

Povertà ed esclusione sociale: fenomeni inevitabili?

FRANCA DENTE

8 giugno 2005

Povertà e esclusione sociale sono espressioni che ricompaiono nel dibattito politico – economico nazionale e internazionale, poiché oggi l'esclusione da standards di vita dignitosi non riguarda più solo i cittadini del Terzo mondo, ma rappresenta una realtà in rapida espansione anche in occidente: fenomeno come l'accresciuta competizione internazionale, l'invecchiamento della popolazione, la deindustrializzazione, il mutamento dei ruoli di genere sul mercato del lavoro e nei nuclei familiari, hanno aggravato povertà ed esclusione sociale, esercitando una forte pressione su sistemi di Welfare concepiti secondo le esigenze di una epoca passata.

Le trasformazioni socio-culturali hanno progressivamente eroso i baluardi dello Stato sociale.

Si sta sempre più affermando nell'opinione pubblica e nei contesti pubblici la consapevolezza che il problema della povertà esiste e ed ha una sua specificità anche nei paesi sviluppati come l'Italia. Emergono di conseguenza nuovi bisogni sociali e una estrema complessità della loro strutturazione da richiedere risposte nuove e adeguate.¹

La concezione riferita alla povertà consiglia di non considerare unicamente i suoi aspetti economici, ma di **ricomprendere anche quelli relazionali e sociali in senso più ampio**.

Infatti la povertà è solo una dimensione per quanto importante dell'esclusione sociale, ben più ampia e articolata.

L'esclusione, che richiama immediatamente il concetto di disuguaglianza e che si trova all'interno di un processo dinamico e complesso, comprende problematiche molto diverse fra loro, ma correlate, **quali la marginalità, la precarietà economica, la deprivazione culturale, la solitudine, la carenza di legami familiari e sociali**

In ambito **comunitario** è stato più volte ribadito che **la povertà e l'esclusione sociale sono "fenomeni multidimensionali che vanno considerati sotto diversi punti di vista, non solo quindi quello della povertà economica, ma anche quello della disuguaglianza della distribuzione dei redditi, della partecipazione all'occupazione, dell'incremento del capitale umano, della coesione regionale, delle condizioni di vita e di salute"**.

I termini povertà e esclusione sociale sono più facilmente associati a concetti di assenza di reddito, ma in realtà sono strettamente collegati ad aspetti diversi derivanti dall'assenza di reddito: la capacità di disporre di beni e servizi essenziali, il coinvolgimento, la partecipazione e l'integrazione sociale; circostanze e processi che determinano l'incapacità di libera autodeterminazione su aspetti fondamentali della quotidianità e della vita; la stratificazione a livello individuale e/o di nucleo familiare di processi d'esclusione sociale prevede un sistema di **politiche inclusive fondate su una molteplicità di livelli, sul coinvolgimento di attori eterogenei** e su una matrice sussidiaria dove ciascuno partecipa e crea le condizioni ideali per il conseguimento di obiettivi generali comunemente condivisi.

Diverse sono le opinioni in proposito, i professionisti italiani, nel manifesto redatto a Napoli lo scorso anno nell'ambito del congresso degli ordini e dei collegi professionali italiani, affermano con convinzione che *"i diritti che assicurano il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica economica e sociale del paese, il diritto al lavoro, la tutela del patrimonio naturale e artistico, la libertà di stampa, il diritto di difesa, la protezione della maternità e dell'infanzia, il diritto alla salute, il diritto all'assistenza e previdenza sociale, la tutela del risparmio, il rispetto della sicurezza, libertà e dignità umana riconosciute dalla Carta*

¹ G. Carrà "Il modello sociale Europeo" Aggiornamenti sociali n.1/05 Fondazione culturale S. Fedele Milano.

Costituzionale della Repubblica Italiana costituiscono dei valori irrinunciabili attraverso i quali è possibile riscoprire le ragioni ultime della comunità sociale e politica anche in Europa”.

Tali principi devono tornare oggi a ispirare quella politica che sembra nutrire una fede cieca nella capacità del mercato di orientare lo sviluppo della collettività.

Ma il mercato deve essere lo strumento e non il fine principale dell’azione politica poiché la concorrenza tanto può potenziare sul piano economico quanto dividere e destabilizzare sul piano civile e sociale.

Diventa indispensabile rafforzare lo sviluppo dei diritti e lo sviluppo del sistema di welfare e delle politiche sociali non in senso riparatore o residuale ma come volano di sviluppo complessivo del territorio.

La crisi dello Stato Sociale

Esiste una storica inadeguatezza della Pubblica Amministrazione nazionale nel rispondere alle esigenze dei cittadini e della società civile.

Diversi autori di fronte a tale situazione hanno parlato di “amministrazione bloccata”, nel senso che l’organizzazione burocratica non è riuscita a rispondere alle nuove esigenze con adeguate politiche di cambiamento².

Si è di fatto verificato un progressivo irrigidimento delle capacità d’azione dei servizi pubblici, spesso letteralmente travolti dalle disfunzioni tipiche delle strutture amministrative iperarticolate.

La lentezza operativa, la bassa reattività, l’inerzia decisionale, l’incapacità di pianificazione e programmazione hanno reso sempre più complicata la progettazione e l’attuazione di politiche sociali efficaci ed efficienti.³

L’insieme di questi fattori ha fortemente contribuito negli ultimi anni a suscitare una rinnovata attenzione alla povertà, da molti studiosi ribattezzata con l’espressione più evocativa di “esclusione sociale” riferendosi con essa a una condizione non più temporanea e risolvibile grazie alle opportunità offerte alla crescita economica, ma piuttosto ad un **processo persistente che esclude l’individuo , la persona dai meccanismi di integrazione sociale.**

La crisi del modello di Welfare state può essere sintetizzata con la proposizione secondo cui la maggior parte dei Paesi Europei, negli ultimi anni, è stata caratterizzata da uno sviluppo **“senza benessere”**.

