



# FLASH REPORT

## SU POVERTÀ E ESCLUSIONE SOCIALE

17 Novembre 2019



La speranza dei poveri  
non sarà mai delusa

2019



# FLASH REPORT SU POVERTÀ E ESCLUSIONE SOCIALE

17 NOVEMBRE 2019

Giornata Mondiale dei Poveri

© Caritas Italiana

*Tutti i diritti letterari e artistici sono riservati. I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.*

## **Il Rapporto è stato curato da**

Federica De Lauso

## **Testi**

Carlo Andorlini

Angelo Buonomo

Nunzia De Capite

Federica De Lauso

Enrico Fontana

Renato Marinaro

Walter Nanni

Don Francesco Soddu

## **Mappe**

Flaminia Tumino

## **Si ringrazia per la collaborazione**

Alberto Fabbiani (con2b)

## **Caritas Italiana**

Via Aurelia, 796 | 00165 Roma

tel. +39 06 661771 | fax +39 06 66177602

[www.caritas.it](http://www.caritas.it)

# INDICE

	Introduzione	5
<b>Cap. 1</b>	La povertà in Italia e in Europa: i dati della statistica pubblica	
	1.1 Il contesto europeo	6
	1.2 La situazione italiana vista da vicino	7
<b>Cap. 2</b>	I poveri secondo i dati dei Centri di Ascolto Caritas	
	2.1 Il volto delle persone incontrate	11
	2.2 I bisogni intercettati	14
	2.3 Le richieste registrate e gli interventi realizzati	14
	Allegato 1	16
<b>Cap. 3</b>	Verso un'ecologia integrale: un percorso di ricerca	
	3.1 Introduzione	17
	3.2 La Campania	18
	3.3 La Lombardia	19
	3.4 La Sardegna	20
	3.5 La Toscana	20
<b>Cap. 4</b>	Povertà e politiche di contrasto. Imparare dal passato, osservare con rigore il presente, guardare al futuro	
	4.1 La povertà: un fenomeno in trasformazione, che va analizzato in una prospettiva di lungo periodo	23
	4.2 Le politiche nazionali di contrasto alla povertà: nodi e questioni aperte	23
	4.3 Guardare avanti	26



# Introduzione

**A**spetti e tendenze contrastanti emergono da questo Flash Report di Caritas Italiana, che in occasione della Giornata Mondiale dei Poveri fa il punto sui fenomeni di povertà ed esclusione sociale in Italia.

Se da un lato alcuni indicatori socio-economici evidenziano un'Italia in apparente ripresa, (si pensi all'aumento del tasso di occupazione), la lettura di tanti altri dati riportati nel testo evidenzia invece un incremento della vulnerabilità e della fragilità nel nostro Paese: aumentano le differenze sociali ed economiche tra il Nord e il Sud; la povertà dei lavoratori, soprattutto quella degli operai, conosce un trend di inarrestabile crescita (+ 624% dagli anni pre-crisi ad oggi); tra le persone che bussano alle porte della Caritas, appare sempre più evidente la diffusione di rilevanti bisogni di salute, a conferma della presenza di zone grigie all'interno del nostro sistema di welfare, incapace di farsi carico di alcuni diritti fondamentali. E soprattutto, come già in passato, appare in tutta la sua scoraggiante evidenza il perdurare delle difficoltà dei giovani, che non cessano di subire le conseguenze negative della congiuntura socio-economica e demografica, che ha obbligato molti di loro ad intraprendere nuovi "viaggi della speranza", sia all'interno del territorio italiano che verso altri paesi del mondo. Ricordiamo che in soli dieci anni quasi 500mila nostri connazionali sono migrati all'estero e, tra questi, quasi 250 mila giovani di età compresa tra 15 e 34 anni. Un'emorragia che costa cara al nostro Paese, sia in termini economici che soprattutto umani e sociali. Una speranza rubata, un orizzonte che viene meno.

C'è anche un altro aspetto emergente dal Rapporto che vale la pena essere citato. Di padre in figlio, di figlio in figlio, le storie raccolte presso i centri Caritas evidenziano percorsi di fragilità e di deprivazione vissute da bambini e minori all'interno di nuclei già protagonisti in passato di analoghe situazioni. Osserviamo preoccupati il crescere di episodi di trasmissione intergenerazionale della povertà, che vanno a corroborare quanto già evidenziato ormai da tempo dalla letteratura sociologica e dalla statistica pubblica: correlazioni molto strette, oggi più che in passato, tra la condizione di partenza della famiglia di origine e quella dei figli in termini di reddito, ricchezza e istruzione che denotano bassissimi livelli di mobilità sociale.

In un certo senso, l'aumento della cronicità e dell'intergenerazionalità della povertà possono essere letti anche come campanelli d'allarme della scarsa efficacia nel tempo degli interventi di protezione sociale, su cui il Report si sofferma con alcune considerazioni di carattere qualitativo, soprattutto alla luce della importante novità costituita dall'introduzione in Italia del Reddito di Cittadinanza. Diverse le aspettative a riguardo, espresse da Caritas Italiana prima fra tutte la necessità di monitorare con attenzione quanto sta accadendo sui territori ("dentro i processi di attuazione"), al fine di raccogliere elementi con una solida base empirica che possano aiutare a rendere la misura più efficace e adeguata a raggiungere le persone in povertà assoluta nel nostro Paese, superando le criticità che hanno reso difficoltoso o addirittura negato a molti poveri l'accesso alla stessa.

All'interno del Report vengono inoltre presentate alcune anticipazioni relative ad una indagine congiunta con Legambiente su un tema caro alla Chiesa di Francesco: l'ecologia e lo sviluppo umano integrale, nella fattispecie del legame fra disagio sociale e degrado ambientale. Un connubio che segna in senso negativo tanti territori del nostro Paese. La prospettiva delineata da questo studio è oltremodo interessante, anche perché in questo modo, attraverso il riferimento a concetti e categorie conoscitive di carattere ambientale, che non sempre hanno trovato adeguato collocamento all'interno della riflessione Caritas sulla povertà, è possibile arricchire il livello di multidimensionalità della diagnosi e anche delle possibili prospettive di intervento.

**Don Francesco Soddu**  
*Direttore*

## CAPITOLO 1.

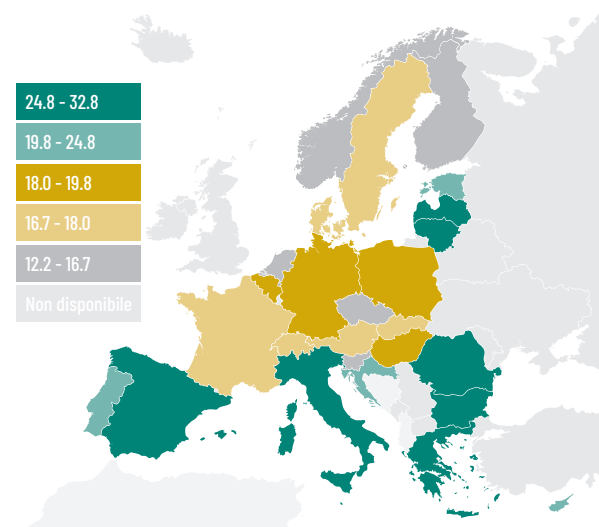
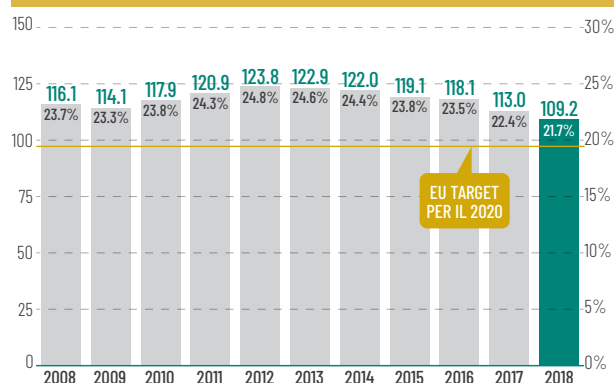
# La povertà in Italia e in Europa: i dati della statistica pubblica

## 1.1 Il contesto europeo

Il 17 ottobre 2019, in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della povertà, Eurostat ha diffuso una pubblicazione che presenta in modo aggiornato la situazione della povertà e dell'esclusione sociale nel contesto europeo.<sup>1</sup> Dai dati Eurostat emerge il quadro della situazione ed alcune tendenze del fenomeno:

- + nel 2018, 109,2 milioni di persone, pari al 21,7% della popolazione dell'Unione europea (UE), risultano a rischio di povertà o esclusione sociale. Si tratta di persone che vivono in almeno una delle tre seguenti condizioni: sono a rischio povertà dopo i trasferimenti sociali (povertà di reddito), gravemente deprivate materialmente o residenti all'interno di famiglie con bassa intensità di lavoro<sup>2</sup>;
- + rispetto a dieci anni fa, si registra una complessiva tendenza al ribasso della percentuale di persone a rischio di povertà o esclusione. Dopo tre aumenti consecutivi tra il 2009 e il 2012, che portarono a sfiorare il 25% tale quota è andata costantemente diminuendo, fino a raggiungere il valore del 21,7% nel 2018 (2 punti percentuali al di sotto del 2008 e 0,7 punti percentuali al di sotto del livello del 2017);
- + a livello complessivo, rispetto al picco del 2012 (123,8 milioni di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale), il numero dei poveri è diminuito di 8,2 milioni, comunque molto al di sotto della riduzione prevista dall'Obiettivo 2020 dell'Unione Europea (ridurre di almeno 20 milioni di unità il totale delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale);
- + il tasso più elevato di rischio di povertà si registra in Bulgaria (32,8%), mentre quello più basso nella Repubblica Ceca (12,2%). L'Italia è il sesto Paese maggiormente a rischio di povertà d'Europa (27,3%), in ogni caso oltre il valore medio dell'Unione (21,7%).

Fig. 1 - Persone a rischio povertà o esclusione sociale in Europa - Anni 2008-2018 (v.a. in migliaia e %)



Fonte: Eurostat

1 [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/web/\\_svg/Eurostat\\_Map\\_t2020\\_50\\_2111458198\\_download\\_tmp\\_embed.png](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/web/_svg/Eurostat_Map_t2020_50_2111458198_download_tmp_embed.png)

2 Si riportano nel dettaglio le definizioni dei tre indicatori. Povertà da reddito: percentuale di persone che vivono in famiglie con reddito disponibile equivalente nell'anno precedente a quello di rilevazione inferiore a una soglia di rischio di povertà fissata al 60% della mediana della distribuzione individuale del reddito equivalente disponibile; povertà materiale o grave deprivazione materiale: percentuale di persone che sperimentano almeno quattro situazioni di disagio delle nove previste: non poter scaldare adeguatamente l'abitazione, non poter sostenere una spesa imprevista, non potersi permettere un piatto proteico almeno una volta ogni due giorni, non potersi permettere almeno una settimana di ferie all'anno lontano da casa, non potersi permettere un televisore a colori, una lavatrice, un'automobile, un telefono, essere in ritardo nel pagamento di bollette, affitto, rate del mutuo o altro tipo di prestito; bassa intensità lavorativa: percentuale di persone che vivono in famiglie per le quali il rapporto tra il numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia e il numero totale dei mesi teoricamente disponibili per le attività lavorative è inferiore al 20%. Cfr. <https://ec.europa.eu/eurostat>.

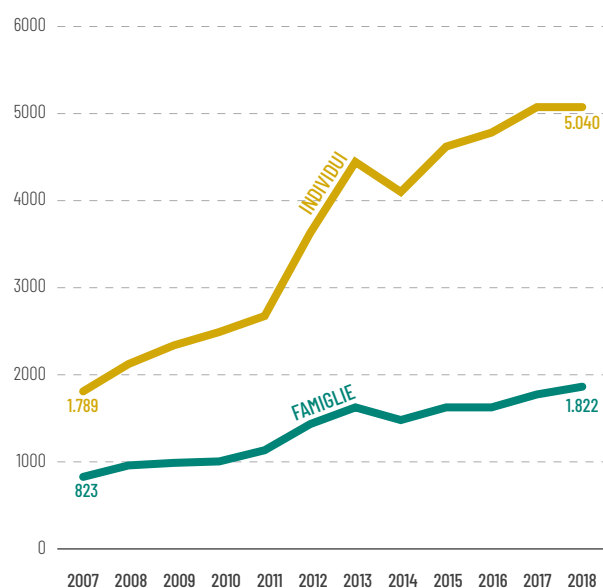
Esaminando nel dettaglio i valori degli specifici indicatori di povertà, il nostro Paese presenta le seguenti situazioni:

- + *povertà di reddito dopo i trasferimenti sociali*: rispetto alla media europea (16,9%), l'Italia supera sensibilmente tale soglia, evidenziando una quota pari al 20,3% di persone in situazione di povertà reddituale;
- + *grave deprivazione materiale*: nel 2018 il 5,8% della popolazione europea risulta gravemente deprivato materialmente. Gli italiani che si trovano in tale condizione sono pari all'8,5%;
- + *famiglie con bassa intensità di lavoro*: il 9,0% dei cittadini europei vive in famiglie dove gli adulti lavorano meno del 20% del proprio potenziale lavorativo. Anche in questo caso l'Italia registra valori superiori alla media europea (11,3%).

## 1.2 La situazione italiana vista da vicino

I dati sulla povertà assoluta, pubblicati lo scorso giugno dall'Istat, ci permettono di scendere ulteriormente nel dettaglio della situazione nazionale. In Italia risultano oggi in uno stato di povertà assoluta 1 milione 800 mila famiglie (il 7,0% dei nuclei familiari), per un totale di oltre 5 milioni di individui (l'8,4% della popolazione<sup>3</sup>). I dati appaiono pressoché stabili se confrontati con quelli dell'anno precedente; nel 2017, infatti, l'incidenza si attestava al 6,9% per le famiglie e all'8,4% per gli individui. Pur arrestandosi la crescita in termini percentuali, il numero dei poveri in valore assoluto è di fatto ancora ai massimi livelli dal 2005, anno a partire dal quale è disponibile la serie storica. La tanto attesa inversione di tendenza anche nel 2018 non si è dunque realizzata. Così come mostra il grafico 1, e come più volte richiamato nei precedenti rapporti di Caritas Italiana, i livelli di indigenza attuali sono ben distanti da quelli conosciuti prima della crisi economica, che appaiono difficilmente ripristinabili: dal 2007 il numero dei poveri ha registrato un incremento del 181% (+121% sulle famiglie). È bene ricordare che la definizione di povertà assoluta è quella che identifica le situazioni più gravi di fragilità economica (conclamate e non di rischio), di chi è impossibilitato ad accedere a quel paniere di beni e di servizi che nel contesto nazionale garantisce una vita dignitosa; sono persone dunque che non hanno lo stretto necessario per vivere in modo decoroso.

