

Dati e politiche sulla povertà in Italia

*17 ottobre 2013
Giornata mondiale
di lotta alla povertà*



Foto: www.un.org/en/events/povertyday/

INDICE

2

L'onda lunga
della crisi economica
in Italia e in Europa

4

Crisi e povertà: dati
e situazioni emergenti
nei Centri di Ascolto
Caritas

7

Le risposte anticrisi
messe in atto dalle
Chiese locali

11

La risposta
dei governi europei:
analisi e valutazioni

1 L'onda lunga della crisi economica in Italia e in Europa

Nonostante gli scenari ottimistici prospettati in tempi recenti da alcuni analisti, secondo cui il continente europeo sarebbe prossimo all'uscita dalla crisi economico-finanziaria, la situazione descritta da numerosi indicatori statistici e dalle esperienze di lavoro sul territorio sono concordi nel descrivere un quadro europeo e nazionale contrassegnato da rischi sociali in aumento, da sistemi sociali indeboliti e da individui e famiglie sempre più in difficoltà.

Si rileva in molti paesi europei un forte calo dell'occupazione, con conseguente aumento della disoccupazione, anche di lunga durata, soprattutto a carico dei più giovani. Nei paesi più deboli dell'Unione Europea si registrano inoltre elevati livelli di povertà, anche a carico dei minori e di persone attive nel mercato del lavoro:

- alla fine del 2011 (ultimo anno disponibile fornito da Eurostat) il 24,2% della popolazione europea (119,7 milioni di persone) era a rischio di povertà ed esclusione sociale, 4 milioni in più rispetto all'anno precedente (in Italia la percentuale di persone a rischio di povertà era pari al 28,2%);¹
- dal 2010 al 2011 il rischio di povertà ed esclusione sociale è aumentato in 19 paesi su 27 dell'Unione Europea;
- in 21 stati membri l'infanzia rappresenta il gruppo sociale a maggiore rischio di povertà (valore medio europeo UE27 del tasso di povertà tra i minorenni: 20,6%);
- in Europa, la povertà monetaria, calcolata in base al reddito disponibile delle famiglie, coinvolgeva nel 2011 il 16,9% delle persone (16,4% nel 2010);²
- in riferimento al nostro paese, nel 2012 (ultimo anno disponibile), il 12,7% delle famiglie era sotto la linea di povertà relativa, misurata in base ai consumi delle famiglie (nel 2011 tale valore era pari all'11,1%);
- desta particolare preoccupazione l'aumento della povertà assoluta, misurata in riferimento a un paniere di beni e servizi essenziali. Nel 2012, in Italia, secondo l'ISTAT, 1 milione e 725 mila famiglie (6,8% delle famiglie residenti) risultavano in condizione di povertà assoluta, per un totale di 4 milioni e 814 mila individui (8% dell'intera popolazione). Il numero di famiglie in situazione di povertà assoluta è aumentato, rispetto al 2011, del 33%. Si tratta dell'incremento percentuale più rilevante degli ultimi dieci anni.

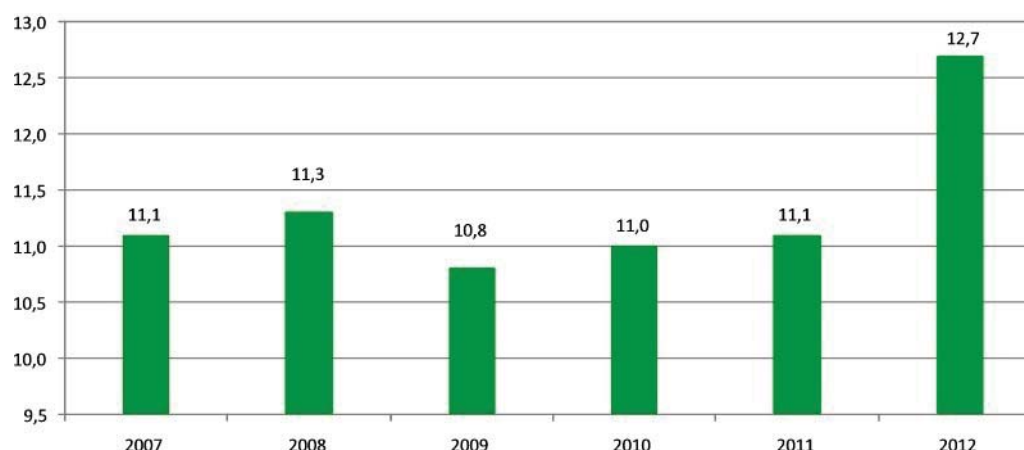
1. L'indicatore deriva dalla combinazione del rischio di povertà calcolato sui redditi, della grave deprivazione materiale e della "bassa intensità di lavoro", ed è definito come la quota di popolazione che sperimenta almeno una delle suddette condizioni.

2. La quota di persone con un reddito disponibile equivalente al di sotto della soglia di rischio di povertà, fissata al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale (dopo i trasferimenti sociali).

Persone a rischio di povertà ed esclusione sociale in Europa e in Italia (%)					
Anni 2007-2011					
	2007	2008	2009	2010	2011
UE27	24,4	23,6	23,1	23,5	24,2
Italia	26,0	25,3	24,7	24,5	28,2

Fonte: Eurostat 2013

Famiglie sotto la linea di povertà relativa in Italia – Anno 2012 (%)



Fonte: Istat 2013

Il perdurare della situazione di crisi in Italia è confermato da numerosi dati di fonte pubblica e privata, non sempre riferiti in senso stretto alla povertà economica ma comunque in grado di fornire misurazioni indirette del fenomeno.

La Banca d'Italia, nel rapporto diffuso nel mese di giugno 2013,³ ha rilevato come nell'arco di tempo che va dal 2003 al 2011 l'indebitamento medio delle famiglie italiane sia passato dal 30,8% al 53,2% del reddito disponibile lordo.

Analogamente, secondo i dati Istat, nel corso del 2012 la propensione al risparmio delle famiglie consumatrici è stata pari all'8,2%, con una diminuzione di 0,5 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Sempre nel 2012 il reddito disponibile delle famiglie consumatrici in valori correnti è diminuito del 2,1% mentre, tenuto conto dell'inflazione, il potere di acquisto delle famiglie consumatrici nel 2012 è diminuito del 4,8%.⁴

La conseguenza di tale ridotta capacità di spesa ha determinato cambiamenti significativi nello stile di vita e una crescente mole di richieste di aiuto.