Si può infatti constatare l’elevato grado di insoddisfazione relativo alla qualità /quantità dei servizi erogati dallo Stato in campo sociale e all’efficacia delle politiche sociali e redistributive; la rottura del rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni , soprattutto per ciò che concerne la loro capacità di governo, di programmazione e pianificazione; infine le consistenti riduzioni di risorse pubbliche destinate alle spese per le politiche sociali degli ultimi anno hanno complicato il quadro.

Tutto ciò evidenzia l’importanza di riscoprire il significato originario, legato alla traduzione letterale del termine di **Welfare** che vuol dire **benessere sociale** e come tale si misura in termini di qualità della vita e della convivenza di tutte le componenti di una comunità di persone.

Esercizio dei diritti civili e sociali, giustizia sociale, parità delle opportunità , consistenza e qualità delle relazioni tra persone, e i gruppi e le generazioni, valorizzazione delle risorse dei singoli cittadini: questi sono i contenuti del welfare e quindi gli elementi su cui occorre concentrarsi per la realizzazione di politiche in grado di incidere positivamente sulla qualità della vita.

Scenario Europeo⁴

² Cfr Cerase F.P., Un’amministrazione bloccata. Pubblica Amministrazione e società nell’Italia di oggi, Franco Angeli, Milano 1990

³ Cfr Fazzi L. Il Welfare mix in Italia: primi passi, Franco Angeli, Milano 2002.

⁴ A cura di Pasquale Costanzo e Silvana Mordegli “Diritti Sociali e Servizio Sociale” Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova Giuffrè Editore.

In questo processo il punto di partenza è rappresentato da una risoluzione del Consiglio dei Ministri degli Affari Sociali del 1989.

Già in quella occasione venne evidenziata la necessità di pensare e realizzare politiche efficaci in grado di combattere l'esclusione sociale.

Venne messa in luce la stretta connessione esistente tra i **processi di integrazione sociale e lo sviluppo economico**, si dichiarò che la "lotta all'esclusione sociale" va vista come una parte importante delle dimensioni sociale del mercato interno" e si evidenziò altresì "la necessità che le politiche di sviluppo economico siano accompagnate da politiche di integrazione sociale di natura specifica, sistematica e coerente".⁵

Le Raccomandazioni del 1992 e Le Comunicazioni del 1997-1999

Le Raccomandazioni del Consiglio dei Ministri(d'Europa) del 1992 la n.441/92 e la n.442/92 segnarono il passaggio verso l'uso di forme e metodi alternativi al modello tradizionale, da tempo in crisi, dell'armonizzazione.

L'idea è quella di innescare processi di convergenza di carattere volontario verso obiettivi condivisi, quali, appunto, la lotta all'esclusione sociale e l'enucleazione di principi generali in materia di risorse sufficienti, senza incidere sulla piena libertà degli Stati membri di organizzare e di scegliere le modalità operative e, soprattutto, le forme di finanziamento utilizzabili.

L'invito delle due raccomandazioni alla Commissione portarono alla pubblicazione di tre significative comunicazioni nel 1995 -97-99.

Particolarmente la comunicazione del 1997 intitolata "Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'Unione Europea" in cui la Commissione ha sostenuto con forza la necessità di considerare la **protezione sociale** come un "**fattore produttivo**", specificando che "i sistemi di protezione sociale, lungi dall'essere un puro onere economico, se adeguatamente ricalibrati, possono essere fonte di vantaggi competitivi per l'Europa"⁶.

Si conviene pertanto sull'idea che un elevato livello di protezione sociale, può avere ripercussioni positive sulla coesione sociale, sulla stabilità politica e sul progresso economico

Un'altra tappa fondamentale è costituita dall'approvazione del **Trattato di Amsterdam(1997)** e dall'Accordo sulla politica sociale in esso contenuto.

Per la prima volta la **lotta all'esclusione sociale ha ricevuto una significativa configurazione giuridica. (art.136)**

Pur non attribuendo efficacia diretta ai diritti sociali fondamentali, il trattato ne fa espresso richiamo, configurandoli come norme programmatiche e di orientamento delle attività delle istituzioni comuni.

Il Consiglio di Lisbona (2000)

Il Consiglio europeo straordinario tenutosi a Lisbona nel marzo del 2000 ha indubbiamente segnato uno spartiacque nell'europeizzazione della politica sociale e occupazionale è costituito un passo avanti nel percorso di **costruzione di un'Europa dal volto sociale**.

I Capi di Stato e di Governo sottoscrissero i nuovi obiettivi strategici "una piena occupazione in Europa in una società maggiormente adeguata alle scelte personali di donne e uomini(...) nonché "un'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale(...)e di eliminare la povertà e l'esclusione sociale nell'Unione Europea entro il 2010 "

⁵ Consiglio dei Ministri ,Risoluzione del Consiglio e dei Ministri degli Affari Sociali riuniti in sede di Consiglio del 29 sett.1989 riguardante la lotta all'esclusione sociale,in G.U.n.C277(31/10/89)

⁶ Commissione Europea "Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'Unione Europea"COM /97/0102

La lotta all'esclusione sociale non va più vista come un impegno etico, ma come pre-requisito essenziale per lo sviluppo complessivo del sistema in un contesto di crescente competitività internazionale.

