

# Il diritto accessibile: non lavoro, povertà, disagio.

Documenti di analisi e proposte

-

Roma, 4 luglio 2016



L'Ufficio Studi di Assennato&Associati ringrazia tutti coloro che hanno reso possibile questa iniziativa, con il loro instancabile lavoro: l'Avv. Giuseppe Sante Assennato per l'idea di base e per il costante stimolo a proseguire, l'On. Argentin per il supporto che ha voluto fornirci pur in un periodo faticoso e denso di impegni, tutti gli esperti per il contributo – anche di discussione – fornito, lo storico staff dello studio e i collaboratori tutti di Nomos Value Research. Un ringraziamento particolare alla dottoressa Maria Giovanna Perna per il prezioso supporto tecnico.

## Indice

Introduzione	1
L'evoluzione del mercato del lavoro e il "non lavoro"	2
Povertà ed esclusione sociale	6
L'Europa-Nazione nell'era del disagio	11
Memorie <i>di Marco Bozzetti</i>	19
Dignità e professionalità del lavoratore al tempo del Jobs Act <i>di Marina Brollo</i>	26
La città accessibile. Sfide e opportunità per la società contemporanea <i>di Matteo Clemente</i>	30
Povertà e politiche sociali: quali prospettive oggi e domani <i>di Nunzia De Capite</i>	33
Crisi, diritto e diseguaglianze <i>di Paolo De Nardis</i>	38
Povertà e accesso alla Giustizia <i>di Laura Liberto</i>	40
Il diritto accessibile <i>di Francesca Romana Lupoi</i>	45
I grandi contenitori di inclusione sociale: le città da ripensare... <i>di Luisa Mutti</i>	46
Progettazione universale, accessibilità e accomodamento ragionevole: le declinazioni del benessere ambientale <i>di Daniela Orlandi</i>	54
Non lavoro, povertà, disagio: i principali indicatori <i>di Nicoletta Pannuzi e Federico Polidoro</i>	60
Giovani e disagio psichico <i>di Daniela Pavoncello</i>	70
La povertà come emarginazione. Meccanismi di contrasto basati su reintegrazione e empowerment <i>di Francesco Rullani</i>	91
Turismo e accessibilità <i>di Roberto Vitali</i>	101
Biografie degli Autori	107

## INTRODUZIONE

### **Il diritto accessibile: non lavoro, povertà, disagio**

I fenomeni del non lavoro, della povertà e del disagio sociale sono centrali nel dibattito attuale sulla società inclusiva, poiché sono in grado di limitare l'accesso e l'esercizio di diritti anche fondamentali alle persone colpite. Non lavoro, povertà e disagio rappresentano dunque fattori di esclusione tali da incidere sui livelli di coesione e protezione sociale.

Su questi temi è necessaria una discussione il più ampia e articolata possibile che affronti i riflessi giuridici, oltre che sociali, di tali fenomeni per individuare nuove visioni, raccogliere e analizzare buone prassi, proporre nuove vie percorribili per una maggiore tutela.

L'iniziativa proposta dall'Ufficio Studi Assennato&Associati vuole favorire, dunque, un importante momento di riflessione che possa gettare le basi per interventi di natura legislativa necessari al compimento di un diritto pienamente accessibile.

Per meglio affrontare la complessità di questi temi, con l'auspicio di trovare soluzioni più ampie possibili, la nostra ricerca vuole avere un focus multidisciplinare rispetto alle diverse aree del panorama sociale, coinvolgendo attori istituzionali e non in grado di leggere, con sensibilità e competenze diverse, le istanze della società che richiedono ascolto, poiché è anche da queste che si forma il diritto.

Abbiamo dunque coinvolto in un lavoro comune quei soggetti che operano quotidianamente a contatto con tali fenomeni anche in diversi campi come, ad esempio, la giurisprudenza, l'economia e la sociologia, l'architettura e l'ingegneria, la politica, il mondo del lavoro e il terzo settore.

Attraverso la raccolta e la valutazione di esperienze e di best practices presentate dai diversi Esperti coinvolti, abbiamo l'ambizione di proporre una nuova visione capace di affrontare le sfide poste dalle previsioni demografiche e dall'emersione di bisogni sociali nuovi, diversi ed impellenti anche come conseguenza della persistente crisi economica.

La prospettiva è quella di avviare una seria discussione e proposte per un Diritto Accessibile, in grado di incidere. Accessibile significa avere una norma semplice e immediatamente comprensibile, alla quale chiunque possa accedere, che assicuri la tutela proprio a quelle persone oggi escluse, o a rischio di esclusione, che non hanno accesso a diritti spesso fondamentali e per i quali risulta limitata la capacità di partecipazione alla vita pubblica e il pieno svolgimento della vita privata.

## L'EVOLUZIONE DEL MERCATO DEL LAVORO E IL "NON" LAVORO

*A cura di Ufficio Studi Assennato&Associati - Francesca Assennato, Silvia Assennato, Massimiliano Pucci, con la collaborazione di Maria Giovanna Perna.*

### L'evoluzione del diritto del lavoro

Il lavoro, elemento fondante della Repubblica come sancito dall'art. 1 della Costituzione, è oggi il problema dei problemi, il vero fulcro delle politiche per il rilancio.

Il mercato del lavoro italiano, che era considerato fino a qualche tempo fa troppo rigido, ora è diventato precario e debole, dando all'Italia il primato in Europa dei contratti a tempo determinato.

Nel corso degli ultimi decenni si sono infatti susseguiti decisi interventi legislativi che hanno puntato a "flessibilizzare" il mondo del lavoro.

La prima delle più importanti riforme legislative è stata la c.d. "Riforma Biagi" attuata con il D. Lgs. 276/03 che partiva dal presupposto secondo cui la rigidità del rapporto di lavoro era la principale causa della disoccupazione, per cui si riteneva che l'accesso al mercato del lavoro doveva basarsi sul concetto di flessibilità, come il mezzo migliore per aumentare l'occupazione nel mercato del lavoro.

Con la Legge Biagi sono state introdotte nel nostro ordinamento nuove forme contrattuali, definite atipiche, perché non espressamente descritte e disciplinate dal Codice Civile, ed al contempo sono state modificate altre già esistenti: apprendistato professionalizzante, contratto d'inserimento, lavoro occasionale accessorio, lavoro occasionale, lavoro a progetto, lavoro ripartito o job sharing, somministrazione di lavoro, lavoro intermittente o a chiamata.

Una decina di anni dopo si è avuta una nuova riforma del mercato del lavoro con la Legge n. 92 del 28 giugno 2012, c.d. Legge Fornero, intervenuta con l'obiettivo di conseguire una distribuzione più equa delle tutele dell'impiego, di realizzare un assetto più efficiente degli ammortizzatori sociali e delle politiche attive del lavoro e di creare rapporti di lavoro più stabili. Sono stati introdotti meccanismi che premiano la stabilizzazione dei contratti a termine e dei contratti di apprendistato, divenuti il principale strumento per l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro.

Rilevanti modifiche sono state apportate ad alcune tipologie contrattuali, dall'apprendistato che sostituisce il precedente contratto di inserimento, teso alla formazione e all'occupazione dei giovani, al contratto di lavoro a tempo determinato che introduce l'obbligo per il datore di lavoro ad assumere il lavoratore a tempo indeterminato dopo 36 mesi complessivi con contratto a termine o di somministrazione, al tempo parziale, al lavoro intermittente, al contratto di lavoro a chiamata (per prestazioni lavorative senza carattere di continuità), al contratto a progetto, alle collaborazioni con partita IVA, al lavoro occasionale accessorio, di natura puramente occasionale e assistenziale, che non devono superare 30 giorni all'anno e 3000 euro di retribuzione, all'associazione in partecipazione.

La Legge Fornero ha poi inciso in maniera rilevante sull'art. 18 L. 300/70, limitando soltanto a determinati casi la c.d. tutela reintegratoria in caso di licenziamento e modificando anche processualmente il rito del lavoro in materia di licenziamento.

Nel 2014 è intervenuto il c.d. "Jobs Act", la riforma del lavoro del Governo Renzi, divisa in due provvedimenti: il decreto legge 20 marzo 2014, n. 34 anche noto come "decreto Poletti", convertito in legge n. 74 del 19.05.2014, e la legge 10 dicembre 2014, n. 183, che conteneva

numerose deleghe da attuare con decreti legislativi, tutti emanati nel corso del 2015 (nn. 22, 23, 80, 81, 148, 149, 150 e 151).

Una delle più rilevanti novità introdotte con la L. n. 183 del 10.12.2014 e con il Decreto Legislativo n. 23 del 4 marzo 2015 (entrato in vigore il 7 marzo 2015) è stata il contratto di lavoro subordinato a tutele crescenti che offre al lavoratore assunto a far data dal 7 marzo 2015 una tutela, in caso di licenziamento, meramente indennitaria e crescente con l'anzianità di servizio e rende del tutto residuale la reintegrazione del lavoratore assunto a far data dal 7 marzo 2015, limitandola ormai alle sole ipotesi di licenziamento discriminatorio e nullo per specifici motivi.

Il d. Lgs. n. 80/2015, in materia di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, ha ampliato le tutele previste nel testo unico della maternità e paternità e con il D. Lgs. n. 81/2015 sono stati attuati il riordino delle tipologie dei contratti di lavoro e la revisione della normativa in tema di mansioni.

Ad eccezione del contratto a chiamata, che rimane pressoché invariato, tutte le altre tipologie contrattuali hanno, tuttavia, subito delle modifiche che ne hanno reso sensibilmente diversa la disciplina.

Con riferimento al contratto di lavoro subordinato a tempo determinato, l'intervento più rilevante del decreto attuativo del Jobs Act riguarda l'eliminazione dall'obbligo da parte dell'azienda di indicare la causale, ossia, il motivo che giustifica l'utilizzo di questo tipo di contratto.

Inoltre un'altra importante novità è la previsione della sola sanzione pecuniaria in caso di superamento del numero massimo di lavoratori che possono essere assunti a tempo determinato, pari al 20% dei lavoratori a tempo indeterminato. In questo caso, quindi, a differenza delle altre ipotesi sanzionate, non è prevista la trasformazione del contratto a tempo indeterminato.

Con riferimento all'apprendistato si è, innanzitutto, cercato di favorire l'alternanza scuola-lavoro, introducendo una nuova forma di apprendistato per i giovani studenti e prevedendo ore obbligatorie di formazione per i giovani.

Una novità di un certo rilievo riguarda, poi, la possibilità di assumere senza limiti di età i lavoratori beneficiari di mobilità o di indennità da disoccupazione.

Le tipologie attualmente in vigore per gli apprendisti sono tre: Apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale; Apprendistato professionalizzante o contratti di mestiere; Apprendistato di alta formazione e di ricerca, oltre all'apprendistato per i lavoratori in mobilità che rientra comunque nella forma di apprendistato con la specifica finalità di qualificare o riqualificare i lavoratori, senza alcun limite di età.

L'altra novità importante riguarda contratti di collaborazione a progetto i cd. Co. Co. Pro., che dal momento di entrata in vigore del decreto attuativo del Jobs Act sul riordino dei contratti, non potranno essere più stipulati, mentre quelli ancora in essere invece potranno essere proseguiti non oltre la scadenza contrattuale.

In materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, la legge ha previsto la Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego, NASpI, destinata ai lavoratori dipendenti che abbiano perso l'impiego e che abbiano cumulato almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni di lavoro ed almeno 30 giornate effettive di lavoro nei 12 mesi che precedono lo stato di disoccupazione.

Con il decreto attuativo 22/2015, è stata istituita l'Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa, il Dis-Coll, riconosciuta, in via sperimentale per il 2015, ai collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, non pensionati e privi di partita IVA iscritti in via esclusiva alla Gestione separata, in relazione ad eventi di disoccupazione verificatisi dal primo gennaio al 31 dicembre 2015.

## Il "non lavoro"

Il Jobs Act e le riforme del lavoro citate, secondo le intenzioni del legislatore, avrebbero dovuto incidere positivamente nel mondo del lavoro creando occupazione, ma in realtà non hanno prodotto effetti significativi sul mercato del lavoro e sulla occupazione.

Secondo Eurostat, un nuovo calo della disoccupazione europea è stato registrato in febbraio nell'Eurozona (era al 10,4% in gennaio, all'11,2% nel febbraio dell'anno scorso) mentre nell'Ue a 28 paesi è rimasta invariata al tasso di gennaio, l'8,9%, un anno fa pari al 9,7%.

In Italia gli ultimi dati Istat pubblicati il 31 maggio 2016, registrano una crescita degli occupati che interessa soprattutto gli uomini. Il tasso di occupazione infatti aumenta di 0,3 punti percentuali rispetto al mese precedente tra gli uomini arrivando al 66,3%, mentre rimane invariato al 47,6% tra le donne. L'aumento della disoccupazione nell'ultimo mese perciò è determinato esclusivamente della componente femminile a fronte di un lieve calo per quella maschile, mentre il calo degli inattivi tra i 15 e i 64 anni nell'ultimo mese riguarda sia gli uomini sia le donne<sup>1</sup>.

La flessibilità introdotta con gli interventi legislativi non sta creando opportunità di lavoro ed anzi ha originato una forte segmentazione dei mercati del lavoro rendendo problematico l'accesso a forme di lavoro stabile ed ha contribuito ad aumentare il senso di precarietà ed il disagio sociale.

Psicologi e sociologi affermano che la disoccupazione causi un profondo abbassamento dell'autostima.

Il lavoratore può arrivare a provare un senso di precarietà e nutrire scarso interesse verso il lavoro che svolge, se ritiene di avere scarse possibilità di trovare un lavoro stabile e adatto alle proprie esigenze e se tali condizioni influenzano negativamente a livello emotivo la vita quotidiana.

Secondo la psicologia del lavoro, questo senso di precarietà pur avendo un evidente connotazione economica, può coinvolgere ben presto la sfera personale e familiare, poiché pone il lavoratore nel rischio di non riuscire a provvedere al proprio sostentamento e a non mantenere autonomamente, attraverso il proprio lavoro, un dignitoso livello di benessere economico e costruire un percorso di vita significativo e stabile, a causa della retribuzione percepita bassa o di una carriera lavorativa segnata da frequenti e lunghe interruzioni non adeguatamente compensate.

Si riconosce quindi non più soltanto una precarietà lavorativa ma anche "di vita", definita come la condizione di fragilità, di impotenza e di paura circa il proprio futuro professionale e personale: percepire la propria condizione di disagio economico come temporanea e instabile, genera difficoltà nel progettare la propria vita con conseguenze emotive che influenzano negativamente anche l'agire quotidiano<sup>2</sup> e limitano la capacità del lavoratore di pianificare e realizzare progetti di medio e lungo periodo, quali l'acquisto di una casa o la locazione di un alloggio adeguato ai bisogni personali o familiari, comportando anche la progressiva rinuncia ad occasioni di svago e di socialità extralavorativa.

Se come sancito dall' art. 4 della Costituzione *"la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società"*, il lavoro viene dunque inteso non solo come fonte di sussistenza, ma anche come base della partecipazione alle relazioni sociali.

<sup>1</sup> Dati Istat scaricabili dal sito [www.istat.it/it/archivio/disoccupati](http://www.istat.it/it/archivio/disoccupati)

<sup>2</sup> Callea, A., Caggiano, V., & Ballone, F. (2009). Le variabili psicologiche della flessibilità. In A. Pedon, & C. Amato (Eds.), *Valori e mondo del lavoro: aspetti di vita lavorativa*, Roma, Armando Editore

La libertà individuale di sentirsi parte del legame sociale e di concorrere responsabilmente alla creazione di una civiltà all'altezza del nostro tempo, proviene in buona misura dal lavoro e dal suo riconoscimento sociale e culturale.

Per questo è importante una cultura del lavoro che ne evidenzi il significato civile e umano, come condizione per riconoscerne anche la rilevanza pratica.

Il lavoro diventa così modalità per l'affermazione della soggettività di ogni persona ed espressione della dignità umana, e dunque non solo soddisfazione dello status di necessità economica.

Nella Dichiarazione sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro dell'Ufficio Internazionale del Lavoro (ILO) emerge la preoccupazione per l'aumento della disuguaglianza nel reddito e per il persistere di forme discriminatorie nel mercato del lavoro<sup>3</sup>.

## Conclusioni

La disoccupazione nel mondo ha raggiunto livelli senza precedenti, per cui è necessario porre l'occupazione al centro delle politiche economiche e sociali e mettere in campo iniziative e riforme che incidano attivamente sul mercato del lavoro.

Non si ritiene sia possibile risolvere il problema del "non lavoro" in tempi brevi, per cui occorrono progetti condivisi a medio-lungo termine affiancati da interventi immediati tesi a tamponare le difficoltà economiche e sociali dei "lavoratori" e delle famiglie.

I sussidi di disoccupazione e/o forme simili (redditi minimi garantiti, di cittadinanza, ecc.) non sono e non possono essere la soluzione del problema "non lavoro", come è stato verificato nei paesi in cui esistono, ma possono costituire nell'attuale momento storico una forma di protezione sociale necessaria per la sopravvivenza del disoccupato, sempreché siano accompagnate da politiche attive del lavoro e da strumenti "concreti e non virtuali" per la formazione e la ricerca del lavoro.

La politica del lavoro dovrebbe essere indirizzata:

- alla individuazione specifica dei settori (tradizionali e non) che nell'attuale fase storica possono crescere sia in ambito nazionale che internazionale ed essere quindi destinatari di investimenti pubblici e privati sia nazionali che esteri;
- a favorire gli investimenti "specifici" in tali settori e predisporre gli strumenti per l'effettiva crescita di tali settori e per la formazione specifica e mirata dei "lavoratori".
- La specificità degli interventi e degli investimenti con la correlata e specifica formazione potrebbe favorire al contempo la stabilità e la solidità dei "datori di lavoro" e la capacità occupazionale dei "lavoratori" con la contestuale crescita dell'occupazione stabile.
- La stabilità del posto di lavoro deve costituire l'obiettivo ed il risultato finale delle politiche del lavoro, perché soltanto con "il lavoro ed una retribuzione stabili" si realizzano le condizioni per consentire ai lavoratori ed alle loro famiglie una effettiva partecipazione alla vita sociale e una vita "libera e dignitosa" in ossequio ai principi costituzionali (art. 4 e 36 Costituzione).

---

<sup>3</sup> ILO: Uguaglianza nel lavoro: una sfida continua scaricabile dal sito [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

## **POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE**

*A cura di Ufficio Studi Assennato&Associati - Francesca Assennato, Silvia Assennato, Massimiliano Pucci, con la collaborazione di Maria Giovanna Perna.*

Parlare di povertà e rivederne fenomeni e parametri interpretativi è divenuta una priorità per il Paese. L'attuale situazione di difficoltà economico-finanziaria ha fatto emergere delle criticità strutturali nell'economia nazionale, con nuovi bisogni sociali e nuove fragilità socio-economiche delle persone e delle famiglie.

A fronte di queste criticità nuove e in rapida evoluzione è indispensabile ripensare anche le categorie con le quali si interpretano i fenomeni e gli strumenti per intervenire. La povertà, come fenomeno di emergenza sociale, rimanda ai concetti di povertà assoluta e povertà relativa, impoverimento e rischio di povertà, che sono anch'essi in evoluzione.

Per povertà assoluta si intende l'impossibilità di accedere all'insieme di beni e servizi che in uno specifico contesto vengono considerati essenziali per una determinata famiglia per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile, e rimane il principale indicatore per analizzare la reale condizione sociale. Accanto a questo vi sono povertà relativa, impoverimento e rischio povertà, concetti più ampi legati alla distribuzione del reddito<sup>4</sup>, utili come indicatori di percezione della povertà da parte della popolazione e dei singoli soggetti del suo andamento nel tempo.

Accanto a questa dimensione quantitativa oggettivamente misurabile della povertà, c'è in senso più ampio la dimensione soggettiva dell'esclusione sociale, con riferimento non solo ad un impoverimento di tipo economico, ma anche relazionale e sociale. L'esclusione rappresenta una condizione di forte deprivazione, determinata dalla somma di più situazioni di disagio, tipiche delle società moderne, per le quali si parla oggi di "nuove povertà".

Vivere in condizioni di povertà può sminuire la dignità delle persone e la loro fiducia in se stesse, provocando una sofferenza e un senso di esclusione che rendono ancora più difficile per i poveri il ritorno a condizioni di vita dignitose. Nuove e vecchie povertà portano dunque alla discriminazione, al senso di insicurezza sociale, di vulnerabilità, marginalità e disgregazione dei legami affettivi e relazionali, di insufficienza di reddito, degrado abitativo, di precarietà lavorativa e perdita del senso di appartenenza ad una determinata comunità. Si tratta di una fascia di popolazione sempre più ampia, costituita da tutti quegli individui la cui capacità di partecipare pienamente alla vita sociale e politica e avere accesso ai servizi sociali e sanitari è fortemente compromessa da situazioni di disagio e deprivazione.

### **Un po' di dati in Italia**

La crisi ha contribuito a far mutare le condizioni economiche e sociali del nostro Paese determinando l'ampliamento dei gruppi sociali colpiti dalla povertà e il cambiamento di profilo dei poveri italiani. Le ultime stime disponibili diffuse dall'ISTAT<sup>5</sup>, hanno fotografato come in sette anni il numero di persone che vive in povertà assoluta è più che raddoppiato, passando dal 3,1% al 6,8% tra il 2007 e il 2014, e si registrando così 4 milioni di persone in condizioni di

<sup>4</sup> ISTAT 2015, La povertà in Italia- anno 2014, Roma, Istat, Scaricabile da [www.istat.it](http://www.istat.it)

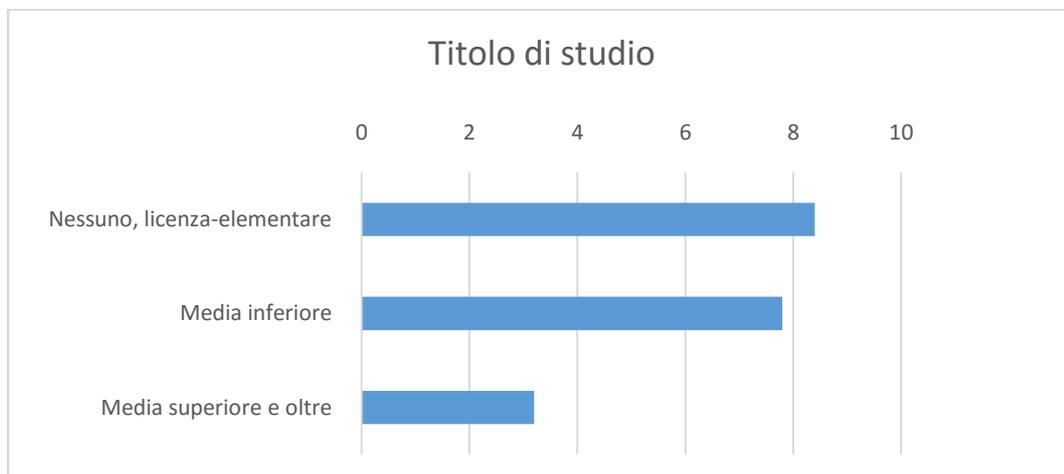
<sup>5</sup> ISTAT 2015, La povertà in Italia- anno 2014, Roma, Istat, Scaricabile da [www.istat.it](http://www.istat.it)

povertà assoluta. Chiaramente con la crisi l'incidenza e i profili della povertà assoluta si sono modificati in base alla distribuzione delle famiglie assolutamente povere rispetto alla dimensione e composizione per età della famiglia, alla ripartizione geografica e alla ampiezza demografica del comune di residenza.

<b>IN SINTESI<sup>6</sup></b>	
PRIMA DELLA CRISI (2007)	OGGI
3,1% in povertà assoluta	6,8% in povertà assoluta
Questione meridionale	Questioni meridionale e settentrionale
Un problema per gli anziani	Un problema per gli anziani e i giovani
Riguarda chi ha almeno 3 figli	Riguarda chi ha almeno 2 figli
Non tocca chi ha un lavoro	Tocca anche chi ha un lavoro

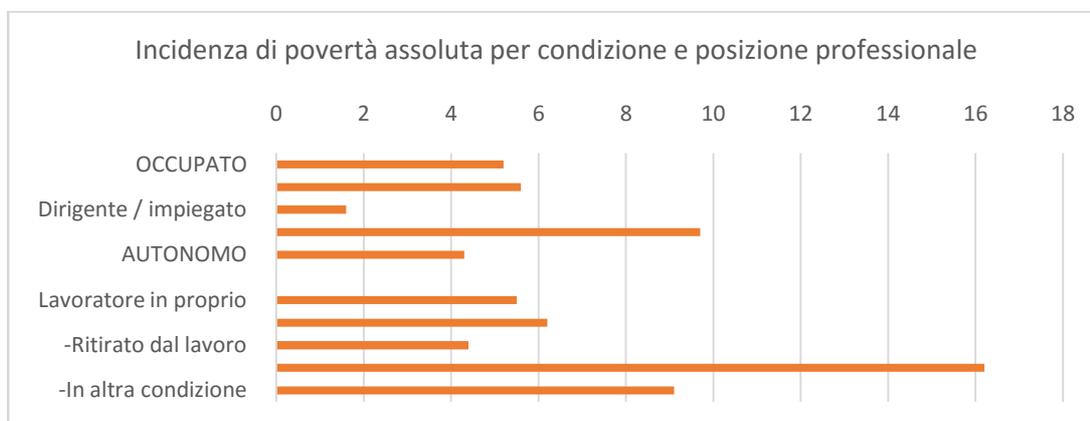
Oggi, dunque, la povertà colpisce, in misura significativa, tutte le parti della società italiana, e dimostra che l'associazione tra povertà e specifici gruppi sociali varia nel tempo e dipende dalle caratteristiche e dalle trasformazioni del sistema produttivo e sociale.

*Incidenza della povertà assoluta per titolo di studio e professione – anno 2014. Elaborazione da dati Istat<sup>7</sup>*



<sup>6</sup> Rapporto Caritas Italiana 2015, Dopo la crisi costruire il Welfare

<sup>7</sup> ISTAT 2015, La povertà in Italia- anno 2014, Roma, Istat, Scaricabile da [www.istat.it](http://www.istat.it)



### Le criticità del sistema Italiano

Il processo di graduale impoverimento, accompagnato dalla mancanza di una misura universale di contrasto alla povertà, ha imposto alle famiglie la necessità di rintracciare fonti supplementari di aiuto e sostegno.

L'intervento statale in questo contesto è visto come l'ultima risorsa a disposizione, utile solo nei casi in cui le risorse economiche e private dei cittadini non sono in grado di rispondere ai loro bisogni. Questo scenario deriva sia da criticità strutturali del nostro sistema di welfare sia dalla inadeguatezza delle misure messe in atto finora dai governi.

In primo luogo è da considerare il debole ruolo dello Stato nel campo della sicurezza sociale e l'assenza in Italia di una misura universale di contrasto alla povertà, che determina la mancanza di un diritto certo al sostegno economico per i poveri.

Il secondo elemento di criticità del sistema italiano, è la frammentazione degli interventi di sostegno economico, sia riguardo i beneficiari, che si rivolgono a categorie specifiche, come anziani e disabili, sia riguardo le diverse scale di governo responsabili degli interventi, che hanno prodotto negli anni una grande disegualianza di offerta di servizi e prestazioni di contrasto alla povertà tra i diversi Comuni e le diverse Regioni.

Vi è un terzo motivo di frammentazione che gioca un ruolo pesante, costituito dall'orientamento della politica di intervento oggi che destina una quota percentuale prevalente della spesa pubblica ai contributi economici individuali, alla quale consegue un insufficiente finanziamento pubblico dei servizi, con un basso livello di spesa pubblica destinata ai gruppi di popolazione deboli.

Da questo quadro emerge che molte politiche sulla povertà in Italia presentano elementi di debolezza, parzialità ed inefficacia, portando così la progressiva crescita di importanza di attori del Terzo Settore sociale, rivestendo un compito di fornitura di servizi sociali a costi più ridotti. Sul quadro appena tratteggiato, la nascita dell'Alleanza contro la Povertà in Italia segna un cambiamento importante nello scenario dell'associazionismo sociale e del volontariato, che vede unite per la prima volta in un fronte comune Acli e Caritas, sindacati Cgil, Cisl, Uil, Forum Terzo Settore, Action Aid, Save the Children, rappresentanze delle Regioni e dei Comuni con l'obiettivo di svolgere una funzione di sensibilizzazione, pressione politica e proposta sulla lotta alla povertà nel nostro Paese.

## Le scelte del Governo e il DDL

L'analisi della situazione italiana fa emergere la necessità di un intervento normativo da parte del Governo, per superare l'attuale situazione normativa disordinata, con norme in alcuni casi sovrapponibili, e troppo spesso contraddittorie.

Il disegno di legge presentato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e approvato dal Governo il 28 gennaio 2016 recante "Norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali"<sup>8</sup>, in continuità con la Legge di Stabilità per il 2016 prevede un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa sostenuto dall'offerta di servizi alla persona e vuole superare la logica della mera assistenza passiva.

Inoltre regolamenta ulteriormente due interventi: l'Assegno di disoccupazione, ASDI, già previsto dal decreto legislativo 22/2015, riconosciuto a coloro che, dopo aver percepito l'indennità di disoccupazione (NASPI - Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego) per la sua intera durata, non hanno trovato un nuovo impiego e si trovano in una condizione di particolare disagio economico, e il Sostegno all'Inclusione Attiva, SIA, introdotto dalla Legge di Stabilità per il 2016, che prevede l'erogazione di un sussidio economico a nuclei familiari in condizioni economiche di estremo disagio, e subordinato all'adesione a un progetto di attivazione sociale e lavorativa.

La lettura di tali previsioni del Governo fa emergere una grande criticità non solo perché nella legge delega si dettano esclusivamente i principi cui si dovranno informare i successivi decreti legislativi e quindi non contiene elementi sufficienti a condurre valutazioni circa il possibile e reale impatto delle politiche proposte, ma anche perché non assicura che le future scelte dell'Esecutivo adottino un taglio universalistico, strutturato e permanente di contrasto alla povertà, prendendo così le distanze dalle misure tampone, dispendiose e poco efficaci che hanno da sempre caratterizzato gli interventi statali italiani.

Anche il REIS, Reddito di Inclusione Sociale proposto dall'Alleanza contro la povertà in Italia, che può essere uno strumento inclusivo ed efficace di sostegno al reddito, è valido solo se limitato nel tempo, o eventualmente inserito nei LEA (Livelli essenziali di assistenza), così da garantire uniformità sul territorio nazionale.

## Conclusioni

A nostro modo di vedere, vi sono dunque ampi ed ulteriori margini di intervento per migliorare la situazione rispetto alle criticità segnalate, sia per facilitare l'accesso alla tutela, sia per rendere efficaci e durevoli gli effetti delle misure. Come contributo alla discussione evidenziamo di seguito alcune proposte:

- 1) Definire un obiettivo unico nazionale di coordinamento degli interventi di contrasto alla povertà che assicuri omogeneità territoriale e l'universalità di accesso;
- 2) Identificare fondi adeguati per le misure, il cui utilizzo sia soggetto alla verifica con opportuni indicatori di risultato rispetto agli obiettivi nazionali posti;
- 3) Regolamentare le funzioni delegabili al terzo settore;
- 4) Monitorare le nuove tendenze integrando anche nuovi indicatori di disagio (ad. es. quelli di tipo sanitario e ambientale, quelli legati agli aspetti di genere, di integrazione multiculturale, dell'immigrazione, etc.);

<sup>8</sup> <http://www.governo.it/provvedimento/provvedimento>

- 5) Formare il personale coinvolto della PA e del terzo settore, a tutti i livelli;
- 6) Risolvere, in conformità alla giurisprudenza, il problema della c.d. continuità anagrafica;
- 7) Promuovere programmi di informazione su misure e servizi disponibili.

## L'EUROPA-NAZIONE NELL'ERA DEL DISAGIO

*A cura di Ufficio Studi Assennato&Associati - Francesca Assennato, Silvia Assennato, Massimiliano Pucci, con la collaborazione di Maria Giovanna Perna.*

### Excursus Storico

Viviamo attraverso un'epoca di cambiamenti in cui emerge con sempre maggiore evidenza la necessità di autoaffermazione, sia come persone che all'interno della società. Questi fenomeni riguardano necessariamente anche le fasce più deboli della società, quelle che vivono una qualche forma di disagio.

Disagio è un termine volutamente generico e, necessariamente polisemantico, che ricomprende secondo le diverse accezioni, la quasi totalità della popolazione, italiana ed europea.

Siamo convinti che sia necessario un percorso tra tradizione ed emancipazione, da cui trarre insegnamento per dare spazio, ascolto e voce ma anche – e soprattutto – tutela ai soggetti vulnerabili dei nostri tempi, in primo luogo le persone con disabilità che vuole considerarsi in questo ambito come fattore moltiplicatore.

In primo luogo occorre chiedersi chi siano i soggetti deboli, per rendersi conto che chiunque può esserlo e che i bisogni di ciascuno devono necessariamente essere trattati nell'ottica permanente della dignità umana.

Si tratta di un elemento fondante del diritto positivo nazionale, comunitario ed internazionale. Sensibilità della popolazione e rilevanza dei diritti umani sono due argomenti che vanno letti in parallelo, tenendo conto che in tema di interventi sociali la concretezza è fattore primario sia per quanto riguarda i soggetti coinvolti che per le tipologie di interventi utilizzabili.

L'obiettivo finale è sempre la promozione del benessere, tanto individuale che collettivo attraverso lo sviluppo delle formazioni sociali (scuola, cultura, servizi sociosanitari).

Occorre tuttavia essere capaci di modificare, adeguare e strutturare – ove mancanti – le relazioni sociali e personali per creare una società più libera e solidale; si tratta di un'occasione per gli operatori di acquisire prospettive di progresso e strumenti per garantire i diritti fondamentali della persona umana, senza distinzione alcuna per ragione di razza, di sesso o di altro genere o condizione (tutti a loro modo fattori di disagio).

Necessariamente si individua un collegamento tra quanto detto ed il crescente stato di intolleranza riscontrabile in quest'ultimo periodo. L'emigrazione di massa ed il multiculturalismo/interreligiosità di fatto, pongono domande sui modelli giuridici e sulle forme di governo (del problema) da adottare, da porsi in relazione anche con i costi necessari per ottenere tutela e protezione.

Non è questione solo di uguaglianza, ma di riconoscimento e valorizzazione delle differenze esistenti, sapendo che un atteggiamento di mera difesa e di isolamento è controproducente e pessimo, sul medio-lungo periodo.

Definire una volta per tutte il concetto di uguaglianza è prova al limite dell'impossibile, trattandosi di un concetto che si applica ai più disparati campi dello scibile umano e che presuppone necessariamente il confronto (uguale a chi?). Esso, nonostante la sua rilevanza è una costruzione piuttosto recente che ha circa 2-300 anni di sviluppo per quanto riguarda le tematiche attuali (donne, minori, struttura sociale e familiare) pur se all'indomani della scoperta delle Americhe sorse un dibattito tra i paesi colonialisti sul come trattare gli indigeni, il dubbio era se fossero persone o cose.

Il concetto generale di uguaglianza assume un peso specifico con la Rivoluzione Francese e con l'abolizione della divisione in classi e della nobiltà.

All'indomani di ciò emergono le prime tensioni tra uguaglianza formale e materiale e della necessità di interventi sociali di riequilibrio, ma sono affermazioni che per l'epoca storica non si affermeranno mai completamente, rimanendo a livello sostanzialmente utopistico.

Il conflitto intellettuale permane tra i concetti generali di libertà ed uguaglianza, ovvero sulla loro compatibilità reciproca e sulle necessarie interazioni/limitazioni tra i due concetti, anche se il fulcro si individua nel problema del riconoscimento della capacità giuridica di diritto pubblico, che è la chiave del costituzionalismo moderno, sia pure con effetti piuttosto blandi a dire il vero, in termini di rappresentatività, quantomeno fino alla successiva Rivoluzione Industriale. L'emersione di varie forme di disagio è fattore fortemente disgregante anche in termini di uguaglianza soprattutto in questo periodo, nel quale molti fattori storici, stanno progressivamente perdendo rilevanza, in primo luogo il criterio fondamentale della nazionalità, per l'emersione della c.d. nazionalità comunitaria<sup>9</sup>, con tutto un catalogo autonomo di diritti, considerando che è cittadino dell'Unione chiunque abbia la nazionalità di uno degli stati membri, si tratta di una cittadinanza non soltanto economica o sociale, ma che comporta dei diritti politici e delle libertà, nonché per l'emigrazione/migrazione in atto.

Il dialogo sociale è da sempre un elemento critico della legislazione e delle politiche comunitarie, ma è necessario evitare di strutturarli secondo modelli propriamente nazionali, sia per quanto concerne i principi di base che degli elementi di dettaglio.

La frammentarietà del dialogo sociale, è di per se stesso fattore di disagio per l'incertezza sulle possibilità di tutela e per la progressiva emergente difficoltà nel mantenere i livelli sociali di partenza.

### **I nuovi problemi sociali con cui occorre misurarsi**

Nel contesto attuale emergono punti di sofferenza sociale nuovi ed inaspettati, accentuati dal protrarsi della situazione di crisi economica, in particolare:

- la tensione tra cambiamenti tecnologici e dinamiche del mercato in contrasto con le richieste di prospettive stabili di reddito e di occupazione che è propria del c.d. fattore umano.
- l'ampliarsi del lavoro instabile e del fisiologico periodo di insicurezza per i giovani.
- l'obsolescenza delle qualifiche lavorative che colpisce i lavoratori anziani, accrescendo il rischio di disoccupazione di lungo periodo, ed il c.d. fenomeno della polarizzazione reddituale.
- il fenomeno della polarizzazione impedisce la chiusura – o la semplice riduzione - del gap esistente tra il lavoro delle donne e quello degli uomini.
- il peso crescente che ricade sulla famiglia nei casi di caduta di reddito, come fonte di stress unita alla difficoltà dei giovani di essere economicamente autonomi e di formare una propria famiglia.
- l'adeguatezza delle pensioni in una società che invecchia e nella quale l'insicurezza del lavoro non garantisce un accumulo contributivo adeguato e sufficiente.
- il rischio crescente di impoverimento derivante da disoccupazione di lunga durata, dalla precarietà lavorativa, e dall'aumento esponenziale del gap tecnologico.
- la necessità di nuovi servizi in termini di assistenza e salute per la popolazione che versa in condizione di non autosufficienza.

---

<sup>9</sup> "EU Citizenship in the contest of Labour and Social law", P. Rodiere, ERA Bundesanzeiger, 1997

- l'esplosione del problema di governo e gestione del fenomeno migratorio.
- I punti che abbiamo toccato, per quanto non necessariamente esaustivi fanno capire come l'affermarsi di nuovi bisogni ha cambiato e sta modificando tuttora l'erogazione delle prestazioni di welfare, nel quadro di una riduzione progressiva delle risorse disponibili, attuata per rispondere alla persistenza della crisi economica in atto; le riforme si sono quindi attuate secondo due direttive principali a livello anche sopranazionale: taglio dei costi ed efficientamento.

Per rispondere alla situazione in atto si sono sviluppati nuovi modelli di regolazione della materia, in cui il ruolo dello Stato si viene affiancando da una serie di reti, partenariati e mercato che passa sotto il lemma di "privato sociale".

Si tratta di modelli di governance piuttosto complessi che intrecciano forme di esternalizzazione e privatizzazione, ma anche di partecipazione locale ed individualizzazione, il cui effetto è stato quello di aumentare considerevolmente la dimensione locale delle politiche sociali, secondo i principi di sussidiarietà e prossimità.

Il modello attuale quindi riconosce (o dovrebbe farlo) che il locale è il luogo delle sfide e dove si sperimentano soluzioni anche innovative. La rilevanza della dimensione minima però non necessariamente comporta l'irrilevanza del piano nazionale, che andrebbe ripensato secondo nuove forme di coordinamento e processi decisionali e gestionali adeguati<sup>10</sup>.

L'elemento fondamentale ed il principale criterio di governo in mano al livello statale crediamo possa o debba essere la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Questo compito rappresenta, con tutta evidenza, un valore fondamentale per il nuovo assetto del sistema di welfare, trattandosi di una competenza trasversale all'intero sistema.

Rimane tuttavia difficile definire concretamente il concetto di livelli essenziali di assistenza, anche in una lettura costituzionalmente orientata, per la quale ciò che conta è il risultato conseguente alla competenza residuale ed uniformatrice, riconosciuta allo Stato dall'art. 117 Cost.

Come si coordina però la riportata visione con un sistema in cui i processi di rimodellamento sembrano far emergere tutti i difetti di un sistema che radica le sue disuguaglianze piuttosto che superarle?

Sappiamo che l'assistenza sociale – intesa in senso ampio – ha in questi anni assunto funzioni, che le sono in realtà improprie, nell'affrontare i nuovi rischi sociali come strumento di bassa soglia, in grado di affrontare forme di deprivazione e di rischio (in una parola di disagio) non altrimenti categorizzate o non rispondenti allo standard, anche per la loro multidimensionalità. Occorre anche considerare che le nuove forme di assistenza si sono strutturate su una tradizione localista, che contrasta con la medesima dimensione considerata come luogo delle sfide (ut supra) ed è anzi generatrice di chiusura ed irrigidimento, con maleficium anche sulla coesione sociale.

Ogni sforzo fatto per la condivisione delle buone pratiche trova un limite insormontabile nel taglio dei trasferimenti ed in una persistente bassa priorità nell'agenda generale, poiché la questione non è quasi mai percepita come un problema.

