



# Progetto Disuguaglianze Regione Lazio 2013-14 "Salute senza esclusioni: per un Servizio Sanitario attivo contro le disuguaglianze"

Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale Orsap: Osservatorio Ricerca Sociale Applicata "Francesco Battisti"

Responsabile scientifico: Prof. Maurizio Esposito

Coordinatrice operativa: Prof.ssa Alessandra Sannella

Ricercatore: Dott. David Donfrancesco

Analisi dati: Dott.ssa Daria Grimaldi

Referente area progettuale ASL-FR: Dott. Lucio Maciocia

#### Salute senza esclusioni: per un Servizio Sanitario attivo contro le disuguaglianze

La Regione Lazio, per il biennio 2013-2014, attraverso il progetto Salute senza esclusioni: per un Servizio sanitario attivo contro le disuguaglianze, ha delineato una serie di obiettivi a cui tendere in vista della promozione di una maggiore equità sociale. Per l'utilizzo dei fondi vincolati (€ 123.257,81), la ASL di Frosinone ha recepito tali obiettivi nella Linea progettuale Misure dirette al contrasto delle diseguaglianze in Sanità, Piano Operativo 2014.

## Obiettivo generale della ricerca-azione (Macro obiettivo regionale "C")



Contrastare le disuguaglianze in grado di colpire cittadini italiani e stranieri in condizione di vulnerabilità sociale più o meno esplicita e/o sofferenza mentale.

### Linee progettuali "C1" e "C2"

- ► C1: sperimentare interventi su strada di orientamento sanitario attraverso l'offerta attiva di informazioni e "relazioni" nei confronti di persone senza dimora.
- ► C2: sperimentare una presa in carico integrata tra servizio pubblico e privato sociale per persone malate senza dimora accolte in centri di accoglienza, al fine di prevenire ricoveri ripetuti a livelli inappropriati d'assistenza sanitaria.

## Obiettivi specifici della ricerca

Sulla base della taratura territoriale degli obiettivi, le finalità specifiche perseguite sono state tese a:

- definire e sperimentare modelli organizzativi di équipe multidisciplinari e intersettoriali, per interventi socio-sanitari su strada, a favore di persone senza dimora e/o con gravi problemi di marginalità sociale e culturale;
  - definire e sperimentare modelli organizzativi di continuità assistenziale per interventi socio-sanitari a favore di persone ospiti in centri di accoglienza.

### Le azioni intraprese

- Per il raggiungimento degli obiettivi programmatici si è progettato un disegno di ricerca-intervento, connotato a livello procedurale in senso qualitativo, distinto in due momenti tra loro interrelati:
- 1) Una **indagine conoscitiva** che ha visto il coinvolgimento di figure apicali ed operative che a diverso titolo si occupano di vulnerabilità sul territorio provinciale.
- 2) Una collaborazione fattiva con le due Unità Mobili operanti una nella parte nord l'altra nella parte sud del frusinate.

## L'indagine conoscitiva

La conoscenza esplorativa del fenomeno è stata costruita attraverso l'utilizzo di **interviste focalizzate** somministrate ad operatori appartenenti alla "Repis" e a referenti di diversi enti, servizi e strutture presenti sul nostro territorio.

Più nello specifico, in relazione alle realtà territoriali coinvolte, il riferimento è stato ai 4 Distretti Socio-Sanitari della Provincia, ai 5 Comuni e alle 4 Caritas Diocesane presenti nei distretti appena citati, alla Casa della Carità di Cassino, a 5 Consorzi che nel frusinate hanno ottenuto fondi per il contrasto alla povertà/marginalità, alle 2 Unità Mobili territoriali.

