Flash Report su povertà ed esclusione sociale

17 ottobre 2014 Giornata mondiale di lotta alla povertà

Caritas Italiana
organismo pastorale della CEI

INDICE

1. Povertà, terra di nessuno *(pag. 2)*

2. Il caso Italia: una povertà oltre gli argini *(pag. 9)*

3. La povertà letta dai Centri di ascolto "Caritas" *(pag. 13)*

4. Come Caritas Italiana e le Caritas diocesane affrontano la crisi economica *(pag. 18)*

5. Politiche deboli, in un orizzonte temporale poco definito *(pag. 23)*

1 Povertà, terra di nessuno
Utopie e attese per l'Europa del 2020

La strategia UE 2020: finalità generali e obiettivi target

Nel marzo del 2010 l'Unione europea (UE) ha varato la Strategia Europa 2020, per promuovere nell'Unione una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Attraverso l'adozione di un approccio di partenariato fra l'UE e gli Stati membri, l'obiettivo della nuova Strategia Europa 2020 è quello di creare un'economia europea competitiva e basata sulla conoscenza, in grado di conservare il modello di economia sociale di mercato, superare i limiti della precedente Strategia di Lisbona e garantire l'uso efficiente delle risorse disponibili.

Come è noto, la Strategia Europa 2020 si fonda su cinque obiettivi fondamentali, in altrettanti settori: occupazione, ricerca e sviluppo, clima ed energia, istruzione, lotta alla povertà e all'esclusione sociale. L'attuazione e il monitoraggio della Strategia Europa 2020 si svolgono nel quadro del "semestre europeo", il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche e sociali dell'Unione. Il semestre europeo comporta un dibattito fra le varie istituzioni europee sulle priorità generali, gli impegni annuali elaborati dagli Stati membri e le raccomandazioni specifiche per i singoli Paesi (*Country Specific Recommendations*), preparate dalla Commissione e approvate dal Consiglio europeo.

I Paesi membri dell'Unione devono tenere conto di queste raccomandazioni nelle loro politiche e nei loro bilanci, e sono tenuti a evidenziare annualmente nei rispettivi Programmi Nazionali di Riforma (PNR) gli interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita, produttività, occupazione e sostenibilità delineati dalla Strategia. Nei PNR sono indicati: lo stato di avanzamento delle riforme avviate, con indicazione dell'eventuale scostamento tra i risultati previsti e quelli conseguiti; gli squilibri macroeconomici nazionali e i fattori di natura macroeconomica che incidono sulla competitività; le priorità del Paese, con le principali riforme da attuare, i tempi previsti per la loro attuazione e la compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nel Programma di stabilità; i prevedibili effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell'economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione.

A distanza di quattro anni dall'avvio, la Commissione ha tratto alcune conclusioni preliminari sui primi anni di attuazione della Strategia UE 2020.[1] Sulla base dei primi risultati e nel contesto della graduale ripresa delle economie europee, è partita un'ampia azione di riflessione sulla strategia comunitaria per i prossimi anni, nell'ambito delle politiche comunitarie di inclusione lavorativa e sociale. Tale riesame (cosiddetto *mid-term review*) si basa anche sui risultati di una consultazione pubblica promossa dall'UE, che intende raccogliere opinioni e contributi sui risultati di questo primo periodo di attuazione della Strategia e sulle misure da prendere in considerazione per svilupparla ulteriormente.

Le proposte per l'ulteriore sviluppo della Strategia Europa 2020 saranno presentate dalla Commissione all'inizio del 2015.

L'obiettivo di lotta alla povertà e all'emarginazione fissato dalla Strategia prevede, per il 2020, di abbassare di 20 milioni di unità il numero di persone a rischio o in

1. Cfr. Commissione Europea, Comunicazione *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2014) 130 final, 5 marzo 2014.

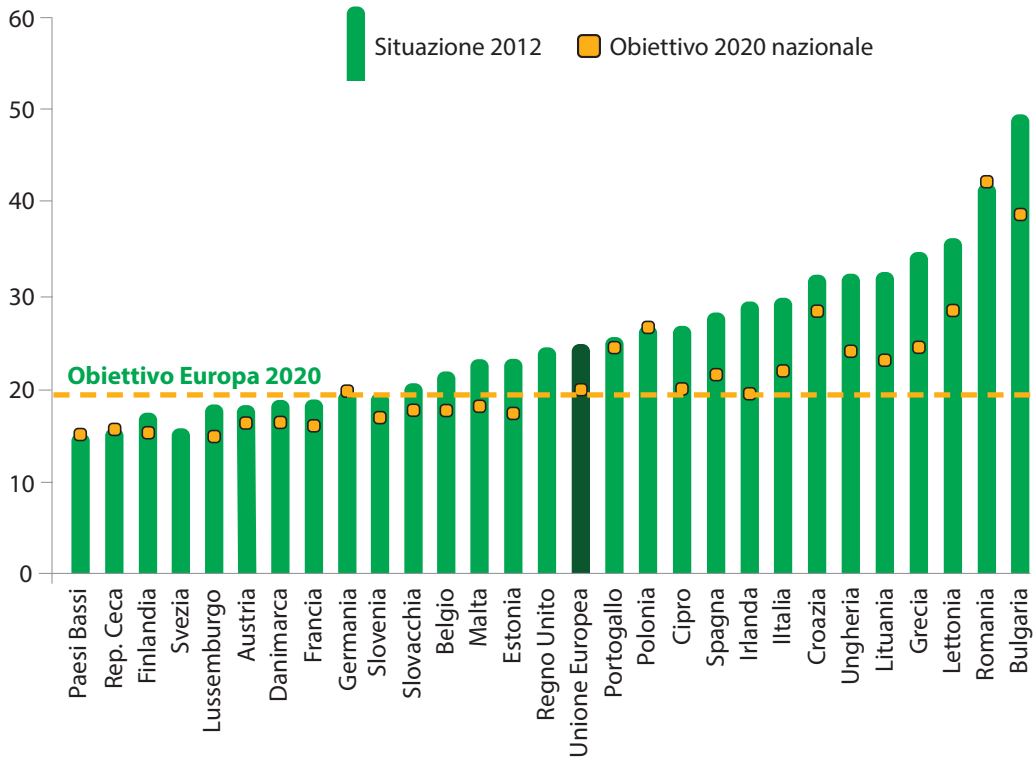
situazione di povertà ed esclusione sociale, portando tale entità complessiva ad un totale di 96,4 milioni di cittadini europei a rischio di povertà ed esclusione sociale.[2] L'indicatore di rischio povertà o esclusione sociale utilizzato dall'Unione considera chi vive almeno una delle seguenti tre condizioni:

- povertà da reddito (persone a rischio di povertà al netto dei trasferimenti sociali);[3]
- povertà materiale (persone che soffrono gravi privazioni materiali);[4]
- persone che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa.[5]

Rispetto all'obiettivo dell'UE di eliminare il rischio di povertà o esclusione sociale per 20 milioni di persone, se si procede a sommare l'entità delle riduzioni di povertà in valori assoluti prevista da ogni singolo Paese, si scopre che gli obiettivi nazionali aggregati sono meno ambiziosi rispetto al target complessivo, raggiungendo un totale pari a circa 12 milioni di persone. Già in partenza, circa otto milioni di poveri rimangono quindi fuori dagli obiettivi nazionali e appaiono "condannati" a rimanere in una situazione di povertà ed esclusione sociale.

Rispetto al raggiungimento dei rispettivi obiettivi nazionali, se si osservano i dati riferiti al 2012, solo sei Paesi hanno raggiunto o appaiono molto prossimi al proprio obiettivo nazionale (Olanda, Repubblica Ceca, Germania, Portogallo, Polonia e Romania), mentre almeno nove Paesi, tra cui l'Italia, sembrano molto lontani dal raggiungimento dell'obiettivo (*Graf. 1*).

Grafico 1 – **Persone a rischio di povertà ed esclusione sociale negli Stati membri** *(in % della popolazione)*



Fonte: Commissione europea

Legenda: nel 2012 la popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale nell'UE era pari al 24,8%, ovvero circa 5 punti percentuali in più rispetto all'obiettivo Europa 2020.

Regno Unito e Svezia non sono compresi data la specificità dei rispettivi obiettivi nazionali.

2. Nel 2010 tale universo era costituito da circa 118 milioni di persone.

3. Sono considerate povere le persone che vivono in famiglie il cui reddito equivalente netto è inferiore al 60% di quello mediano nazionale.

4. Persone che sperimentano almeno tre tipi di deprivazione, in riferimento ad una lista di nove bisogni fondamentali.

5. L'intensità lavorativa di una famiglia si ottiene dal rapporto tra il numero totale di mesi lavorati in un anno da componenti della famiglia in età compresa tra 18 e 59 anni e il numero stimato totale di ore che le stesse persone avrebbero potuto lavorare. La soglia-limite è pari al valore di 0,2.

Un'arida stagione povera, in Europa e in Italia

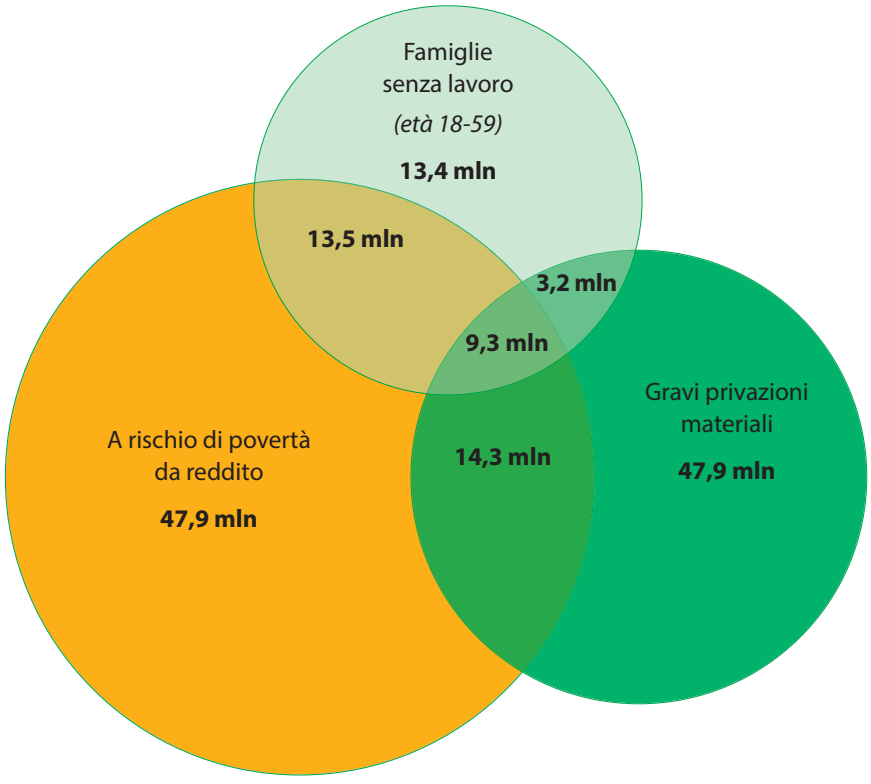
Dato il forte impatto della crisi, l'obiettivo Europa 2020 di portare a 96,4 milioni entro il 2020 il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale sarà difficilmente raggiungibile, per cui, secondo una stima decisamente ottimistica della Commissione, l'indicatore rimarrà prossimo ai 100 milioni di persone.[6] La crisi ha infatti azzerato l'evoluzione positiva che si era registrata fino al 2009 e che aveva visto una sostanziale diminuzione del numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale nei Paesi dell'Unione europea (*Graf. 2*). Il livello più basso di incidenza del rischio di povertà si era registrato proprio nel 2009, con circa 114 milioni di persone in tale situazione, contro gli oltre 124 milioni del 2005. A partire dal 2009, il valore degli aggregati dell'UE-28 relativo al numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale ha avviato un processo verticale di crescita: oltre 118 milioni nel 2010, oltre 121 milioni nel 2011 e oltre 124 milioni nel 2012. I dati relativi al 2013 non sono ancora disponibili per tutti i Paesi dell'Unione europea.