Obiettivi che sono stati riconfermati e rafforzati – aggiungendovi la dimensione dello sviluppo sostenibile - nei successivi vertici di Stoccolma e di Goteborg del 2001.

Al fine di predisporre progetti di azione concrete , il Consiglio e la Commissione furono quindi invitati ad elaborare un piano di azione globale da presentare attraverso una relazione comune al Consiglio d'Europa del giugno 2000; il Consiglio dei Ministri suggerì altresì di fare proprio il cosiddetto **“metodo aperto di coordinamento”** basato sull'analisi comparativa delle iniziative della Commissione - per favorire la collaborazione in questo settore - , stabilendo che analogamente dovesse avvenire in seno agli Stati membri a partire dall'anno 2001 nel contesto dei **Piani d'azione nazionali** ; mentre a partire dal 2002, avrebbe dovuto essere elaborato un programma quinquennale comune di azione comunitaria in materia di integrazione sociale.

La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e la Costituzione Europea

Il Consiglio europeo di Nizza del dic. 2000, ha approvato La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea con un più moderno approccio nei confronti della nozione di esclusione sociale e congiuntamente definito gli obiettivi comuni della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale invitando gli stati membri e la Commissione a individuare “un gran numero di indicatori comuni” ritenuti indispensabili “per valutare in modo adeguato la natura sfaccettata del fenomeno dell'esclusione sociale.

Il Capo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (approvata a Nizza nell'anno 2000) è dedicato ai profili giuridici della solidarietà

L'art. 34 intitolato “Sicurezza sociale e assistenza sociale” 3° comma recita .

“al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione Europea riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volta a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti , secondale modalità stabilite dal diritto Comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.”

L'approccio più ampio e moderno contenuto nell'art.34 della Carta viene meglio delineato dalla spiegazioni che corredano la Carta, in esse si fa specifico riferimento, tra le fonti ispiratrici della formula, all'art.137 del Trattato di Amsterdam nella versione emendata dal trattato di Nizza in cui la nozione di “esclusione sociale” appare avere acquisito completa autonomia rispetto alla nozione di “integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro” che era centrale nel vecchio testo dell'art.137.

La principale novità sotto il profilo del riconoscimento dei diritti sociali in ambito comunitario, nonché di sicuro impatto sul contenuto e indirizzo delle future politiche sociali dell'Unione Europea, è rappresentato dall'inclusione nella Costituzione per l'Europa , pressoché tout court, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea completa di preambolo:

Tale Carta costituisce oggi l'intera parte II della Costituzione per l'Europa, che si intitola “Carte dei diritti fondamentali dell'Unione”.

A partire dal 2006, al di là della maggiore visibilità che comporta l'inclusione della Carta di Nizza nella Costituzione per l'Europa e il grande valore simbolico della “costituzionalizzazione dei relativi diritti, tutte le istituzioni dell'Unione saranno giuridicamente obbligati a rispettare i diritti già contenuti nella Carta di Nizza, così come i governi , i parlamenti e le amministrazioni degli Stati membri, ogni qual volta questi soggetti debbano applicare il diritto dell'Unione Europea⁷.

Valutazione dei Piani d'azione nazionali

⁷ R.Torino -La “Costituzione per l'Europa” e il processo di integrazione sociale europeo- Rassegna di Servizio Sociale n.4 2004 EISS Roma

Nella seconda tavola rotonda (Torino 2003) europea su Povertà e Esclusione sociale la Commissione europea ha affermato a chiare lettere che la maggior parte dei Governi non ha risposto come avrebbe dovuto agli impegni presi a Lisbona e Nizza nell'elaborazione dei secondi piani d'azione nazionale.

Essa ritiene che sia venuta a mancare la volontà politica necessaria per rispondere a questa sfida.

Malgrado ciò la EAPN (European Anti Poverty Network)⁸ afferma che l'esistenza della strategia europea contro la povertà e l'esclusione sociale e l'obbligo di elaborare piani nazionali hanno contribuito a mantenere nell'agenda politica le questioni relative alla povertà e che in alcuni paesi non sono mancate proposte significative.

Il rapporto preliminare di valutazione dei piani presentato nel dicembre 2003 dalla Commissione Europea, lancia un messaggio chiaro: ***“la povertà e l'esclusione sociale non sono fenomeni inevitabili”***.

Sono stati individuati obiettivi e strategie d'intervento più aderenti alle caratteristiche multidimensionali del fenomeno su cui si distinguono Francia, Belgio, Irlanda, Portogallo e Regno Unito, vengono ritenuti validi i Piani d'azione di Danimarca, Paesi Bassi e Svezia.

Nessun riferimento al piano italiano.

L'analisi comparativa delle politiche sociali nei Paesi europei segnala significative differenziazioni che riguardano anche il ruolo della **famiglia** come **risorsa sociale** (risorsa di cura) e come destinatari degli interventi.