Graf.1 - Individui e famiglie in povertà assoluta - Anni 2007-2018 (valori assoluti in migliaia)



Fonte: Istat

La sostanziale stabilità dell'indicatore registrata in questo ultimo anno non può considerarsi quindi una buona notizia, in primo luogo per i livelli di povertà raggiunti, anche a fronte di alcuni timidi segnali di ripresa dell'economia che lasciavano sperare in una sua flessione, seppur lieve. Dal 2015, superati gli anni più bui della crisi (coincidenti in modo particolare con il biennio 2012-2013), la nostra economia ha infatti iniziato a registrare piccoli segnali di "risalita" (dell'ordine per lo più di punti decimali) e che fino al primo semestre 2018 risultavano abbastanza consolidati. Ad esempio, nell'ultimo anno in Italia diminuisce il tasso di disoccupazione complessivo, che passa dall'11,2% al 10,6% (valore ancora molto distante dagli anni pre-crisi quando si attestava al 6,1%); sempre sul fronte lavoro, risulta in leggero calo anche la quota di famiglie che vivono in condizioni di bassa intensità lavorativa che scende dall'11,8% all'11,3%<sup>4</sup>. Ci sono poi da annoverare l'incremento del PIL pro-capite, che raggiunge quota 29.100 euro (dai 28.400 del 2017<sup>5</sup>) e il calo dell'incidenza dei *Neet*, che passa dal 25,5% al 24,8%. In linea con tali trend positivi risulta anche il dato relativo alla grave deprivazione materiale<sup>6</sup>: come visto, nel 2018 la percentuale di coloro che sperimentano situazioni di grave deprivazione è pari all'8,5%, contro il 10,1% di un anno prima<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Istat, 2019, *La povertà in Italia*; cfr. <https://www.istat.it/it/files/2019/06/La-povert%C3%A0-in-Italia-2018.pdf>

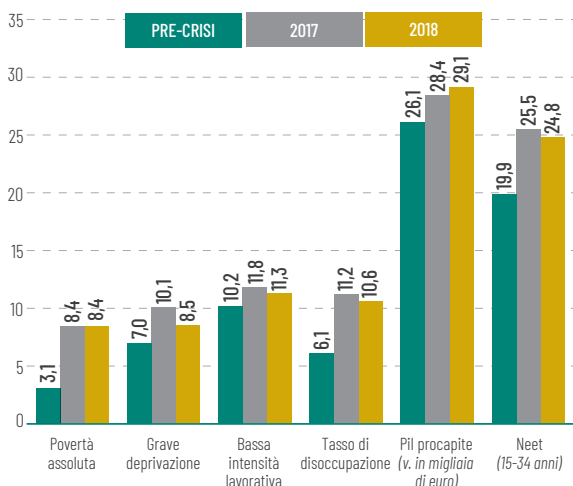
<sup>4</sup> Cfr. <https://www.istat.it/it/files/2018/12/Report-Reddito-Condizioni-di-vita-2017.pdf>

<sup>5</sup> Cfr. [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>6</sup> Cfr. <https://www.istat.it/it/files/2018/12/Report-Reddito-Condizioni-di-vita-2017.pdf>

<sup>7</sup> È bene sottolineare che la povertà assoluta e la grave deprivazione oltre a misurare situazioni diverse utilizzano anche approcci e metodologie differenti: la rilevazione sulla povertà assoluta fa riferimento ai dati sui consumi mentre l'indagine sulla grave deprivazione si basa sui dati relativi al reddito. Per approfondimenti si veda: Istat, 2018, *Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie*. Cfr. <https://www.istat.it/it/archivio/224682> e <https://ec.europa.eu/eurostat>.

**Graf. 2 - Indicatori sociali ed economici: confronto anni pre-crisi (2007) - 2017 - 2018 (valori percentuali e assoluti)**



Fonte: Istat

In termini di differenze macro-regionali si conferma la situazione di maggiore svantaggio delle aree del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro e del Nord (territori questi ultimi anch'essi fortemente penalizzati dopo il 2008): nelle regioni di Sud e Isole l'incidenza della povert  assoluta raggiunge rispettivamente l'11,1% e il 12,0%, a fronte di valori molto pi  contenuti registrati nelle regioni centrali (6,6%) e settentrionali (6,8%)<sup>8</sup>.

La Svimez, l'associazione per lo sviluppo del Mezzogiorno, proprio recentemente ha lanciato un nuovo allarme sul divaricarsi del gap Nord-Sud, che tra il 2015 e il 2017 aveva fatto registrare segnali di miglioramento. Oggi nel Sud e nelle Isole, territori nei quali risiede il 34% della popolazione, si concentra quasi la met  dei poveri di tutta la nazione; la crescita del Pil si colloca su livelli irrisori (+0,6%) e i consumi registrano di fatto una stagnazione (+ 0,2% rispetto allo 0,7% nel resto del Paese). Se le regioni del Centro e del Nord sul fronte dei consumi hanno concretamente recuperato e superato i livelli pre-crisi, nel decennio 2008-2018 le aree del Mezzogiorno hanno di fatto registrato una contrazione (-9%). Si allarga anche il divario occupazionale: il tasso di disoccupazione che nelle zone centrali e settentrionali si colloca rispettivamente al 9,4% e al 6,6%, nel Sud e nelle Isole raggiunge quota 18,4%. A tali fragilit  si somma poi l'emergenza sociale dello spopolamento: dal 2002 al 2017 risultano infatti emigrati oltre 2 milioni di abitanti, di cui pi  di 132mila solo nel 2017. La gravit  di tali

perdite   esplicitata dal fatto che tra loro oltre la met  risulta giovane e con livelli di istruzione molto alti (il 30%   laureato) e di fatto tali uscite appaiono compensate solo in parte dai flussi migratori, che sono modesti nel numero e caratterizzati da basse competenze. Il saldo negativo dal 2012 al 2017   di 852 mila unit ; nel solo ultimo anno di circa 70mila unit <sup>9</sup>.

Accanto alla determinante dell'area geografica, anche altre situazioni denotano un maggiore sfavore in termini di povert . Ad incidere in modo particolare risultano per lo pi  la cittadinanza, l'ampiezza dei nuclei familiari e l'eventuale presenza di figli minori, il livello di istruzione, l'et , lo stato di disoccupazione e, in caso di occupazione, il tipo di lavoro svolto (cfr. Graf. 3).

Tra le famiglie di soli stranieri l'incidenza della povert  assoluta raggiunge il 27,8%, a fronte del 5,3% nelle famiglie di soli italiani; tra le prime risulta quindi povero un nucleo su quattro, tra le seconde praticamente uno su 20. A condizionare in modo assai marcato le situazioni di indigenza   poi l'assenza di un lavoro: all'interno della categoria "disoccupati" la povert  assoluta arriva oggi al 27,6%. Sorprende l'elevata differenza dei livelli di povert  tra i disoccupati di oggi e quelli di chi viveva tale condizione occupazionale prima della crisi economica, quando si attestava appena al 7%. Si pu  immaginare che prima del 2008 i risparmi personali, cos  come il supporto della rete familiare, abbiano svolto un ruolo cuscinetto che ha evitato loro l'ingresso in uno stato di indigenza, almeno per i primi tempi.

Nell'ultimo anno continuano ad aumentare i cosiddetti *working poor*, in particolare peggiora la situazione delle famiglie di operai o assimilato; tra loro risulta povero in termini assoluti il 12,3% del totale. Colpisce e allarma il confronto tra la situazione delle famiglie di operai di oggi con quella antecedente al 2008: tra loro, in soli dieci anni, l'incidenza della povert  assoluta   aumentata del 624% (passando dall'1,7% del 2007 al 12,3% di oggi). Ci  pu  attribuirsi alla mancata crescita dei salari di questi anni, un fenomeno globale esploso con la crisi economica e di fatto rimasto pressoch  irrisolto negli strascichi della grande recessione, che ha generato una stagnazione della produttivit  e un boom di lavoratori a tempo parziale (sottoccupazione, part-time involontario, ecc.)<sup>10</sup>. Nel nostro Paese, secondo una ricerca realizzata dall'ETUI (*The European Trade Union Institute*), tra il 2009 e il 2018 i salari reali sono calati del 2%, dopo essere cresciuti del 7,3% fra il 2000 e il 2009. E in tal senso l'Italia risulta essere tra i fanalini di coda dell'Europa, con una flessione appena al di sotto di

<sup>8</sup> Anche l'indicatore prodotto dall'indagine Istat - Eusilc della grave deprivazione (anno 2018)   in linea con il dato sulla povert  assoluta: nel Sud risulta gravemente deprivato il 15,9% della popolazione e nelle Isole il 18,3%, a fronte di un valore nazionale dell'8,5%. Inoltre, lo stesso indicatore evidenzia come in molte regioni del Mezzogiorno la situazione sia peggiorata dal 2017 al 2018; i casi pi  eclatanti sono quelli di Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna. Al Nord nello stesso periodo l'incidenza dei gravemente deprivati risulta al contrario quasi dimezzata. Cfr. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>; <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00104/default/table?lang=en>

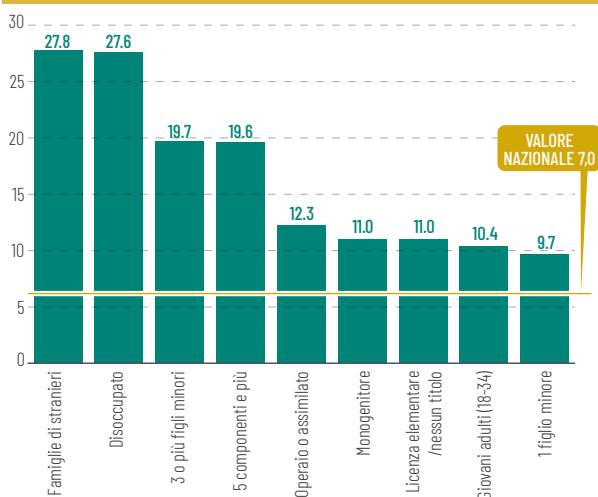
<sup>9</sup> Cfr. Svimez, *Sud, lo spettro della recessione. In un'Italia che cresce poco si riapre il divario territoriale*. Anticipazioni Rapporto Svimez 2019 su "L'economia e la societ  del Mezzogiorno". Cfr. [http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/07/2019\\_08\\_01\\_anticipazioni\\_.pdf](http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/07/2019_08_01_anticipazioni_.pdf).

<sup>10</sup> L'incidenza di sottoccupati e di lavoratori in part time involontario dagli anni pre-crisi ad oggi   quasi raddoppiata, passando dall'1,5% (2007) al 2,6% del 2018.



quella di Spagna, Croazia, Portogallo, Cipro e Grecia<sup>11</sup>. I dati sui salari dimostrano chiaramente come spesso anche quando si registrano segnali di crescita economica, i benefici reali tra i lavoratori e la popolazione non sono mai così immediati. E i nuclei di operai – quelli che stanno pagando più pesantemente gli effetti della grande recessione- sono realmente ancora molto lontani dallo sperimentare cenni di ripresa.

**Graf. 3 - Incidenza della povertà assoluta nelle famiglie maggiormente vulnerabili (per tipologia familiare o condizione della persona di riferimento) e confronto con valore medio nazionale - Anno 2018 (valori %)**



Fonte: Istat

Decisamente più critica della media è poi la situazione delle famiglie numerose (19,6%) e in particolare di quelle dove sono presenti minori; in tal senso la fragilità tende a crescere all'aumentare del numero degli under 18 (si passa infatti da un'incidenza del 9,7% per le famiglie con un solo minore ad una percentuale del 19,7% dei nuclei con 3 o più figli minori).

In tutti i casi il livello di povertà si attesta comunque al di sopra della media nazionale (7,0%).

La maggior criticità vissuta dalle famiglie con bambini non emerge solo in termini di incidenza ma anche in termini di in-

tenosità<sup>12</sup>: questa si attesta al 20,8% rispetto al dato nazionale del 19,4%. Ciò sta a significare che i nuclei con minori sono più spesso poveri e, nel caso, lo sono più degli altri. Anche tra loro la cittadinanza gioca un ruolo determinante: la povertà assoluta per le famiglie di italiani con minori è infatti pari al 7,7% (appena sopra al valore nazionale del 7,0%), mentre interessa quasi una famiglia su tre in quelle composte da soli stranieri (31,0%). L'indigenza minorile tocca oggi, in termini assoluti, 1 milione 260 mila bambini e ragazzi e questo a nostro avviso rappresenta un pericolo insidioso del nostro tempo. Le privazioni di tipo materiale, come l'impossibilità di fare pasti adeguati o di accedere ad attività sportivo/ricreative, si associano spesso anche a una povertà educativa, che blocca sul nascere le prospettive di crescita e di futuro. Le scarse possibilità economiche delle famiglie finiscono quindi frequentemente per impoverire il ventaglio delle opportunità cui sono esposti i figli, andando a reprimere il loro potenziale emotivo o intellettuale. I bambini con genitori di livello socio economico più alto - denuncia Save the Children - già all'età di 3 anni hanno accumulato un sostanziale vantaggio in termini educativi e di sviluppo rispetto ai coetanei provenienti da situazioni familiari più svantaggiate. La prima infanzia rappresenta dunque un periodo cruciale nella vita delle persone<sup>13</sup> e l'eventuale ritardo nell'acquisizione di tali competenze nei primi anni di vita è difficilmente colmabile. Il rischio è che si creino circoli viziosi di povertà dai quali è difficile affrancarsi e in tal senso gli studi statistici parlano chiaro: le classi poste all'estremo della scala sociale (quelle che denotano situazioni di maggiore privilegio o che, al contrario, risultano più sfavorite) tendono di fatto a trattenere al loro interno buona parte dei propri figli<sup>14</sup>.

Un'altra categoria fortemente penalizzata oltre ai minori è quella dei giovani nella fascia 18-34 anni. Da oltre un lustro il livello di privazioni economiche nel nostro Paese appare inversamente proporzionale all'età, diminuisce cioè all'aumentare di quest'ultima, decretando minori e giovani-adulti come i più svantaggiati. Dal 2017 al 2018 l'incidenza della povertà assoluta nella fascia 18-34 anni è aumentata dell'8,0%, dagli anni pre-crisi ad oggi è più che quadruplicata. Tra gli over 64 al contrario, dal 2007 al 2018, si è registrata una leggera flessione<sup>15</sup>. Il tutto è ascrivibile da un lato al bene casa (in Italia circa l'80% degli ultra-sessantacinquenni vive in una casa di proprietà) dall'altro alle tutele fornite dal sistema previdenziale

<sup>11</sup> Per approfondimenti si veda: <https://www.etui.org/>. In linea l'indagine ETUI c'è anche uno studio commissionato dalla CGIL svolto dalla Fondazione di Vittorio che conferma anch'esso un importante crollo del potere di acquisto dei salari in Italia. Secondo lo studio della Fondazione di Vittorio in Italia dal 2010 al 2017 le retribuzioni sono calate del 3,5%, per un calo in termini di potere di acquisto di circa mille euro annui. Nello stesso intervallo temporale risultano in crescita invece i salari di tre Paesi dell'Eurozona: Belgio, Germania e Francia. Cfr. <https://www.fondazionevittorio.it/it/retribuzioni-e-mercato-del-lavoro-1%E2%80%99italia-confronto-maggiori-economie-dell%E2%80%99eurozona>

<sup>12</sup> Questo indicatore misura quanto in percentuale la spesa media delle famiglie povere è al di sotto della soglia. Cfr. [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>13</sup> Save the Children 2017, *Il miglior inizio. Disuguaglianze e opportunità nei primi anni di vita*, pag.7; <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/publicazioni/il-miglior-inizio-disuguaglianze-e-opportunita-nei-primi-anni-di-vita.pdf>

<sup>14</sup> Istat, 2017, *Rapporto annuale 2017. La situazione del Paese*, pp. (241-247); <http://www.istat.it/it/files/2012/05/Rapporto-annuale-2012.pdf>

<sup>15</sup> Un'indagine Istat sull'efficacia delle misure di protezione sociale dimostra come la classe degli over 65 si connota come l'unica fascia di età nella quale si registra una netta riduzione del rischio di povertà a seguito dei trasferimenti sociali; per tutte le altre si registra invece un peggioramento, in modo particolare per la popolazione tra i 18 ed i 24 anni. Cfr. Istat, 2016, *Rapporto annuale 2016*, pag.207; [http://www.istat.it/it/files/2016/04/Cap\\_5\\_Ra2016.pdf](http://www.istat.it/it/files/2016/04/Cap_5_Ra2016.pdf).

che hanno permesso alla categoria dei pensionati di reggere all'urto della crisi<sup>16</sup>.