La gestione delle politiche di welfare, nelle sue tre accezioni principali (previdenza, assistenza sociale e sanitaria), dovrebbe prevedere una qualche forma di coordinamento multilivello che allo stato delle cose non esiste. La questione è in realtà particolarmente delicata sia per gli

---

<sup>10</sup> In questo senso di veda "Quanto è locale il welfare locale? Spunti per lo studio comparato della territorializzazione del Welfare italiano", di E. Barberis Riviste delle Politiche Sociali 4/2015, pp 155 e ss Ediesse, 2015.

andamenti demografici che per la frammentazione territoriale dei servizi sociali, con differenze anche rilevanti.

Su un piano puramente empirico e di osservazione, una delle misure che ciclicamente viene riproposta, è il reddito minimo (o di cittadinanza) quale misura di sostegno del reddito che può assumere veste universale di un'erogazione di welfare con effetti redistributivi, come strumento di lotta alla povertà ovvero come garanzia di fronte al crescente impoverimento e frammentazione del mercato del lavoro, esperimento abbandonato a livello centrale nei primi anni 2000, ma ancora presente a livello regionale e comunale, sia pure con esperienze più circoscritte e dipendenti dalla disponibilità di risorse, pur in presenza di un allargamento della platea dei beneficiari di ammortizzatori sociali e sussidi di disoccupazione<sup>11</sup>.

Vedendo la cosa da altro punto di vista - e per quanto già detto - il diritto alla protezione sociale è ricompreso tra i diritti umani e fondamentali<sup>12</sup>.

## Soluzioni

Ora, un recente rapporto sulla situazione dei diritti umani e fondamentali nella UE, dimostra che spesso essi non sono rispettati o fomentati, in particolare per ciò che concerne uguaglianza e solidarietà, al cui rispetto è inaccettabile che l'impatto della crisi economica abbia drammatici effetti in termini di povertà, esclusione ed isolamento.

Il Rapporto<sup>13</sup> conclude prevedendo un controllo sulle violazioni in atto e potenziali dei diritti umani - controllo in carico alle istituzioni comunitarie - e con un sistema di reazione ed aggiustamento ad effetti immediati; ciò vale in particolar modo per il rispetto dei livelli essenziali, al disotto dei quali i diritti sociali ed economici perdono di effettività.

Vi è quindi necessità di una politica generale che prevenga l'esclusione sociale, favorendo al contrario la partecipazione, tenendo insieme diritti, programmazione e coordinamento, in un sistema in cui gli standard di intervento abbiano attenzione per le realtà locali.

La conclusione di questa prima parte del discorso è che occorre ripensare il welfare, ponendo la persona al centro del sistema, occorre pertanto trovare nuovi equilibri.

Sembra importante sottolineare come si debba orientare il sistema per garantire e supportare l'autodeterminazione della persona, offrendo sostegno nei casi di svantaggio ma promuovendo anche politiche attive per il reinserimento nella società, sia per quanto riguarda il lavoro che nella riabilitazione fisica utile per recuperare capacità.

Il sistema sanitario e quello assistenziale - anche qui inteso in accezione ampia - sono decisivi nella promozione di uguali opportunità di autodeterminazione e uguaglianza di opportunità, con rafforzamento sostanziale del potere di scelta personale.

Gli elementi da rafforzare dunque sono:

- revisione del sistema di sicurezza sociale, con la previsione di ammortizzatori sociali globali e supportati da politiche attive per il lavoro;
- revisione dei sistemi pensionistici, con implementazione della copertura contributiva figurativa o integrativi per i periodi di disoccupazione e prevedendo forme di pensionamento graduale;

<sup>11</sup> Si tratta di uno strumento esistente nella maggior parte dei paesi comunitari, sotto varie denominazioni, sia pure condizionate a politiche attive di inserimento e tuttora non definitivamente abbandonata nel nostro sistema come comprovato dalle esperienze territoriali

<sup>12</sup> In senso critico si veda l'opinione di M. Cinelli in "Sussidiarietà e modello di Sicurezza Sociale" Centro Studi di diritto del lavoro europeo, M. D'Antona, 2005

<sup>13</sup> Rapporto sulla situazione dei diritti fondamentali nella UE per il periodo 2013-2014, presentato dalla relatrice Laura Ferrara al seminario "Protezione dei Diritti Fondamentali nella UE, strumenti, sfide e previsioni" ERA, Treviri 18-19 giugno 2015, secondo il quale ogni violazione dovrebbe trovare tutela in base all'art. 7 TFUE

- rafforzamento del sistema di assistenza sociale attraverso reti di servizi volti al miglioramento della qualità della vita, programmi di riqualificazione urbana volta a garantire la possibilità di alloggi a prezzi ragionevoli;
- ampliamento e rafforzamento delle reti di servizio domiciliare, sia per la prima infanzia che per gli anziani e le persone con disabilità, non autosufficienti;
- rafforzamento e conferma della centralità dell'educazione, in termini di universalità e pubblicità per garantire e promuovere un apprendimento di base solido ed una formazione professionale continua ed adeguata.

Ma come garantire questi obiettivi, costruendo una società sostenibile ed inclusiva?

Riteniamo si tratti di un obiettivo sostenibile attraverso un sistema di investimenti vertenti alla produzione di beni materiali ed immateriali in grado di innalzare la percezione – se non inizialmente il livello di benessere sociale, mediante la socializzazione degli investimenti e con un forte ruolo pubblico in funzione di controllo e di innovazione sociale e attraverso una visione occupazionale funzionale all'espansione del benessere collettivo<sup>14</sup>.

Il punto base è però la necessità di una "rivoluzione culturale che arrivi a modificare il senso comune, e la cultura sociopolitica dominante per arrivare ad un contesto che riconosca l'imprescindibile correlazione tra lavoro e benessere rispetto al quale concetto è essenziale fare uso dello strumento dei piani per il lavoro in chiave essenzialmente di blocco delle tendenze regressive e deflattive, per arrivare alla costruzione di un welfare attivo, secondo lo schema localizzazione, attivazione, individualizzazione.

Questi cardini consentono di costruire un servizio di comunità, orientato a generare capitale sociale che abbia uno sviluppo a livello locale.

Si tratta – nella nuova visione che qui si può solo ipotizzare – di superare i tradizionali paradigmi di riferimento che si riconoscono nella struttura burocratico-amministrativa centrata nei formalismi ed in un approccio prestazionale e clinico sanitario, già superato a livello internazionale dalla CRPD (Convention on the rights of persons with disabilities), quale primo trattato internazionale del XXI Secolo.

L'obiettivo è arrivare ad un modello di azione sociale nel quale i servizi divengano anche trasversalmente "attivatori di processi sociali".

Le caratteristiche fondamentali del nuovo sistema dovrebbero essere, secondo l'elencazione che ne fa Devastato in "Nel Nuovo Welfare":

- *lavoro sociale di comunità*, intendendo per tale quelle attività che consentono il miglioramento globale di una comunità (lavorare per la comunità e per la comunità attraverso il social planning);
- *tenuta dei legami sociali* focalizzando l'attenzione sulla creazione di un tessuto sociale integrante, piuttosto che sulle capacità di integrazione del singolo;
- *generatività* quale modello di valutazione del servizio in termini di qualità e densità delle relazioni attivate e sviluppate verso politiche attive di protezione sociale;
- *l'accessibilità* ai servizi e dei servizi di welfare mediante l'uso anche creativo di dispositivi integrativi e tecnologici;
- *logica sociale di aiuto* che valorizzi le azioni piuttosto che quanto viene erogato, garantendo non solo l'offerta, ma anche l'acquisizione della capacità di farne uso ove mancante.

---

<sup>14</sup> Si definisce tale un livello di qualità della vita da esprimersi attraverso il grado di soddisfazione espresso rispetto al momento esistenziale vissuto, a prescindere da condizionamenti ambientali, di salute e anche sociali, nella visione resa da A.Monteleone "Non Autosufficienza e Qualità della Vita" Maggioli, 2009 pp 13 e ss

In quest'ottica è necessario slittare dal binomio bisogni/deficit a quello compiti/diritti, per valorizzare e riqualificare l'esistente potenziando le capacità e restituendo competenze, assumendo un atteggiamento positivo e rispondente.

Il risultato di tutto ciò vorrebbe essere l'aumento del capitale sociale diffuso<sup>15</sup> quale fattore primario di sviluppo della comunità attraverso le cosiddette "infrastrutture di cittadinanza". Se queste sono le soluzioni possibili si deve rilevare come in questa sede non è possibile approfondire la questione dello statuto sociale protettivo, per ricomprendervi il lavoro globalmente inteso, ovvero l'insieme di attività socialmente utili prestate all'interno del mercato o fuori di esso (nella e per la comunità come visto in precedenza), in adempimento del dovere giuridico di solidarietà e per mezzo della diffusione a cerchi concentrici di diritti sociali di prelievo basati su un concetto di sicurezza attiva.

La prospettiva nella quale vogliamo porci è quella del superamento degli attuali limiti della selezione operata da un welfare occupazionale e categoriale, moltiplicando le occasioni di inclusione nello stato sociale, ed aumentandone la performance in termini di garanzie di pari opportunità.

Le soluzioni proposte sono tutte e necessariamente politiche, poiché è necessario orientare gli interventi il più possibile sulla prevenzione delle situazioni di bisogno, integrando servizi e prestazioni nell'ottica prevalente della personalizzazione della tutela.

Come abbiamo tentato di chiarire fino a questo punto la situazione è particolarmente complessa e sfaccettata e non si presta a soluzioni e conclusioni nette ed omogenee sul ruolo e sulla funzione del sistema di protezione sociale e sul suo ruolo, a fronte di interessi e rischi nuovi e crescenti derivanti dalla flessibilizzazione dei modi di vita, di lavoro e di produzione. Pur nella consapevolezza che sarà sempre più necessario arrivare al riorientamento del sistema in una dimensione attiva ed incentivante, che in buona parte però dipende da forme di sostegno al reddito si deve considerare che la necessità di misure passive non scomparirà poiché vi saranno sempre dei gruppi sociali o degli individui che dipenderanno dalla misura della redistribuzione e dal suo livello.

Se in questa sede non è possibile discutere la questione dell'estensione dello statuto sociale protettivo con il dovuto approfondimento, anche se questa estensione dovrà verificarsi in funzione primaria nella necessaria nuova struttura del welfare, per ricomprendervi il lavoro, globalmente inteso, ovvero l'insieme di attività socialmente utili prestate all'interno di un mercato o fuori da esso (in altri termini, come in precedenza specificato, nella e per la comunità) in adempimento del dovere giuridico di solidarietà e per mezzo della diffusione (a cerchi concentrici) di diritti sociali di prelievo basati su un concetto di sicurezza attiva.

La prospettiva nella quale vogliamo porci è essenzialmente quella del superamento dei limiti della selezione operata da un sistema nel quale il welfare è di tipo occupazionale e categoriale, aumentandone le capacità di inclusione e le performances in termini di pari opportunità. E se ciò è vero la soluzione sta nel prevedere la costruzione di un welfare state genuinamente sopranazionale, in grado di costruire l'Europa e di superare nel contempo il tema problematico del sozialturismus.

In tal modo sarebbe possibile superare un ambiente internazionale sostanzialmente sfavorevole al welfare state, per due ordini di ragioni:

- il nucleo originario e fondamentale del welfare state avrebbe significato e vigore solo in riferimento ad un ordine territoriale quale lo Stato-nazione, che perviene a plasmare l'evoluzione qualitativa e quantitativa dello stato sociale;

---

<sup>15</sup> Si intende in questo caso la rete di relazioni capaci di mobilitare azioni collettive, promuovendo l'agire cooperativo e la produzione di beni che sono necessariamente collettivi e sostenibili in termini di coesione sociale, secondo il pensiero di G. Devastato in "Nel nuovo welfare" Maggioli, 2009

- l'aumento e l'irruenza dei flussi commerciali e finanziari internazionali, diminuendo il livello di autonomia delle politiche interne ed eliminando le misure protezionistiche e l'interdipendenza tra le economie toglie base al welfare state entrando in conflitto con politiche nazionali primarie per tale comparto.

Perciò le possibili soluzioni sono tutte e necessariamente politiche, trattandosi di orientare gli interventi nell'ottica della prevenzione delle situazioni di bisogno integrando servizi e prestazioni, nell'ottica della personalizzazione della tutela. Quest'ultima tendenza unita al crescente ricorso al c.d. privato sociale, deve essere valutata come una modalità di risposta ai problemi che emergono ed alla multifattorialità del sistema, nel quale è necessario individuare soluzioni il più possibile innovative.

## Conclusioni

Abbiamo visto come la garanzia dei diritti fondamentali sia uno dei principi di base dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea. In questo tema la giurisprudenza ha progressivamente stabilito norme di protezione che si fondano su un insieme di fonti: le disposizioni dei trattati, compresa la carta dei diritti fondamentali della UE, le convenzioni internazionali cui i trattati rimandano, i diritti fondamentali che risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati Membri, nonché gli strumenti giuridici internazionali cui gli stessi aderiscono, e quelli cui aderisce la stessa Unione.

Questa impostazione mira essenzialmente a rispondere a problemi riconducibili agli sviluppi – attuali e futuri – sia delle tecnologie che dell'informazione e dell'ingegneria anche genetica, definendo diritti legati alla tutela della privacy, o sulle questioni di bioetica.

Ma perché la soluzione risiede nel diritto antidiscriminatorio? Questa branca del diritto è nata e si è sviluppata a livello internazionale come garanzia del godimento dei diritti fondamentali, e rappresenta quindi il naturale complemento processuale dei sistemi di welfare, essendo entrambi volti a combattere differenze e fattori che si traducono in esclusione o debolezza, ossia quella situazione in cui qualcuno non ha o non può esercitare un diritto in condizioni di uguaglianza<sup>16</sup>.

Poiché ogni persona è titolare di diritti umani, indipendentemente dal suo status, è agevole comprendere come l'universalità dei diritti sociali minimi è prerequisito, e insieme realizzazione, della dignità umana. Si tratta di sistemi che operano su piani differenti, per quanto non reciprocamente escludenti; la complementarità dei sistemi infatti non può portare a concludere che la tutela antidiscriminatoria possa sostituirsi integralmente alla tutela che è in grado di garantire uno Stato Sociale (v. infra), così come non può pensarsi che un avanzato ed esteso sistema previdenziale o di sicurezza sociale, possa rendere inutili i divieti di discriminazione.

Spetterà al sistema giurisdizionale nel suo complesso rappresentare e risolvere questi casi, facendo uso del patrimonio esistente di leggi nazionali ed internazionali, per impedire la negazione dei diritti umani minimi, tra cui si ricomprende l'accesso al welfare, nell'accezione che comprende l'utilizzabilità degli adattamenti ragionevoli e per l'affermazione dei diritti universali e della responsabilità.

I problemi che abbiamo evidenziato, in estrema sintesi sono:

---

<sup>16</sup> In tal senso vedi O.Bonardi "Diritto alla Sicurezza Sociale e divieti di discriminazione" in Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale 4/2008 pp. 565 e ss

- la tensione tra cambiamenti tecnologici e dinamiche del mercato in contrasto con le richieste di prospettive stabili di reddito e di occupazione che è propria del c.d. fattore umano.
- l'ampliarsi del lavoro instabile e del fisiologico periodo di insicurezza per i giovani.
- l'obsolescenza delle qualifiche lavorative che colpisce i lavoratori anziani, accrescendo il rischio di disoccupazione di lungo periodo, ed il c.d. fenomeno della polarizzazione reddituale.
- il fenomeno della polarizzazione impedisce la chiusura – o la semplice riduzione - del gap esistente tra il lavoro delle donne e quello degli uomini.
- il peso crescente che ricade sulla famiglia nei casi di caduta di reddito, come fonte di stress unita alla difficoltà dei giovani di essere economicamente autonomi e di formare una propria famiglia.
- l'adeguatezza delle pensioni in una società che invecchia e nella quale l'insicurezza del lavoro non garantisce un accumulo contributivo adeguato e sufficiente.
- il rischio crescente di impoverimento derivante da disoccupazione di lunga durata, dalla precarietà lavorativa, e dall'aumento esponenziale del gap tecnologico.
- la necessità di nuovi servizi in termini di assistenza e salute per la popolazione che versa in condizione di non autosufficienza.
- l'esplosione del problema di governo e gestione del fenomeno migratorio.

Gli elementi da rafforzare:

- revisione del sistema di sicurezza sociale, con la previsione di ammortizzatori sociali globali e supportati da politiche attive per il lavoro;
- revisione dei sistemi pensionistici, con implementazione della copertura contributiva figurativa o integrativi per i periodi di disoccupazione e prevedendo forme di pensionamento graduale;
- rafforzamento del sistema di assistenza sociale attraverso reti di servizi volti al miglioramento della qualità della vita, programmi di riqualificazione urbana volta a garantire la possibilità di alloggi a prezzi ragionevoli;
- ampliamento e rafforzamento delle reti di servizio domiciliare, sia per la prima infanzia che per gli anziani e le persone con disabilità, non autosufficienti;
- rafforzamento e conferma della centralità dell'educazione, in termini di universalità e pubblicità per garantire e promuovere un apprendimento di base solido ed una formazione professionale continua ed adeguata.

## MEMORIA

*di Marco Bozzetti. Ingegnere, dottore di ricerca in materie energetiche presso l'Università "Sapienza" di Roma.*

### Introduzione

La Carta Costituzionale della Repubblica Italiana dichiara in modo inequivocabile: Articolo 1: "L'Italia è una Repubblica fondata sul Lavoro, la sovranità spetta al popolo ..." definendo nell'articolo 3 i compiti imprescindibile dello Stato: " ... **È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale** che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Già quanto richiamato nella Carta Costituzionale di per sé basterebbe perché il lavoro sia un diritto esigibile da tutti i cittadini.

I principi Costituzionali appena richiamati, validi per tutti (senza distinzione alcuna), i cittadini della Repubblica, sono stati poi rafforzati da alcune leggi il cui scopo avrebbe dovuto essere quello di renderli effettivamente esigibili, accessibili e godibili.

Accedere al Lavoro quale "diritto" inalienabile di ogni individuo anche se in condizione di disabilità (così come definito dall'articolo 27 della "Convenzione ONU sui diritti delle persone Disabili" – ratificata nell'ordinamento giuridico della Repubblica con la legge n. 18 del 03 Marzo 2009), come strumento di lotta alla povertà, partecipazione socio-economica e di realizzazione personale, presuppone, inderogabilmente, l'accesso e la fruizione del diritto alla cultura, alla formazione, alla mobilità, ai trasporti, all'integrazione sociale. Tutti diritti questi, oltre ad essere previsti dalla Costituzione e richiamati dalla citata legge n. 18/2009 (con uno sguardo particolare alle persone in situazione di disabilità), sono ancora una volta ribaditi da altre leggi dello Stato (DM 236/89, legge 104/92, DPR 503/96, legge 68/98 - solo per citarne alcune). Inoltre, l'Assemblea Generale dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, in data 22 Maggio 2001, ratifica l'ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health), documento che definisce la "Disabilità", non più come caratteristica Individuale ma come una "condizione" in cui alcune persone sono rilette, quando la società in termini di: Strutture, Strumenti e Servizi è progettata e realizzata senza tener conto delle diverse caratteristiche delle persone e delle loro differenti abilità. Questo significa che la disabilità è una "Condizione" (non più caratteristica personale), che dipende da come il contesto sociale è progettato e realizzato, e non dalle caratteristiche individuali. È interessante notare che l'Italia è stata tra i 65 paesi che hanno contribuito alla stesura del testo dell'ICF e che hanno espresso parere favorevole alla sua approvazione. Ma allora come mai questo paese è realizzato in deroga a tutte le leggi sull'Accessibilità e Fruibilità degli Spazi (e non solo)? Come mai il diritto riconosciuto non è ancora fruibile in modo semplice? Come è possibile investire su queste tematiche se sono considerate dallo Stato non prioritarie al punto che un comune spende in media (media nazionale) 8,00 Euro/giorno (fig. 1 - dati Fish), per la disabilità. La prova di ciò è sotto gli occhi di tutti.

Come si può parlare di possibilità di Lavoro, impiego, opportunità di crescita professionale e di avanzamento di carriera se le persone, di fatto, non riescono a muoversi e a spostarsi in sicurezza, semplicità e rapidità? Se le persone non possono uscire di casa o gli è

estremamente difficile, come possono costruirsi una cultura? Come possono intrecciare relazioni sociali? Come possono appropriarsi di tutte quelle dinamiche relazionali indispensabili per inserirsi nell'attuale mercato del lavoro sempre più selettivo, rapido, esigente? Sulla base della mia personale esperienza, al momento non servono nuove leggi, ma l'applicazione puntuale, senza deroghe, di quelle esistenti. Occorre trovare gli strumenti (anche economici), perché **i diritti già riconosciuti diventino certezze**. Oggi si ha il riconoscimento dei diritti ma non gli strumenti per esercitarli in modo semplice e immediato. Occorre investire risorse nel rispetto della legge e nell'accesso ai diritti.

Alcuni esempi:

- I verbali che vengono elevati a chi ha avuto riconosciuto il diritto a circolare nella ZTL o sulle corsie preferenziali (avendo quindi iscritto la targa del proprio veicolo nell'apposito elenco del comune di appartenenza), e ciò che comporta proporre ricorso contro di essi;
- Se per l'assistenza (diretta o indiretta), si ha bisogno di X ore a settimana e il comune ne riconosce X/2 perché ha risorse per X/2 ore e il restante 50% è a carico del singolo (per l'assistenza indiretta i contributi riconosciuti oggi non vengono mai aggiornati), questo si impoverisce (si precisa anche che le assistenze - dirette e indirette - non sono erogate in modo uniforme su tutto il territorio nazionale), perché costretto ad investire una parte del suo stipendio per far fronte alle inadempienze dello Stato. A parità di stipendio è quindi svantaggiato, ovvero, più povero rispetto a chi lavora come lui, ma non deve supportare i costi della condizione di disabilità in cui è rilegato per i motivi richiamati in precedenza;
- Se per spostarsi, si deve usare il mezzo privato perché i trasporti pubblici non sono accessibili, inaffidabili e i percorsi sono pieni di ostacoli, è il singolo che deve supportare il costo aggiuntivo, perché i contributi dello stato a tal riguardo sono insufficienti (e gli importi non vengono aggiornati da circa 20 anni);
- Se si guadagna oltre una determinata cifra (circa 20.000 euro lordi/anno), non si ha diritto a nessun tipo di agevolazione.

Solo per fare alcuni esempi.

Quindi se le persone debbono usare il proprio stipendio (o una significativa parte di esso), per far fronte alle inadempienze dello Stato, non gli rimane nulla (si parla di stipendi medi..). Se le cose stanno così, perché un'azienda dovrebbe investire nell'assumere una persona in condizione di disabilità, dandogli pari opportunità di sviluppo e crescita professionale, se:

- non guida e deve usare il pulmino del Comune i cui orari sono incompatibili con lo svolgimento del lavoro (il caso del Comune di Roma è emblematico - un disservizio della cooperativa Meditral che costa al contribuente quattro-milioni di Euro all'anno (circa 333.000 Euro/mese) e non funziona (fatto denunciato dal "L'Espresso" in un articolo pubblicato - nella sezione "inchiesta" - sul numero del 7 Gennaio 2015), i taxi sono più convenienti..?)
- spende ore per presentare ricorso contro tutti i verbali che riceve (ore sottratte al lavoro)?
- ha bisogno di dispositivi tecnici personalizzati per usare il pc;
- per viaggiare in treno/aereo, deve avvertire con anticipo per poter usufruire dell'assistenza?
- non può andare in cantiere a fare i sopralluoghi (qualora la sua professione lo prevedesse)?

- è difficoltoso trasferirlo, per periodi lunghi, in altre città/paesi?

Il datore di lavoro è generalmente ben disposto a sostenere questi costi aggiuntivi quando ricava dal lavoro del suo dipendente, più di quanto investe su di lui (questo concetto vale per tutti i lavoratori).

### **L'esperienza personale**

A valle di una infanzia serena ma difficile, che mi ha visto, insieme ai mie famigliari e amici, combattere essenzialmente contro pregiudizio e ignoranza, il punto di svolta arrivò nel settembre del 1988 quando conseguì la patente "B", senza prescrizioni particolari se non il cambio automatico. Ciò mi ha infatti permesso di guidare veicoli di serie e mi consente, senza particolari difficoltà, di noleggiare veicoli all'estero (in Italia non è proprio così scontato trovare veicoli a noleggio con il cambio automatico), nei miei molteplici viaggi sia di lavoro che per vacanza.

Il 23 Settembre 1989 mi immatricolai alla Facoltà di Ingegneria di Roma "La Sapienza". Questa fu una nuova sfida che, a differenza del passato, ho dovuto affrontare con le mie sole energie. All'epoca i servizi per studenti con le mie caratteristiche erano scarsi. Infatti, presso la facoltà che avevo scelto, non vi erano precedenti casi come il mio, quindi, sarei stato un "apri strada", in una realtà ostile. Ostile dal punto di vista logistico e "strutturale" (luoghi inaccessibili e meno che mai fruibili).

La Scuola di Ingegneria di Roma, nasce nel 1817 per volontà di Papa Pio VII, divenne poi Facoltà di ingegneria nel 1935 a seguito della riforma Gentile. La struttura dove è il triennio (S. Pietro in Vincoli) è stata ricavata nell'area dell'ex convento di San Lorenzo in Panisperma, un'epoca, questa dove la normativa sull'accessibilità era ancora molto lontana da venire. Devo però dire, che ho trovato, molta collaborazione, dalla Presidenza, il personale docente e non docente, tranne qualche rara occasione (ma credo sia fisiologico), nell'individuare strategie e soluzioni atte a superare tutte le difficoltà di carattere logistico che incontravo (dal posto riservato a lezione, al posto auto all'interno del cortile, ecc). Sono stato fortunato anche perché ho incontrato dei colleghi con cui è nata una stretta e forte amicizia (che con molti continua ancora oggi), che è stata fondamentale per arrivare in fondo al percorso di studi che avevo scelto di intraprendere. Il supporto logistico vi è stato in tutto il percorso di studi e il problema non è certamente stato la mancanza di strumenti legislativi, ma, bensì, la mancanza di "naturalità" e di "abitudine" nel mettere in piedi le opportune strategie e strumenti atti a risolvere difficoltà di natura logistica che, allo stato attuale, sono ancora presenti in molte realtà. Il salto culturale si avrà solo quando queste cose diventeranno "naturali" (come conseguenza ovvia delle umane diversità e unicità), e quindi quando non sarà necessario chiederli per averli.

Il principale supporto economico che ha reso possibile questo percorso è venuto dalla mia famiglia. Lo stato, sempre un passo indietro, anche se con un sistema normativo tra i più avanzati al mondo in materia di disabilità.

Dopo la laurea, conseguita nel 1996, dal 1998 ho iniziato a lavorare in una multinazionale. Inizialmente mi occupai del dimensionamento di apparecchiature in pressione e dalla fine del 1999 chiesi di essere trasferito nella Sezione "Controllo Costi". La prima cosa che colpisce è che le aziende non danno per scontato, come fanno per la maggior parte dei dipendenti, che anche le persone con una difficoltà motoria possono (e di fatto hanno), il desiderio e la voglia di costruirsi una carriera e non si accontentano di "fare fotocopie" per tutta la loro vita

professionale. La legge n. 68 del 12 Marzo 1999 (aggiornata dalla G.U. n. 73 del 28 Marzo 2000), infatti, oltre a ribadire l'obbligatorietà delle assunzioni delle fasce svantaggiate, introduce il concetto di "Collocamento Mirato" che viene definito all'Art. 2, Comma 1, della citata legge:

*"Per collocamento mirato dei disabili si intende quella serie di strumenti tecnici e di supporto che permettono di valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle nel posto adatto, attraverso analisi di posti di lavoro, forme di sostegno, azioni positive e soluzioni dei problemi connessi con gli ambienti, gli strumenti e le relazioni interpersonali sui luoghi quotidiani di lavoro e di relazione."*

Il disposto dell'articolo appena riportato viene spesso dimenticato tanto che nel 2010, mi sentii dire da un alto dirigente che, a causa delle mie particolarità fisiche non avrei neanche dovuto pensare alla carriera ma, invece, mi dovevo accontentare di ciò che avevo. Non solo, quando nel 2010 chiesi al mio responsabile gerarchico di fare un'esperienza di cantiere, necessaria al mio avanzamento di carriera e mi rispose che non me la poteva far fare, perché le mie condizioni fisiche non me lo permettevano, ebbi la conferma che vi era qualcosa che non funzionava, risposi che: o mi metteva per iscritto che non potevo andare in cantiere e individuava un percorso di carriera diverso, oppure, doveva trovare il modo di mandarmi in cantiere. Trascorsi due mesi di silenzio, scrissi a tutta la Direzione Generale, raccontando la vicenda e chiedendo l'esperienza di cantiere. A fine anno partii per un cantiere in Europa, la missione inizialmente di quattro mesi fu poi estesa a sei. Questo per dire che nonostante le leggi esistenti prevedono certe cose, per ottenere ciò che la legge prevede bisogna lottare contro il pregiudizio. Inoltre non vi sono controlli da parte degli enti preposti, non esistono dati statistici sugli avanzamenti di carriera delle persone disabili ed un confronto delle relative tempistiche di avanzamento rispetto alle tempistiche dei "non disabili". È da notare che l'azienda dove lavoro è di gran lunga più attenta a questi aspetti rispetto a tante altre realtà operanti in Italia.

Nel 1998, quando già lavoravo, vinsi il concorso per il Dottorato di Ricerca in "Energetica", percorso di studi che svolsi dal 1998 al 2002, parallelamente alla mia attività lavorativa. Nell'ambito del Dottorato sviluppai un progetto per la realizzazione di Pannelli Solari finalizzati all'utilizzo dell'energia solare termica, impiegando persone svantaggiate e in situazione "disabilitante". Il progetto ebbe un enorme successo perché furono definite delle linee guida per la realizzazione di pannelli solari, impiegando categorie deboli, a valle di un lavoro sperimentale che portò alla realizzazione di un prototipo che fu installato presso una Casa Famiglia e funzionò per diversi anni fornendo, a tale struttura, acqua calda per uso sanitario.

In oltre diciotto anni di servizio, sono passato per tutti i livelli di impiegato, successivamente passai a Quadro (che nel pubblico equivale al "Funzionario") e non mi sento "arrivato". Inoltre, negli anni, in azienda, mi sono occupato anche di "Sicurezza" come RLS. Ho contribuito, come rappresentante aziendale alla stesura del testo della Circolare del Ministero degli Interni n. 4 del 1 Marzo 2002: *"Linee guida per la valutazione della sicurezza antincendio nei luoghi di lavoro ove siano presenti persone disabili"*.

Nell'Agosto del 2014, subii un serio incidente stradale, a causa del quale riportai delle lesioni importanti che ancora, a quasi due anni dall'evento, mi costringono in riabilitazione e mi tengono lontano dalla mia vita lavorativa e sociale, dalla mia carriera (nonostante la mia azienda mi continua a corrispondere l'intero stipendio... cosa di cui mi ritengo fortunato). A causa di questo evento, le cui conseguenze avrebbero potuto essere ancora peggiori di quelle

che sono state, ho sperimentato, insieme ai miei legali, quanto il sistema paese, nonostante le leggi, è lontano dall'includere in modo attivo (ovvero partecipato), le persone in "situazione disabilitante". Basti pensare che ho dovuto richiedere alla mia azienda una dichiarazione in cui si dicesse che sono alle loro dipendenze dal..., che sono ingegnere, che sono inquadrato in un certo modo e che svolgo quella determina funzione. Ciò perché l'assicurazione della controparte, verso cui sono in causa, non crede che una persona con le mie "caratteristiche", possa svolgere il lavoro di responsabilità che in realtà svolgo. Tutto ciò mi induce la consapevolezza difficilmente qualcuno mi potrà risarcire per il reale danno (fisico e esistenziale), che ho subito a causa del sinistro.

Dal 2004 presiedo la Commissione "Ingegneria Sociale", oggi "Ingegneria per il Sociale in edilizia", istituita presso l'Ordine degli Ingegneri di Roma e Provincia, il cui obiettivo istituzionale è quello di valutare l'impatto sociale che hanno le opere ingegneristiche (in tutti gli ambiti), sulla popolazione e sui singoli individui.

### **Cosa fare? Proposte di azione**

Sulla base della mia esperienza personale e professionale non ritengo assolutamente necessario, oggi, tenere impegnato uno dei più onerosi Parlamenti della Terra, nella stesura e nella ratifica di leggi destinate, come le altre, a restare carta. Tutte le leggi sono certamente perfettabili ma in questo momento, che i diritti sono stati definiti e riconosciuti, è necessario, urgente e prioritario che tali leggi siano applicate, e vi sia un sistema di controllo puntuale che verifichi in modo scrupoloso la corretta applicazione dei disposti normativi esistenti e li dove venissero rilevate delle anomalie, occorre che siano disposte delle pesantissime sanzioni, e le risorse così raccolte siano reinvestite nella tutela dei diritti. Non è ammissibile che le istituzioni rispondono che: "non vi sono le risorse", se poi le trovano per realizzare cose come quelle illustrate nelle figure 2 e 3, o per permettere ciò che è descritto in figura 4.

In particolare:

- Raccogliere e analizzare dati statistici sull'impiego, gli avanzamenti di carriera e confrontarli;
- Istituire controlli verso le aziende;
- Dimensionare la richiesta delle risorse per il sociale allo Stato Centrale, da parte dei comuni, in base alle necessità reali delle persone e non il contrario (ovvero dimensionare il supporto che si eroga in base alle risorse disponibili, come avviene oggi);
- Verificare la corretta applicazione della normativa, non solo quella strettamente relativa all'impiego, ma anche a tutto ciò che ruota intorno all'impiego (Trasporti Pubblici e Privati, Accessibilità e Fruibilità di spazi e Servizi, Contributi per l'assistenza Diretta e Indiretta, ecc.);
- Aggiornare i contributi economici attualizzandone il valore;
- Difendere il potere di acquisto degli stipendi delle persone in situazione di disabilità che comunque lavorano e contribuiscono alla crescita del paese;

- Coinvolgere, in base alla normativa volontaria sulla Responsabilità Sociale di Impresa (S.A. 8000), le Aziende in progetti di utilità sociale prevedendo significativi sgravi fiscali.
- Rendere i cittadini più consapevoli, attraverso appositi programmi culturali, dei propri diritti e doveri, responsabilizzandoli anche sul corretto godimento dei propri diritti (per es. il godimento dei permessi di cui all'articolo 33 della legge 104/92) ;
- Favorire la mobilità delle persone con interventi "su misura";
- Rendere la classe politica consapevole delle necessità reali delle persone in situazione di disabilità (esempio Canadese, in cui i politici che rivestono incarichi del tipo di "Ministro per le Politiche Sociali" devono svolgere il primo mese di mandato in una situazione che simula una condizione di svantaggio - H24).

Fig. 1

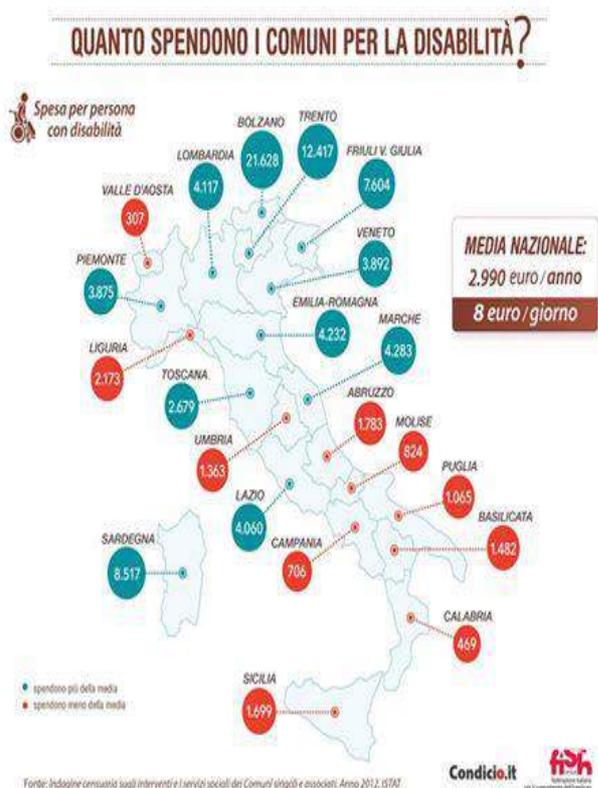


Fig. 2



Fig. 3



Fig. 4



## DIGNITÀ E PROFESSIONALITÀ DEL LAVORATORE AL TEMPO DEL *JOBS ACT*

di Marina Brollo. Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro e direttrice del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Udine.

### Le trasformazioni del lavoro al tempo del *Jobs Act* e dell'economia digitale

Il mio contributo in materia di poteri e tutele della dignità e professionalità del lavoratore intende coltivare un approccio metagiuridico, attento ai cambiamenti economico-sociali e alle caratteristiche del lavoro, cioè vicino alla realtà quotidiana e al vissuto collettivo.

Alla luce di questa premessa, intervengo non sulle modifiche operate dal c.d. *Jobs Act* alla disciplina legale del mutamento di mansioni (art. 3, d. lgs. n. 81/2015)<sup>17</sup> e dei controlli a distanza (art. 23, d. lgs. n. 151/2015), bensì sul *contesto* socio-economico e giuridico di riferimento di entrambe le novelle, con l'obiettivo di inquadrare le nuove sfide che derivano dalla trasformazione del mondo del lavoro e di comprendere la reale portata innovativa delle disposizioni emanate dal Governo Renzi sulla scia della l.d. n.183/2014.

Tale approccio mi consente di dipanare il *fil rouge* che tiene assieme la revisione integrale delle due norme statutarie (gli artt. 4 e 13), a quasi cinquant'anni dalla loro approvazione, dato dai cambiamenti in atto nell'economia e nella società al tempo della riforma battezzata come *Jobs Act*. Con tale obiettivo, ritengo di non schierarmi a fianco né dei catastrofisti, né degli innovatori militanti, bensì di cogliere le luci e le ombre delle trasformazioni in atto nel lavoro. Il tempo del *Jobs Act* è quello *post-moderno* calato nell'economia e nella fabbrica digitale, è quello della "nuova rivoluzione delle macchine"<sup>18</sup> che lascia intravedere un cambio di paradigma socio-economico rispetto a quello preso a modello dal legislatore statuario. Nell'era fordista, le macchine sostituivano il lavoro delle braccia, nell'epoca della conoscenza in rete, le macchine sostituiscono il lavoro della mente con la c.d. "intelligenza artificiale", con esiti tuttora inimmaginabili.

Anche in Italia, seppur a macchia di leopardo e in modo non lineare è in atto una grande trasformazione del lavoro (specie nel settore manifatturiero)<sup>19</sup>, dovuta soprattutto alle innovazioni tecnologiche (a costi sempre più bassi e a *performance* sempre più elevate), in particolare di quelle collegate alla "digitalizzazione", che puntano all'integrazione tra macchine, oggetti e persone (nella loro veste sia di lavoratori sia di consumatori), con cambiamenti profondi, continui e soprattutto molto rapidi. In estrema sintesi, nel lavoro emerge un nuovo rapporto tra il mondo fisico delle persone e quello virtuale del digitale.

Nelle fabbriche "intelligenti" aumenta la connessione e l'interdipendenza non solo tra i lavoratori e la rete, ma anche -con il c.d. *Internet of Things*- tra le stesse macchine che si scambiano informazioni e possono apprendere dall'interazione digitale, al punto di prefigurare *robot* "collaborativi", quali assistenti personali dei lavoratori in carne e ossa. Da qui la

<sup>17</sup> Sia consentito rinviare, per un commento disponibile in modalità *open access*, a M. BROLLO, *Disciplina delle mansioni* (art. 3), in F. CARINCI (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, ADAPT University Press, 2015, 29 ss.; EAD., *Lo jus variandi*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio*, ADAPT University Press, 2016, n. 54, 226 ss.

<sup>18</sup> Così E. BRYNJOLFSSON, A. MCAFEE, *La nuova rivoluzione delle macchine. Lavoro e prosperità nell'era della tecnologia trionfante*, Feltrinelli, 2015. Dalle analisi della letteratura socio-economica emerge l'impressione che siamo alla vigilia di una nuova rivoluzione industriale, sempre più *data-intensive*, con il passaggio dalla produzione flessibile di massa alla produzione digitalizzata in grado di fornire in continuo beni personalizzati. Per farsi un'idea si suggerisce la lettura di V. MAYER-SCHÖNBERGER, K. CUKIER, *Big data. Una rivoluzione che trasformerà il nostro modo di vivere e già minaccia la nostra libertà*, Garzanti, 2013; C.B. FREY, M.A. OSBORNE, *The Future of Employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, Oxford Martin School, 2013. Per una visione meno pessimista v. E. MORETTI, *La nuova geografia del lavoro*, Mondadori, 2014.

<sup>19</sup> Cfr. l'interessante ricerca di A. Magone, T. Mazali (a cura di), *Industria 4.0. Uomini e macchine nella fabbrica digitale*, Guerini e ass., 2016, che indaga il profilo (complesso, ma trascurato dalla letteratura) del mutamento del lavoro nelle *smart factory*.

sperimentazione di forme di contatto, senza barriere, il più possibile sicure, tra *robot* e persone per farli lavorare fianco a fianco.

Il cambiamento alimenta, però, la viva preoccupazione di una disoccupazione 'tecnologica'<sup>20</sup> dato che l'ambiente di lavoro se diventa, per un verso, sempre più *smart* e pulito, per l'altro, sempre meno affollato, con una significativa contrazione (per ora) della componente operaia. La rivoluzione digitale, laddove esplica i suoi effetti, implica un profondo ridisegno delle strategie di organizzazione della produzione e del lavoro che pone sfide impegnative, anche sul fronte della *professionalità* che diventa sempre più fluida e ibrida.