In base ai tre diversi modi di misurare la povertà (*Fig. 1*), nell'anno 2012 un totale di 124,2 milioni di cittadini europei erano a rischio di povertà e esclusione sociale (sono 9,3 milioni le persone che soffrono di disagi relativi a tutte e tre le categorie di povertà ed esclusione sociale considerate dall'indicatore Eurostat).[7]

6. Commissione Europea, Comunicazione *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente...*, cit. .

7. Allegati della comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni Bilancio della Strategia Europa 2020, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, Bruxelles, 5 marzo 2014.

Figura 1 – **Persone a rischio di povertà ed esclusione sociale nella UE – 2012**

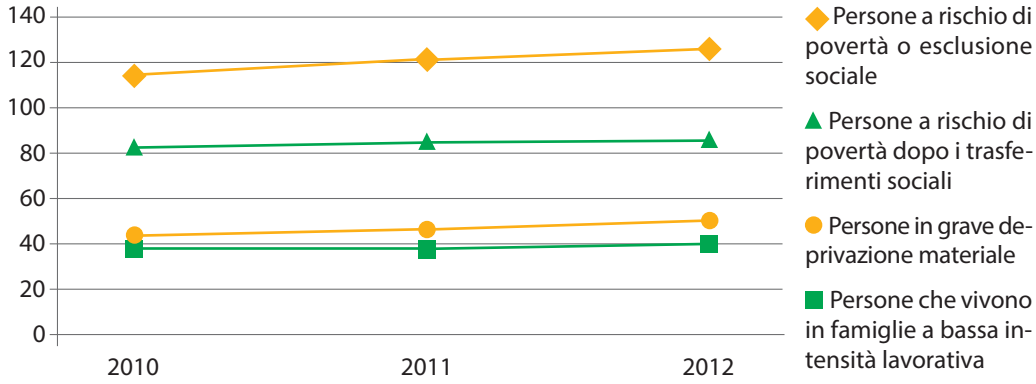


Fonte: Commissione europea

La crisi non ha colpito tutti nella stessa misura o con la stessa intensità, e questo ha allargato lo scarto tra gli Stati membri. Nel 2008 lo scarto tra i Paesi ai due estremi – i Paesi Bassi con il 14,9% di popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale e la Bulgaria con il 44,8% – era di quasi 30 punti percentuali. Nel 2012 questa differenza è salita a 34,3 punti percentuali, dati dallo scarto tra il 15% dei Paesi Bassi e il 49,3% della Bulgaria.

A partire dal 2010, la quota di persone a rischio di povertà o esclusione sociale è aumentata in due terzi dei Paesi UE (*Graf. 2*). Nel 2012, 124,5 milioni di persone (24,8% della popolazione nell'Europa a 28 Stati), erano a rischio di povertà o esclusione sociale, mentre tale quota era pari al 23,7% nel 2010 (pari ad un aumento di 1,1 punti percentuali). I dati relativi al 2012 evidenziano una lieve diminuzione di povertà in sette Paesi (tra cui Germania e Francia), e un decremento più accentuato in Lettonia (-4 punti percentuali). Nella maggioranza dei Paesi aumenta la quota di persone che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa e grave deprivazione materiale. Ad esempio, nel Regno Unito una famiglia su sei nelle aree più svantaggiate del Paese non riesce a fare fronte alle spese essenziali ed è costretta a coprire le spese con prestiti contratti giorno per giorno. In Belgio, paese ospitante le principali istituzioni europee, il tasso di persone gravemente deprivate è giunto a superare di cinque volte la media europea.

Grafico 2 – **Indicatori di povertà ed esclusione sociale UE28**
Anni 2010-2012 *(milioni di persone)*



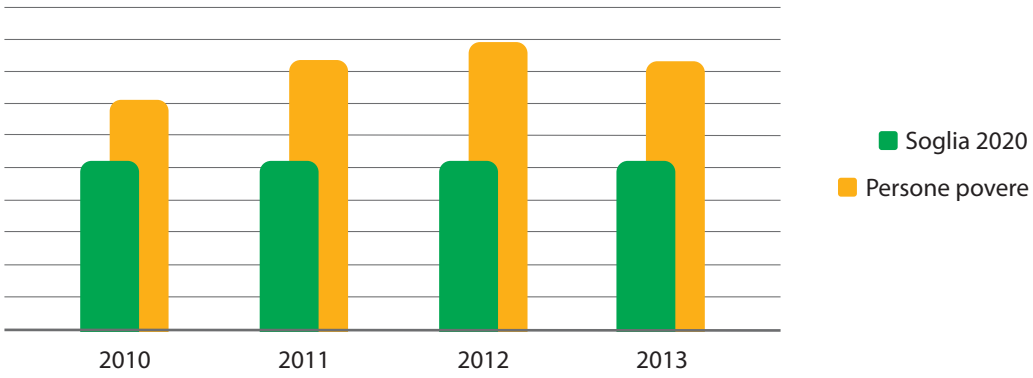
Per quanto riguarda l'Italia, l'obiettivo fissato per il 2020 dal nostro Paese è quello di ridurre di 2 milioni 200mila unità il totale complessivo di persone a rischio di povertà o esclusione sociale.

Per effetto di vari fattori, tra cui la perdurante aggressività della crisi economica e l'insufficienza delle misure di contrasto fin qui attuate, i progressi dell'Italia verso la riduzione della povertà e dell'esclusione sociale sono stati molto limitati, al punto che il nostro Paese – assieme all'Ungheria, alla Grecia e alla Spagna – è, all'interno dell'Unione, uno tra i più lontani dai rispettivi obiettivi nazionali. È interessante notare come i Paesi che più si posizionano lontani dagli obiettivi di riduzioni della povertà sono anche quelli dove (tranne la Spagna) è assente o poco implementata una misura nazionale di sostegno al reddito.

Scendendo nel dettaglio dei dati relativi alla situazione italiana, si osserva come nel corso degli anni la distanza dall'obiettivo prefissato è andata via via aumentando: nel 2010, secondo i dati Eurostat, il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale in Italia era pari a 14.757.000 unità. L'uscita dallo stato di povertà di 2 milioni 200mila persone entro il 2020 porterebbe il totale di persone povere alla cifra di 12 milioni 557mila unità. La serie storica fornita da Eurostat dimostra come l'Italia si stia progressivamente allontanando da tale obiettivo (*Graf. 3*). Già nel 2011 il numero di poveri in Italia anziché diminuire, era aumentato di oltre 2 milioni di unità, portando la distanza dall'obiettivo 2020 a oltre quattro milioni e mezzo di unità. Anche l'anno successivo si è registrato lo stesso fenomeno: il numero di persone a rischio di povertà è aumentato ancora, determinando un ulteriore aumento della forbice dal raggiungimento dell'obiettivo.

In termini assoluti, dal 2010 al 2013 i poveri sono aumentati di 2 milioni 569mila unità: una cifra maggiore dell'obiettivo assoluto di "poveri in meno" previsto dall'Italia per il traguardo del 2020. Il Poverty Gap EU-2020, ossia la distanza dell'Italia dall'obiettivo del 2020, è ormai pari a oltre quattro milioni di persone (4.769.000).

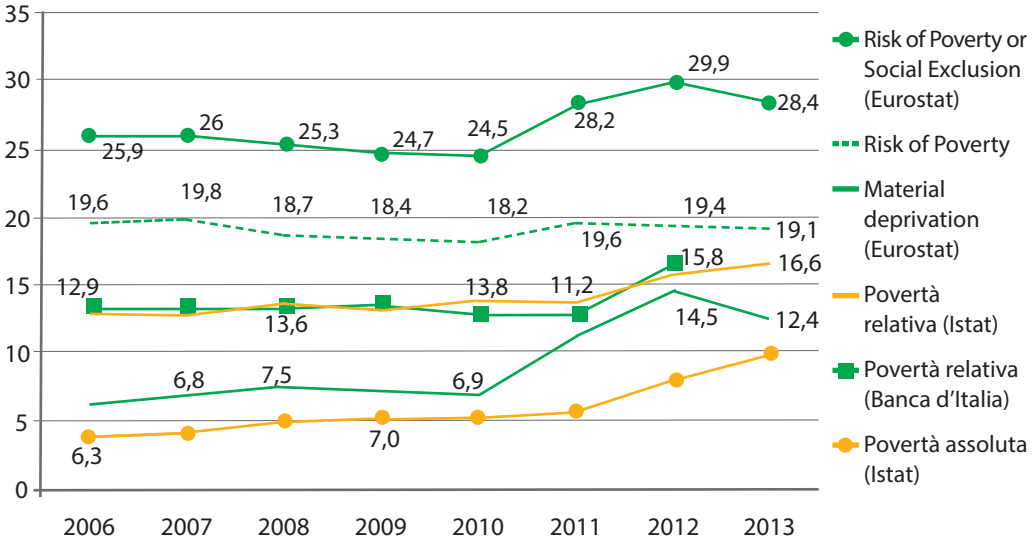
Grafico 3 – **Numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale in Italia, in riferimento all'obiettivo Europa 2020 – Anni 2010-2013** *(valori assoluti)*



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Desta una certa sorpresa la diminuzione del numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale registrata dai dati Eurostat tra il 2012 e il 2013 (da 18 milioni 194mila a 17milioni 326mila). In realtà, tale diminuzione si deve sostanzialmente alla riduzione del numero di persone in grave deprivazione materiale, che scendono da 8 milioni 810mila persone nel 2012 a 7 milioni 585mila nel 2013. Tale diminuzione contrasta però chiaramente con i dati diffusi dall'Istat e dalla Banca d'Italia, che vedono invece un crescente impoverimento della società italiana, sia in termini di povertà assoluta che relativa (*Graf. 4*).

Grafico 4 – **Indicatori di povertà ed esclusione sociale in Italia Anni 2006-2013** *(%sulla popolazione)*



Opportunità e quesiti irrisolti, nelle politiche comunitarie di contrasto alla povertà

A partire dalla Strategia Europa 2020 sono stati avviati specifici programmi d'azione, le cosiddette "iniziative faro" (*flagship initiatives*), in sette settori fondamentali: innovazione, economia digitale, occupazione, gioventù, politica industriale, povertà e uso efficiente delle risorse.

Nell'ambito della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, l'iniziativa faro è rappresentata dalla Piattaforma europea contro la povertà (*European platform against poverty and social exclusion*), una struttura di confronto e coordinamento nata con lo scopo di aiutare i Paesi dell'UE a centrare l'obiettivo di far uscire 20 milioni di persone dalla povertà e dall'emarginazione. Su indirizzo della Commissione, la piattaforma prevede cinque ambiti di intervento:

- favorire l'adozione di misure trasversali e d'insieme, capaci di mettere in rete un'ampia gamma di settori correlati al tema della povertà economica, come il mercato del lavoro, il reddito minimo, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, gli alloggi e l'accesso a conti bancari di base;
- un migliore uso dei fondi europei a sostegno dell'inclusione sociale;
- promozione e diffusione di un'innovazione sociale basata sull'esperienza reale, basata su un'accurata verifica del livello di funzionamento di tali attività, nel settore delle politiche sociali;
- una maggiore collaborazione con la società civile, in un'ottica di partenariato e valorizzazione del potenziale dell'economia sociale, per sostenere in modo più efficace l'attuazione delle riforme;
- un maggiore coordinamento tra le politiche degli Stati membri, rafforzando i principi del metodo aperto di coordinamento e valorizzando occasioni di incontro, scambio e progettazione condivisa e partecipata.

Un ulteriore tassello importante di implementazione della Strategia 2020 è costituito dal "Pacchetto di investimenti sociali" (*Social Investment Package, d'ora in poi SIP*), un pacchetto di otto documenti contenenti indirizzi e orientamenti che dovrebbero contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Europa 2020, collegando le riforme iscritte nelle raccomandazioni del semestre europeo ad un migliore e più coordinato utilizzo dei fondi dell'Unione europea, in particolare nell'ambito di applicazione del Fondo sociale europeo (FSE).[8]

L'introduzione del SIP non ha determinato l'avvio di nuove linee di finanziamento, ma è stato finalizzato piuttosto ad un migliore utilizzo dei fondi attualmente esistenti, oltre che ad un più elevato livello di responsabilizzazione di coinvolgimento economico degli Stati membri. A tale riguardo, in linea con il contenuto delle *Country Specific Recommendations* espresse dalla Commissione nell'ambito delle procedure previste dal semestre europeo, nel SIP si stabilisce che almeno il 20% dei fondi previsti dal Fondosociale europeo e allocati in ciascuno Stato membro dell'Unione dovranno essere destinati al sostegno dell'inclusione e dell'investimento sociale.

