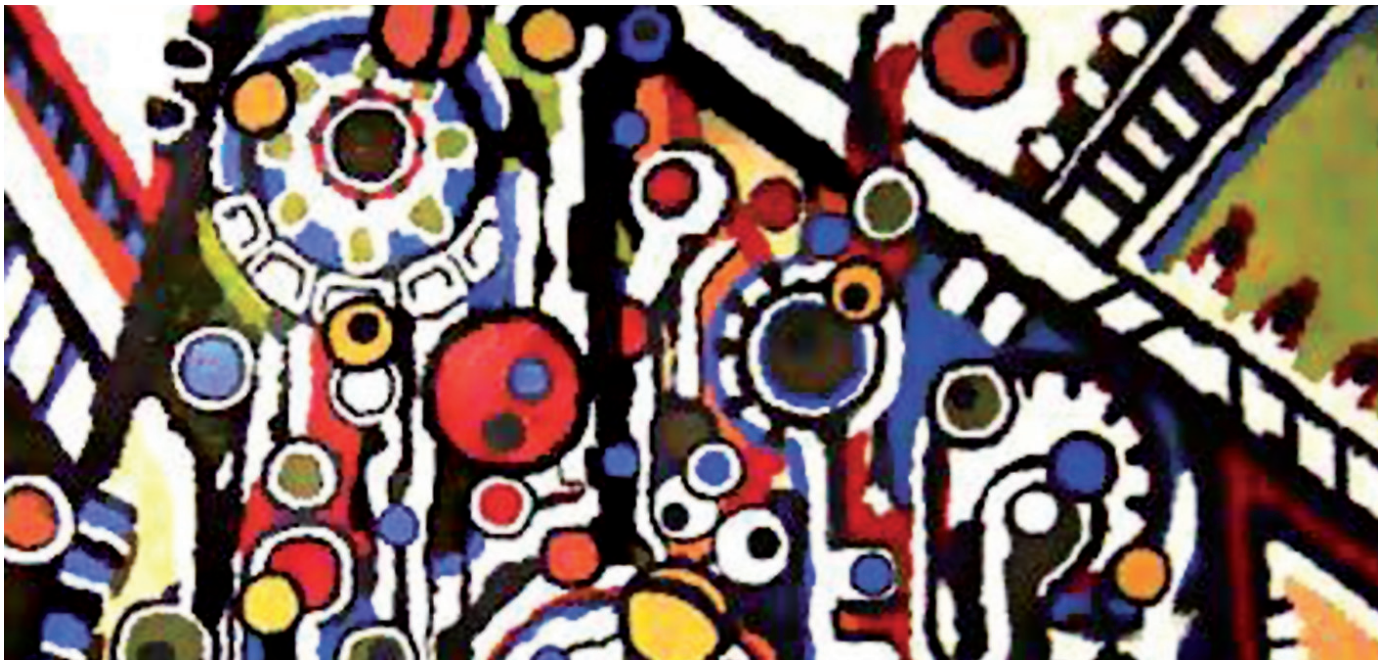
aiccon
ricerca

Le Politiche Sociali nell'era della Vulnerabilità

di **Paolo Venturi**
e **Sara Rago**

Le Politiche Sociali nell'era della Vulnerabilità

di **Paolo Venturi*** e **Sara Rago****



Ripensare le politiche sociali secondo il principio di vulnerabilità

Cosa significa al giorno d'oggi ripensare le politiche pubbliche, in generale, e sociali, in particolare? Quali sono le priorità da cui partire per dare vita ad azioni strutturate in grado di portare ad un nuovo e più ampio sviluppo dei territori, passando per la comprensione delle loro diversità e la valorizzazione delle relative specificità?

Se per politica pubblica intendiamo "l'insieme delle azioni compiute da una pluralità di soggetti (gli attori) che siano in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo, e cioè un bisogno, un'opportunità o una domanda insoddisfatta, che sia generalmente considerato di interesse pubblico" (Crosta 1998), non è possibile ritenere esaustivo quanto fin qui realizzato rispetto a tale materia. È necessario prima di tutto ricollocare al centro di tali scelte la persona, andando a rispondere alle sue esigenze espresse sia individualmente che all'interno del rapporto con gli altri e determinate – oggi più che mai – dal suo essere vulnerabile. D'accordo con Nussbaum (2002), il principio di vulnerabilità nasce dal presupposto dell'esistenza di legami sociali basati sulla presa in cura dell'altro dettata da una dipendenza tra esseri umani originata da una simmetria di bisogni. La presa di coscienza della condizione di vulnerabilità, infatti, è la precondizione per la creazione di un tessuto sociale in cui l'empatia tra le persone che lo costituiscono ne è tratto peculiare.