Con la tecnologia cambiano le mansioni e le competenze richieste: diventano più generaliste, polivalenti, poliedriche e polifunzionali, con un rilievo centrale delle c.d. *soft skill* (a partire da comunicazione, creatività e capacità *multitasking*), mentre l'esperienza, la professionalità acquisita diviene meno importante a mano a mano che la produzione diviene ripetibile, tracciabile e prevedibile.

Il dipendente, inoltre, deve mettere al servizio del lavoro le stesse abilità di 'nativo digitale' che utilizza nella vita privata ovvero ridurre l'eventuale divario digitale. In pratica, il 'lavoratore 4.0' vede crescere le sue mansioni 'in laterale' (per aggiunta di competenze differenti), la partecipazione consapevole e le responsabilità, al punto di individuare nuove figure di operai 'aumentati'<sup>21</sup>. In questa visione, perde di significato la classica distinzione tra lavoro manuale e intellettuale dato che le gerarchie e i livelli professionali si disegnano nel rapporto tra capacità umane e loro possibilità di essere sostituite dalle macchine; da qui l'esigenza di una nuova architettura delle scale professionali.

Oltre ai *posti*, cambiano pure i *luoghi* dato che il lavoro in rete sarà sempre più mobile, prestato fuori dell'ufficio e fuori dell'orario sottoposto al controllo dell'azienda.

Le tecnologie digitali, la globalizzazione, le nuove modalità produttive e organizzative, le innovazioni negli stessi modelli di impresa (con processi sia di scomposizione, sia di aggregazione) stanno modificando il profilo e il perimetro spaziale dell'impresa e persino la stessa identificazione del datore/committente a volte riconducibile ad una mera piattaforma che organizza la circolazione del lavoro. A ciò va aggiunta, grazie alla c.d. *portable technology*, la diffusione del lavoro in posti diversi (alcuni impensabili in passato: per es. nelle situazioni dedicate al *relax*) e la sperimentazione di nuovi modelli organizzativi (e culturali) *post* moderni di *co-working*, di *smart-working* o di "lavoro agile"<sup>22</sup>, cioè di nuove forme di lavoro reso in luoghi e tempi differenti rispetto alla fabbrica, anche in un'ottica di conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di vita, ma soprattutto di incremento della produttività del lavoro.

Con l'innovazione degli impianti e degli strumenti utilizzati per rendere la prestazione lavorativa cambiano anche i profili e le problematiche connesse ai controlli dei lavoratori. In particolare, emergono differenti possibilità e modalità d'uso degli strumenti di *controlli a distanza* dell'attività dei lavoratori. Di conseguenza affiorano nuove sfide sul versante del

<sup>20</sup>Da ultimo, cfr. la ricerca del WORLD ECONOMIC FORUM, *The future of jobs. Employment skills and work force strategy for the fourth industrial revolution*, presentata all'incontro di Davos, gennaio 2016. Illuminante anche la lettura di R. STAGLIANÒ, *Al posto tuo. Così web e robot ci stanno rubando il lavoro*, Einaudi, 2016. Sulle ricadute della rete internet e delle piattaforme della c.d. *sharing economy* sul lavoro delle persone v., da ultimo, J. RIFKIN, *La società a costo marginale. L'internet delle cose, l'ascesa del commons collaborativo e l'eclissi del capitalismo*, Mondadori, 2014, specialmente il capitolo dedicato all'«ultimo lavoratore». Ma la recente proposta di legge 'Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione' si disinteressa del «complesso tema riguardante lo status giuridico e la tutela del lavoratore che opera attraverso le piattaforme di *sharing economy*» come rilevato da E. DAGNINO, *Proposta di legge sulla sharing economy: il grande assente è il "lavoratore"*, in <http://www.bollettinoadapt.it/proposta-di-legge-sulla-sharing-economy-il-grande-assente-e-il-lavoratore/>. In America, tuttavia, cominciano le rivendicazioni degli autisti di *Uber* (simbolo della *on demand economy*) ad un trattamento equiparabile a quello dei dipendenti (per i primi incerti passi v. in <http://www.linkiesta.it/it/article/2016/04/26/accordo-uber-autisti-un-piatto-di-lenticchie-da-100-milioni-di-dollari/30120/>).

<sup>21</sup>A. Magone, T. Mazali (a cura di), *Industria 4.0*, cit., p. 91, con il dubbio se questo nuovo *blue collar* possa anche ritrovarsi per molti aspetti anche 'diminuito': in quanto sa di più, ma sa fare di meno; sa di tutto, ma solo un po'. Sull'evoluzione del rapporto tra lavoro e conoscenza v. l'interessante saggio di E. Rullani, *Il lavoro della conoscenza e la conoscenza al lavoro*, in A. Gramolati, G. Mari (a cura di), *Il lavoro dopo il novecento. Da produttori ad attori sociali, La città del lavoro di Bruno Trentin per un'altra sinistra*, Firenze University Press, 2016, 163 ss.

<sup>22</sup>Sulla scia della proposta di legge n. 2014/C, *Disposizioni per la promozione di forme flessibili e semplificate di telelavoro*, presentata il 29 gennaio 2014 (prima firmataria On. Mosca), la disciplina del "lavoro agile" è ora rifluita negli artt. 13 ss. del disegno di legge "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato" (c.d. 'Statuto per il lavoro autonomo'), presentato dal Consiglio dei Ministri il 28 gennaio 2016 e, per il pubblico impiego, nell'art. 14, l.d. n. 124/2015 (c.d. 'Riforma Madia').

trattamento e utilizzo, ai fini connessi al rapporto di lavoro, delle informazioni personali raccolte.

Posti, luoghi e controlli perdono, dunque, alcuni concetti alla base della tradizione statutaria, mentre flessibilità e velocità del lavoro aspirano a divenire il denominatore comune dell'era digitale al fine di aumentare la produttività e la competitività in un mondo a complessità crescente. Questi elementi, invero, non sono una novità sconosciuta nel lavoro moderno, quello che cambia, e fa la differenza, è costituito dall'enorme salto di scala e dalla velocità impressionante dei processi.

Ma, come noto, il lavoro, dato il coinvolgimento della persona, è il meno mobile dei fattori economici. Inoltre la trasformazione antropologica dell'operaio dipende, non solo dall'educazione e dalla cultura, ma anche dall'età. E la demografia segnala un forte invecchiamento della forza lavoro italiana –a causa del calo delle nascite, dell'aumento della speranza di vita media, della riforma Fornero sull'innalzamento dell'età pensionabile– con un aumento delle resistenze e delle difficoltà delle persone al cambiamento. Da qui l'esigenza di tecniche di tutela dinamica per affrontare le trasformazioni in atto.

### **Nuovi poteri e responsabilità del datore**

In questo contesto il *Jobs Act*, con la revisione della disciplina delle mansioni (art. 3, d.lgs. n. 81/2015) e dei controlli a distanza dei lavoratori (art. 23, d. lgs. n. 151/2015), coltiva e rende certe per vecchi e nuovi assunti tendenze già visibili nel nostro ordinamento di un allentamento, nel rapporto di lavoro, di garanzie rigide e statiche *pro-lavoratore* e di un rafforzamento dei poteri del datore di gestione e di controllo della forza lavoro. Lo fa con una impostazione pragmatica che di fatto sposta il punto di equilibrio tra 1° e 2° comma dell'art. 41 Cost. nella direzione della flessibilità gestionale e degli interessi della produzione. Tuttavia lo fa all'insegna dell'idea che le *libertà* per il datore debbano essere riequilibrata da nuove *responsabilità*, nella consapevolezza che la *dignità* della persona che lavora (*sub-specie* dignità professionale e riservatezza) vada salvaguardata soprattutto "ai tempi di Internet"<sup>23</sup>. In quest'ottica, la riforma del Governo Renzi delinea –seppure in modo ambiguo e sfumato– nuove forme di protezione del lavoratore (anche) nel rapporto di lavoro che potrebbero costituire frammenti di una *sicurezza* declinata in veste "dinamica": per "il mutamento delle mansioni" dei lavoratori, ai sensi del nuovo comma 3 dell'art. 2103 cod. civ., è previsto il dovere "generale" del datore di *formazione*; per l'utilizzo dei dati personali è necessario, ai sensi del novellato comma 3 dell'art. 4 st. lav., sia un'"adeguata *informazione*" su finalità e modalità di trattamento dei dati, sia il rispetto della normativa sulla *privacy* (D. Lgs, n. 196 del 2003); quest'ultima in via di opportuno adeguamento a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento Ue sulla protezione dei dati personali<sup>24</sup> che, dal 25 maggio 2016, abroga la direttiva 95/46/CE.

I maggiori poteri del datore di lavoro –di modifica anche *in pejus* delle mansioni, di controllo a distanza e di trattamento dei dati del lavoratore– risultano bilanciati da nuovi doveri, rispettivamente di formazione e di informazione. La formazione diviene così il grimaldello per il mutamento di mansioni sicuro, mentre l'informazione quello per il controllo sostenibile. In entrambi i casi, i supporti medialti (tablet, video, visualizzazioni in 3D, mail, PEC, ecc.) possono agevolare l'adempimento del datore.

Se è vero che il "tramonto" dello statuto dei lavoratori potrebbe determinare una sorta di "ritorno" al codice civile, con un'espansione dei confini di liceità del potere datoriale, è ovvio

<sup>23</sup>Parafrastrandolo il titolo dell'interessante saggio di J. LANIER, *La dignità al tempo di internet*, Il Saggiatore, 2014.

<sup>24</sup>Regolamento UE 2016/679 del 27 aprile 2016 in [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.119.01.0001.01.ITA&toc=OJ:L:2016:119:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.119.01.0001.01.ITA&toc=OJ:L:2016:119:TOC).

che l'itinerario e la meta finale andranno calati nella geografia del sistema giuridico, per cui saranno tratteggiati- nella prospettiva esegetica - tenendo conto delle disposizioni sia dal testo costituzionale sia delle fonti sovranazionali.

*Last but not least*, vista la sede questo incontro, va segnalato che è prevedibile che il percorso verso il codice civile sarà accompagnato da un'interpretazione giurisprudenziale 'gentile' verso il lavoratore che renderà meno brusche le svolte.

Per un verso, la giurisprudenza, attenta e consapevole della collocazione sistematica delle norme, potrebbe ricalcare i *limiti*, esterni ed interni, ai poteri del datore derivanti dallo stesso codice civile, a partire da quelli del libro V (riverniciati con i principi costituzionali) e del libro IV. Per altro verso, la giurisprudenza, gelosa e orgogliosa delle proprie "invenzioni", potrebbe ricalcare alcune suggestioni che sembravano in via di affievolimento nel contesto *ante Jobs Act*.

Ad esempio, sul fronte caldo del c.d. *repêchage*, i magistrati potrebbero rispolverare e ricalcare la relazione inversa che sussiste tra mutamento di mansioni legittimo e giustificato motivo oggettivo di licenziamento<sup>25</sup>, sì da determinare una redistribuzione interna fra i diversi tipi di flessibilità (e di poteri) del datore, con l'incremento di quella interna a scapito di un ridimensionamento di quella in uscita. In tal modo si realizzerebbe un travaso di tutela tra quella della *posizione* professionale (che cala) e quella del *posto* di lavoro (che cresce), con una sorta di ricollocamento interno al rapporto di lavoro coerente con la finalità ultima delle riforme del Governo Renzi di lotta alla disoccupazione e di manutenzione dell'occupazione. A conti fatti, al tempo del *Jobs Act*, il giudice potrebbe conservare un ruolo di protagonista nel bilanciamento tra poteri del datore di lavoro e tutela della dignità e professionalità del lavoratore, ma nel farlo dovrà inforcare gli occhiali digitali del presente e non quelli analogici del passato.

---

<sup>25</sup> In tale direzione vedi la recente Cass., 22 marzo 2016, n. 5592 (rel. Patti) che, rovesciando un "consolidato indirizzo" della Suprema Corte, riporta in capo al solo datore, senza alcun dovere di cooperazione processuale del lavoratore, l'onere di provare il fatto dell'impossibilità di un diverso utilizzo del dipendente nell'ambito aziendale. Per una rassegna sul punto si rinvia a C. MARRANCA, *Giustificato motivo oggettivo, obbligo di repêchage e ripartizione dell'onere probatorio* (nota a Cass. 5 marzo 2015, n. 4460), in *ADL*, 2015, n. 3, II, 649 ss.; più in generale cfr. la stimolante monografia di S. VARVA, *Il licenziamento economico. Pretese del legislatore e tecnica del giudizio*, Giappichelli, 2015. Inoltre sull'onere della prova per la modifica delle mansioni nel vecchio e nuovo art. 2103 c.c. v. G. PANIZZA, *Ius variandi e oneri probatori: su chi grava la prova dell'osservanza o dell'inosservanza della regola dell'equivalenza* (nota a Cass. 17 settembre 2015, n. 18223 e Cass. 25 settembre 2015, n. 19044), in *ADL*, II, 2016, n. 6, 1342 ss.

## **LA CITTÀ ACCESSIBILE. SFIDE E OPPORTUNITÀ PER LA SOCIETÀ CONTEMPORANEA**

*di Matteo Clemente. Architetto, professore a contratto, saggista esperto in Universal Design.*

I problemi del non-lavoro, della povertà e del disagio sociale, presentati in questa iniziativa, sono quelli che affliggono la società contemporanea, che si manifestano nella scena urbana e che hanno la loro rappresentazione nell'immagine stessa della città e delle sue periferie degradate.

La città, intesa come *polis*, organizzazione spaziale delle funzioni urbane, con la sua struttura morfologica, il suo tessuto edilizio, le sue infrastrutture e gli spazi pubblici, è l'immagine della *civitas*, è espressione, per certi versi, della collettività che la abita.

I destini delle città e delle collettività che le abitano sono indissolubilmente legate, come due facce di una stessa medaglia, tanto che non è più possibile capire se il degrado urbano e dello spazio pubblico sia la causa del degrado sociale e del disagio o, viceversa sia la povertà e il non lavoro a generare degrado delle nostre periferie, bassa qualità urbana e povertà degli spazi pubblici.

La povertà è ormai una condizione generale della società contemporanea. La mancanza di risorse è un tema che riguarda l'intero pianeta, ma la crisi economica ha impattato maggiormente sulle fasce deboli della popolazione, sulle famiglie che vivevano già condizioni di disagio, sui disabili, gli anziani, su chi è senza lavoro.

D'altra parte le città sono in competizione tra loro, per essere più attrattive, per attrarre turisti e abitanti e per rispondere alla crisi con prospettive di sviluppo socioeconomico alternative. Diversi i modelli propugnati di città. Abbandonata l'idea di progresso infinito, di ottimistica espansione del tessuto edilizio, che negli ultimi 50 anni ha portato a un enorme consumo di suolo e a disastrose problematiche urbanistiche e di governo del territorio, il progetto delle città contemporanee si concentra, in una riflessione introversa, sul tema del riuso dell'esistente, sulla riqualificazione e sulla rigenerazione urbana.

Il modello molto imitato è quello della *smart city*, di una città intelligente, efficiente, nella quale la tecnologia ICT contribuisca a rendere i sistemi di trasporto e delle comunicazioni efficaci, veloci, aperti. D'altra parte, queste immagini di città efficienti e vagamente felici sembrano piuttosto stereotipate e poco aderenti ai contesti locali di molte città italiane. Il rischio è quello di ripetere acriticamente modelli che hanno funzionato in altre città, senza realmente rispondere alle esigenze dei cittadini e alle istanze provenienti dal basso.

Appare ormai evidente che la Smart city non debba solo essere una città efficiente e competitiva economicamente, ma anche città coesa socialmente e sostenibile in termini ambientali, nella quale la cooperazione è più importante della competizione; in cui la tecnologia debba realmente portare al miglioramento della qualità della vita.

È un modello di città resiliente, capace di affrontare le congiunture sfavorevoli e reagire alla crisi, ma, soprattutto, quello che ci interessa è un modello *human oriented*, attento alle esigenze dell'uomo e al benessere individuale e collettivo.

La "città accessibile", in particolare è una città fruibile da tutti, attenta alle esigenze delle categorie più svantaggiate di utenti e, forse per questo, attenta alla qualità della vita di tutti.

Il concetto di accessibilità, nella sua accezione più nota e diffusa, è legato al tema dell'eliminazione delle barriere architettoniche nelle nostre città, responsabili spesso di disagio, dis-confort ambientale, ma anche di esclusione sociale.

Percorsi pedonali fruibili da disabili motori e sensoriali, servizi aperti al pubblico, parchi urbani,

luoghi per il lavoro e il tempo libero pienamente accessibili, rendono veramente una città intelligente, ma anche attraente, bella e inclusiva.

In termini propositivi si parla di *universal design*, riferendosi ad un approccio progettuale che preveda soluzioni idonee ad essere fruite da tutti, facilmente comprensibili, secondo un principio equo, che consenta a tutti l'uso, se pure con diverse modalità.

I sette principi dell'*universal design* sono: equità nell'utilizzo; flessibilità nell'uso; uso semplice ed intuitivo; informazione percepibile; tolleranza per l'errore; poco sforzo fisico; spazio e dimensione per l'approccio e l'uso. Il tema è ampio ed è oggetto di specifiche trattazioni. In termini generali si può parlare di *universal design*, come approccio al progetto che, nel considerare le esigenze di utenti svantaggiati o con diverse abilità, riesca a favorire tutti, senza creare pregiudizi e discriminazioni anche nell'uso.

L'*universal design* ha spostato l'attenzione dai limiti fisici o psichici delle persone, ai requisiti che gli oggetti e gli spazi e gli oggetti d'uso devono avere per essere fruiti da chiunque.

Lo spazio pubblico è il contesto nel quale si possono sviluppare le migliori strategie di rigenerazione delle città contemporanee, favorendo la creazione di luoghi di relazione tra gli abitanti; e uno spazio pubblico che non sia pienamente fruibile, perde i suoi requisiti peculiari di luogo ad uso della collettività.

L'accessibilità urbana include temi quali la sicurezza e il confort ambientale. La sicurezza è uno dei requisiti fondamentali per la percezione del benessere in ambiente urbano, sia intesa come sicurezza del pedone rispetto al traffico veicolare, sia come percezione della sicurezza del cittadino rispetto ad eventi criminosi. La questione del confort urbano, come quella della sicurezza pedonale, assume un significato più evidente e particolare se si pensa alle categorie di utenti con esigenze particolari, dai disabili, agli anziani ai bambini. Fattori termoigrometrici, affaticamento, riparo dalle intemperie, senso di disagio, senso di pericolo diventano misurabili in termini di dis-confort: difficile per un anziano attendere l'autobus senza una pensilina che lo protegga dal sole o dalle intemperie. Un attraversamento pedonale non protetto opportunamente, senza ausili per disabili sensoriali, può risultare pericoloso, soprattutto per utenti con qualche forma di difficoltà fisica o cognitiva.

Delle panchine disposte ogni 200 metri lungo il percorso pedonale, sono un elemento indispensabile per chi ha problemi di deambulazione e deve riposarsi ogni tanto, un elemento utile per chi porta le buste della spesa e vuole fare una sosta, un elemento confortevole, per chi vuole trascorrere un po' di tempo libero all'aperto. Le panchine lungo i percorsi e nei parchi pubblici, corroborate dalle sedute secondarie offerte dai bar, favoriscono la permanenza nello spazio urbano, nonché la creazione di luoghi vitali e vivaci.

Il tema dell'accessibilità e dell'*universal design* è molto ampio, naturalmente, e si colora dei significati di "sicurezza", dell'incolumità dei pedoni, pensando soprattutto alle fasce più deboli, di "fruibilità" dei servizi, della "convenienza", con riferimento alla continuità e all'efficienza dei percorsi di collegare funzioni urbane e non ultima della "piacevolezza" di spazi godibili e interessanti, che favoriscono le relazioni sociali.

È proprio con il rispetto del diritto all'accessibilità, garantendo l'uso dei servizi pubblici ai disabili e agli utenti più svantaggiati, che si migliora la qualità urbana. Questa è la sfida che le città contemporanee devono raccogliere.

L'accessibilità allo spazio pubblico, alle informazioni, può essere vista, in ultima analisi, come "opportunità", possibilità di scelta del soggetto fruitore, che può muoversi liberamente nello spazio urbano, usufruire facilmente dei servizi e delle attrezzature, ai bar, ai negozi e alle attività aperte al pubblico, accedere alle informazioni con interfaccia user friendly, raggiungere il posto di lavoro, passando da un'occasione all'altra senza soluzione di continuità. Opportunità per tutti di partecipare allo spazio pubblico è anche opportunità di fare esperienze, fare

attività, intessere relazioni, secondo il concetto di benessere propugnato nella teoria dei funzionamenti da Amartya Sen, che supera le concezioni benesseriste e welfariste. Diritto all'accessibilità urbana vuol dire, quindi, avere opportunità di frequentare i luoghi, di incontrare gente, avere relazioni sociali; e le occasioni, le opportunità, sono fondamentali nella vita di chiunque per trovare lavoro, incontrare la persona della propria vita, superare una condizione di disagio, ricercare il proprio benessere e ricercare, se possibile, piccoli sprazzi di felicità.

## **POVERTÀ E POLITICHE SOCIALI: QUALI PROSPETTIVE OGGI E DOMANI**

*di Nunzia De Capite, Sociologa specializzata in Metodologia della Ricerca Sociale.*

La povertà è una realtà con cui facciamo i conti quotidianamente come cittadini, come operatori sociali, come studiosi. Ed è un fenomeno che nel tempo è stato analizzato con lenti diverse: la storia, l'antropologia, le scienze umane in genere si sono occupate della povertà da sempre, cercando di coglierne i tratti caratteristici e di individuarne i fattori determinanti. Volendo sintetizzare gli snodi più significativi del processo di studio e analisi del fenomeno, si può dire che si sia passati dalla prospettiva sostanzialista, in base alla quale la povertà era da considerarsi un fatto naturale (Proudhon nel 1861 scriveva che "la condizione dell'uomo sulla terra è povertà e lavoro") a una centratura sugli aspetti più strettamente economici del fenomeno, che tuttavia non tengono conto delle dimensioni informali (reti di solidarietà familiare e amicale) e relazionali che incidono sul prodursi di situazioni di povertà e esclusione sociale.

A metà degli anni settanta del Novecento in ambito antropologico si parlò anche di "sindrome della povertà", condizione definita da una serie di tratti caratteristici (tra gli altri: senso di inferiorità, scarsa progettualità, rassegnazione e fatalismo), che consentivano di identificare uno stile di vita tipico delle persone povere, completamente disancorato dall'organizzazione sociale del tempo e tale da produrre la trasmissione di questa condizione da una generazione all'altra: una sorta di destino ineluttabile ereditato nel tempo.

L'analisi sociologica ha fornito un contributo dirimente allo studio della povertà, introducendo una variabile fondamentale nell'analisi del fenomeno: al di là dei bisogni biologici e di quelli fisici, vi sono dei bisogni sociali che vanno soddisfatti per poter considerarsi adeguatamente inseriti nel contesto in cui ci si trova e per poter godere del rispetto di sé. Tali bisogni sono necessari e sono un prodotto dell'ambiente storico e sociale in cui si vive<sup>26</sup>. Questa acquisizione si è rivelata di grande importanza nello studio della povertà perché ha gettato una nuova luce su aspetti fino ad allora trascurati.

Un'altra accortezza metodologica di cui bisogna tener conto quando si studia la povertà è la necessità di oscillare dalla povertà ai poveri, senza trascurare nessuno dei due poli in questo movimento pendolare.

Solo in questo modo è possibile indagare questo fenomeno, che è determinato sì da fattori storici e sociali, ma nelle cui sue pieghe si annida una infinità pluralità di storie, situazioni, volti. "I molti volti della povertà" è una espressione che rende bene la sfaccettatura di un fenomeno che ha ripercussioni pesanti e dolorose sulla vita di milioni di persone nel mondo e a cui non ci si può né ci si deve rassegnare.

Il dibattito pubblico sulla povertà si è rianimato negli ultimi anni con l'inasprirsi della crisi economica. E questo perché il cambiamento delle condizioni economiche ha generato nuove sacche di povertà, penetrando in contesti sociali prima d'ora considerati "al sicuro".

Dunque se la realtà si modifica, una nuova lettura e analisi diventa il presupposto per intervenire in maniera efficace.

Se oggi urge interpretare adeguatamente i dati sulla povertà è perché è altrettanto indifferibile programmare politiche mirate di contrasto ad essa. La situazione nel nostro paese è profondamente cambiata dal 2007 a oggi e non possiamo distogliere lo sguardo da una situazione così emergenziale.

---

<sup>26</sup> Cfr. Morlicchio E., *Sociologia della povertà*, Bologna, Il Mulino, 2012.

Lo studio della povertà dunque non può ridursi ad un mero esercizio accademico, ad un confronto su ipotesi interpretative o a dibattiti tecnici sulle metodologie di indagine. È piuttosto il primo passo verso la progettazione di interventi sistemici che consentano di affrontare un fenomeno profondamente mutato sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo. In primo luogo occorre precisare che l'indicatore migliore per quantificare il fenomeno della povertà in tempo di crisi è quello della povertà assoluta. Nel nostro paese l'Istat utilizza due diversi indicatori per rilevare il fenomeno, la povertà relativa e la povertà assoluta, i quali forniscono informazioni completamente differenti ed è fondamentale tenerne conto, considerato il diluvio statistico informativo a cui siamo oramai sottoposti.

Entrambi gli indicatori determinano il numero di persone in povertà sulla base di una soglia monetaria opportunamente definita (vengono considerati poveri coloro che hanno una spesa per consumi pari o inferiore alla soglia, che nel caso della povertà relativa varia solo in base al numero dei componenti della famiglia, mentre per la povertà assoluta varia a seconda del numero e dell'età dei componenti, delle dimensioni del comune di residenza e della partizione geografica in cui il comune si trova). Ma la povertà relativa è un indicatore che varia a seconda della distribuzione della spesa per consumi della popolazione in generale in un determinato periodo, per cui se complessivamente la spesa diminuisce, come accade nei casi di congiuntura economica negativa quando il livello dei consumi si abbassa per tutti, anche la soglia si abbasserà e il numero di persone in povertà si riduce. Si assiste cioè al paradosso per cui in tempo di crisi, la povertà diminuisce, perché in realtà è la disuguaglianza nella distribuzione dei consumi all'interno della popolazione che si riduce.

L'indicatore più attendibile per rilevare il numero di persone in povertà nelle fasi di congiuntura economica negativa è invece la povertà assoluta, che consente di rilevare il numero di coloro che spendono per consumi meno (quota pari o inferiore alla soglia di povertà) di quanto sarebbe necessario per acquistare almeno i beni e i servizi considerati essenziali per poter vivere dignitosamente in un determinato contesto sociale (spese per l'alimentazione, spese per la casa, spese residuali).

A questo punto si capisce perché l'incidenza della povertà relativa non sia variata in maniera consistente dal 2007 ad oggi, mentre l'incidenza della povertà assoluta sia decisamente aumentata: dal 2007 al 2014 è cresciuto esponenzialmente il numero di persone in povertà assoluta (si è passati infatti dal 3,1% al 6,8%). Ma al di là della estensione del fenomeno, quello che colpisce è il fatto che esso abbia assunto caratteristiche di trasversalità, vale a dire che non vi sono più, come un tempo, fasce di popolazione "protette" dal rischio di cadere in povertà: il fatto di avere un lavoro, di vivere al Nord, di non vivere in famiglie numerose non è una garanzia di protezione. Chi vive al Nord come chi vive al Sud, i giovani come gli anziani, chi ha anche solo un figlio minore, oltre a chi ha tre o più figli minori e chi ha un lavoro, e non solo chi non ce l'ha, è indistintamente colpito ormai<sup>27</sup>. Il fenomeno è mutato e anche i dati dell'ultimo rapporto Caritas sulle povertà<sup>28</sup> testimoniano di un aumento (mettendo a confronto i dati del primo semestre 2013 con quelli del primo semestre 2015) della presenza di italiani, di uomini, di persone delle classi di età centrali (35-54 anni) e di monogenitori.

Per i prossimi anni non possiamo permetterci di essere ottimisti: infatti la presenza della povertà potrà ridursi ma rimarrà di gran lunga superiore alle percentuali del periodo precedente alla crisi, inoltre essa si manterrà trasversale, con un aumento dunque del rischio sociale; in aggiunta a ciò, la ripresa economica sarà lenta e non basterà, insieme alle riprese occupazionali, a risolvere il problema della povertà; tuttavia adeguate politiche pubbliche potranno aiutare ad affrontare realisticamente questo problema sociale.

<sup>27</sup> Cfr. Caritas Italiana, Dopo la crisi costruire il welfare, settembre 2015, disponibile su [www.caritas.it](http://www.caritas.it)

<sup>28</sup> Cfr. Caritas Italiana, Rapporto povertà 2015, ottobre 2015, disponibile su [www.caritas.it](http://www.caritas.it)

In questo contesto viene da chiedersi allora: quale welfare per il futuro?

Per rispondere a questa domanda bisogna considerare che, alla luce di quello che si è detto, nel nostro paese stiamo assistendo da qualche anno ad un processo di graduale e progressiva diffusione del rischio sociale di impoverimento e d'altra parte, il sistema di welfare può contare su una dotazione sempre più esigua (e inadeguata) di risorse economiche, in termini di trasferimenti monetari e di offerta di servizi.

In questo scenario dobbiamo abituarci all'idea di una transizione verso un nuovo inedito modello sociale di presa in carico e accompagnamento delle situazioni di bisogno e povertà in cui ruoli, funzioni e apporti specifici dei vari soggetti sociali e istituzionali in campo sono tutti da definire. Per il terzo settore si inaugura una stagione di ridefinizione e ripensamento strategico.

Siamo immersi in questo contesto, nel pieno di questo passaggio: dobbiamo prenderne atto e capire che cosa è realisticamente possibile fare con le risorse di cui si dispone e a partire dalle opportunità che si presentano. Nel momento in cui si scrive, per esempio, il prossimo avvio del SIA (Sostegno all'Inclusione Attiva) - la misura di sostegno alle famiglie con minori in condizioni di povertà, caratterizzata da una erogazione economica condizionata alla partecipazione a progetti personalizzati di inserimento sociale - rappresenta, pur con tutti i suoi limiti, una opportunità di progettazione e intervento nella logica della collaborazione sui territori.

Se finora la sussidiarietà è stata perlopiù agita come esternalizzazione da parte dell'ente pubblico, nel senso di affidamento di un servizio, ad un soggetto privato (o del privato sociale), adesso si tratta di declinarla in termini di valorizzazione delle iniziative della società civile. Questo implica uno stile di partnership pubblico-privato in cui si realizza una sussidiarietà circolare: il privato sociale, cioè, non è subalterno, ma titolare o co-intestatario di azioni e interventi. E, d'altra parte, questa forma di sussidiarietà comporta una decisa valorizzazione delle risorse locali nelle loro diverse forme (risorse gratuite del volontariato, nuove forme di impegno territoriale, il supporto di fondazioni bancarie, nuove forme di welfare aziendale, nuove forme di responsabilità sociale di impresa), unica strada che soddisfa il requisito della sostenibilità economica.

Il terzo settore sta facendo fronte, in molte regioni, all'assenza o scarsità di tutele e risorse per le persone in difficoltà. Questo impegno, reso necessario dalla crisi economica, rischia di orientare di fatto le priorità verso pratiche assistenziali e sostitutive dell'azione degli enti locali, data l'assenza di normative nazionali. È necessario trovare un equilibrio tra sostituzione necessitata e prefigurazione delle forme di servizio "consone ai tempi ed ai bisogni". Il tempo presente è ricco di opportunità ma rappresenta anche una sfida al ripensamento delle strategie di intervento.

Tradizionalmente gli strumenti nazionali per la lotta alla povertà sono stati di tre tipi: redistributivi (sussidi economici), politiche per il lavoro, politiche a tutela dei grandi diritti (casa, salute, scuola).

Oggi gli alti differenziali regionali nei sistemi di protezione sociale portano in primo piano la necessità di arginare il rischio che si crei un'ampia classe di esclusi: da qui l'urgenza non più rinviabile di introdurre una misura nazionale di contrasto della povertà. L'avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva, come annunciato nella legge di stabilità e di cui è stato da poco pubblicato il decreto attuativo, rappresenta da questo punto di vista un importante passo avanti nel processo di adeguamento delle politiche contro la povertà nel nostro paese alle condizioni di povertà che la crisi ci ha lasciato in eredità.

Inoltre a livello territoriale è arrivato il momento di dare corpo ad un'idea di sussidiarietà che negli anni è stata più declamata che agita. Il funzionamento dei servizi territoriali è da riformulare nella misura in cui questi vanno resi comunitari e sostenibili: ecco perché la crisi è

un'opportunità per ricostruire da dentro il welfare, garantendo cioè a livello centrale un sostegno economico di tipo universale per le persone in povertà con progetti personalizzati di accompagnamento che coinvolgano i territori nella presa in carico e nel percorso di inserimento sociale di queste persone e alimentando un tessuto locale denso dal punto di vista delle collaborazioni operative. In questo modo a un diritto universalmente riconosciuto (essere sostenuti in caso ci si trovi in condizioni di povertà e disagio) corrisponde un iter di affiancamento fortemente individualizzato sul versante del beneficiario e a forte caratura comunitaria, sul versante delle pratiche di accompagnamento.

Assistiamo ad una nuova definizione della questione sociale: da fenomeni di ineguaglianza riconducibili a rapporti di produzione asimmetrici, alienazione e lotta di classe, passiamo a situazioni di sofferenza atomizzate che richiedono anche nuovi schemi di intervento<sup>29</sup>: non più modelli riparativi basati sul principio della presa in carico collettiva di rischi individuali in una prospettiva temporale di medio-lungo periodo e con l'obiettivo della integrazione, ma piuttosto una centratura sull'accompagnamento, la personalizzazione, la presa in carico, l'attivazione del singolo e la responsabilizzazione nella prospettiva dell'inserimento sociale (per evitare il rischio della esclusione), con l'obiettivo di creare le condizioni per contesti comunitari coesi e solidali. Si tratta di passare da un *welfare prestazionale*, in cui l'azione muoveva dall'alto e i servizi sociali erano chiamati ad assicurare agli assistiti il loro diritto a veder soddisfatti i bisogni essenziali della sopravvivenza, ad un *welfare attivante*, in cui si riconosce e attribuisce soggettività alle persone e alle famiglie (una specie di corrente civica dal basso) e in cui i servizi sociali collaborano affinché gli assistiti possano esercitare la loro responsabilità sociale, e con loro anche le comunità territoriali nei loro confronti e reciprocamente.

Negli ultimi anni, molte realtà del terzo settore si sono trovate in prima fila a fronteggiare il disagio delle famiglie operando principalmente attraverso tre strumenti di sostanziale sostegno ai redditi: sostegno economico a fondo perduto, microcredito sociale, distribuzione alimentare, anche in forme inedite.

Si tratta ora di declinare i principi di solidarietà, sussidiarietà e sostenibilità in una logica di realismo.

Fare inclusione in una logica di realismo vuol dire promuovere interventi che:

- si inseriscano in strategie di intervento ampie che includano la partecipazione di altri attori del territorio;
- siano improntati alla cooperazione tra tutti gli attori coinvolti, attivando connessioni orizzontali e verticali con i soggetti del territorio e i livelli istituzionali;
- contribuiscano a definire modelli di intervento sistemici basati su partnership allargate
- siano gradualali e progressivi rispetto al raggiungimento degli obiettivi e all'estensione della platea dei beneficiari;
- prevedano il coinvolgimento diretto e responsabilizzante dei beneficiari in qualità di soggetti attivi del cambiamento (individuale e collettivo);
- facciano emergere pratiche di cittadinanza civile (valorizzando quelle presenti e mettendole a sistema e favorendo la nascita di nuove);
- emergano dalla propositività del territorio;
- abbiano un impatto sulla ridefinizione delle politiche locali;
- siano sottoposte a monitoraggio e valutazione.

---

<sup>29</sup> Gardella, E., *Actes éducatif e de soins, entre éthique et gouvernante*, 1/10/2010.

Se questi elementi hanno caratterizzato negli scorsi anni alcune esperienze locali dall'impronta fortemente innovativa, adesso si dà il caso che con l'approvazione delle Linee guida per la attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'Inclusione Attiva, i soggetti sociali che agiscono a vario titolo sui territori possano concretamente sperimentare forme di sussidiarietà formalizzata all'interno di una cornice istituzionale definita di sostegno alle famiglie in difficoltà.

Pur con tutti i limiti si tratta di un documento che fornisce alcuni primi orientamenti sul sistema complessivo di presa in carico delle situazioni di bisogno e delinea un quadro dei coinvolgimenti previsti a tutti i livelli: locale, regionale e nazionale. Questo scenario interpella direttamente il terzo settore, che avrà l'occasione, nei prossimi mesi, di collaborare alla realizzazione dei progetti di presa in carico all'interno di una ampia rete di servizi (comuni, centri per l'impiego, centri di formazione professionale, servizi educativi, Sert, ecc.).

Per i soggetti del terzo settore esserci in questa fase storica è fondamentale per contribuire alla definizione di un nuovo modello di accompagnamento sociale in cui il ruolo del terzo settore venga riconosciuto e legittimato. E perché dopo anni di interventi sincopati sul contrasto alla povertà, adesso che si profila un tentativo di attuazione di una misura organica, non possiamo permetterci il lusso di farne un'occasione mancata.

## **CRISI, DIRITTO E DISEGUAGLIANZE**

*di Paolo De Nardis. Professore ordinario di Sociologia del Co.Ri.S. dell'Università "Sapienza" di Roma.*

Gli studi di "policy analysis", sviluppatasi in America negli anni '60 per seguire l'esito di vari programmi di politica sociale, noti come "antipoverty programs", hanno avuto negli anni successivi un certo successo di importazione anche in Europa. Storicamente per "policy analysis research" si intende una serie di metodologie tendenti a determinare la natura, le cause e gli effetti delle decisioni e dei programmi delle politiche ("policies") della Government action che sono state adottate o che si vogliono adottare per risolvere determinati problemi sociali e soprattutto per erogare risorse disuguali e quindi diminuire la soglia delle povertà attraverso lo strumento del "diritto eguale".

Ultimamente Anthony Atkinsons, nel suo libro "Disuguaglianza. Che cosa si può fare?"(2015)affronta un drammatico problema che sembrava essere destinato all'autunno analitico nell'exasperazione del neo liberismo che ha dominato il pensiero economico degli ultimi decenni, facendo tornare la scienza economica a una scienza morale e sociale e non una scienza "naturale"con i così detti fondamentali costruiti attraverso una ma tematizzazione assoluta sovente fortemente improduttiva.

In quest'ottica si riesce a compiere un'operazione teorica tra analisi delle disuguaglianze e osservazione degli elementi strutturali del funzionamento dell'accumulazione e della produzione del sistema economico capitalistico che non significhi solo come programma meno lavoro per tutti e maggiore redistribuzione più equa. Questa infatti sarebbe una soluzione interessante e necessaria, ma riguarderebbe solo l'ex post, quando in realtà si potrebbe più radicalmente intervenire sull'ex ante come problema allocativo in quanto attinente al funzionamento delle strutture, dell'accumulazione, della produzione, per il quale si possa pensare alla giustizia e al sotteso diritto in termini "allocativi".

Tutto ciò in quanto, se si punta a intervenire con le politiche redistributive a valle del funzionamento del mercato, nel momento in cui il mercato ha ridistribuito è molto difficile togliere i benefici a chi ritiene di averli meritati. In più l'antropologia del debito che si è costruita con la crisi dal 2008 ha condensato in un unico meccanismo la sussunzione del mondo del lavoro alla finanza.

In questa prospettiva le disuguaglianze non sono il destino naturale presupposto dal neoliberalismo, ma sono oggettivate in forme economiche e di società socialmente e culturalmente costruite e quindi frutto di scelte squisitamente "politiche".

Perciò ci sarebbe da chiedersi, da un lato, perché la disuguaglianza sia caduta nel secondo dopoguerra in Europa e, dall'altro, come mai la tendenza egualitaria sia stata ribaltata in una antieguaglianza a partire dalla fine degli anni '70. Basti pensare che in Italia nel '77 avevamo l'inflazione al 22%, l'inizio della crisi della grande industria e del triangolo industriale e la disoccupazione giovanile che per la prima volta nel paese lambiva anche i ceti medio-alti.

In tal senso analitico sembra opportuno ribadire l'esigenza di uno Stato strategico che mediante incentivi, disincentivi, gestione e regolazione intervenga direttamente con una chiara visione del tipo di economia e società che si voglia. E così le strategie di miglioramento della pubblica amministrazione e delle strutture implementative vanno perseguite ben tenendo presente la specificità del pubblico, senza acritiche e meccaniche trasposizioni delle logiche aziendali nelle pp.aa.centrali, periferiche e locali. Questo anche in un recupero dell'ethos

weberiano e nell'idea di amministrazione aperte all'ambiente, nonché del dipendente inteso come novello "civil servant", in un disegno che possa intervenire anche sui meccanismi motivazionali del pubblico impiego.

Da questo punto di vista non basta limitarsi al contrasto della povertà, condizione di necessità ma senza sufficienza, non basta l'eguaglianza dell'opportunità (I liberali punti di partenza), non basta l'aumento del premio all'istruzione, le super-retribuzioni non dipendono, come spesso si è visto, da talenti fuori dalla norma e, infine, le scelte pubbliche, si ripete, non possono influenzare la diseguaglianza solo mediante la redistribuzione.

Di tutto questo non potrà non tenere presente un nuovo design legislativo che potrà fare senz'altro un riferimento critico alla vecchia policy analysis della seconda metà del Novecento, ma superandola in un suo aggiornamento molto più radicale e radicato alla luce del nostro drammatico presente.