Ad esempio, in riferimento al primo dei due aspetti, secondo un recente studio della Coldiretti sulle consuetudini di spesa e i bisogni alimentari delle famiglie, sei italiani su dieci hanno fatto la spesa al discount, con un aumento del 9% di clienti in un anno. Dal 2012 al 2013 (primo trimestre), le famiglie italiane hanno ridotto il consumo per i prodotti base per l'alimentazione (-4% di frutta, -3% di ortaggi, -7% di grana padano, -3% di parmigiano reggiano, -7% nel consumo di carne bovina).⁵

Sul secondo versante, varie fonti di dati confermano la necessità di aiuto delle famiglie. Ad esempio, secondo i dati dell'ultimo Piano nazionale di distribuzione degli alimenti agli indigenti⁶ realizzato da AGEA, nel corso del 2012 si è registrato un aumento del 9% delle famiglie che hanno chiesto aiuto per mangiare, con un totale di ben 3,7 milioni di persone assistite con pacchi alimentari e pasti gratuiti nelle mense. Il dato conferma che nel corso del 2012 molte famiglie sono cadute in povertà, con tanti bambini e anziani che hanno difficoltà economiche e non riescono a garantirsi da mangiare.

3. Banca d'Italia, *L'indebitamento e la vulnerabilità finanziaria delle famiglie nelle regioni italiane (Households' indebtedness and financial vulnerability in the italian regions)*, Questioni di economia e finanza, Occasional Papers, n. 163, giugno 2013.

4. ISTAT, *Reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società*, Statistiche Flash, 9 luglio 2013.

5. Coldiretti, *La crisi cambia la spesa e le vacanze degli italiani*, studio disponibile all'indirizzo <http://www.coldiretti.it/news/Pagine/518.aspx>.

6. Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, *Relazione piano di distribuzione degli alimenti agli indigenti 2013. Consuntivo delle attività realizzate al 30.04.2013*, studio disponibile all'indirizzo <http://www.agea.gov.it/portal/pls/portal/docs/1/3806205.pdf>.

2 Crisi e povertà: dati e situazioni emergenti nei Centri di Ascolto Caritas

Il confronto tra il 2011 e il 2012

L'ultimo Rapporto povertà di Caritas Italiana era intitolato *I ripartenti*.⁷ Il titolo evocava la presenza di persone e famiglie che, nonostante la crisi economica, sono alla ricerca di nuove opportunità di recupero, sociale ed economico.

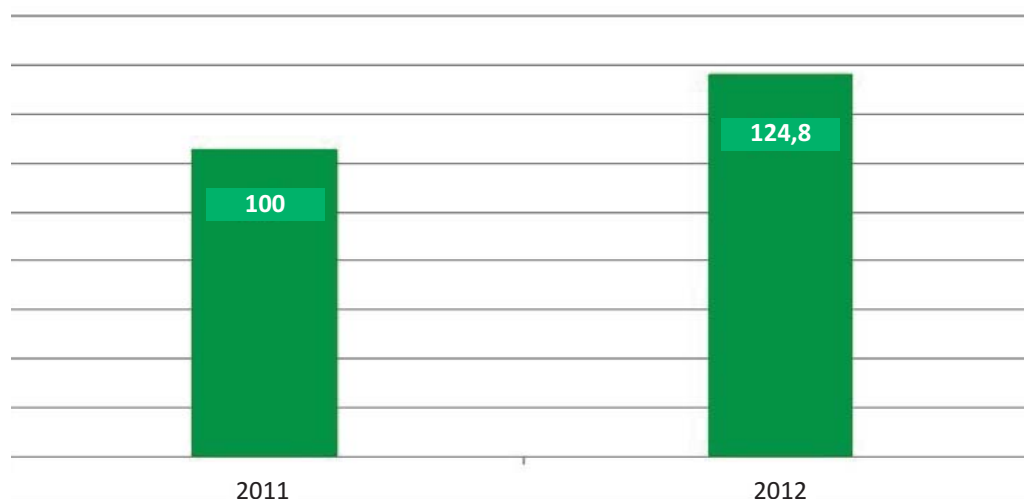
Nonostante il titolo ottimistico, già in tale Rapporto Caritas Italiana evidenziava l'incremento delle richieste di aiuto presso i Centri di Ascolto e assistenza gestiti e/o promossi dalle Caritas in Italia. Infatti, tra il 2008 e il 2011, gli utenti Caritas nei Centri di Ascolto erano aumentati del 54,1%.

Secondo le testimonianze degli operatori Caritas del territorio, l'incremento di utenza si può ricondurre a dinamiche di tipo diverso, legate di volta in volta all'effetto penalizzante della crisi economica (licenziamenti, difficoltà a trovare nuovi lavori, ecc.), ma anche alle politiche di contenimento della spesa messe in atto a livello nazionale, che con le loro forti ricadute in ambito regionale e comunale hanno ridotto l'offerta di servizi e di fatto determinato l'allargamento della platea dei non aventi diritto ad aiuto e sostegno da parte delle istituzioni pubbliche.

Nel biennio 2011-2012, l'incremento delle richieste di aiuto alla Caritas ha interessato in modo differenziato le diverse categorie di utenza, penalizzandone alcune più di altre. Approfondendo la situazione relativa a tale biennio, possiamo rilevare alcuni cambiamenti negli aspetti quantitativi e nel profilo delle persone che si rivolgono alle Caritas. Innanzitutto, gli utenti sono aumentati del 24,8%. Nello specifico, dal 2011 al 2012, la presenza degli italiani fra gli utenti è cresciuta del 16,7% (da 28,9 a 34,5% sul totale degli utenti). Gli stranieri costituiscono ancora la maggioranza assoluta degli utenti, anche se il relativo valore di incidenza si sta progressivamente riducendo.

7. Caritas Italiana, *I ripartenti. Povertà croniche e inedite. Percorsi di risalita nella stagione della crisi*, Rapporto 2012 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia, Roma, Caritas Italiana, ottobre 2012.