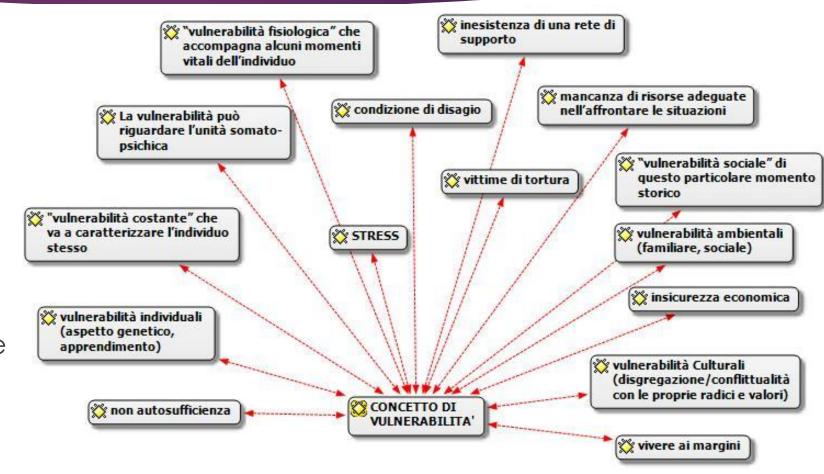
## La collaborazione con l'Unità Mobile "Pegaso"

A livello fattivo sono state **sperimentate azioni** di **collaborazione** attiva con le due **Unità Mobili** territoriali. Per questa via, nel periodo luglio-dicembre 2014, sono stati concretamente **trattati 12 casi** che per caratteristiche presentavano evidenti **forme** di **vulnerabilità** legate a condizioni di marginalità sociale, problematiche psico-fisiche, difficoltà economiche, disgregazione familiare, barriere linguistiche.

Le azioni in strada hanno previsto anche la **compilazione** di **schede**, inerenti i **casi** e le **azion**i condotte, da **inviare** alla **Regione Lazio per** l'implementazione di un lavoro sperimentale di **monitoraggio** del **fenomeno**.

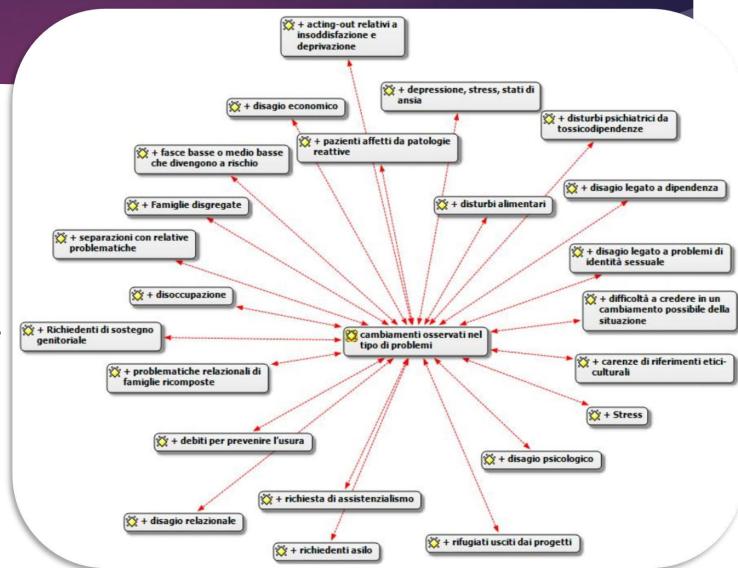
#### La vulnerabilità nell'esperienza degli operatori

- Spicca immediatamente l'assenza di una definizione univoca del termine, che prende sfumature e declinazioni differenti;
- comun denominatore è una "condizione di disagio" di un soggetto o di un gruppo, a prescindere dalle ragioni che originano tale situazione



#### Le nuove vulnerabilità

► Tutti i gruppi intervistati condividono l'idea che situazioni esterne abbiamo concorso ad ampliare in maniera significativa il bacino di utenza di coloro che necessitano di un supporto sociale, generando nuove situazioni di vulnerabilità, che un tempo presumibilmente trovavano un contenimento all'interno di reti di primo grado, ad oggi sempre meno presenti o stabili.