La presenza di specifici modelli nazionali propone diversità difficilmente componibili in un quadro unitario di “cittadinanza sociale europea”, e richiederà, nei prossimi anni, un rilevante sforzo di “convergenza” se si intende perseguire un obiettivo di pari dignità e diritti per tutti i cittadini della nuova Europa: non è quindi inutile considerare brevemente i modelli oggi riconoscibili nei diversi paesi europei:

- **Modello scandinavo di servizi pubblici**: prevede un intervento quasi esclusivo dei servizi pubblici, che rispondono ai bisogni di cura della famiglia sostituendola (anche in considerazione dell'elevato tasso di occupazione femminile). Il ventaglio di prestazioni accessibili è molto ampio, e tendenzialmente universalistico;
- **Modello anglosassone selettivo** (solo per redditi bassi): in questo modello invece le politiche sociali sono selettive, indirizzate alle fasce povere della popolazione e con un esplicito obiettivo di contenimento di numero di prestazioni, destinatari, costi;
- **Modello di “care”** (Europa meridionale): in questi paesi c'è una bassa presenza di servizi sociali pubblici, con un forte ruolo delle reti informali, del terzo settore e dei privati. Qui la famiglia è risorsa primaria di cura per quasi tutte le tipologie di utenti di servizi socio-sanitari; il tasso di occupazione femminile è minore degli altri paesi;
- **Modello della sussidiarietà** (tedesca e olandese): la particolarità di questi paesi risiede nel forte ruolo del privato-sociale nell'erogazione delle prestazioni sociali, a sostituzione (e su mandato) del settore pubblico. Elevata è la gamma di prestazioni offerte dal sistema di Welfare, in combinazione con una minore responsabilità di cura da parte della famiglia;
- **Modello delle politiche per la famiglia** (franco-belga): simili al modello precedente per quello che riguarda la gamma di prestazioni, i paesi caratterizzati da questo modello considerano la famiglia come destinatari di specifiche attenzioni (politica fiscale, servizi, sussidi), valorizzando il suo ruolo sociale.⁹

Varie tesi

⁸ EAPN è un'importante coalizione indipendente di ONG e gruppi impegnati nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale negli Stati membri dell'Unione, è attiva dal 1990 e gode del sostegno della Commissione europea.

⁹ Francesco Belletti “Quale famiglia in Europa?” Famiglia Oggi n.10 ottobre 2004 San Paolo Milano

Secondo alcune opinioni (osservatorio Leader europeo sull'esclusione sociale) *l'esclusione sociale e la povertà* sarebbero diventati fenomeni di primissimo piano e secondo altre opinioni addirittura una delle "questioni chiave" nell'attuale dibattito sulle politiche sociali all'interno dell'unione europea.

Ma sono spesso abbastanza evidenti le difficoltà di indagine sulla povertà e sull'esclusione sociale trattandosi di fenomeni complessi "dalle molteplici sfaccettature" a loro volta di difficile individuazione.

L'esclusione sociale si sarebbe manifestata (quanto meno in Europa) in un contesto di crescita e di grande competitività delle economie, nel cui quadro sarebbero emerse nuove forme di disagio riguardanti non più, soltanto, soggetti inseriti in ambienti marginalizzanti, ma anche soggetti appartenenti alle classi tradizionalmente considerate "non ricche" ma comunque "benestanti".

In altri termini il fenomeno avrebbe coinvolto gruppi sociali di una certa ampiezza, appartenenti sia alla "classe operaia", sia artigiani, sia ancora piccoli commercianti e piccoli imprenditori, insomma anche ceti costituenti quella definita efficacemente "classe invisibile" in contrapposizione con il cd "ceto medio" segmento pienamente visibile e riconoscibile della popolazione.

Comunque sia tutte queste componenti della popolazione sarebbero omologate dalla "precarietà" del loro stato e della loro costante soggezione da "altro" o da "altri" che li priverebbero di autonomia.

Tale tesi sarebbe stata però contraddetta e contrastata da quella per cui l'esclusione sociale sarebbe quasi sempre collegata a contesti già di per sé problematici, in quanto caratterizzati da povertà e disoccupazione.

Infatti in quasi tutti i paesi dell'Unione; comunemente considerati attenti alle politiche sociali, la "lotta all'esclusione sociale sembra essersi storicamente rivolta soprattutto contro la disoccupazione dilungo periodo, e quindi indirettamente contro la povertà, a scapito delle **dimensioni sociali e culturali del problema**.

Secondo alcuni il fatto che quasi tutte le politiche sociali attuate all'interno dei paesi dell'Unione siano state concentrate nella lotta contro la disoccupazione, sarebbe la dimostrazione lampante del fatto che esiste una riluttanza ad affrontare fino in fondo la questione dell'ineguaglianza sociale.

Un approccio più aperto viene fatto proprio dalla Carta sociale europea (riveduta) del 1999.

Infatti nella Carta manca qualsiasi riferimento alle politiche del lavoro, emancipando per così dire il concetto di esclusione da quelli di povertà prodotta dalla disoccupazione, puntando sugli aspetti sociali e culturali del fenomeno.

L'esperienza italiani e il piano d'azione italiano (2003-2005)

Ora appare naturale chiedersi qual è l'orientamento dell'esperienza italiana.

Risulta significativo ricordare che, fin dall'inizio degli anni Novanta, il nostro paese sembra aver assunto qualche posizione di avanguardia nel panorama europeo, adottando nel 1992 la legge 104 in cui l'obiettivo della "promozione del superamento di ogni forma di emarginazione e di esclusione sociale" è stato collegato alla specifica situazione delle persone disabili, vale a dire con un'ottica non esclusivamente "lavoristica" ma a tutto tondo "sociale".

Basta citare la legge 285/97 che detta "disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" per non citare altre.

Tale prospettiva è stata fatta propria, da ultimo, anche dalla legge n.328/00, che all'art.1 nell'elenco delle condizioni che debbono essere affrontate attraverso "interventi e servizi sociali", pone la **disabilità** quale destinataria privilegiata delle prestazioni sociali, seguita dal **"bisogno e dal disagio individuale e familiare, derivante dall'inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia** in coerenza con gli art. 2, 3 e 38 della Costituzione" e più in generale sottolinea l'impegno ad assicurare alle persone e alle famiglie un sistema di interventi e servizi sociali promuovendo azioni concrete per garantire **la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza**.