*"La legge è uguale per tutti"  
è una bella frase che rincuora il povero, quando la vede scritta sopra le teste dei giudici,  
sulla parete di fondo delle aule giudiziarie;  
ma quando si accorge che, per invocare la uguaglianza della legge a sua difesa,  
è indispensabile l'aiuto di quella ricchezza che egli non ha,  
allora quella frase gli sembra una beffa alla sua miseria"*

Piero Calamandrei

## **POVERTÀ E ACCESSO ALLA GIUSTIZIA**

*di Laura Liberto. Coordinatrice nazionale rete "Giustizia per i Diritti" di Cittadinanzattiva.*

L'articolo 24 della Costituzione rappresenta la chiave di volta del sistema di tutela giurisdizionale: esso, infatti, garantisce indistintamente a tutti i cittadini la possibilità di accedere alla giustizia e di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi stabilendo il principio per cui *"La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento"* e **assicurando ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.**

Il principio stabilito dall'art. 24 è inoltre la proiezione nel campo del processo del principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge, sancito dall'art. 3 della Costituzione, nella sua duplice declinazione, formale e sostanziale.

Il progressivo impoverimento della popolazione degli ultimi anni, il processo di smantellamento dei servizi pubblici e la conseguente erosione dei diritti sociali hanno generato e cristallizzato disparità sempre più acute. Il servizio giustizia, sempre meno accessibile per i comuni cittadini e sempre più spesso somministrato in maniera diseguale, riflette le contraddizioni della società.

In generale, il servizio Giustizia si dimostra poco capace di rispondere alle esigenze di tutela del cittadino comune, rivelandosi come un servizio sempre meno accessibile sotto il profilo dei costi e che procrastina ad un tempo incerto ed indefinito il momento in cui si otterrà una risposta di Giustizia, l'affermazione di un diritto.

Le misure adottate negli ultimi anni dal legislatore nazionale, nel tentativo di dare risposta alla crisi di efficienza del sistema giustizia, non sembrano sanare queste contraddizioni, rivelandosi al contrario sovente foriere di ulteriori barriere all'accesso.

In ambito civile, in particolare, la corsa all'efficienza a tutti i costi si è spesso tradotta nell'adozione di misure di deflazione del contenzioso che riducono le garanzie, ponendo limiti alle impugnazioni oppure aumentano i costi di accesso, tipicamente attraverso i puntuali rincari dei contributi unificati, per perseguire finalità di dissuasione dall'intraprendere un giudizio. Sotto quest'ultimo aspetto, i puntuali aumenti delle spese di giustizia, con cui fanno il paio i tentativi di riduzione dei compensi per il patrocinio a spese dello Stato, appaiono sintomatici di una pericolosa tendenza del legislatore nazionale a disincentivare il ricorso ai Tribunali incrementando il "costo" del servizio, rendendolo pertanto accessibile a pochi.

Il tema dell'accesso alla giustizia da parte dei cittadini, nei suoi diversi profili, rappresenta una ambito tradizionale di indagine ed intervento per Cittadinanzattiva, promossi attraverso la rete *Giustizia per i diritti*.

In particolare, in questo settore, è attivo dal 2008 il **PiT Giustizia** di Cittadinanzattiva<sup>30</sup>, un servizio gratuito di ascolto, informazione e consulenza rivolto ai cittadini, finalizzato ad orientarli sui loro diritti nel rapporto con il servizio Giustizia. Particolare interesse viene rivolto alla **verifica dell'accessibilità al servizio Giustizia da parte dei cittadini**, in termini di costi e tempi, attraverso l'attività di ascolto ed informazione e di raccolta di segnalazioni. Come negli altri ambiti di intervento di Cittadinanzattiva, anche in ambito giustizia il servizio PIT funziona sia come volano per monitoraggi ad hoc in merito al funzionamento di istituti legati all'accesso al servizio da parte di determinate categorie sociali, sia come fondamentale centro di raccolta di casi sentinella su cui sviluppare azioni pilota capaci di assumere valenza generale.

Particolare attenzione, in tema di accesso alla giustizia, è dedicata alle fasce più svantaggiate della popolazione, a cominciare dai soggetti meno abbienti, attraverso un canale dedicato a fornire informazioni sull'accesso al Patrocinio a spese dello Stato, data la notevole carenza di informazione sull'istituto e la difficoltà da parte dei potenziali aventi diritto nel reperire di indicazioni utili a fruire di questo beneficio.

L'istituto del **Patrocinio a spese dello Stato**, disciplinato dagli artt. 74-145 del *Testo Unico in materia di spese di giustizia* (D.P.R. 115/2002), consente alle persone meno abbienti la nomina di un legale di fiducia e la sua assistenza a spese dello Stato, in ambito civile, comprese le procedure di volontaria giurisdizione, in ambito penale, amministrativo, tributario e contabile.

L'istituto prevede una serie di requisiti di ammissibilità, il primo dei quali riguarda la soglia di reddito entro cui è possibile presentare la domanda: è necessario che il richiedente sia titolare di un reddito annuo imponibile, risultante dall'ultima dichiarazione, **non superiore ad euro 11.528,41**, considerando che se l'istante convive con il coniuge o con altri familiari, il reddito è costituito dalla somma dei redditi conseguiti nel medesimo periodo da ogni componente della famiglia (eccezion fatta per l'ambito penale, dove il limite di reddito è elevato di euro 1.032,91 per ognuno dei familiari conviventi).

Nel corso del 2015, attraverso il servizio PIT Giustizia, è stata avviata un'indagine sull'accesso al patrocinio a spese dello Stato, tramite la predisposizione di uno specifico form veicolato sul sito di Cittadinanzattiva<sup>31</sup> e tramite la rete dei legali di Cittadinanzattiva ("*E se non ho soldi come mi difendo?*"), finalizzato a raccogliere testimonianze ed evidenziare le difficoltà nell'accesso all'istituto e, di conseguenza, all'esercizio del diritto costituzionale di difesa in situazioni di particolare sofferenza economica.

Nell'ambito di questa indagine, il PiT Giustizia ha raccolto e gestito circa **180 segnalazioni** relative al Patrocinio a spese dello Stato, rilevando prevalentemente le seguenti criticità:

- la scarsa informazione sull'esistenza stessa del beneficio e sui requisiti di accesso;
- il limite di reddito (soglia troppo bassa che inevitabilmente esclude una fascia considerevole di utenti con un reddito medio-basso);
- problematiche connesse alla documentazione da allegare alla domanda di ammissione al beneficio (es. incompletezza della domanda o della certificazione da allegare);

<sup>30</sup> Nel corso degli anni Cittadinanzattiva ha messo a punto ed ha investito sulla tecnologia di tutela denominata PiT (progetto integrato di tutela). Il PiT è un servizio di orientamento, informazione e tutela per i cittadini che hanno subito disservizi nell'ambito della sanità, dei servizi pubblici e della giustizia. Il PiT Giustizia è nato nel 2008.

<sup>31</sup> <http://www.cittadinanzattiva.it/>

- difficoltà di accesso da parte degli stranieri, esclusioni soggettive o legate ad un particolare status: impossibilità per i richiedenti asilo nel produrre la certificazione consolare sui redditi nel paese di origine, impossibilità nel produrre certificazione inerente identità, residenza e reddito da parte di apolidi-prevalentemente di etnia rom, impossibilità di presentare la domanda di ammissione al beneficio da parte di cittadini extracomunitari nei procedimenti di convalida dei provvedimenti di espulsione, difficoltà di accesso al beneficio da parte dei senza fissa dimora perché privi di residenza.

Sempre nel corso del 2015, Cittadinanzattiva-Giustizia per i Diritti ha realizzato in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il progetto "audit civico nella giustizia civile", una esperienza di valutazione civica sull'accesso alla giustizia civile da parte dei cittadini, che ha coinvolto i Tribunali civili e gli Ordini degli Avvocati di sei città italiane<sup>32</sup>. Nell'ambito di tale iniziativa, un focus particolare è stato dedicato al tema del patrocinio a spese dello Stato. Si riportano di seguito alcuni estratti del report finale.

La tabella seguente riporta il numero delle istanze di ammissione presentate presso i Consigli degli Ordini degli Avvocati delle sei città di riferimento nel triennio 2012-2014.

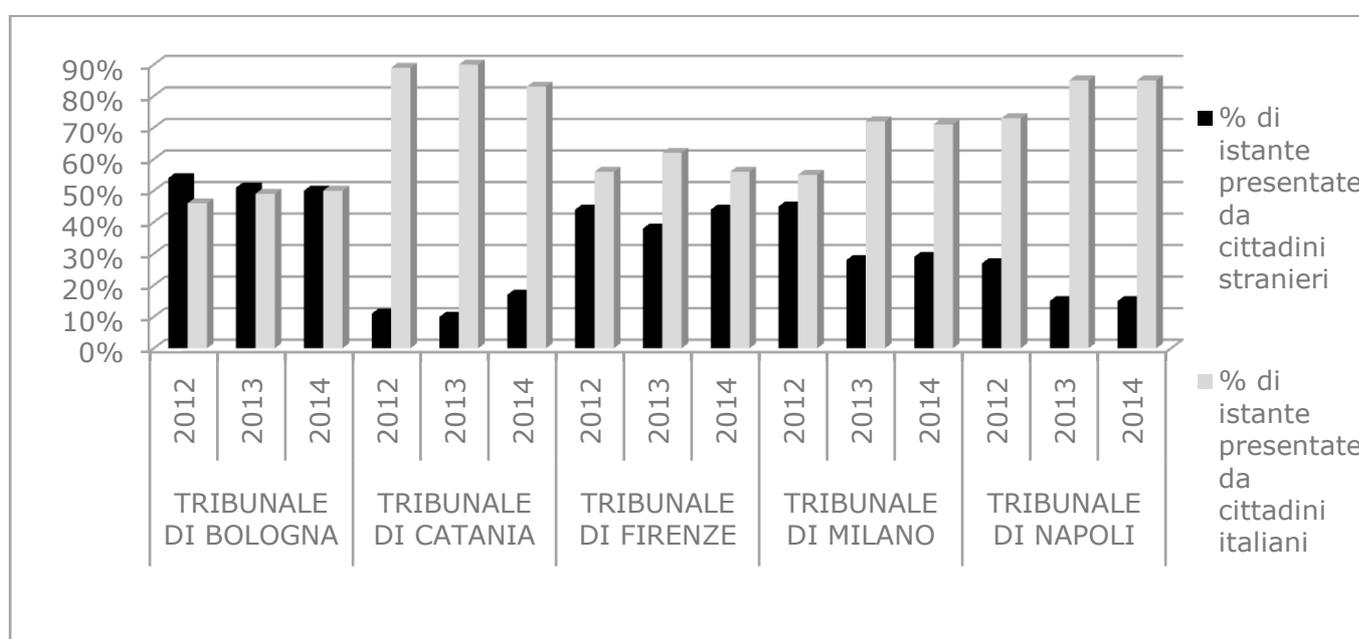
n. istanze presentate	2012	2013	2014
BOLOGNA	<b>1609</b>	<b>1989</b>	<b>1389</b>
CATANIA	<b>6980</b>	<b>7309</b>	<b>9607</b>
FIRENZE	<b>1914</b>	<b>1923</b>	<b>2404</b>
MILANO	<b>5665</b>	<b>4624</b>	<b>4404</b>
NAPOLI	<b>6989</b>	<b>6615</b>	<b>7975</b>
TARANTO	<b>2480</b>	<b>2961</b>	<b>3478</b>
Totale	<b>24794</b>	<b>24685</b>	<b>28198</b>

La tabella che segue riporta il numero totale dei procedimenti pendenti presso i Tribunali monitorati nel triennio di riferimento.

<sup>32</sup> Il progetto "Audit civico nella giustizia civile" è stato promosso da Cittadinanzattiva, in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica-Presidenza del Consiglio dei Ministri, e realizzato presso i Tribunali di Milano, Bologna, Firenze, Napoli, Taranto e Catania, con il coinvolgimento dei rispettivi Ordini degli Avvocati e del Ministero della Giustizia. L'audit civico nel settore della giustizia rappresenta un'esperienza unica ed innovativa, che ha consentito di guardare gli uffici giudiziari come servizio pubblico, di valorizzare il punto di vista dei cittadini ed il loro diritto ad esprimere un giudizio sul servizio. L'obiettivo dell'iniziativa è consistito nella produzione di valutazioni utili a promuovere e condividere possibili azioni e interventi di miglioramento con chi esercita un ruolo di responsabilità e di governo del Tribunale, magistrati, avvocati ed operatori quotidianamente coinvolti nella gestione delle attività. Si è trattato quindi di sperimentare anche nel settore giustizia, come Cittadinanzattiva ha già fatto in passato nel settore sanitario e dei servizi di pubblica utilità, una visione nuova del ruolo dei cittadini, che possono rappresentare una risorsa preziosa per analizzare e formulare proposte di miglioramento dei servizi, in un'ottica di collaborazione - e non di contrapposizione - con chi vi presta il proprio impegno professionale.

NUMERI DEI PROCEDIMENTI	TOTALE TRIBUNALI		
	2012	2013	2014
Pendenti	<b>431397</b>	<b>412725</b>	<b>380266</b>

Il grafico seguente, invece da conto della ripartizione delle domande di ammissione al beneficio tra cittadini italiani e stranieri, nel medesimo triennio.



Complessivamente, i risultati del progetto, seppure limitati al contesto della giustizia civile, in buona sostanza confermano i contenuti delle segnalazioni raccolte dal servizio PIT giustizia sulle criticità e le difficoltà di accesso all'istituto, a cominciare dalla scarsa conoscenza dello stesso e dalla conseguente diffusa esigenza di informazione sulla sua attivabilità, alla crescente richiesta da parte degli stranieri ed alle relative difficoltà di accesso sopra elencate. Sulla base di quanto emerge dalle nostre segnalazioni e dai monitoraggi realizzati sul tema della tutela dei meno abbienti, riteniamo anzitutto che occorra promuovere una maggiore informazione sull'esistenza e le possibilità di usufruire di un beneficio che è stato istituito appositamente per liberare i soggetti più deboli dall'incombente economica del giudizio; spesso infatti emerge una "ignoranza incolpevole" dei possibili aventi diritto, che non hanno conoscenza adeguata del beneficio perché non esistono canali informativi adeguati e perché spesso gli stessi professionisti tendono a non informare i propri assistiti sulla possibilità di accedere a questo istituto. Anche le esperienze di legal aid realizzate in altri paesi, come in Inghilterra e negli U.S.A., mostrano che il problema della difesa dei non abbienti non è solo legato ai costi della giustizia e, dunque, non si risolve cercando di porre esclusivamente

rimedio al profilo economico: spesso i cittadini non hanno contezza dei propri diritti, degli strumenti per tutelarli, non conoscono le strutture cui rivolgersi né hanno reti sociali di riferimento.

Inoltre resta estremamente bassa la soglia di reddito entro la quale il beneficio può essere concesso, soprattutto in considerazione dei continui rincari dei costi di accesso alla giustizia, le famiglie monoreddito, vicine alla soglia di povertà, restano escluse.

Le costanti decurtazioni degli onorari liquidati agli avvocati che assistono con il patrocinio a spese dello Stato non incentivano certo questi ultimi a promuovere il ricorso al beneficio e tale situazione ha relegato il legal aid in Italia ad un'assistenza processuale di serie B.

Emergono, infine, notevoli difficoltà di accesso all'istituto da parte degli stranieri, legate a prassi poste in essere sia dagli Ordini degli Avvocati (in ambito civile) sia dai Giudici, soprattutto in campo penale, volte ad escludere i richiedenti dal beneficio, che vanno superate.

## IL DIRITTO ACCESSIBILE

*di Francesca Romana Lupoi. Avvocato in Roma e partner dello Studio Legale Lupoi dal 1988.*

Il tema del diritto (non) accessibile che si vuole affrontare riguarda sicuramente le tre tematiche proposte da approfondire: la mancanza del lavoro, la povertà e il disagio ma, a mio avviso, riguarda ogni aspetto della nostra vita quando ci confrontiamo con il mondo che ci circonda. C'è qualcosa di facilmente accessibile? Se dovessi abbandonare, come istintivamente mi viene, il pensiero ai beni materiali egualmente la mia riflessione non muta a meno che non mi diriga verso un'altra direzione. La direzione è quella dell'abbandono di un approccio della vita fatta di diritti e doveri, ma ispirata dall'amore, speranza, voglia di dare con la consapevolezza che, ciò che torna indietro, deve essere non l'aspettativa della gratitudine ma la propria soddisfazione interna di avere donato, di aver tentato di rendere un po' più felice chi ci sta accanto.

Ed allora, il tema del diritto, che da giurista, potrei vedere come un tema freddo, codificato in codici e regole cambia la sua fisionomia.

In particolare, la mia esperienza di vicinanza alle realtà delle persone con disagi, psichici o fisici, ha reso il diritto una materia viva, creativa e – purtroppo – ho compreso che il diritto non è lo stesso per tutti.

Per chi non vive nell'inclusione sociale, chi è chiuso in una stanza perché non si può muovere o si può muovere solo con l'aiuto di una persona, il diritto è qualcosa di teorico, sebbene sia un "DIRITTO" per tutti.

Proposte? Mi sono battuta per rendere accessibile il diritto delle famiglie dei disabili di poter scegliere il futuro dei loro figli quando i genitori non ci saranno più, l'approvazione, avvenuta lo scorso 14 giugno, dalla Camera in lettura definitiva della legge cd. sul "Dopo di Noi" è un grande passo di cultura giuridica. Per rendere il diritto "accessibile" vanno prima individuati i principi sottesi a quel diritto, i destinatari del diritto ed, infine, "tradurre" i principi ed il diritto rendendolo tanto "accessibile" sotto un punto di vista terminologico quanto e soprattutto utilizzabile, mettendolo a disposizione dei potenziali titolari di quel diritto.

La legge sopra citata è un esempio: composta da pochi articoli (10), ispirata a principi di solidarietà sociale, portatrice di diversi percorsi per la famiglia, percorsi non complessi ma aperti che devono essere riempiti di contenuti dalle stesse famiglie. Non da ultimo, il diritto deve essere "accessibile", per chi soffre un disagio, anche sotto un punto di vista economico, pure qui la legge ha istituito un fondo di bilancio apposito dedicato.

In conclusione, ritengo che la legge sul Dopo di Noi sia un esempio di diritto accessibile.

*"Ci serve un nuovo modo di pensare  
per risolvere i problemi causati dal vecchio modo di pensare"*

*Albert Einstein*

## **I GRANDI CONTENITORI DI INCLUSIONE SOCIALE: LE CITTÀ DA RIPENSARE...**

*di Luisa Mutti. Architetto Consigliere nazionale del Consiglio Nazionale Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori.*

Le città sono "contenitori di vita comune" all'interno dei quali tutte le funzioni sociali di una comunità si interrelazionano. La qualità di servizi offerti è un indicatore del livello di vivibilità degli abitanti. Le persone percepiscono infatti gli spazi della vita pubblica e privata attribuendo loro un senso di benessere o di malessere in relazione alle capacità dello spazio di fornire o meno indicazioni sull'orientamento, sulla possibilità che questo possa essere percorso agevolmente, ascoltato o visto.

Se applicate ad una visione olistica della città, queste indicazioni potranno essere i principi fondamentali sui quali "ripensare" non solo la città del futuro, ma anche la città contemporanea.

La globalizzazione ha avviato una mutazione del sistema sociale, che richiede da parte degli Stati risposte al tema delle migrazioni e dell'inclusione sociale, quest'ultimo in Italia ancora non risolto. Le città italiane si avviano ad essere sempre più "sostenibili", ci si chiede se siano mature le condizioni per parlare di "sostenibilità integrale" ovvero se sussistano le condizioni per annullare o quanto meno diminuire il senso di disagio permanente delle persone che non riescono a fruire degli spazi urbani, o dei luoghi di lavoro, piuttosto che delle scuole o dei servizi commerciali.

Crediamo che la sostenibilità delle città vada intesa in senso estensivo, ovvero ricomprendendo la qualità di servizi offerti, come termometro del livello di vivibilità degli abitanti.

Il disagio dei cittadini può non derivare solamente da una condizione di un individuo nei confronti di un altro, o dalla capacità di svolgere attività nei modi consoni.

Esiste purtroppo ancora oggi una forma di "discriminazione culturale" e di "disattenzione" della Società nei confronti di quei diritti - sanciti dalla Costituzione italiana - che fanno riferimento al rispetto, all'uguaglianza e alla non discriminazione umana.

Le città sono pensate per risolvere gli ostacoli fisici e percettivi ?

La progettazione urbana è stata concepita per permettere a tutti un habitat confortevole e per fornire i servizi necessari alla vita di una collettività civile. Malgrado l'oggettivo riscontro e l'adozione di normative vigenti, si registrano molte carenze specie sugli aspetti legati all'adattabilità degli spazi privati e all'accessibilità e "visitabilità" dei luoghi pubblici. Si ritiene indispensabile diffondere, attraverso un impegnato lavoro di informazione e formazione, il criterio di inclusione sociale senza tralasciare, o meglio rilegare al solo rispetto della norma, l'abbattimento di ogni barriera che si pone tra le varie e complesse diversità umane.

Occorre dunque ripensare e trasformare le città e i servizi convertendoli in nuclei urbani "vivibili per tutti" slegandosi dai vecchi concetti e creando un legame imprescindibile tra norma e invenzione. E' necessario implementare con tutti gli *stakeholders* una visione "universale".

Il grande concetto di "*universal design* - progettazione universale" coniato dall'architetto americano Ronald L. Mace dell'Università "North Carolina", è stato forse ritenuto visionario, ma ha permesso di scrivere il primo codice di costruzione sull'accessibilità della Nazione, diventato obbligatorio nel 1973.

Il codice, modello fortemente innovativo, derivato dall'evoluzione della concezione preesistente di *barrier-free*, ha determinato un cambiamento epocale nella normativa nazionale, soprattutto dal punto di vista della discriminazione verso le persone con disabilità.

I principi base della progettazione universale si possono considerare molto più completi e inclusivi di quelli che sono stati utilizzati per l'abbattimento delle barriere architettoniche, infatti, in soli sette punti, consentono di abbracciare molti campi di applicazione, a partire dal settore dell'edilizia, trasporti, informatica etc.

Dobbiamo però riconoscere che l'Italia, sia concettualmente che culturalmente, non è mai stata indietro rispetto ad altre Nazioni; i principi di non discriminazione verso le persone con disabilità, sono sanciti da circa settanta anni dall'art. 3 della Costituzione e cioè dalla nascita proprio della struttura politica del nostro Paese.

*"Il concetto di uguaglianza è inequivocabile e inderogabile a nessuna condizione, ed è sacra l'inviolabilità dei diritti dell'uomo in tutte le sue espressioni".*

Anche negli anni successivi, a livello normativo, l'Italia non è mai stata inadempiente sul tema, la numerosa profusione legislativa ha sicuramente cercato di tutelare quella parte di popolazione che, a partire dal nozione di "invalido" modificata in "handicappato" e in "disabile", è approdata poi alla definizione sicuramente più confacente di "persona a ridotta mobilità". I legislatori si sono per lo più spesi affinché potessero essere superate quelle barriere architettoniche così limitative per la mobilità delle persone affette soprattutto da patologie motorie.

Anche in tema di disabilità sensoriali è stato fatto molto, ma il livello normativo raggiunto non è sufficiente a garantire che gli individui - nell'arco della loro vita - si trovino a non dover affrontare condizioni che mettono a rischio la loro qualità di vita. E' il caso ad esempio degli ipovedenti.

La Dott.ssa Emanuela Rellini (Psicologa e Psicoterapeuta del Polo Nazionale di Servizi e Ricerca per la Prevenzione della Cecità e la Riabilitazione Visiva, IAPB Italia Onlus) nell'analizzare i concetti di base con cui l'OMS definisce la qualità della vita, espone nel brano sotto riportato, tutto il disagio nel quale queste persone vivono.

La percezione di ostilità dell'ambiente circostante, fa sì che gli ipovedenti vengano portati a preferire un isolamento forzato.

*"...Per l'OMS, la qualità di vita si basa sulla percezione soggettiva che l'individuo ha della propria posizione: nella vita, nel contesto di una cultura, nell'insieme di valori nei quali egli vive, anche in relazione ai propri obiettivi, aspettative e preoccupazioni".*

*La qualità della vita è un concetto che include:*

- *La salute fisica;*
- *Lo stato psicologico;*
- *Il livello d'indipendenza;*
- *Le relazioni sociali;*
- *Le credenze personal;*
- *Le relazioni fra questi fattori e le caratteristiche salienti dell'ambiente.*

*Il soggetto ipovedente, ad esempio, è una persona che deve convivere con una serie di problemi più o meno gravi che possono causare la compromissione di alcune attività tra le quali:*

- *Occupazioni di svago e tempo libero;*
- *Capacità di movimento e spostamento;*
- *Attività di relazione e comunicazione;*
- *Normali attività della vita quotidiana;*
- *Attività lavorativa.*

*La percezione imprecisa e incostante della realtà visiva fa sì che l'ipovedente abbia un rapporto incerto con l'ambiente che può portarlo a rinunciare ad una vita sociale soddisfacente. Le caratteristiche della disabilità visiva incidono sulla qualità della vita perché possono insorgere sentimenti di inadeguatezza, mancanza di autostima, impotenza, solitudine o emarginazione, perdita di autonomia.*

*Queste condizioni psicologiche possono portare all'isolamento emozionale. Inoltre, si possono originare vissuti di frustrazione e stress in relazione all'ambiente.*

*In conclusione, lo scopo dell'intervento "sociale" è cambiare il punto di vista, ovvero avere una visione globale della persona - e non della sua malattia - puntando sullo sviluppo delle abilità individuali e organizzando contesti ambientali che le favoriscano. Dunque un approccio non più orientato all'erogazione di prestazioni assistenziali, ma al raggiungimento della massima autonomia possibile da parte del soggetto ipovedente.*

*Pertanto, è necessario che, per contrastare i problemi psicologici dei soggetti ipovedenti e migliorare la loro qualità di vita, si diffonda e si affermi il principio di una progettazione che tenga conto già in partenza dell'esigenze di tutti.*

### **Progettazione insensibile**



### **Progettazione sensibile**



### Progettazione insensibile



### Progettazione sensibile



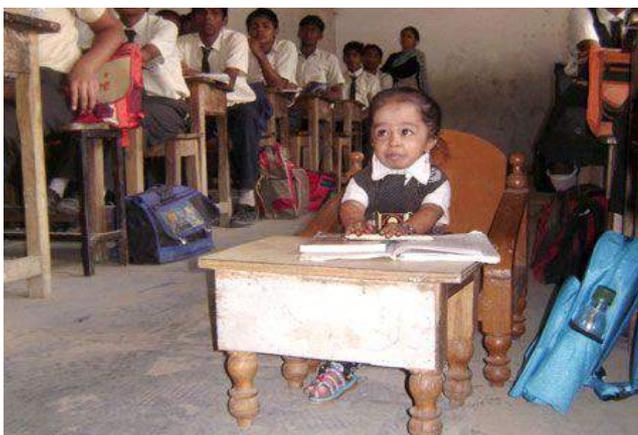
Non sufficientemente prescrittiva inoltre è l'attenzione della norma ai problemi dei disagi legati a condizioni fisiche particolari o derivanti dalle difficoltà di apprendimento. La società contemporanea sta mutando; scientificamente si riscontrano e si scoprono sempre più problemi che limitano le relazioni interpersonali e il rapporto con l'ambiente circostante.

Solo nel 2010 con la Legge n. 170 sulle "Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento scolastico" si è dato riconoscimento alla dislessia, disgrafia, disortografia e discalculia, ritenendoli: "...disturbi specifici di apprendimento, di seguito denominati «DSA», che si manifestano in presenza di capacità cognitive adeguate, in assenza di patologie neurologiche e di deficit sensoriali, ma possono costituire una limitazione importante per alcune attività della vita quotidiana".

Al mutare quindi delle condizioni della società contemporanea sarà inevitabile:

- ripensare luoghi e ambienti in grado di soddisfare, per quanto più possibile, le diversificate esigenze umane;
- incentivare progetti sulle città esistenti e consolidate che riportano soluzioni già previste dalla norma sull'accomodamento ragionevole, da attuare attraverso – soluzioni alternative – in grado però di "inventare" o ristudiare un'architettura "sensibile".

Scalinata difficoltosa per le persone obese:  
 troppo larga e non fornita di corrimano laterale e centrale



Personne colpite da nanismo, integrate a scuola  
 nelle classi e non isolate in luoghi dedicati

Cenni sui concetti della architettura sinestetica - Luisa Mutti seminario : Turismo per tutti organizzato dal Fiaba Onlus e Ordine Architetti,P.P.C. di Roma e provincia



**ESEMPI DI SOLUZIONI SINESTETICHE**



Soprintendenza di Pompei

Terme di Vals, (Svizzera) Peter Zumthor

*P. Zumthor, «...I visitatori avvertono il significato degli edifici e sperimentano e percepiscono molte sensazioni, muovendosi entro gli spazi in cui è racchiuso il progetto...»*

*A.Aalto insegnava a considerare lo spazio non come un'astrazione pura ma come atmosfera di luce, suoni e profumi: molte sue opere profumano del legno di pino e di betulla, tipici dei boschi finlandesi.*

**Disabilità Sensoriali e Cognitive**



La **sinestesia** è un fenomeno sensoriale/percettivo, che indica una "contaminazione" dei **sensi** nella **percezione**. La sinestesia, si presenta a volte nelle persone mancine, o in concomitanza con altre affezioni come l'**allochiria** (confusione della **mano** destra con la sinistra), scarso senso dell'**orientamento**, oltre a **dislessia** e **autismo**.



**Sinestesia percettiva:**

è uno stimolo percettivo :  
 per es. la vista di lettere produce anche la vista di colori "collegati", come pure un suono può collegarsi ad un colore.

**Sinestesia cognitiva:**

Subentra il parametro tempo e spazio  
 Pensare ad un concetto disponendolo di una configurazione spaziale organizzata e dotata di colore.  
 periodo di tempo → locazione spaziale → colore;  
 oppure i numeri vengono organizzati spazialmente con un colore.

Le Nazioni che hanno aderito e/o recepito i principi della Convenzione ONU del 2006 "Sui diritti delle persone con disabilità" si sono fortemente impegnate a cambiare e trasformare le città per modificare gli standard di vita di tutti i suoi fruitori senza distinzione di sesso, religione, diversità.

L'Italia con la L. 18/2009 (consolidando i principi della L. 104/1992) ha ratificato la Convenzione, ma dal 2009 ad oggi non si sono recepiti cambiamenti significativi.

Gli Enti pubblici seppure obbligati dall'art. 32 della legge 41/86 e dall'art. 24 comma 9 della legge 104/92 a realizzare i **P.E.B.A.** o *Piani per l'Eliminazione delle Barriere Architettoniche*, nella maggioranza dei casi sono inadempienti.

Questo importante dispositivo metaprogettuale stenta ancora oggi a diventare un vero strumento attuativo nella fase di programmazione urbanistica delle città, forse perché l'interpretazione della norma è stata molto spesso applicata in forma restrittiva e cioè non legata alla visione di insieme.

Servirebbe un approfondito studio delle buone pratiche per farne uno *spin-off* di integrazione nella fase della programmazione urbanistica esistente.

E' una sfida che dobbiamo affrontare tutti insieme prendendo anche ad esempio quello che in molte città straniere si sta già attuando, che è il risultato di buone progettazioni e di committenze illuminate. È il caso della **New Amsterdam Courthouse** progettata da KAAAN Architecten. Si tratta di un edificio giudiziario esistente che dovrà essere demolito. Il progetto in fase preliminare ricorda l'imponenza del Tribunale, ma con una struttura aperta ai suoi fruitori e alla città tutta. E' un esempio di eleganza e al tempo stesso di accessibilità.



**New Amsterdam Courthouse**- KAAAN Architecten

Un esempio italiano di sostenibilità, anche sotto l'aspetto dell'accessibilità, è una nuova costruzione e ampliamento di un edificio esistente dello studio **Diverserighe** di Bologna, il committente è un privato.



A livello di spazio pubblico urbano significativa è la realizzazione del giardino centrale nel cuore del **Getty Center di Brentwood**, Los Angeles realizzato dall'artista Robert Irwin, qui la percezione dello spazio non è data solo dallo studio delle rampe o dalla percezione visiva, ma è completata dalle suggestioni olfattive generate dalle piante, e da quelle auditive generate dal ruscello artificiale, che rimanda acusticamente al movimento.



In conclusione il cambiamento epocale ci sarà quando lo Stato e le autonomie locali riusciranno a garantire il superamento dei vari "disagi". Il nostro Paese dovrà attuare politiche di indirizzo mirate a stabilire una forte e sana coesione tra politica e cittadino, tra imprese ed investitori. Auspichiamo per il prossimo futuro di realizzare insieme nuovi modelli dove la progettazione urbana partecipata e la programmazione mirata, svolgeranno un ruolo fondamentale nel processo di rigenerazione delle città.

E' necessario a tale fine ripartire da nuove proposte che abbiano ricadute di tipo legislativo. Abbiamo già accennato all'importanza della normativa italiana sul tema, ma alla luce delle riflessioni succitate, si dovranno rivedere le attuali norme vigenti in materia di abbattimento delle barriere architettoniche, sistematizzandole in un Testo Unico compilativo, per arrivare alla proposta di aggiornamento attraverso una legge delega contenente i principi della progettazione universale in una *vision* inclusiva che ritrovi in una unica norma, tutto quello che lo Stato, le Regioni, i Comuni e gli Enti pubblici potranno attivare sia a livello urbanistico che edilizio, per rendere quanto più possibile inclusiva, ugualitaria ed equiparata la vita di tutti i cittadini.

## **PROGETTAZIONE UNIVERSALE, ACCESSIBILITÀ E ACCOMODAMENTO RAGIONEVOLE: LE DECLINAZIONI DEL BENESSERE AMBIENTALE**

*di Daniela Orlandi. Architetto e pubblicista, esperto in progettazione inclusiva e valutazione accessibilità.*

### **Premessa**

Oggetto della presente analisi è l'interazione dell'ambiente costruito con la percezione del benessere o del disagio fisico della persona in relazione ad una utenza ampliata.

L'ambiente svolge un ruolo attivo di interazione con la persona, pertanto le caratteristiche di progettazione, a seconda della qualità e della sensibilità del prodotto finale, interessano la sfera emotiva e fisica dell'individuo e sono correlate al suo benessere.

Le interazioni risultano ancora più evidenti quando si affronta l'argomento degli ambienti accessibili, quindi privi di barriere architettoniche e senso-percettive, e quando si estende il campo di applicazione del progetto alle esigenze dell'utenza reale, quella costituita da ciascun individuo, e che comprende anche i bambini, gli anziani, le persone con disabilità e chi ha delle limitazioni funzionali, temporanee o permanenti.

### **Il ruolo dell'ambiente e l'accessibilità come valore**

L'interazione tra l'ambiente e le situazioni di disabilità è un tema che interessa direttamente la progettazione e ne permette la finalizzazione al benessere di un'utenza reale.

Il collegamento tra disabilità e ambiente è stato ufficializzato, a livello internazionale, nel 2001, quando l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha emanato la "**Classificazione internazionale del funzionamento, della salute e disabilità**"<sup>33</sup> (ICF), definendo la disabilità come "*la conseguenza o il risultato di una complessa relazione tra la condizione di salute di un individuo e i fattori personali, e i fattori ambientali che rappresentano le circostanze in cui vive l'individuo.*"

Sono dunque i fattori ambientali che possono svolgere un ruolo importante nel migliorare o peggiorare l'accesso e la fruizione di spazi e servizi di parte di ciascun individuo, senza distinzione di età, stato di salute o abilità.

Per comprendere la natura di questo concetto ci si può riferire alla definizione ufficiale nel nostro Paese<sup>34</sup>, che recita: "*per accessibilità si intende la possibilità, anche per persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale, di raggiungere l'edificio e le sue singole unità immobiliari e ambientali, di entrarvi **agevolmente** e di fruirne spazi e attrezzature in condizioni di **adeguata sicurezza e autonomia***".

E data l'accezione di questa modalità progettuale anche a livello sovranazionale, il collegamento tra l'accessibilità agli spazi e il godimento dei diritti fondamentali della persona, inclusa la non discriminazione, risulta piuttosto immediato.

---

<sup>33</sup> La ICIDH - International Classification of Functioning and Disability - è stata pubblicata dal WHO World Health Organisation come ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health) il 15 novembre 2001, con la attiva partecipazione di esperti di 65 paesi. L'ICF è stata accettata da 191 paesi come standard internazionale per classificare il funzionamento, la salute e la disabilità delle persone in tutto il mondo ed è una sfida alle idee correnti su come viene percepita la salute e la disabilità.

<sup>34</sup> Decreto Ministeriale - Ministero dei Lavori Pubblici 14 giugno 1989, n. 236, recante "Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche".

Questo concetto è evidenziato nel documento di *"Adozione del programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità"* (DPR 4/17/2013), laddove considera l'accessibilità di spazi e servizi, un "pre-requisito" fondamentale per l'attuazione dei principi espressi dalla Convenzione ONU<sup>35</sup>. Nel DPR si riconosce anche la portata culturale del valore "accessibilità", una qualità che riguarda non solo spazi ed edifici ma anche beni e servizi, inclusa la comunicazione e le tecnologie.

La valenza culturale dell'accessibilità è espressa nella **Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità** (Convenzione ONU), che la richiama in più punti come valore trasversale<sup>36</sup> e le dedica uno specifico articolo (9. Accessibilità) chiedendo agli Stati un impegno nel garantire *"l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione, compresi i sistemi e le tecnologie di informazione e comunicazione, e ad altre attrezzature e servizi aperti o forniti al pubblico, sia nelle aree urbane che in quelle rurali"*. Misure che includono l'identificazione e l'eliminazione di ostacoli e barriere all'accessibilità, che si applicano, tra l'altro, a:

- edifici, viabilità, trasporti e altre strutture interne ed esterne, comprese scuole, alloggi, strutture sanitarie e luoghi di lavoro;
- ai servizi di informazione, comunicazione e altri, compresi i servizi informatici e quelli di emergenza.

### **Inaccessibilità ambientale e disagio**

Un ambiente progettato e realizzato senza tenere conto dei requisiti di accessibilità, peraltro stabiliti in Italia da un articolato quadro normativo vigente, non è in grado di garantire a tutti la piena fruizione dei suoi spazi e servizi.

Chi risente maggiormente dei disagi dovuti ad una scarsa accessibilità ambientale sono le "persone con limitazioni funzionali", definizione in cui possono essere ricomprese anche le persone anziane e quelle con disabilità<sup>37</sup>. (vedi immagine1)

La restrizione di utilizzo che comporta un edificio non accessibile provoca ai suoi potenziali fruitori difficoltà di varia natura che vanno dalla totale preclusione dello spazio alla sua parziale fruizione, con livelli di criticità diversi, a seconda delle barriere, fisiche o sensoriali, da superare.

Peraltro il concetto di benessere o comfort ambientale si integra con quello di accessibilità.

Nella definizione ufficiale di accessibilità non può essere trascurata l'indicazione di progettare un ambiente fruibile in modo "agevole", "sicuro" e "autonomo" da parte di chiunque quindi "anche" da parte di "persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale"<sup>38</sup>.

E inoltre nella definizione vigente di "barriere architettoniche"<sup>39</sup> si trovano diversi richiami che mettono in relazione le barriere al disagio: gli ostacoli fisici sono "fonte di disagio per la mobilità di chiunque" e impediscono la "comoda e sicura" utilizzazione di parti.

<sup>35</sup> "Sin dal Preambolo la Convenzione ONU delinea inequivocabilmente quale sia la portata – innanzitutto culturale – del valore dell'accessibilità, una delle quattro priorità su cui è costruito l'impianto complessivo dell'Atto. L'Accessibilità è un "pre-requisito" per consentire alle persone con disabilità di godere pienamente di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali: essa va garantita con riferimento ad ogni ambito della vita di una persona."

<sup>36</sup> La Convenzione ONU è stata ratificata dall'Italia con la legge n. 18 del 2009.

<sup>37</sup> 3/12/2015, Proposta di Direttiva Europea "sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi" (European Accessibility Act). Persone con limitazioni funzionali: "le persone con menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali, con menomazioni connesse con l'età, o altre condizioni connesse alle prestazioni del corpo umano, permanenti o temporanee, che in interazione con barriere di diversa natura determinano un accesso limitato ai prodotti e servizi causando una situazione che richieda l'adeguamento di tali prodotti e servizi alle loro esigenze specifiche" (art. 2, comma 3).

<sup>38</sup> "Per accessibilità si intende la possibilità, anche per persone con ridotta o impedita capacità motoria o sensoriale, di raggiungere l'edificio e le sue singole unità immobiliari e ambientali, di entrarvi agevolmente e di fruirne spazi e attrezzature in condizioni di adeguata sicurezza e autonomia".

<sup>39</sup> DM 236/89 art. 2. Definizione di barriere architettoniche: a) gli ostacoli fisici che sono fonte di disagio per la mobilità di chiunque ed in particolare di coloro che, per qualsiasi causa, hanno una capacità motoria ridotta o impedita in forma permanente o temporanea;

In relazione agli aspetti di natura collettiva, un livello ridotto di accessibilità può creare situazioni di isolamento e disagio di tipo psicologico, fisico e sociale. Considerando che l'accessibilità di una scuola permette il diritto all'educazione, quella di un luogo di lavoro si collega al diritto all'occupazione, quella dei mezzi di trasporto dà diritto alla mobilità, i riscontri e le analogie potrebbero essere riproposti per altri spazi funzionali, beni o servizi: le abitazioni, i luoghi per la cultura, gli spazi per il tempo libero e il divertimento, le strutture sanitarie.

La conseguenza di spazi scarsamente fruibili è il venire meno di una serie di diritti, a partire da quelli fondamentali, con relativi disagi afferenti la sfera personale e quella sociale. E non può essere tralasciato il legame tra quei fattori critici e l'insorgere di potenziali situazioni di discriminazione.