A partire dalla sua adozione, sia l'Unione europea che gli Stati membri hanno varato una serie di provvedimenti per l'attuazione delle misure auspicate nel pacchetto. Inoltre, l'Unione europea ha recentemente definito una *roadmap*, all'interno della quale sono delineate le principali tappe di implementazione del pacchetto nel 2014, oltre a prevedere un sostegno economico per la valutazione e il monitoraggio in itinere delle iniziative.

Rispetto a tale complesso volume di interventi dell'Unione Europea, Caritas Europa e le single Caritas nazionali hanno manifestato elementi di soddisfazione e alcuni segnali di preoccupazione. In particolare, lo *Shadow Report* rappresenta lo

8. Il pacchetto è stato adottato dalla Commissione il 20 febbraio 2013.

strumento attraverso il quale Caritas Europa presenta le proprie riflessioni in tema di politiche di inclusione sociale nella cornice europea. Si tratta di una pubblicazione diffusa su base annuale, costruita attraverso la collaborazione delle 28 Caritas nazionali aderenti alla Federazione di Caritas Europa e facenti parte del sistema istituzionale dell'Unione europea. Il testo, di prossima pubblicazione, include una serie di valutazioni sulle Raccomandazioni specifiche per Paese emanate da Commissione e Consiglio europeo nel luglio 2014, in risposta ai Programmi nazionali di Riforma presentati dai diversi Paesi membri (tra cui anche l'Italia) nel mese di aprile 2014.

Esaminando questa e altre pubblicazioni di Caritas Europa emergono le seguenti considerazioni e raccomandazioni:

a. nonostante i progressi su alcuni obiettivi specifici, appare evidente la forte distanza che separa gran parte dei Paesi membri dagli obiettivi più marcatamente sociali della Strategia Europa 2020, con particolare riguardo all'obiettivo di riduzione della povertà, che invece di avvicinarsi sembra allontanarsi sempre di più: a partire dal 2010 la povertà e l'esclusione sociale sono aumentate in tutta Europa, al punto tale che il raggiungimento dell'obiettivo di un Europa con 20 milioni di poveri in meno non appare realisticamente raggiungibile;

b. non sono chiare le modalità attraverso le quali l'Unione europea intenderà esercitare pressione o influenza su quei Paesi che non hanno adeguatamente perseguito gli obiettivi di riduzione della povertà definiti dalla Strategia inclusi nei programmi nazionali di riforma o sollecitati all'interno delle raccomandazioni specifiche per Paese;

c. l'esperienza Caritas sul campo dimostra che le statistiche ufficiali non riflettono la profondità e la vastità del fenomeno povertà in Europa, con particolare riguardo alle forme più gravi di esclusione sociale e alle nuove povertà da crisi economica, non adeguatamente rappresentate dai dati ufficiali;

d. per la maggioranza dei Paesi membri la Strategia Europa 2020 non sembra rappresentare un volano decisionale, al punto tale che il meccanismo del semestre europeo sembra ridursi ad un puro "esercizio di stile", con poca o nulla rilevanza sul piano delle politiche sociali nazionali;

e. il forte sbilanciamento tra priorità economiche e priorità sociali da parte delle istituzioni europee ha relegato ad un ruolo residuale la dimensione della nuova povertà e della precarietà occupazionale. Tali fenomeni rischiano di essere considerati nei termini di "male necessario", frutto della contingente crisi economico-finanziaria, e non anche il frutto dei tagli alle politiche sociali effettuati da gran parte dei governi dei "Paesi deboli" dell'Unione, derivanti dall'applicazione delle misure di austerità;

f. i fenomeni di povertà ed esclusione sociale che si producono nel nuovo contesto della crisi economica e finanziaria dei Paesi occidentali sono sempre più di carattere multidimensionale; a tale riguardo, si evidenzia la necessità di interventi e politiche globali e multidimensionali, che prevedano l'integrazione di politiche di taglio trasversale, non necessariamente focalizzate su un unico aspetto del disagio (modelli sostenibili e *family-friendly* di tassazione e partecipazione alla spesa, servizi sociali di taglio promozionale, housing sociale, ecc.);

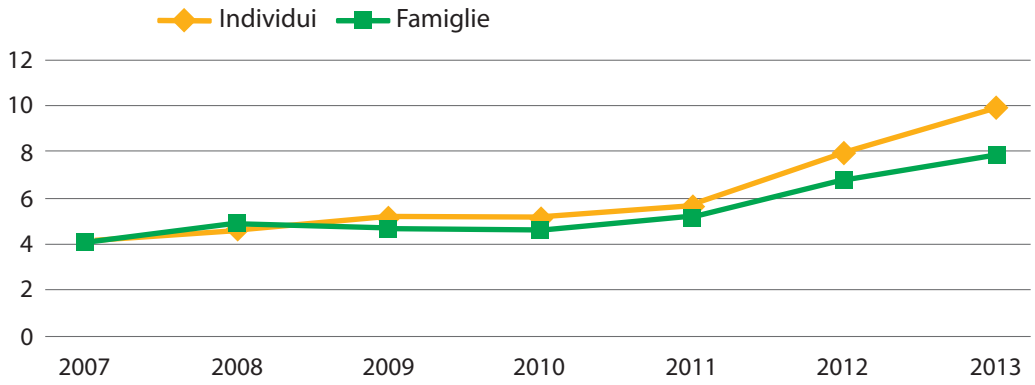
g. appare molto positiva la decisione di vincolare lo stanziamento di almeno il 20% dei finanziamenti del FSE a favore dell'inclusione sociale delle persone in difficoltà e di chi appartiene a gruppi svantaggiati. Appare tuttavia necessario garantire un sistema di vigilanza e controllo da parte della Commissione, allo scopo di verificare se i programmi operativi nazionali includono a tale riguardo misure appropriate, indicatori di valutazione e risorse economiche adeguate, anche attraverso il coinvolgimento delle ONG e della società civile.

2 Il caso Italia: una povertà oltre gli argini

A sei anni dallo scoppio della crisi economico-finanziaria che ha investito l'Europa, le prospettive di ripresa risultano estremamente fragili. L'Italia, nello specifico, sembra palesare tutte le difficoltà e gli affanni di una nazione che ormai da tempo non conosce segnali di miglioramento. Oggi nel nostro Paese vivono in povertà assoluta 2 milioni e 28mila famiglie, per un totale di 6 milioni e 20mila individui. L'incidenza dei poveri sul totale della popolazione risulta in continua crescita, attestandosi al 7,9% per le famiglie e al 9,9% per gli individui.

Peggiora dunque la situazione sociale in Italia, dove un numero sempre maggiore di persone non riesce a far fronte a quelle spese "base" (per beni e servizi) che garantiscono una vita dignitosa.[1] Dal 2007 (anno che anticipa lo scoppio della crisi) a oggi i livelli di povertà risultano più che raddoppiati; in modo particolare è l'anno 2012 che segna l'inizio dell'impennata più evidente, sia per le famiglie che per gli individui (*Graf. 1*).

Grafico 1 – **Incidenza della povertà assoluta in Italia – Anni 2007-2013** *(valori %)*



In termini di tendenze, i dati della statistica ufficiale consentono di evidenziare almeno due elementi:

- si sta assistendo ad una recrudescenza delle ormai note situazioni di criticità;
- accanto alle vecchie e irrisolte situazioni se ne aggiungono delle nuove, che definiscono inediti e diversificati percorsi di impoverimento.

In primo luogo balza agli occhi la "questione meridionale". Il Sud, che già da prima della crisi evidenziava – come noto – una situazione di svantaggio, ora sembra vivere situazioni di autentico dramma sociale. Nel Mezzogiorno le persone che vivono in uno stato di povertà assoluta sono il 14,6% del totale (il 12,6% delle famiglie).[2] In termini assoluti si contano oltre 3 milioni di incapienti; proprio in queste aree, dunque, si concentra il 50% delle persone e delle famiglie povere di tutta la nazione.

A richiamare l'attenzione in modo marcato sullo stato di criticità in cui versano le regioni del Sud è anche l'ultimo rapporto Svimez (2014). Secondo quanto riportato nel recente lavoro dell'associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, tali aree – oggi più che mai – si connotano di un mix di fattori sfavorevoli sia sul fronte economico che sociale: alta incidenza della povertà, flessione dei consumi

1. La definizione di povertà a cui il presente contributo fa riferimento è quella descritta dall'Istat come assoluta. L'incidenza della povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile. Vengono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e ampiezza demografica del comune di residenza). I dati presentati nel testo si riferiscono all'anno 2013; cfr. Istat, 2014, *La povertà in Italia*, anno 2013.

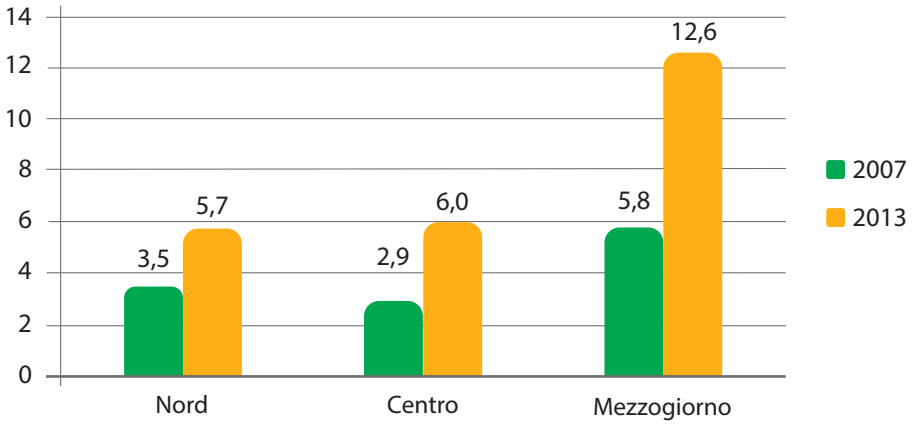
2. Cfr. Istat, 2014, *La povertà in Italia*, 2013.

e degli investimenti, calo dell'occupazione (oggi al livello più basso dal 1977), diminuzione del PIL pro capite. Per il futuro, stando alle analisi Svimez, le prospettive di ripresa risultano incerte (e lente) e appare molto concreto il rischio di consolidamento del disagio.

Anche gli indicatori soggettivi, quelli cioè che misurano lo stato di malessere della popolazione attraverso la percezione diretta degli interessati, evidenziano una situazione di particolare vulnerabilità delle aree del Sud. In queste zone l'*indice di valutazione soggettiva della difficoltà economica* costruito dall'Istat (dalla sintesi di tre indicatori: percentuale di persone che sentono di arrivare a fine mese con grande difficoltà; quota di persone che vivono in famiglie non in grado di far fronte a spese impreviste; quota di persone che non ritiene possibile riuscire ad effettuare risparmi nell'anno) risulta essere il più alto d'Italia, pari cioè a 160,2 (nel Nord pari a 96,4 e nel Centro a 116,4).[3]

Tuttavia, ritornando allo specifico della povertà, attraverso un confronto diacronico dei dati si nota come a registrare forti incrementi sia in termini assoluti che percentuali siano anche le regioni del Centro e del Nord, fino a qualche anno fa collocate su livelli marginali di disagio. In poco più di un lustro anche queste aree hanno visto praticamente raddoppiare il peso dei poveri rispetto al totale della popolazione (*Graf. 2*).

Grafico 2 – **Incidenza della povertà assoluta (sulle famiglie) per macroregioni Anni 2007-2013** *(valori %)*



Spostando il focus dai territori ai diversi profili di povertà, si possono elencare ulteriori elementi di riflessione. Se fino a qualche tempo fa le categorie "per definizione" più vulnerabili erano le famiglie di anziani, i nuclei con cinque o più componenti, le famiglie con disoccupati, oggi a queste se ne aggiungono di nuove; i processi di impoverimento sembrano infatti aver superato i confini standard, espandendosi anche a quelle famiglie fino ad oggi ritenute "non a rischio".[4] Considerando in primo luogo l'età, si nota che l'impatto peggiore della crisi si registra proprio nelle famiglie con persona di riferimento under 65, dunque in età attiva. A vedere peggiorare la propria situazione risultano soprattutto le famiglie con persona di riferimento nelle età centrali (35-44 e 45-54), verosimilmente le più penalizzate dalla attuale crisi del lavoro.