Più specificatamente l'art.14 che nel trattare del "progetto individuale" fa particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale, nonché alle misure economiche necessarie per il superamento di condizione di povertà, emarginazione ed esclusione sociale".

Ci si potrebbe porre a questo punto il problema del rapporto tra tutte queste previsioni e la situazione venutasi a determinare dopo la riforma del titolo V della Costituzione: è noto infatti che l'art.117 comma 2 lettera m) continua a riservare alla legislazione esclusiva dello Stato la disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali "che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Se infatti l'esclusione sociale ha a che fare con prestazioni ricomprese tra i livelli essenziali, sia sociali che civili, occorre trarre conseguenze per quanto riguarda gli obblighi rispettivi di Stato e Regioni.

Intanto lo Stato non ha ancora definito i livelli essenziali di assistenza da prevedere su tutto il territorio nazionale, nonostante la legge sul sistema integrato degli interventi e servizi sociali sia del 2000.

In Italia il piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003 -2005 riporta una spesa in protezione sociale inferiore rispetto agli altri paesi europei: il dato medio per i restanti paesi dell'UE è di quasi due punti percentuali più alto che in Italia (prodotto interno lordo).

Il confronto con la distribuzione per funzioni nella media della UE mette in luce i limiti noti della spesa in protezione sociale italiana: **l'eccessivo peso delle funzioni vecchiaia e superstiti a scapito delle funzioni "famiglia", "disoccupazione" e "abitazione" ed "esclusione sociale".**

Il piano d'azione italiano riprende le Conclusioni della Presidenza del Consiglio d'Europa di Lisbona sancendo il proprio intendimento a "creare un Welfare attivo ,dinamico e solidale".

"La lotta contro l'esclusioni sociale, non va vista solamente come un impegno etico, ma è un pre-requisito essenziale per lo sviluppo del nostro paese nel contesto della crescente competitività.

Un paese può fronteggiare i ritmi incalzanti della sfida mondiale soltanto se dispone di un tessuto sociale coeso e reattivo"

In questo quadro le politiche familiare assumono un ruolo fondamentale a carattere trasversale.

Esse cioè ispirano una parte significativa degli interventi che il Governo intende attuare nel corso del prossimo triennio"..... Libro Bianco del Welfare riconosce alla famiglia il ruolo di volano per lo sviluppo della coesione sociale, per il mantenimento delle relazioni intergenerazionali, strumento di contrasto ai fenomeni di disgregazione sociale.

Il fatto che una quota marginale delle prestazioni di assistenza sia coperta dal sistema pubblico o dal terzo settore è un esempio evidente del carico che la famiglia è costretta a sopportare per garantire solidarietà nei confronti dei soggetti più deboli del sistema.

La famiglia non è dunque solo una somma di individui ma anche e soprattutto un luogo in cui la rete di relazione è base per la gestione comune delle risorse.

In questa prospettiva si individuano le aree e le azioni d'intervento del Piano Nazionale per l'inclusione sociale 2003-2005:

Aree:

- ***L'ingresso nella vita e nel mondo del lavoro promuovendo la qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza nonché l'integrazione della famiglia.***

Le azioni per il conseguimento di tali obiettivi sono:

1. sostegno alla natalità;
2. misure di prevenzione del disagio minorile, del maltrattamento
3. più politiche per una migliore conciliazione dei tempi professionali, familiari e sociali;
4. maggiore attenzione all'integrazione scuola – famiglia;
5. promuovere misura di organizzazione del tessuto urbano per aumentare la qualità della vita;

6. incentivare l'assistenza all'infanzia e all'adolescenza nel campo psico-pedagogico (consultori ecc) e socio educativo (asili, scuole ecc);
 7. continuare la lotta allo sfruttamento del lavoro minorile;
 8. realizzare misure per favorire l'inserimento dei giovani nelle varie fasi della vita sociale, anche attraverso programmi di mobilità giovanile a livello internazionale e facilitazioni per l'ingresso nel mondo del lavoro, in un contesto di raccordo formazione – lavoro;
 9. attuare misure particolari per le categorie più deboli (immigrati, detenuti, ex detenuti ecc);
 10. sostenere e aumentare misure rivolte alle persone con disabilità.
- ***Il diritto ai servizi universali mediante una nuova solidarietà*** attraverso:
 1. misure particolari di defiscalizzazione, voucher o strumenti analoghi per migliorare le condizioni d'accesso ai servizi.
 2. incremento dell'attivazione delle reti di solidarietà delle reti di mutuo aiuto familiare, promuovendo l'interazione e l'integrazione con gli attori già presenti pubblici e privati.
 - ***L'inclusione sociale***
Attuare percorsi d'inclusione sociale rivolti alle diverse fragilità sociali ed alle fasce in condizioni di marginalità o a maggiore rischio di esclusione promuovendo azioni per il loro inserimento e l'attivazione di reti di ultima istanza.
 - ***L'autonomia psico-fisica***
Sviluppare programmi e progetti che aiutino le persone con disabilità:
 1. all'inserimento nel contesto produttivo del paese, garantendo pari opportunità nell'accesso al lavoro e alla formazione;
 2. attivare reti di assistenza per una migliore gestione della dipendenza fisica in condizioni di trattamento domiciliare;
 3. implementazione misure di sviluppo di nuovi strumenti di sostegno finanziario come i "buoni" e i "voucher", ecc.
 - ***La coesione sociale***
Promuovere la coesione sociale degli individui e delle famiglie mediante la costituzione di reti capaci di attivare la solidarietà intergenerazionale e dall'altro di favorire l'inclusione di soggetti e gruppi a rischio di esclusione.
 1. Sviluppare reti formali e informali che incentivino il contatto e la solidarietà intergenerazionale, da attivare in particolare attraverso iniziative delle famiglie;
 2. valorizzare esperienze pilota finalizzate ad attivare la prossimità abitativa di generazioni diverse tramite una politica mirata dell'alloggio;
 3. integrare le comunità di immigrati legali nel tessuto sociale del paese ospitante;
 4. reinserire soggetti ad alto rischio di esclusione sociale nella normale rete relazionale, lavorativa e formativa.