### **Indagine Eurobarometro sulla percezione dell'accessibilità**

L'indagine Eurobarometro della Commissione Europea del 2012<sup>40</sup> ha analizzato come gli aspetti di accessibilità o inaccessibilità ambientale siano percepiti dai cittadini dell'Unione. La ricerca è stata condotta nei 27 Stati membri, su una base di circa 1000 interviste per ogni Paese, e per un totale complessivo di 25.516 interviste effettuate.

In particolare, il 29% degli intervistati dice che lui o un suo familiare è affetto da una malattia a lungo termine o da un problema di salute che dura o durerà sei mesi o più.

L'indagine analizza quindi la percezione dei problemi di accessibilità che incontrano tutti i giorni le persone con disabilità. Alla domanda "fino a che punto è d'accordo sul fatto che le barriere architettoniche rendono più difficile per le persone con disabilità frequentare la scuola, avere un lavoro, votare e/o spostarsi liberamente, andare in vacanza", il 66% dei cittadini europei si trova completamente d'accordo su questo punto e la percentuale sale all'80% per l'Italia. (vedi immagine 2)

Alla domanda se "pensa che lei o la sua famiglia fareste più acquisti o paghereste di più per i prodotti se fossero più accessibili e meglio concepiti per tutti (compresi persone disabili e anziane)" la risposta tra cittadini europei e italiani è pressoché identica, con una percentuale del 66% nel primo caso e del 67% nel secondo. (vedi immagine 3)

Da questa indagine appare piuttosto consistente la percezione del problema e dei vantaggi che si otterrebbero con la rimozione delle barriere.

### **Accessibilità, Progettazione Universale e accomodamento ragionevole**

Un ambiente costruito che possa essere definito accessibile e inclusivo, ovvero finalizzato alla piena fruizione e al benessere ambientale, deve permettere l'uso dei suoi spazi, dei servizi e delle attrezzature a chiunque, in modo il più possibile autonomo, a prescindere dall'età o da limitazioni temporanee o permanenti.

La qualità ambientale che interessa gli aspetti per una fruizione generalizzata può essere ricondotta ad almeno tre concetti: accessibilità, progettazione universale e accomodamento ragionevole. Sono approcci tra loro connessi e che, con diverse sfumature, concorrono a un unico fine: il benessere psico-fisico dell'"individuo reale".

Ma in cosa si differenziano e in che relazione sono questi tre concetti?

---

b) gli ostacoli che limitano o impediscono a chiunque la comoda e sicura utilizzazione di parti, attrezzature o componenti;

c) la mancanza di accorgimenti e segnalazioni che permettono l'orientamento e la riconoscibilità dei luoghi e delle fonti di pericolo per chiunque e in particolare per i non vedenti, per gli ipovedenti e per i sordi.

<sup>40</sup> Indagine Eurobarometro 345. Accessibilità, anno 2012

Abbiamo evidenziato e definito per grandi linee l'accessibilità e i diversi richiami che sono fatti ad essa, sia a livello nazionale che europeo. Ora richiamiamo l'origine e il significato degli altri due concetti.

La filosofia della Progettazione Universale o Universal Design si fa risalire al 1995, quando, nell'ambito di un gruppo multidisciplinare di esperti del The Center for Universal Design della North Carolina State University, negli Stati Uniti, ne fu elaborato il suo concetto, accompagnato da 7 principi per la sua attuazione.

Nel 2006 la Convenzione ONU riprende e definisce quel concetto impegnando gli Stati membri a "promuoverne la disponibilità ed uso, ed incoraggiare la progettazione universale nell'elaborazione di norme e linee guida"(art. 4).

La definizione di Progettazione Universale della Convenzione ONU va considerata come ufficiale, in quanto il trattato è stato ratificato con una legge dello stato italiano.<sup>41</sup>

"Per "progettazione universale" si intende la progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza il bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate. La "progettazione universale" non esclude dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari."<sup>42</sup>

Questa filosofia amplia in modo inequivocabile la platea di fruitori del progetto superando la dicotomia tra abile/disabile, tra logica inclusiva/esclusiva. Sono da evitare quelle soluzioni spaziali "dedicate" alla sola utenza disabile anche se non vanno esclusi dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità, ove necessari. L'attenzione del progettista si deve rivolgere ad una utenza ampliata nella misura più estesa possibile. Si spezza il binomio tra progetto accessibile e persona disabile, un costume che si è consolidato nel nostro Paese, anche se nella definizione di accessibilità, come evidenziato, è implicito un approccio rivolto ad una utenza ampliata.

La progettazione universale va letta come una strategia da perseguire con soluzioni che risultino il più possibile naturali e garantiscano indipendenza, senza adattamenti o soluzioni di design specializzate. Non si potrà raggiungere lo stesso livello di prestazioni per ogni singola unità ambientale, ma il progetto deve mantenere una visione olistica focalizzandosi anche sulle esigenze reali della persona.

L'accomodamento ragionevole è un concetto che prevede, in casi particolari ove non si possa ricorrere ad altre soluzioni, nell'ottica di garantire comunque la fruibilità, di apportare all'ambiente le modifiche e gli adattamenti necessari, che non impongano un carico sproporzionato o eccessivo, per assicurare alle persone con disabilità di accedere ad una serie di diritti fondamentali.<sup>43</sup>

In particolare, in Italia è anche in vigore l'obbligo per tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, di adottare accomodamenti ragionevoli, per garantire una piena uguaglianza delle persone con disabilità nei luoghi di lavoro.<sup>44</sup>

In sostanza l'accessibilità e la non discriminazione passano anche attraverso modifiche di lieve entità o interventi di carattere gestionale. L'accomodamento ragionevole è una soluzione "di buon senso" che rientra nel principio che, comunque, qualcosa va fatto per migliorare la

---

<sup>41</sup> legge 18/2009

<sup>42</sup> Convenzione ONU, art. 2

<sup>43</sup> "Accomodamento ragionevole" indica le modifiche e gli adattamenti necessari ed appropriati che non impongano un carico sproporzionato o eccessivo, ove ne sia necessità in casi particolari, per assicurare alle persone con disabilità il godimento e l'esercizio, su base di eguaglianza con gli altri, di tutti i diritti umani e libertà fondamentali." (Convenzione ONU, art. 2 Definizioni)

<sup>44</sup> Questa modifica è stata apportata dal nuovo comma 4 - ter introdotto dal senato all'art. 9 del decreto lavoro, il Decreto Legge n. 76/2013. Il nuovo obbligo è inserito all'interno del Decreto Legislativo 9 luglio 2003, n. 216"Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro" che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

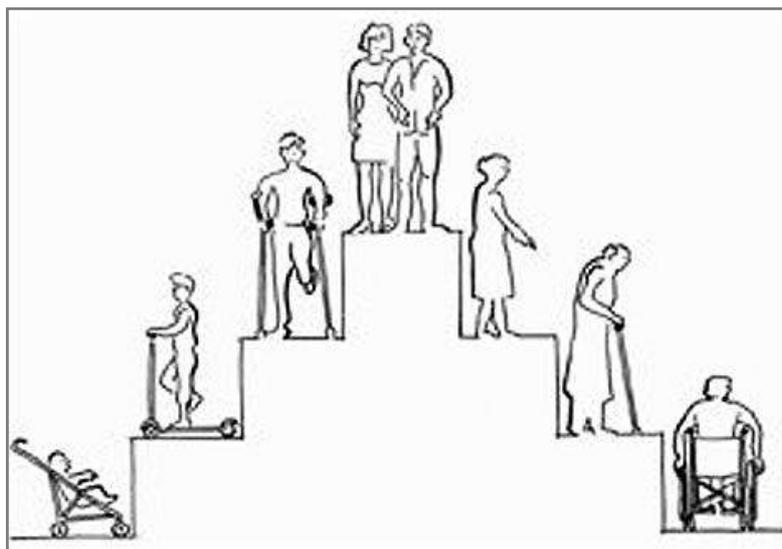
fruibilità e richiama il concetto di "accessibilità condizionata"<sup>45</sup> e "visitabilità condizionata"<sup>46</sup> che già erano inclusi nel nostro quadro normativo vigente.

Accessibilità, progettazione universale e accomodamento ragionevole possono essere letti come tre diverse modalità di approcciare il progetto, che vanno da soluzioni di portata universale rivolte ad una utenza ampliata, a soluzioni via via più personalizzate come quella dell'accomodamento ragionevole in un luogo di lavoro. La finalità è di garantire l'accesso ai diritti fondamentali, la non discriminazione e il benessere ambientale, in relazione alle condizioni e a vincoli posti in partenza.

Progettare con parametri inclusivi e universali va oltre la mera rispondenza alle norme e implica la modalità di assolvere al nostro ruolo di progettisti in modo etico.

### Immagine 1

*La piramide delle età*



Disegno tratto da: *Conception universelle, méthodologie*, di **Louis Pierre Grosbois**, Ecole d'Architecture de Paris la Villette

<sup>45</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1996, n. 503. "Regolamento recante norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici, spazi e servizi pubblici."

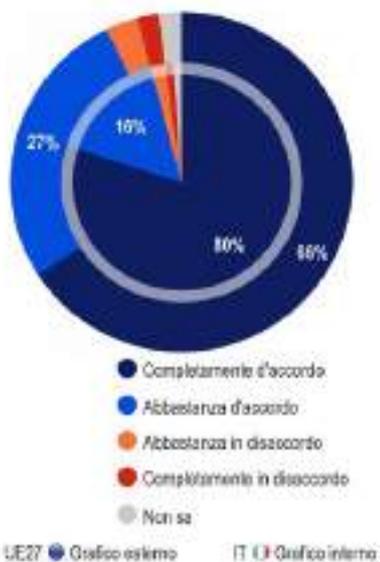
<sup>46</sup> DM 236/89

**Immagine 2**

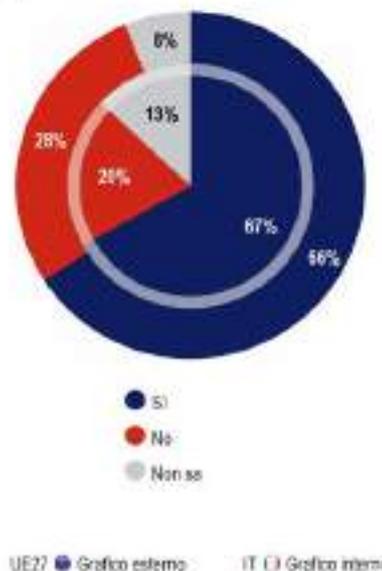
**Immagine 2.1**

Grafico tratto dall'indagine Eurobarometro 345. Accessibilità

Q4. Fino a che punto d'accordo sul fatto che le barriere architettoniche rendono più difficile per le persone affette da disabilità frequentare la scuola, avere un lavoro, votare o spostarsi liberamente, andare in vacanza?



Q5. Pensa che Lei o la Sua famiglia fareste più acquisti o paghereste di più per i prodotti se fossero più accessibili e meglio concepiti per tutti (compresi persone disabili e anziani)?



## NON LAVORO, POVERTÀ, DISAGIO: I PRINCIPALI INDICATORI

*di Nicoletta Pannuzi. Dirigente di ricerca presso ISTAT;  
di Federico Polidoro. Responsabile del Servizio sistema integrato su condizioni economiche e prezzi al consumo dell'ISTAT.*

### La misura della povertà

L'Istituto Nazionale di Statistica diffonde annualmente tre principali indicatori di povertà, uno basato su un approccio di tipo assoluto e due su un approccio di tipo relativo.

Il primo rimanda a una definizione del fenomeno inteso come carenza di beni e servizi considerati essenziali per evitare gravi forme di disagio nella comunità di riferimento (povertà assoluta), mentre i secondi individuano la situazione di svantaggio di alcuni soggetti (famiglie o individui) rispetto ad altri (povertà relativa).

La misura di **povertà assoluta** non deve essere associata alla nozione di povertà estrema (nella quale vi rientra ad esempio la condizione delle persone senza dimora della quale si parla nel paragrafo dedicato), ma piuttosto a una misura che individua nella disponibilità di alcuni beni e servizi la garanzia di uno standard di vita non affetto da gravi forme di esclusione sociale.

A partire dall'ipotesi che i bisogni primari siano omogenei su tutto il territorio nazionale, che i beni e servizi atti a soddisfarli siano uguali per tutte le aree del Paese e che i costi siano variabili nelle diverse zone del Paese, sono state individuate tre aree di fabbisogni essenziali: alimentazione adeguata; disponibilità di un'abitazione - di ampiezza consona alla dimensione del nucleo familiare, riscaldata e dotata dei principali servizi, beni durevoli e accessori- e di un minimo necessario per vestirsi, comunicare, informarsi, muoversi sul territorio, istruirsi e mantenersi in buona salute.

La soglia di povertà assoluta (le famiglie con livelli di spesa inferiori o pari alla soglia vengono classificate come povere) è stata definita nel 2005 e rappresenta il valore monetario del paniere complessivo, ottenuto per somma diretta dei valori monetari delle diverse componenti, distintamente per tipologia familiare (combinazione di numero ed età dei componenti), ripartizione geografica, dimensione del comune di residenza. In realtà, non si tratta di una soglia, ma di tante soglie di povertà assoluta quante sono le combinazioni tra le tre variabili di classificazione.

Le soglie per gli anni successivi sono state ottenute, di anno in anno, applicando al valore monetario stimato nel 2005 la variazione degli indici dei prezzi al consumo delle singole voci di spesa; poiché la dinamica dei prezzi al consumo può essere diversa sul territorio, la rivalutazione delle voci è stata effettuata distintamente per ripartizione geografica.

I due indicatori di **povertà relativa**, che si differenziano sia per la metodologia sia per la variabile di analisi considerata, si basano su una valutazione della disuguaglianza presente all'interno della popolazione oggetto di studio. La linea di povertà è definita, infatti, rispetto a una frazione di un parametro (media o mediana) della distribuzione considerata (reddito o

spesa per consumi) e rappresenta, anche in questo caso, la soglia di demarcazione per classificare le famiglie (o individui) in povere e non povere.

La prima misura relativa, armonizzato a livello europeo, si riferisce all'indicatore di **rischio di povertà** e considera poveri tutti gli individui appartenenti a famiglie con un reddito equivalente<sup>47</sup> inferiore o uguale al 60% del reddito mediano equivalente. Ne deriva che il valore della soglia si modifica di anno in anno in conseguenza della variazione del valore mediano della distribuzione del reddito reso equivalente.

La seconda misura, quella di **povertà relativa**, si basa invece sulla distribuzione della spesa per consumi e sono considerati poveri tutti gli individui appartenenti a famiglie con una spesa per consumi equivalente<sup>48</sup> inferiore o uguale al 60% della spesa media pro-capite. Anche in questo caso la linea di povertà si sposta di anno in anno a causa della variazione del valore medio della spesa pro capite.

Ai suddetti indicatori di povertà, l'Istat affianca anche la diffusione dell'indicatore di **grave deprivazione materiale**: si tratta di un indicatore di sintesi che, a partire da una pluralità di indicatori specifici, riferiti a diverse dimensioni del disagio economico, misura la diffusione di alcune difficoltà del vivere quotidiano, attraverso la capacità della famiglia di accedere a determinati beni e servizi<sup>49</sup>. Similmente alla povertà assoluta, anche tale indicatore non dipende dalle caratteristiche della distribuzione del reddito o della spesa per consumi.

### La lettura del disagio attraverso i diversi indicatori

L'intensità e la persistenza della crisi economica hanno ampliato l'area della povertà e della deprivazione materiale. Con il perdurare della crisi, infatti, l'efficacia dei sistemi di protezione disponibili – ammortizzatori sociali e solidarietà familiare – si è progressivamente indebolita: nonostante leggeri segnali di peggioramento tra il 2007 e il 2008, solo nel 2010 il rischio di povertà aveva segnalato un incremento soprattutto nel Centro-Sud, accompagnato da una più accentuata disuguaglianza del reddito e della ricchezza; nel 2011, dopo la sostanziale stabilità che aveva caratterizzato gli anni precedenti, anche l'indicatore di grave deprivazione segna un punto di discontinuità rilevante, con un incremento rispetto al 2010 di ben 4,2 punti percentuali (dal 6,9% all'11,1%).

Nel 2012, le difficoltà economiche delle famiglie si sono ulteriormente accentuate, e anche gli indicatori di povertà basati sulla spesa per consumi (povertà relativa e assoluta) registrano un aumento del fenomeno. Le famiglie, che fino al 2011 avevano cercato di tamponare la progressiva erosione del potere d'acquisto, intaccando il patrimonio, risparmiando meno e, in

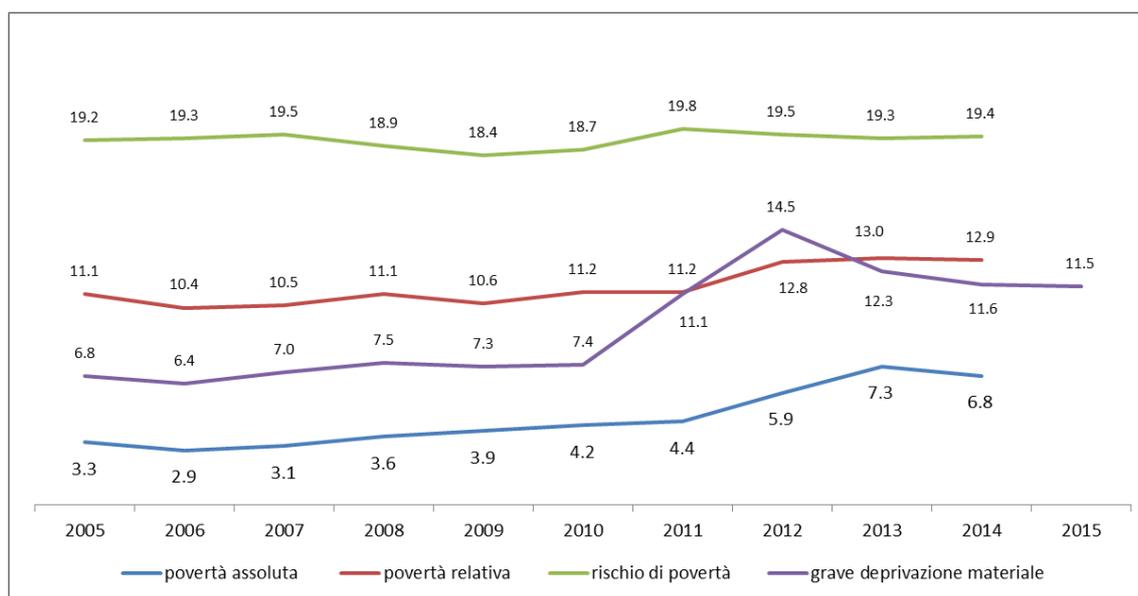
<sup>47</sup>Il reddito equivalente è il reddito di una famiglia reso direttamente confrontabile a quello di famiglie diversamente composte attraverso opportuni coefficienti (scala di equivalenza) che sintetizzano gli effetti delle economie di scala. Queste si realizzano nelle famiglie in dipendenza dell'età e dell'ampiezza familiare: per raggiungere lo stesso livello di benessere il reddito necessario alla famiglia non aumenta in maniera perfettamente proporzionale all'aumentare del numero di componenti. La scala di equivalenza utilizzata è la cosiddetta OCSE modificata, impiegata in sede europea per il calcolo degli indicatori di disuguaglianza (il coefficiente è pari a 1 per il primo adulto, si aggiunge il valore 0,5 per ogni altro adulto e il valore 0,3 per ogni minore di 14 anni).

<sup>48</sup>Similmente al reddito, la spesa equivalente è la spesa di una famiglia resa direttamente confrontabile a quella di famiglie diversamente composte attraverso la scala di equivalenza che in questo caso è la cosiddetta Carbonaro i cui coefficienti sono pari a 1 per famiglie di un solo componente, pari a 1,7 per due, a 2,2 per tre, a 2,7 per quattro, 3,2 per cinque, 3,6 per sei e 4 per famiglie di sette o più componenti.

<sup>49</sup>L'indicatore individua come gravemente deprivati i componenti delle famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove tra: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste, 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere 3) una settimana di ferie lontano da casa in un anno 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni, 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere l'acquisto di 6) una lavatrice, 7) un televisore a colori, 8) un telefono o 9) un'automobile.

alcuni casi, indebitandosi, non riescono più a mantenere i propri livelli di consumo. Nel 2013, la povertà assoluta continua a crescere e solo nel 2014 e nel 2015 la situazione economica registra una serie di segnali positivi che dalle regioni del Nord si diffondono al resto del Paese, riflettendosi sulla condizione delle famiglie, a partire da quelle più agiate fino a quelle condizionate da maggiori vincoli di bilancio. La povertà, quindi, e soprattutto la povertà assoluta, smettono di aumentare, mentre la grave deprivazione diminuisce e torna sui livelli del 2011, consolidando però un'incidenza sensibilmente più elevata di quella registrata tra il 2005 e il 2010.

**Tav. 1 Indicatori di povertà e grave deprivazione. Anni 2005-2015** (valori percentuali della popolazione residente)



Segnali di miglioramento si osservano, in particolare, per le famiglie con persona di riferimento di et  tra i 45 e i 54 anni, tra le coppie con al massimo due figli e tra gli anziani; l'incidenza di povert    in lieve diminuzione anche tra le famiglie con tutti componenti di cittadinanza italiana, che al Nord e al Centro mostrano livelli di povert  assoluta di oltre 6 volte inferiori a quelli delle famiglie di soli stranieri, nel Mezzogiorno   circa un terzo.

Continua a essere particolarmente difficile la condizione dei residenti nel Mezzogiorno (l'incidenza della povert  assoluta, quasi raddoppiata tra il 2007 e il 2014, si mantiene su livelli doppi rispetto al resto del paese e pi  che tripli in termini di povert  relativa), soprattutto nei piccoli comuni dove la povert  rimane quasi doppia rispetto a quella rilevata nelle aree metropolitane della stessa ripartizione. Il contrario accade al Nord, dove la povert  assoluta nelle aree metropolitane   circa doppia rispetto ai restanti comuni.

Ancora grave la condizione dei giovani e, soprattutto, dei minori, la condizione di chi non riesce a inserirsi nel mercato del lavoro o di chi vi si   inserito con bassi livelli professionali (famiglie

di operai o lavoratori in proprio). La povertà assoluta riguarda in misura marginale le famiglie con a capo imprenditori, liberi professionisti o dirigenti e si mantiene al di sotto della media tra le famiglie di ritirati dal lavoro.

Anche il miglioramento osservato rispetto alla grave deprivazione materiale si concentra tra chi vive in famiglie composte da due o tre componenti, in particolare coppie senza figli o con un figlio, e tra le famiglie con anziani che vivono soli o in coppia.

Continua a essere particolarmente grave la condizione dei genitori soli, delle famiglie con almeno tre minori o di altra tipologia (con membri aggregati), di chi vive con componenti in cerca di occupazione, mentre peggiora tra i componenti delle famiglie con un solo occupato part-time.

I minori sono i soggetti che in termini di povertà e deprivazione hanno pagato il costo più elevato della crisi, scontando un peggioramento della loro condizione relativa anche rispetto alle generazioni più anziane. L'incidenza di povertà relativa per i minori, che tra il 1997 e il 2011 ha oscillato su valori attorno all'11-12%, nel 2012 ha superato il 15% e ha raggiunto il 19% nel 2014. Al contrario, tra gli anziani - che nel 1997 presentavano un'incidenza di povertà di oltre 5 punti percentuali superiore a quella dei minori - si è osservato un progressivo miglioramento (nel 2009 le incidenze per i due sottogruppi di popolazione diventano del tutto simili) che è proseguito fino al 2014 quando l'incidenza tra gli anziani è di 10 punti percentuali inferiore a quella dei più giovani. Anche in termini di povertà assoluta l'incidenza tra i minori (uno su dieci è povero) è più che doppia rispetto a quelle degli ultra sessantacinquenni.

La crisi economica degli ultimi anni ha quindi determinato un profondo cambiamento nella mappa della povertà soprattutto se letta in termini generazionali. La crescente vulnerabilità dei minori è legata alle difficoltà dei genitori (giovani) a sostenere il peso economico della prima fase del ciclo di vita familiare, a seguito della scarsa e precaria offerta di lavoro; al contempo, si osserva un miglioramento della condizione degli anziani, associata sia del progressivo ingresso tra gli ultra sessantaquattrenni di generazioni con titoli di studio più elevati e una storia contributiva migliore, sia dell'essere percettori di redditi "sicuri" che, per gli importi più bassi, a seguito delle modifiche normative del sistema pensionistico, è rimasto anche adeguato alla dinamica inflazionistica.

**PROSPETTO 1. Indicatori di povertà relativa e assoluta per ripartizione geografica.** Anno 2014, migliaia di unità e valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	Relativa	Assoluta	Relativa	Assoluta	Relativa	Assoluta	Relativa	Assoluta
<b>Migliaia di unità</b>								
famiglie povere	597	515	331	251	1726	704	2654	1470
famiglie residenti	12292	12292	5292	5292	8184	8184	25768	25768
persone povere	1882	1578	1006	658	4928	1866	7815	4102
persone residenti	27595	27595	11997	11997	20855	20855	60448	60448
<b>Composizione percentuale</b>								
famiglie povere	22.5	35.0	12.5	17.1	65.0	47.9	100.0	100.0
famiglie residenti	47.7	47.7	20.5	20.5	31.8	31.8	100.0	100.0
persone povere	24.1	38.5	12.9	16.0	63.1	45.5	100.0	100.0
persone residenti	45.7	45.7	19.9	19.9	34.5	34.5	100.0	100.0
<b>Incidenza della povertà (%)</b>								
famiglie	4.9	4.2	6.3	4.8	21.1	8.6	10.3	5.7
persone	6.8	5.7	8.4	5.5	23.6	9.0	12.9	6.8
<b>Intensità della povertà (%)</b>								
famiglie	21.5	19.3	19.8	16.3	22.8	20.0	22.1	19.1

**PROSPETTO 2. Incidenza di povertà relativa e assoluta tra gli individui per sesso e classe di età .** Anno 2014, valori percentuali

	Relativa	Assoluta
<b>Sesso</b>		
maschile	13.4	7.0
femminile	12.5	6.6
<b>Classe di età</b>		
meno di 18 anni	19.0	10.0
tra 18 e 34 anni	14.7	8.1
tra 35 e 64 anni	11.4	6.1
65 anni e oltre	9.8	4.5

**PROSPETTO 3. Incidenza di povertà relativa e assoluta per tipologia familiare, numero di figli minori e di anziani presenti in famiglia.** Anno 2014, valori percentuali

<b>Tipologia familiare</b>	<b>Relativa</b>	<b>Assoluta</b>
persona sola con meno di 65 anni	4.4	4.9
persona sola con 65 anni e più	7.4	4.9
coppia con p.r. (a) con meno di 65 anni	6.5	3.8
coppia con p.r. (a) con 65 anni e più	9.1	3.5
coppia con 1 figlio	11.0	5.0
coppia con 2 figli	14.0	5.9
coppia con 3 o più figli	27.7	16.0
monogenitore	12.8	7.4
altre tipologie (con membri aggregati)	19.2	11.5
<b>Famiglie con figli minori</b>		
con 1 figlio minore	13.1	6.4
con 2 figli minori	18.5	9.0
con 3 o più figli minori	31.2	18.6
almeno 1 figlio minore	16.7	8.4
<b>Famiglie con anziani</b>		
con 1 anziano	9.0	5.1
con 2 o più anziani	10.6	4.0
almeno 1 anziano	9.6	4.7

**PROSPETTO 4. Incidenza di povertà relativa e assoluta per età della persona di riferimento.** Anno 2014, valori percentuali

<b>Età</b>	<b>Relativa</b>	<b>Assoluta</b>
fino a 34 anni	14.3	8.3
da 35 a 44 anni	12.4	7.2
da 45 a 54 anni	10.2	6.0
da 55 a 64 anni	8.0	4.5
65 anni e oltre	9.3	4.7

**PROSPETTO 5. Incidenza di povertà relativa e assoluta per tipologia del comune di residenza e ripartizione geografica.** Anno 2014, valori percentuali

	<b>Nord</b>		<b>Centro</b>		<b>Mezzogiorno</b>		<b>Italia</b>	
	<b>Relativa</b>	<b>Assoluta</b>	<b>Relativa</b>	<b>Assoluta</b>	<b>Relativa</b>	<b>Assoluta</b>	<b>Relativa</b>	<b>Assoluta</b>
Area metropolitana	7.6	7.4	*	*	12.3	5.8	6.9	5.3
Grandi comuni	3.5	3.2	7.5	6.2	19.8	8.6	9.6	5.6
Piccoli comuni	4.9	3.9	7.8	5.3	23.7	9.2	11.7	5.9

**PROSPETTO 6. Incidenza di povertà relativa e assoluta per presenza di stranieri in famiglia e ripartizione geografica.** Anno 2014, valori percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	Relativa	Assoluta	Relativa	Assoluta	Relativa	Assoluta	Relativa	Assoluta
Famiglia di soli italiani	2.9	2.3	4.2	3.2	20.1	7.9	8.9	4.3
Famiglie miste	*	*	*	*	37.8	*	19.1	12.9
Famiglia di soli stranieri	25.3	24.0	25.8	19.9	46.7	27.1	28.6	23.4

### La povertà estrema: le persone senza dimora

Per definizione, le persone senza dimora appartengono a una popolazione non rintracciabile attraverso un indirizzo di residenza e, quindi, non rilevabile con le tecniche di campionamento adottate per le indagini sulle famiglie, quali l'indagine sul reddito o sulla spesa per consumi, che rappresentano le basi informative per gli indicatori appena commentati (il campione viene casualmente estratto dalle liste anagrafiche comunali). Ne deriva che le stime analizzate fino ad ora non includono quella parte di popolazione che versa in uno stato di povertà connotato dal forte disagio abitativo, cioè dall'impossibilità e/o incapacità di provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione in senso proprio.

Non disponendo quindi di una lista anagrafica delle persone senza dimora, gli obiettivi della ricerca sono stati perseguiti attraverso un approccio metodologico innovativo (che fa riferimento alla teoria del campionamento indiretto), che ha permesso di stimare, per due occasioni di indagine (2011 e 2014), il numero delle persone senza dimora che vivono nei 158 maggiori comuni italiani e che, nei mesi di Novembre e Dicembre, utilizzano i servizi di mensa e accoglienza notturna.

Nel 2014, tale stima è risultata di 50 mila 724 persone, ammontare che corrisponde al 2,43 per mille della popolazione regolarmente iscritta presso i comuni considerati dall'indagine (valore in aumento rispetto a tre anni prima, quando era il 2,31 per mille, per un totale di 47 mila 648 persone); il collettivo osservato dall'indagine include tuttavia anche individui non iscritti in anagrafe o residenti in comuni diversi da quelli dove si trovano a gravitare. Solo i due terzi delle persone senza dimora (il 68,7%) dichiarano, infatti, di essere iscritte all'anagrafe di un comune italiano, valore che scende al 48,1% tra i cittadini stranieri e raggiunge il 97,2% tra gli italiani.

L'indagine ha permesso di rilevare anche le principali caratteristiche socio-demografiche di tale popolazione, caratteristiche che, rispetto al 2011, vengono in molti casi confermate.

Vivono in prevalenza nel Nord e nelle grandi città - Milano e Roma accolgono il 38,9%, persone senza dimora- e si tratta per lo più di uomini, stranieri, con meno di 54 anni (anche se, a seguito della diminuzione degli under34 stranieri, l'età media è aumentata da 42,1 a 44,0) o con basso titolo di studio. Rispetto al passato, cresce la percentuale di chi ha avuto difficoltà a rispondere all'intervista, di chi vive solo a svantaggio di chi vive con un partner o un figlio - poco più della metà dichiara di non essersi mai sposato - così come si allunga la durata della condizione di senza dimora: diminuiscono quanti sono senza dimora da meno di tre mesi (si dimezzano quanti lo sono da meno di 1 mese), mentre aumentano le quote di chi lo è da più di

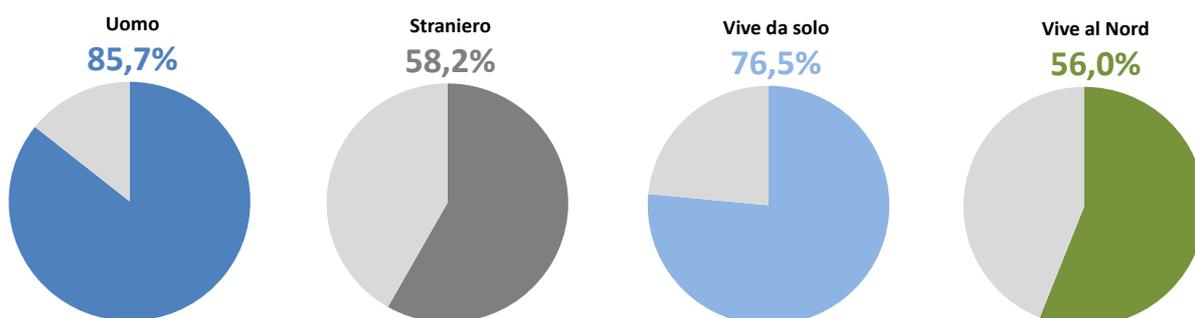
due anni. Le differenze tra stranieri e italiani si stanno riducendo in termini di età, permanenza nella condizione di senza dimora e titolo di studio, nonostante la componente italiana rimanga comunque più anziana meno istruita e da più tempo nella condizione di senza dimora.

La maggior parte delle persone senza dimora riceve aiuto economico dalla rete familiare, parentale o amicale (32,1%) oppure da estranei e associazioni di volontariato (37,7%), che, in molti casi, rappresentano l'unica fonte di sostentamento (il 57,6% dichiara, infatti, di avere una sola fonte di reddito). Il 10% percepisce una pensione e l'8,7% sussidi da altri enti pubblici; oltre un quarto dichiara di lavorare (ci si riferisce prevalentemente a occupazioni a termine, poco sicure o saltuarie, a bassa qualifica) senza rilevanti differenze tra stranieri e italiani, mentre risultano in calo coloro che dichiarano di avere un lavoro stabile.

La perdita di un lavoro si configura come uno degli eventi più rilevanti del percorso di progressiva emarginazione che conduce alla condizione di senza dimora, insieme alla separazione dal coniuge e/o dai figli (con un peso in crescita dal 2011 al 2014) e, con un peso più contenuto, alle cattive condizioni di salute (disabilità, malattie croniche, dipendenze); quasi i due terzi avevano una casa prima di essere senza dimora. Sono una minoranza coloro che non hanno vissuto questi eventi o che ne hanno vissuto uno solo, a conferma del fatto che l'essere senza dimora è il risultato di un processo multifattoriale.

In parallelo si registra un cambiamento nella struttura dell'offerta, legata anche all'elevato turn-over che ha caratterizzato la rete dei servizi. Rispetto al 2011, il numero dei servizi è diminuito del 4,2%, ma le prestazioni (pranzi, cene, posti letto) mensilmente erogate aumentano del 15,4%, soprattutto per le mense, dove l'aumento è stato pari a circa il 22%, indicando come i servizi attivi nel 2014 erogano, in media, più prestazioni di quelli che erano attivi nel 2011. In estrema sintesi, rispetto al 2011, nel 2014 si rilevano meno servizi ma più prestazioni.

**LE PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLE PERSONE SENZA DIMORA.** Anno 2014, per 100 persone senza dimora



**PROSPETTO 7. Persone senza dimora per problemi di disabilità o dipendenza e ridotta conoscenza della lingua italiana.** Anni 2011 e 2014, composizione percentuale e valori assoluti

	Problemi di disabilità o dipendenza		Ridotta conoscenza della lingua italiana		Senza problemi di disabilità/dipendenza o di ridotta conoscenza della lingua italiana		Totale (=100%)	
	2011	2014	2011	2014	2011	2014	2011	2014
Persone con difficoltà ad interagire (PDI)	76,0	70,3	24,0	29,7	-	-	4.429	7.13
Persone senza difficoltà ad interagire	31,0	25,4	26,4	24,6	42,6	50,0	43.219	43.595
Persone senza dimora	35,2	29,8	26,2	24,8	38,7	45,3	47.648	50.724

**PROSPETTO 8. Persone senza dimora (al netto delle PDI) per cittadinanza e condizione lavorativa.** Anni 2011 e 2014, composizione percentuale e valori assoluti

	Straniero		Italiano		Totale	
	2011	2014	2011	2014	2011	2014
Ha un lavoro	27,8	28,6	29,2	27,2	28,3	28,0
<i>Ha un lavoro a termine, poco sicuro o saltuario</i>	24,2	26,4	25,1	25,0	24,5	25,8
<i>Ha un lavoro stabile</i>	3,6	*	4,1	*	3,8	2,3
Non ha un lavoro	72,2	71,4	70,8	72,8	71,7	72,0
<i>Ha avuto un lavoro stabile</i>	23,7	19,6	28,6	28,7	25,7	23,5
<i>Ha avuto un lavoro a termine, poco sicuro o saltuario</i>	40,8	41,4	36,8	37,5	39,3	39,7
<i>Non ha mai lavorato</i>	7,7	10,4	5,4	6,6	6,7	8,7
<b>Totale (=100%)</b>	<b>25.658</b>	<b>24.531</b>	<b>17.561</b>	<b>19.064</b>	<b>43.219</b>	<b>43.595</b>

\* Dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria

**PROSPETTO 9. Persone senza dimora (al netto delle PDI) per cittadinanza e fonte di reddito.** Anni 2011 e 2014, composizione percentuale e valori assoluti

	Straniero		Italiano		Totale	
	2011	2014	2011	2014	2011	2014
<b>Fonte di reddito</b>						
Nessuna fonte di reddito	22,1	22,2	11,8	11,2	17,9	17,4
Una sola fonte di reddito	56,2	48,0	59,6	59,5	57,6	53,0
Due o più fonti di reddito	21,7	29,8	28,6	29,3	24,5	29,6
<b>Tipologia di reddito</b>						
Da lavoro	27,8	28,6	29,2	27,2	28,3	28,0
<i>solo reddito da lavoro</i>	17,0	14,2	15,8	13,6	16,5	13,9
Da pensione	*	*	19,3	20,2	9,0	10,3
<i>solo reddito da pensione</i>	*	*	12,7	13,9	5,9	6,9
Da sussidi del comune o di altri enti pubblici	6,1	6,4	12,4	13,2	8,7	9,4
<i>solo sussidi dal comune o da altri enti pubblici</i>	3,4	*	*	*	3,8	3,4
Da familiari, amici, parenti	29,5	34,0	24,0	29,6	27,2	32,1
<i>solo da familiari, amici, parenti</i>	13,8	11,1	8,1	12,6	11,4	11,8
Da persone che non conosco (colletta) o che fanno volontariato, altri soldi	37,3	40,7	36,5	33,8	37,0	37,7
<i>solo da persone che non conosco (colletta) o che fanno volontariato, altri soldi</i>	20,8	18,8	18,7	14,9	20,0	17,1
<b>Totale (=100%)</b>	<b>25.658</b>	<b>24.531</b>	<b>17.561</b>	<b>19.064</b>	<b>43.219</b>	<b>43.595</b>

\* Dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria

## Riferimenti

Istat (2016) Rapporto annuale 2016 – La situazione del Paese

(<http://www.istat.it/it/archivio/185497>)

Istat (2015) Le persone senza dimora (<http://www.istat.it/it/archivio/175984>)

Istat (2015) Rapporto Bes 2015: il benessere equo e sostenibile in Italia

(<http://www.istat.it/it/archivio/175169>)

Istat (2015) Reddito e condizioni di vita (<http://www.istat.it/it/archivio/174264>)

Istat (2015) La povertà in Italia (<http://www.istat.it/it/archivio/164869>)

## **GIOVANI E RISCHIO DISAGIO PSICHICO**

*di Daniela Pavoncello. Ricercatrice presso ISFOL - Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori.*

Come emerge dalla letteratura scientifica ben il 75% delle malattie mentali gravi esordiscono prima dei 24 anni di età. Questo determina da una parte la necessità di individuare misure di prevenzione che possano contrastare tale fenomeno e dall'altra di individuare precocemente dei percorsi formativi personalizzati, finalizzati all'inserimento socio-lavorativo dei ragazzi a rischio.

In relazione alle tipologie di disabilità, la rilevazione per l'anno scolastico 2009/2010 ha scorporato la categoria della disabilità psico-fisica distinguendola in disabilità intellettiva e disabilità motoria. Ha inoltre aggiunto la voce "altra disabilità", categoria entro la quale sono stati inseriti gli alunni con problemi psichiatrici precoci, con disturbi specifici di apprendimento – qualora certificati in conformità con altri disturbi -, con sindrome da deficit di attenzione e iperattività (ADHD).

A livello nazionale e per tutti gli ordini e gradi di scuola statale, gli alunni con disabilità intellettiva rappresentano il 68% del totale degli alunni con disabilità. Nell'ambito della voce "altra disabilità", è stato segnalato il 21,2% degli alunni con disabilità. In particolare, gli istituti scolastici interessati all'indagine riguardano gli Istituti tecnici e gli Istituti professionali laddove è maggiore la presenza di alunni a rischio di disagio psichico (60,8% - dati Miura.s. 2009-2010); si registra per le regioni interessate all'indagine un numero di circa 19.000 disabili, se riferiti alle classi terminali (IV° e V° anno), circa 7500 allievi affetti da disabilità.

L'esigenza di approfondire l'attuale condizione formativa ed occupazionale dei giovani disabili o a rischio di esclusione sociale è anche sottolineata dalla Commissione Europea che, sulla base dei dati attuali sulla situazione dei giovani disabili, propone una nuova strategia articolata attorno a tre obiettivi generali e interconnessi, collegati a quelli dell'Agenda sociale rinnovata:

- creare più opportunità per i giovani nei settori dell'istruzione e dell'occupazione;
- migliorare il loro inserimento sociale e la loro piena partecipazione alla vita della società;
- sviluppare la solidarietà tra la società e i giovani.