#### La vulnerabilità: una definizione

Per vulnerabilità si può intendere "Una situazione di vita in cui l'autonomia e la capacità di autodeterminazione di una persona o di un gruppo è minacciata da un inserimento instabile dentro i principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse"

L'attenzione si focalizza tanto su eventi spiazzanti (perdita lavoro, insorgenza malattia, nascita di un figlio, rottura di legami di coppia – vulnerabilità legata al ciclo di vita); quanto sulle condizioni di vita connesse "all'indebolimento crescente dei meccanismi e delle forme di regolazione sociale su cui si fondava la società industriale" – vulnerabilità strutturale [Ranci, 2002].

#### Chi può essere definito vulnerabile?

Nel passato vulnerabili risultavano coloro che per carenza di istruzione e per mancanza di preparazione professionale non riuscivano ad inserirsi nel mondo del lavoro o coloro che per i motivi più vari, primo tra tutti lo sviluppo tecnologico, da tale mondo erano stati espulsi. Evidentemente, nella società industriale incentrata sul lavoro, inteso quale strumento di distribuzione dei redditi, ossia di accesso al godimento di beni e servizi disponibili, la mancanza di occupazione corrispondeva, specie per i gruppi sociali meno abbienti, all'impossibilità di accedere a tali beni e servizi [Saraceno, 1999].

## La mancanza di lavoro: una duplice vulnerabilità

La nostra società (post)industriale attribuisce al lavoro un valore di natura anche morale, in quanto doverosa misura della realizzazione delle potenzialità proprie di ciascun individuo. Ciò condanna chi ne è escluso ad un duplice insuccesso e ad una duplice pena: da un lato di ordine materiale, economico e, dall'altro lato, di ordine psicologico, esistenziale [Saraceno, 1999].

#### Le nuove condizioni di vulnerabilità

L'ampia sovrapposizione tra disuguaglianze occupazionali e disuguaglianze sociali [De Lillo e Schizzerotto 1985], posto che potenzialmente il lavoro rimane una delle principali fonti di benefici e potere, non è in questa sede posta in discussione.

Tuttavia, secondo Castel [1997], il tramonto della società salariale, la parcellizzazione della contrattazione e la precarizzazione del lavoro hanno moltiplicato e cumulato le forme di vulnerabilità, le quali non originano più soltanto dal reddito e dalla professione svolta, ma dall'iniqua distribuzione di una gamma sempre più ampia di privilegi sociali e territoriali.

## L'ampliamento delle fasce di vulnerabilità

Il modo in cui le possibilità di fronteggiare le situazioni di rischio vulnerabilità ricalca solo in parte le tradizionali differenze di classe: l'attuale crisi dell'assetto socio-economico-culturale interessa in maniera progressivamente crescente fasce di popolazione tradizionalmente garantite.

Le nuove fasce di vulnerabilità appaiono quindi sempre meno legate alla figura del lavoratore e sembrano interessare gruppi specifici di persone a rischio di marginalità-esclusione.

### Marginalità ed esclusione sociale

Gallino [2000] distingue tra marginalità ed esclusione sociale: "l'individuo marginale è un soggetto avente uno status basso o infimo, il quale non ha alcuna reale possibilità di migliorarlo, sebbene goda in astratto dei medesimi diritti formali degli individui che di tali disponibilità dispongono [...]. Per contro l'individuo che si definisce escluso è colui o colei che è spinto in uno strato inferiore – quanto meno inferiore in rapporto a quello cui dinnanzi apparteneva – oppure è costretto a rimanervi, vuoi a causa di qualche dispositivo normativo [...] vuoi perché esposto a forme di etichettamento sociale esplicitamente formulato".

#### Le fasce di vulnerabilità

Famiglie monoreddito, disoccupati e (sotto)occupati precari, giovani (anche laureati), vedove e sparate/divorziate, anziani, tossicodipendenti, migranti. Le originarie disuguaglianze sociali appaiono oggi sempre più trasversali alle classi stesse.