Trend di variazione degli utenti dei Centri di Ascolto Caritas 2011-2012
(valore indice 2011=100)



La crisi economica che sta colpendo con la sua onda lunga il nostro paese ha coinvolto pesantemente i Centri di Ascolto promossi e/o gestiti dalla Caritas in Italia, a diversi livelli di operatività (diocesana, zonale, parrocchiale). In particolare, dal 2011 al 2012, nel nostro paese la crisi economica e le politiche di contenimento della spesa non stanno solamente rafforzando i circuiti tradizionali di marginalità sociale, ma stanno anche portando all'emersione di nuove forme di povertà e vulnerabilità economica. Illuminante a tale riguardo la lettura delle tendenze di mutamento nel profilo sociale dell'utenza Caritas, dal 2011 al 2012:

I nuovi volti degli utenti Caritas 2011-2012

- +16,7% italiani
- +2,4% coniugati
- -14,7% persone senza dimora
- -2,3% occupati
- +2,9% disoccupati
- +3,8% pensionati
- +12% casalinghe
- +11,3% persone in situazione di grave povertà economica

Un aggiornamento sulla situazione del primo semestre 2013

In base ai dati aggiornati al 30 giugno 2013, provenienti da 369 Centri di Ascolto, ubicati in 53 diocesi (24% del totale nazionale), si ottengono informazioni interessanti sui cambiamenti rilevati nel profilo sociale delle persone che si rivolgono ai Centri di Ascolto.

Pur nella loro parzialità, i dati del primo semestre registrano la presenza ancora maggioritaria di utenti stranieri; consistenti risultano le segnalazioni relative all'esistenza di gravi problemi abitativi (da 10,2 a 11,3%); richieste sempre più numerose vengono indirizzate ai servizi delle Caritas diocesane da genitori separati/divorziati.

Gli utenti Caritas del primo semestre 2013

- 41.529 persone transitate in sei mesi *
- il 31,1% è italiano
- il 27,7% ha meno di 35 anni
- 6,3% è anziano
- 53,6% è donna
- 14,6% separato/divorziato (22,7% tra gli italiani)
- il 74,7% ha figli (74,8% tra gli italiani)
- il 7% è costituito da genitori separati/divorziati (12,3% tra gli italiani)
- il 16,6% è senza dimora
- il 62,4% è disoccupato
- il 5,8% è pensionato
- il 34,8% ha gravi problemi di povertà economica
- l'11,3% ha gravi problemi abitativi

* Dato rilevato presso 369 Centri di Ascolto in 53 diocesi

Le richieste di aiuto ai Centri di Ascolto dal 2009 al 2013

I nuovi processi di marginalizzazione in atto nel nostro paese (impoverimento delle famiglie e allontanamento dell'utenza sociale dai servizi) hanno determinato un vistoso incremento nel numero di persone che chiedono aiuti alimentari, beni e servizi materiali, a conferma della forte situazione emergenziale vissuta da molte famiglie, italiane e straniere, nel nostro paese.

Dal 2009 al 2012, la richiesta di beni materiali presso i Centri di Ascolto è aumentata del 55,6%, passando dal 37,2% del totale delle richieste nel 2009 al 57,9% del 2012. Pur aumentando in valore assoluto, diminuisce in termini percentuale la richiesta di ascolto, di sussidi economici e soprattutto di lavoro (dal 15,6% al 7,9% del totale delle richieste).

Richieste di assistenza presso i Centri di Ascolto 2009-2012 (% sul totale delle richieste)		
TIPO DI RICHIESTA	2009	2012
Beni e servizi materiali	37,2	57,9
Ascolto in profondità	18,8	14,5
Sussidi economici	10,5	10,3
Lavoro	15,6	7,9
Alloggio	4,7	3,8
Assistenza sanitaria	2,6	2,2
Orientamento servizi	4,5	2,0
Formazione	0,9	0,8
Coinvolgimento enti terzi	1,9	0,4
Sostegno socio-assistenziale	1,3	0,2
Totale	100,0	100,0

Il confronto delle richieste espresse dagli utenti nel primo semestre del 2013 con i dati relativi ai primi semestri del 2011 e del 2012, evidenzia il fortissimo incremento nel tempo del numero di richieste riguardanti beni e servizi materiali (abiti, cibo, igiene personale, ecc.) che passano dal 67,1% del 2011 al 75,6% del 2013. Di converso, si registra la perdita di peso percentuale delle richieste di sussidi economici, che passano dal 10% del 2012 al 4,8% del primo semestre 2013.

Richieste di assistenza presso i Centri di Ascolto – Primi semestri anni 2011-2013 (% sul totale delle richieste)			
TIPO DI RICHIESTA	2011	2012	2013
Beni e servizi materiali	67,1	65,8	75,6
Ascolto	8,2	11,0	7,6
Alloggio	6,2	5,0	5,0
Sussidi economici	6,8	10,0	4,8
Assistenza sanitaria	1,3	1,0	3,0
Lavoro	4,3	4,9	2,4
Consulenze professionali	0,5	0,4	/
Scuola/Formazione	0,4	0,3	0,2
Sostegno socio-assistenziale	0,1	0,1	0,1
Orientamento a servizi	4,3	1,2	0,4
Coinvolgimento	0,7	0,2	0,3

3 Le risposte anticrisi messe in atto dalle Chiese locali

In risposta alla situazione di crisi economica che colpisce il nostro paese, le Chiese locali hanno messo in atto un variegato sistema di interventi e progetti di diversa natura.

Per meglio contestualizzare i dati forniti in questa sezione del documento, ricordiamo che la Chiesa è presente in Italia con 14.246 servizi socio-assistenziali e sanitari,⁸ nei quali operano 279.471 volontari laici. All'interno di tale variegato universo, sono oltre 1.760 i servizi promossi e/o gestiti dalle Caritas, dove operano 29.429 volontari laici. Di particolare importanza l'opera svolta dai 2.832 Centri di Ascolto Caritas in tutto il territorio nazionale, in cui operano circa 28.000 volontari laici.⁹

Per quanto riguarda lo specifico dei progetti e delle attività inquadrabili nel contesto della crisi economica, è possibile classificare tali attività su diversi filoni progettuali.

Un primo filone di attività è rappresentato dai progetti esplicitamente e direttamente rivolti a persone e famiglie colpite in modo diverso dalla crisi economico-finanziaria. Nel mese di agosto 2012, erano 985 i progetti anticrisi messi in atto presso 212 diocesi italiane (su 220 totali). Tali iniziative sono state attivate, per lo più, subito dopo lo scoppio della crisi economica (2008-2009), e risultano ancora attive.