L'ultimo elemento di riflessione sul quale soffermarsi è infine il livello di istruzione. Come ormai noto, la diffusione della povertà è strettamente correlata al titolo di studio. Gli ultimi dati Istat dicono che nelle famiglie il cui capofamiglia non possiede alcun titolo di studio - o al massimo la licenza di scuola media inferiore - i livelli di povertà superano il valore medio, collocandosi rispettivamente all'11,0% e al 9,8% (Graf. 3), a fronte del 3,8% in caso di possesso del titolo di diploma/laurea. Oltre a prendere atto di tali correlazioni, è tuttavia opportuno interrogarsi sulle origini delle fragilità legate all'istruzione, capire se si tratta di scelte individuali o se siano conseguenze dirette o indirette di una particolare fragilità sociale della famiglia di origine. Anche in questo caso la ricerca sociale evidenzia relazioni molto strette tra status socio-economico dei genitori, risultati scolastici e livelli di istruzione dei figli<sup>17</sup>. Un recente studio pubblicato dalla Banca D'Italia sul tema della mobilità intergenerazionale dimostra come oggi, in maniera sempre più marcata rispetto al passato, fattori quali i livelli di istruzione, di reddito e di ricchezza siano strettamente correlati alle condizioni di partenza della famiglia di origine.

La sofisticata indagine statistica realizzata da Banca D'Italia ha infatti analizzato il tema della persistenza intergenerazionale mediante un confronto diacronico dei dati dal 1970, evidenziando come proprio negli ultimi anni il peso dell'ereditarietà risulti in aumento. Oggi più di ieri, dunque, esistono forti nessi tra la condizione dei figli e quella dei padri (in termini di istruzione, reddito e ricchezza), superiori a quanto registrato in passato<sup>18</sup>. La mobilità intergenerazionale appare pertanto bloccata.

Scrive Banca D'Italia: *«una società che registri possibilità di successo economicamente superiori in funzione delle fortune dei propri avi tende a generare scontento e frustrazione ed è fonte di possibili tensioni nella parte della popolazione svantaggiata. Tale circostanza costituisce inoltre un'alterazione dei principi di uguaglianza su cui si fondano le democrazie occidentali»*<sup>19</sup>. L'articolo 3 della nostra Costituzione ricorda infatti che: *«tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di re-*

*ligione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»*.

Il fatto che oggi, in misura più ampia che in passato, figli nati in famiglie poste in fondo alla scala sociale dei redditi abbiano di fatto scarse possibilità di migliorare la propria condizione di "partenza" appare un evidente segnale di disuguaglianza, sperequazione e ingiustizia sociale.

---

<sup>16</sup> Negli ultimi vent'anni -attesta la Banca D'Italia- i divari di ricchezza tra giovani ed anziani (che riflettono in parte anche il naturale processo di accumulazione dei risparmi lungo il ciclo di vita) si sono progressivamente ampliati; la ricchezza media attuale delle famiglie con capofamiglia tra i 18 e i 34 anni è meno della metà di quella registrata a metà degli anni Novanta (nelle famiglie con capofamiglia di almeno 65 anni è aumentata di circa il 60%) mentre sul fronte lavoro dagli stessi anni Novanta le nuove generazioni hanno iniziato a registrare uno sfavore sia in termini di stipendio di ingresso che di carriere lavorative, se confrontate con quelle dei giovani degli anni Settanta. Cfr. Banca D'Italia, 2015, Supplementi al bollettino statistico, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014*, pag.11; [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2007/2007-0639/en\\_tema\\_639.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2007/2007-0639/en_tema_639.pdf); <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0366/index.html>. Sugli stessi temi interviene anche la Fondazione Bruno Visentini elaborando un "indice di divario intergenerazionale" utile a quantificare e misurare gli ostacoli - sempre più grandi - che oggi si frappongono al raggiungimento della piena autonomia e indipendenza dei giovani rispetto alle generazioni precedenti. Cfr. <http://www.fondazionebrunovisentini.eu/>

<sup>17</sup> Il dato è stato sottolineato anche dalla Commissione Europea. Nell'edizione 2017 della Relazione di monitoraggio del settore Istruzione e Formazione è emerso che il 33,8% degli alunni provenienti dagli ambienti socio-economici più svantaggiati ha risultati insufficienti, rispetto a solo il 7,6% dei loro coetanei più privilegiati. Cfr. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-4261\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4261_it.htm)

<sup>18</sup> Cfr. Banca D'Italia, 2018, *Istruzione, reddito e ricchezza: la persistenza tra generazioni in Italia*, Questioni di economia e finanza, Numero 476; <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2018-0476/index.html>.

<sup>19</sup> Ibidem, pag.5.

# I poveri secondo i dati dei Centri di Ascolto Caritas

**A**ccanto ai numeri della statistica pubblica che permettono di descrivere il fenomeno della povertà in termini complessivi, nelle pubblicazioni e nei rapporti Caritas siamo soliti dedicare ampio spazio ai dati che provengono dal circuito dei centri di ascolto, in contatto da sempre con i più fragili e i più vulnerabili.

È un po' come se, a partire dal quadro descritto in termini generali, andassimo a restringere lo sguardo su un particolare segmento di povertà che presenta connotati e tratti ben precisi. I centri di ascolto, infatti, possono essere definiti delle "porte aperte" per chiunque stia vivendo una storia di sofferenza ed è in cerca di aiuto, senza distinzione di religione, etnia, condizione personale o sociale.

Quanto il centro di ascolto compie va oltre l'attività di segretariato sociale: al servizio sociale si aggiunge infatti la componente spirituale che realizza il compito essenziale della Chiesa, quello dell'amore del prossimo, in modo che sia testimonianza dell'amore di Dio verso la persona, specialmente se sofferente. Ciò che caratterizza un Cda è la dimensione relazionale, che si concretizza innanzitutto nell'ascolto e che sta alla base di ogni percorso di accompagnamento<sup>1</sup>.

Per dare un'idea d'insieme della rete esistente è bene ricordare che oggi, secondo i dati inseriti nella piattaforma Osporisorse promossa da Caritas Italiana<sup>2</sup>, i centri di ascolto diffusi capillarmente da Nord e Sud del Paese sono 3.366. Questo numero comprende tipi di strutture diverse per dimensioni e livello (ci sono centri di tipo parrocchiale, zonale e diocesano), forme organizzative (orari di apertura, strumenti di raccolta dati, personale dedicato) e tipologia di utenza (servizi multiutenza o rivolti a target specifici).

I dati presentati e commentati in questo capitolo non riguardano l'intero universo ma solo quel numero di strutture, ormai cospicuo e in aumento di anno in anno, che risultano dotate di strumenti informatici per la raccolta e la condivi-

sione dei dati: complessivamente 2.166 (il 64% dei Cda totali), collocati in 187 diocesi (il 85,8% delle Caritas diocesane)<sup>3</sup>. Nel corso del 2018 le persone incontrate e sostenute da tali punti di ascolto sono state 195.541; queste presenze possono essere assimilate quasi ad altrettanti nuclei familiari che, in modo diretto o indiretto, hanno potuto beneficiare del sostegno delle Caritas diocesane o parrocchiali<sup>4</sup>.

Rapportando i suddetti numeri alle statistiche dell'Istat, si deduce che le famiglie supportate da tale rete costituiscono una percentuale limitata, anche se non irrisoria, dei nuclei in povertà assoluta stimati dal nostro istituto nazionale di statistica, circa il 10%<sup>5</sup>.

## 2.1 Il volto delle persone incontrate

**C**ome detto, le storie ascoltate nel 2018 sono state oltre 195mila. Confrontando gli ascolti dell'ultimo anno con quelli del 2017 si evidenzia un calo complessivo del numero medio di persone incontrate in ciascun centro: si passa da una media di 99,6 individui a 90,3 (nel 2016 la media era di 113,9). La diminuzione viene registrata praticamente in tutte le regioni ecclesiastiche ad eccezione di Lombardia, Basilicata e Campania.

A fronte di un calo delle persone incontrate si registra però un continuo incremento del numero medio di ascolti annui per individuo, che passa in soli dodici mesi da 6,6 a 7,2, chiaro segnale di una povertà che oggi si fa sempre più cronica, multidimensionale e persistente. Se si confronta la situazione attuale con gli anni pre-crisi si nota che l'incremento del numero medio di incontri per assistito è stato del 124% (Graf. 1).

<sup>1</sup> Cfr. S. Ferdinandi, 2011, *Quarant'anni di Caritas. Metodi e strumenti pastorali per educare alla carità*, EDB, Bologna, p.67.

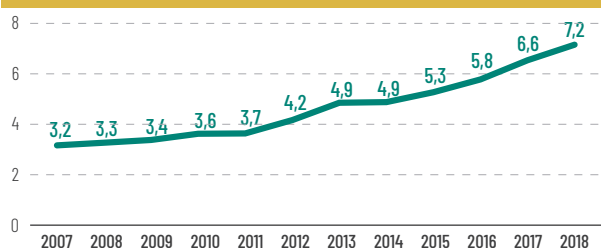
<sup>2</sup> Il modulo on-line Osporisorse collocato all'interno della piattaforma Ospotweb di Caritas Italiana è aperto agli operatori ecclesiali del territorio e permette di registrare a livello diocesano le risorse che operano in ambito socio-assistenziale, socio-sanitario e sanitario. Offre informazioni aggiornate e fruibili allo scopo di orientare le persone prese in carico verso risorse adeguate rispetto alle caratteristiche e all'entità del bisogno. Per approfondimenti si rimanda a [www.caritas.it](http://www.caritas.it).

<sup>3</sup> Per il dettaglio delle diocesi coinvolte si rimanda all'allegato 1, inserito alla fine del presente contributo.

<sup>4</sup> Eliminando i casi nei quali persone della stessa famiglia hanno fatto riferimento allo stesso circuito Caritas, si contano 176.138 nuclei sostenuti.

<sup>5</sup> È bene ricordare che tale percentuale rappresenta la quota di assistiti afferenti ai soli centri di ascolto/servizi in rete con la raccolta dati. In termini generali l'assistenza dei centri di ascolto/servizi Caritas riguarda un numero più ampio di persone.

**Graf.1 - Numero medio di incontri annui per persona presso i Cda d'Italia - Anni 2007-2018**



Degli individui accompagnati nel 2018 il 44% risulta di cittadinanza italiana e il 56% straniera<sup>6</sup>. Continua a crescere in termini complessivi l'incidenza degli italiani (il trend si registra ormai da diversi anni), mentre rimangono stabili in tal senso le differenze tra Nord e Sud: nelle regioni del Settentrione e del Centro il volto delle persone sostenute coincide per lo più con quello degli immigrati (che pesano rispettivamente per il 62,0% e il 61,4%), mentre nel Mezzogiorno le storie intercettate sono soprattutto di italiani (67,0%). In alcune regioni, come la Sicilia e la Basilicata, l'incidenza degli autoctoni risulta ancora più marcata, sfiorando quasi l'80% (rispettivamente il 76,4% e il 76,5%).

**Tab. 1 - Persone ascoltate nei Cda per cittadinanza e macroregione - Anno 2018 (valori percentuali)**

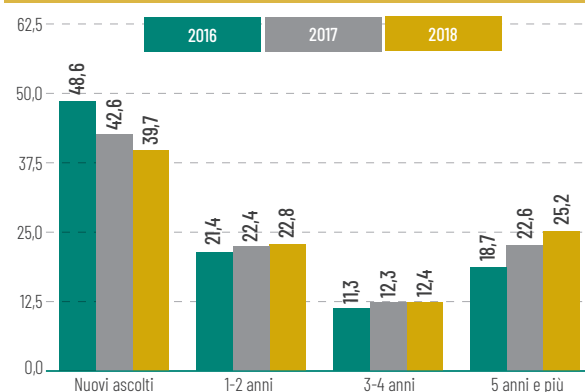
Cittadinanza	Macroregioni			Totale
	Nord	Centro	Mezzogiorno	
Italiana	38,0	38,6	67,0	44,0
Straniera	62,0	61,4	33,0	56,0
<b>Totale</b> (Valori assoluti)	100 (85.240)	100,0 (64.452)	100,0 (37.232)	100,0 (186.922)

Casi mancanti: 8.619

Tra gli stranieri prevalgono le persone provenienti dal continente africano (48,9%) e, in seconda battuta, da quello europeo (30,1%). Appena cinque anni fa i pesi erano pressoché capovolti, con un'incidenza degli europei del 44,8% e quella degli africani del 40,5%. Tra i cittadini di nazionalità africana prevalgono le persone originarie del Marocco (38,3%), seguite a distanza da Nigeria (14,9), Senegal (8,6), Tunisia (8,5%), Egitto (3,5%) e Ghana (3,0). Tra gli europei, le maggiori presenze sono quelle dell'Est, in particolare la nazionalità rumena (38,1%), albanese (22,1%) e ucraina (13,2%). Rispetto allo scorso anno diminuiscono in modo netto i richiedenti asilo e/o rifugiati, che passano dagli oltre 13mila a quota 7.696.

In termini di storia assistenziale, circa il quaranta per cento degli assistiti (39,7%) ha fatto riferimento alla rete Caritas per la prima volta nel 2018, quindi sono i cosiddetti "nuovi ascolti"; il 22,8% risulta invece in carico ai Cda da 1-2 anni e il 12,4% da 3-4 anni. Appare in continuo aumento tuttavia la quota di soggetti che vivono situazioni croniche di povertà che risultano accompagnati da 5 anni e più, anche se magari in modo discontinuo (25,2%) (Graf. 2).