Osservazioni

Il secondo piano d'azione è stato fortemente criticato anche dalle organizzazioni sindacali e in particolare modo da Chiara Saraceno presidente della Commissione ministeriale sull'esclusione sociale del precedente governo in quanto appare più un enunciato di buone intenzioni e di buoni propositi che di scelte strategiche e di misure concrete.

Il rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale per il biennio 2002/2003 elaborato dalla commissione ministeriale, la povertà in Italia viene calcolato sulla base di due distinte soglie convenzionali: una "relativa" determinata annualmente rispetto alla spesa media mensile pro capite per consumi delle famiglie, e una "assoluta" fondata sul valore monetario di un paniere di beni e servizi essenziali aggiornato ogni anno tenendo conto della variazione dei prezzi al consumo.

Secondo il rapporto nel 2002 risulta povera in senso relativo la famiglia di 2 persone che ha una capacità di spesa media mensile pari o inferiore a € 823,00; la stessa famiglia è invece povero in senso assoluto se non può spendere più di € 574,00.

Il 14,8% delle famiglie con minori vive in condizioni di povertà e difficilmente è in grado di offrire un futuro migliore ai propri figli.

Quindi i minorenni rappresentano un segmento della popolazione particolarmente esposto al rischio di povertà e di esclusione sociale, specie quando interrompono precocemente gli studi a causa delle ripetute o dell'abbandono vero e proprio (fa notare il rapporto).

La povertà dei minori ha mantenuto una incidenza superiore alla media alla stregua di quella **degli anziani soli**.

L'elevata vulnerabilità dei minori rende evidente la necessità di moltiplicare gli sforzi per prevenire le fonti del disagio attraverso il sostegno al ruolo educativo delle famiglie e ad adeguate politiche dell'istruzione e del lavoro.

Ancora il rapporto evidenzia che le famiglie numerose (almeno 3 figli) hanno maggiori probabilità d'essere povere .

Anche questi dati confermano la necessità di incrementare le politiche a favore delle famiglie con figli sia mediante servizi più capillari e flessibili , sia mediante il sostegno al loro reddito.

Disagio economico diffuso tra le famiglie in cui sono presenti anziani soli o in nuclei familiari in cui sono poco presenti redditi da lavoro.

Per fornire un piccolo spaccato locale, il secondo rapporto dell'Osservatorio Nazionale sul Welfare del Sindacato CGIL pubblicato nel luglio del 2001, indica la Puglia come ultima regione in Italia per spesa sociale (assistenza) pro capite: appena 9,30 euro a fronte di una media nazionale di € 95,02 (dati elaborati su bilanci di previsione 2000) con un'incidenza sul totale delle spese del 0,7% rispetto al 2% della media nazionale; situazione ben lontana dalla Val D'Aosta che raggiunge una spesa pro capite di € 504,57 e un'incidenza del 5%.

La spesa sociale è crollata da 1999 al 2003 soprattutto nelle principali città del sud; da una recente ricerca fatta dall'associazione Artigiani di Mestre sul Welfare locale , risulta che a Foggia c'è stata una riduzione della spesa sociale del 36,5% e molte altre città del sud dove si concentrano estese sacche di povertà e di disagio.

Disagio diffuso e Nuove povertà

Se veramente il processo disegnato a livello europeo rappresenta potenzialmente la strada giusta per combattere l'esclusione sociale e non un banale rituale in cui gli Stati, ogni due anni, si limitano a imbellettare le politiche pubbliche già esistenti senza compiere scelte strategiche per migliorare la situazione, è giusto il momento di mettere in campo tutte le forze disponibili e cercare di produrre risultati significativi, prendendo pienamente coscienza del fatto che lo sviluppo di una nazione non si limita alla sua crescita economica , ma si identifica soprattutto nel miglioramento della qualità della vita e del benessere collettivo.

Migliorare il sistema di protezione sociale , favorire l'integrazione sociale dei soggetti che vivono ai margini della società, gettare le basi per la creazione di un tessuto sociale forte e coeso rappresentano un imprescindibile punto di partenza per qualsiasi auspicabile modello di sviluppo.

Bisogna andare al di là dell'introduzione dei semplici sostegni economici del reddito ed estendere la piattaforma **delle garanzie e delle tutele** ai diritti sanitari, abitativi, di istruzione permanente, creando le basi per un sistema integrato di interventi e servizi a favore delle fasce più vulnerabili della popolazione.

Occorre l'impegno di tutti per superare quella che viene considerata la vera difficoltà dello Stato Sociale odierno e cioè il fatto di non riuscire ad andare oltre un certo limite nella costruzione di una "società decente", una società i cui membri ricevano, **non servizi in**

termini universalistici, ma prestazioni intrinsecamente umane, relazionali e quindi da commisurare **sulla base delle esigenze individuali** e delle identità specifiche di determinati gruppi sociali.

E' opportuno fare un cenno alle nuove povertà che nel frattempo stanno avanzando.