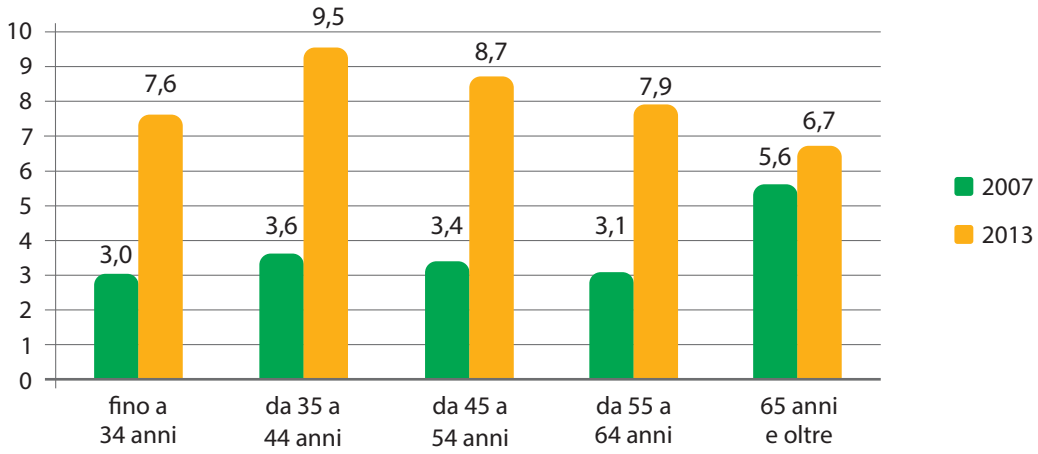
I pensionati, al contrario, tutelati in qualche misura dal sistema previdenziale, negli ultimi anni non hanno registrato un forte incremento della percentuale di poveri (*Graf. 3*).[5]

3. Indice di valutazione soggettiva di difficoltà economica: Numero indice (100=Italia 2004) costruito combinando tre informazioni: (a) quota di persone in famiglie che alla domanda «Tenendo conto di tutti i redditi disponibili, come riesce la Sua famiglia ad arrivare alla fine del mese?» scelgono la modalità di risposta «Con grande difficoltà»; (b) quota di persone che vivono in famiglie che non sono in grado di far fronte con risorse proprie a spese impreviste di ammontare approssimativo calcolato in funzione del valore mediano della distribuzione del reddito equivalente dell'anno precedente (nel 2011, 2012 e 2013 è pari a 800 euro); (c) quota di persone che non ritiene possibile riuscire ad effettuare risparmi nei prossimi 12 mesi (cfr. Istat; www.misuredelbenessere.it).

4. Cfr. Caritas Italiana, 2014, *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia-Rapporto 2014* (consultabile dal sito www.caritas.it).

5. Cfr. Gori, 2014, *La povertà in Italia*, in Caritas Italiana, 2014, *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia-Rapporto 2014*.

Grafico 3 – **Incidenza della povertà assoluta per età della persona di riferimento Anni 2007-2013** *(valori %)*

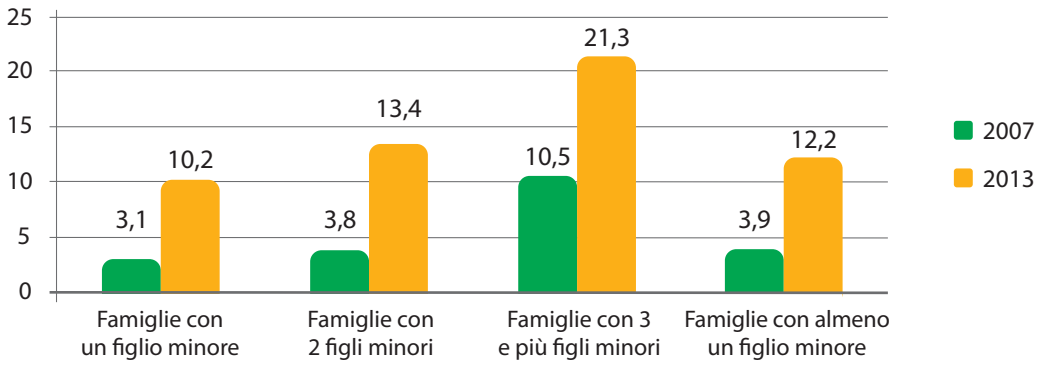


Sul fronte della tipologia familiare, accanto alle difficoltà delle famiglie numerose si aggiungono quelle dei nuclei a più ridotta numerosità. Dal 2007 ad oggi l'incidenza della povertà assoluta nelle famiglie con 3 o più figli minori risulta raddoppiata, in quelle con uno o due figli minori è più che triplicata (*Graf. 4*). Dunque, a differenza del passato, non è solo l'arrivo del terzogenito a decretare la probabilità di cadere in uno stato di povertà, ma di per sé già un figlio può costituire un elemento di rischio. E rispetto a tali situazioni a pagare non sono solamente gli adulti. Le difficoltà delle famiglie si traducono per i minori nell'impossibilità di effettuare pasti adeguati, di poter acquistare libri o giochi adatti alla propria età, nel non avere uno spazio adeguato dove poter fare svolgere le proprie attività quotidiane, o ancora, nel non poter accedere ad attività sportive o a momenti di svago e di vacanza. E come ben evidenziato da Save the Children la «povertà per i bambini e per gli adolescenti vuol dire innanzitutto privazione delle opportunità, della libertà di scelta, chiusura di orizzonti, impossibilità di raggiungere e fissare dei traguardi».[6]

È facile poi immaginare gli effetti di tale percorsi: generazioni future destinate a ereditare un sistema nel quale disuguaglianza e povertà riducono gli investimenti di capitale umano che vanno così a perpetuare le difficoltà "di partenza", innescando dei circoli viziosi dai quali è difficile affrancarsi. A tal riguardo segnaliamo numerosi contributi della letteratura sociologica che evidenziano le dinamiche di riproduzione intergenerazionali delle disuguaglianze.[7]

In Italia oggi, è bene sottolinearlo, i minori poveri sono 1 milione e 434 mila (il 13,8 del totale),[8] quindi più di uno su dieci. La situazione anche in questo caso risulta decisamente aggravata "dall'effetto crisi"; nel 2007 erano infatti circa 500 mila.

Grafico 4 – **Incidenza della povertà assoluta tra le famiglie per tipologia familiare Anni 2007-2013** (valori %)



6. Cfr. G. Cederna (a cura di), 2013, *L'Italia sotto sopra. Atlante dell'infanzia a rischio*, Save the Children; pp.130.

7. Per studiare l'associazione tra la ricchezza dei genitori e quella dei figli viene utilizzato il coefficiente di elasticità dei redditi, che quantifica la variazione del reddito dei figli all'aumentare del reddito dei padri. In un recente studio realizzato da Michele Raitano, a partire da tale indicatore è stata stilata una graduatoria dei Paesi dell'OCSE in termini di trasmissione delle disuguaglianze. I Paesi con maggiore persistenza intergenerazionale delle disuguaglianze salariali risultano essere: Stati Uniti, Svizzera, Regno Unito e Italia. I Paesi nordici e il Canada si caratterizzano invece per un grado di fluidità sociale maggiore. Per quel che riguarda l'istruzione si evidenzia indistintamente in tutti i Paesi che i livelli di istruzione raggiunti dai figli risentono significativamente, e in misura non troppo differente, delle caratteristiche della famiglia di origine. Cfr. M. Raitano, 2013, *Di padre in figlio. L'Italia che non cambia*.

8. Cfr. Istat, 2014, *La povertà in Italia*, anno 2013.

Infine, l'ultimo elemento che merita un approfondimento è quello dell'occupazione. Oggi come in passato ad essere maggiormente sfavorite sono le famiglie la cui persona di riferimento è in cerca di occupazione (per loro l'incidenza della povertà passa dal 10% del 2007 al 28% di oggi). Accanto a tali aggravate e insolute situazioni, si notano tuttavia alcune tendenze preoccupanti anche per quei nuclei la cui persona di riferimento può contare su una occupazione. Sono le famiglie che vivono una "*in-work poverty*", cioè in condizione di povertà nonostante l'occupazione di uno o più membri. Tra loro, stando ai dati Istat, a risentire maggiormente degli effetti della crisi sarebbero le famiglie con persona di riferimento occupata "in attività in proprio": queste dal 2007 ad oggi hanno, infatti, visto quadruplicato il peso dei poveri (*Tabella 1*). Contestualmente a tali realtà destano apprensione anche le situazioni dei lavoratori dipendenti: in modo particolare cresce l'incidenza del disagio tra le famiglie la cui persona di riferimento è un operaio o assimilato (dal 5,2% all'11,8%), raggiungendo percentuali rilevanti (*Tab. 1*).

Tabella 1 – **Incidenza della povertà assoluta per condizione e posizione professionale della persona di riferimento Anni 2007-2013** *(valori % calcolati sulla cond. e posiz. professionale)*

	2007	2013
Occupato	2,7	6,6
Dipendente	3,2	6,9
Dirigente / impiegato	1,3	2,7
Operaio/assimilato	5,2	11,8
Autonomo	1,4	5,3
Imprenditore / Libero professionista	–	–
Lavoratore in proprio	1,8	7,6
Non occupato	5,6	9,3
Ritirato dal lavoro	4,8	6,5
In cerca di occupazione	10,0	28,0
In altra condizione	8,1	11,7

Come spiegare le difficoltà vissute da quei nuclei i cui componenti (uno o più) non risultano esclusi dal mercato del lavoro? Le ipotesi sono numerose ed anche interconnesse tra loro. Una possibile spiegazione potrebbe essere la scarsa intensità di lavoro[9] del nucleo: la sotto-occupazione di uno o più membri, incidendo sui redditi complessivi, può chiaramente favorire percorsi di impoverimento. Altre situazioni potrebbero riguardare chi percepisce una bassa remunerazione, i cosiddetti working poor o coloro per i quali le prestazioni percepite fuori dal lavoro risultano inadeguate al sostegno del reddito.[10]

A far riflettere, tuttavia, oltre ai dati sulle situazioni di conclamata difficoltà, dovrebbero essere anche i dati sulle persone a "rischio" povertà o esclusione sociale.[11] È proprio grazie a tali indicatori divulgati dall'Istat e dall'Eurostat (presentati nel capitolo precedente) che vengono tracciate le linee di programmazione dell'Unione europea (cfr. Capitolo1). Oggi in Italia la percentuale di chi vive una situazione al limite, pertanto a rischio di impoverimento o marginalità, è pari al 29,9% del totale (anche in questo caso il trend è in aumento rispetto all'anno precedente).[12] Ciò dunque sta a significare che quasi un italiano su tre vive in una situazione di pericolosa incertezza.

9. Le persone a bassa intensità lavorativa sono coloro che (secondo la definizione di Istat-Eurostat) lavorano meno di un quinto del loro tempo (cfr. Istat, 2013, *Reddito e condizione di vita*, anno 2012).

10. Cfr. CNEL, 2014, *Working poor: un'analisi sui lavoratori a bassa remunerazione dopo la crisi*, Roma, pp. 69-70.

11. Secondo la definizione Istat-Eurostat si trova a rischio povertà o esclusione sociale chi vive una delle seguenti condizioni: in famiglie con reddito familiare inferiore al 60% del reddito mediano, in una situazione di grave deprivazione materiale, appartiene a famiglie a bassa intensità lavorativa (Cfr. capitolo 1; cfr. Istat, 2013, *Reddito e condizioni di vita*).

12. Il dato si riferisce all'anno 2012; cfr. Istat, 2013, *Reddito e condizioni di vita*.

3 La povertà letta dai Centri di ascolto "Caritas"

In linea con un approccio sussidiario della conoscenza è lecito ritenere che accanto ai dati della statistica ufficiale (che aiutano a delineare quadri dettagliati e rappresentativi dei fenomeni sociali) molte altre possano essere le fonti e i contributi utili a definire i tratti di quel "puzzle" complesso e poliedrico quale è quello della povertà.