Rispetto a questi tre obiettivi generali, il lavoro di ricerca si è proposto di indagare, i fattori di rischio e protezione del disagio psichico dei giovani studenti presenti negli Istituti Secondari di Secondo grado in 5 Regioni italiane (Campania, Lazio, Marche, Molise e Puglia).

La ricerca risponde all'esigenza evidenziata dal "Libro Bianco sul futuro del modello sociale" in cui si sottolinea *"Un modello sociale ... potrà offrire migliori prospettive ai giovani oggi penalizzati da una società bloccata e incapace di valorizzare tutto il proprio capitale umano. Così come sarà maggiormente idoneo a intervenire su situazioni di solitudine ed emarginazione..."*. Risponde, infine, alle istanze e sollecitazioni comunitarie in merito alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale pubblicate nelle recenti raccomandazioni in cui si sottolinea

che nell'ambito della politica europea per la gioventù si attribuisca la massima priorità all'occupazione, all'inclusione sociale, alla salute e al benessere dei giovani.

### **Modelli teorici di riferimento per analizzare il disagio psichico adolescenziale**

Il modello teorico adottato tiene conto di una prospettiva sistemica, interazionista e costruttivista. Secondo tale modello lo sviluppo può essere definito come azione nel contesto, proprio per dare importanza all'agito dell'adolescente, che interagisce con un ambiente che offre possibilità e risorse ma, al contempo, limitazioni (Laghi, Liga, Baumgartner, Baiocco, 2012). L'adolescenza è una sfida ma anche una possibile risorsa e implica quindi non solo una ridefinizione interna, cioè intrapsichica, ma anche esterna o relazionale che può mettere alla prova gli equilibri raggiunti su un piano emozionale e affettivo.

Rispetto alle cause alle quali si può far risalire il disagio, va ribadito che, nel momento in cui ci apprestiamo a identificarle, queste non vanno ricondotte solo a fattori esterni, legati a fenomeni sociali, o a fattori interni, legati alla storia dell'individuo e alla sua struttura di personalità, ma vanno considerati tutti quei fattori che possono compromettere l'adeguato processo di individuazione e di identificazione dell'adolescente.

Disagio, disadattamento e malessere psichico a essi collegato, deriverebbero dal loro convergere in varia misura, sotto forma di fattori di rischio predisponenti, precipitanti e di rinforzo.

Gli adulti considerano spesso l'adolescenza come un momento di crisi transitorio: una spiacevole estensione della fanciullezza, nell'attesa che il piccolo bambino di ieri diventi finalmente l'adulto di domani. Una fase dello sviluppo pieno di problemi, in cui il giovane è completamente imprevedibile e pone solo richieste in un rapporto in cui l'adulto è la vittima e l'adolescente è l'aggressore. E' quindi giusto che sia proprio l'adulto a dover prendere l'iniziativa e ad affrontare tutte queste problematiche in famiglia, a scuola, e, più in generale, in tutte quelle che sono le agenzie intese a fornire servizi di aiuto.

Lo sviluppo è un processo di cambiamento e questo comporta la comparsa di nuovi bisogni soggettivi in stadi diversi del ciclo di vita, inclusa l'adolescenza.

Le ragioni della loro comparsa sono complesse e includono cambiamenti a livello ormonale, lo sviluppo di nuove abilità cognitive, una nuova consapevolezza delle capacità personali, sottili modificazioni nel funzionamento della famiglia, la maggiore importanza delle relazioni con i coetanei, o l'improvviso verificarsi di un evento critico.

Nel modello teorico considerato l'adolescente è immerso nel suo contesto, con le proprie caratteristiche personali; attribuisce significati, riflette su di sé e progetta il futuro. Le azioni scaturiscono da tutti questi aspetti e, nell'età adolescenziale, sono tutt'altro che prive di significato o frutto delle sole pressioni ambientali. Un primo modello da considerare è il modello teorico di Bronfenbrenner (1979), secondo il quale l'ambiente ecologico è inteso come un insieme di strutture incluse l'una nell'altra che non riguardano soltanto le influenze contingenti e prossimali, che agiscono sull'individuo in via di sviluppo, ma anche le relazioni tra gli altri individui, presenti nella situazione ambientale, che possono avere un "effetto" indiretto. Tale complesso di interrelazioni, all'interno del contesto immediato, è definito *microsistema* e include la famiglia, i pari e le agenzie educative. Le relazioni tra diverse situazioni ambientali,

in cui la persona è inserita, ovvero tra microsistemi, vanno a costituire quelli che sono definiti come *mesosistemi*. Ci sarebbero, inoltre, ulteriori sistemi che influenzerebbero indirettamente la persona, come l'*esosistema* (ad esempio le condizioni di lavoro dei genitori), e il *macrosistema* (che riguarda aspetti culturali, politici e sociali, relativi ad un contesto più allargato).

Bronfenbrenner ha sostenuto che la comprensione del comportamento richiede l'esame di sistemi di più persone in interazione, non limitata a un solo contesto, e deve tener conto di aspetti dell'ambiente che vanno al di là della situazione immediata di cui fa parte il soggetto.

E' così possibile analizzare come soggetti che presentano gli stessi fattori di rischio evolutivo legati alle condizioni di partenza (ad esempio, svantaggio culturale, carenze sanitarie, relazioni familiari problematiche) seguano percorsi di sviluppo diversi con esiti evolutivi differenti (positivi o negativi), in rapporto sia a differenze individuali (ad esempio, la capacità di recupero di fronte a situazioni stressanti), sia a varianti del contesto ambientale (ad esempio, la disponibilità di figure di sostegno diverse da quelle genitoriali).

Tra i numerosi aspetti che si presentano nello studio dell'adolescenza è possibile focalizzare l'attenzione su due in particolare: i bisogni soggettivi degli adolescenti e le risorse che la comunità può offrire.

Analizzando il primo aspetto, si può dire che le concezioni più significative dei bisogni umani sono due. La prima intende il bisogno come una situazione di carenza, di mancanza di un oggetto che ostacola l'individuo nella sua realizzazione. Il bisogno in tale concezione è connotato con una valenza negativa.

In sede di teoria psicologica è stata ben presto abbandonata una concezione del bisogno come deprivazione, per considerarlo come uno stato di tensione tra persona e il suo ambiente. Stato di tensione dotato di una propria intensità e di una propria direzione: la forza risultante si traduce nel comportamento diretto a modificare la situazione esistente. Il contenuto di tale comportamento sarà in gran parte dipendente dalla posizione e dall'appartenenza sociale del soggetto.

Un'ulteriore prospettiva utile per spiegare il disagio psichico in un'ottica life span è quella proposta da Baltes e collaboratori (1980), ossia l'approccio del ciclo di vita inteso non come una teoria specifica quanto un orientamento generale nei confronti dello sviluppo. Baltes (1987) ha formulato sette principi generali per spiegare la prospettiva del ciclo di vita; secondo tale orientamento lo sviluppo può essere definito come:

- Un processo lungo tutta la vita. Sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo lo sviluppo non riguarda solo l'infanzia o l'adolescenza ma ogni stadio della vita, anche l'età adulta o l'anzianità.
- Un processo caratterizzato da molte dimensioni e direzioni. Lo sviluppo può procedere in diversi ambiti e con velocità e tempi differenziati. Lo sviluppo è descritto, infatti, secondo diverse dimensioni fondamentali: sviluppo fisico, cognitivo, personale e sociale.
- Un processo plastico. In linea generale ed entro certi limiti, è possibile intervenire per modificare lo sviluppo (o la sua traiettoria di sviluppo) di un individuo.
- Un processo con guadagni e perdite. Lo sviluppo di una persona, in ogni fase del ciclo di vita, è fatto di conquiste e di perdite. Il bambino, ad esempio, durante la crescita

subisce modificazioni del corpo che permettono una migliore deambulazione ma allo stesso tempo impediscono la possibilità di succhiarsi il pollice come prima.

- Un processo interattivo. L'individuo e l'ambiente interagiscono influenzando il corso dello sviluppo individuale eppure per esigenze di semplicità gli psicologi da sempre si sono concentrati esclusivamente sull'uno o l'altro aspetto, cioè o sulla persona o sull'ambiente.
- Un processo storico e culturale. La cultura e il periodo storico in cui il soggetto si trova inserito influenzano in modo rilevante lo sviluppo individuale.
- Un processo multidisciplinare. Lo sviluppo può essere compreso solo se esaminiamo i fattori psicologici in modo congiunto a quelli sociologici e ambientali (Laghi, Baiocco, D'Alessio e Provenzano, 2005).

Presupposto alla base di tale visione è che sia opportuno concettualizzare come cambiamenti evolutivi tutti quelli (crescita, sviluppo, adolescenza, invecchiamento) che le persone manifestano dal momento della nascita, attraverso tutta la vita, fino al momento della morte; il cambiamento e lo sviluppo non sono quindi limitati al periodo cosiddetto "evolutivo" e la stabilità non è di pertinenza esclusiva (né una prerogativa) dell'età evolutiva ma riguardano tutta l'esistenza (Baltes e Baltes, 1980).

Uno degli aspetti che descrive meglio il concetto di persona che "agisce" nel contesto ambientale e relazionale, nonché di maturazione biologica, riguarda i compiti di sviluppo. Caratteristici di un certo periodo dell'esistenza sono influenzati dalle aspirazioni personali e dalle richieste della società, non sono immutabili, ma cambiano in base alle diverse culture. Se il rischio è un indicatore e una valutazione che va, volta per volta, individuata e quantificata della probabilità che si verifichi un evento negativo e problematico, il rischio di devianza non può che avere carattere di circolarità, ovvero la stessa percezione e valutazione del rischio non è neutra, ma tende ad influenzare sia le caratteristiche successive del rischio stesso, sia la probabilità che si verifichi la devianza, sia, infine, le caratteristiche di persistenza dei comportamenti e dei percorsi trasgressivi (Laghi, Baiocco, D'Alessio e Provenzano, 2005).

### **Il disagio psichico in adolescenza: fattori di rischio e di protezione**

Numerose ricerche hanno identificato alcuni fattori psicosociali quali predittori del disagio psichico, tra cui, caratteristiche di personalità, depressione, bassa autostima, fattori legati al sistema familiare, esperienze di vita negative e disturbi della regolazione affettiva.

E' stato più volte ribadito il ruolo positivo di un'autostima elevata sull'adattamento emozionale e sul benessere psicologico dell'adolescente. Laghi e Pallini (2008) suggeriscono che un livello elevato di autostima può essere considerato un fattore protettivo rispetto ai disturbi mentali. Bassi livelli di autostima sono stati spesso associati, infatti, al comportamento suicidario in adolescenza poiché predispongono l'adolescente alla depressione e ad altre difficoltà psichiche.

Anche le caratteristiche di personalità possono essere considerate importanti per comprendere lo sviluppo del disagio psichico. Diverse ricerche suggeriscono come il disagio psicopatologico sia correlato positivamente con la dimensione di Psicoticismo del modello di personalità di Eysenck (Jessor, 1998). Altri studi, seguendo come modello teorico di riferimento la Teoria dei Cinque Fattori, dimostrano come il disagio esperito in adolescenza sia inversamente correlato a variabili di personalità quali Estroversione, Stabilità emotiva e Coscienziosità (Ciarrochi, Scott, Deane, Heaven, 2003).

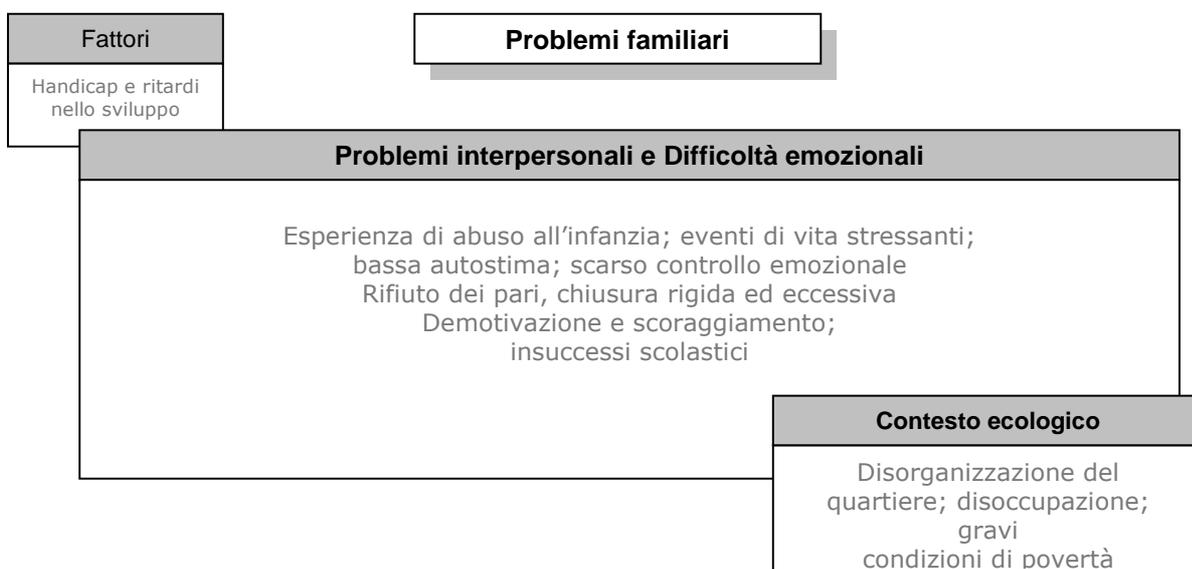
L'adolescenza non rappresenta la conclusione della fase evolutiva, che segna il passaggio ad una fase adulta stabile, bensì un particolare periodo, nello sviluppo della persona, con le sue crisi o momenti problematici, che possono essere più o meno forti rispetto all'età adulta o alla vecchiaia.

Lo studio sui fattori di rischio ha subito una decisa evoluzione nel corso del tempo; inizialmente, partito da una prospettiva incentrata sul singolo fattore si attesta attualmente i verso un'ottica di maggiore integrazione di diversi aspetti. Un altro importante cambiamento ha riguardato l'inquadramento di quei fattori che influenzano maggiormente la persona ed i suoi comportamenti. Per lungo tempo ci si è interrogati sulla prevalenza dei fattori individuali o ambientali, cercando di definire, con precisione, quali fattori avessero un maggior peso nell'influenzare l'azione delle persone (Laghi, Liga, Baumgartner e Baiocco, 2012).

Attualmente, in ricerca, va affermandosi la presenza di prospettive più dinamiche e articolate, nelle quali è obiettivamente difficile stabilire l'effettivo peso di ciascun fattore. Ognuno di questi, ad esempio, può presentare un'influenza diretta o, semplicemente, essere un moderatore della relazione, tra un altro fattore ed un comportamento a rischio. Si è cercato di assumere, quindi, un'impostazione che tende a spiegare il rischio, come l'interazione continua di una molteplicità di fattori, in cui appare improbabile che i fattori di rischio, a carico della persona, della famiglia e dell'ambiente sociale, considerati isolatamente, possano dare una spiegazione esaustiva dell'equilibrio psicologico del soggetto (Laghi, Pallini, De Sclavis, 2012).

Secondo Coie e colleghi (1993) numerosi sono i fattori che possono contribuire in maniera significativa alla nascita di un disagio che può cronicizzarsi e diventare disturbo (Calaprice, 2013): fattori genetici (handicap e ritardi nello sviluppo); fattori individuali come problemi interpersonali e difficoltà emozionali; problemi familiari (Bassa classe sociale; funzionamento familiare non adattivo e problematico), fattori contestuali (disorganizzazione del quartiere, disoccupazione e condizioni di povertà).

**Fig. 2.1** Fattori di rischio secondo il modello di Coie et al. (2003)



Nel modello di prevenzione e di promozione del benessere adottato i fattori di rischio sono stati considerati non come causa di un singolo comportamento problematico, bensì un insieme di fattori interagenti che ne favoriscono l'insorgenza. Nell'ambito del disagio psichico i principali fattori di rischio presentano caratteristiche: individuali (caratteristiche di personalità, variabili cognitive); relazionali (appartenenza a gruppi di pari); familiari (attaccamento, funzionamento familiare, stili parentali); sociali (SES, contesto culturale, sociale, politico).

In un'ottica preventiva si sono analizzati anche tutti quei fattori definiti di protezione, che, invece, salvaguardano la persona in situazioni di rischio, pericolo o disagio. In letteratura, al solito, si parla di resilienza, risultato delle negoziazioni tra la persona e l'ambiente, per un ottimale livello di adattamento, o di invulnerabilità ai fattori di rischio (Laghi, Baiocco, Lonigro e Baumgartner, 2013a). Proprio per questo motivo nel nostro modello abbiamo posto un'attenzione particolare ai fattori di protezione (Jessor, 1998). Tali fattori permetterebbero, all'adolescente, immerso in condizioni sociali e psicologiche maladattive, di poter vivere ed esperire uno sviluppo positivo. Ne consegue che non è possibile spiegare i percorsi di sviluppo degli adolescenti partendo dalla sola ottica di problematicità (Laghi, Baiocco, D'Alessio, Gurrieri, 2009). Tale prospettiva ha permesso di comprendere meglio la complessità dei processi di sviluppo, poiché analizza la rete di rapporti dell'adolescente e le conoscenze, i significati e le aspettative che gli adolescenti sperimentano nei confronti delle diverse agenzie educative: scuola, famiglia e territorio. Riteniamo infatti che il concetto di prevenzione includa tutti quegli "interventi integrati politico/sociale/educativo necessari per depotenziare la carica patogena dei fattori di rischio di tipo situazionale (famiglia, scuola, territorio) e personale (aggressività, rigidità del pensiero, disistima) e promuovere i fattori protettivi (autostima, capacità di stabilire relazioni positive, tendenza all'ottimismo, indole positiva, progettualità, problemsolving) (Becciu-Colasanti, 2003).

Tale prospettiva permette di comprendere meglio la complessità dei processi di sviluppo, poiché analizza la rete di rapporti dell'adolescente e le conoscenze, i significati e le aspettative che gli adolescenti sperimentano nei confronti delle diverse agenzie educative: scuola, famiglia e territorio. In particolare sono analizzati i seguenti fattori di rischio e di protezione:

- a) Disagio psichico;
- b) Funzionamento familiare;
- c) Rendimento scolastico;
- d) Prospettiva temporale;
- e) Ottimismo, senso della vita e senso di autodeterminazione.

La scelta di queste variabili è dettata dalla necessità di analizzare i fattori di rischio e di protezione, al fine di poter progettare programmi di intervento che siano specifici per target di adolescenti che sperimentano specifici disturbi psicopatologici.

### **Strumenti utilizzati per l'analisi dei fattori di rischio e di protezione del disagio psichico**

La batteria di strumenti è composta da un questionario autobiografico che ha permesso di rilevare il genere, l'età, le caratteristiche socio-economiche, la nazionalità e lo status familiare; un questionario che indaga il rendimento scolastico dello studente e da un set di strumenti che, secondo la letteratura presa in rassegna, indagano i principali fattori di rischio e di

protezione legati al disagio psichico. Di seguito viene presentata una breve descrizione degli strumenti somministrati:

- *Symptom Check List-90-Revised* (SCL-90 Revised; Derogatis et al., 1977) misura il livello di disagio psicologico e l'ideazione suicidaria. E' composta da 90 item che permettono di valutare 90 differenti sintomi psichiatrici raggruppati in 9 sottoscale: somatizzazione, sensibilità interpersonale, ansia, ossessioni-compulsioni, depressione, rabbia-ostilità, ideazione paranoide, psicoticismo;
- La *School Connectedness* (Crespo et al., 2013) che valuta il senso di appartenenza che lo studente nutre nei confronti della scuola e dei compagni di classe;
- *Family Adaptability and Cohesion Evaluation Scales* (FACES IV) (Olson, 2011) valuta il funzionamento familiare sulla base del Modello circonflesso dei sistemi familiari di Olson. È volto ad indagare due dimensioni: l'Adattabilità definita come "la qualità e l'espressione del potere e dell'organizzazione, le regole relazionali, i relativi ruoli e negoziazioni"; la Coesione, che fa riferimento ai rapporti affettivo-emozionali che i componenti del nucleo familiare instaurano tra loro;
- La *Scala Prospettiva Temporale* (PT) è un adattamento italiano del Zimbardo Time Perspective Inventory (ZTPI) per adolescenti (Laghi et al., 2009), che misura cinque dimensioni fondamentali: Presente Fatalista, Presente Edonista, Futuro, Passato Positivo e Negativo;
- La *Soddisfazione di Vita* (Satisfaction With Life Scale) (Deiner et al., 1985; Pavot e Diener, 1993) che mira a valutare il grado di soddisfazione rispetto alla propria vita.
- Il *Life Orientation Test* (Scheir, Carver e Bridges, 1994) che indaga le aspettative circa il futuro e il senso generale di ottimismo;
- La *Scala The Hope Scale* (Snyder, 1991), che misura il costrutto della speranza;
- Il *Purpose in Life Questionnaire* (PIL; Crumbaugh e Maholick, 1969; adattamento italiano di Pina del Core, 1990; Fizzotti, 2007) basato sulla teoria frankliana, valuta il grado di consapevolezza di significato e di scopo nella vita in un soggetto ovvero in senso opposto la presenza del vuoto esistenziale.

## **Il campione degli studenti degli Istituti scolastici di II grado**

Sulla base degli accordi con il MIUR, gli USR e i CTS (Centri Territoriali di supporto) sono state identificate le scuole in cui è maggiore la presenza degli alunni a rischio di disagio psichico ed alle quali sono sottoposti i questionari di indagine.

Il gruppo di studenti che ha partecipato alla ricerca è composto da 2.812 adolescenti e giovani adulti con un'età compresa tra 15 e 20 anni. Sono stati eliminati da questo campione i soggetti con più del 10% di risposte omesse o nulle su almeno 2 strumenti; coloro che presentavano modalità di risposte atipiche (analisi multivariate degli outliers; N=20).

Il campione definitivo, le cui risposte sono state computate nelle analisi di seguito presentate, è composto da 2.792 soggetti (tab. 1.1), con un'età media di 16.99 (d.s.=.95; range=15-20 anni), e 1068 ragazze vs 1724 ragazzi provenienti da diverse scuole secondarie di II grado.

**Tabella 1.1** - Campione totale: Età e genere dei partecipanti

Genere	15-16	17-18	19-20	Totale
Femmine	325	694	49	1068
Maschi	475	1121	128	1724
Totale	800	1815	177	2792

Le somministrazioni sono state effettuate collettivamente, previo consenso da parte dei dirigenti scolastici, in circa due ore. Nelle Tabelle che seguono vengono mostrate le statistiche descrittive del campione oggetto della ricerca.

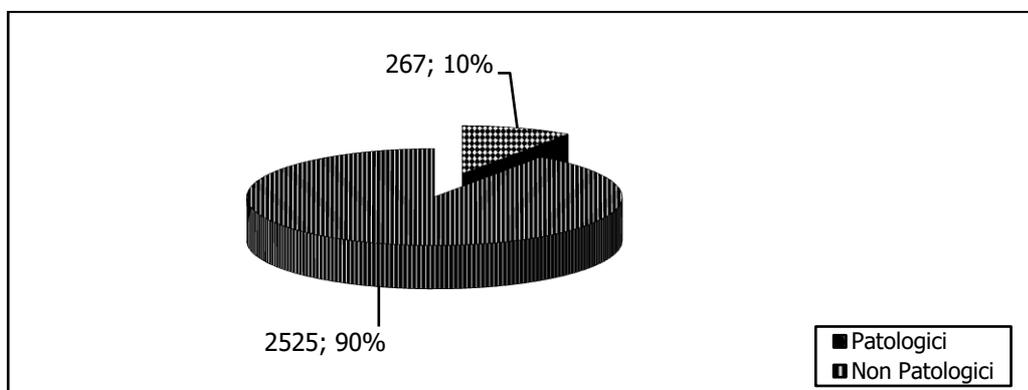
**Tabella 1.2** - Campione totale: Regione di provenienza e genere dei partecipanti (V.A)

	Lazio	Marche	Puglia	Molise	Campania	Totale
Femmine	308	185	300	87	188	1068
Maschi	561	280	335	145	403	1724
Totale	869	465	635	232	591	2792

### Il disagio psichico negli adolescenti: differenze di genere, età, area geografica e nazionalità

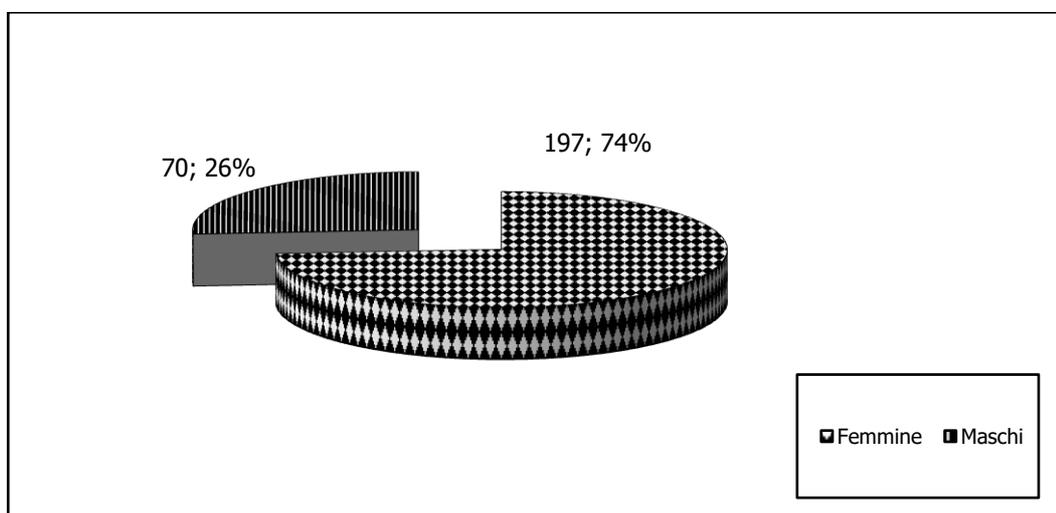
I punteggi ottenuti dai soggetti alle diverse dimensioni dell'SCL-90-R sono stati standardizzati considerando i valori medi del campione normativo (Sarno, Preti, Prunas e Madeddu, 2013; Laghi et. al., 2009). Sono stati utilizzati come punteggi standardizzati i punti T (Media=50; DS=10). Sono considerati come adolescenti a rischio psicopatologico tutti coloro che hanno ottenuto un punteggio superiore o uguale a due deviazioni standard (Punti T maggiori o uguali di 70; N= 267) con una percentuale del 9,6%.

**Fig. 2.1** - Numero di adolescenti con un profilo psicopatologico (val. assoluti e %)



Per verificare la presenza di eventuali differenze di genere, di età e di regione di appartenenza sono state computate le frequenze differenziando i due gruppi (patologici vs. non patologici). Risulta un numero significativamente maggiore di ragazze che sperimentano disagio psichico (N=197) rispetto ai ragazzi.

**Fig. 2.2** - Numero di adolescenti con un profilo psicopatologico: differenze di genere (valori assoluti e %)



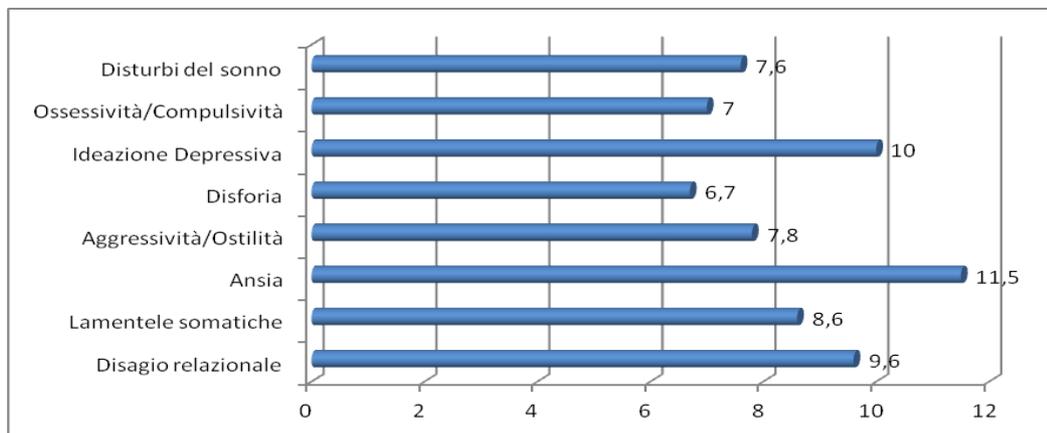
Non emergono differenze statisticamente significative in relazione alle classi di età considerate e alla Regione di appartenenza.

Si è verificata anche la presenza di eventuali differenze rispetto alla nazionalità. Dal campione totale sono stati individuati tre sottogruppi di adolescenti: adolescenti italiani (nati in Italia da entrambi i genitori italiani; N=2.518); immigrati di I generazione (adolescenti nati in un Paese diverso dall'Italia con entrambi i genitori emigrati in Italia; N=147); immigrati di II generazione (adolescenti nati in Italia con entrambi i genitori immigrati che risiedono in Italia; N=127). Non emergono differenze statisticamente significative della nazionalità in relazione al disagio psichico.

### **Le dimensioni psicopatologiche: disagio relazionale, aggressività, ansia, disforia, depressione**

Nella figura 2.3 sono riportati il numero di soggetti che presentano punteggi T maggiori o uguali a 70 sulle diverse scale dell'SCL-90-R. Le percentuali più elevate riguardano la sintomatologia ansiosa (11.5%), seguite dall'ideazione depressiva (10%) e da Disagio relazionale (9.6%).

**Fig. 2.3** - Numero di adolescenti con un punteggio clinico ( $T > 70$ ) alle scale sintomatologiche



Fonte: ISFOL, 2014

### Status socio-economico, status familiare e disagio psichico

Lo status socio-economico è stato calcolato con l'indice di Hollingshead (Hollingshead, 1975). Questo indice si basa essenzialmente su due variabili: il livello educativo-culturale e la professione svolta dai genitori.

Per il calcolo dell'indice sintetico di Hollingshead si è usato il seguente algoritmo: a) si è ponderato il livello educativo di ciascuno dei genitori moltiplicandolo per 3; b) si è ponderata la professione svolta da ciascuno dei genitori moltiplicandola per 5; c) si sono sommati per ogni individuo, i valori ponderati relativi all'educazione e al lavoro svolto; d) se entrambi lavoravano si è fatta la media della somma dei loro indici; se solo uno dei due lavorava, si è usato solo il suo indice. I dati così ottenuti sono stati raggruppati poi in 3 classi: SES basso (N=684; 24.5%), SES medio (N=1.779; 63.7%), SES alto (N=329; 11.8%).

Risulta un numero significativamente maggiore di ragazzi con status socioeconomico basso (N=43; 13.1%) che sperimentano disagio psichico rispetto ai ragazzi con status medio (N=168; 9.4) e alto (N=56; 8.2%;  $\chi^2(1) = 6.20, p < 0.05$ ).

**Tabella 2.1** - Numero di adolescenti con un profilo psicopatologico: differenze di status socioeconomico

Chi quadro=6.20; p=<,05		Non Patologici	Patologici	Totale
Alto	Frequenze	628	56	684
	% entro Status	91,8%	8,2%	100,0%
Medio	Frequenze	1611	168	1779
	% entro Status	90,6%	9,4%	100,0%
Basso	Frequenze	286	43	329
	% entro Status	86,9%	13,1%	100,0%
Totale	Frequenze	2525	267	2792
	% entro Status	90,4%	9,6%	100,0%

Fonte: ISFOL, 2014

Inoltre emerge un numero significativamente maggiore di ragazzi con genitori che sono divorziati (N= 67; 15.1%) che sperimentano disagio psichico rispetto ai ragazzi che vivono in un nucleo familiare composto da entrambi genitori sposati (N=200; 8.5%;  $\chi^2(1) = 18.82, p < 0.05$ ).

## Conclusioni

A conclusione della ricerca è possibile confermare l'ipotesi di fondo che alcuni fattori possono risultare predittivi dell'insorgenza di disturbi psichici in adolescenza, così come è possibile individuare fattori che possano promuovere e favorire il benessere psico-fisico nonché la costruzione di una personalità integra ed equilibrata.

Le variabili prese in considerazione sono state l'età, il genere, la nazionalità, lo status socio-culturale della famiglia di origine e la nazionalità.

Relativamente alla variabile genere si confermano i dati delle precedenti ricerche in cui sono le ragazze più inclini a sperimentare e vivere forme di disagio psichico rispetto ai compagni di sesso maschile. Le patologie frequenti dalla ricerca nella popolazione femminile riscontrate riportano sintomatologia ansiosa, ideazione depressiva e disagio relazionale. La capacità introspettiva e riflessiva femminile ha un livello di maturazione diversa dal genere maschile, che consente una maggiore definizione di sé, e permette allo stesso di affrontare i compiti di sviluppo con un certo disagio ma certamente con una maggiore padronanza e efficacia.

Questi dati consentono di riflettere su quanto sia impellente supportare un'azione di rinforzo di politiche educative "di genere" che aiutino le ragazze a valorizzare e riconoscere pienamente le loro potenzialità e capacità.

Anche lo status socioeconomico basso sembra risultare un fattore di rischio importante. Questo risultato è parzialmente confermato dalla letteratura poiché se in recenti ricerche si afferma che il livello di scolarità del padre e lo stress e la preoccupazione per la situazione economica della propria famiglia sembrano avere il peso molto importante (Cerelet *al.*, 2005), altre suggeriscono che lo *status* socioeconomico non costituisce un fattore rilevante di rischio.

La variabile età sembra non influire sulla presenza di disagio psichico, questo probabilmente perché il campione oggetto della ricerca è composto da adolescenti che vivono la medesima fase di transizione.

Un altro dato interessante è l'assenza di differenze tra adolescenti immigrati e italiani. Appare comune in letteratura, l'opinione che il processo migratorio di per sé possa essere considerato un fattore di rischio riconosciuto per lo sviluppo di diversi problemi emotivi e comportamentali, soprattutto negli adolescenti e se questi ultimi sono obbligati a passare attraverso questo processo di migrazione senza il sostegno e la protezione di un genitore o un adulto di riferimento. Molti studi recenti, invece, mostrano come il processo migratorio per un adolescente non necessariamente causa lo sviluppo di difficoltà emotive e comportamentali. Gli adolescenti definiti come immigrati di I generazione di solito ottengono outcome positivi in misura maggiore rispetto agli immigrati di II generazione (adolescenti nati in Italia da genitori immigrati) e agli adolescenti italiani, mostrando una grande autonomia che si manifesta spesso con ottime capacità di resilienza.

Una variabile importante che sembra essere legata al disagio psichico è la presenza di genitori separati e/o divorziati, così come confermato da numerose ricerche nazionali ed internazionali. Le esperienze negative con adulti significativi e la scarsità di feedback ricevuti durante la crescita da entrambi i genitori compromettono il buon adattamento psicosociale ed una progressiva consapevolezza e sicurezza delle proprie capacità (Jessor, 1998).

Proprio la presenza di un legame solido e flessibile con i genitori fornisce quella giusta dose di sicurezza nei ragazzi per esplorare in piena autonomia le varie alternative identitarie al fine di definire un personale progetto di vita.

La propensione dei ragazzi a sperimentare possibilità diverse e a scegliere obiettivi propri, liberi da influenze esterne, è legata alla percezione di una base sicura cui poter fare affidamento nei momenti più critici. L'ignoto e l'incertezza non scoraggiano né spaventano l'adolescente con un attaccamento sicuro verso le figure genitoriali perché le esperienze pregresse e le rappresentazioni di tali esperienze hanno rafforzato i livelli di fiducia e di accessibilità agli altri significativi.

Le modalità relazionali apprese in famiglia tendono ad essere generalizzate anche al di fuori del contesto familiare, nel rapporto con altri significativi, quali gli amici e gli insegnanti, figure che, nella quotidianità dell'adolescente, assumono un peso importante. In particolare, il gruppo dei pari diviene il terreno più fertile su cui coltivare intimità e supporto emotivo, mentre uno stile di insegnamento che accoglie e promuove il bisogno di autonomia dello studente è associato positivamente all'esplorazione vocazionale e all'impegno (Silbereisen e Noack, 1988).

Come ipotizzato e in accordo con la letteratura (Reis&Youniss, 2004; Wilkinson, 2004; 2008; Zimmerman, 2004), rapporti conflittuali, caratterizzati da scarsa fiducia e dialogo e da sentimenti di risentimento e rabbia verso le ulteriori agenzie educative significative, come la scuola, sono più frequenti negli adolescenti con disagio psichico.

Tale risultato evidenzia come, ancora una volta, i livelli di esplorazione siano fortemente legati alle caratteristiche dei legami affettivi. La mancata assunzione di impegni stabili e l'assenza di qualsiasi attività di sperimentazione individuale anche in ambito scolastico sono associati a rapporti problematici e conflittuali con gli altri significativi.

Andando oltre la logica binaria del tipo sì/no, intervenire/non intervenire; è necessario lavorare sul "come": come individuare o negare i rischi, facendo che cosa, come intervenire o non

intervenire mantenendo e rafforzando una capacità di osservare gli sviluppi, di apprendere da essi e di ristrutturare le proprie strategie.

La prevenzione è ritenuta una strategia prioritaria e fondamentale: nell'ambito della progettualità di interventi concreti è indispensabile pensare a progetti rivolti a quelle fasce più giovani di persone, ritenute particolarmente a rischio, che coinvolgono, contemporaneamente, i genitori e gli insegnanti, nonché i principali protagonisti coinvolti nella vita dei ragazzi.

### **Il rapporto con la scuola**

La scomposizione dei risultati ha evidenziato fattori e relazioni interessanti; innanzitutto il background del profilo patologico: una studentessa iscritta al secondo biennio o al quinto anno, con alle spalle una famiglia spesso disfunzionale e con genitori separati, il cui status socio economico e culturale è medio/basso. Questa ricerca permette di cogliere anche gli atteggiamenti dimostrati verso la dimensione scolastica: il profilo in questione tende a assentarsi con maggiore frequenza, esprime un minore senso di benessere e serenità nei rapporti con i compagni, ma non dichiara bocciature o scarso rendimento scolastico. In altre parole, quando il senso di appartenenza verso il contesto scolastico è basso, la scuola non rappresenta un luogo di relazioni ed esperienze da cui trarre soddisfazione e benessere. È probabile che si metta, quindi, in atto una strategia difensiva: assentarsi senza pregiudicare il rendimento. La scuola è vista soprattutto da un punto di vista strumentale per acquisire un titolo o delle competenze, ma non riveste un ruolo significativo nella crescita e nello sviluppo funzionale della persona.

Non è facile comprendere, nell'emergenza di un profilo patologico, cosa abbia pesato maggiormente (disturbi cognitivi, salute fisica, contesto familiare o scolastico), ma resta rilevante come la vita e un clima scolastico "emotivamente insicuro" e minaccioso (Chapman, 2007) non aiuti a proteggersi dall'ansia o dalla depressione: un cono d'ombra che si riflette somaticamente e/o sulle aspettative generali di vita.

I risultati delle analisi condotte invitano a ri-orientare gli interventi di prevenzione del disagio psichico adolescenziale, di promozione della salute e del benessere degli studenti sul miglioramento della efficacia relazionale, comunicativa ed educativa della relazione tra insegnanti – studenti verso il miglioramento del senso di appartenenza a scuola. Si è analizzato, tra i vari fattori, il peso della frequenza e del rendimento scolastico e del senso di appartenenza verso il contesto scolastico. I predittori che assumono un peso significativo positivo nella predizione del disagio psichico sono: il genere, l'età, un numero più elevato di assenze e un basso senso di appartenenza verso la propria scuola. Dall'analisi dei dati emerge, inoltre, che è particolarmente basso il gradimento generale verso l'esperienza scolastica e che la relazione con gli insegnanti non è positiva ed appagante. Questo dato è confermato anche da altre ricerche condotte dall'Isfol, in cui risulta che il rapporto con i professori è vissuto, spesso, in maniera conflittuale; ciò conferma le difficoltà di natura relazionale che i giovani vivono all'interno dei contesti educativi (Pavoncello et al., 2011). In particolare il 64% del campione dichiara di non sentirsi (spesso o sempre) compreso e capito dai propri insegnanti, il 75% dichiara di non avere frequenti possibilità per parlare con gli insegnanti e solo il 45% dichiara di sentirsi rispettato dai propri insegnanti. Viceversa l'interazione tra studenti, utilizzata in maniera opportuna dall'insegnante, si rivela efficace a risolvere anche diversi aspetti problematici della vita di classe, permettendo a tutti indistintamente di sperimentare profondi sentimenti di accettazione, di fiducia e di aiuto reciproco, favorisce l'integrazione degli studenti che vivono ai margini del gruppo classe e della

scuola in genere, o quanto meno, riduce i rischi di un loro isolamento o dell'abbandono scolastico.

Risultano invece più positivi i valori relativi alle relazioni tra pari. Il 66% degli intervistati dichiara di sentirsi bene con i compagni di classe e il 58% dichiara di sentire di essere trattato con rispetto dagli altri studenti. Le relazioni con i compagni costituiscono quindi un'ancora di salvezza a scuola per gli adolescenti che cercano nelle relazioni con i compagni il riconoscimento e il dialogo che sentono mancare nella relazione con gli insegnanti. Rispetto a quest'ultimo dato però, diversamente dai precedenti, c'è una differenza tra soggetto non patologici e soggetti patologici. Questi ultimi infatti sembrano non trovare un senso di rassicurazione e di appartenenza neanche dal gruppo dei pari dal quale non si sentono accettati completamente. Questo va ad alimentare il disagio di questi studenti alimentando un circolo vizioso.