Un altro filone di interventi è quello dei progetti afferenti al canale di finanziamento CEI 8xmille Italia, proposti e attuati dalle Caritas diocesane. Nel corso del 2012 Caritas Italiana ha accompagnato 118 Caritas diocesane nella presentazione di 258 progetti, relativi a vari ambiti di bisogno. Destinatari di questi interventi, come negli ultimi due anni, sono stati prevalentemente famiglie in difficoltà, minori, immigrati, detenuti ed ex detenuti, anziani, vittime di violenza e tratta, malati terminali, senza dimora, richiedenti asilo. Specifiche attenzioni sono state sviluppate per la prevenzione delle dipendenze (da sostanze, farmaci, alcol, ecc.), per i problemi di occupazione, per usura, indebitamento, problemi abitativi, ecc.

Dal 2011 al 2012 il numero di progetti 8xmille seguito è salito in modo significativo, a conferma indiretta del crescente livello di bisogno sociale che caratterizza il nostro territorio. Nello specifico, il numero di progetti presentati è passato da 185 a 258, corrispondente a un incremento del 34,5% in un solo anno.

Sempre all'interno dello stesso ambito di finanziamento, i dati relativi ai progetti 8xmille del 2012 confermano uno specifico interesse per la realizzazione di interventi di contrasto della crisi economica, rivolti in modo diretto o indiretto a persone e famiglie colpite dalla crisi economica.

La maggior parte di tali progetti intervengono in favore della categoria generale "famiglie". Si tratta di progetti di taglio multidimensionale, che intendono intervenire su diverse aree di bisogno delle famiglie, implementando un approccio partecipativo e coinvolgente, per l'*empowerment* dei nuclei familiari colpiti dalla crisi economica, ma che non escludono l'erogazione di una qualche forma di aiuto materiale.

Va segnalata inoltre l'opportunità del Prestito della Speranza, promosso dalla

8. Conferenza Episcopale Italiana, *Opere per il bene comune*, Bologna, Dehoniane, 2012.

9. Valore stimato a partire dal numero medio dei volontari che operano in quei Centri di Ascolto che effettuano solo ascolto, senza fornire altri tipi di prestazioni assistenziali. Fonte dei dati: Conferenza Episcopale Italiana, *Opere per il bene comune*, Bologna, Dehoniane, 2012.

Conferenza Episcopale Italiana con il concorso dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI). L'iniziativa vede la collaborazione anche di Caritas Italiana e delle diocesi, ed è orientata a favorire prestiti bancari a tassi agevolati (erogati dalle banche aderenti) garantiti da un Fondo straordinario specificatamente costituito dalla CEI. Il fondo, attivato per la prima volta nel settembre 2009, è stato rilanciato nel marzo 2011 a seguito di un nuovo accordo CEI-ABI che ha previsto nuove condizioni e una significativa semplificazione dei criteri di accesso.

Al 9 ottobre 2013, i finanziamenti complessivamente attivati sono stati 3.174. In quattro anni, il totale dei finanziamenti erogati ammonta a quasi venti milioni di euro (19.985.764 euro).

Interventi di supporto alle Caritas diocesane

La difficile congiuntura economica in atto ha messo da qualche tempo le Caritas diocesane di fronte alle necessità di intensificare gli interventi a sostegno di persone e famiglie che hanno visto sensibilmente peggiorare le proprie condizioni di vita, costringendole a far ricorso alla variegata gamma di servizi e attività offerti dalle Caritas sui territori.

L'aumento esponenziale delle richieste di aiuto ha comportato per le Caritas un conseguente incremento del sostegno economico fornito, consistente, per lo più, nell'acquisto di beni di prima necessità, nell'erogazione diretta di contributi al reddito, nella facilitazione dell'accesso al credito da parte di queste persone attraverso il canale del microcredito gestito da istituti bancari, nel loro inserimento/reinserimento lavorativo con l'acquisto di voucher lavoro e nel sostegno alle esigenze abitative.

Spinta dalle preoccupazioni espresse dalle Caritas diocesane in ordine alla gestione economica di questo nuovo fronte di intervento aperto dalla crisi, Caritas Italiana ha cercato di valutare la gravità delle situazioni di disagio socio-economico delle diverse diocesi, per poter determinare di conseguenza l'ammontare dello sforzo economico straordinario necessario a ciascuna realtà diocesana per affrontare le problematiche presenti sul proprio territorio.

Tale disagio territoriale è stato determinato costruendo un indice apposito, denominato appunto "indice di disagio/sofferenza territoriale", che risulta dalla combinazione di una serie di aspetti/dimensioni (situazione occupazionale, situazione economica, situazione abitativa, copertura dei servizi) atti a rappresentare il disagio socio-economico dei territori e l'impatto che la crisi ha avuto su di essi nell'ultimo quinquennio.¹⁰

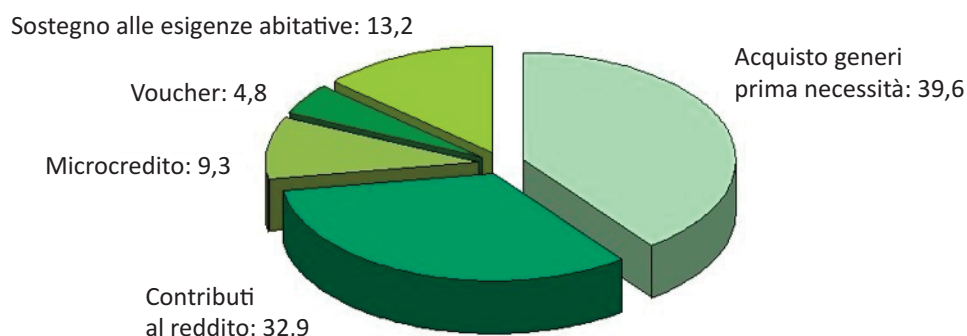
Questo indice è stato costruito nella logica dell'utilizzo di dati di fonte pubblica (ISTAT, Ministero dell'Interno) a integrazione delle informazioni di fonte Caritas fornite dalla rilevazione condotta annualmente sulla rete dei Centri di Ascolto Caritas e dal Censimento dei servizi socio-assistenziali e sanitari. L'indice ha permesso di assegnare a ciascuna diocesi un punteggio, posizionandola sulla scala del disagio/sofferenza territoriale. Sulla base di questo indice sono state determinate le risorse economiche da destinare a ogni diocesi per fronteggiare la crisi. Tali risorse aggiuntive sono state rese disponibili sotto forma di rimborso di spese documentate già sostenute dalle Caritas diocesane nel corso del 2013 per:

- acquisto beni di prima necessità;
- contributi al reddito;
- microcredito;
- voucher lavoro;
- sostegno alle esigenze abitative.