Si assiste, nei fatti, ad un ampliamento delle fasce di popolazione che, pur non trovandosi in situazioni di estrema privazione o marginalità, sono comunque da considerarsi vulnerabili poiché difficilmente hanno accesso a molti dei beni e dei servizi, materiali ed immateriali, (teoricamente) disponibili.

## Famiglie monoreddito

- In Italia vulnerabili sono, innanzi tutto, nella grande maggioranza dei casi i lavoratori dipendenti con un solo reddito in famiglia e con tre o quattro persone a carico. Il bilancio di queste famiglie può essere a volte fatto quadrare con qualche lavoro "nero" o con molti "straordinari", ma ciò significa d'altra parte peggiorare drasticamente la qualità della vita, anche nel suo aspetto relazionale.
- I vulnerabili di questo primo grande gruppo non fanno parte però, di solito, dei cosiddetti "emarginati", ma risultano anzi pienamente inseriti nell'attività produttiva e nella vita sociale. La loro, in effetti, è una "povertà dignitosa", spesso non del tutto sconosciuta ma difficile da riconoscere per quanto non sia per questo meno vera e significativa.

## Disoccupati, inoccupati, sottoccupati, occupati precari

Un'altra categoria di persone vulnerabili è costituita dai disoccupati, dagli inoccupati, dai sottoccupati e dagli occupati precari.

Fra questi meritano una speciale menzione i giovani (anche laureati) che cercano, ma non trovano lavoro. La loro situazione risulta a volte più penosa dal punto di vista psicologico che non da quello economico e sociale, almeno quando nella famiglia vi siano altri redditi in grado di tamponare la situazione.

Più grave risulta essere, nella maggioranza dei casi, la situazione dei disoccupati adulti con altre persone a carico.

#### Gli anziani

Glia anziani che vivono con la pensione minima o la cosiddetta pensione sociale costituiscono un'altra importante componente della vulnerabilità. La situazione è drammatica soprattutto per coloro che non sono aiutati dai figli o da altri parenti, vivono soli e non sono in grado di far fronte a tutta una serie di importanti necessità anche a causa dei malanni che spesso si accompagnano alla vecchiaia.

L'invecchiamento della popolazione, unito alla crisi economica degli istituti di previdenza che dovrebbero pagarne le pensioni, induce ad ipotizzare un'estensione significativa di tale fascia di vulnerabilità.

### Vedove, divorziate/separate

Fra le persone vulnerabili bisogna ricordare le donne che vivono sole in seguito alla premorienza del coniuge o a separazioni e divorzi. Trovare un lavoro a una certa età, specie per una donna, si rivela un'impresa difficile e l'assegno passato dall'ex-coniuge non consente in genere di conservare il precedente tenore di vita anche per le accresciute spese che la nuova condizione comporta.

A ciò si aggiunge a volte la difficoltà di ottenere il pagamento effettivo dell'assegno da parte di un ex-coniuge a sua volta in difficoltà o mal disposto, stante anche il ben noto stato semi-fallimentare della nostra giustizia. Naturalmente la situazione di queste donne risulta ancora peggiore quando debbano provvedere al mantenimento e alla cura di figli minori.

#### Inabili, malati, diversamente abili

Rientrano nella categoria a forte rischio di vulnerabilità anche gli **inabili**, i **malati** (cronici) e i **diversamente abili**.

La loro condizione non è di per sé sinonimo di vulnerabilità ma spesso finisce per esserlo comportando dei gravi oneri per la famiglia: è dimostrato come le famiglie che al loro interno presentano componenti caratterizzati da quadri salutari precari vadano tendenzialmente incontro ad impoverimento [Esposito, 2013].

## I tossicodipendenti

- In questo quadro vanno ricordati anche i tossicodipendenti e, in particolare, quella loro componente che ha avuto esperienze plurime di carcerazione.
- Oltre alla componente nota alle istituzioni, va ricordata la loro parte sommersa, in ipotesi più numerosa anche se difficilmente quantificabile.