**Graf. 2 - Persone ascoltate per storia assistenziale (nuovi ascolti/ in carico da 1-2 anni/3-4 anni/5 anni e più) - Anni 2016-2018 (valori percentuali)**



Rispetto al genere, nell'ultimo anno si registra una sostanziale parità di presenze di uomini (49,4%) e donne (50,6%), dato che si conferma sia tra gli italiani che gli stranieri. Aumenta l'età media degli assistiti, giunta nel 2018 a 45,8 (nel 2017 era di 44 anni). Più nello specifico, diminuisce l'incidenza dei giovani adulti (18-34), giustificata in modo particolare dal calo dei richiedenti asilo e rifugiati, mentre appare in aumento la classe dei 55-64enni (18,5%) e quella degli over 64 (9,8%). Tra i beneficiari dell'accompagnamento prevalgono le persone coniugate (44,9%), seguite da celibi o nubili (29,9%). Anche per tali categorie si ravvisano segnali di mutamento opposto che sembrano rafforzarsi di anno in anno: cresce sempre di più nel tempo il peso delle persone sole, a fronte di un calo di chi vive un'unione matrimoniale. Aumenta nel corso dell'ultimo anno anche la quota di divorziati e separati (complessivamente arrivati al 16,1%), anche se si leggono in tal senso importanti differenze in base alla cittadinanza: tra gli italiani l'incidenza di chi ha alle spalle una storia di separazione o divorzio raggiunge il 25% (nel 2017 si attestava al 23,5%); al contrario tra gli stranieri i coniugati raggiungono quota 54,0%.

Tra le persone incontrate, i genitori rappresentano il 63,4% del totale (in valore assoluto si tratta di 88 mila soggetti); tra loro

<sup>6</sup> Data la loro scarsa numerosità, in questo calcolo sono stati esclusi gli apolidi e coloro che sono in possesso di una doppia cittadinanza (2.728).

<sup>7</sup> Nel dettaglio, l'incidenza delle classi di età è la seguente: minori 0,8%; 18-34 anni 22,7%; 35-44 anni 23,7%; 45-54 anni 24,6%; 55-64 anni 18,4%; 65 anni e oltre 9,8%.

quasi 30mila persone convivono con figli minori (dato che registra un incremento del 15% rispetto ad un anno fa)<sup>8</sup>. Preoccupano in modo particolare le storie di fragilità e deprivazione vissute da bambini e minori, anche alla luce dei primi episodi di trasmissione intergenerazionale della povertà testimoniati dalla rete Caritas, che vanno a corroborare quanto evidenziato dalla letteratura sociologica e dalla statistica pubblica (cfr. capitolo 1). Già nel 2016 la Caritas di Reggio Emilia- Guastalla nel proprio report sulle povertà parlò in modo inedito della cosiddetta “povertà generativa”, intendendo con essa tutte quelle situazioni di vulnerabilità e deprivazione trasmesse di padre in figlio, testimoniate dalla voce dei volontari diocesani che hanno iniziato a riferire di ascolti realizzati a favore di giovani-adulti capifamiglia, già conosciuti quando ancora minorenni frequentavano il Cda con la famiglia di origine<sup>9</sup>.

Se si scende più nel dettaglio dei nuclei di convivenza, i dati dimostrano che più della metà delle persone incontrate (51,1%) coabita con familiari e parenti; all'interno di tale categoria sono incluse situazioni molto diverse (es. coppie con figli, coppie senza figli, famiglie mono-genitoriali) accomunate dal vincolo parentale-familiare tra i membri del nucleo. Seguono poi le famiglie unipersonali, che risultano molto più diffuse tra gli italiani (31,5%) che tra gli stranieri (21,3%)<sup>10</sup>. C'è poi una quota non trascurabile di persone costrette a vivere con soggetti esterni alla propria rete familiare o che trova riparo e alloggio presso gli istituti e/o le comunità promossi dalle stesse Caritas diocesane; queste ultime sono le situazioni che riguardano in modo particolare le persone senza dimora intercettate con regolarità dal circuito dei Cda. E difatti anche nel 2018 i numeri relativi agli “homeless” sono tutt'altro che trascurabili: si tratta di 27.500 persone, per lo più uomini (74,8%), stranieri (65,6%), celibi (48,4%), in prevalenza under 44 (52,9%), incontrati soprattutto nei centri di ascolto del nord (64,3%) e con storie multiproblematiche alle spalle, per le quali il problema casa si somma a molte altre fragilità (48,5%)<sup>11</sup>.

In termini educativi, i livelli di istruzione delle persone ascoltate risultano più bassi rispetto alla media della popolazione nazionale: tra gli assistiti c'è una maggiore incidenza degli analfabeti (2,7% contro una media dell'1,1%) e di coloro che al massimo possiedono una licenza di scuola media inferiore (43,3% a fronte del 29,8%); risulta invece decisamente più contenuto il peso dei diplomati (16,8% contro il 24,8%) e dei laureati (4,7% a fronte del 10,1%). Facendo una lettura complessiva emerge che oltre i due terzi delle persone assistite (esattamente il 68,3%) possiede al massimo una licenza di scuola media inferiore, una percentuale che tra gli italiani ar-

riva al 78,1%. I dati dei centri di ascolto tuttavia, oltre a dimostrare una forte connessione tra povertà e livelli di istruzione, evidenziano un nesso (confermato dalla statistica) tra bassi livelli di scolarità e cronicizzazione del disagio: coloro cioè che hanno un titolo di studio basso o medio-basso corrono il rischio di vivere le situazioni povertà più a lungo e in maniera più persistente. Strettamente legato alle fragilità culturali e formative è poi il tema del lavoro.

Tra gli assistiti quelli in cerca di un'occupazione (sia essa prima o nuova) rappresentano il 61,2%; pur essendo un valore in calo rispetto al 2017, la quota dei “senza lavoro” è ancora molto alta. Tra gli stranieri la situazione occupazionale appare più critica degli italiani: tra loro infatti risulta più alta la quota di disoccupati ma anche dei cosiddetti *working poor*, persone che pur avendo un'occupazione vivono comunque in una situazione di fragilità economica (17,2%). Come evidenziato anche recentemente nell'ultimo Rapporto Immigrazione Caritas-Migrantes, se si analizza la distribuzione degli occupati stranieri nelle diverse attività economiche si conferma di fatto una sorta di segregazione occupazionale degli stranieri, impiegati per lo più in occupazioni poco qualificate (servizi collettivi e personali, industria, ristorazione e settore alberghiero, costruzioni), meno stabili e con più basse remunerazioni<sup>12</sup>. Tra le persone di cittadinanza italiana non è trascurabile il peso dei “lavoratori poveri” (11,2%) ma al tempo stesso anche quello dei pensionati (12,8%) e delle persone inabili, parziali o totali, al lavoro (4,5%).

Tab. 2 **Personne ascoltate nei Cda per cittadinanza e condizione occupazionale - Anno 2018** (valori percentuali)

	Cittadinanza italiana	Cittadinanza straniera	Altro	Totale
Disoccupato	56,6	65,5	52,1	61,2
Occupato	11,2	17,2	25,4	14,6
Casalino/a	8,4	8,1	9,4	8,2
Pensionato/a	12,8	0,9	3,9	6,4
Inabile parziale o totale al lavoro	4,5	1,0	2,5	2,6
Studente	0,6	1,8	2,8	1,3
Altro	5,9	5,5	3,9	5,7
<b>Totale</b> (Valori assoluti)	100,0 (61.005)	100,0 (70.450)	100,0 (1.842)	100,0 (133.297)

Casi mancanti: 62.244

8 Nel 2017 le persone conviventi con figli minori erano 26mila; cfr. Caritas Italiana, 2018, *Povertà in attesa*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna.

9 Cfr. Caritas diocesana Reggio-Emilia: <http://www.caritasreggiana.it/articoli/Dati%20CdA%202016/Presentazione%20dati%20CdA%202016%20-%20Commento.pdf>, pag. 8. Anche Caritas Spagna, nel 2014, aveva lanciato un allarme sul reale pericolo di povertà che diventa sempre più frequentemente “ereditaria”.

10 Ecco nel dettaglio le percentuali relative ai nuclei di convivenza: in nucleo con familiari e parenti 51,1%; solo 25,8%; in nucleo con conoscenti esterni alla propria famiglia/rete parentale 9,6%; in famiglia di fatto 8,0%; presso istituto comunità 3,5%; coabitazione di più famiglie 0,7%; altro 1,3%.

11 I senza dimora incontrati dal circuito Caritas rappresentano il 54,2% degli “homeless” stimati da Istat nell'ultimo censimento del 2015 (50.700).

12 Caritas e Migrantes, *XXVIII Rapporto immigrazione 2018-2019. Non si tratta solo di migranti*. Tau editrice, Todi (PG).

## 2.2 I bisogni intercettati

L'analisi dei bisogni registrati nel 2018 dimostra una prevalenza delle difficoltà materiali, in linea con i dati degli anni precedenti; più di tre persone su quattro manifestano infatti uno stato di fragilità economica (76,6%). Tali situazioni, vissute in modo marcato indistintamente da italiani e stranieri, coincidono spesso con l'assenza di un reddito o con un livello di reddito insufficiente. Seguono poi i problemi occupazionali (53,9%) e abitativi (24,3%); i primi coincidono in gran parte con l'assenza di un lavoro, quelli abitativi evidenziano per lo più una mancanza di casa, residenze provvisorie o abitazioni precarie/inadeguate.

Tab. 3 **Persone ascoltate per macro-voce di bisogno e cittadinanza - Anno 2018** (% sul totale delle persone)\*

Macro-voce di bisogno	Cittadinanza Italiana	Cittadinanza Straniera	Altro	Totale
Povertà economica	80,5	73,5	75,9	76,6
Problemi di occupazione	52,9	54,8	49,9	53,9
Problemi abitativi	20,9	27,2	21,6	24,3
Problemi familiari	21,0	9,3	16,1	14,5
Problemi di salute	19,3	9,1	15,2	13,7
Problemi legati all'immigrazione	0,4	18,6	11,5	10,5
Problemi di istruzione	2,1	10,0	3,9	6,4
Dipendenze	6,2	1,6	2,4	3,7
Detenzione e giustizia	5,5	1,8	1,9	3,4
Handicap/ disabilità	4,7	1,1	2,3	2,7
Altri problemi	7,1	3,1	4,5	4,9
<i>(Totale persone)</i>	<i>(59.291)</i>	<i>(73.864)</i>	<i>(2.010)</i>	<i>(135.165)</i>

\* Ogni individuo può essere portatore di più di un bisogno

Casi mancanti: 60.376

Tra gli assistiti di cittadinanza italiana uno su cinque manifesta inoltre problematiche che afferiscono la dimensione familiare; in particolare vengono segnalate criticità connesse alla conflittualità di coppia e/o a separazioni e divorzi.

Decisamente alta poi (e in continua crescita rispetto al passato) la quota di chi vive fragilità sul fronte della salute: tra gli italiani il fenomeno appare molto diffuso, riguardando infatti quasi una persona su cinque (19,3%), e si traduce per lo più in disagio psicologico (stati depressivi, disturbi mentali), in

problemi legati a patologie oncologiche o cardiovascolari e in mancanza di autosufficienza. Tra gli stranieri, invece, risultano più consistenti i problemi abitativi (27,2%), quelli connessi allo status di migrante (18,6%) e all'istruzione (10,0%).

A complicare in modo evidente i percorsi di accompagnamento e di presa in carico sono le numerose situazioni nelle quali si sommano fragilità di diversa natura. Dall'analisi dettagliata dei dati emerge infatti che solo il 38,1% dell'utenza manifesta una sola criticità; in tutti gli altri casi se ne sommano due o più (l'incidenza di chi sperimenta due aree di bisogno è pari al 24,7%, di chi ne sperimenta tre o più è del 37,1%).

## 2.3 Le richieste registrate e gli interventi realizzati

La presa in carico e il sostegno della rete Caritas passa anche attraverso la registrazione delle richieste espresse esplicitamente da chi bussa alle porte dei centri di ascolto. Come spesso sottolineato, non sempre le domande delle persone incontrate coincidono con i loro bisogni e la loro vulnerabilità; quanto esplicitato può essere condizionato a volte dalle aspettative maturate nei confronti dei centri di ascolto, ma anche dalla scarsa consapevolezza di sé stessi o, nei casi di maggiore fragilità, dalla mancata lucidità rispetto alla propria situazione problematica. È proprio per questo che assume una particolare rilevanza l'opera di accompagnamento dei Cda realizzata spesso mediante l'elaborazione di un progetto personalizzato, che si pone obiettivi realistici e gradualmente a partire dalla condizione di partenza, mettendo in atto risposte di emergenza nell'immediato ma, soprattutto, che punti alla riabilitazione della persona.

Nel 2018 le domande più frequenti sono state quelle relative a beni e servizi materiali (58,2%), che coincidono per lo più con richieste di pacchi viveri, vestiario o accesso alle mense/empori, complessivamente in calo rispetto all'anno precedente (quando si attestavano al 62,1%)<sup>13</sup>. Seguono poi le domande di sussidi economici (25,8%), da utilizzare soprattutto per il pagamento di bollette, tasse e/o canoni di affitto e in terza istanza le richieste collegate all'ambito salute (10,4%). Proprio le numerose richieste inerenti la sanità (che corrispondono soprattutto a domande di farmaci e di visite mediche), mai così alte da quando si raccolgono i dati con regolarità e addirittura superiori a quelle degli ambiti "casa" e "lavoro", possono dirsi un grave campanello di allarme in questi anni di post crisi economica, che evidenziano le strette correlazioni esistenti tra deprivazione materiale e fragilità di salute. E a pagarne maggiormente le spese sono soprattutto le categorie più vulnerabili, quelle di stranieri e migranti, che come

<sup>13</sup> Cfr. Caritas Italiana, 2018, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia*, Maggioli Editore, Roma.

approfondito nel primo capitolo vivono situazioni di maggiore precarietà economica (Tab.4). Come conferma anche l'ultimo rapporto immigrazione Caritas-Migrantes, di fatto oggi il profilo di salute dei migranti si va sempre più caratterizzando per condizioni di sofferenza dovute a fragilità sociale, accoglienza inadeguata e accessibilità ai servizi non diffusa<sup>14</sup>.

Gli italiani che si rivolgono alla rete Caritas, invece, pur vivendo situazioni di criticità sul fronte della salute, sembrano essere meno inclini a fare richieste inerenti a tale ambito. Questo a nostro avviso può essere giustificato in modo particolare dai tipi di patologie da cui sono affetti che, come visto dall'analisi dei bisogni, hanno spesso a che vedere con il disagio psichico o con malattie gravi come tumori e/o patologie cardiovascolari, per le quali in Italia risulta esserci, almeno formalmente, una tutela del Sistema Sanitario Nazionale e sulle quali le stesse Caritas diocesane hanno scarse possibilità di fornire un supporto (la distribuzione di farmaci o le prestazioni sanitarie collegate alla rete dei Cda garantiscono per lo più un'assistenza di base).