Caritas Italiana, attraverso la rete di 220 diocesi, può contribuire allo studio dei fenomeni di impoverimento e di esclusione sociale partendo in primo luogo dalle esperienze dei Centri di ascolto (Cda), diffusi in tutto il territorio nazionale, che quotidianamente intercettano le istanze dei più poveri e dei più vulnerabili. I Cda possono essere considerati delle "antenne" in grado di cogliere e captare i bisogni dei cittadini, a volte anche anticipando la lettura e l'interpretazione dei fenomeni sociali; essi infatti, oltre ad essere luoghi in cui si tessono relazioni con chi vive situazioni di disagio, forniscono elementi preziosi per un approfondimento delle cause che originano lo stato di deprivazione e di marginalità.

Quindi, come è ormai consueto negli studi e nelle pubblicazioni dedicate al tema della povertà e dell'esclusione sociale,[1] anche in questo breve *report* verrà riservata una attenzione specifica ai dati raccolti all'interno del circuito Caritas. Per dare un'idea della rete dei Cda è bene ricordare che il numero totale dei luoghi di ascolto, secondo quanto rilevato dall'ultimo censimento dei servizi ecclesiali (anno 2009), è di 2.832 (una media di circa 12 Centri per diocesi).[2] I dati presentati e commentati in questa sezione non riguardano l'intero universo sopracitato ma solo un campione di Centri collegati a una comune piattaforma di raccolta e di elaborazione di dati (denominata Ospoweb). Più precisamente ci si concentrerà sulle informazioni raccolte nel primo semestre 2014 provenienti da 531 Cda (il 18,5% del totale), afferenti a 85 diocesi.

In soli sei mesi le persone intercettate sono state 45.819. Di queste, il 43,0% si è rivolto a Centri di ascolto delle regioni del Nord, il 30,9% a sportelli del Mezzogiorno (Sud e Isole) e il 26,1% delle regioni del Centro (*Tab. 1*). Per chiarezza metodologica va sottolineato che questa distribuzione non rispecchia l'incidenza della povertà o la diversa presenza dei Cda nei territori considerati ma dipende dal numero dei Centri che sono in rete attraverso il citato sistema informatico di raccolta dati. Tuttavia la buona distribuzione macroregionale dei servizi partecipanti consente di fare alcune riflessioni di ordine generale.

1. Dal 1996 al 2011 Caritas Italiana ha pubblicato undici edizioni del *Rapporto sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia* con la collaborazione scientifica della Fondazione Zancan di Padova; dal 2012 i rapporti sono stati curati da Caritas Italiana in autonomia. Le ultime edizioni (anno 2012 e anno2013) sono consultabili sul sito di Caritas Italiana www.caritas.it.

2. È plausibile ritenere a distanza di un quinquennio che tale numero sia ormai ampiamente superato.

Chi sono gli utenti Caritas?

Tabella 1 - **Primo semestre 2014: numero di utenti per macroregione** *(valori assoluti e %)*

Macroregioni	Utenti	
	v.a.	%
Nord	19.720	43,0
Centro	11.947	26,1
Mezzogiorno	14.152	30,9
Totale	45.819	100,0

Partendo dai dati socio-anagrafici, il primo elemento significativo da approfondire è il dato sulla cittadinanza. Nel corso degli anni tra gli "utenti Caritas" aumenta in un modo sempre più vistoso il peso degli italiani, che non risultano così minoritari come in passato. Nel primo semestre 2014 su 100 assistiti 46 risultano italiani (esattamente 46,5%), quindi quasi uno su due. Solo un anno fa, nel primo semestre del 2013, la percentuale si attestava al 31,1%, negli anni precedenti su valori ancora inferiori. La situazione, tuttavia, risulta eterogenea nelle diverse aree del Paese. Se nel Nord il peso degli italiani può dirsi ancora in linea con il valore del 2013, nel Centro e nel Mezzogiorno si registra un vistoso incremento. In particolare, nel Sud e nelle Isole la percentuale si attesta oggi al 72,5%; questo può dirsi conseguenza da

un lato della minore presenza di stranieri sul territorio, ma anche della situazione di maggiore criticità in cui versano le regioni del Sud Italia (confermata anche dalla statistica ufficiale; *cfr. Cap. 2*).

Tra gli stranieri prevalgono quelli provenienti dal continente europeo (44,8%) e dall'Africa (40,5%), che risultano avere un peso quasi equivalente. Tra gli europei, le nazionalità che registrano presenze più cospicue sono quelle dell'Est, in particolare rumeni (44,1%), albanesi (19,4%) e ucraini (11,3%). Dell'Europa a 28, escludendo la Romania con le sue oltre 4 mila presenze, non si registrano numeri consistenti (*Tab. 3*).

Tabella 2 – **Utenti dei Cda per cittadinanza e macroregione** *(valori %)*

Cittadinanza	Nord	Centro	Mezzogiorno	**Totale**
Italiana	34,5	37,3	72,5	46,5
Straniera	64,4	62,1	27,1	52,8
Altro*	1,0	0,6	0,4	0,7
Totale	100,0 N=17.908	100,0 N=10.344	100,0 N=11.919	100,0 N=40.171

*Mancate risposte: 5.648 – *La modalità "Altro" comprende gli apolidi e coloro chehanno doppia cittadinanza*

Tra i cittadini di nazionalità africana spiccano quelli provenienti dall'Africa del Nord – nello specifico soprattutto marocchini (52,0%), tunisini (10,9) ed egiziani (4,4%) – e, in seconda istanza, quelli del Centro Africa (in particolare nigeriani, 9,7%) e dell'Africa Occidentale (senegalesi, 8,0%).

Oltre al dato sulla cittadinanza, altre informazioni utili per tratteggiare il profilo delle persone assistite dai Centri di ascolto sono il genere, l'età, lo stato civile, l'istruzione e la condizione professionale. Rispetto al genere, oggi come in passato risulta più alta l'incidenza delle donne, che rappresentano il 53,5% del totale. Come più volte sottolineato, però, non viene riconosciuta alle donne una posizione di maggior svantaggio, quanto un ruolo cardine nel percorso di richiesta di aiuto. Tra gli utenti Caritas il 74,9% ha figli e il 50,1% risulta coniugato. Si delinea dunque un'equa divisione tra le persone coniugate e coloro che vivono altre situazioni: celibi/nubili (25,3%), separati/divorziati (15,7%) e vedovi (6,2%). Disaggregando il dato per cittadinanza si evidenziano alcune differenze degne di attenzione: tra gli autoctoni c'è una maggiore incidenza dei separati/divorziati (21,6%), dei vedovi (8,4%) e di contro un minor peso dei coniugati (40,4%). Viceversa, tra gli stranieri la percentuale dei coniugati risulta molto più alta (58,5%).

In termini di età si tratta soprattutto di giovani adulti della fascia 35-44 anni (27,1%) e 45-54 (26,0%). Risulta elevata, tuttavia, anche la percentuale degli under 34 (18-34) , pari al 23,2% (i pesi percentuali delle restanti fasce di età sono: 55-64 pari a 15,5%; 65 e oltre pari a 8,1%). Anche per l'età comunque si evidenziano vistose differenze in base alla cittadinanza. Tra gli italiani, tendenzialmente meno giovani, risulta essere molto più alta l'incidenza della fascia 55-64 (20,5%) e degli over 65 (15,4%). Tra gli stranieri, al contrario, è molto più elevata la percentuale delle classi giovanili (18-34, pari al 32,6%; 35-44, pari al 31,4%).

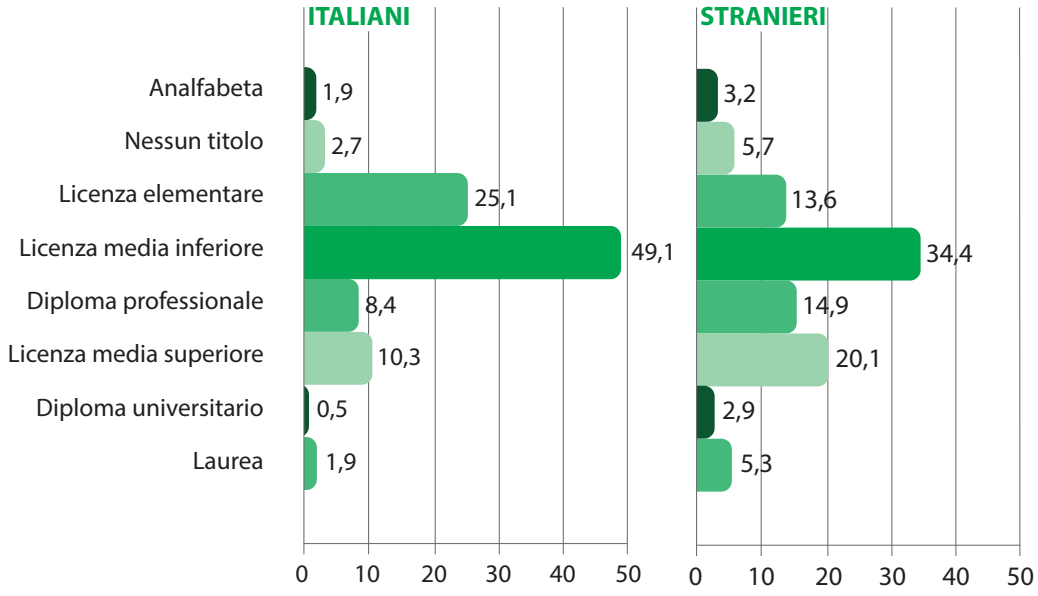
Considerando il titolo di studio prevalgono i possessori di licenza media inferiore (il 41,5% del totale) e di licenza elementare (19,2%). Anche attraverso l'istruzione tuttavia si possono cogliere alcuni segnali di cambiamento rispetto

Tabella 3 – **Utenti di cittadinanza europea (Eu 28 ed extra 28) per Paese di provenienza** *(v.a. e %)*

	Paesi	v.a.	%
Eu 28 (54,8%)	Romania	4.094	44,1
	Bulgaria	382	4,1
	Polonia	330	3,6
	Ungheria	57	0,6
	Slovacchia	32	0,3
	Germania	31	0,3
	Spagna	25	0,3
	Francia	24	0,3
	Croazia	23	0,2
	Rep. Ceca	22	0,2
	Lituania	16	0,2
	Grecia	9	0,1
	Regno Unito	9	0,1
	Slovenia	9	0,1
	Lettonia	8	0,1
	Austria	5	0,1
	Belgio	5	0,1
	Portogallo	5	0,1
	Svezia	2	0,0
	Danimarca	1	0,0
	Estonia	1	0,0
	Irlanda	1	0,0
Extra 28 (45,2%)	Albania	1.798	19,4
	Ucraina	1.050	11,3
	Moldavia	471	5,1
	Macedonia	366	3,9
	Russia	146	1,6
	Serbia	79	0,9
	Bosnia Erzegovina	68	0,7
	Kosovo	60	0,6
	Bielorussia	19	0,2
	Montenegro	14	0,2
	Svizzera	4	0,0
	Olanda	4	0,0
	Norvegia	2	0,0
	Altro	110	1,2
Totale (100,0)		**9.282**	**100,0**

al passato: diminuisce in modo evidente il peso degli analfabeti, mentre cresce quello di chi è in possesso di titoli medio-alti (licenza superiore, diploma universitario, laurea), pari nel complesso al 20,7%. Va sottolineato che tra gli stranieri l'incidenza dei titoli più elevati risulta più marcata rispetto agli italiani (*Graf. 1*).

Grafico 1 – **Utenti dei Cda per cittadinanza e titolo di studio** *(valori %)*



A connotare ulteriormente i livelli di difficoltà delle persone intercettate è sicuramente il dato sulla condizione occupazionale. A rivolgersi ai Centri di ascolto sono per lo più persone in cerca di un'occupazione, che rappresentano il 62,7% del totale (considerando i disoccupati e gli inoccupati). Diminuisce nel corso degli anni il peso degli occupati, che rappresentano oggi solo il 14,6% del totale. Tale tendenza può essere letta come una conseguenza del calo di occupazione che sta vivendo il nostro Paese e che produce effetti ancor più negativi su chi, già prima della crisi, viveva situazioni di fragilità sul fronte lavoro: precari, *working poor*, lavoratori saltuari. Quindi, se prima del 2008 in molti potevano rivolgersi alla Caritas per le difficoltà derivanti da un lavoro precario e/o instabile (o comunque inadeguato rispetto alle necessità familiari), ora la situazione sembrerebbe ulteriormente aggravata dal venir meno anche di tali forme di sostentamento, seppur insufficienti.