## I migranti

- Di particolare rilievo e di crescente importanza, rispetto all'ampliamento delle fasce di popolazione vulnerabili, risulta essere la **popolazione migrante**.
- L'Italia, statisticamente a partire dal 1973, da Paese di emigrazione si è trasformata in Paese di immigrazione. Al di là dei numeri, è la "natura" stessa dell'immigrazione italiana a porre dei problemi. Prevale infatti largamente un'immigrazione motivata per lo più da fattori di espulsione (push factor) nei Paesi di esodo che non da fattori di attrazione (pull factor), nei Paesi di approdo [Sannella, 2011].

### Migrazioni da fattori di attrazione

Quando le **migrazion**i dipendono prevalentemente **da fattori** di **attrazione** (e, più in particolare, dalla domanda di lavoro) i **migranti trovano** pressoché immediato **inserimento** nei **settori trainanti** dell'**economia**.

Incontrano così anche una tutela sindacale che ne aumenta il potere contrattuale, la capacità di accesso al sistema di welfare nel Paese di arrivo e ne favorisce la socializzazione (anche se tale situazione non va di certo idealizzata).

## Migrazioni da fattori di attrazione (2)

D'altra parte il Paese d'inserimento trae un evidente beneficio da queste migrazioni di "sviluppo": migliorano la qualità della vita, dei servizi, si rinnova e abbellisce l'ambiente urbano, si incrementa la mobilità sociale ascendente di una parte significativa di popolazione.

Così, se pur possono emergere delle tensioni e conflitti, **prevale** alla lunga una fondamentale accettazione dei nuovi venuti, favorita anche da specifiche politiche sociali, sia pur differenziate da Paese a Paese, perché influenzate dalla loro situazione economica e dalla loro cultura politica.

### Migrazioni da fattori di espulsione

Quando invece le migrazioni dipendono prevalentemente da fattori di espulsione (fame, miseria, calamità "naturali", colpi di stato, guerre, repressioni e conflitti), sino a configurarsi come "una fuga verso la sopravvivenza", i migranti prevalentemente si inseriscono negli interstizi delle attività produttive, in settori tecnologicamente arretrati o in attività precarie, spesso irregolari o addirittura illegali.

Queste migrazioni di sopravvivenza innescano nuove "guerre fra poveri" per l'accesso ai posti di lavoro e ad altre risorse scarse (abitazioni popolari, assistenza pubblica e privata).

## Migrazioni da fattori di espulsione (2)

L'integrazione risulta molto più difficile, si determina una situazione di latente tensione che esplode facilmente in conflitti. Ciò comporta una tendenziale delegittimazione della figura dello straniero e suscita fra le popolazioni dei Paesi di approdo un atteggiamento di crescente insofferenza e di ostilità del migrante povero o marginale percepito, spesso, al contempo come bisognoso e pericoloso.

Le politiche di integrazione non ottengono il necessario consenso sociale, si determina un'atmosfera di continua emergenza e si diffondono orientamenti (suscettibili anche di strumentalizzazione politica) favorevoli ad una drastica chiusura delle frontiere e all'espulsione in massa dei migranti.

#### La situazione italiana

Tale situazione in Italia è stata ulteriormente aggravata, oltre che dalla difficile congiuntura economica, dalla particolare impreparazione del nostro Paese di fronte a cambiamenti non del tutto imprevedibili. Mancano spesso competenze, norme, strutture, mentalità da Paese di immigrazione. Per di più manca anche una solida "cultura della legalità" idonea a contrastare le possibili degenerazioni della situazione.

Molto pragmaticamente, per rovesciare tale tendenza, non è necessario ideologicamente sottolineare esclusivamente i fattori di arricchimento reciproco legati ai processi migratori, bensì affrontare tale importante sfida culturale e sociale con serietà e realismo.