L'esclusione, che, come abbiamo già detto, richiama immediatamente il concetto di disuguaglianza, *richiede azioni mirate al recupero dell'autonomia e al reinserimento sociale e sono riconducibili a molteplici situazioni di disagio*, quali le diverse forme di dipendenza, la disabilità, le difficoltà d'integrazione di fasce sempre più ampie della popolazione, tra cui stranieri immigrati, persone espulse dal mondo produttivo, donne vittime di violenza o che hanno perso i riferimenti familiari e lavorativi.

I senza fissa dimora sono le persone che più rappresentano, in uno stadio estremo, il fenomeno dell'esclusione sociale, individui che assieme alla precarietà materiale, hanno sperimentato la disgregazione degli affetti e la rottura dei rapporti di aiuto e protezione.

Occorre pensare con preoccupazione **alla povertà giovanile, a quella femminile** (per es. donne sole con figli a carico), **a quella degli anziani e a quella degli immigrati.**

Ma certamente fa riflettere la cosiddetta "**povertà immateriale**", tipica dei contesti urbani che è vissuta in silenzio e in solitudine e che non ci deve trovare impreparati nell'affrontarla. I poveri e gli esclusi, o "**i vuoti a perdere**" come li definisce il Rapporto 2004 su "Esclusione Sociale e cittadinanza incompiuta" elaborato dalla Caritas e dalla Fondazione Zancan¹⁰, non sono più solo necessariamente gli "ultimi della fila", i marginalizzati cronici, gli sconfitti della vita.

A loro si affiancano persone, famiglie, interi gruppi su cui la società ha dapprima investito (per esempio in termini di formazione) per poi lasciarli, più o meno lentamente, nell'area della marginalità.

I vuoti a perdere sono i rottami, le cose usate e scartate, i contenitori un tempo pieni, con un valore riconosciuto, e che ora non lo hanno più, e dunque se ne può fare a meno¹¹.

Sono i "**quasi anziani**" espulsi dal sistema produttivo, ma non ancora tutelati da quello pensionistico, scaraventati in una sorta di **terra di nessuno che spesso è l'anticamera della povertà estrema**.

Sono i **giovani** anche laureati dell'era del **lavoro atipico e flessibile**, forzatamente ancorati alla contingenza e alla impossibilità a programmare un futuro stabile, per esempio in termini affettivi e abitativi.

E' **quel 20% italiani** (prevalentemente donne) che ha sofferto e soffre **di forme depressive**, anche gravi, a causa di invalidità a loro volta generatrici di nuove e ulteriori marginalità (per esempio la perdita del lavoro e la rottura dei legami familiari).

E' la sempre più nutrita schiera dei "**dipendenti senza sostanza**", coloro che presentano forme di compulsione non legate a sostanze stupefacenti o psicotrope, ma ad attività di per sé innocue o "quotidiane" (dalla navigazione in internet, allo shopping, per arrivare alla stessa attività lavorativa e a quella sessuale); un gruppo questo dai contorni indefiniti, trasversale rispetto alle variabili di età e status socio-economico

Si tratta problematiche che possono essere modificate e in questa direzione deve rivolgersi l'azione politica.

Adolescenti

Un numero crescente d'adolescenti e di giovani, vanno alla ricerca di stimoli intensi, di sensazioni forti con attività straordinarie e pericolose, rischiose per la vita.

La quotidianità non gratifica, si rileva la scarsa capacità di provare piacere rende i giovani abulici, annoiati. Si evidenziano forti difficoltà a comunicare, a stabilire relazioni affettive, a esprimere e comprendere stati emotivi con comportamenti aggressivi e antisociali.

¹⁰ Caritas Italiana, Fondazione Zancan (2004), *Vuoti a perdere, Rapporto 2004 su esclusione sociale e cittadinanza incompiuta*, Feltrinelli, Milano.

¹¹ Idem

Incapacità ad assumersi delle responsabilità in una sorta di “**deserto etico**”, assenza di valori, con una assoluta dipendenza dal denaro, unica misura di successo, nonché una spasmodica cura della propria forma fisica.

D'altro canto il tessuto sociale, relazionale e affettivo in cui stanno crescendo i nostri giovani, spesso molto problematico, può favorire lo sviluppo di forme psicopatologiche e comportamentali. Da ciò la necessità di un forte impegno preventivo nei confronti del singolo e della famiglia e del contesto micro e macro sociale per scongiurare il sorgere di un tessuto che favorisca l'insorgere delle varie forme di disagio.

Fattori attuali di disagio:

scarsa disponibilità oggettiva e soggettiva a vivere esperienze in modo autonomo e separato dal mondo genitoriale (l'adolescenza contemporanea è caratterizzata da un progressivo dilatarsi della sua durata e da una crescente difficoltà ad assumere un'identità autonoma ed indipendente;

il moltiplicarsi dei divorzi e delle separazioni genitoriali coincidenti nella delicata fase di sviluppo adolescenziale;

il mutamento del modello di famiglia, oggi più centrato sulla coppia, sul reciproco rapporto, meno propenso a fare sacrifici per i figli;

L'assenza di stima da parte degli adulti verso i giovani, spesso messo in moto come un meccanismo di difesa contro le tante denunce che gli adolescenti lanciano agli adulti;

la televisione e il computer come attività solitaria che riduce il tempo che il genitore può dedicare allo sviluppo psico-emozionale del proprio figlio.

Famiglia

Va fatto un cenno alla famiglia e ai mutamenti che hanno investito la famiglia negli ultimi anni, non è più possibile riferirsi ad un unico modello familiare, ma ad una serie di modalità di gestione del rapporto che assume sempre più un significato individuale prima che sociale. I mutamenti vanno considerati sia a livello delle dinamiche intrafamiliari, sia a livello di ricaduta interfamiliare e più in generale sociale.