10. Per la costruzione di questo indice, si è operata a monte una scelta relativamente agli aspetti da considerare per rilevare il disagio/sofferenza socio-economici in situazioni di crisi. L'indice è stato ottenuto come somma dei punteggi di ciascuna diocesi sugli aspetti/dimensioni considerati.

A partire da giugno 2013 e fino al 30 settembre sono pervenute a Caritas Italiana 22 richieste di sostegno economico da altrettante diocesi (Nord: 13; Centro: 4; Sud: 5) per un importo totale di circa 600.000 euro.

Ripartizione del contributo straordinari richiesto fra le tipologie di voci spesa previste
(valori percentuali; tot. 22 richieste)



Pur trattandosi di dati parziali, da una prima analisi della composizione della spesa complessiva emergono evidenze interessanti rispetto al tipo di sostegno che è stato fornito dalle Caritas diocesane ai beneficiari. Come si evince dal grafico sopra riportato, infatti, finora la maggior parte delle spese sostenute dalle Caritas diocesane per fronteggiare la crisi sono state destinate all'acquisto di beni di prima necessità (quasi il 40% delle spese totali) e all'erogazione di contributi al reddito ai beneficiari (più del 32% del totale).

Un dato che si intende monitorare è quello relativo alla quota di generi di prima necessità destinati ai farmaci. Su questo fronte, la situazione si presenta molto variegata fra le realtà che hanno richiesto il rimborso: in alcuni casi, infatti, le spese per farmaci hanno rappresentato più del 20% della spesa per generi di prima necessità (per la precisione tra il 20 e il 30%). Evidenza empirica che è in linea con i recenti dati resi noti dalla Fondazione Banco Farmaceutico in collaborazione con Caritas Italiana relativamente all'aumento esponenziale della povertà sanitaria in Italia nell'ultimo decennio: dal 2006 al 2013 un numero sempre crescente di persone e famiglie, infatti, non è più in grado di acquistare medicinali.¹¹ I dati provenienti da un campione di 336 Centri di Ascolto in 45 diocesi della rete Caritas confermano che in tre anni le richieste di farmaci hanno subito un aumento del 57,1%.

Il peso dei farmaci sulla voce relativa all'acquisto di beni prima necessità stimola una riflessione sulla questione dei costi di cittadinanza e sulla esclusione da essi per le fasce più deboli della popolazione, colpite maggiormente dalla crisi economica: il cittadino che non accede, per condizioni personali o caratteristiche territoriali, a beni e servizi, riversa la propria richiesta sulle realtà territoriali in grado di soddisfarla, le Caritas diocesane fra queste.

L'incremento esponenziale di richieste di acquisto di farmaci a cui le Caritas hanno fatto fronte negli ultimi tempi getta luce su una preoccupante falla del sistema di protezione sociale e impone un ripensamento del dispositivo dei diritti di cittadinanza e delle relative tutele alla luce dei sempre più stringenti vincoli di spesa pubblica imposti dalla crisi. Si tratta di un primo spunto di analisi che andrà confermato e approfondito una volta che si disporrà dei dati complessivi di tutte le richieste.

Per delineare il quadro complessivo delle modalità di intervento adottate dalle Caritas per affrontare la crisi economica sui propri territori occorrerà dun-

11. Dati disponibili all'indirizzo <http://www.bancofarmaceutico.org>.

que attendere i primi mesi del 2014, quando si potrà analizzare sul totale delle richieste pervenute. Tuttavia sul versante più strettamente metodologico, si può già dire che il dato della spesa per interventi è un indicatore molto utile – in grado com'è di fornire informazioni preziose sulle linee di intervento che le Caritas diocesane hanno adottato nel corso del 2013 – che completa e si aggiunge a quelli già disponibili o di recente costruzione, come il sopra citato “indice di disagio/sofferenza territoriale”.

4 La risposta dei governi europei: analisi e valutazioni

Introduzione

La risposta dei governi europei alla situazione di crisi economica sta determinando nei diversi paesi un circolo vizioso: i tagli alle spese operati con l'obiettivo di raggiungere gli obiettivi comunitari di riduzione del debito pubblico stanno riducendo il livello dei consumi e determinano costi sociali elevati, legati al mancato accesso ai servizi da parte di una porzione significativa di popolazione, colpita da disoccupazione in aumento.

Tale meccanismo, associato alla necessità di continuare a pagare gli interessi sul debito, sta rendendo difficile, se non impossibile, la crescita economica. Un meccanismo che – segnalato anche dal Fondo Monetario Internazionale, e che inizialmente appariva limitato alle economie più deboli dell'Unione – si sta diffondendo all'intero continente, il quale evidenzia nel suo complesso deboli segnali di crescita e sviluppo economico.¹²

Le misure di contenimento della spesa messe in atto dai governi hanno pesantemente colpito i sistemi di welfare nazionali. Nonostante l'enfasi di molti governi sul tema della protezione delle persone vulnerabili, le organizzazioni aderenti alla rete Caritas in Europa sono sempre più impegnate nel sostegno delle persone colpite dalla crisi e dalle conseguenze delle misure di austerità e dei tagli al settore socio-assistenziale messi in campo negli ultimi anni.

Va detto che in Italia il processo di erosione del sistema pubblico di protezione sociale si era avviato già prima dello scoppio della crisi economica, conoscendo tuttavia una forte accelerazione negli ultimi due anni.

Dal punto di vista dei modelli di intervento del welfare socio-assistenziale, la maggior parte dei paesi europei, compresa l'Italia, evidenzia dei crescenti gap assistenziali nei confronti di determinati gruppi sociali, tra cui spiccano soprattutto coloro che non rientrano negli standard tradizionali dell'occupazione regolare di lunga durata (ad esempio i cosiddetti lavoratori atipici) oppure coloro che si trovano in prossimità della scadenza del periodo di fruizione di benefit socio-assistenziali, di varia natura (es. indennità di disoccupazione).