**Tab. 4 Persone ascoltate nei Cda per macro-voce di richiesta e cittadinanza - Anno 2018 (% sul totale delle persone\*)**

Macro-voce di richieste**	Cittadinanza italiana	Cittadinanza straniera	Altro	Totale
Beni e servizi materiali	52,5	61,4	61,4	58,2
Sussidi economici	38,6	18,5	23,8	25,8
Sanità	4,4	14,1	6,1	10,4
Alloggio	5,6	9,9	4,1	8,2
Lavoro	4,6	6,5	5,5	5,8
Orientamento	5,9	4,8	7,1	5,2
Coinvolgimenti	1,7	1,1	2,8	1,3
Consulenze professionali	1,3	0,9	0,3	1,0
Scuola/Istruzione	0,2	1,8	0,9	1,2
Sostegno socio-assistenziale	0,5	0,4	0,3	0,4
Altre richieste	2,3	5,3	2,3	4,2
<b>(Totale persone)</b>	<b>(19.123)</b>	<b>(33.044)</b>	<b>(785)</b>	<b>(52.952)</b>

\* Ogni individuo può essere portatore di più di una richiesta

\*\* La voce ascolto non è riportata in tabella

Casi mancanti: 142.589 (sono stati esclusi i casi dove risultava mancante il dato sulla cittadinanza o il tipo di richiesta)

A fronte delle richieste registrate, quali gli interventi realizzati dai centri di ascolto in rete? Prevale l'erogazione di beni e servizi materiali (67,0%), in continuo aumento rispetto al passato nonostante il calo delle richieste; questo perché dinanzi alle tante criticità intercettate dai Cda, le Caritas rispondono come possono, cercando di risolvere la situazione delle famiglie favorendo almeno una prima risposta al disagio primario e materiale. Seguono poi gli aiuti forniti mediante sussidi economici (utili soprattutto a sostenere le spese connesse all'abitazione, quindi pagamento di bollette o canoni di affitto) e gli interventi dell'ambito salute (distribuzione di farmaci/viste mediche), fruiti in particolare dalle persone straniere.

In termini di azioni, non sono poi da dimenticare tutte le attività svolte dagli operatori e dai volontari sul fronte dell'ascolto e dell'accompagnamento che non sono riportate nella lettura analitica degli interventi.

**Tab. 5 Persone ascoltate nei Cda per macro-voce di intervento e cittadinanza - Anno 2018 (% sul totale delle persone\*)**

Macro-voce di interventi**	Cittadinanza italiana	Cittadinanza straniera	Altro	Totale
Beni e servizi materiali	60,8	70,6	73,8	67,0
Sussidi economici	36,7	17,5	25,7	24,7
Sanità	3,3	13,1	3,4	9,3
Orientamento	4,9	7,7	8,1	6,6
Alloggio	3,0	7,2	2,9	5,6
Lavoro	2,3	2,9	0,3	2,6
Coinvolgimenti	3,6	1,6	7,0	2,4
Sostegno socio-assistenziale	2,1	0,7	0,2	1,2
Consulenze professionali	1,0	0,7	0,3	0,8
Scuola/Istruzione	0,2	0,9	1,2	0,7
Altre richieste	3,7	3,1	2,6	3,3
<b>(Totale persone)</b>	<b>(18.219)</b>	<b>(30.108)</b>	<b>(645)</b>	<b>(48.972)</b>

\* Ogni individuo può essere portatore di più di un intervento

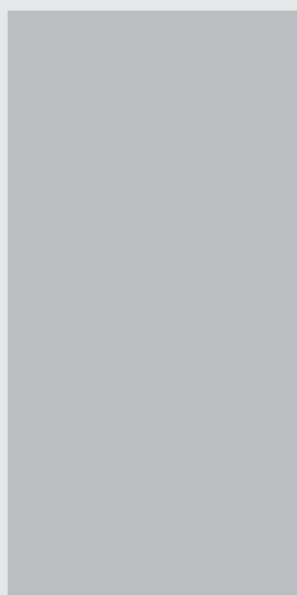
\*\* La voce ascolto non è riportata in tabella

Casi mancanti: 146.569 (sono stati esclusi i casi dove risultava mancante il dato sulla cittadinanza o il tipo di intervento)

<sup>14</sup> S.Geraci, M.Affronti, *La salute dei migranti: tra politica, giustizia e memoria* in Caritas e Migrantes, *XXVIII Rapporto immigrazione 2018-2019*. Non si tratta solo di migranti. Tau editrice, Todi (PG), p.98.

## Allegato 1

I dati Cda presentati nelle pagine precedenti sono stati raccolti dalle seguenti diocesi (in ordine alfabetico): Adria-Rovigo, Acerenza, Acerra, Acireale, Agrigento, Alba, Albano, Ales - Terralba, Alessandria, Alghero - Bosa, Alife - Caiazzo, Altamura - Gravina - Acquaviva delle Fonti, Amalfi - Cava De' Tirreni, Anagni - Alatri, Ancona - Osimo, Andria, Aosta, Arezzo, Assisi - Nocera Umbra - Gualdo Tadino, Avellino, Aversa, Avezzano, Bari - Bitonto, Benevento, Bergamo, Biella, Bologna, Brescia, Cagliari, Caltagirone, Caltanissetta, Camerino - San Severino Marche, Campobasso-Boiano, Capua, Carpi, Casale Monferrato, Caserta, Cassano all'Jonio, Castellaneta, Catania, Catanzaro - Squillace, Cefalù, Cerreto Sannita - Telesse - Sant'Agata De' Goti, Cesena - Sarsina, Chiavari, Chieti-Vasto, Chioggia, Città di Castello, Civita Castellana, Civitavecchia - Tarquinia, Como, Concordia-Pordenone, Conversano - Monopoli, Cosenza - Bisignano, Crema, Cremona, Crotone - Santa Severina, Cuneo, Fabriano - Matelica, Faenza - Modigliana, Fano - Fossombrone - Cagli - Pergola, Fermo, Ferrara - Comacchio, Fidenza, Fiesole, Firenze, Foggia - Bovino, Foligno, Forlì - Bertinoro, Fossano, Frascati, Frosinone - Veroli - Ferentino, Gaeta, Genova, Gorizia, Grosseto, Gubbio, Iglesias, Isernia-Venafro, Ivrea, Jesi, La Spezia - Sarzana - Brugnato, Lamezia Terme, Lanciano-Ortona, Lanusei, Latina - Terracina - Sezze - Priverno, L'Aquila, Lecce, Livorno, Locri - Gerace, Lodi, Lucca, Lucera - Troia, Macerata - Tolentino - Recanati - Cingoli - Treia, Mantova, Massa Carrara, Massa Marittima, Matera - Irsina, Mazara Del Vallo, Melfi - Rapolla - Venosa, Messina - Lipari - Santa Lucia del Mela, Milano, Modena - Nonantola, Molfetta - Ruvo - Giovinazzo - Terlizzi, Mondovì, Monreale, Montepulciano, Napoli, Nardò - Gallipoli, Nicosia, Nocera Inferiore - Sarno, Nola, Noto, Novara, Nuoro, Oria, Oristano, Orvieto - Todi, Otranto, Ozieri, Padova, Palermo, Palestrina, Parma, Pavia, Perugia - Città della Pieve, Pesaro, Pescara-Penne, Pescia, Piacenza - Bobbio, Piana Degli Albanesi, Piazza Armerina, Pinerolo, Pisa, Pistoia, Pitigliano, Porto - Santa Rufina, Potenza - Muro Lucano - Marsico Nuovo, Pozzuoli, Prato, Ragusa, Ravenna - Cervia, Reggio Calabria - Bova, Reggio Emilia - Guastalla, Rieti, Rimini, Roma, Rossano - Cariati, Sabina - Poggio Mirteto, Saluzzo, San Benedetto Del Tronto - Ripatransone - Montalto, San Marino - Montefeltro, San Miniato, San Severo, Sassari, Savona - Noli, Senigallia, Siena, Siracusa, Sora - Cassino - Aquino - Pontecorvo, Sorrento - Castellamare Di Stabia, Spoleto - Norcia, Sulmona-Valva, Teggiano - Policastro, Tempio - Ampurias, Teramo-Atri, Termoli-Larino, Terni - Narni - Amelia, Tivoli, Torino, Tortona, Trento, Treviso, Tricarico, Trieste, Trivento, Udine, Urbino - Urbania - Sant'Angelo in Vado, Venezia, Ventimiglia - Sanremo, Vercelli, Verona, Vicenza, Vigevano, Viterbo, Vittorio Veneto, Volterra.





# Verso un'ecologia integrale: un percorso di ricerca

## 3.1 Introduzione

C'è una data che fa da spartiacque nella consapevolezza delle forti correlazioni che esistono tra povertà e degrado ambientale: è quella del 18 giugno 2015, quando viene pubblicata l'Enciclica *Laudato si'* di Papa Francesco. Da quel giorno le ragioni di chi è, per missione costitutiva, schierato dalla parte degli ultimi si sono ancora più saldamente intrecciate con quelle di chi fa dell'impegno per un ambiente migliore la sua ragione di vita. E l'ecologia integrale, in cui i diritti della natura e i diritti umani trovano reciproca cittadinanza, è diventata la linea di un orizzonte da costruire insieme.

Non era scontato questo sentire comune. Anzi, fino a non molto tempo fa (ma per diverse ragioni ancora oggi) il diritto al lavoro e quello a un ambiente di vita salubre sono stati spesso in conflitto. E ancora oggi la crescita dei consumi e del Prodotto Interno Lordo vengono utilizzati come parametri che misurerebbero il benessere di un Paese, senza considerare il sovra-sfruttamento delle materie prime e l'impatto ambientale che ne derivano. Eppure, per restare a quanto accade in Italia, la lettura dei dati dell'Istat sull'incremento del Prodotto Interno Lordo e sulle persone in condizioni di povertà assoluta racconta esattamente il contrario. Dal 2015 al 2018, anche in presenza di una crescita, seppur debole, del PIL, la percentuale di chi vive in povertà nel nostro Paese è continuata a crescere, coinvolgendo ormai oltre 5 milioni di persone; i dati Caritas in tal senso raccontano di una povertà che appare sempre più cronica, multidimensionale e persistente (cfr. Capitoli 1 e 2). Negli stessi anni crescono i fenomeni di degrado ambientale, a cominciare da quelli causati dai cambiamenti climatici. Nel 2018, l'anno più caldo per l'Italia dal 1800, Legambiente censisce 148 eventi meteo estremi, dalle trombe d'aria alle esondazioni di fiumi, con 32 vittime. Secondo Coldiretti, negli ultimi dieci anni l'agricoltura italiana ha subito danni, per queste ragioni, pari a 14 miliardi di euro. Ad accumulare ricchezze saccheggiando l'ambiente sono imprenditori senza scrupoli, politici corrotti e

organizzazioni criminali. Il Rapporto Ecomafia 2019 di Legambiente certifica un fatturato delle ecomafie pari a 16,6 miliardi di euro, 2,5 miliardi in più rispetto all'anno precedente, con oltre 28mila reati contro l'ambiente (oltre 3 ogni ora), il 45% dei quali si concentra nelle 4 regioni a tradizionale presenza mafiosa, Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, storicamente le più colpite da disoccupazione e povertà<sup>1</sup>.

Partendo da questa realtà difficile e complessa, Legambiente e Caritas italiana hanno deciso di rafforzare la loro collaborazione, già attiva all'interno del Forum Disuguaglianze Diversità, realizzando una ricerca congiunta, che si concluderà nel 2020, che prevede due livelli di analisi:

- + una lettura statistica del territorio nazionale realizzata mediante uno studio di 40 parametri sociali ed altrettanti indicatori ambientali, teso ad evidenziare nessi e correlazioni tra fragilità e risorse. Accanto ai tradizionali indicatori pubblici e alle fonti istituzionali, verranno valorizzate le esperienze della rete Caritas e del circuito Legambiente, arricchendo l'analisi con i dati dei Centri di Ascolto e con quanto elaborato da Legambiente nelle proprie attività di ricerca;
- + uno zoom qualitativo su 12 Comuni d'Italia, che avrà l'obiettivo di fotografare (attraverso interviste a testimoni privilegiati) potenzialità e vulnerabilità dei territori, favorendo anche una sorta di mappatura delle risposte virtuose e delle buone prassi sul fronte dell'innovazione ecologica e sociale. I territori selezionati per l'approfondimento sul campo sono: Torino, Lecco, Padova, Lucca, Campi Bisenzio (Fi), Terni, Marcianise (Ce), Pontecagnano (Sa), Taranto, Reggio Calabria, Cagliari e Palermo. Grandi città, da Nord a Sud, ma anche capoluoghi di provincia di medie dimensioni, dove è presente un impegno di Caritas e Legambiente su temi condivisi, e comuni come Marcianise e Pontecagnano, dove sono stati avviati percorsi di economia civile.

In questa anticipazione di un lavoro ancora in corso, che si concluderà il prossimo anno, presentiamo le "fotografie" di 4 regioni italiane (Lombardia, Toscana, Campania e Sardegna),

<sup>1</sup> Proprio per rispondere alla necessità di valutare lo sviluppo di una società non solo dal punto di vista economico, ma anche sociale e ambientale, in Italia è nato il progetto BES utile a misurare il "Benessere Equo e Sostenibile". L'Istat insieme ai rappresentanti delle parti sociali e della società civile, ha sviluppato un approccio multidimensionale per misurare il BES con l'obiettivo di integrare le informazioni fornite dagli indicatori sulle attività economiche con le fondamentali dimensioni del benessere, corredate da misure relative alle disuguaglianze e alla sostenibilità. Sono stati individuati in tal senso 12 domini fondamentali. Con la Legge 163/2016 il BES è entrato per la prima volta nel processo di definizione delle politiche economiche portando l'attenzione sul loro effetto anche su alcune dimensioni fondamentali per la qualità della vita. Nel 2017 una prima selezione di indicatori è entrata a far parte del Documento di Economia e Finanza, mentre a partire dal DEF 2018, è stata presa in considerazione la lista completa degli indicatori BES definita dal Comitato e approvata dalle Commissioni parlamentari competenti. Cfr. [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)/il-bes-nel-def](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)/il-bes-nel-def)

oltre ad alcune mappe che descrivono la situazione di fragilità e di potenzialità – ambientali e sociali – dei nostri territori mediante l'analisi di quattro dei 40 indicatori selezionati: la distribuzione geografica dei delitti contro l'ambiente, il numero di imprese che investono sulla green economy, la percentuale di persone gravemente deprivate e il dato sulla spesa sociale per interventi e servizi sociali dei comuni<sup>2</sup>.

Un lavoro di ricerca finalizzato alla conoscenza della realtà in cui viviamo è oggi più che mai necessario; come ha scritto Papa Francesco nella *Laudato si'* (147): "Per parlare di autentico sviluppo, occorrerà verificare che si produca un miglioramento integrale nella qualità della vita umana, e questo implica analizzare lo spazio in cui si svolge l'esistenza delle persone. Gli ambienti in cui viviamo influiscono sul nostro modo di vedere la vita, di sentire e di agire". Come sanno benissimo i più poveri, gli "scarti" della nostra società.

## 3.2 La Campania

**Superficie: 13.590 km<sup>2</sup> - Popolazione 5.801.692**

**L**e principali fragilità sociali della Campania sono rappresentate dall'alta incidenza di persone gravemente deprivate, dai bassi livelli di reddito, dalle forti disuguaglianze, ma anche dall'alto tasso di disoccupazione e dall'emergenza legata alla povertà educativa. In termini di risorse sociali è la prima regione del Paese per incidenza della popolazione giovanile e tasso di natalità, nonostante un saldo migratorio totale tra i più negativi d'Italia. Dal punto di vista delle criticità ambientali, la Campania si conferma per il venticinquesimo anno consecutivo al primo posto in Italia per numero di reati ambientali accertati dalle forze dell'ordine ed è, in diverse aree, a cominciare dalla cosiddetta Terra dei fuochi tra le province di Napoli e Caserta, fortemente esposta a fenomeni d'inquinamento dell'aria. Tre, invece, le principali risorse ambientali: buona presenza di superficie di aree protette, performance significative da parte di imprese che investono in green, numero di contratti attivati nei green jobs. Questi elementi positivi possono aiutare a ridurre la principale fragilità sociale legata alla disoccupazione.