Sinteticamente si possono ricondurre i mutamenti su tre macro categorie, la diminuzione dei nuclei familiari giuridicamente costituiti, il moltiplicarsi di coppie di fatto, di convivenze e di figli nati fuori del matrimonio, il calo della natalità e la conflittualità coniugale.

Si sono andati affievolendo i legami con la parentela allargata con un rinforzo con quelli della famiglia d'origine.

E' andato aumentando la legittima aspirazione della donna di autorealizzarsi con una conseguente limitazione di maternità.

La crisi familiare viene indicata oggi in tenuta principalmente strutturale; il nucleo familiare viene vissuto prima di tutto come un nucleo di convivenza fondato su una logica di scambio, prima ancora che su principi e valori educativi di relazionalità piena.

Soltanto in questa ottica globale è possibile comprendere e spiegare le crisi di comunicazione e di identità, le carenze pedagogiche, l'abuso sui minori, la trascuratezza e l'esplosione dei membri più deboli.

Nuove povertà o povertà post-materialiste in seno alla famiglia:

-la crisi di comunicazione significativa tra mondo vitale degli adulti e mondo vitale dei bambini e degli adolescenti, crisi che si traduce in perdita di significato del rapporto pedagogico genitori-figli;

-maltrattamento e abuso spesso consumato in famiglia;

-desiderio di ascesa e successo.

tutto ciò costituisce il mondo degli esclusi....

Gli esclusi devono essere reintegrati da scelte politiche economiche e sociali.

La “**responsabilità**” appare uno dei fattori strategici per una possibile inversione di rotta; responsabilità in tutte le sue possibili declinazioni: sociale, politica, comunitaria,

individuale, sfatando luoghi comuni, per esempio quello che ogni forma di sistema di welfare deresponsabilizza le persone e prima o dopo degenera in assistenzialismo.

Ma la responsabilità non è l'unica parola chiave, altre vanno riscoperte e valorizzate: **“sussidiarietà, territorio, comunità, cittadinanza”**.

Concetti non solo evocati sulla carta ma che trovano applicazione concreta nel lavoro di tanti professionisti, a testimonianza che con intelligenza, competenza, passione e possibile salvare dalla discarica tanti “vuoti a perdere” come li definisce il Rapporto 2004 di Caritas e Zancan.

I tratti nuovi quindi della povertà e dell'esclusione sono quindi determinati dalla cosiddetta **“società dell'incertezza e dell'insicurezza”**, si parla meno di povertà e più di impoverimento generalizzato non perché siano scomparsi i veri poveri tradizionali, ma perché è dominante il livello di preoccupazione per il presente e per il futuro di ciascuno: ritarda la ripresa economica, l'occupazione si sviluppa solo in termini di precarietà, cresce sempre di più il numero delle famiglie impossibilitate a risparmiare e costrette a vivere in ristrettezze.

Certamente, la definizione tradizionale di povertà è tuttora valida e si applica, oggi come ieri, a quanti non hanno casa, vestito, nutrimento e altri beni di necessari e utili alla vita.

Infatti chi manca dell'***avere non può nemmeno essere***: ognuno ha il diritto di avere la casa, l'istruzione, le cure sanitarie, perché ha il diritto di essere e di vivere **da uomo libero**.

Se non si è autosufficienti ma costretti a dipendere, in certa misura si è “schiavi”

Ci siamo abituati ad aggiungere ***ai poveri tradizionali, quelli generati dalla società del “benessere”***: i disorientati, i drogati, i disadattati, gli anziani soli, gli emarginati di ogni tipo.

Ora vanno ad aggiungersi ***le nuove forme di povertà prodotte dalla società dell'incertezza***, che proprie perché generalizzate, rischiano di passare inosservate e di non essere ritenute fenomeni patologici.

Non perché manchino di pane e di casa o siano invalidi non autosufficienti, ma perché sono considerati inutili e non possono mettere a frutto i talenti di cui dispongono, forse in certo senso sono più poveri di chi non ha nulla.

Sono appunto ***“Vuoti a perdere”*** detentori di risorse sprecate: un laureato costretto a fare lavori umili, giovani e giovani-adulti costretti a vivere nella precarietà.

La qualità e le doti di cui sono forniti vengono dilapidate, in ogni caso ignorate e essi si deprimono. Come potrebbero avere fiducia nel domani, se la decisione sul loro futuro viene presa da altri sulla loro pelle senza alcuna considerazione?

Perché dovrebbero credere in un progetto comune di società, quando esso stesso è incerto e poggia su valori incerti?¹²

Quando l'*avere* non è valorizzato o orientato alla crescita dell'*essere*, da risorsa può trasformarsi in cappio, fino a togliere perfino la voglia di vivere.

Occorrono risposte concrete di contrasto alla povertà e all'esclusione e non solo enunciati di buone intenzioni o di buoni principi, ma occorre anche un'opera più vasta di educazione umana e sociale che porti ad un cambio di mentalità.

I nuovi problemi che nascono sono ormai planetari, nessuna nazione può affrontarli e risolverli da sola, occorre che l'interdipendenza economica, politica e sociale, accresciuta dai processi di globalizzazione, si traduca in **solidarietà vissuta**, capaci quindi di utilizzare talenti e risorse latenti, rendendoli produttive per il bene di tutti.

¹² Bartolomeo Sorge e Stefano Femminis “Povertà e disagio sociale nella società dell'incertezza” in Politiche e Servizi alle persone n.5 2004 Studi Zancan Padova