> ***"È necessario prima di tutto ricollocare al centro di tali scelte la persona, andando a rispondere alle sue esigenze espresse sia individualmente che all'interno del rapporto con gli altri"***

Secondo Bruni (2004), la debolezza è la principale caratteristica in grado di contraddistinguere l'uomo, da cui ne consegue la sua incapacità di essere sufficiente a se stesso, ovvero la sua dipendenza dagli altri.

Poiché "è dalla vulnerabilità che nasce la dipendenza e dalla dipendenza la fiducia e […] la responsabilità", allora proprio vulnerabilità, dipendenza e reciprocità sono gli elementi costitutivi alla base dell'azione sociale (Pelligra 2006; 2008). Così, la presa in carico delle problematiche individuali diventa, in maniera del tutto naturale, una priorità per la collettività.

La principale difficoltà cui è necessario far fronte oggi risiede nell'incapacità di riconoscere che, nonostante l'intervento da parte di Stato e mercato nei rapporti di cura per cercare di ridurre la vulnerabilità dei soggetti, queste istituzioni non sono in grado di gestire efficacemente tali rapporti, in quanto non governate dal principio di reciprocità. Come sostiene Zamagni (2009), "la sfida da raccogliere, oggi, è quella di battersi per

* Direttore di AICCON
** AICCON Ricerca

restituire il principio di reciprocità alla sfera pubblica. La reciprocità, affermando il primato della relazione interpersonale sul suo esonero, del legame intersoggettivo sul bene donato, dell'identità personale sull'utile, deve poter trovare spazio di espressione ovunque, in qualunque ambito dell'agire umano, ivi compresa l'economia e la politica. Il messaggio è dunque quello di pensare la fraternità, come cifra della condizione umana, vedendo nell'esercizio del dono gratuito il presupposto indispensabile affinché Stato e mercato possano funzionare avendo di mira il bene comune".

"La sfida da raccogliere, oggi, è quella di battersi per restituire il principio di reciprocità alla sfera pubblica."

Non è ancora così in Italia – come in numerosi altri paesi europei – dove, al contrario, le politiche pubbliche ed, in special modo quelle sociali, ovvero quei sistemi attuati al fine di tutelare i cittadini in termini di garanzia di offerta di servizi di pubblica utilità, sono andate a costituire nel tempo sempre più una voce di mera spesa (e, pertanto, facilmente decurtabili) piuttosto che di investimento in qualità della vita dei cittadini.

Come recentemente illustrato da Istat (2012), "i trasferimenti verso i comuni volti a finanziare la spesa sociale hanno subito drastiche riduzioni a partire dal 2009, principalmente a seguito dei tagli di spesa operati sul «Fondo nazionale per le politiche sociali» e su altri stanziamenti accessori («Fondo per le politiche della famiglia», «Fondo per l'infanzia e l'adolescenza», «Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati» e, dal 2010, «Fondo per la non autosufficienza»). Nel complesso, la spesa per gli interventi e servizi sociali erogati nel 2009 a livello locale ammonta a 7,2 miliardi di euro, un valore pari allo 0,46 per cento del Pil nazionale. Rispetto all'anno precedente, la spesa è complessivamente aumentata del 5,1 per cento, ma con forti differenze tra le diverse macro-aree: in particolare, al Sud la spesa sociale è diminuita dell'1,5 per cento, mentre per tutte le altre ripartizioni le variazioni sono di segno positivo (6,0 per cento nel Nord-est, 4,2 per cento nel Nord-ovest e 5,0 per cento al Centro). In media, la spesa sociale annuale dei comuni ammonta a 116 euro per abitante, con un minimo di 26 euro in Calabria e un massimo di 295 euro nella provincia autonoma di Trento" (fig. 1).

La conseguenza più evidente dell'incapacità di risposta ai bisogni emergenti dei territori da parte delle politiche finora attuate dalla sfera pubblica è stata, infatti, quella di alimentare i livelli di disuguaglianze nelle diverse aree geografiche del Paese.