Analogamente all'età e al titolo di studio, anche per la condizione professionale si notano piccole differenze tra italiani e stranieri. Tra gli immigrati risulta più alto il peso dei disoccupati e degli inoccupati (che rappresentano complessivamente il 67,6%) così come più alto è il peso degli occupati (18,2%), spesso legati ad attività precarie e/o a bassa remunerazione. Tra gli italiani, al contrario, è più marcata l'incidenza dei pensionati (15,2%) e delle casalinghe (9,3%) (*Tabella 4*).

Tabella 4 – **Utenti dei Cda per condizione professionale e cittadinanza** *(valori %)*

Condizione professionale	Italiani	Stranieri	Altro*	**Totale**
Occupato	10,9	18,2	14,5	14,7
Casalinga	9,3	7,4	7,3	8,3
Inabile al lavoro (totale o parziale)	3,5	0,8	3,4	2,1
Pensionato	15,2	0,9	3,1	7,6
Disoccupato	55,7	62,3	60,7	59,2
Inoccupato	1,7	5,3	3,8	3,6
Studente	0,3	1,5	0,7	1,0
Altro	3,4	3,6	6,5	3,5
Totale	100,0 N=16.374	100,0 N=18.050	100,0 N=262	100,0 N=34.686

Mancate risposte: 11.133

** La modalità "Altro" comprende gli apolidi e coloro che hanno doppia cittadinanza*

I bisogni intercettati

I colloqui che vengono realizzati presso i Centri di ascolto Caritas sono finalizzati a contrastare le cause dell'esclusione sociale e della povertà. Non si può tuttavia immaginare un percorso di aiuto senza un ascolto attento, orientato a comprendere i bisogni della persona che si incontra. Il "bisogno" rappresenta una situazione problematica che una persona può vivere in un determinato momento della vita. Può essere l'esito di un percorso ormai consolidato e pertanto cronico, manifestarsi in modo continuativo nel tempo o al contrario essere occasionale, frutto di una situazione di improvvisa difficoltà (lutto, separazione, perdita del lavoro, ecc.) o di un disagio temporaneo (es. malattia). Possono esserci bisogni manifesti, problemi latenti o dei quali lo stesso interessato non ha assunto consapevolezza. È per questo che la lettura (insieme all'interpretazione) del disagio costituisce uno dei processi più delicati che un operatore deve affrontare. Con la consapevolezza della complessità di tale processo, si approfondiranno i dati sui "bisogni" raccolti nei 531 Centri considerati, sempre riferiti allo stesso periodo (primo semestre 2014).

Come un anno fa, prevalgono i bisogni legati a situazioni di povertà economica: più di un utente su due ammette infatti di vivere in uno stato di deprivazione (54,3%) (*Tabella 5*). Tali situazioni, vissute in modo analogo da italiani e stranieri, coincidono spesso con l'assenza di un reddito o con un livello di reddito insufficiente. Seguono poi i problemi occupazionali (45,0%) e abitativi (20,1%); i primi coincidono in gran parte con la ricerca di un lavoro, quelli abitativi evidenziano per lo più mancanza di casa, residenze provvisorie, abitazioni precarie/inadeguate. Tra gli italiani risultano non irrisorie anche le situazioni di chi vive vulnerabilità in ambito familiare (15,9%) o problemi di salute (12,6%). Tra gli stranieri, invece, non sono trascurabili le difficoltà strettamente collegate ai processi di immigrazione (10,6%); tra queste pesano in modo particolare i problemi che nascono dall'irregolarità giuridica, dal pagamento di rimesse e da problemi burocratico-amministrativi.

Tabella 5 – **Utenti per macrovoci di bisogno e cittadinanza**
(% sul totale delle persone)

Macrovoci di bisogno	Utenti Cda		**Totale**
	Italiani	Stranieri	
Povertà economica	58,4	50,8	54,3
Problemi di occupazione	44,2	45,8	45,0
Problemi abitativi	20,3	19,9	20,1
Problemi familiari	15,9	7,4	11,4
Problemi legati all'immigrazione	0,4	10,6	5,8
Problemi di istruzione	2,7	6,1	4,5
Problemi di salute	12,6	4,6	8,4
Dipendenze	4,3	1,3	2,7
Detenzione e problemi con la giustizia	2,9	1,1	1,9
Handicap/disabilità	4,0	0,7	2,2
Altri tipi di problemi	6,3	2,8	4,5

Richieste espresse e interventi realizzati

La presa in carico e il sostegno passano anche attraverso l'accoglienza di alcune richieste (o domande di aiuto) esplicitate dagli utenti presso i Cda. Non sempre le richieste coincidono con i bisogni, poiché esse potrebbero essere condizionate dalle aspettative maturate nei confronti dei Centri di ascolto, dalla scarsa consapevolezza o anche dalla mancata lucidità rispetto al problema. È anche in quest'ottica che l'opera di accompagnamento, tesa all'elaborazione di un progetto che miri all'emancipazione dal disagio, assume una particolare rilevanza. Le richieste espresse nel complesso dagli utenti (sia italiani che stranieri) si riferiscono soprattutto a beni e servizi materiali; queste da sole rappresentano infatti il 73% del totale. Seguono poi il bisogno di ascolto in profondità (9,9%), la domanda di sussidi economici (7,1%) e di alloggio (4,5%).[3]

Di fronte a tali richieste, quali gli interventi realizzati? In linea con le domande prevale l'erogazione di beni e servizi materiali (56,3%) di cui ha beneficiato più di un utente su due (senza particolari differenze tra italiani e stranieri) (*cfr. Tabella 6*). Tra

3. Le percentuali delle richieste sono state calcolate sulle risposte, non sul totale delle persone.

questi in particolare spiccano la distribuzione di viveri (60,1%) e di vestiario (30,9%) e i servizi mensa (18,1%).[4]

La seconda voce di intervento più frequente è quella che riguarda i sussidi economici (14,0%). In questo caso si ravvisa una particolare differenza tra italiani e stranieri: tra i primi, quasi uno su 5 ha beneficiato di un aiuto economico; tra gli immigrati esattamente la metà (circa uno su dieci). Le forme di ausilio maggiormente erogate sono state: il pagamento bollette (56,6%), i contributi per le spese dell'alloggio (15,7%), l'acquisto di generi alimentari (9,0%) e il sostegno per le spese sanitarie(7,2%).[5] Tra gli interventi realizzati è alto anche il peso delle attività di orientamento svolte dai Centri, che risultano in crescita rispetto al passato; a beneficiare di tali servizi sono soprattutto i cittadini stranieri, presumibilmente i più fragili sul fronte amministrativo-legale. Infine, per completezza dell'informazione è bene sottolineare che molte delle persone accolte presso i Cda hanno beneficiato dei soli interventi di ascolto, magari in profondità e reiterati nel tempo.

4. Le percentuali sono calcolate su 25.116 persone beneficiarie di una o più forme di intervento nella categoria "beni primari".

5. Le percentuali sono calcolate su 6.163 persone beneficiarie di una o più forme di intervento nella categoria "sussidi economici".

Tabella 6 – **Utenti per macrovoci di intervento e cittadinanza**
(% sul totale delle persone)

Macrovoci di intervento*	Utenti Cda		**Totale**
	Italiani	Stranieri	
Beni e servizi materiali	54,5	57,9	56,3
Sussidi economici	19,2	9,4	14,0
Orientamento	3,0	12,6	8,1
Coinvolgimenti	4,6	2,7	3,6
Alloggio	2,6	3,3	2,9
Sanità	2,0	1,9	1,9
Lavoro	0,8	1,1	0,9
Consulenze professionali	0,6	0,5	0,6
Sostegno socio-assistenziale	0,9	0,3	0,6
Scuola/Istruzione	0,2	0,9	0,6
Altri interventi	0,7	0,4	0,5

** La voce "Ascolto" non è riportata in tabella*

4 Come Caritas Italiana e le Caritas diocesane affrontano la crisi economica

Accanto ai dati (e agli indicatori) di fonte pubblica sulla povertà (*cfr. Cap. 2*) e a quelli rilevati presso i Centri di ascolto Caritas (*cfr. Cap. 3*), è emersa negli ultimi anni l'esigenza di dotarsi di misure sintetiche in grado di fornire un quadro complessivo sullo stato di disagio di un territorio, a partire da alcuni aspetti selezionati sulla base degli specifici interessi di analisi.

A tale scopo, per integrare e completare le informazioni già disponibili sulle condizioni di deprivazione di un territorio e renderle maggiormente efficaci ai fini conoscitivi e operativi, è stato messo a punto, a partire dal 2013, un indice di "disagio/sofferenza territoriale", che combina una serie di informazioni relative ad alcuni aspetti: situazione lavorativa, situazione economica, situazione abitativa, copertura dei servizi. I dati utilizzati per la sua costruzione sono stati tratti da fonti statistiche ufficiali (Istat, Ministero dell'interno) e da fonti interne (Censimento dei servizi socio-assistenziali e sanitari) e si riferiscono all'ultimo anno disponibile.

Una volta costruito l'indice, con il quale è stato assegnato a ciascuna diocesi un punteggio, sono state individuate, per comodità di utilizzo, cinque classi di disagio/sofferenza territoriale:

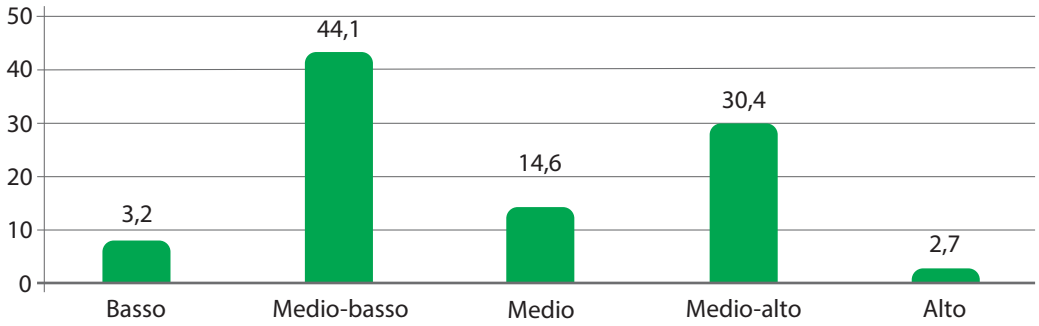
- disagio (sofferenza) territoriale *basso*, corrispondente a situazioni di deprivazione socio-economica poco rilevanti ma comunque presenti (a livello economico, lavorativo, abitativo e di copertura dei servizi);
- disagio (sofferenza) territoriale *medio-basso*, corrispondente a situazioni di deprivazione socio-economica di qualche rilievo ma non gravi né così capillarmente diffuse (a livello economico, lavorativo, abitativo e di copertura dei servizi);
- disagio (sofferenza) territoriale *medio*, corrispondente a situazioni di deprivazione socio-economica grave (a livello economico, lavorativo, abitativo e di copertura dei servizi);
- disagio (sofferenza) territoriale *medio-alto*, corrispondente a situazioni di deprivazione socio-economica abbastanza grave (a livello economico, lavorativo, abitativo e di copertura dei servizi);
- disagio (sofferenza) territoriale *alto*, corrispondente a situazioni di deprivazione socio-economica molto grave (a livello economico, lavorativo, abitativo e di copertura dei servizi).

Tabella 1 – **Indice di disagio/sofferenza: indicatori per anno, fonte e livello di disaggregazione territoriale**

Dimensione	Indicatore	Ultimo anno disponibile	Fonte	Livello di disaggregazione territoriale disponibile
Situazione economica	Tasso di povertà assoluta (incidenza)	2011	Istat	Ripartizione geografica (Nord, Centro, Sud)
	Famiglie che arrivano a fine mese con difficoltà o grande difficoltà	2008	EU-SILC	Regionale
	Giudizio sulle risorse economiche complessive della famiglia negli ultimi 12 mesi (assolutamente insufficienti)	2012	Istat Multiscopo sulle famiglie – Indagine sulla vita quotidiana	Regionale
	Giudizio sulla situazione economica rispetto all'anno precedente (molto peggiorata)	2012	Istat Multiscopo sulle famiglie – Indagine sulla vita quotidiana	Regionale
Situazione lavorativa	Tasso di disoccupazione	2012	Istat	Provinciale
Situazione abitativa	Sfratti eseguiti (per 1000 famiglie)	2011	Ministero dell'Interno	Provinciale
Copertura servizi	Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni (distribuzione regionale)	2009	Istat	Regionale
	Presenza di servizi (per 10.000 abitanti)	2010	Censimento dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali in Italia CEI – Caritas Italiana – Consulta ecclesiale degli organismi socio-assistenziali	Diocesano

Come si evince dal grafico 1, il 47,3% delle diocesi presentava nel 2013 un indice di disagio territoriale basso e medio basso, nel 14,6% dei casi l'indice si attestava su un livello medio e nel 33,1% dei casi si registravano valori dell'indice alti e medio-alti.

