» (G.P. Barbetta).

U.S.L.

Unità sanitaria locale è stata chiamata fin dai primi studi per un nuovo assetto della sanità l'associazione di un certo numero di Comuni per la gestione democratica dei servizi (primo esperimento quello della Val Lagarina, in Trentino). Le prime Unità sanitarie locali sono state costituite con le leggi di alcune Regioni (Basilicata, Toscana, Veneto, Lazio, Friuli-Venezia Giulia, Trentino, Emilia Romagna) negli anni 1974 e 1975, quando cioè i decreti delegati del 1973 avevano cominciato a trasferire competenze e funzioni nelle materie previste dall'art. 117 della Costituzione.

Sin da allora alcune Regioni dettero inizio a forme di integrazione tra i servizi sanitari e i servizi sociali, costituendo Unità locali socio-sanitarie (Ulss o Ussl).

Le Unità sanitarie locali ebbero piena cittadinanza ed estensione in tutto il territorio nazionale con la legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Costituzione del servizio sanitario nazionale) che così le definiva: «Il complesso dei presidi, degli uffici e dei servizi dei Comuni, singoli o associati, e delle Comunità montane, i quali in un ambito territoriale determinato assolvono ai compiti del Servizio sanitario nazionale» (art. 10).

Era compito delle Regioni determinare gli ambiti territoriali «in base a gruppi di popolazione di regola compresi tra 50.000 e 200.000 abitanti» (art. 14).

Le Usl - o Ulss - hanno subito notevoli trasformazioni con riguardo sia alla dimensione territoriale, che il Dlgs n. 517/1993 ha fatto coincidere «di norma» con la Provincia, sia alla gestione, ora affidata al direttore generale nominato dalla Regione, il quale sostiene il precedente comitato di gestione e l'assemblea formata dai rappresentanti dei Comuni associati.

Con il Dlgs n. 517 l'Usl è diventata «azienda dotata di personalità giuridica pubblica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica» (art. 3.1.) e «può assumere la gestione di attività o servizi socio-assistenziali su delega dei singoli enti locali con oneri a totale carico degli stessi» (art. 3.3.). In molti casi ha subito la «amputazione» dell'ospedale, costituito anch'esso in azienda autonoma; è stato così rotto il rapporto tra ospedale e

territorio, che dovrebbe garantire la continuità della cura e la collaborazione tra medici ospedalieri e medici di base a vantaggio degli utenti.

Nel nuovo assetto la titolarità della sanità è della Regione, che, specialmente con la nomina del direttore generale effettuata dal presidente della Giunta, accentra di fatto nelle sue mani ogni potere in materia di sanità.

VOLONTARIATO

L'origine del volontariato è antica nella storia del cristianesimo e risale all'età apostolica. Nei tempi moderni si sono sviluppate attività di volontariato sia di ispirazione cristiana (Misericordie, conferenze di San Vincenzo...) sia di ispirazione laica (Pubbliche Assistenze, Croce rossa...).

Attualmente il volontariato, esploso in numerosissimi gruppi e associazioni, ha acquistato connotazioni assai varie e ha assunto valenza culturale e politica: non solo assistenza, ma anche rilevazione dei bisogni, superamento delle cause dell'emarginazione, stimolo alle istituzioni pubbliche.

Il fenomeno ha assunto carattere nazionale e ha raggiunto forme di aggregazione e di coordinamento che lo hanno reso valido interlocutore del governo e del Parlamento, fino alla promulgazione della legge-quadro 11 agosto 1991, n. 266, che ha trovato ulteriori riscontri nelle leggi regionali.

Vi è anche un volontariato individuale, o familiare; in ogni caso si tratta di attività spontanee, con finalità di servizio, gratuite e continue nel tempo. Spesso il volontariato ha promosso altre attività di servizio (cooperative sociali, associazioni di autotutela, comunità di accoglienza ecc.), che del volontariato mantengono lo spirito, ma assumono vere e proprie responsabilità nel loro servizio e perciò accedono al finanziamento pubblico.

Il volontariato non supplisce ai compiti delle istituzioni pubbliche e non deve farsi alibi per le loro eventuali inadempienze; può piuttosto costituire un esempio per l'umanizzazione dei servizi e uno stimolo a scoprire e a risolvere i problemi posti dai bisogni sempre nuovi che emergono nella comunità. Ha a sua disposizione - ma deve conoscerle e praticarle - le modalità della partecipazione democratica, delle verifiche e delle proposte, delle quali trattano tutte le più recenti leggi in materia sociale e di autonomie locali.

Specialmente in vista della riforma dello Stato sociale, il volontariato può esercitare un'utile funzione di indirizzo e di stimolo, affinché siano evitate decisioni che danneggiano le fasce deboli della popolazione¹⁹.

19. Si veda anche: *Volontariato*, in «Servizi sociali», suppl. al n. 5/1995; *Dove va il volontariato?*, in «Politiche sociali», n. 1/1996; Nervo G. (1993), voce «*Volontariato*», in «Dizionario delle idee politiche», Ave; Nervo G. (1997), voce «*Volontariato sociale*», in «Dizionario storico del movimento cattolico, Aggiornamento 1980-1995, Marietti.

SOMMARIO DELLE VOCI

Accordi di programma
Accreditamento
Assistenza
Autonomia
Azienda
Beneficienza
Burocrazia
Capitalismo
Cittadinanza
Comune
Conferenza
Convenzione
Cooperazione sociale
Costituzione
Decentramento
Democrazia
Demografia
Distretto
Economia
Federalismo
Gestione
Governo
Immigrazione
Individualismo
Informazione
Integrazione

Istituzione
Mercato
Non profit
Obiezione di coscienza
Ordinamento
Pensioni
Personalismo
Piano di zona
Povertà
Previdenza
Prodotto Interno Lordo
Provincia
Questione sociale
Regione
Salute
Sanità
Servizi sociali
Solidarietà
Stato
Stato sociale
Sussidiarietà
Terzo settore
U.S.L.
Volontariato
Welfare