Si pensi, ad esempio, alle disuguaglianze tra Nord e Sud Italia: le disuguaglianze dei redditi dei cittadini e la conseguente crescita in termini di incapacità di spesa da parte loro in beni e servizi di natura privata si vanno a sommare alle disuguaglianze territoriali, che si declinano in termini di disparità di offerta di servizi di pubblica utilità, piuttosto che di capacità di saper leggere la domanda e le esigenze espresse dai territori (fig. 2).

Infatti, come sostenuto recentemente da Istat (2012) "accanto alle analisi sull'andamento complessivo dei diversi fenomeni che guidano l'evoluzione socio-economica del Paese, è importate valutare la dimensione dell'equità, distinguendo al suo interno sia la componente intragenerazionale, sia quella intergenerazionale, senza dimenticare le disuguaglianze legate a fattori territoriali, particolarmente rilevanti in Italia". Tali aspetti emergono dall'osservazione di ambiti di applicazione delle politiche pubbliche quali, ad esempio, la sanità e i servizi sociali, piuttosto che la gestione dei rifiuti urbani, del servizio idrico o dei trasporti pubblici locali.

Un ulteriore esempio della crescita delle disuguaglianze riguarda le differenze di genere rispetto al tema dell'occupazione: per gli uomini occupati, infatti, è relativamente più facile raggiungere livelli più elevati di reddito da lavoro che per le occupate. Le donne con figli minori mostrano anche basse opportunità di occupazione in tutte le macro-aree del paese, a differenza di quanto accade quando ad avere figli minori è un uomo: la probabilità di trovare un lavoro, rispetto a una donna con analoghe caratteristiche, è circa 9 volte maggiore nel Nord, 10 volte nel Centro e ben 14 volte nel Mezzogiorno (Istat 2012). Affinché possano essere generate politiche sociali, volte ad affrontare problemi e raggiungere obiettivi che riguardano le condizioni di vita e il benessere degli individui, maggiormente inclusive ed eque, il concetto di vulnerabilità su cui riflettere è quello che tiene in considerazione una pluralità di categorie di "persone che, pur partendo da una condizione economica decorosa, scivolano silenziosamente verso la povertà a motivo di eventi biografici che fino a pochi anni fa appartenevano alla sfera della naturalità dello svolgimento di un'esistenza e che oggi provocano spesso nelle famiglie veri e propri smottamenti tellurici a causa non solo dell'insufficienza delle protezioni del welfare, ma soprattutto per



"Il concetto di vulnerabilità su cui riflettere è quello che tiene in considerazione una pluralità di categorie di persone che, pur partendo da una condizione economica decorosa, scivolano silenziosamente verso la povertà"