In tutti i paesi colpiti dalla crisi, la rete familiare è messa a dura prova e sta esaurendo le proprie risorse economiche e la propria capacità di supporto socio-assistenziale informale. Perlomeno in Italia, la portata della recessione economica è stata largamente mitigata dalla Cassa integrazione in deroga e dall'azione di protezione sociale messa in atto dal sistema pensionistico, che è stato solo parzialmente intaccato dagli effetti della crisi economica. Laddove, come in Grecia, sono stati operati dei tagli ai livelli pensionistici, è aumentata la povertà degli anziani e le conseguenze sociali di tale azione non si sono fatte attendere. In altri paesi, dove invece i livelli pensionistici sono rimasti immutati, le conseguenze sono risultate meno gravose.

12. Le proiezioni di crescita e sviluppo in tutta Europa sono, infatti, tra le più basse degli ultimi decenni, e sempre il Fondo Monetario Internazionale, esprimendo il parere che le misure fiscali e i tagli strutturali effettuati dai governi nazionali abbiano avuto un impatto negativo sulla produzione, ha raccomandato ai politici europei un alleggerimento di tali misure, soprattutto nei riguardi delle cosiddette "economie periferiche".

4.1. POLITICHE NAZIONALI E POLITICHE EUROPEE: DUE REALTÀ FORTEMENTE INTERCONNESSE

Alcuni ambiti di criticità e di valutazione del nostro sistema nazionale di welfare sono rintracciabili in alcuni documenti analitici e valutativi dell'Unione Europea, nelle sue diverse articolazioni organizzative. Tali documenti contengono sia aspetti di analisi/diagnosi che aspetti di prognosi/raccomandazioni.

Nel mese di maggio 2012 la Commissione Europea aveva elaborato una serie di raccomandazioni relative alle politiche di riforma economica e strutturale del nostro paese.¹³ Sulla base di tali osservazioni, il Consiglio dell'Unione Europea aveva successivamente prodotto sei raccomandazioni specifiche (CSR)¹⁴, riguardanti le finanze pubbliche, il quadro di bilancio, i fondi strutturali, l'istruzione, il mercato del lavoro, la fiscalità, la concorrenza e il contesto imprenditoriale.

Il 29 maggio 2013 la Commissione Europea, pubblicando il documento *Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2013 dell'Italia*, procedeva a comunicare l'esito della valutazione sul grado di recepimento delle raccomandazioni specifiche da parte del nostro paese, offrendo al tempo stesso una serie di considerazioni relative al Programma Nazionale di Riforma (PNR) e al raggiungimento dei cosiddetti Obiettivi Europa 2020.¹⁵

Per maggiore chiarezza, ricordiamo che le raccomandazioni specifiche relative alle politiche di riforma economica e strutturale dell'Italia, espresse dalla Commissione nel maggio 2012, non trattavano in modo diretto il tema della povertà economica (anche se appare evidente che alcuni dei temi oggetto di raccomandazione sono strettamente correlati al fenomeno della povertà: si pensi al tema della disoccupazione).

All'interno del documento di valutazione della Commissione vi è invece un esplicito riferimento al tema della povertà laddove la Commissione valuta il livello di raggiungimento di uno degli Obiettivi Europa 2020, relativo alla riduzione entro il 2020 della popolazione italiana a rischio di povertà o esclusione sociale. Ricordiamo a tale riguardo che il nostro paese si era impegnato a garantire entro il 2020 un abbassamento di 2 milioni e 200 mila persone a rischio di povertà o esclusione. A tale riguardo, i dati relativi al biennio 2010-2011 riportati nel Documento della Commissione evidenziano invece un aumento nel numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale nel nostro paese di 2 milioni e 369 mila persone povere dal 2010 al 2011. Di conseguenza, la Commissione rileva nel suo documento di valutazione come «non sia stato fatto alcun progresso verso il conseguimento dell'obiettivo».

Sul più vasto tema del riordino delle politiche sociali, la Commissione manifesta alcune ulteriori osservazioni relative al nostro sistema di protezione sociale:

- l'efficacia dei sistemi di protezione sociale ai fini della riduzione del rischio di povertà e di esclusione sociale dipende dalla composizione della spesa per la protezione stessa. In Italia la struttura dei trasferimenti sociali è sbilanciata, in quanto appare largamente orientata a favore degli anziani con una predominanza dalla spesa per le pensioni che, con il 16% del PIL nel 2010, rappresenta una delle quote più elevate in Europa;
- i trasferimenti sociali, escluse le pensioni, non bastano a ridurre il tasso complessivo del rischio di povertà;
- non esiste alcun regime di reddito minimo garantito e le misure messe in atto negli ultimi anni dal governo italiano, pur essendo in alcuni casi potenzialmente pertinenti, hanno di fatto una portata limitata rispetto all'entità della sfida.

13. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Valutazione del programma nazionale di riforma e del programma di stabilità 2012 dell'Italia*, Bruxelles, May 2012.

14. Cfr. Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C 219/46, 24-7-2012.

15. Commissione Europea, *Raccomandazione di Decisione del Consiglio che abroga la decisione 2010/286/UE sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia*, Bruxelles, 29-5-2013; Commissione Europea, *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sul Programma Nazionale di Riforma 2013 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità dell'Italia 2012-2017*, Bruxelles, 29-5-2013.

La Commissione avanza alcune proposte di taglio generale:

- in linea con le priorità individuate nell'analisi annuale della crescita, l'Italia deve lottare contro le conseguenze sociali della crisi economica;
- una ripartizione adeguata dei trasferimenti sociali, associata a politiche mirate, è indispensabile per far fronte ai bisogni sociali in aumento;
- per favorire l'inclusione sociale, attenuando le conseguenze sociali negative della crisi, è fondamentale promuovere l'occupazione;
- è indispensabile che il Programma Nazionale di Riforma sia improntato al principio dell'equità sociale e che comprenda misure volte a migliorare l'efficienza dei trasferimenti sociali.