## Come fronteggiare le nuove vulnerabilità unitamente alle vecchie?

Come emerso dal quadro di lettura appena presentato i nuovi gruppi vulnerabili si annidano sia nel tradizionale disagio economico, sia nel più recente malessere culturale ed esistenziale

#### L'etica del lavoro

Il tema dell'etica del lavoro si presenta, apparentemente, di natura meramente filosofica, ma in realtà esso coinvolge anche l'ambito economico e quello giuridico.

Siamo stati **abituati** a **considerare** come espressione di **semplici intenti** l'affermazione contenuta nell'**art. 1, I comma**, della nostra **Carta Costituzionale**: "L'Italia è una **Repubblica democratica fondata sul lavoro**".

Eppure, se essa venisse interpretata come una vera e propria norma giuridica imperativa, come per altro dovrebbe essere dato il contesto nel quale è inserita, produrrebbe conseguenze di non lieve momento sul nostro ordinamento giuridico. Se l'elemento che legittima la nostra democrazia repubblicana è il lavoro, quest'ultimo assume il ruolo di diritto-dovere per i cittadini ed i cittadini stessi debbono essere presi in considerazione più per il loro ruolo di lavoratori che per qualsiasi altro ruolo ricoperto.

## L'etica del lavoro (2)

Del resto, tracce di tale impostazione possono rinvenirsi nel nostro modello assistenziale tutto incentrato sulla figura del lavoratore ed, in taluni casi, addirittura del lavoratore dipendente e non certo dell'essere umano, del cittadino o del disoccupato. Tuttavia, se la norma giuridica costituzionale in parola ha avuto un significato concreto per impostazione pubblica, ad esempio, dell'assistenza sanitaria e del sistema pensionistico obbligatorio, non si comprende perché non abbia svolto il medesimo ruolo anche nei confronti del fenomeno della disoccupazione, che alla luce di tale norma si presenta come un comportamento di dubbia legittimità giuridica imputabile alternativamente o all'individuo, il quale si sottrae all'obbligo, od allo Stato, il quale non riesce a promuovere la piena occupazione.

## L'etica del lavoro (3)

Prescindendo da ulteriori considerazioni intorno alla legittimità di uno Stato, che non adempie neppure al proprio primario impegno sul quale ha scelto di fondarsi, appare evidente il contenuto non solo giuridico, ma anche morale della norma considerata. Il lavoro per la nostra Costituzione e, quindi, per il nostro Stato non si presenta esclusivamente come una delle tante modalità possibili di distribuzione dei redditi, dei beni e dei servizi disponibili, ma intende assurgere anche a strumento di realizzazione esistenziale, morale, psicologica dell'individuo nonché ad impegno sociale di solidarietà verso la comunità nel suo complesso. Non stupisce che in questo quadro la privazione del lavoro venga vissuta come una grave menomazione, come la compressione di una propria libertà e di un proprio dovere, come il simbolo di un fallimento personale, rendendo ancora più responsabile nella sostanza una società che promuove valori senza poi predisporre i mezzi per renderli raggiungibili.

## L'etica del lavoro (4)

Talcott Parsons [1965], ha affermato come sia la **stessa organizzazione** del **lavoro moderna**, centralizzata e coordinata, ad **imporre** la **combinazione** tra **ruoli dirigenziali** e **ruoli esecutivi**.

A lui va attribuito, altresì, il merito di aver allargato il ragionamento alle strutture familiari: la posizione individuale determina delle ricadute in termini di status familiare che, a sua volta, influenza lo sviluppo delle attitudini dei singoli componenti (in particolare gli eredi). Più specificatamente, all'interno dei gruppi "inferiori" verrebbero promossi atteggiamenti che ostacolerebbero, anziché favorire, i propri membri nella competizione lavorativa, consolidando la propria condizione di svantaggio.