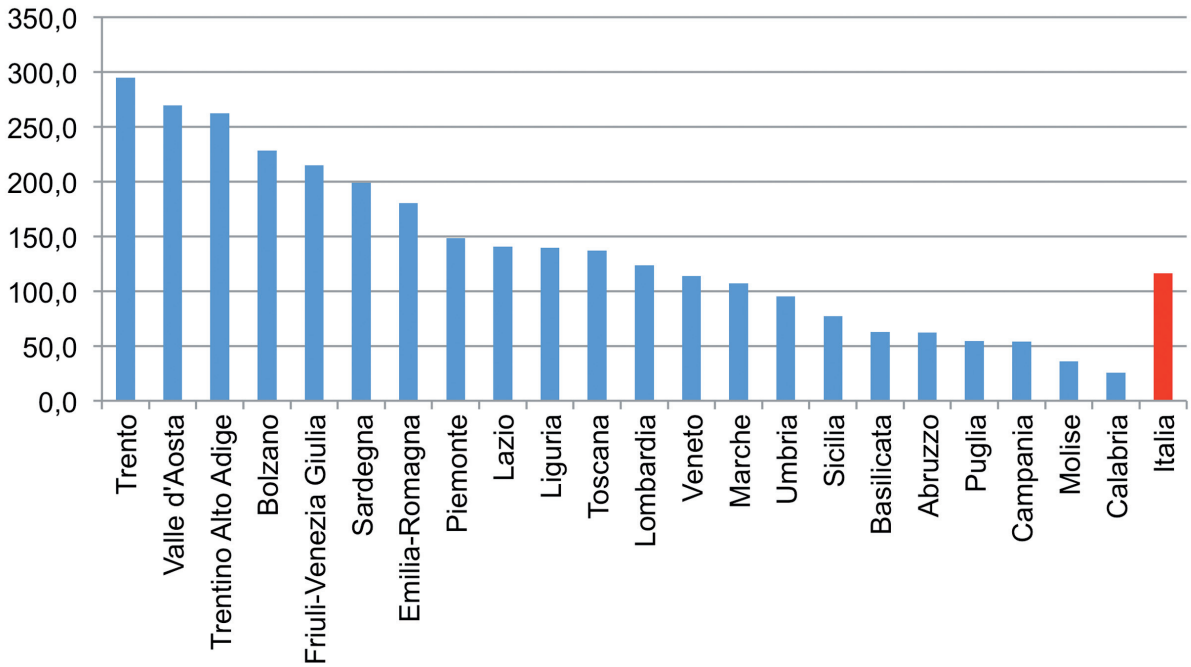


Fig. 1 Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per regione – 2009 (euro pro capite) (Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati)

l'evaporazione dei legami sociali" (Mazzoli 2012a).
Vengono, cioè, ad emergere nuove categorie di vulnerabili, cui le politiche sociali non sono abituate a far fronte, ovvero: persone che rappresentano la principale fonte di reddito in una famiglia che si ritrovano improvvisamente in una situazione di malattia o di invalidità permanente; persone di cinquant'anni di età che si ritrovano inaspettatamente fuori dal mercato del lavoro; anziani che invecchiano senza figli in grado di sostenerli; donne separate con figli o con scarse reti parentali e sociali; nonni che prima davano supporto accudendo i nipoti e poi diventano anziani da assistere e non sono più in grado di offrire un aiuto ai propri figli. O ancora, si pensi ai lavoratori precari/flessibili/in mobilità con famiglie numerose o ai giovani disoccupati con scolarizzazione bassa e figli minori o famiglie numerose (Agenzia per l'Inclusione Sociale 2007).
È possibile collocare queste tipologie di soggetti come da figura 3 (Mazzoli 2012a), rappresentando sull'asse verticale le differenti categorie di risorse culturali ed economiche a disposizione delle persone, mentre su quello orizzontale la presenza e l'intensità di risorse di rete (sociali, associative, familiari).
Secondo Mazzoli (2012a), le categorie vulnerabili sono solitamente "proprietari di un'abitazione, con titolo di studio che va oltre la scuola dell'obbligo, con un reddito da lavoro e tuttavia spesso con una condizione economica traballante, perché vivono al di sopra dei propri mezzi", ma soprattutto persone che si contraddistinguono per la scarsità di reti di relazioni in cui sono

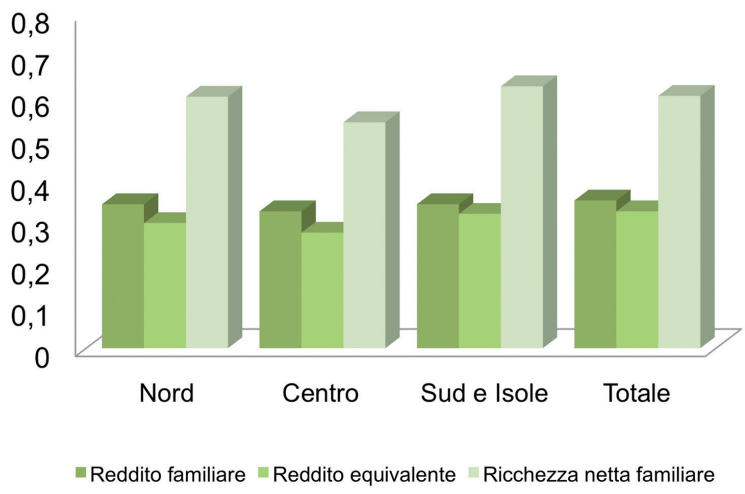


Fig. 2 La disuguaglianza per aree geografiche: indice di Gini, 2008 (Fonte: Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane)