### Fragilità sociali

- + Reddito pro-capite: diciannovesima posizione, appena sopra la Calabria, con 13.020 euro
- + Disuguaglianze: il rapporto tra il reddito della popolazione

più ricca e quello della popolazione più povera è tra i più elevati d'Italia (esattamente 8,4)

- + Povertà: seconda in Italia per quota di abitanti gravemente deprivati (dopo la Sicilia), prima per incidenza di persone anziane che vivono con i soli assegni sociali (15,6%); 7.324 persone accompagnate dai Cda in rete della Caritas
- + Disoccupazione: la percentuale di disoccupati è la più alta d'Italia (20,4%) e così pure la quota di lavoratori a bassa intensità lavorativa (23,5%); il tasso di occupazione è tra i più modesti d'Italia (41,6%)
- + Disagio giovanile: terza regione in Italia per incidenza di NEET tra i 15 e i 34 anni (38,9%); al penultimo posto per percentuale di giovani laureati (19,7%) e al quarto posto per abbandono precoce degli studi (18,5%)
- + Saldo migratorio totale: il rapporto tra gli iscritti e i cancellati ai registri anagrafici per trasferimento di residenza interno, con l'estero o per altri motivi è tra i più bassi d'Italia (regione poco attrattiva)

### Fragilità ambientali

- + Reati ambientali: prima regione in Italia per numero di reati (3.862 reati accertati), con 4.279 persone denunciate, 1.520 sequestri e 24 arresti
- + Rischio idrogeologico: su 8.231,4 km<sup>2</sup> considerati, il 60,2% risulta essere a rischio frane, secondo dato peggiore in Italia dopo la Valle d'Aosta
- + Depurazione acque: è la quarta regione con la percentuale più bassa di acque depurate (80,9%)
- + Qualità dell'aria: registra performance negative in termini di qualità dell'aria, soprattutto per le emissioni di PM10 (pari a 13,45 kt/a)<sup>3</sup>; elevato il numero di emissioni di diossine e furani (12,17 g I-Teq)<sup>4</sup>

### Risorse sociali

- + Popolazione giovanile: l'incidenza di under 35 sul totale della popolazione è pari a 39,3%
- + Reddito di cittadinanza: su 100 persone gravemente deprivate<sup>5</sup>, il 45,3% riceve il reddito di cittadinanza, contro una media nazionale del 36,4%
- + Fondi per l'inclusione sociale: 17,3 euro disponibili per abitante attraverso il Programma operativo nazionale (Pon) Inclusione, contro una media nazionale di 9,5 euro
- + Salute: è la regione con il più basso consumo di farmaci

<sup>2</sup> Le fonti statistiche e gli anni di riferimento di ciascun indicatore presentato nelle pagine successive verranno dettagliati nella pubblicazione della ricerca completa (prevista per il 2020).

<sup>3</sup> ISPRA 2018 – calcolate conformemente alla metodologia di stima adottata a livello europeo e riportata nell'EMEP/EEA Air pollutant emission inventory guidebook – 2016. Sono escluse le sorgenti naturali di emissione

<sup>4</sup> Espressi in grammi di equivalente tossico secondo la classificazione di tossicità I-Teq, g I-Teq/anno

<sup>5</sup> Secondo la definizione Istat-Eusilc (cfr. cap.1)

antidepressivi e al terzo posto come incidenza di disabilità e di malattie croniche

### Risorse ambientali

- + Aree protette: è la regione in cui è presente il più alto numero di ettari di aree protette (350.204), pari al 25,7% del territorio regionale
- + Imprese green: sono presenti 26.176 imprese che hanno effettuato eco-investimenti nel triennio 2014-2017 (al quinto posto nella classifica nazionale)
- + Green jobs: in questa classifica si colloca al sesto posto, con un valore assoluto di 29.467 contratti attivati in lavori verdi (6,2% del totale)

## 3.3 La Lombardia

**Superficie: 23.844 km<sup>2</sup> - Popolazione 10.060.574**

La Lombardia, in termini sociali, risulta una delle regioni con i più alti livelli di reddito procapite, tassi di occupazione e il primo territorio d'Italia per numero di start-up. In termini di fragilità appare la regione del Nord dove si registra maggior disuguaglianza reddituale e sul fronte della salute un'alta incidenza dei tassi di tumore. I dati sull'istruzione presentano tratti ambivalenti: si nota infatti un'alta incidenza dei giovani laureati, ma al tempo stesso un livello di dispersione scolastica decisamente non trascurabile. Anche in termini ambientali si evidenziano alcune ambivalenze: da un lato la Lombardia è la prima regione d'Italia per consumo di suolo, inquinamento dell'aria da PM10, emissione di diossine e presenza di stabilimenti a rischio d'incidente rilevante; dall'altro è la prima regione per produzione di energia da fonti rinnovabili, numero di contratti avviati per i cosiddetti green jobs e, per segnalare un dato relativo alla gestione dei rifiuti, sempre la prima come quantità di frazione organica avviata al compostaggio.

### Fragilità sociali

- + Disagio sociale: quinta regione d'Italia per incidenza di sfratti per morosità sul numero totale di sfratti; 24.806 persone accompagnate dai Cda in rete della Caritas
- + Salute: alta incidenza dei tassi di tumori (sesta regione d'Italia)
- + Tossicodipendenza: sesta regione per numero di persone tossicodipendenti in trattamento ogni 1000 abitanti
- + Disuguaglianza: la Lombardia registra la più alta incidenza di

disuguaglianza dei redditi disponibili tra le regioni del Nord

- + Dispersione scolastica: è al sesto posto per abbandono scolastico

### Fragilità ambientali

- + Consumo suolo: prima regione d'Italia, con un totale di 310.156 ha, pari al 12,9% del territorio regionale
- + Inquinamento da PM10: livello di emissioni pari a 21,74 kt/a (primo posto)<sup>6</sup>
- + Anche in termini di emissione diossine si colloca al primo posto per emissioni, pari 88,42 g I-Teq annuale<sup>7</sup>
- + Il 25,9% di stabilimenti è a rischio di incidente rilevante. In termini assoluti: 259 stabilimenti a rischio. (primo posto)
- + Il 10,1% del territorio regionale è esposta a rischio alluvioni (terza dietro a Emilia-Romagna e Toscana)

### Risorse sociali

- + Primo posto in Italia per numero di start-up ogni 100mila abitanti (prima anche in termini assoluti, con 2.525 start-up)
- + Attrattività: saldo migratorio totale tra i più elevati d'Italia (secondo solo all'Emilia Romagna)
- + Reddito: risulta la terza regione con i più alti livelli di reddito medio procapite (22.094 euro contro una media nazionale di 18.191)
- + Lavoro: è al quarto posto nel Paese per tasso di occupazione (67,7% a fronte di un valore nazionale del 58,5%); il livello di disoccupazione è uno dei più bassi d'Italia, 6,0% (appena sopra l'Emilia Romagna che si attesta al 5,9%)
- + Istruzione giovanile: alta incidenza di laureati nella classe di età 30-34 anni (30,8%)
- + Sanità pubblica: terzo posto in Italia per posti in degenza ordinaria ogni 1000 abitanti
- + Barriere architettoniche: regione con una delle più alte incidenze di scuole accessibili in termini di barriere fisiche sul totale scuole

### Risorse ambientali

- + Rifiuti organici avviati al compostaggio: 926.373 le tonnellate (primo posto)
- + Con 1.155.000 tonnellate di rifiuti speciali e pericolosi recuperati registra la migliore performance a livello nazionale
- + Produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (GSE): 15.344,50 GWh, pari al 16% del totale nazionale
- + Sono 123.380 i contratti attivati relativi ai lavori verdi (pri-

6 ISPRA 2018 - calcolate conformemente alla metodologia di stima adottata a livello europeo e riportata nell'EMEP/EEA Air pollutant emission inventory guidebook - 2016. Sono escluse le sorgenti naturali di emissione

7 Espresi in grammi di equivalente tossico secondo la classificazione di tossicità I-Teq, g I-Teq/anno

ma posizione), il 26% del totale nazionale

- + Numero di certificazioni ambientali: 217 Imprese/organizzazioni con certificazione ambientale Emas e 3581 siti/impianti produttivi con certificazioni ambientali Uni-En-Iso 140001 (primo posto)
- + Formazione ambientale. Sono 2.143 i partecipanti su 41 corsi erogati, con una media di 52 partecipanti per ogni corso

### + 3.4 La Sardegna

**Superficie: 24.090 km<sup>2</sup> - Popolazione 1.639.591**

La Sardegna, in termini di fragilità sociali, si connota per uno svantaggio sul fronte educativo-formativo (alti tassi di abbandono scolastico e scarsa incidenza di giovani laureati), occupazionale (disoccupazione e bassa intensità lavorativa) e demografico (bassissimo tasso di natalità, elevato indice di vecchiaia). Sul fronte delle risposte tuttavia si caratterizza per l'alto numero di cooperative sociali, l'elevata spesa dei comuni per interventi e servizi sociali e una buona incidenza del Reddito di cittadinanza sulle persone gravemente deprivate. È poi la regione con uno dei quozienti di criminalità più bassi d'Italia. Dal punto di vista delle fragilità ambientali, la Sardegna è caratterizzata dalla presenza di numero cospicuo di siti contaminati da bonificare (d'interesse nazionale e regionali). In termini di risorse e potenzialità, registra performance positive per quanto riguarda soprattutto la superficie dedicata all'agricoltura biologica. Recupero e risanamento delle aree inquinate (sia industriali che militari) e potenziamento delle filiere dedicate alle produzioni agroalimentari di qualità, insieme alla tradizionale risorsa del turismo, sembrano essere i due asset più interessanti di sviluppo sostenibile per questa regione.

#### Fragilità sociali

- + Istruzione: prima in Italia per dispersione scolastica (il tasso di abbandono è del 23%); terzultima regione (assieme alla Puglia) per incidenza di giovani laureati tra i 30 e i 34 anni
- + Lavoro: alta incidenza di lavoratori a bassa intensità lavorativa (22,1%) e dei disoccupati (15,4% contro una media nazionale del 10,6%)
- + Innovazione: terzultima regione per numero di start up ogni 100mila abitanti
- + Declino demografico: ultimo territorio per tasso di natalità e terzultimo per incidenza di under 35 sulla popolazione; al quarto posto per indice di vecchiaia (202,0 contro una media nazionale del 168,9)

- + Salute e disabilità: in Sardegna si registra la più alta incidenza di persone con disabilità (17,7%) e la seconda posizione in termini di malattie croniche (44,2%)
- + Disuguaglianza: si rilevano alti livelli di disuguaglianza dei redditi (il rapporto tra il reddito dei più ricchi e quello dei più poveri è pari a 6,4); 6.903 persone accompagnate dai Cda in rete della Caritas

#### Fragilità ambientali

- + Siti di interesse nazionali italiani (Sin) da bonificare: per quanto riguarda l'estensione la Sardegna con 56.800 ettari da bonificare, è al secondo posto con le superfici marine e terrestri più ampie di aree Sin (seconda solo al Piemonte)
- + Reati ambientali: 1.251 infrazioni accertate (ottavo posto)
- + Emissioni di diossine: ottavo posto con emissioni pari a 10,28 g I-Teq<sup>8</sup>
- + 38 stabilimenti a rischio di incidente rilevante (ottavo posto)

#### Risorse sociali

- + Servizi socio-sanitari e educativi: primo posto in Italia per numero di cooperative sociali ogni 10mila abitanti
- + Reddito di cittadinanza: su 100 persone gravemente deprivate, il 57,6% riceve il reddito di cittadinanza (contro una media nazionale del 36,4%)
- + Interventi dei comuni: terza regione d'Italia per spesa pro-capite dei comuni per interventi e servizi sociali (235 euro a fronte del dato nazionale di 116 euro)
- + Servizi infanzia: prima regione del Mezzogiorno per posti pubblici e privati nei servizi socio educativi per la prima infanzia ogni 100 bambini (20,4%)
- + Criminalità: penultima regione d'Italia per quoziente di criminalità (12,4%)

#### Risorse ambientali

- + Superficie agricoltura biologica: si colloca al quarto posto, con 140.619 ha; dato rafforzato se letto insieme allo scarso utilizzo di prodotti fitosanitari in agricoltura (17° posto classifica fragilità ambientali, 515.073 kg utilizzati)
- + Rifiuti speciali e pericolosi recuperati: 242.000 tonnellate
- + Aree protette: da segnalare una buona presenza di superficie di aree protette, pari a 94.010 ha

8 Espressi in grammi di equivalente tossico secondo la classificazione di tossicità I-Teq, g I-Teq/anno

## 3.5 La Toscana

**Superficie: 22.985 km<sup>2</sup> - Popolazione 3.729.641**

La Toscana si caratterizza per un alto tasso di occupazione (è al sesto posto in Italia), un'incidenza di giovani laureati superiore alla media, un basso tasso di abbandono scolastico e l'elevata quota di volontari nelle istituzioni no profit. Anche i livelli di reddito pro-capite appaiono superiori al dato nazionale. In termini di fragilità sociali si riscontra una debolezza in termini di ricambio generazionale (alto indice di vecchiaia, scarsa incidenza della popolazione giovanile under 35), ma anche vulnerabilità sul fronte della salute e della disabilità. Si registra inoltre uno dei quozienti di criminalità più alti d'Italia. La Toscana presenta valori significativi in numerosi indicatori relativi alle fragilità ambientali. Tre quelle principali: la fragilità del territorio, come percentuale di superficie esposta al rischio di alluvioni e frane; la produzione di rifiuti urbani pro-capite (compresa però una quota parte di rifiuti speciali inserita nel ciclo di raccolta e riciclo di quelli urbani) che la vede al secondo posto in Italia dopo l'Emilia Romagna; il numero di reati ambientali accertati dalle forze dell'ordine, che la vedono al sesto posto della classifica nazionale, dopo Campania, Calabria, Sicilia, Puglia e Lazio. La regione recupera posizioni, dal punto di vista del saldo tra fragilità e risorse ambientali, grazie sia agli interventi pubblici finanziati per la riduzione del rischio idrogeologico sia al numero di imprese che hanno scelto la certificazione ambientale Emas (terzo posto in Italia) e quello di servizi e prodotti con licenza Ecolabel (secondo posto in Italia dopo il Trentino-Alto Adige).