### **La famiglia**

L'attenzione data dalla ricerca al funzionamento familiare è dovuta all'importanza che quest'ultimo può ricoprire tanto come fattore di protezione quanto come fattore di rischio per il disagio psichico, nell'interazione con altri elementi (caratteristiche di personalità, livello di autostima, esperienze di vita, vissuti emotivi).

Sul fronte del funzionamento familiare, un peso significativo nella predizione del disagio psichico è assunto dalle dimensioni Disimpegno, Stile Caotico e Rigidità. Inoltre, bassi livelli di comunicazione e di soddisfazione rappresentano predittori significativi dello stesso. Come precedentemente accennato, un funzionamento familiare disimpegnato, rigido o con stile caotico può rappresentare uno dei fattori di rischio per l'insorgenza e il mantenimento di numerose patologie nell'adolescente. In particolare, il Disimpegno, che denota una separazione emozionale e scarso coinvolgimento tra i membri della famiglia, è riscontrato soprattutto nella percezione di soggetti depressi o a rischio di sviluppo di depressione, spesso in legami in cui a scarsa cura (fisica, psicologica, emotiva) si associa un'iperprotezione che non permette all'adolescente di proseguire adeguatamente nel suo percorso di sviluppo (Foster e Robin, 1988; Mc Farlane et al., 1995).

Anche per quanto riguarda gli adolescenti che abusano di alcol e sostanze, la percezione dei legami familiari è di debolezza emotiva e si riscontra una mancanza di regole ben definite tra i membri della famiglia, riconducibile allo Stile Caotico (Tafà e Baiocco, 2009; Doba, Nandrino, Dodin, Pascal, 2013; Laghi et al., 2012).

La Rigidità si riscontra soprattutto nelle condotte alimentari disfunzionali, in particolare nei casi di anoressia nervosa, in cui la famiglia è percepita come autoritaria, poco propensa al cambiamento e con una inflessibile divisione dei ruoli. Anche i confini emozionali risultano rigidi e persistono bassi livelli di espressione comunicativa, in cui l'interazione, verbale o non verbale, è vissuta come scarsamente empatica (Baiocco et al., 2012).

La comunicazione, considerata nel modello utilizzato come una dimensione di facilitazione, può rendere conto del mancato bilanciamento di coesione e adattabilità nel funzionamento familiare. I risultati della ricerca mostrano che bassi livelli di comunicazione e di soddisfazione familiari possono predire un possibile esito psicopatologico, un disagio psichico che può condurre all'insorgenza di un disturbo depressivo.

Alcune ricerche sostengono che la comunicazione può essere considerata un fattore protettivo per il benessere psicologico e mentale degli adolescenti. Come già evidenziato da studi precedenti (Levin e Currie, 2010; Levin, Dallago, Currie, 2012), la qualità della comunicazione

con i genitori potrebbe essere importante anche per giustificare la scarsa soddisfazione riportata dagli adolescenti. Questo sottolinea, in termini preventivi, l'importanza di incrementare, tra i membri della famiglia, una comunicazione che abbia il carattere di uno scambio positivo.

La comunicazione supportiva in famiglia è considerata un fattore che incoraggia lo sviluppo di abilità sociali e la formazione di un'identità più positiva negli adolescenti. In particolare alla base della comunicazione con figli tardo-adolescenti deve esserci la capacità dei genitori di accettare gradualmente le opinioni dei ragazzi e il loro punto di vista durante le discussioni familiari. Si assiste ad una rinegoziazione della relazione, la quale sembra incidere notevolmente sulla percezione della qualità della comunicazione. Pertanto un miglioramento nella relazione genitori-figli è strettamente correlato a un miglioramento della qualità della comunicazione (Zanellato, 2010).

In termini di prevenzione risulta chiara l'importanza che un bilanciato sistema familiare può acquisire. Poiché la percezione di coesione e adattabilità familiare negli adolescenti sembra essere influenzata in particolar modo dalla qualità degli scambi comunicativi e che la stessa comunicazione può rendere conto del grado di soddisfazione familiare, è auspicabile che una maggiore consapevolezza e una adeguata competenza nei genitori possano contribuire al miglioramento delle interazioni con i figli adolescenti.

Risultando il disagio psichico negli adolescenti dall'interazione dinamica di una molteplicità di fattori, sarebbe riduttivo considerare attività di prevenzione riconducibili alla sola promozione di relazioni funzionali all'interno del sistema familiare. Predittori del disagio psichico sono considerati anche alcune caratteristiche di personalità, così come esperienze di vita negative e disturbi della regolazione affettiva.

Il funzionamento familiare, tra tutti, può avere un peso rilevante se ci si sofferma a riflettere sul fatto che, a partire dai primi scambi comunicativi genitori-figli è possibile, in parte, incidere sullo sviluppo emotivo, cognitivo, sociale dei propri figli. Un'adeguata educazione, ricezione e responsabilità nella comunicazione col proprio figlio, la capacità di incoraggiare l'autonomia, l'esplorazione e il raggiungimento di obiettivi, sono elementi in grado di favorire nel bambino prima e nell'adolescente poi la percezione di sé come di una persona di valore e dei genitori come un rifugio sicuro, fonte di supporto e fiducia (Bayer, Sanson, Hemphill, 2006). Uno stile di *parenting* di questo tipo può sostenere un sano sviluppo dei figli e creare quell'equilibrio tra coesione e adattabilità che rende la famiglia funzionale e bilanciata. In termini preventivi, dunque, è fondamentale considerare, rispetto al funzionamento familiare, azioni volte a favorire nei genitori uno stile di *parenting* adeguato a creare un sistema familiare bilanciato che possa rappresentare, nei confronti del disagio psichico degli adolescenti, un importante fattore di protezione.

### **La prospettiva temporale**

I risultati concordano con quanto i grandi studi di popolazione hanno pressoché univocamente confermato: la prevalenza significativamente maggiore (mediamente doppia) di depressione maggiore, distimia, disturbo d'ansia generalizzata, disturbo di panico, fobia sociale, fobie specifiche nel genere femminile, a fronte di tassi significativamente maggiori di disturbi di personalità antisociale e disturbi da uso di sostanze e di alcol nel genere maschile (Kessler et al., 1993; 1994).

In uno studio di Laghi e coll. (2009a) sono stati confrontati i punteggi medi ottenuti alla SCL90-R degli indicatori dei comportamenti suicidari e sono state riscontrate differenze nella variabile genere: gli adolescenti di sesso femminile erano più probabili segnalare ideazioni suicidarie in misura maggiore rispetto ai maschi.

Passato Negativo e Presente Fatalista sono predittori positivi significativi del disagio psichico e il Futuro un predittore negativo. Le dimensioni della Prospettiva Temporale, entrano nel secondo step, spiegando il 36% complessivo della varianza.

Quanto emerge dai risultati della ricerca relativi alla Prospettiva Temporale è un campione di ragazzi adolescenti che sembra avere un visione del passato che riflette un atteggiamento nostalgico e sentimentale verso ciò che è accaduto; il loro orientamento al presente sembra essere caratterizzato da un atteggiamento verso il piacere accompagnato da una scarsa considerazione delle conseguenze future.

Le ragazze, invece, si caratterizzano per una visione più traumatica del passato; il rimanere ancorate a vecchi traumi e fallimenti influenza negativamente anche il loro presente caratterizzato da un atteggiamento fatalista, in cui gli eventi vengono percepiti come controllati da forze esterne piuttosto che da obiettivi individuati e perseguiti individualmente. Questo tipo di atteggiamento, che si descrive uno scarso controllo degli eventi, è opposto a quello di chi è orientato al futuro. Nel nostro campione infatti le ragazze, contrariamente a quanto riportato sinora in letteratura (Ferrari et al. 2010), ottengono punteggi medi inferiori rispetto al campione maschile nella dimensione Futuro.

La letteratura scientifica che ha analizzato la Prospettiva Temporale in relazione alle diverse fasi di vita evidenzia come la fase adolescenziale e giovanile sono due condizioni in grado di incidere profondamente sul vissuto temporale degli individui: Lewin (1939) ha enfatizzato come durante l'adolescenza ci siano forti cambiamenti nella prospettiva temporale individuale, con difficoltà nel rafforzare l'orientamento al Futuro e, quindi, le capacità progettuali a breve e medio-lungo termine oltretutto dimensioni di speranza e resilienza (Crocetti&Palmonari, 2008).

In ottica preventiva, l'analisi e il lavoro psicopedagogico e clinico sullo scarso bilanciamento temporale in favore di un forte orientamento al Passato Negativo (come evidenziato nelle ragazze) o al Presente Edonista (come emerso nei ragazzi) potrebbe, come evidenziato in letteratura (Wood, 1997; Leeks, 2007; Zambianchi et al., 2010) favorire in adolescenza atteggiamenti protettivi nei confronti: della propria salute, della tendenza ad agire comportamenti impulsivi, della spinta ad azioni aggressive auto ed etero orientate, della perdita di speranza ed efficacia personali e collettive.

La letteratura scientifica (Doucette-Gates, 1999; Boniwell et al., 2003; 2010; Zambianchi et al., 2010) ha posto l'accento sull'importanza degli interventi precoci, individuali e di gruppo (a scuola o nei centri di aggregazione giovanile), di prevenzione ed educazione a un corretto bilanciamento degli orientamenti temporali per favorire una efficace progettualità e strategie adattive di raggiungimento dei risultati: questo dato è rilevante anche in collegamento con i risultati del nostro campione, per il quale i punteggi medi maggiori ottenuti dai ragazzi di 19-20 anni nelle dimensioni Passato Negativo e Futuro sembrano indicare la tendenza dei ragazzi più grandi a vivere il passato come ancorato ad esperienze negative che influenzano il presente e ad agire comportamenti attuali dominati da lotte per raggiungere traguardi e premi futuri, attraverso meccanismi di pianificazione non sempre corretti e funzionali. La significatività statistica della dimensione Futuro viene confermata come ipotizzata dalle

osservazioni secondo le quali al crescere dell'età aumenta anche la predisposizione ad orientarsi verso il futuro.

Lavorare preventivamente sull'equilibrio temporale e sul rafforzamento della capacità di proiettarsi nel futuro è risultato efficace per prevenire, nei giovani, dinamiche di esclusione sociale, aggregazione a gang e comportamenti antisociali (Wood, 1997; Leeks, 2007): l'importanza di proteggere e sostenere i giovani per garantire loro un futuro migliore possibile è, tra l'altro, rafforzato dall'evidenza che i dati relativi all'analisi delle differenze negli orientamenti temporali tra giovani di diversa nazionalità sembrano riflettere il dato sociale che, spesso, gli immigrati di prima generazione sono costretti a lasciare il proprio paese a causa di un livello socioeconomico svantaggiato o a causa di eventi traumatici (come, ad esempio, spesso accade nei territori di guerra). La significatività statistica nella dimensione Passato Negativo descrive un orientamento focalizzato cognitivamente ed emotivamente ad eventi traumatici sul quale si dovrebbe intervenire – se non è possibile preventivamente – con un intervento educativo e clinico specifico.

I dati del nostro campione confermano quanto emerge dalla letteratura più recente (Laghi, 2009; Higata e Saito, 2007, Alsaker&Flammer, 2005) che riferisce che i giovani adolescenti senza segni di disagio psichico mostrano un buon livello di ricordi positivi, ottenendo quindi punteggi maggiore nella dimensione Passato Positivo. Inoltre, maggiore è la capacità di guardare al futuro per organizzare il proprio presente minore è il rischio di sviluppare un disagio psichico.

Il Presente Fatalista, invece, presuppone un atteggiamento di scarso controllo sugli eventi, in contrasto con l'atteggiamento di pianificazione di chi ottiene punteggi elevati alla dimensione Futuro.

Le attuali prospettive di ricerca sui fattori che possono proteggere dal possibile sviluppo di disagio psichico e dalla messa in atto di comportamenti a rischio (Boniwellet al., 2003; 2010) enfatizzano l'importanza del bilanciamento tra Prospettive Temporali come fattore protettivo per il sé. **Le attività educative andrebbero progettate e gestite (in collaborazione con i ragazzi, i genitori e la scuola) stabilendo contenuti, modalità e tecniche di Educazione alla Salute di provata efficacia (Peer Education, Life Skills Education, Giving Information Model, Empowerment, etc.) per favorire la consapevolezza personale dei rischi e delle azioni protettive verso il sé (Guarino et al., 2006).**

In conclusione, favorire negli adolescenti un equilibrio armonico tra tutti gli orizzonti temporali [passato (positivo o negativo), presente (edonista o fatalista) e futuro], senza la predominanza di un orientamento specifico, potrebbe elicitarne: una buona qualità del coping individuale e un più forte senso di autoefficacia (Willset al., 2001), un miglior livello di autostima e controllo (Zaleski et al., 2001), una più alta soddisfazione di vita (Argyle, 2001), ottimismo, speranza e un locus of control interno (Diener&Seligman, 2002).

## Ottimismo senso della vita

I risultati della nostra ricerca confermano l'ipotesi di partenza secondo la quale le dimensioni esaminate siano fattori protettivi del disagio psichico come dimostrato dalla letteratura internazionale.

I risultati evidenziano come gli adolescenti con disagio possono presentare un insieme di atteggiamenti di rassegnazione e apatia che soffocano le aspirazioni e ogni tentativo di espansione della propria personalità, sperimentando quindi una «mancanza di senso», e aprendo la strada all'emergere di una grave «crisi di identità» che interessa tutta la realtà adolescenziale, sia a livello individuale che sociale. La difficoltà a far fronte adeguatamente ad una risoluzione unitaria dell'identità, si ripercuote inevitabilmente sul problema della ricerca di senso che si accompagna in molti adolescenti ad una elevata angoscia esistenziale, connessa a pensieri depressivi come la morte e l'ideazione suicidaria (Del Core, 1993, pp. 61-73).

Emerge, a questo proposito, la necessità di considerare tale frustrazione dell'esistenza come segnale di un malessere diffuso, in cui il ripristino di una volontà di significato possa configurarsi come una tappa nella riduzione del disagio e in direzione di un maggior grado di benessere personale e relazionale.

La scelta di inserire nella presente ricerca l'indagine dei costrutti di speranza (intesa soprattutto nel suo aspetto agentico e di autodeterminazione), ottimismo e senso della vita è stata fatta in base ai recenti risultati ed orientamenti della psicologia positiva, che pongono l'esigenza di valorizzare e rafforzare le risorse positive dell'individuo in vista di maggiore benessere e minore disagio. Partendo da questa base si è voluto comprendere, nello specifico, le correlazioni che esistono tra speranza/autodeterminazione, ottimismo, senso della vita e disagio psichico nei giovani adolescenti, in relazione alle variabili dell'età, del genere e della nazionalità.

I fattori sondati con opportuni strumenti sono stati: speranza, agency e direzionalità o pathways (Hope Scale); aspettative per il futuro e ottimismo (Life Orientation Test); tensione verso la ricerca di un significato e uno scopo nella vita (Purpose In Life Test).

Dai risultati è emersa una significatività importante nella variabile di genere. I ragazzi hanno riportato in media punteggi più alti rispetto alle ragazze nelle dimensioni agency, orientamento alla vita e ricerca di senso della vita. La popolazione delle ragazze è quella che, dai risultati del test SCL-90, si presenta più a rischio disagio; anche il dato sul loro basso livello di agency supporta la tesi che la speranza costituisca un fattore protettivo.

Nonostante un sostanziale appiattimento nei risultati rispetto all'età, si evidenzia significatività alla dimensione "speranza" della Hope Scale in cui i più giovani (15-16 anni) riportano punteggi inferiori.

I risultati ottenuti all'analisi di regressione offrono il seguente quadro: essere di genere femminile, avere aspettative negative per il futuro e non avere obiettivi nella vita risultano i fattori che maggiormente predicono il disagio psichico.

La connotazione positiva o negativa che i giovani danno alla dimensione progettuale futura influenza la loro capacità di sperare, intesa sia come la percezione di poter raggiungere i propri scopi (Pathways), sia come la motivazione ad usare tali percorsi per raggiungere gli obiettivi prefissati (Agency). La mancanza di fiducia ed i bassi livelli di agency sono aspetti che caratterizzano gli adolescenti ed i giovani del nostro campione. In altri termini, i ragazzi mostrano difficoltà nel perseguire un obiettivo e di individuare il percorso per farlo efficacemente.

Tuttavia, analizzando il contesto sociale e storico in cui essi vivono, tali risultati non sorprendono. L'attuale crisi del mercato del lavoro mina profondamente l'economia italiana determinando un decremento drammatico delle possibilità lavorative e sottraendo in tal modo ai giovani la possibilità di progettare e pianificare la propria esistenza.

Infatti sono giovani nati in una società che sembra non accettare la sofferenza e la sconfitta, una società che delinea un quadro idilliaco di benessere, di bellezza, di successo da raggiungere ad ogni costo ed in ogni ambito, da quello scolastico a quello sentimentale, estendendosi anche al settore lavorativo. È una generazione che appare stanca e sfiduciata, alla quale viene chiesto troppo e si trova ad affrontare cambiamenti repentini e destabilizzanti (riduzione delle prospettive, precarietà, smarrimento di identità e ruolo). A questa generazione, che rispetto alle precedenti ha avuto tutto, non è stato concesso il senso e la legittimità del fallimento e del dolore.

I ragazzi ed i giovani di questa generazione corrono il grave pericolo di rimanere prigionieri di un passato pieno di sogni e di un futuro che appare oscuro e in salita, perdendo ogni contatto costruttivo con la dimensione del presente. Per questo sperimentano molto spesso il "vuoto esistenziale" descritto da Frankl e la mancanza di senso.

Ciò rischia di fare perdere loro la creatività, la libertà di poter reinventare altri spazi di serenità e spensieratezza, di poter vivere il tempo presente, "la capacità di leggere con occhi sempre nuovi la realtà" (G. Galletto, 2011). Tale smarrimento e mancanza di senso si ripercuotono intensamente sul benessere mentale, aumentando il rischio di disagio, come dimostrano anche i risultati della nostra ricerca e della letteratura internazionale.

La presente ricerca conferma infatti che costrutti quali speranza, ottimismo e senso della vita sono importanti fattori di protezione. Ciò avvalorata e sostiene con nuovi dati l'assunto di base della psicologia positiva: valorizzare le risorse positive dell'individuo, lavorare sull'ottimismo, sulla speranza e sul senso della vita è la via per fronteggiare l'incertezza, l'instabilità, la precarietà lavorativa ed esistenziale in cui vivono e crescono gli adolescenti e i giovani. Occorrerà pertanto, sulla base di quanto ottenuto scientificamente, progettare interventi *ad hoc* soprattutto a livello scolastico che mirino alla prevenzione del disagio e alla promozione del benessere. In particolare si dovrà porre particolare attenzione sulle categorie che dalla ricerca sono risultate più a rischio.

Per tale motivo è fondamentale, con il rimodellarsi dell'arco evolutivo dell'adolescenza, sia in termini di lunghezza temporale che con riferimento alla vita adulta e al contesto culturale in mutamento, educare i giovani al cambiamento, alla responsabilità e alla ricerca di senso (Pavoncello, 2011).

## **Sintesi dei risultati**

Il presente contributo ha permesso di individuare alcuni fattori di rischio e di protezione del disagio psicologico tra adolescenti italiani. I primi risultati, in riferimento alla variabile genere, permettono di evidenziare come tra il campione esaminato vi sia una maggioranza di adolescenti di genere femminile che ha sperimentato disagio psichico. In particolare, come dimostrano precedenti ricerche svolte in ambito internazionale (Borowsky *et al.*, 2001; Wild, Flisher e Lombard, 2004), il genere femminile è maggiormente incline a sperimentare vissuti di disagio psichico rispetto al gruppo di coetanei maschi. La più alta frequenza di psicopatologia nelle donne, soprattutto nello spettro dell'umore e dell'ansia, è confermata in numerosi studi epidemiologici (Barrett, Robin, Pietromonaco e Eysell, 1998), e ciò sembra corrispondere ad una maggiore frequenza di agiti suicidari nella popolazione femminile (Platt, 1992; Diekstra, 1993).

I risultati concordano con quelli riportati dal Progetto PrISMA (Progetto Italiano Salute Mentale Adolescenti), prima ricerca epidemiologica multicentrica italiana che ha indagato la prevalenza dei disturbi psichici tra i preadolescenti di età compresa tra i 10 e i 14 anni. Il 9,1% del campione ha soddisfatto i criteri per un disturbo psichico secondo la classificazione del DSM-IV-TR (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders IV - Text Revisited, 2000), ma trattandosi di patologia "minore", non è detto che sia riconosciuta o riconoscibile senza un percorso di valutazione clinica accurato. La popolazione preadolescenziale presa in considerazione soffre maggiormente di disturbo post-traumatico da stress, disturbi d'ansia, disturbo ossessivo-compulsivo, fobie (Pavoncello e Lorusso, 2013).

Anche lo status socioeconomico basso sembra risultare un fattore di rischio importante. Questo risultato è parzialmente confermato dalla letteratura poiché se in recenti ricerche si afferma che il livello di scolarità del padre e lo stress e la preoccupazione per la situazione economica della propria famiglia sembrano avere il peso molto importante (Cerelet *al.*, 2005), altre suggeriscono che lo *status* socioeconomico non costituisce un fattore rilevante di rischio.

La variabile età sembra non influire sulla presenza di disagio psichico, questo probabilmente perché il campione oggetto della ricerca è composto da adolescenti che vivono la medesima fase di transizione.

Un altro dato interessante è l'assenza di differenze tra adolescenti immigrati e italiani. Appare comune in letteratura, l'opinione che il processo migratorio di per sé possa essere considerato un fattore di rischio riconosciuto per lo sviluppo di diversi problemi emotivi e comportamentali, soprattutto negli adolescenti e se questi ultimi sono obbligati a passare attraverso questo processo di migrazione senza il sostegno e la protezione di un genitore o un adulto di riferimento. Molti studi recenti, invece, mostrano come il processo migratorio per un adolescente non necessariamente causa lo sviluppo di difficoltà emotive e comportamentali. Gli adolescenti definiti come immigrati di I generazione di solito ottengono *outcome* positivi in misura maggiore rispetto agli immigrati di II generazione (adolescenti nati in Italia da genitori immigrati) e agli adolescenti italiani, mostrando una grande autonomia che si manifesta spesso con ottime capacità di resilienza.

Una variabile importante che sembra essere legata al disagio psichico è la presenza di genitori separati e/o divorziati, così come confermato da numerose ricerche nazionali ed internazionali. Le esperienze negative con adulti significativi e la scarsità di feedback ricevuti durante la crescita da entrambi i genitori compromettono il buon adattamento psicosociale ed una progressiva consapevolezza e sicurezza delle proprie capacità (Jessor, 1998).

Proprio la presenza di un legame solido e flessibile con i genitori fornisce quella giusta dose di sicurezza nei ragazzi per esplorare in piena autonomia le varie alternative identitarie al fine di definire un personale progetto di vita.

La propensione dei ragazzi a sperimentare possibilità diverse e a scegliere obiettivi propri, liberi da influenze esterne, è legata alla percezione di una base sicura cui poter fare affidamento nei momenti più critici. L'ignoto e l'incertezza non scoraggiano né spaventano l'adolescente con un attaccamento sicuro verso le figure genitoriali perché le esperienze pregresse e le rappresentazioni di tali esperienze hanno rafforzato i livelli di fiducia e di accessibilità agli altri significativi.

Le modalità relazionali apprese in famiglia tendono ad essere generalizzate anche al di fuori del contesto familiare, nel rapporto con altri significativi, quali gli amici e gli insegnanti, figure che,

nella quotidianità dell'adolescente, assumono un peso importante. In particolare, il gruppo dei pari diviene il terreno più fertile su cui coltivare intimità e supporto emotivo, mentre uno stile di insegnamento che accoglie e promuove il bisogno di autonomia dello studente è associato positivamente all'esplorazione vocazionale e all'impegno (Silbereisen e Noack, 1988).

Come ipotizzato e in accordo con la letteratura (Reis e Youniss, 2004; Wilkinson, 2004; 2008; Zimmerman, 2004), rapporti conflittuali, caratterizzati da scarsa fiducia e dialogo e da sentimenti di risentimento e rabbia verso le ulteriori agenzie educative significative, come la scuola, sono più frequenti negli adolescenti con disagio psichico.

Tale risultato evidenzia come, ancora una volta, i livelli di esplorazione siano fortemente legati alle caratteristiche dei legami affettivi. La mancata assunzione di impegni stabili e l'assenza di qualsiasi attività di sperimentazione individuale anche in ambito scolastico sono associati a rapporti problematici e conflittuali con gli altri significativi.

Andando oltre la logica binaria del tipo sì/no, intervenire/non intervenire; è necessario lavorare sul "come": come individuare o negare i rischi, facendo che cosa, come intervenire o non intervenire mantenendo e rafforzando una capacità di osservare gli sviluppi, di apprendere da essi e di ristrutturare le proprie strategie.

La prevenzione è ritenuta una strategia prioritaria e fondamentale: nell'ambito della progettualità di interventi concreti è indispensabile pensare a progetti rivolti a quelle fasce più giovani di persone, ritenute particolarmente a rischio, che coinvolgono, contemporaneamente, i genitori e gli insegnanti, nonché i principali protagonisti coinvolti nella vita dei ragazzi.

## **LA POVERTÀ COME EMARGINAZIONE. MECCANISMI DI CONTRASTO BASATI SU REINTEGRAZIONE E EMPOWERMENT**

*di Francesco Rullani. Assistant Professor presso Università Luiss Guido Carli e Visiting Associate Professor presso Copenhagen Business School.*

### **Introduzione: una precisazione e il ragionamento qui sviluppato**

Povertà ed emarginazione sono state per lungo tempo, e sono tuttora, oggetto di una molteplicità di studi provenienti da diverse correnti di pensiero e incentrati su diversi livelli di analisi. Non può essere oggetto delle presenti note alcuna anche minima rivista di questi contributi, anche volendola limitare al solo approccio tipico delle discipline economiche e gestionali e al solo territorio italiano, data la loro l'ampiezza e data la pluralità di soggetti che hanno posto in campo proposte di diverso tipo, alcune accolte nel nostro ordinamento, altre in via di discussione, altre che non hanno ancora trovato lo spazio necessario a svilupparsi per intero ma sono fortemente volute da una parte della società civile.

Il presente testo, dunque, propone un punto di vista sul tema che prende spunto da alcuni degli studi sottintesi precedentemente, declinandoli tuttavia all'interno di una concezione ben precisa di intervento da parte degli attori operanti in questo campo e lasciando sullo sfondo il tema delle comunanze o differenze con altri approcci e visioni, collegamenti che saranno tuttavia facilmente colti dal lettore.

Il ragionamento qui sviluppato parte dall'idea che povertà ed emarginazione dai circuiti produttivi e sociali siano strettamente legate da un nesso causale. Processi di reintegrazione volti a combattere la marginalità sono cioè strumentali al contrasto alla povertà. Ma una reintegrazione anonima, in cui l'identità individuale si scioglie in un universo privo di relazioni forti (la *Gesellschaft* di Tönnies) non permette di avere appigli, legami solidi, su cui fondare l'inclusione, ha un respiro molto corto e rischia di essere un palliativo valido solo nel breve periodo. Serve quindi una reintegrazione più strutturale, capace di dare risultati di lungo periodo. I circuiti verso cui è necessario rivolgersi sono dunque quelli in cui i legami sociali sono rilevanti, forniscono supporto, ed in cui i legami economici sono produttivi, generativi di valore con cui sostenere la partecipazione. E' dunque necessario concepire la reintegrazione come un processo in cui gli emarginati escono dall'anonimato, in cui le identità -dei beneficiari dell'intervento e dei partecipanti ai circuiti relazionali- contano spostandosi verso la comunità, la *Gemeinschaft* di Tönnies.

Di più: queste identità devono essere concepite come il volano da utilizzare per creare integrazione e sviluppo. Ma come? Incentrando il processo di reintegrazione sui beneficiari stessi, fornendo loro gli strumenti per scommettere sulla propria partecipazione, valorizzando il loro potenziale, liberando le loro capacità produttive, costruendo reti in cui essi possano condividere il rischio dell'intrapresa e creare progetti più grandi insieme ad altri. Muovendosi - in altre parole- dall'assistenza all'empowerment.

Per creare un meccanismo così complesso occorre costruire un sistema che sappia coinvolgere attori con diverse specializzazioni: occorre saper costruire e mantenere legami fiduciosi con chi è emarginato per costruire un ingresso che porti all'inclusione; occorre poi saper fornire quei servizi e beni necessari non solo all'uscita dalla marginalità in termini emergenziali ma anche in termini di affrancamento duraturo, incentrato sullo sviluppo delle capacità del beneficiario e delle reti cui egli deve poter attingere per esprimere il proprio potenziale; occorre infine poter mettere a frutto queste capacità anche per generare flussi economici che permettano la

riproduzione delle condizioni iniziali, per sostenere gli sforzi fatti e ampliare il bacino di attività. Un sistema che coinvolga tutti questi attori non è "fantascienza", anzi, è "nelle cose" rispetto ai tempi, ai modi e alle iniziative che vediamo realizzarsi con sempre maggior incidenza nei nostri territori e nelle reti immateriali di relazioni, dalla social innovation alla sharing economy, dagli esperimenti di partecipazione lanciati dal pubblico.

Nel seguito del testo verranno proprio delineati i caratteri di questo sistema, a partire da una descrizione del contesto in cui si va ad agire e sviluppando un ragionamento che mostri come questi tipo di sistema sia di fatto ciò verso cui gli esperimenti più recenti e interessanti di contrasto a problemi sociali annosi come la povertà e l'emarginazione si stanno muovendo.

### **Contestualizzazione storica: povertà, accesso ed emarginazione**

Dal 2000 in avanti, il mondo economico e sociale – per non parlare della politica - sta attraversando un periodo di rapido cambiamento, alimentato dallo sviluppo e diffusione delle reti digitali e globali che ormai innervano l'esperienza di vita e di lavoro di ogni persona, ogni azienda e ogni territorio.

Come accade in ogni transizione, da qualche anno si vanno moltiplicando i segni di un aumento della distanza che separa la parte attiva dell'economia e della società - che è protagonista del cambiamento in corso, beneficiando dei vantaggi conseguenti – e la parte che invece, volente o nolente, si trova ad essere passiva, subendo la chiusura delle aziende meno competitive, l'aumento della disoccupazione, la riduzione dei redditi ricavati dal lavoro, la perdita dei risparmi affidati alla roulette finanziaria delle banche, la contrazione della spesa pubblica destinata al welfare e all'assistenza sociale.

Mano a mano che cresce la distanza tra la parte attiva e quella passiva, la transizione verso il nuovo paradigma digitale/globale genera, dunque, disuguaglianze crescenti, alimentando e diffondendo situazioni di povertà, intesa come *emarginazione*: un numero crescente di persone viene sospinto in una spirale di esclusione dai processi produttivi e di coesione sociale, perdendo l'accesso alle reti che sono necessarie per vivere con dignità e riconoscimento sociale.

Parliamo qui di accesso e non di proprietà dei beni e servizi necessari perché non è necessario che tali beni vengano acquistati in proprietà: è sufficiente che gli utilizzatori possano avere accesso alla loro disponibilità, o mediante acquisto sul mercato, o attraverso la fruizione del welfare pubblico o attraverso qualche forma di condivisione comunitaria, ad esempio in seno alla famiglia o tramite le reti informali estese sul territorio.

Dunque, povertà, accesso ed emarginazione sono legati a doppio filo. Nell'accezione che useremo in questo testo, infatti, la povertà viene intesa come emarginazione laddove vi sia la perdita delle possibilità di accesso a beni e servizi necessari in quanto non più:

- 1) acquistabili (privatamente) sul mercato;
- 2) forniti dal welfare pubblico e finanziati dalla fiscalità generale;
- 3) ricavati dalle comunità di appartenenza e dalla condivisione di beni comuni (come l'ambiente, la "coscienza di luogo" che permea gli ecosistemi territoriali, il sapere implicito sedimentato nei contesti di vita e di lavoro)

L'accesso al mercato (1), al welfare pubblico (2) e alla condivisione comunitaria (3) sono forme complementari di inclusione sociale, che rende possibile alle singole persone la partecipazione attiva al circuito della generazione di valore economico e di esperienze vitali. L'emarginazione sociale -la povertà- interviene quando una di queste forme di accesso viene preclusa o si indebolisce gravemente, senza che vi siano meccanismi adeguati per porvi rimedio.

Se in questo testo parliamo di condizioni di povertà che mettono insieme queste tre forme di esclusione, è perché – nella storia che abbiamo alle spalle – il progresso economico e sociale ha portato in tutti e tre i campi a forme sempre più penetranti e sicure di inclusione delle persone emarginate. Nella seconda metà del novecento, infatti, i processi di inclusione vanno avanti in parallelo sul terreno dell'economia (crescita dei redditi, anche alla base della "piramide" sociale), della cittadinanza (welfare universalistico) e delle appartenenze comunitarie (condivisione), grazie all'affermazione del paradigma fordista prima e del capitalismo flessibile dei distretti industriali poi:

- il *fordismo* (1900-1970) con lo sviluppo delle grandi imprese e la produzione di massa aumenta l'occupazione e la crescita salariale, accompagnata dalla estensione del welfare pubblico e dallo sviluppo di solide identità collettive (coscienza di classe, rappresentanze collettive sul piano politico e sindacale, identificazione con l'azienda e il mestiere);
- il *capitalismo distrettuale* (1970-2000) con la crescita dei distretti industriali continua l'opera di inclusione avviata dal fordismo alimentando la crescita dell'imprenditorialità diffusa (che sostiene l'occupazione e accresce le fonti di reddito delle famiglie), organizza il welfare pubblico su base territoriale, favorisce lo sviluppo di forme di condivisione comunitaria a scala locale (volontariato, terzo settore, familismo, identificazione con la cultura e la storia del proprio territorio).

Questa convergenza verso una crescente inclusione viene bruscamente interrotta quando, dal 2000 in poi, digitalizzazione e globalizzazione cominciano a mettere in crisi i vecchi assetti inclusivi, e a creare nuove cause di esclusione. Sul piano economico, i redditi dei lavori ripetitivi (di fabbrica e di ufficio) perdono rapidamente terreno, per la concorrenza delle macchine digitali e dei bassi salari pagati nei paesi emergenti, diventati temibili concorrenti specie nelle produzioni manifatturiere standard; cresce il numero dei disoccupati, sotto-occupati e precari, mentre molte storie imprenditoriali arrivano al loro punto di rottura. Sul terreno del welfare pubblico, cominciano a scarseggiare le risorse per aumentare la qualità dei servizi, con conseguente aumento dei costi e dei disservizi. Sul terreno della condivisione comunitaria, molte delle precedenti identità collettive (di mestiere, di classe e di luogo) sfumano, l'identificazione con la tradizione si perde nella confusione della "società liquida", i legami di prossimità tipici dei territori e delle reti locali diventano meno importanti e meno inclusivi, si ripiega solo sulla famiglia come appoggio esclusivo di ultima istanza. Ne deriva una crisi dell'inclusione sociale che investe insieme tutti e tre gli aspetti considerati e che richiede di essere vista e curata come crisi di sistema.

### **Povertà come emarginazione: la crisi dei precedenti sistemi di inclusione sociale**

La crisi economica 2007-14 ha fiaccato i meccanismi di inclusione economica, basati sulla piena occupazione, sui successi dell'impresa diffusa e sulla crescita salariale, garantita dalla concertazione sindacale.

Ma non è stato facile trovare rimedio a questa crisi mobilitando le risorse normative ed economiche dello Stato sociale: anzi è lo stesso welfare pubblico che, per la sua dinamica interna (crescita della domanda di qualità e di personalizzazione in un contesto in cui si riducono i mezzi disponibili), è diventato un ulteriore fattore di esclusione e discriminazione sociale.

Nonostante lo Stato Sociale ambisca ad essere universalista, vi sono categorie di persone non servite adeguatamente (per mancanza di fondi, per errata organizzazione dei servizi, per

incuria o incompetenza, per scarsa conoscenza delle situazioni di disagio, ...). Inoltre, proprio a causa dell'intrinseca fungibilità degli utenti, tutti uguali (all'interno di una certa categoria) di fronte al fornitore di servizi, il pubblico ha una intrinseca difficoltà ad intercettare situazioni particolari, vale a dire singoli individui e nuclei familiari con biografie di disagio e emarginazione uniche, fuori dal percorso medio previsto, che li sottraggono alla categorizzazione che guida l'applicazione dell'operato pubblico. In Italia, spesso si sopperisce alla difficoltà di accesso allo Stato Sociale "formale" attraverso l'attivazione di un universo comunitario al cui centro si trova solitamente la famiglia, in seconda istanza il territorio e poi le reti sociali che attraversano i confini dei territori. Uno Stato Sociale "informale" che fornisce accesso a beni e servizi essenziali a chi viene espulso dal circuito produttivo –sia in termini economici che sociali- senza essere intercettato dallo Stato Sociale formale. Di nuovo, tuttavia, vi sono biografie che non hanno possibilità di appigliarsi neppure a questa rete di sicurezza, per mancanza di legami affettivi, per poco radicamento nel territorio o per la scarsa capacità di attivare legami deboli con dei contesti che possano fornire un supporto almeno per un limitato periodo. Spesso queste biografie hanno ad origine situazioni pregresse di disagio, di marginalità, ereditate dall'ambiente e dal contesto in cui si sviluppa la persona, o fattori individuali, come disabilità, malattia, fragilità dal lato fisico o psicologico, semplici scelte sbagliate. Le storie di emarginazione che chiunque di noi può richiamare alla mente in modo aneddotico sono molto probabilmente riconducibili proprio a istanze di questo tipo. L'accesso dunque non è garantito a tutti dal nostro Stato Sociale, né nella sua accezione formale né in quella informale, ed è qui che va rinvenuta la causa dell'universo di emarginazione che osserviamo.

Se la povertà viene concepita come emarginazione- come esclusione dalle reti e dalle comunità sociali e dal ciclo della produzione di valore economico – diventa evidente come, nel predisporre i rimedi del caso, sia importante immaginare di affiancare alla discussione sulle politiche di contrasto alla disoccupazione (specialmente in tema di impiego femminile e giovanile, *neet* e *quality jobs*) e di sostegno al reddito (come possono essere il reddito di inclusione sociale o di cittadinanza) anche iniziative che puntino sulla **re-integrazione** delle persone e o dei nuclei familiari esclusi.

### **Politiche di re-integrazione: il recupero delle identità in senso relazionale**

Spostando l'attenzione sui necessari processi di re-integrazione, è possibile portare in primo piano alcune considerazioni.

La prima riguarda la **dimensione identitaria e inter-personale del legame**. Chi è escluso è tale in quanto disconnesso, non legato ad un circuito sociale e/o economico. I legami che permettono la re-integrazione duratura non possono tuttavia essere considerati come astratti, diretti verso un pubblico anonimo, come nel caso di interventi diretti da diverse istituzioni verso un universo indistinto di utenti. Legami deboli come questi non mettono la persona specifica in primo piano, ma servono a gestire un sostrato di bisogno che deve certamente essere affrontato ma il cui contrasto ha tipicamente una forma emergenziale. Essere (re)inseriti in un tessuto relazionale ha inevitabilmente, per definizione, l'effetto di far uscire dall'anonimato sia chi viene reintegrato sia i partecipanti ai circuiti in cui avviene la reintegrazione. Questo perché entrare in una specifica comunità o in una specifica filiera in modo duraturo vuol dire mettersi in relazione con persone reali, non con astratte istituzioni. Ossia vuol dire costruire identità interpersonali in cui il rapporto si caratterizza per l'unicità delle persone coinvolte, il cui carattere specifico non può essere né irrilevante né fungibile. Si pensi al fondamentale ruolo della fiducia, della costruzione di un codice condiviso volto alla collaborazione, della creazione di obiettivi comuni e quindi anche di investimenti condivisi che

legano reciprocamente i diversi attori: ognuno di questi processi necessita del reciproco riconoscimento della persona che viene reintegrata e della comunità o filiera con cui entra in contatto.

È dunque questo il contesto in cui devono prendere forma i circuiti di reintegrazione, ed è quindi necessario capire come poter gestire quei circuiti in maniera da renderli inclusivi (e quindi aperti), efficaci (e quindi capaci di fornire accesso immediato ma anche duraturo a servizi e beni necessari) ed auto-sostenibili (quindi mobilitando meccanismi di produzione del valore economico), specialmente nel lungo periodo.

I tre elementi elencati –apertura, efficacia e auto-sostenibilità- fanno capo a meccanismi diversi.

### **Reti di relazione aperte**

L'apertura dei circuiti di relazione da stabilire necessita di un collegamento diretto e profondo con i luoghi in cui si manifesta l'esclusione. Non è possibile immaginare di costruire una rete di "sportelli" cui gli emarginati "fanno domanda" per ottenere aiuto, perché chi è emarginato lo è in primis dai circuiti informativi, diventa incapace di accedere innanzitutto all'informazione, e ai servizi ad essa subordinati. Un circuito aperto è tale innanzitutto perché crea legami –ancora una volta duraturi e fiduciari- con chi vive i luoghi dell'emarginazione, cercando di portare proattivamente aiuto, rendendo l'informazione accessibile, creando legami. La dimensione relazionale e identitaria qui è fondamentale, ed è per questo che le organizzazioni volte a stabilire il contatto devono necessariamente essere portatori di valori e principi in linea con questa attività. Il settore del volontariato e del no profit ha quindi una vocazione naturale a svolgere questa funzione, specialmente nelle sue declinazioni associazionistiche, locali e territoriali.

### **Reti di relazione efficaci**

Una volta che i beneficiari del processo di re-integrazione siano stati messi in contatto con i circuiti cui li ha condotti l'apertura delle organizzazioni di cui sopra, è necessario poter fornire loro i beni e servizi necessari in modo efficace.