inseriti. Proprio per quest'ultimo motivo tali soggetti sono fortemente vulnerabili e, di conseguenza, più facilmente esposti a "scivolare" verso la povertà e la marginalità sociale.
La differenza rispetto alle altre categorie di soggetti individuati negli altri quadranti della figura 3, con particolare riferimento alla categoria degli "emarginati", è la difficoltà ad inserirsi in reti di relazioni nonostante la loro capacità in termini di risorse economiche. Ciò a dire che il valore sociale che matura e si sviluppa all'interno delle relazioni interpersonali (valore di legame) sta assumendo sempre maggiore importanza, a fronte di paradigmi e dinamiche – economiche e sociali – che, per contro, spingono verso un forte individualismo.
Le ulteriori due categorie rappresentate in figura 3 sono, invece, accomunate dal loro essere contestualizzate dentro ad una rete di relazioni (amicali, familiari o associative).
Tuttavia, nel caso del "ceto popolare – tradizionale o nuovo" si verifica al contempo una condizione di insufficienza di risorse di tipo economico e culturale, a differenza di quanto avviene nell'altro caso, quello dei cd. "costruttori di coesione".
Da un lato, quindi, le risorse di rete di cui sono provvisti i soggetti appartenenti alla categoria "ceto popolare" rientrano nel concetto di capitale sociale bonding – che si sviluppa tra soggetti appartenenti alla stessa famiglia o gruppo di amici – o al più bridging – ovvero tra persone appartenenti ad organizzazioni dello stesso livello.
La differenza sostanziale distintiva dei soggetti "costruttori di coesione" è quella derivante dall'avere a disposizione uno stock di capitale sociale di tipo linking, attivato anche mediante le risorse economiche e soprattutto culturali di cui dispongono. Il capitale sociale linking, infatti, permette di instaurare quella rete di relazioni multi-livello tra istituzioni.

Un nuovo welfare per lo sviluppo dei territori

Come fare in modo, quindi, che la sfera di azione pubblica si preoccupi di includere anche – e soprattutto – le persone appartenenti alle categorie dei vulnerabili nell'organizzazione dell'offerta di beni meritori, ovvero quei beni la cui importanza è talmente elevata per la collettività da meritare l'intervento pubblico al fine di tutelarli e promuoverli?
Non semplice e connaturata è, infatti, la capacità di aggregazione della domanda di questa tipologia di beni in grado di orientare le politiche sociali dei territori, in quanto essa necessita di un livello di "prossimità" rispetto ai bisogni che non sempre riesce ad essere soddisfatto.
In tale contesto si rende necessaria un'apertura da parte delle istituzioni della sfera pubblica verso altri soggetti, le organizzazioni del Terzo settore, in grado di aggregare la domanda perché a quest'ultima "più vicine".
Se, infatti, l'incompleta capacità di risposta da parte della sfera pubblica deriva, da un lato, dalla scarsa capacità di spesa, dall'altro è altrettanto vero che l'inadeguatezza di questi soggetti proviene anche dall'incapacità di riportare dentro alle politiche pubbliche il concetto di reciprocità, dimensione attraverso la quale è possibile affrontare gli aspetti negativi della vulnerabilità umana, tratto che invece contraddistingue le organizzazioni del Terzo settore (Pelligra 2006).
Il cambiamento di scenario in atto, oggi più che mai, evidenzia l'urgenza di una risposta adeguata in termini di capacità della sfera pubblica ad affrontare un ripensamento sia sostanziale (nuove politiche pubbliche) che strutturale (ampliamento dei soggetti di offerta) della propria azione nei confronti dei cittadini.