## La mancanza di lavoro come vulnerabilità legata al ciclo di vita

Sotto la lente presentata, è innanzitutto la mancanza di lavoro a provocare la vulnerabilità delle famiglie e degli individui, con esisti lungo tutto il corso della vita: si è poveri da bambini come figli di disoccupati; si rimane poveri da giovani e adulti perché la povertà dei genitori, unita ad una politica dell'istruzione e della formazione poco attenta a compensare le situazioni di svantaggio familiare, non consente una formazione adeguatamente spendibile sul mercato del lavoro; e si rimane poveri da anziani perché una carriera lavorativa frammentata e precaria, spesso non coperta da contributi previdenziali, non garantisce neppure la pensione minima.

#### Considerazioni conclusive

- Il mutamento socio-economico-culturale che ha investito la nostra società ha prodotto una moltiplicazione degli strati sociali (e della loro etereogeneità interna): i cambiamenti nella struttura familiare, nei rapporti di genere, l'invecchiamento della popolazione e l'aumento dei flussi migratori hanno comportato una crescita ed una frammentazione della domanda sociale.
- Il modello tradizionale di welfare il cui gigantismo burocratico, unito ai ripetuti scandali corruttivi, ha portato ad un assorbimento improduttivo di gran parte delle risorse disponibili si rivela non più capace di proteggere i cittadini dai rischi sociali, previdenziali e professionali e dalle insidie della crisi economica in atto a livello planetario.
- I sistemi pubblici sono chiamati a rispondere ai nuovi bisogni emergenti attraverso strategie afferenti sempre più spesso alla sfera socio-assistenziale piuttosto che a quella pensionistica o sanitaria [Pavolini, 2003].

## L'importanza dei determinanti sociali della salute

Da un punto di vista umano, l'aspetto che forse più di altri solleva importanti perplessità, nonostante l'esistenza di adeguati quadri generali di lettura e di significative esperienze locali, è rappresentato dal fatto che la questione delle vulnerabilità sociali, al di là di alcuni esercizi che possono ascriversi spesso al novero delle forme retoriche del discutere, continua a latitare negli obiettivi programmatici della maggior parte delle politiche governative, in specie laddove si manifesta nelle sue più esplicite e drammatiche conseguenze: la salute delle persone.

La vulnerabilità risulta essere strettamente connessa ai determinanti sociali della salute [Donfrancesco, 2015].

## Bibliografia

Castel R., Diseguaglianze e vulnerabilità sociale, «Rassegna Italiana di Sociologia», XXXVIII, n.1, 1997.

**De Lillo** A., **Schizzerotto** A., La valutazione sociale delle occupazioni. Una scala di stratificazione occupazionale per l'Italia contemporanea, Il Mulino, Bologna, 1985.

**Donfrancesco** D., La salute globale come diritto umano universale, in Bisi S. (a c. di), Umani diritti. Teoria e prassi delle libertà fondamentali, Bordeaux, 2015.

**Esposito** M., Salute, malattie croniche e disuguaglianze sociali. Riflessioni sociologiche a partire dalle teorie della Social Selection e della social Causation, in Cipolla C. (a c. di), Disuguaglianze sociali in Sanità, Franco Angeli, Milano, 2013.

Gallino L., Globalizzazione e disuguaglianze, Editori Laterza, Roma-Bari, 2000.

Parsons T., Il sistema sociale, Ed. Di Comunità, Milano, 1965.

Pavolini E., 2003, Le nuove politiche sociali, Il Mulino, Bologna, 2003.

Ranci C., Le nuove disuguaglianze sociali in Italia, Il Mulino, Bologna, 2002.

Sannella A., Migrazioni, in Cipolla C. (a c. di), I concetti fondamentali del sapere sociologico, Franco Angeli, Milano, 2011.

**Saraceno** C., Bisogni emergenti e nuove povertà, in Della Campa M., Ghezzi M. L., Melotti U. (a c. di), Vecchie e nuove povertà nell'area del Mediterraneo. Situazioni e politiche sociali a confronto, Edizioni della Società Umanitaria, Milano, 1999.

#### Grazie per l'attenzione...