Grafico 1 – **Indice di disagio/sofferenza territoriale delle diocesi** *(valori %)*



In 73 diocesi (tutte ubicate nel Mezzogiorno) le condizioni di vita delle persone e delle famiglie risultavano gravi e molto preoccupanti, peggiorate come sono negli ultimi anni a causa dell'esacerbarsi della crisi (*Tab. 2*). Quest'ultima non solo ha contribuito a cronicizzare le condizioni di disagio già presenti sui territori, e soprattutto

nel Sud del Paese, ma ha anche dilatato la platea di soggetti che ha subito una precarizzazione della propria condizione economica: perdita di lavoro, difficoltà ad arrivare a fine mese, risorse economiche assolutamente insufficienti, peggioramento della situazione economica rispetto all'anno precedente, difficoltà abitative, a cui in molti contesti territoriali si aggiunge un'inadeguata spesa comunale per interventi e servizi sociali, solo parzialmente compensata dalla presenza di servizi socio-assistenziali e sanitari di matrice ecclesiale.

In modo particolare, la città con l'indice più basso, e che quindi era da considerarsi quella in minor sofferenza socio-economica, è stata Forlì, mentre, all'estremo opposto, Nola è da considerarsi per il 2013 la realtà diocesana che, in base all'indice costruito, viveva la situazione di disagio socio-economico più grave.

Avendo definito, con l'indice qui presentato, il panorama nazionale delle situazioni locali di disagio dal punto di vista socio-economico, è stato possibile prevedere, nel corso del 2013, sostegni economici aggiuntivi ad hoc per supportare le Caritas diocesane nella realizzazione di iniziative di contrasto alla crisi economica in atto. In modo particolare si è stabilito di rimborsare una serie di spese sostenute nel corso del 2013 dalle Caritas diocesane in ordine a:

- l'acquisto di beni di prima necessità (generi alimentari, farmaci, spese mediche, spese scolastiche, ecc.);
- l'erogazione di contributi al reddito;
- la costituzione di fondi di garanzia presso istituti bancari per attività di microcredito;
- l'acquisto di buoni lavoro per il pagamento di prestazioni di lavoro occasionale accessorio;
- le spese per l'abitazione.

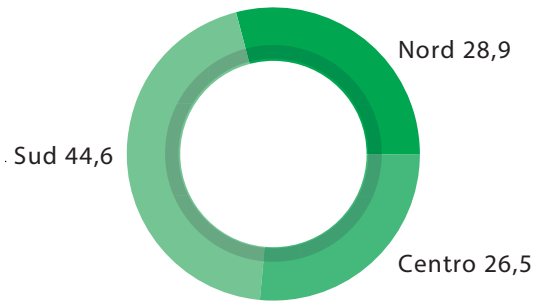
Tabella 2 – **Diocesi per indice di disagio/sofferenza e ripartizione geografica** *(valori assoluti)*

	Basso	Medio-basso	Medio	Medio-alto	Alto
Nord	18	45	1	0	0
Centro	0	49	7	0	0
Mezzogiorno	0	3	24	67	6

Trattandosi di un contributo aggiuntivo, la quota spettante a ciascuna diocesi è stata determinata in base alla valutazione della condizione di disagio socio-economico di ciascun territorio, consentita dall'utilizzo dell'indice di "disagio/sofferenza territoriale". In questo modo è stato possibile assegnare risorse proporzionalmente maggiori ai contesti in condizione di maggiore sofferenza, come il Sud e le Isole, in cui si concentra il maggior numero di diocesi che presentavano livelli di disagio/sofferenza territoriale medio-alti e alti.

A fronte di ciò, sono pervenute, da giugno a dicembre 2013, 195 richieste di rimborso presentate da 166 Caritas diocesane (il 75,5% delle Caritas diocesane). Il 44,6% delle Caritas diocesane che hanno presentato richiesta di rimborso sono state Caritas del Sud (74 su 166), il 28,9% erano Caritas del Nord (48 su 166) e il 26,5% (44 su 166) Caritas del Centro[1] (*Graf. 3*).

Grafico 2 – **Caritas che hanno presentato richiesta di rimborso per ripartizione geografica** *(valori %)*



1. Per la definizione delle ripartizioni geografiche si fa riferimento alla seguente classificazione: Nord (Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Trentino Alto Adige/Sudtirol, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna; tot. 64 Caritas diocesane); Centro (Toscana, Marche, Umbria, Lazio; tot. 56 Caritas diocesane); Sud (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia, Sardegna; tot. 100 Caritas diocesane).

A livello di ripartizioni geografiche (Nord, Centro e Sud) la risposta delle Caritas diocesane è stata pressoché simile: i tre quarti delle Caritas del Nord, poco più dei tre quarti delle Caritas del Centro e poco meno dei tre quarti delle Caritas del Sud hanno presentato richiesta di rimborso per le iniziative anticrisi. Una propensione leggermente maggiore si è registrata al Centro, dove la percentuale delle Caritas aderenti ha raggiunto il 78,6% (contro il 75,0% del Nord e il 74,0% del Sud).

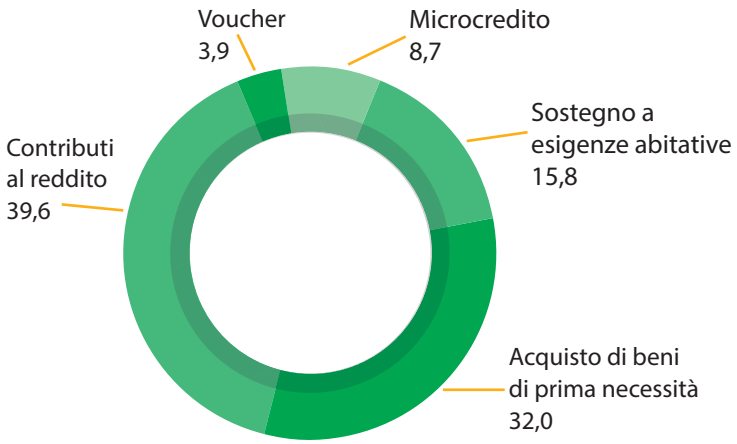
Tabella 3 – **Adesione da parte delle Caritas diocesane alle iniziative anticrisi** *(per ripartizione geografica)*

	Nord	Centro	Sud
% di Caritas che hanno presentato richiesta *(sul totale della ripartizione)*	75,0	78,6	74,0
% di Caritas che non hanno presentato richiesta *(sul totale della ripartizione)*	25,0	21,4	26,0

Complessivamente per le iniziative anticrisi sono stati erogati 5.650.000 euro, a fronte di richieste complessivamente pari a 6.040.000 euro, tutte accolte. Questo scarto è imputabile alla non conformità delle spese messe a rimborso o della documentazione presentata da alcune Caritas diocesane ai criteri stabiliti.

Fra i tipi di spese sostenute, la prevalente è risultata essere quella dei contributi al reddito, che assorbe il 39,6% dell'ammontare complessivo di spese rimborsate, seguita dall'acquisto di beni di prima necessità (32%). Si può dire, quindi, che più del 70% delle spese per le quali le Caritas diocesane hanno richiesto il rimborso si riferiva ad erogazioni dirette ai beneficiari per il pagamento di utenze, spese mediche, spese scolastiche, acquisto di generi alimentari, di prodotti per l'igiene, pagamento di rate arretrate, ma anche interventi in situazioni di insolvenza di cospicua entità. Quest'ultima fattispecie si è data in alcuni contesti meridionali, ma non solo, ed è direttamente correlata alla crisi, uno degli effetti più drammatici della quale è stato il moltiplicarsi di casi di tracolli economico-finanziari.

Grafico 3 – **Richieste di contributo per tipo di spesa - Anno 2013** *(valori %)*



Se si considera il dettaglio delle spese sostenute e rendicontate dalle Caritas diocesane, si nota che al Sud, rispetto alle altre due aree geografiche, hanno prevalso nettamente le spese destinate alla costituzione di fondi di garanzia presso istituti bancari per la realizzazione di attività di microcredito, all'erogazione di contributi al reddito, al sostegno alle esigenze abitative e all'acquisto di beni di prima necessità. Mentre al Nord sono risultate prevalenti le spese per i voucher, indicative di un orientamento maggiormente improntato a forme di inserimento socio-lavorativo dei beneficiari.

Tabella 4 – **Distribuzione delle risorse fra tipologie di spese previste per ripartizione geografica** *(valori %)*

	Acquisto di beni di prima necessità	Contributi al reddito	Microcredito	Voucher	Sostegno a esigenze abitative
Nord	25,2	25,9	20,2	34,8	30,8
Centro	21,6	19,4	15,1	27,2	14,8
Sud	53,2	54,7	64,7	38,0	54,4
Totale	32,0	39,6	8,7	3,9	15,8

Il vantaggio dato dalla costruzione di uno strumento quale quello dell'indice di disagio/sofferenza territoriale è che esso consente di monitorare nel tempo le condizioni di un territorio rispetto all'indice stesso. Se si passa quindi a valutare la situazione nel 2014, i dati relativi all'indice mostrano una leggera variazione sulle code della distribuzione, in corrispondenza dei valori estremi, i più alti e i più bassi. Vivere una situazione di disagio/sofferenza territoriale nel 2014 è, dunque, peggio rispetto a quanto lo sia stato nel 2013, in quanto il disagio si rivela più profondo e intenso. Anche per il 2014, si confermano ai due estremi, le posizioni di Forlì, in coda all'elenco come la città con il minor disagio/sofferenza territoriale, e Nola, in cima all'elenco, in quanto città con il maggior livello di disagio.

In modo particolare, il 54% dei territori ha visto peggiorare la propria condizione (119 Caritas su 220) e il 45% l'ha migliorata (100 Caritas diocesane). Il 65% delle realtà che hanno visto aumentare il disagio territoriale sono poi ubicate nel Sud, il 21% al Nord, il 12% al Centro.

Questo scenario ha indotto Caritas Italiana, a proporre, per il 2014, la riedizione della iniziativa di supporto alle Caritas diocesane impegnate nel contrasto della crisi economica, rimodulando le quote assegnate sulla base delle variazioni, nel 2014 rispetto al 2013, dello stato di sofferenza/disagio di ciascun territorio.

In aggiunta a ciò, dato il ritardato avvio del Programma europeo relativo alla fornitura di beni essenziali (prodotti alimentari e beni di consumo di base) agli indigenti (FEAMD), si è attivato un canale di finanziamento ulteriore relativo al rimborso di spese per l'acquisto di beni alimentari in favore di persone e famiglie. Rispetto a quest'ultimo filone, il cui termine per la presentazione delle richieste era stato fissato al 30 settembre, sono pervenute più di 150 richieste di rimborso (pari al 70% delle Caritas diocesane), attualmente in fase di valutazione.

In chiusura vale la pena precisare che, accanto a interventi di supporto di base, non surrogabili in tempo di crisi – si veda l'intervento specifico sui beni alimentari – le forme di sostegno economico che si è reso necessario attivare in considerazione del peggioramento delle condizioni economiche di molti territori, sono state improntate nel 2014 alla promozione di processi di inserimento socio-economico dei beneficiari. Ciò è stato reso possibile prevedendo, nell'ambito delle iniziative anticrisi, il rimborso delle spese per l'utilizzo dei voucher lavoro, come per il 2013, e, in aggiunta, nel 2014, anche il rimborso per le borse lavoro, in una logica di sviluppo locale territoriale e di promozione di sistemi di azioni integrate sotto il profilo economico e sociale.

Sarà interessante verificare in che misura e da parte di quali realtà territoriali si sia optato per interventi di inserimento lavorativo e quale peso questi abbiano assunto nell'economia complessiva delle azioni attivate per il contrasto alla crisi.