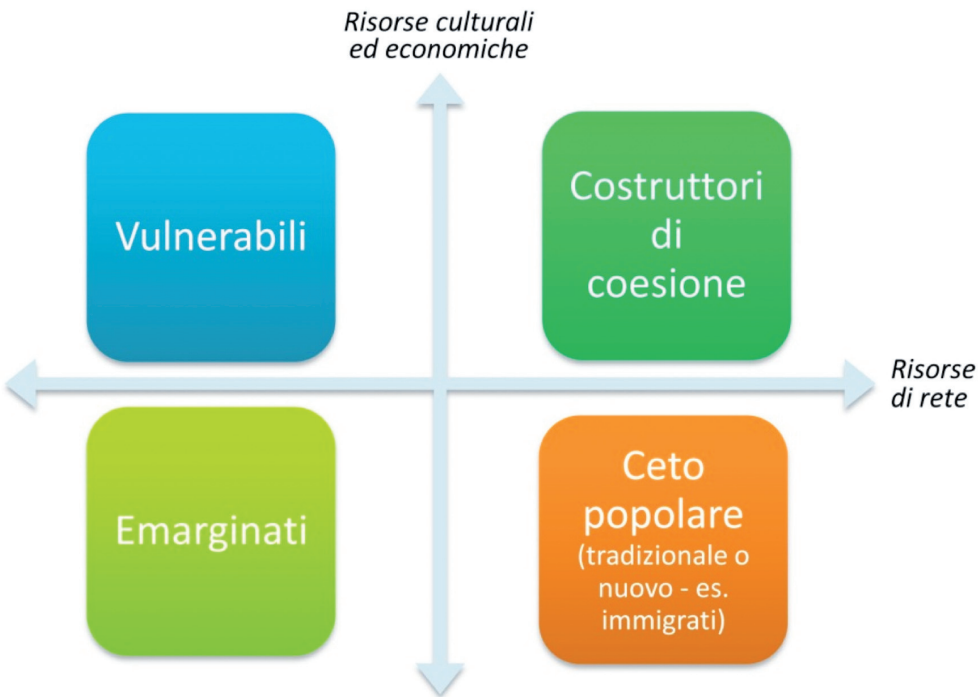


Fig. 3 La nuova mappa dei cittadini (fonte: Mazzoli 2012a)

Un cambiamento che intende rinnovare ed innovare i rapporti tra pubblica amministrazione e soggetti del Terzo settore come costruttori del nuovo welfare. Le istituzioni della sfera pubblica, infatti, potranno comprendere ed applicare una logica di affidamento dei servizi che vada oltre il perseguimento della mera efficienza (ovvero di riduzione della spesa sociale), soltanto quando i soggetti del Terzo Settore saranno in grado di dimostrare la loro capacità di riqualificazione dell'offerta dei servizi (ovvero il loro miglioramento in termini qualitativi), dando evidenza del loro apporto in termini di creazione di valore aggiunto relazionale, in particolar modo nei confronti delle persone vulnerabili (Venturi, Villani 2010).

Le difficoltà che connotano il sistema di welfare pubblico non riguardano, infatti, un cattivo funzionamento di quest'ultimo, quanto piuttosto un suo adeguamento strettamente necessario per far fronte alle trasformazioni della società.

Per tale ragione, l'azione dei soggetti rientranti nella sfera pubblica dovrà concentrarsi sempre più su quei soggetti che rientrano nella categoria dei cd. "emarginati", innovando e rafforzando quel welfare di primo livello che oggi è ormai al collasso.

Dall'altra parte, va strutturato ed implementato un solido welfare di secondo livello, in grado di catturare la domanda pagante ed organizzarne la conseguente offerta di servizi sociali soprattutto rispetto ai soggetti cd. "vulnerabili", che – come già in precedenza illustrato in figura 3 – dispongono di risorse economiche e culturali, ma non vengono sostenuti da una più o meno ampia rete di relazioni.

Come sostiene Mazzoli (2012b), infatti, "o si riprogetta insieme ai cittadini ricostruendo un senso condiviso (un con-senso) o si rischia di erogare «prodotti di nicchia», un «lusso» riservato a chi ha le competenze […] per accedervi o a chi rientra nelle categorie previste dal mandato istituzionale".

Anche a fronte della crisi che permea le diverse aree geografiche del nostro paese senza esclusione alcuna, lo sviluppo dei territori è legato alla capacità di risposta ad esigenze di tipo sociale, ancor prima che economico o finanziario. E la risposta in termini sociali alla domanda di servizi di pubblica utilità da parte dei cittadini passa oggi inevitabilmente attraverso una logica di welfare community o di welfare locale. Come sostiene Orsi (2009), "nel primo caso si focalizza l'attenzione su una comunità sussidiaria che dovrebbe rappresentare l'alternativa al modello di società basato sull'asse individuo-Stato. Le singole persone rappresentano il valore più alto della comunità politica ed hanno dei doveri nei confronti del bene comune. Lo Stato rappresenta il principio ordinatore di una pluralità di istanze che si generano spontaneamente e autonomamente nella società stessa (Belardinelli 2005). Nel caso del welfare locale si tende a valorizzare la libera scelta di realizzazione del cittadino e della famiglia, attraverso l'attivazione delle capacità del soggetto e l'ampliamento dei suoi margini di autonomia o di libertà sostanziale". In entrambi i casi si tratta di un nuovo welfare "plurale" sia dal lato della domanda che dell'offerta. Un welfare "intelligente", ovvero capace di leggere attraverso le esigenze dei territori ed anche anticipare o quantomeno cogliere l'emersione della domanda e socializzare i bisogni grazie all'azione della pluralità di attori che lo compongono (in particolar modo, in tal senso, tramite i soggetti del Terzo settore), in quanto "sul" territorio e, quindi, "per" il territorio. Un welfare "abilitante", ovvero in grado di garantire alle persone di ampliare le proprie capacitazioni à la Sen (2001) intese quale forma di bene meritorio in grado di generare esternalità positive per i cittadini. Un welfare di questo tipo è, dunque, in grado di porsi l'obiettivo di rigenerare i territori attraverso lo sviluppo di opportunità per le persone di ampliare le proprie possibilità (in termini sia sociali che economici) e di ridurre, di conseguenza, i livelli di disuguaglianza personali e territoriali accrescendo l'accesso a servizi di pubblica utilità "abilitanti".