### Fragilità sociali

- + Disagio psicologico: prima regione d'Italia per consumo di farmaci antidepressivi (valori in DDD/1000 ab die)
- + Demografia: elevato indice di vecchiaia (201,4); scarsa incidenza della popolazione under 35
- + Criminalità: quinta regione d'Italia per quoziente di criminalità
- + Salute e disabilità: tassi di incidenza dei tumori superiore alla media nazionale; alta percentuale di persone con disabilità (quarta regione d'Italia)

### Fragilità ambientali

- + Rifiuti: si posiziona al secondo posto - dietro l'Emilia-Romagna - per la produzione pro-capite di rifiuti urbani, con un totale di 613 kg per abitante. In questo dato però va compresa una quota parte di rifiuti speciali inserita nel ciclo di raccolta e riciclo di quelli urbani
- + Presenta il 12,1% aree esposta a rischio alluvioni, seconda solo all'Emilia-Romagna
- + Il 47,2% delle aree è esposta a rischio frane

- + Reati ambientali: con 1.836 infrazioni si colloca al sesto posto in Italia

### Risorse sociali

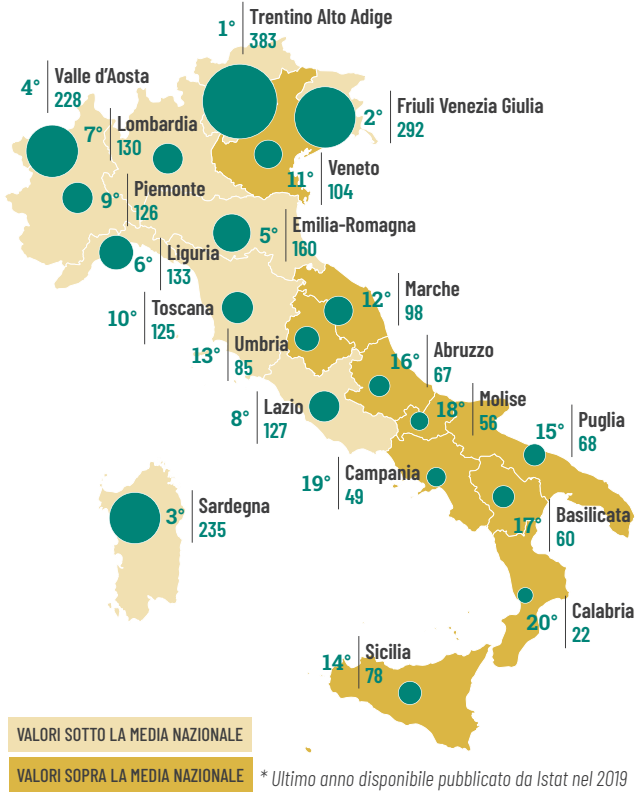
- + Lavoro: sesta posizione in Italia per tasso di occupazione (66,5%); incidenza della disoccupazione e della bassa intensità lavorativa sotto i valori medi
- + Istruzione: tasso di abbandono scolastico inferiore al dato nazionale; incidenza di giovani laureati al di sopra della media (29,2%)
- + Servizi infanzia: terza regione per posti pubblici e privati nei servizi socio educativi per la prima infanzia ogni 100 bambini (30,3% a fronte del 19,4% registrato in Italia)
- + Benessere economico: reddito medio disponibile pro-capite (19.936 euro) superiore al dato nazionale (18.191)
- + Capitale sociale: alta incidenza dei volontari nelle istituzioni no-profit sul totale della popolazione (quinto posto in Italia)

### Risorse ambientali

- + Con 542 interventi finanziati per la riduzione del rischio idrogeologico, si posiziona al primo posto, evidenziando una propensione alla prevenzione
- + Sono 123 le imprese e organizzazioni con certificazione ambientale Emas (terzo posto dietro a Lombardia ed Emilia-Romagna)
- + Con 52 servizi e prodotti con licenza Ecolabel, si posiziona al secondo posto dietro al Trentino-Alto Adige
- + Sono 657 i partecipanti a corsi di formazione ambientale, pari all'11% del totale (terzo posto dietro a Lombardia e Veneto) su 27 erogati, con media di 24 partecipanti per ogni corso di formazione erogato

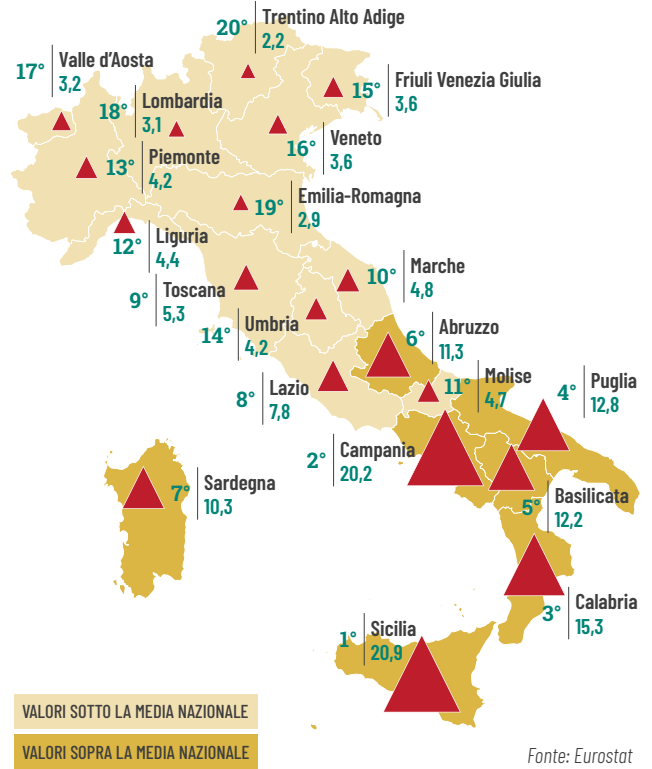
**RISORSE**

**1. Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per regione - Anno 2016\*** (posizione nella classifica nazionale e spesa pro-capite per residente in euro)



**FRAGILITÀ**

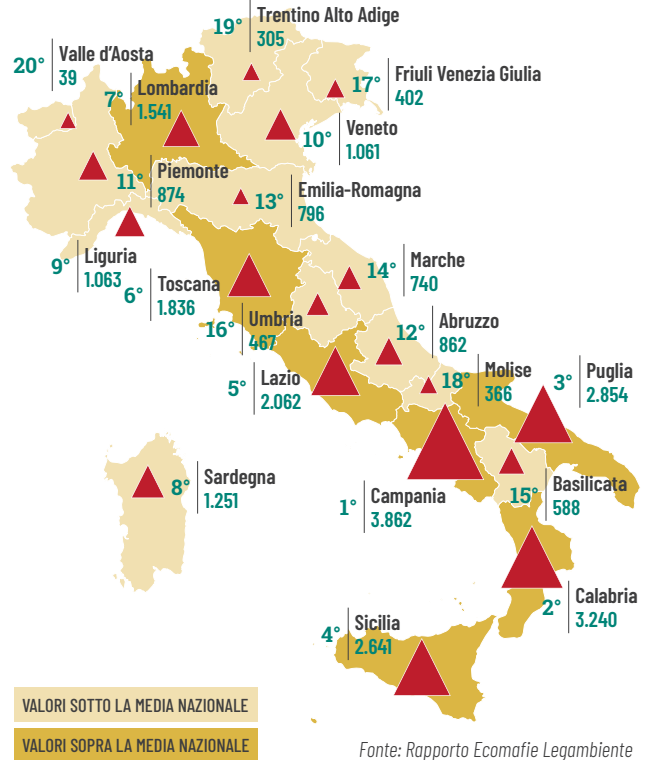
**2. Grave deprivazione materiale per regione - Anno 2018** (posizione nella classifica nazionale e valori percentuali per 100 individui)



**3. Numero di imprese che investono sulla green economy per regione - Anni 2014-2018** (posizione nella classifica nazionale e valori assoluti)



**4. Numero di reati ambientali (infrazioni accertate) per regione - Anno 2019** (posizione nella classifica nazionale e valori assoluti)



# Povert  e politiche di contrasto. Imparare dal passato, osservare con rigore il presente, guardare al futuro

**I**l tema del contrasto alla povert  nel nostro Paese va affrontato tenendo conto di tre elementi:

1. il fenomeno della povert  dall'inizio della crisi (2007-2008) a oggi, ha subito profondi cambiamenti, di cui bisogna tener conto per poter progettare interventi consoni;
2. se si considerano le politiche nazionali, in Italia il contrasto alla povert    stato oggetto di grande attenzione negli ultimi anni, con ben tre misure nazionali che si sono susseguite nell'arco di poco pi  di tre anni: il Sostegno all'Inclusione Attiva nel 2016, il Reddito di Inclusione nel 2017 e il Reddito di cittadinanza nel 2019 (legge n. 26 del 28/03/2019);
3. infine, per poter capire come guardare al futuro, dobbiamo considerare il modo in cui a partire dalla presenza di politiche nazionali si ridefiniranno i contorni dell'azione delle organizzazioni sociali territoriali in favore delle persone in povert : adesso che esiste una misura nazionale di contrasto alla povert , si dovr  ragionare su come le Caritas diocesane definiscono le priorit  di intervento, come individuano i target principali, come rimodulano le modalit  di intervento e come svolgono la loro azione di advocacy.

## 4.1. La povert : un fenomeno in trasformazione, che va analizzato in una prospettiva di lungo periodo

**C**ome   stato ampiamente illustrato nel capitolo 1, la povert  assoluta, su cui si   concentrata l'attenzione negli ultimi anni, presenta caratteristiche molto diverse oggi rispetto all'inizio della crisi. Questo possiamo coglierlo solo adottando una prospettiva di analisi di lungo periodo (dieci anni almeno), alla luce della quale emergono alcuni tratti caratteristici del fenomeno:

- a) la povert  assoluta   esplosa dal 2007 al 2018: oggi sono oltre 5 milioni le persone in povert  in Italia, si tratta dell'8,4% della popolazione, il 7% delle famiglie. Al di l  delle variazioni di anno in anno quello che conta   osservare il fenomeno in prospettiva leggendo le tendenze di lungo periodo: la stabilizzazione di questo dato ci dice che non torneremo pi  ai livelli pre-crisi quando nel nostro paese avevamo 1,7 milioni di persone in povert  assoluta<sup>1</sup>;
- b) in una prospettiva di lungo periodo, per quanto il fenomeno risulti ancora prevalente al Sud fra chi non lavora e nelle famiglie numerose, se si osservano le tendenze del decennio 2005-2015 notiamo subito come la povert  assoluta sia aumentata nelle regioni del Nord (+200%), fra gli occupati (+268%), fra le famiglie con 2 figli (+375%). Assistiamo all'affermarsi di un nuovo modello italiano di povert , come   stato definito dal professor Gori nel 2017<sup>2</sup>;
- c) da ultimo, alcune caratteristiche del fenomeno che possiamo ricavare dai dati delle persone incontrate dalle Caritas in Italia nel 2018: la povert    un fenomeno multidimensionale (il 61% delle 195mila persone incontrate presenta da 2 a pi  problemi congiuntamente);   persistente (un quarto delle persone sono in carico da 5 anni e pi ); richiede interventi intensivi (la media di incontri per persona all'anno   raddoppiata in 10 anni, passando da 3,2 a 7,2 incontri) (cfr. capitolo 2);

Questo ha delle inevitabili implicazioni sulla progettazione e sulla realizzazione degli interventi e delle politiche.

## 4.2. Le politiche nazionali di contrasto alla povert : nodi e questioni aperte

**C**ome si   detto, il contrasto alla povert  ha conquistato la ribalta politica e mediatica negli ultimi anni soprattutto perch  l'aumento esponenziale delle povert 

<sup>1</sup> Per eventuali approfondimenti sui dati Istat relativi alla povert  assoluta si rimanda al capitolo 1 del presente Report.

<sup>2</sup> Cfr. C. Gori, *Verso un nuovo modello italiano di povert ?* in LA Rivista delle politiche sociali, n. 4/2017, 183-2015

assoluta nel nostro Paese richiedeva interventi tempestivi non più procrastinabili in merito. Sotto questo profilo, il lavoro dell'Alleanza contro la povertà<sup>3</sup> (dal 2013), unito alla progressiva diffusione di una sensibilità sul tema (introdurre con urgenza in Italia una misura nazionale di contrasto alla povertà che permettesse di affrontare adeguatamente il problema della povertà assoluta dopo la crisi, recuperando lo storico ritardo rispetto all'Europa in fatto di reddito minimo), ha fatto sì che questa questione entrasse di fatto nella agenda politica nazionale.

Il Rel, introdotto alla fine del 2017, ha rappresentato il primo tentativo compiuto di riforma sul tema della povertà: gli stanziamenti in favore delle persone in povertà si inserivano all'interno di un ampio e articolato sistema di coordinamento e *governance* tra gli attori istituzionali (Inps, Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Regioni, Comuni, Centri per l'impiego) e di programmazione di medio termine (il piano nazionale per la lotta alla povertà e i piani regionali), con la possibilità di ampliare gradualmente platea, importi e stanziamenti.

Dopo 15 mesi dalla sua introduzione, nel marzo 2019, il Rel è stato sostituito dal Reddito di cittadinanza<sup>4</sup>, approvato dopo un lungo iter parlamentare dal Governo Conte 1 (marzo 2018-settembre 2019). Al punto in cui siamo nel momento in cui si scrive (novembre 2019), i nodi e le questioni aperte sulle politiche di contrasto alla povertà sono definibili a partire dalla osservazione di quello che è accaduto nei 18 mesi di vita del Rel e dal confronto con il RdC attualmente in vigore. Le osservazioni sul Rel sono basate su quanto è emerso dal monitoraggio realizzato da Caritas Italiana e sul monitoraggio che l'Alleanza contro la povertà ha realizzato il 2018 e il 2019 (quest'ultimo è l'unico monitoraggio esistente sul Rel promosso da un organismo indipendente).

Di seguito analizziamo alcune tra le principali questioni in campo.

**Finanziamento.** Il finanziamento di una misura nazionale è uno dei temi principali, in quanto da esso dipende in gran parte la possibilità per una misura di coprire una platea ampia di beneficiari con importi ragionevoli e con processi di adeguamento organizzativo delle strutture (servizi sociali, Centri per l'Impiego, nel caso di Rel e RdC) preposte ad attuare la misura stessa. Da questo punto di vista dobbiamo rilevare come positivo il netto aumento di risorse stanziate sul RdC: si è passati dai 2,7 miliardi del Rel ai quasi 8 del RdC. Un'opportunità storica

per il contrasto alla povertà nel nostro Paese che va senz'altro sfruttata al meglio evitando sbilanciamenti e sperequazioni.

Bisognerà garantire che queste risorse vengano efficacemente e adeguatamente utilizzate per migliorare le condizioni di vita delle persone in povertà nel nostro Paese.

**Eterogeneità dei contesti, effetti sulla attuazione delle misure e nodi comuni.** Bisogna tener conto del fatto che il Rel non ha magicamente cambiato le realtà e la sua efficacia è stata condizionata dalle forti disparità territoriali esistenti tra un'area e l'altra del paese. Laddove i sistemi di welfare locale e le reti di collaborazione erano esistenti e collaudate, il Rel ha funzionato meglio, si è installato bene; dove invece questo sostrato era più debole, il Rel ha incontrato maggiori difficoltà. Come possiamo immaginare che la misura agisca nello stesso modo se in media, come emerge dal monitoraggio, in Italia un operatore dei servizi sociali ha avuto in carico 44 domande Rel, mentre nel Mezzogiorno la media è di 87 domande ad operatore? Con la Sicilia che aveva un carico per operatore 8 volte superiore a quello delle Marche?

L'efficacia e l'adeguatezza delle misure nazionali rischia di essere inficiata da alti livelli di disuguaglianza nei sistemi di offerta dei servizi e nell'accesso ad essi. Non bastano misure di contrasto alla povertà in un Paese profondamente diseguale come il nostro: occorre garantire pari accesso ai servizi per tutti i cittadini al fine di rendere esigibile per tutti il diritto alla misura indipendentemente da dove si viva. È il motivo per cui contrasto alla povertà e lotta alle disuguaglianze devono ormai procedere di pari passo<sup>5</sup>.