Inoltre, il confronto diacronico consentirà nei prossimi mesi di ricostruire, per il biennio 2013-2014, le strategie di intervento messe in campo dalle Caritas diocesane da un anno all'altro per fronteggiare la crisi, in correlazione con le variazioni nella propria condizione di disagio/sofferenza territoriale.

5 Politiche deboli, in un orizzonte temporale poco definito

Lo stato delle politiche di contrasto alla povertà in Italia

L'avanzata della povertà

Come già detto nel capitolo 2, la diffusione della povertà in Italia è aumentata. In soli sei anni (dal 2007 al 2013, ultimo anno disponibile), i poveri assoluti sono più che raddoppiati. La presenza della povertà ha allargato i propri confini andando a colpire in misura significativa fasce della popolazione sinora poco toccate: il Centro-nord, le famiglie con due figli, i nuclei con capofamiglia di età inferiore a 35 anni, le famiglie con componenti occupati (*Tabella 1*).

Questo pone un problema rispetto alle deboli politiche pubbliche in questo ambito – categoriali e insufficienti già nella fase pre-crisi – non solo per il presente, ma anche nel futuro prossimo che si può prevedere segnato da livelli di povertà stabilmente superiori al 2007.

Tabella 1 – **Il nuovo volto della povertà assoluta in Italia**

Prima della crisi	Oggi
4% delle persone	10% delle persone
Questione meridionale	Questione meridionale + questione settentrionale
Un problema perlopiù degli anziani	Un problema degli anziani e dei giovani
Riguarda chi ha almeno 3 figli minori	Riguarda chi ha almeno 2 figli minori
Non tocca chi ha un lavoro	Tocca anche chi ha un lavoro

Fonte: Caritas Italiana, Il bilancio della crisi*, 2014*

Il quadro economico e le politiche del governo

Il 2015, peraltro, non sarà l'anno della svolta. Il quadro economico è segnato da indicatori, se possibile, ancora più negativi degli anni precedenti. Una Europa, secondo la BCE, con una ripresa stentata, il nostro Paese tendenzialmente in deflazione, con tassi di disoccupazione al più stabili e un effetto delle politiche del governo – in tema di rilancio della economia – ambivalenti. Il cosiddetto "bonus di 80 euro mensili" non ha generato al momento effetti rilevanti sui consumi, anche se si perseguirà su questa strada: l'ipotesi di una opzione concessa ai lavoratori di utilizzo di una quota di TFR versato in busta paga andrebbe in questa direzione.

Il "bonus di 80 euro mensili" del Governo Renzi va analizzato anche per i suoi effetti indiretti sui meno abbienti: questa misura, riservata ai lavoratori dipendenti che abbiano un reddito imponibile compreso tra 8.145 e 24 mila euro, è stata introdotta per 8 mesi (da maggio a dicembre 2014) e decresce linearmente, per annullarsi a 26 mila euro. Circa una famiglia in povertà assoluta su quattro lo ha avuto: si tratta perlopiù di nuclei con un solo reddito da lavoro e numerosi figli. Complessivamente, quindi, il bonus di Renzi ha avuto un qualche effetto sulla povertà, ma di portata assai ridotta.

Eppure, sono le famiglie in povertà che hanno la più elevata propensione al consumo: se infatti consideriamo quella media,[1] notiamo (*Tabella 2*) che il divario tra la propensione al consumo del primo decile, vale a dire il 10% con il reddito più basso (al quale appartiene il 7,9% delle famiglie che vivono la povertà assoluta), e quella del secondo è consistente e decresce via via all'aumentare del reddito delle famiglie.

1. La propensione media al consumo può essere definita come il rapporto tra spesa per beni di consumo e reddito.

Pertanto, se oggi lo Stato vuole trasferire risorse alla popolazione al fine di stimolare la domanda interna, i poveri rappresentano il target più appropriato, perché un incremento del reddito disponibile verrebbe totalmente destinato all'aumento dei consumi.

Tabella 2 – **La propensione al consumo delle famiglie**

Decile	Reddito disponibile medio *(euro)*	Spesa media per tutti i consumi *(euro)*	Propensione media al consumo
1	7.933	7.499	94,5
2	13.738	9.365	68,2
3	17.433	10.777	61,8
4	21.100	12.336	58,5
5	24.972	13.555	54,3
6	29.500	15.371	52,1
7	34.573	16.763	48,5
8	41.252	18.875	45,8
9	51.238	22.041	43,0
10	85.511	28.632	33,5
Totale	**32.714**	**15.518**	47,4

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia 2012

Povertà: tra contrasto e convenienze

Quindi, come verrà contrastata l'onda di una povertà assoluta al 10 per cento nel nostro Paese?

A meno di straordinarie sorprese – al momento non annunciate dal Governo[2] – inserite nella Legge di stabilità 2015, il ragionevole scenario è quello che Caritas Italiana ha descritto nel proprio Rapporto sulle politiche di contrasto 2014 (*Il bilancio della crisi*), vale a dire:

- il probabile rifinanziamento della social card tradizionale;
- la prosecuzione delle sperimentazioni previste già dal governo Letta (*Tabella 3)*;
- l'avvio progressivo dell'utilizzo delle risorse del FEAD, il nuovo fondo europeo per sostenere i cittadini sprovvisti di beni essenziali.

Tabella 3 – **Fondi per la sperimentazione e per la Carta acquisti ordinaria** *(in milioni di euro)*

2014	2015	2016	Destinazione
50	–	–	Sperimentazione nelle dodici città con più di 250mila abitanti (Articolo 60, del decreto legge 9 febbraio 2012, n.5)
140	27	–	Sperimentazione su tutto il territorio delle regioni del Sud, anno 2014 (Articolo 3, del decreto legge 76/2013)
250	–	–	Social card ordinaria e estensione della sperimentazione al Centro-nord (Comma 216, legge di stabilità 2014)
40	40	40	Estensione della sperimentazione al Centro-nord (Comma 216, legge di stabilità 2014)
70	230	–	Ampliamento sperimentazione nelle regioni del Sud (riprogrammazione dei fondi comunitari 2007-2013)
550	**297**	**40**	**Totale**

Fonte: nostre elaborazioni su M.C. Guerra, 2014[3]

Queste misure sono in grado di prendere in carico le povertà vecchie e nuove del Paese? Evidentemente no: il paradosso è che solo il programma generato dal FEAD – quello relativo alla povertà alimentare – sarà tendenzialmente universalistico, mentre certamente non lo saranno le sperimentazioni, che sono limitate, per ovvi motivi, a segmenti di famiglie in condizioni di disagio.

Non si tratta di mettere in discussione le sperimentazioni previste: queste sono una prospettiva assolutamente condivisibile, a patto che siano attività preliminari rispetto ad una misura già definita, in questo caso il Sostegno per l'inserimento attivo, una forma universalistica di contrasto alla povertà; non chiarendone l'esito, le sperimentazioni possono divenire uno straordinario alibi per strategie dilatorie, di

2. Il presente Rapporto è stato chiuso il 6 ottobre 2014.

3. Cfr. L. Lusignoli, *Come cambiano gli interventi di contrasto alla povertà: social card a confronto*, in: Caritas Italiana, *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014*, luglio, 2014.

apparente presa in carico e, nel caso di una carente o inefficace comunicazione dei dati emersi, di strumentalizzazione dei risultati per negare la possibilità di percorsi effettivamente riformatori.

Il rischio di una ulteriore potenziale strumentalizzazione delle divergenze tra i dati Eurostat sul rischio di povertà e la grave deprivazione materiale, e quelli di povertà assoluta diffusi dall'Istat (*vedi capitolo 1*) è al momento scongiurato dalle dichiarazioni del ministro del Lavoro e Politiche sociali Giuliano Poletti rilasciate durante l'audizione presso la Commissione Affari sociali della Camera dello scorso 2 ottobre, nella quale ha affermato: «Siamo di fronte a una situazione di peggioramento significativo della situazione» segnalando peraltro «l'impoverimento di un'area sempre più larga di cittadini».

Nella stessa occasione il ministro ha – per la prima volta – parlato della necessità di un Piano nazionale di contrasto alla povertà, come «priorità del Governo», ma con una significativa ambivalenza: la prevalenza delle forme di attivazione rispetto a quelle del tradizionale trasferimento monetario.

Le prospettive

L'affermazione del ministro Poletti circa la necessità di un piano di contrasto alla povertà è certamente importante; per questa ragione diviene necessario dare sostanza a questa ipotesi. È chiaro che un Piano, senza una misura economica, rischia di essere un'arma spuntata, ma se vi fosse un approccio onesto e costruttivo, si potrebbe costruire un percorso di lavoro che veda tutti i soggetti, istituzionali e sociali, porre le premesse di una azione condivisa e incrementale su questo tema.

Altrimenti – se si usa un approccio confusivo sul tema delle risorse – l'orientamento politico sembra divenire una variabile irrilevante rispetto alle dichiarazioni circa l'inopportunità di uno strumento di contrasto alla povertà anche economico: la formula del ministro Poletti secondo la quale il trasferimento monetario «si è dimostrato inadatto per problematiche che hanno una particolare definizione per singolo caso»,[4] ricorda – almeno vagamente – una affermazione del Libro Bianco del Ministero del Lavoro del 2003 – Governo Berlusconi e ministro competente Sacconi – che affermava: «Il reddito minimo di inserimento ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la Legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale».[5]

Sul piano politico, dicevamo, sarebbe onesto esplicitare le motivazioni secondo l'ordine di rilevanza: se certamente esiste un problema di finanza pubblica – e la "vicenda 80 euro" lo dimostra – l'allocazione delle risorse è una scelta, non un destino. Sul piano delle prospettive, prefigurare un Piano nazionale per il contrasto alla povertà è importante nella misura in cui – dal momento che non vi sono immediatamente provvedimenti normativi connessi – venga definita almeno una cornice temporale e istituzionale all'interno del quale collocarla.

In altri termini – data questa prospettiva – segnalare con chiarezza:

- l'avvio di un lavoro di consultazione con i soggetti sociali e istituzionali rilevanti, finalizzato a sviluppare maggiori sinergie nell'immediato e prospettive condivise per il prossimo futuro;
- trasparenti e partecipate forme di analisi dei risultati delle sperimentazioni;
- definizione di una *roadmap*, anche pluriennale, che a partire dai provvedimenti in avvio, qualifichi in senso progressivo e sussidiario il sistema di protezione sociale territoriale;
- attività di studio che verifichino i fabbisogni strutturali delle reti di presa in carico sociali – fortemente condizionate dai differenziali territoriali – al fine di immaginare modelli, pure temporanei e sussidiari, tali da offrire opportunità effettive in tutto il Paese.

4. Audizione presso la Commissione Affari sociali, 2 ottobre 2014.

5. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Libro Bianco sul Welfare*, 2003, pag. 37.

L'assenza di una Commissione di indagine per l'esclusione sociale, provocata dai tagli al bilancio del Governo Monti, e di altri luoghi di consultazione sociale permanente presenti in altri Paesi, che sostanzino effettivamente ed efficacemente il metodo del coordinamento aperto – altrimenti privo di senso – rende ancor più necessario una volontà di affrontare il tema, abbandonando pratiche dilatorie, confusive ed elusive tipiche dei Governi del recente passato, che hanno contribuito peraltro a generare luoghi comuni falsi e controproducenti nonostante le raffinate strategie delle sperimentazioni.

Per queste ragioni Caritas italiana ha promosso – insieme ad altri soggetti sociali e forze sindacali – l'Alleanza contro la povertà in Italia, allo scopo di sensibilizzare il Paese su questo tema e proporre una misura di contrasto universale ai fenomeni connessi, il Reddito di inclusione sociale (vedi sito www.redditoinclusione.it), in una forma progressiva e sostenibile sul piano della finanza pubblica, per fornire risorse e progetti di inclusione a quanti vivono sotto la soglia della povertà assoluta.

Il Piano nazionale di contrasto non è una formula magica, ma può essere almeno un'opportunità per sviluppare una consapevolezza comune – sociale e istituzionale – che apra una fase nuova, realistica e costruttiva , nella quale il Paese – l'intero Paese – possa fare i conti non solo con le storie e i luoghi che non si ama guardare, ma anche con i fenomeni politico-economici che stanno allargando la forbice delle disuguaglianze e che rendono l'Italia meno giusta, meno europea, meno fedele alla sua Costituzione repubblicana. Anche dai più poveri si può fare ripartire il Paese.