"Un nuovo welfare che riuscisse ad accrescere sia la responsabilità individuale sia il grado di copertura nei confronti dei nuovi rischi sociali, costituirebbe, nelle condizioni storiche attuali, il più efficace stimolo alla crescita dei territori"

Obiettivo prioritario delle nuove politiche pubbliche orientate alla costruzione di un welfare di comunità, quindi, deve essere quello di svolgere una funzione "catalizzatrice", ovvero di generare le condizioni per una società del ben-essere che, come sottolineato anche da Istat e Cnel (2012), sia caratterizzata non solo da benessere economico ma anche da relazioni sociali (intese come presenza sul territorio di associazioni e cooperative sociali, di capitale sociale e di relazioni familiari ed amicali) e qualità dei servizi offerti (in ambito sanitario, socio-sanitario, nonché in materia di gestione dei rifiuti, dei trasporti e di risorse idriche). Un esempio per tutti è quello derivante dall'ambito sanitario e socio-sanitario, ovvero l'apertura da parte della sfera pubblica ai soggetti della mutualità sanitaria integrativa, dal lato dell'aggregazione della domanda, e alla cooperazione sociale, in qualità di soggetti di offerta.

In definitiva, un nuovo welfare che riuscisse ad accrescere sia la responsabilità individuale sia il grado di copertura nei confronti dei nuovi rischi sociali costituirebbe, nelle condizioni storiche attuali, il più efficace stimolo alla crescita dei territori (Zamagni 2009).

Riferimenti bibliografici

Agenzia per l'inclusione sociale (2007), *Rapporto sull'inclusione sociale*, www.osservatoriobat.it.

Belardinelli S. (2005), *Welfare community e sussidiarietà*, Milano, Egea.

Bruni L. (2004), *L'economia della felicità e gli altri. Un'indagine su beni e benessere*, Roma, Città Nuova.

Crosta P.L. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale?*, Milano, FrancoAngeli.

Istat (2012), *Disuguaglianze, equità e servizi ai cittadini,* in *Rapporto Annuale 2012. La situazione del Paese*, Roma, Istat.

Istat-Cnel (2012), *Elenco indicatori per misurare il benessere della società italiana*, www.misuredelbenessere.it.

Mazzoli G. (2012a), *Cittadini invisibili in esodo silente dalla cittadinanza. I vulnerabili terreno di incontro sociale e politico*, in *Costruire partecipazione nel tempo della vulnerabilità*, supplemento a «Animazione Sociale», 259/2012.

Mazzoli G. (2012b), *Per una nuova alleanza tra sociale e politico. Dare prospettiva al fare e concretezza alle strategie*, in *Costruire partecipazione nel tempo della vulnerabilità,* supplemento a «Animazione Sociale», 259/2012.

Nussbaum M. (2002), *Giustizia sociale e dignità umana: da individui a persone*, Bologna, Il Mulino.

Orsi W. (2009), *Un nuovo welfare per uno sviluppo umano*, in W. Orsi, R.A. Ciarrocchi, G. Lupi, *Qualità della vita e innovazione sociale. Un'alleanza per uscire dalla crisi*, Milano, FrancoAngeli.

Pelligra V. (2006), *Per un'etica pubblica della cura: vulnerabilità, dipendenza e reciprocità*, in «Nuova Umanità», XXVIII, 164, pp. 181-203.

Pelligra V. (a cura di) (2008), *Imprese sociali. Scelte individuali e interessi comuni*, Milano, Bruno Mondadori.

Sen A. (2001), *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Mondadori.

Venturi P., Villani R. (2010), *Nuovo welfare e valore aggiunto dell'economia sociale*, Forlì, AICCON.

Zamagni S. (2009), *Vulnerabilità, democrazia e nuovo welfare*, Forlì, AICCON.