**Orientamento e accesso ai servizi.** Il Rel, con i suoi Punti di accesso a titolarità comunale, garantiva l'esistenza di presidi di prossimità sui territori sia nella fase di orientamento rispetto alla misura che in quella di accesso e durante tutto l'iter della presentazione, valutazione delle domande e della durata del beneficio. L'orientamento alla misura attraverso i Punti di accesso è stato riconosciuto come un livello essenziale delle prestazioni ed è stato garantito in tutti gli ambiti territoriali. Il RdC non prevede questa funzione e questo crea dei problemi rispetto alla possibilità per molti beneficiari di ricevere indicazioni sulla misura durante tutto l'iter (nonostante il Rel lo prevedesse, il 95% delle Caritas ha comunque svolto funzione di orientamento alla misura).

3 L'Alleanza contro la povertà in Italia, nata alla fine del 2013, raggruppa un insieme di soggetti sociali che hanno deciso di unirsi per contribuire alla costruzione di adeguate politiche pubbliche contro la povertà assoluta nel nostro Paese. Nel perseguire questo obiettivo, l'Alleanza conduce un insieme di varie attività, tra loro collegate: svolge un lavoro di sensibilizzazione dell'opinione pubblica; promuove un dibattito basato sull'evidenza empirica concernente gli interventi esistenti e quelli proposti; si confronta con le forze politiche e con le istituzioni competenti (Governo, Parlamento, etc.) ed esercita pressione su di esse affinché compiano scelte favorevoli alla lotta contro la povertà; ha elaborato una propria dettagliata proposta di riforma, per l'introduzione del Reddito d'Inclusione Sociale (Reis). Compongono l'Alleanza 35 organizzazioni (tra cui Caritas Italiana) - tra realtà associative, rappresentanze dei comuni e delle regioni, enti di rappresentanza del terzo settore, e sindacati - che portano con loro sia il sostegno di un'ampia base sociale sia l'esperienza della gran parte dei soggetti oggi impegnati nei territori a favore di chi vive condizioni d'indigenza ([www.redditoinclusione.it](http://www.redditoinclusione.it)).

4 Sul sito di Caritas Italiana è stata aperta una sezione dedicata alla misura e alle attività di supporto avviate da Caritas Italiana per gli operatori delle caritas diocesane ([https://www.caritas.it/home\\_page/attivita\\_/00008220\\_Reddito\\_di\\_Cittadinanza.html](https://www.caritas.it/home_page/attivita_/00008220_Reddito_di_Cittadinanza.html)).

5 Questo è il motivo per cui Caritas Italiana fa parte del forum Disuguaglianze Diversità ([www.forumdisuguaglianzediversita.org](http://www.forumdisuguaglianzediversita.org))



Questa resta una questione aperta. Non possiamo immaginare di disintermediare del tutto i rapporti tra cittadini e attori istituzionali coinvolti, soprattutto nel caso di misure che interessano fasce della popolazione in condizione di difficoltà.

**Target e importi.** Partiamo dal target: il Rel ha raggiunto 1,4 milioni di persone nei suoi 18 mesi di vita, il RdC ha come platea potenziale 3,5 milioni di persone e a oggi ne sono state raggiunte 2.150.698<sup>6</sup>. Sono tanti di più rispetto al Rel, tanti rispetto al RdC teorico, ma non dobbiamo soffermarci solo sull'ordine di grandezza. In questa fase occorre capire chi lo riceve, oltre a quanti, e chi è escluso. Gli esclusi del RdC sono gli 87.000 nuclei di stranieri extra UE che sono stati tagliati fuori dal criterio della residenza (di 10 anni) e i senza dimora, i restanti poveri assoluti che non rispettano i criteri di residenza e quelli che non rispettano quelli di reddito e patrimonio (rispettivamente il 6% e il 35%). Anche rispetto agli importi, con il RdC si passa da una media di 2.500 euro annui a nucleo a 5.600; dai 293 al mese del Rel agli attuali 520 del RdC. Tuttavia, rispetto agli importi, emerge una categoria di sfavoriti dalla misura: per la necessità di mantenere fisso l'importo dei 780 euro, il meccanismo che determina il calcolo degli importi fa sì che i singoli ricevano un contributo del 100% più alto di quello del Rel, mentre i nuclei con 5 e più componenti ricevano un aumento meno che proporzionale, pari a +40%: questo fa sì che a volte i singoli ricevano un contributo superiore alla soglia di povertà, mentre le famiglie con 4 componenti e più ricevano un importo sempre inferiore alla soglia di povertà. Inoltre, per lo stesso meccanismo, le famiglie con minori ricevano un trattamento meno favorevole rispetto a quelle con soli componenti adulti<sup>8</sup>.

Si tratta di intervenire sul criterio della residenza, che è contrario a numerose direttive europee e sulla scala di equivalenza.

**Modello unitario di intervento vs frammentazione.** Il Rel prevedeva un modello di intervento unitario con una valutazione complessiva dei bisogni dei nuclei e la conseguente successiva progettazione della gamma armonizzata di interventi da attuare dai servizi sociali in collaborazione con gli altri attori del territorio. Col RdC lo schema si scompagina del tutto, i percorsi sono separati e manca un coordinamento delle risposte: la suddivisione dei beneficiari viene fatta per via amministrativa in assenza di una valutazione complessiva dei bisogni dei nuclei, le comunicazioni tra Sistema Sanitario e Centri per l'Impiego sono guidate da piattaforme informatiche e disintermedate.

Non tutti riceveranno tempestivamente risposte adeguate; già col Rel era emersa la necessità di rafforzare l'integrazione tra diversi settori di intervento (povertà, lavoro, istruzione, politiche abitative), col RdC non solo non si è andati in questa direzione, ma si è per di più dissestato l'assetto esistente.

**Qualità dei servizi e delle risorse umane.** Il Rel dimostra che il buon funzionamento di una misura è strettamente collegato al potenziamento e alla riqualificazione del personale impegnato nella sua realizzazione. Col Rel il rafforzamento amministrativo è avvenuto a misura già avviata e questo ha creato non pochi problemi perché gli operatori sono stati nei primi tempi assorbiti totalmente dalle incombenze amministrative, che hanno distolto tempo ed energie dalle prese in carico e dai colloqui.

Con il RdC è stato fatto lo stesso errore. Questo è imputabile alla fretta con cui la misura è stata avviata. Il tema del rafforzamento e della formazione sono centrali e vanno affrontati con sistematicità. Non dobbiamo immaginare che sia un problema risolto, soprattutto perché abbiamo a che fare con una misura nuova che dunque richiede una fase di adattamento, oltre a presentare delle criticità che gli operatori dovranno gestire, come lo spacchettamento delle prese in carico.

**Lavoro.** Contrariamente alla retorica iniziale che voleva che il RdC fosse una misura a carattere lavoristico, essa nei fatti non si sta rivelando tale. Qui i temi da considerare sono due: 1) la povertà non è solo una questione di lavoro; 2) come viene considerato e pesato il lavoro nel quadro complessivo delle condizioni in cui si trovano le persone in povertà.

Primo punto: il disegno del RdC lasciava intuire che alla base della misura vi fosse una visione della società pre-crisi, una realtà in cui la presenza in famiglia di una persona che lavorava permetteva di salvare il nucleo dalla caduta in povertà. Invece così non è, per via di quello che abbiamo detto all'inizio a proposito delle trasformazioni che il fenomeno della povertà ha subito nell'ultimo decennio. Non è cioè più valida l'equazione presenza di lavoro=salvataggio dalla condizione di povertà. Durante l'iter parlamentare di conversione della legge, questa criticità era stata più volte evidenziata dall'Alleanza contro la povertà, richiamando il concetto di multidimensionalità della povertà per cui con un solo strumento non si poteva pensare di raggiungere due obiettivi. Le simulazioni dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio avevano d'altro canto già messo in luce come, stante la platea di beneficiari teorica del RdC, il 45% di essi sarebbe stata convocata dai servizi sociali e il 26% dai

6 Osservatorio sul Reddito di cittadinanza, Inps Ottobre 2019.

7 Banca D'Italia, Relazione annuale, 31 maggio 2019, pag. 64.

8 M. Di Marco, P. Tanda, Il nuovo Reddito di cittadinanza, Welforum, 4 febbraio 2019 (<https://welforum.it/il-punto/welforum-it-sul-reddito-di-cittadinanza/il-nuovo-reddito-di-cittadinanza/>).

CPI, a conferma del fatto che la maggior parte di essi presentava una pluralità di bisogni non riconducibile al solo bisogno di lavoro.

Secondo punto: se si adotta uno schema pre-crisi, in cui basta percepire un reddito per uscire dalla povertà, allora qualunque reddito indipendentemente dal tipo di lavoro verrà considerato equivalente rispetto al contributo ricevuto con il RdC. Mentre sappiamo che così non è e che, d'altro canto, istituendo questa equivalenza si produce come effetto quello di disincentivare la ricerca di lavoro da parte dei beneficiari di misure di reddito minimo come il RdC.

La parte lavoristica della misura presenta dei problemi perché: il rafforzamento dei CPI è in corso e non si è completato, né sono chiari ruoli e funzioni del personale aggiuntivo; non ci sono incentivi alla ricerca di lavoro; non viene considerata la specificità dell'inserimento lavorativo per le persone in povertà, che richiede percorsi intensivi di formazione e accompagnamento<sup>9</sup>.

**Discontinuità/continuità.** Negli ultimi due anni si sono susseguite due misure di contrasto alla povertà, il Rel introdotto a fine 2017 e il RdC nel 2019. Questo ha creato difficoltà perché di fatto si è prodotta una discontinuità a livello di politiche nazionali nel passaggio dall'una all'altra, a fronte di una esigenza di continuità e stabilità delle misure, sia perché i processi di presa in carico delle povertà sui territori non subiscono battute d'arresto e sia perché occorre consolidare i processi.

Le misure nazionali richiedono stabilità sia per i beneficiari che per i soggetti chiamati ad attuarle.

### 4.3. Guardare avanti

Sul versante delle politiche, occorre adottare i seguenti accorgimenti:

- + l'introduzione di una misura è solo l'inizio. Approvata la legge non si può pensare di poter passare a occuparsi di altro. Anzi, per le persone che vivono in povertà l'attuazione non è meno importante dell'approvazione di una legge;
- + occorre in questa fase quindi osservare e accompagnare l'attuazione, il modo in cui cioè essa si cala nei territori e prende forma, se non vogliamo che questa del RdC si risolva in una occasione persa. Questo vale ancor di più nel caso di una misura come il RdC che presenta dei limiti e che è stata messa in pista con molta fretta;
- + come porsi allora dopo due misure in 2 anni? Non si tratta di realizzare l'ennesimo ribaltamento. Ma piuttosto di adottare un approccio chirurgico: piccoli aggiustamenti mirati

e incrementali per rendere efficace ed adeguata la misura. Per fare questo occorrono dati; l'Inps, in tal senso, garantisce sicuramente un livello di dettaglio maggiore rispetto ai dati sul Rel ma avremmo bisogno di più informazioni specifiche e di capire sui territori che cosa sta accadendo (alcune organizzazioni, come Caritas Italiana per esempio, hanno già cominciato a farlo, monitorando nello specifico la condizione dei percettori del RdC fra i beneficiari dei propri servizi), cercando di favorire anche un lavoro in sinergia a livello locale e non solo.

Rispetto al ruolo delle Caritas sui territori, in primo luogo dobbiamo considerare che capire quale può essere il ruolo delle Caritas in questo scenario mutato è una riflessione che comincia oggi ma che non può esaurirsi nel breve periodo: si tratta di un processo in fieri, dato che le misure nazionali sono un'acquisizione molto recente nel nostro Paese che in quanto tale richiede sperimentazione e adattamento da parte di tutti i soggetti in campo coinvolti più o meno direttamente nella attuazione.

Tuttavia possiamo dire che l'obiettivo delle azioni delle Caritas sui territori resta quello di migliorare le condizioni di vita delle persone in povertà. In un contesto mutato, in cui esiste una misura strutturale come il RdC, occorre tuttavia presidiare due processi:

- + da una parte contribuire a rendere la misura nazionale efficace e adeguata;
- + dall'altra garantire un supporto a chi non è coperto dalla misura.

Sul primo fronte possiamo individuare alcuni assi di lavoro:

1. Raccogliere dati sui profili dei beneficiari Caritas che accedono al RdC e sugli esclusi, raccogliere informazioni sulle criticità della misura dal punto di vista dei beneficiari, sui processi di inclusione e sull'impatto della misura sul miglioramento delle condizioni di vita dei beneficiari. Questo permetterà di costruire un'ampia base empirica di portata nazionale da cui si potranno far scaturire orientamenti e richieste di miglioramento della misura a livello di advocacy nazionale (Caritas Italiana ha avviato un monitoraggio nazionale su povertà e RdC che si concluderà nell'estate del 2020).
2. Favorire l'orientamento dei beneficiari Caritas alla misura, anche indirizzandoli ai CAF per avere informazioni di dettaglio.
3. Promuovere il coordinamento tra i soggetti territoriali per le prese in carico congiunte delle situazioni di povertà

<sup>9</sup> Su questo aspetto si veda anche F. Pastore, G. Scarano, Italia in ritardo nelle politiche attive, *lavoce.info*, 11 ottobre 2019 (<https://www.lavoce.info/archives/61659/italia-in-ritardo-nelle-politiche-attive/>).

fondamentali per riallacciare le fila ora scompagnate del lavoro territoriale.

4. Favorire presso le amministrazioni comunali la realizzazione di progetti utili alla collettività (PUC)<sup>10</sup> in cui potranno essere coinvolti i beneficiari del RdC.
5. Sperimentare percorsi di inclusione coordinati a livello territoriale.
6. Sperimentare percorsi di formazione congiunta alla presa in carico e all'accompagnamento.

Sul secondo fronte, che consiste nel garantire un supporto a chi non è coperto dalla misura, le Caritas potrebbero da subito:

1. Focalizzare l'attenzione sugli esclusi dalla misura e sugli sfavoriti per capire quali sono le aree di intersezione e di mancata intersezione tra i beneficiari Caritas e i beneficiari RdC.
2. Per i beneficiari del RdC capire quali attività complementari di supporto è ragionevole mettere in campo.
3. Avviare una riflessione sulle aree di lavoro da potenziare (formazione operatori e formazione congiunta, collaborazioni territoriali, raccordi interni, articolazione territoriale).

Proprio perché si tratta di un work in progress, occorre ora più che mai lavorare "fuori dall'aneddotica e dentro i processi" con rigore e metodo: è questo l'unico modo per rendere la misura efficace, adeguata e utile a migliorare le condizioni di vita delle persone in povertà e non delegittimare il contrasto alla povertà nel nostro Paese. Perché questa è l'ultima cosa che possiamo permettere che accada in questa delicata fase politica e storica.

---

<sup>10</sup> Cfr. decreto ministeriale DM 149 del 22 ottobre 2019 (<https://www.lavoro.gov.it/redditodicitadinanza/Documenti-norme/Pagine/default.aspx>).