A questo fine, il ruolo del terzo settore nella sua dimensione professionale e professionalizzante e del pubblico diventa cruciale in questo caso. Non è possibile immaginare che le sole associazioni richiamate precedentemente possano far fronte alla produzione di beni e servizi di una complessità che il più delle volte eccede le loro capacità produttive. Tuttavia, demandare questo compito allo Stato non sempre è possibile e non sempre è ragionevole. Di nuovo vi è, infatti, il pericolo di cadere nell'immaginare una produzione e una fruizione di questi beni e servizi che sia di tipo assistenzialistico e fondamentalmente universalista, anonima. Come si è detto, il punto di vista di queste note, complementare e non certo antitetico alle proposte più universaliste sul tema, è quello invece di immaginare la reintegrazione come incentrata sulla graduale emersione delle identità degli esclusi, sul recupero della coscienza di se stessi, del proprio ruolo all'interno di uno specifico circuito sociale ed economico in cui le identità, le competenze, le visioni e le reti contano. Senza questo recupero di identità inter-personali non vi possono essere infatti quei legami forti che garantiscono l'uscita dalla marginalità nel medio e lungo periodo. Se questo è quanto si vuole ottenere, dunque, è necessario non puntare solo sull'accesso a beni e servizi di sussistenza, ma a servizi e beni personalizzati, legati all'identità specifica di chi si vuole reintegrare, alle sue capacità, ai suoi progetti e desideri. Beni e servizi relazionali, usando la terminologia

dell'Economia Civile volta ad esaltare la relazione non anonima tra i soggetti protagonisti della produzione e dello scambio.

Far emergere dall'identità personale dei beneficiari del processo di reintegrazione le linee di sviluppo e gli strumenti per il reinserimento vuol dire valorizzarne le specificità, le abilità potenziali, i desideri. Diventa quindi necessario pensare questi percorsi attingendo al concetto di **empowerment**, vale a dire attivandole capacità di produrre valore sociale ed economico di cui anche coloro che sono ai margini dei sistemi economici e sociali sono in possesso, almeno in potenza. La logica assistenzialista tende a immaginare i beneficiari del processo di reintegrazione come semplici recettori di un servizio non pensato per attivare il beneficiario, le sue capacità, le sue idee. Al contrario, in linea con l'approccio alle capabilities di Sen, il concetto di empowerment si aggancia all'idea che l'emarginazione si possa superare nel medio-lungo periodo soltanto se i beneficiari diventano i protagonisti attivi dell'azione che si viene a svolgere, essendo messi al centro di quell'azione come motori primi, come attori e non solo recettori.

Già molti approcci alla povertà e al disagio hanno messo in luce il ruolo chiave della responsabilizzazione dei beneficiari (ad esempio il concetto di Welfare Generativo) e della necessità di investire perché questi possano costruire un proprio bagaglio di asset su cui far leva per uscire dall'emarginazione (il concetto di Asset Building). Nel nostro caso partiamo dall'assunzione forte che chiunque, qualsiasi sia la causa della propria marginalizzazione, sia in grado -se messo nelle condizioni adatte- di produrre valore. Si tratta quindi di rimuovere quei blocchi sia materiali che psicologici che impediscono ai beneficiari dell'intervento di attivare le proprie energie e far leva su quello che sanno fare e che possono imparare a fare per riguadagnare un posto nei circuiti produttivi e sociali a cui possono partecipare. In questa fase quindi è necessario affiancare all'accesso a beni e servizi essenziali anche servizi che possano fornire skills specifiche per precise posizioni lavorative in cui il beneficiario possa investire anche autonomamente, capitali e strumenti finanziari -ad esempio grazie al microcredito e alla microfinanza- per la realizzazione di progetti legati alle prospettive di sviluppo del beneficiario. Di più: è proprio in questa fase che deve essere attivata in senso molto pratico la connessione al nuovo circuito di cui il beneficiario entra a far parte. Grazie a questa connessione infatti è possibile aumentare le capacità di sviluppo dei progetti del beneficiario permettendogli di cercare collaboratori, partner, finanziatori con cui **condividere gli investimenti necessari e i rischi conseguenti**, in questo modo aumentando il potenziale del progetto grazie alle risorse condivise e all'innovazione che nasce dal confronto e dalla discussione tra pari. La condivisione del rischio è uno snodo cruciale. Come visto lo stato di emarginazione è spesso dovuto al mancato funzionamento delle reti di sicurezza dello Stato Sociale formale ed informale. Il contesto in cui vive un soggetto emarginato, dunque, non fornisce alcuna base, né reale né psicologica, su cui costruire alcun tipo di investimento. La condivisione del rischio, possibile grazie ai nuovi circuiti cui il beneficiario partecipa, permette l'affrancamento da questa condizione in senso comunitario, relazionale. Ovviamente questo implica che la rete stessa, il circuito stesso, debba essere aperto a questo tipo di condivisione. Le organizzazioni attive in questo universo non possono adottare un approccio che deprima l'assunzione collettiva del rischio, e devono quindi "cedere sovranità", immaginare strutture di *governance* più aperte, partecipate dagli stakeholder, inclusi i beneficiari che intendono aiutare.

Molte di queste idee e dei relativi servizi, alla base concetto di empowerment, non devono essere inventati: sono già presenti nelle attività degli istituti di microfinanza, delle cooperative sociali di tipo b, di molte imprese sociali, dei progetti di social business, di alcuni programmi e nell'opera di alcuni enti pubblici, specialmente locali e la cui natura incarna il concetto di sussidiarietà. I beneficiari devono essere messi in grado di costruire i propri collettivi, i propri

circuiti, con cui promuovere progetti comuni da far crescere insieme, nel seno delle comunità e delle filiere di cui sono entrati a far parte.

### **Reti di relazione sostenibili**

Quest'ultimo passaggio permette di proiettare la discussione sul terzo elemento menzionato: l'**auto-sostenibilità**. Grazie alla capacità delle reti attivate ai passaggi precedenti di "abilitare all'azione" i beneficiari viene generato nuovo valore economico che può essere re-immesso nel circuito per alimentare le attività in corso e progettarne e finanziarne di nuove. Di questa fase ovviamente non fanno parte solo attori tipici del no profit, ma anche imprese come le B corp, le società benefit, o anche realtà esclusivamente for profit: spostando l'attenzione dall'assistenza alla produzione di valore, dall'uso di risorse alla loro rigenerazione e alla contestuale creazione di beni e servizi, le attività messe in campo possono generare un surplus che può essere condiviso anche con attori *profit seeker*. Di più: in questa fase tutti gli altri attori economici entrano in gioco. I consumatori, ad esempio, possono avere un ruolo fondamentale nel finanziare iniziative di questo tipo attraverso meccanismi come i Gruppi di Acquisto Solidale, passando per il Voto con il Portafoglio e arrivando al Commercio Equo e Solidale. Anche il Welfare Aziendale può espandere oltre i confini dell'impresa, verso i territori, il proprio impatto, immaginando un patto diverso, più aperto, con la comunità in cui opera l'impresa, in una logica di Secondo Welfare.

### **Costruire un sistema di inclusione**

Come appare evidente, ciò che abbiamo disegnato sin qui è innanzitutto un **sistema**. Ognuno dei tre elementi discussi –inclusione, efficacia e auto-sostenibilità- rappresenta una fase, ed ogni fase richiede l'impiego di strumenti e punti di vista tipici di alcuni attori e meno di altri. Il percorso che si attua è quindi un filo rosso che connette diversi soggetti, dal no profit al for profit, dalle cooperative alle imprese sociali, dal pubblico al privato. Di più: questo sistema è innanzitutto una comunità. L'enfasi sulle identità, sui legami, sulla fiducia, implicano la creazione di reti (anche supportate da meccanismi più formali, come ad esempio i contratti di rete, almeno tra soggetti intitolati a sottoscriverli, o come le cooperative di comunità) tra entità diverse che investono in progetti comuni, cercando di valorizzare i propri legami invece che negandoli a favore di una logica universalista.

La vivacità del dibattito sul Secondo Welfare, sui temi di Profit-Noprofit Partnership e Private-Public Partnership, dove soggetti dalla natura profondamente diversa collaborano grazie alla loro capacità di condividere un progetto, dei principi, dei linguaggi; l'enfasi che la letteratura internazionale e nazionale ha recentemente posto sulle strategie volte a superare i conflitti tra logiche diverse che possono guidare l'azione delle organizzazioni (es. logica profit *versus* impatto sociale e ambientale) e sul concetto di "ibrido organizzativo" che si pone invece come principio equilibratore capace rendere gestibili questi conflitti; la riscoperta delle cooperative di comunità, in cui la dimensione imprenditoriale e quella comunitaria si amalgamano al fine di supportare lo sviluppo dell'intera rete di attori che ne fa parte e al contempo rivitalizzare il territorio su cui insiste; tutti questi sono chiari segnali della nuova energia cui l'approccio comunitario sta attingendo in questa fase storica.

Richiamare il tema comunitario, non vuol dire -come a volte accade quando la discussione si sposta sui beni comuni- immaginare la comunità come un ritorno al passato, a aggregazioni che erano sì fonte di fiducia e di legami forti, ma anche gruppi sociali in cui era difficile affermare una proposta diversa, innovativa, non omologata allo standard. Invece, nel contesto odierno questo sistema può e deve diventare qualcosa di più aperto, di più mobile, deve

realizzarsi come *piattaforma*. Per capire quest'ultimo passaggio si pensi ai circuiti della *social innovation* e della *sharing economy*.

### **Verso un sistema di social innovation**

Sebbene il concetto di social innovation sia ancora alla ricerca di una definizione precisa, vi è abbastanza accordo sul fatto che il termine "social" debba essere declinato sia dal lato dell'output, inteso come la soluzione che un progetto denominato "di social innovation" propone, che deve essere capace di risolvere un problema appunto sociale, che attiene a un eterogeneo insieme di attori e che aumenta il benessere non solo economico dei soggetti cui si rivolge, sia dal lato dell'input, laddove la realizzazione di progetto di innovazione si snoda attraverso il coinvolgimento di diversi attori, in un dibattito plurale che faccia emergere e favorisca la contaminazione delle idee. Potremmo dire "progetti partecipati da diversi attori per trovare soluzione dall'elevato impatto sociale". Ad esempio, lo sviluppo del dibattito e dei progetti relativi alle smart city incarnano molto bene questi elementi. Ebbene è chiaro che questa definizione ben si accorda con il sistema che abbiamo descritto: un sistema composto di una molteplicità di attori che si organizza in una filiera volta a immaginare e realizzare una soluzione condivisa a un problema –la povertà e l'emarginazione- dalla chiara natura sociale. Concepire il sistema qui disegnato come un'istanza di innovazione sociale ha il beneficio di arricchire l'immagine che vogliamo veicolare. Ad esempio, i progetti di innovazione sociale cercano di fare "harvesting" di idee attraverso metodologie innovative (es. il bar camp) aperte, dal basso, inclusive, e quindi capaci di dare voce a una molteplicità di attori che spesso non hanno accesso ai luoghi in cui vengono decise le politiche di lotta alla povertà e alla marginalità. Al tempo stesso quelle metodologie sono pensate per veicolare direttamente le idee prodotte verso le istituzioni pubbliche e i grandi player for profit e non, attori quindi che hanno la capacità di realizzare le idee più meritevoli emerse durante il processo partecipativo. Un processo che è fondato sulla diversità degli attori coinvolti e sulla valorizzazione delle loro specificità, dove ognuno apporta al collettivo il proprio sapere che ha valore proprio perché complementare a quello degli altri. Ecco una seconda conseguenza rilevante del considerare "innovazione sociale" il sistema qui descritto: la diversità –la complementarità- dei partecipanti alla rete emerge chiaramente come un punto di forza del sistema, come l'elemento da cui trarre capacità innovativa e capacità esecutiva. Recenti esperimenti di partecipazione e costruzione di una strategia di tipo bottom up di contrasto all'emarginazione (come nel caso delle "Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta in Italia" o il "Patto per il Sociale" realizzato in Piemonte) mostrano che approcci di questo tipo sono all'avanguardia nella costruzione di sistemi di contrasto alla povertà e all'emarginazione e sono in grado di attivare una molteplicità di soggetti e creare innovazione dalla diversità. Infine, l'innovazione sociale è stata al centro di un universo di progetti e iniziative, spesso riuscendo a coinvolgere non solo il pubblico e la società civile, ma anche un universo di nuovi attori, come Impact Hub e Ashoka, che forniscono supporto ai promotori di innovazioni sociali moltiplicandone l'impatto, e anche a mobilitare il mondo for profit. Diversi progetti di innovazione sociale mostrano che è possibile creare una connessione tra universi diversi, misti o ancora meglio ibridi, dove diversi punti di vista siano posti in rete in modo sinergico.

### **Organizzare i processi di sharing economy**

Anche il concetto di sharing economy può essere utile. In un tale economia contano infatti tre fattori: i meccanismi di creazione di *fiducia* anche tra sconosciuti, di cui sono portatori le

diverse piattaforme (es. Couchsurfing o Airbnb); i *legami personali* cui viene dato un valore in sé e che spesso sono parte integrante dell'esperienza (es. BlaBlaCar o Gnammo); la percezione che il proprio operato nella piattaforma debba/possa avere un *impatto positivo* sulla società e l'ambiente (es. utilizzo di risorse sottoutilizzate o car sharing come misura anti inquinamento). Come si può notare i tre elementi sono particolarmente in linea con quelli richiamati precedentemente come fondanti il sistema che siamo andati a descrivere: costruzione di legami personali, creazione di fiducia, passaggio dall'anonimato alla conoscenza reciproca, azioni congiunte portatrici di un impatto positivo a volte capaci di produrre anche valore economico.

Se ci chiediamo anche in questo caso l'utilità del parallelismo, ci accorgiamo che, come per l'innovazione sociale, richiamare il concetto di sharing economy permette di arricchire l'immagine che abbiamo del sistema precedentemente disegnato. Un sistema che infatti può andare molto oltre, nelle sue modalità di realizzazione, rispetto alla classica assegnazione di servizi da parte del pubblico ad associazioni che si prendono cura della persona. In molte piattaforme della sharing economy prima e parallelamente allo scambio di beni, servizi o risorse si sviluppa un legame. Perché il contatto si realizzi infatti è necessario che le persone condividano la filosofia della piattaforma, abbiano un interesse comune, entrino in una relazione di complementarità in cui una fornisce all'altra l'occasione di condividere una risorsa in parte inutilizzata. Il contatto viene facilitato dai meccanismi tipici delle piattaforme di questo tipo, dalla certificazione dell'identità fatta a monte al rating da parte di altri utenti fatta a valle, capaci di generare un livello minimo di fiducia senza il quale creare un contatto finalizzato alla condivisione non sarebbe possibile. Dunque, i meccanismi della sharing economy spesso sfociano in alcuni nuclei di utenti che formano comunità online. Ad esempio, attorno alla produzione di software open source –uno degli antesignani della sharing economy- è nata una ricca e florida comunità online. Le comunità online permettono di espandere la rete di persone coinvolte, allargando il bacino in cui il sistema di cui abbiamo parlato può andare a pescare. In questo modo, ad esempio, è possibile creare nuovi spazi per connettere domanda e offerta, piattaforme che aggiungano ai canali diretti anche il crowdsourcing (come fa Samasource, permettendo alle compagnie statunitensi di attivare in crowdsourcing le energie di donne e giovani di paesi in via di sviluppo) e il crowdfunding (come fa MyC4 permettendo a piccoli imprenditori in paesi in via di sviluppo di raccogliere fondi con il crowdfunding). Di più, nella sharing economy questo bacino di utenti è portatore di una risorsa sottoutilizzata che vuole condividere. Ecco dunque un modo per attivare energie e competenze, come il tempo e le conoscenze, esterne al territorio su cui insiste il sistema da noi descritto ma immateriali, veicolabili attraverso la comunità online, oppure risorse fisiche, sul territorio, in prossimità ma diffuse, come gli orti urbani o le mense aziendali, che la piattaforma può aiutare a coinvolgere e organizzare. Questo approccio ha visto già i primi frutti positivi anche nella condivisione di spazi, dal co-housing al social housing e al co-working, dove gli edifici sono progettati e le risorse relative messe in comune al fine di massimizzare nell'utilizzo, ridurre degli sprechi, contenere i costi, e anche e soprattutto costruire comunità, condivisione, progetti collettivi.

### **Conclusione: una precisazione e il ragionamento qui sviluppato**

Il ragionamento qui svolto, ancora una volta che pesca da una letteratura molto ampia impossibile da riportare qui senza far torto a chi quelle idee ha sviluppato e diffuso, vuole essere una proposta che si affianca a quelle più universaliste mirare al sostegno al reddito e al lavoro. E' una proposta che cerca di trarre forza dagli esperimenti più innovativi in tema di

nuove soluzioni a vecchi problemi, che cerca di far leva sulla mobilitazione di un universo di soggetti e di competenze diverse, al fine di costruire un terreno su cui l'identità, i progetti e le capacità di chi oggi è emarginato siano la linfa da cui trarre le energie non solo per l'inclusione e l'uscita dalla povertà, ma anche per sostenere l'intero sistema, contribuendo a ampliarne l'impatto sociale. In definitiva, un sistema che cerca di creare le condizioni per sbloccare il potenziale di chi è stato emarginato.

## TURISMO E ACCESSIBILITÀ

*di Roberto Vitali. Presidente e Fondatore di Village for all.*

Da oltre 20 anni mi occupo di turismo e contemporaneamente di accessibilità, e per potermene occupare in modo professionale ho creato una azienda 8 anni fa che è diventata una Start-Up per aver realizzato quello che ancora oggi è l'unico sistema brevettato per poter monitorare l'accessibilità delle strutture turistiche o di interesse turistico per le persone con disabilità e/o bisogni specifici; il sistema si chiama V4AInside ([www.V4AInside.com](http://www.V4AInside.com)).

Per inciso, quando si parla di accessibilità/barriere architettoniche si fa riferimento alle seguenti norme: DM 236/89, legge 13/92, DPR 503/97.

Proprio a causa di questo approccio forse eccessivamente tecnico al tema dell'accessibilità, non solo nel settore del turismo si da per acquisita l'abitudine di utilizzare il "simbolino dell'omino in carrozzina (bianco su sfondo azzurro)", dimenticando che l'accessibilità non deve essere riconosciuta solo a chi ha disabilità motorie ma anche alle disabilità sensoriali (vista e udito), poi ci sono le persone anziane, che hanno bisogno di qualche attenzione in più, chi ha allergie alimentari, chi ambientali, ecc...

Per parlare di turismo accessibile e accessibilità più in generale però questa abitudine consolidata del "simbolino", non aiuta proprio, ma non aiuta in generale continuare a pensare alle barriere architettoniche come una "check list" di strumenti speciali (maniglioni, wc speciali, servoscala, ecc..).

Ci serve un nuovo punto di vista.

Io vi propongo quello di dedicare attenzione ai bisogni di clienti, cittadini, utenti.

Confermano in questo senso tutta la loro attualità i decaloghi a suo tempo elaborati e che qui riproponiamo<sup>50</sup>:

### Il Decalogo del Viaggiatore

Il fatto di essere disabili non è un passaporto o un lasciapassare per poter commettere qualsiasi ingenuità, imprudenza o **superficialità**. Credere il contrario significa "cercarsi rogne" in un momento della nostra vita, la vacanza o il viaggio di piacere, in cui vorremmo rilassarci, stare tranquilli, divertirci.

Meglio prendere delle precauzioni e assumere un atteggiamento prudente per evitare sgradite sorprese. Diamoci allora delle regole: un **decalogo per il turista con esigenze particolari**.

---

<sup>50</sup> Questa parte riprende quanto pubblicato dallo stesso autore nel "Manuale della Disabilità" a cura di S. Assennato e M. Quadrelli Maggioli 2012

### Primo

Dotarsi di **pazienza**. Organizzare una vacanza non comporta solo lo stress di decidere dove andare, ma prevedere e verificare anche tutti i **servizi accessori** e supplementari che ognuno, a seconda dei propri bisogni, deve necessariamente trovare.

Questo significa che per la persona disabile predisporre una vacanza è una **doppia fatica**: superarla darà il doppio della soddisfazione!

### Secondo

Scegliere una **buona agenzia di viaggi**. L'agenzia rappresenta il nostro "interprete tecnico", in grado di spiegare il significato del gergo turistico e le modalità operative dietro le quali spesso si nascondono "trabocchetti" pericolosissimi. Per esempio, prenotando un biglietto aereo siamo classificati **WCHC** o **WCHS**, in base alle sigle internazionali. WCHC o WCHS? Ricordiamoci che la scelta finale e la relativa **responsabilità è nostra**, quindi è necessaria grande attenzione al momento di decidere.

Non stancatevi di chiedere, chiedere, chiedere...

### Terzo

I **consigli degli amici**. Le persone con disabilità simili alle nostre sono quelle che spesso possono darci la "dritta" migliore... non riteniamole però responsabili nel caso tornassimo a casa insoddisfatti! Tenete infatti presente che il fatto di avere lo stesso tipo di disabilità non comporta (per fortuna) anche le stesse preferenze e gli stessi **gusti**.

### Quarto

L'accessibilità di per sé **non è un motivo di vacanza**. Non facciamo l'errore di scegliere il viaggio in base a questo criterio. Soggiornare in un hotel solo perché è accessibile non è certo una grande soddisfazione se non ci viene offerta la possibilità di vivere un'**esperienza interessante**. Meglio, a questo punto, rimanere a casa.

### Quinto

Assecondare i **propri interessi**. Città, musei, mare, montagna, raid in handybyke: scegliamo in base alle nostre preferenze, ma ricordiamoci che dovremo sempre essere **pronti all'imprevisto** e ad adattarci per superare qualche piccolo ostacolo.

Molto spesso è **sufficiente chiedere**: c'è chi si è fatto smontare porta e bidet del bagno per essere autonomo e godersi pienamente la vacanza. Questo non è solo indice di tenacità, ma il giusto atteggiamento di chi ha saputo presentare correttamente i propri bisogni trovando la **risposta adeguata** da parte dei gestori delle strutture ricettive.

## Sesto

Essere **flessibili e disponibili**. Cercare una soluzione "onorevole" non significa avere un atteggiamento sottomesso e remissivo. Per evitare comunque spiacevoli inconvenienti è meglio, nel caso si abbiano necessità particolari, farle redigere sul **contratto d'agenzia**: in questo modo se abbiamo chiesto porte con una larghezza minima di 60 cm e le troviamo di 58 abbiamo in mano un **documento che ci tutela**. Nessun problema ad avanzare questo genere di richieste, se l'agenzia si rifiuta di metterle per iscritto rivela poca serietà, quindi la soluzione migliore sarà rivolgersi ad un'altra struttura.

## Settimo

È buona norma **prendere nota di tutto**. Se ci troviamo a dover **litigare** perché non viene rispettato un nostro diritto o non ci viene fornito un servizio per il quale abbiamo pagato, annotiamo tutto: nomi, luoghi, orari, misure. Spesso le persone, quando si sentono chiedere nome, cognome e ruolo, cambiano tono e grado di **disponibilità**. In caso contrario, abbiamo in mano tutti gli strumenti necessari per far valere, successivamente, le nostre ragioni.

## Ottavo

Ricordarsi di **essere consumatori**. Non dimentichiamoci che paghiamo per un servizio che ci deve essere corrisposto esattamente come l'abbiamo concordato. In caso contrario contrattiamo un eventuale **sconto**. Se l'hotel considera compresi nel prezzo anche la piscina e i campi da tennis, che non sono però da noi utilizzabili, chiediamo di scorporarci il prezzo dal costo pagato. Questo è senz'altro un **giusto atteggiamento** da parte del consumatore ed è **educativo** anche per l'albergatore. Ovviamente non pretendete sconti solo per il fatto di essere disabili.

## Nono

Diventare **scrittori**. Impariamo a raccontare le nostre esperienze ad altri, anche utilizzando i forum e le liste di discussione che si trovano in internet oppure attraverso riviste come Mobilità. Le notizie gireranno più in fretta e avremo a disposizione maggiori informazioni per **organizzare al meglio** la nostra vacanza.

Non è necessario essere giornalisti o scrittori provetti: scrivete come vi viene. L'importante è che oltre alle sensazioni riportate anche **indicazioni corrette**: prendete nota di indirizzi, numeri di telefono, annotatevi l'accessibilità, completa o condizionata. Sono queste le informazioni più preziose.

## Decimo

Spesso incontriamo persone con disabilità che in vacanza sono **troppo pazienti** e sopportano anche l'insopportabile, oppure persone **troppo "reattive"** che esigono tutto e subito, secondo le loro pretese.

Quasi sempre il giusto atteggiamento sta nel mezzo: **flessibilità e determinazione** sono per tutti elementi indispensabili.

## Decalogo dell'albergatore

### Primo

Il **turista con bisogni speciali** è un **cliente con esigenze**. Innanzitutto ha l'esigenza di reperire informazioni attendibili. Evitate quindi di dichiarare una generica e vaga accessibilità, ma fornite, a richiesta, **risposte chiare**, precise ed adeguate: le misure delle porte degli ascensori e del bagno, la presenza di scalini, le dimensioni delle camere.

Le informazioni che vi possono sembrare scontate sono necessarie oltre che **rassicuranti** per quel cliente.

### Secondo

L'**accessibilità del locale** o dell'albergo non è, di per sé, **motivo di vacanza**. Nello scegliere la propria vacanza, questa nicchia di mercato si muove esattamente come i normali turisti, ossia seguendo le proprie aspirazioni, passioni, curiosità, predilezioni e disponibilità economiche.

Sono persone che hanno **interessi culturali**, storici, enogastronomici, sportivi e che non si muovono esclusivamente in funzione dell'accessibilità del luogo. Adattando i vostri locali avrete migliorato la qualità oggettiva del servizio, ma non avrete automaticamente conquistato una nuova fetta di mercato.

### Terzo

Passare dall'**albergo accessibile** al **Sistema Ospitale** per tutti. Oggi abbiamo compreso che l'albergo non è il solo elemento della vacanza. Un cliente non vive la sua vacanza solo in albergo ma in un contesto molto più ampio e variegato.

Il sistema turistico è costituito dall'offerta dei ristoranti, dei cinema, dei musei, delle spiagge, dalla fruibilità dei mezzi di trasporto locali e dalla qualità della mobilità urbana (percorsi pedonali, parcheggi ecc.). Se una sola di queste parti non risulterà fruibile, essa costituirà una barriera, un limite alla vacanza, all'accoglienza del turista. Quando questi servizi sono **accessibili a tutti**, allora abbiamo realizzato un Sistema Ospitale.

### Quarto

L'**accessibilità** non è solo **rispetto della normativa**. La normativa dà indicazioni di minima o di massima, che, se ben interpretate, possono migliorare la qualità dell'accessibilità. Un esempio: la pendenza massima degli scivoli non deve superare l'8%, ma se vengono realizzati con il 5% la salita sarà più facile e confortevole per tutti.

La normativa indica come obbligatoriamente accessibili un minimo di 2 camere ogni 40 (o frazione di 40), ma **nulla vieta** di renderne accessibili un numero maggiore o addirittura tutte.

Le direttive precisano inoltre altezze e prestazioni delle realizzazioni; non dicono però che devono essere utilizzati sanitari "speciali" o "per disabili" o che non deve essere installato il bidet in un bagno accessibile.

## Quinto

Passare dalla **camera per "disabili"** alla **camera fruibile da tutti**. L'estetica non è un optional: la camera accessibile deve rispettare la qualità estetica di tutto l'albergo e non deve essere la brutta (ma neanche la bella) copia di una camera d'ospedale.

Se ben progettata e realizzata, una camera deve poter essere **utilizzabile da tutti**, anche da clienti con disabilità.

L'**accessibilità**, se prevista fin dall'inizio della progettazione o della ristrutturazione, **non ha costi aggiuntivi**.

## Sesto

In presenza di clienti con disabilità, più o meno evidenti, mantenere un **comportamento normale**. Dedicare al cliente il tempo necessario alla comunicazione. In caso di problemi di linguaggio non fingere di aver compreso, ma chiedere di ripetere la frase fino alla completa comprensione.

Relazionarsi sempre **direttamente al cliente**; evitare, quindi, di chiedere all'eventuale accompagnatore quali siano le necessità del cliente con disabilità.

Prima di fornire al cliente qualsiasi aiuto, chiedergli sempre come poterlo aiutare. I clienti con disabilità hanno **diritto alla normalità**. Fornire, quindi, i servizi senza diventare assillanti, iperprotettivi o differenziandoli in maniera plateale.

## Settimo

Non tutte le **persone disabili** sono in **carrozzina**, non tutte le persone in carrozzina sono persone disabili. Sono molti i **bisogni non evidenti** quali ad esempio allergie, problemi di alimentazione, insufficienze cardiache, difficoltà respiratorie. Affezioni sicuramente meno riconoscibili di una carrozzina, ma spesso altrettanto significative. Alcune persone potrebbero utilizzare la carrozzina solo per i lunghi trasferimenti ed avere poi una buona autonomia negli spazi ristretti.

Altre persone potrebbero usare e portare con sé gli **ausili** più disparati: dal bastone al treppiede, dal sollevatore al ventilatore polmonare da usare di notte. Gli ausili non arrecano mai disturbo a nessuno.

## Ottavo

Non esistono "**disabili standard**". Le disabilità sono di carattere motorio, sensoriale, cognitivo, oppure riguardano il metabolismo. Ognuna di queste ha caratteristiche e bisogni diversi. È necessario conoscerne almeno gli aspetti principali e le relative necessità ed implicazioni. **Conoscere per capire**: spesso il modo più immediato per conoscere e capire è parlare, con tatto e cortesia, con le persone direttamente interessate.

## Nono

Le **persone con disabilità** sono **protagonisti attivi**. Sono in grado di spiegare correttamente i propri bisogni e devono sempre essere coinvolti direttamente in tutto ciò che li riguarda, dalla organizzazione alla realizzazione di un servizio dedicato.

Quando la disabilità, a causa di limiti intellettivi o psichici, impedisce alla persona di autodeterminarsi, è indispensabile assumere comunque un atteggiamento di **massimo rispetto** con la mediazione di chi li accompagna, mantenendo comunque una **visione normalizzante**.

## Decimo

Non dimenticare mai che, in ogni caso, i **clienti con disabilità** rappresentano **una risorsa economica**. Questo mercato in Italia è stato stimato in **3,5 milioni di persone**, con un giro d'affari di 2.000 miliardi delle lire del 1999.

## Conclusioni

Per concludere, una questione linguistica.

In questi anni abbiamo assistito a creativi esercizi di **fantasia linguistica** per identificare questa parte di società in modo meno imbarazzante per chi parla. Siamo passati da invalido, ad handicappato, a disabile, fino all'ultima grottesca creazione di "diversamente abile".

Il 2003 è stato l'Anno Europeo delle **Persone con disabilità** e questa è la "definizione" giusta da usare. Ricordatevi, quindi, che parliamo innanzitutto di **persone**, e non di una categoria dai contorni astratti e non facilmente inquadrabile. Scoprirete così come tutto diventa più "normale" e meno imbarazzante. Per tutti.

Se io fossi un ArchiStar, un ricercatore universitario, uno studioso di architettura forse vi parlerei, a seconda dei miei gusti e delle mie esperienze, di Universal Design, Design for all, Inclusive Design, Human Centred Design, ecc...

Ma siccome non sono nessuno di questi, ma ho alle spalle 25 anni di lavoro e sperimentazione per ricercare strategie per l'autonomia delle persone con disabilità, miglioramento della accessibilità, sia nelle città che nel turismo, vi propongo di parlare di Accessibilità Trasparente.

Così, per cercare un approccio da un altro punto di vista e vedere meglio in trasparenza!

## BIOGRAFIE DEGLI AUTORI

### **Francesca Assennato**

*Ingegnere Ambientale Co-fondatore dell'Ufficio Studi Assennato&Associati.*

Tecnologo presso l'ISPRA di Roma, è esperta di analisi ambientale di progetti, piani e programmi, di valutazione del danno ambientale e di analisi del rischio. È Dottoranda in ingegneria ambientale presso "La Sapienza" e collabora in forma volontaria con l'Ufficio Studi Assennato&Associati per le attività di studio in materia di ambiente e cura le attività di volontariato di protezione civile.

### **Silvia Assennato**

*Avvocato Co-fondatore dell'Ufficio Studi Assennato&Associati.*

Esperta in diritto della sicurezza sociale con particolare riferimento all'assistenza, alla previdenza pubblica e al diritto antidiscriminatorio, da diversi anni si impegna in qualità di esperta e relatrice in convegni e congressi in materia di ambiente, sicurezza e gestione della privacy. È iscritta all'Ordine degli avvocati di Roma ed è abilitata al patrocinio innanzi le magistrature superiori.

### **Marco Bozzetti**

*Marco Bozzetti, Ingegnere, dottore di ricerca in materie energetiche presso l'Università "Sapienza" di Roma.*

È presidente della Commissione "Ingegneri per il Sociale in Edilizia" dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Roma. Cultore della Materia, ha collaborato con la cattedra di "Psicotecnologie per la Disabilità" (Facoltà di Psicologia 1, "La Sapienza").

È inoltre membro del gruppo di lavoro in materia di "Sicurezza nei Luoghi di lavoro dove sono presenti persone con disabilità" presso il Ministero degli Interni, ed è stato Consigliere per le "Tematiche della disabilità" del Ministro per la Funzione Pubblica.

### **Marina Brollo**

*Professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro e direttrice del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Udine.*

Già preside della Facoltà di Economia dell'Università di Udine, ha diretto e continua a dirigere diversi progetti di ricerca. Ha pubblicato e curato numerosi libri e saggi sul diritto del lavoro, in particolare sul mercato del lavoro, sui contratti flessibili e sulle pari opportunità.

### **Matteo Clemente**

*Architetto, PhD (1999), professore a contratto, saggista esperto in Universal Design.*

Insegna Architettura e Composizione presso l'Università di Perugia e svolge ricerche su temi relativi allo spazio pubblico e strategie di rigenerazione urbana. È esperto di universal design ed è autore di numerosi saggi, tra cui: "Comporre e scomporre l'architettura", 2012; "Eliminazione barriere architettoniche", 2008; "Estetica delle periferie urbane", 2005.

Fondatore di Mtstudio, ha realizzato diversi progetti e ricevuto numerosi riconoscimenti anche in campo internazionale.

### **Antonio Conte**

*Avvocato Consigliere dell'Ordine degli Avvocati di Roma.*

Antonio Conte ha collaborato con diverse Cattedre dell'Istituto Diritto Privato dell'Università "La Sapienza" di Roma, nel periodo dal 1989 al 2001. Ha esercitato la carica di Vice Pretore Onorario, presso la I° Sezione della Pretura Civile di Roma, Nel febbraio dell'anno 2000, è stato eletto Consigliere dell'Ordine degli Avvocati di Roma ad oggi, ricoprendo la carica di Segretario per quattro anni e Presidente per due.

### **Nunzia De Capite**

*Sociologa specializzata in Metodologia della ricerca Sociale.*

Ha condotto indagini su diversi temi sociali per conto di enti di ricerca pubblici e privati (Campus bio-medico, Istituto Affari Sociali, Università "Sapienza" di Roma).

Dal 2005 lavora presso Caritas Italiana per cui ha coordinato progetti su diversi temi quali l'inserimento lavorativo, le periferie delle città, i giovani e il volontariato, ecc. Dal 2015 per Caritas è impegnata nella redazione del Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà.

### **Paolo De Nardis**

*Professore ordinario di Sociologia del Co.Ri.S. dell'Università "Sapienza" di Roma.*

È stato Preside della Facoltà di Sociologia dell'Università degli Studi di Roma La Sapienza e Presidente del C.A.T.T.I.D. (Centro per le applicazioni della televisione e delle tecniche di istruzione a distanza), nonché membro dei Comitati consultivi del C.U.N. per la ricerca scientifica. Ha svolto periodi di docenza in diverse atenei internazionali.

### **Laura Liberto**

*Coordinatrice nazionale rete "Giustizia per i Diritti" di Cittadinanzattiva.*

Avvocato, è specializzata in diritto dell'immigrazione e diritto penale.

Referente delle politiche per l'immigrazione di Cittadinanzattiva, ha contribuito alla costruzione di progettualità e campagne per la promozione dei diritti dei cittadini immigrati e delle seconde generazioni. Ha collaborato inoltre con diverse associazioni di promozione sociale, operative nella provincia di Roma, impegnandosi in servizi di consulenza legale gratuita rivolti alla popolazione rom ed ai cittadini immigrati presenti nel territorio capitolino.

### **Francesca Romana Lupoi,**

*Avvocato in Roma e partner dello Studio Legale Lupoi dal 1988.*

È Vice Presidente e Consigliere Esecutivo dell'Associazione "Il trust in italia" ed è iscritta nel suo registro dei professionisti accreditati. È inoltre membro Commissione di studio sul trust presso l'ODCEC di Roma.

Docente al Master sui trust del Consorzio Interuniversitario "Uniforma", è anche relatrice di Corsi e Convegni sul trust dal 2002 a oggi, in tutto il territorio nazionale.

Svolge un'intensa attività di consulenza relativamente all'istituto del trust soprattutto diretta a istituti bancari. È stata consulente dell'On. Ileana Argentin in Commissioni Affari Sociali della Camera per il progetto di legge "Trust e dopo di noi".

**Luisa Mutti**

*Architetto Consigliere nazionale del Consiglio Nazionale Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori.*

Da consigliere e segretario dell'ordine del CNAPPC di Roma e provincia (2005-2016) ha organizzato convegni e mostre sul tema della disabilità, ha ricoperto il ruolo di coordinatrice dell'Osservatorio sull'Accessibilità-Universal Design. E' stata membro dei tavoli tecnici per l'Abbattimento delle barriere architettoniche della Prefettura di Roma e sulla Cultura dell'agibilità di Civitavecchia.

**Daniela Orlandi**

*Architetto e pubblicista, esperto in progettazione inclusiva e valutazione accessibilità.*

È componente dell'Osservatorio su Accessibilità di Roma e Provincia (Universal Design) presso l'Ordine degli Architetti P.P.C. di Roma e provincia. È inoltre Componente del Gruppo di Lavoro n. 6 – L'accessibilità (informazione mobilità, servizi) nella prospettiva dell'Universal Design – nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Si occupa canale tematico "senza barriere", di cui è responsabile, per il Contact Center Superabile di INAIL dedicato alle molteplici problematiche legate alle disabilità.

**Nicoletta Pannuzi**

*Dirigente di ricerca presso l'Istituto Nazionale di Statistica.*

Si è laureata all'Università di Siena e ha conseguito il dottorato di ricerca in Statistica Applicata presso l'Università di Firenze. Ha inoltre svolto attività didattica, conferenze e seminari, in Italia e all'Estero, ed è autrice di numerose pubblicazioni in riviste scientifiche sul tema dell'analisi delle condizioni socio-economiche della popolazione, con particolare riferimento al benessere, alle disuguaglianze e alla povertà.

**Daniela Pavoncello**

*Psicologa ricercatrice presso ISFOL - Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori.*

Ha un'esperienza pluriennale nel settore dell'orientamento scolastico/professionale e della formazione professionale privilegiando gli interventi rivolti alla fascia giovanile ed in particolare all'area del disagio e della disabilità.

Ha condotto sul tema del disagio giovanile ricerche e progetti in ambito nazionale e comunitario. Ha pubblicato numerosi testi ed articoli riguardanti le tematiche dei giovani ed il loro inserimento nel mondo del lavoro.

**Federico Polidoro**

*Responsabile del Servizio sistema integrato su condizioni economiche e prezzi al consumo dell'Istat.*

Laureatosi all'Università La Sapienza a Roma, ha insegnato econometria e statistica all'Università della Tuscia, tenendo seminari e conferenze presso altri poli accademici.

Partecipa alle attività del sistema statistico europeo e internazionale, rappresentando l'Italia in diverse sedi tecniche. Ha pubblicato numerosi lavori sul tema dei prezzi al consumo.

**Massimiliano Pucci**

*Avvocato Co-fondatore dell'Ufficio Studi Assennato&Associati.*

In materia di lavoro sia privato che pubblico, è esperto nelle problematiche relative alla perdita dell'impiego e al recupero di competenze. In ambito amministrativo si occupa di procedure concorsuali per assunzioni presso le pubbliche amministrazioni. Presta inoltre la sua consulenza in materia di diritto d'autore anche in relazione ai nuovi media. È iscritto all'Ordine degli avvocati di Roma ed è abilitato al patrocinio innanzi le magistrature superiori.

**Francesco Rullani**

*Assistant Professor presso Università Luiss Guido Carli e Visiting Associate Professor presso Copenhagen Business School.*

Già junior research alla Fondazione ENI Enrico Mattei di Milano ha successivamente conseguito un dottorato in Economics and Management alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Ha svolto periodi di visiting sia all'estero (Stanford University, USA) che in Italia (Università Commerciale Bocconi). La sua attività di ricerca si concentra sulle implicazioni organizzative, strategiche e manageriali dell'adozione di modelli di produzione di conoscenza aperti.

[www.francescorullani.it](http://www.francescorullani.it)

**Roberto Vitali**

*Presidente e Fondatore di Village for All.*

Roberto Vitali assiste imprese, enti pubblici e privati o associazioni in tutte le attività legate al "turismo accessibile". Dal 2010 è membro e portavoce del Comitato di Promozione del Turismo Accessibile presso il Ministero del Turismo in Italia e si è occupato di numerose pubblicazioni quali il Manifesto del Turismo Accessibile (2010) e il Libro Bianco del Turismo Accessibile (2013). Si è inoltre occupato della Campagna internazionale di comunicazione sul Turismo Accessibile del 2013 promossa dal Ministero del Turismo.



**Ufficio Studi Assennato&Associati**  
t. +39 06 3724855  
ufficiostudi@assennatoeassociati.it  
[www.assennatoeassociati.it](http://www.assennatoeassociati.it)