Anche in sede di Caritas Europa sono state espresse delle valutazioni/raccomandazioni al governo italiano. I testi di riferimento sono due: lo *Shadow Report* di Caritas Europa, all'interno del quale viene esaminato il Programma Nazionale di Riforma, e lo stato di attuazione delle *Country Specific Recommendations*¹⁶ per ogni singolo paese, e il rapporto di Caritas Europa sull'impatto della crisi nei paesi deboli dell'Unione Europea.¹⁷

All'interno di tali pubblicazioni vengono espresse valutazioni sullo stato delle politiche e una serie di raccomandazioni, indirizzate alle istituzioni europee e nazionali, tra di loro fortemente interconnesse. Alle istituzioni europee viene chiesto di assumere maggiori capacità di guida, regia e monitoraggio a favore delle categorie maggiormente a rischio di povertà (minori, giovani disoccupati, ecc.). In particolare si chiede:

- di mettere in discussione la coerenza politica della Commissione Europea con riferimento agli obiettivi sociali fissati dalla Strategia 2020 (in ambiti quali l'occupazione, l'educazione e la lotta alla povertà) e che si scontrano con le politiche perseguite per arrivare a una riduzione del debito, requisito richiesto dagli attuali approcci di contenimento della spesa;
- di incoraggiare i governi a individuare degli obiettivi specifici nella lotta alla povertà nei gruppi a più alto rischio di povertà ed esclusione sociale, all'interno dei Programmi Nazionali di Riforma presentati su base annuale alla Commissione UE;
- alla Commissione di garantire un adeguato monitoraggio dell'implementazione della Strategia 2020 nei "Programmi Paese", attraverso l'adozione ogni anno di raccomandazioni specifiche per ciascun paese;
- di introdurre il monitoraggio sociale per i paesi che sono soggetti ai programmi di assistenza del Fondo Monetario Internazionale e dell'Unione Europea: la valutazione dell'impatto sociale dovrebbe essere inclusa in modo regolare nei rapporti sullo stato di implementazione dei programmi di assistenza finanziaria, comprendendo informazioni che tengano conto degli effetti cumulativi delle misure, con particolare attenzione alle fasce più svantaggiate in ciascun paese, quali i disoccupati di lunga durata, i giovani disoccupati, le persone con disabilità o problemi di salute, i genitori soli e i migranti;
- di assicurare che i Fondi strutturali 2014-2020 svolgano un ruolo maggiore nella lotta alla povertà e nel promuovere l'inclusione sociale negli Stati membri, per rispondere in modo più efficace al peggioramento della situazione sociale di molti paesi europei. La disponibilità dei Fondi strutturali dovrebbe garantire la necessaria solidarietà comunitaria nei confronti delle persone e delle regioni più vulnerabili, oltre a integrare l'impiego dei fondi nazionali;
- di assumere un ruolo di leadership nella lotta alla povertà minorile. È vitale che la Commissione pubblichi immediatamente le Raccomandazioni sulla povertà minorile e che queste diventino una priorità a livello politico;

16. Caritas Europa, *Europe 2020 Shadow Report, Edition 2012. Missing the train for inclusive growth. Assessment of the 2012 NRP and proposals for 2013 annual growth survey, country specific recommendations and national policies*, Bruxelles, February 2013.

17. Caritas Europa, *The impact of european crisis. A study of the impact of the crisis and austerity on people, with a special focus on Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain*, Bruxelles, February 2013.

- di rivolgere più attenzione alle politiche di supporto ai gruppi vulnerabili di popolazione, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile, e rendere disponibili fondi strutturali sufficienti per assistere quei paesi nei quali tale fenomeno è più forte;
- di assicurare il coinvolgimento della società civile nelle strutture di *governance*: la Commissione dovrebbe richiedere a tali strutture conferme sull'effettivo coinvolgimento di tutti i soggetti implicati – *stakeholders* – nel processo deliberativo che porta alla formulazione, implementazione e monitoraggio delle politiche europee, nell'ambito del sistema di monitoraggio previsto dalla Strategia 2020.

Dal canto suo, Caritas Europa ha sollecitato varie volte le istituzioni europee su alcune questioni riguardanti la povertà economica, riuscendo in alcuni casi a raggiungere un certo livello di efficacia. Alcuni esempi: nel febbraio 2013, il documento di raccomandazioni della Commissione Europea¹⁸ ha recepito la maggioranza (8 su 10) delle raccomandazioni di Caritas Europa in tema di povertà minorile; grazie al lavoro di *lobbying* svolto da Caritas Europa, l'entità del nuovo fondo di aiuto ai bisognosi, FEAD, è stata portata da 2,5 a 3,5 miliardi di euro; alcune delle proposte in tema di povertà economica e inclusione sociale avanzate da Caritas Europa sono state recepite nelle *Country Specific Recommendations* rivolte dalla Commissione Europea ad alcuni paesi dell'Unione (Polonia, Lituania, Cipro, Regno Unito, Belgio, ecc.).

Anche ai diversi governi nazionali e locali Caritas Europa ha rivolto varie raccomandazioni di taglio generale: consolidare (e non indebolire) i sistemi di welfare, rafforzare i servizi essenziali, implementare misure di inclusione attiva nel mercato del lavoro, attribuire livelli di partecipazione alla spesa proporzionati al livello dei rispettivi redditi, prevedere la possibilità che le amministrazioni forniscano inserimenti lavorativi di "ultima istanza" a favore di soggetti esclusi dal mercato del lavoro, assicurare una *governance* inclusiva, migliorare il controllo e la pianificazione dei servizi e delle prestazioni sociali.

18. Commission Recommendation, *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*, Bruxelles, February 2013.

4.2. LO STATO DELLE POLITICHE IN ITALIA: RIFLESSIONI, VALUTAZIONI E ASPETTATIVE

Il riordino del sistema di protezione sociale

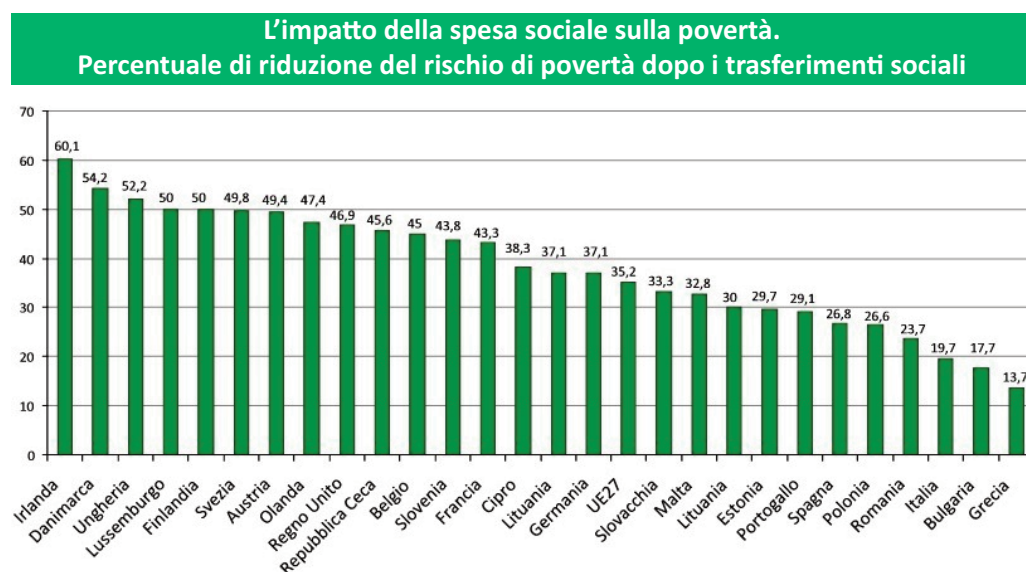
Lo scoppio della crisi economica ha colto il nostro paese impreparato, almeno per quanto riguarda le politiche di lotta alla povertà. Se da un punto di vista più generale il sistema di welfare italiano vanta una buona tradizione, con aspetti di complessiva positività, nello specifico del contrasto alla povertà economica il nostro paese sconta invece un certo ritardo, perlomeno rispetto ai paesi "storici" dell'Unione Europea. Osserviamo alcuni punti di debolezza del sistema, con particolare riguardo alle politiche di contrasto della povertà economica:

- a) a distanza di oltre dieci anni dall'introduzione della legge quadro di riordino del sistema di servizi e interventi sociali (l. 328/2000), si avverte l'esigenza di un ripensamento complessivo della materia, affidata finora a singoli interventi episodici, spesso dotati di scarsa efficacia e non collegati tra di loro;
- b) il modello organizzativo e operativo del sistema di sostegno socio-assistenziale ed economico alle famiglie in difficoltà è obiettivamente complesso, categoriale e poco sistematico: esistono in Italia oltre trenta tipi diversi di

interventi economici a favore di persone/famiglie in difficoltà, gestiti in modo separato e autonomo dai singoli enti erogatori, al di fuori di qualsiasi regia e coordinamento unitario;¹⁹

- c) la spesa sociale italiana è fortemente sbilanciata sul versante previdenziale, con scarsa capacità di erogazione di servizi e forte accento sull'erogazione monetaria, non sempre personalizzata in funzione delle reali esigenze dei beneficiari;
- d) sullo specifico del contrasto alla povertà economica, l'Italia è l'unico paese, assieme alla Grecia, a non disporre di una misura universalistica di sostegno economico rivolta a coloro che si situano sotto il livello di minimo vitale. Le misure di sostegno economico attualmente in vigore sono estremamente differenziate e tendono a privilegiare, attraverso importi spesso ridotti, categorie specifiche di destinatari: gli anziani, le persone con disabilità o ridotta autosufficienza, coloro che occupano o hanno occupato posizioni lavorative standard, le famiglie con figli minorenni. Rimangono del tutto scoperte quote cospicue di popolazione in stato di bisogno, al di fuori delle sopra citate appartenenze categoriali e, in mancanza di misure specifiche, si forzano indebitamente quelle esistenti, come nel caso della Cassa integrazione in deroga;
- e) anche dal punto di vista dell'efficacia delle misure esistenti l'Italia appare in difficoltà: se osserviamo l'impatto della spesa sociale in base alla effettiva riduzione del tasso di povertà dopo i trasferimenti sociali, notiamo che nell'Unione Europea l'Italia si colloca in terzultima posizione (solo la Bulgaria e la Grecia fanno peggio di noi): nel nostro paese, dopo i trasferimenti sociali, la povertà si riduce del 19,7% (contro una media UE del 35,2%).

19. Fra le forme di sostegno economico per singoli e famiglie di erogazione pubblica si annoverano: i prestiti e le forme di accesso al credito (fra cui il Fondo di accesso al mutuo per le giovani coppie con contratti atipici, il Fondo di credito per nuovi nati, la rinegoziazione e portabilità dei mutui, ecc.); i bonus e le erogazioni economiche a fondo perduto (fra cui la social card, l'assegno per il nucleo con tre figli minori, l'indennità di accompagnamento, il "bonus famiglia", ecc.); le misure economiche per lavoratori/ disoccupati/precari (assegni familiari INPS, assegni per il nucleo familiare, assegno di maternità, indennità di disoccupazione ordinaria, indennità di mobilità, ecc.); le agevolazioni tariffarie, il sostegno alle spese familiari e gli interventi sulla fiscalità generale (Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, Bonus gas, Bonus elettrico, esenzione ticket sanitario per reddito, ecc.).



Fonte: Eurostat, EU-SILC, 2011

- f) nel corso degli ultimi anni è stato di fatto messo in atto in Italia un processo di disinvestimento economico-finanziario che ha penalizzato diversi settori di intervento pubblico, tra cui anche il sistema socio-assistenziale. Nello specifico, appare evidente il sempre minore finanziamento del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS), che ha determinato negli anni una minore disponibilità di risorse per gli enti locali, titolari dell'attuazione operativa del-

l'intervento sociale.²⁰ Dal 2004 al 2012 il Fondo è stato decurtato di quasi due miliardi di euro (precisamente 1.841.438.329 euro). Di conseguenza, si è andata riducendo la quota di finanziamento statale alla spesa totale per interventi e servizi sociali dei Comuni, che è passata dal 7,42% del 2009 allo scarso 0,2% del 2012. In controtendenza rispetto a tale andamento si riscontra l'innalzamento del Fondo per l'anno 2013, che ha riportato la dotazione a livelli monetari intermedi rispetto a quelli del biennio 2010-2011.

20. Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS), previsto inizialmente dalla Legge 449/1997 e ridefinito dalla Legge 328/2000, rappresenta la fonte nazionale di finanziamento specifico degli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie. Il Fondo Sociale va a finanziare un sistema articolato di Piani Sociali Regionali e Piani Sociali di Zona, in tutte le regioni italiane.

Fondo nazionale politiche sociali come risultante dal decreto di riparto (in migliaia di euro)		
ANNO	FINANZIAMENTI	QUOTA REGIONI E PROVINCE AUTONOME
2004	1.884.346.940	1.000.000.000
2005	1.308.080.940	518.000.000
2006	1.624.922.940	775.000.000
2007	1.564.917.148	956.237.791
2008	1.464.233.696	670.797.413
2009	1.420.580.157	518.226.539
2010	435.257.959	380.222.941
2011	218.084.045	178.500.000
2012	42.908.611	10.860.649
2013	344.178.000	295.020.000

Oltre agli aspetti di debolezza rilevati, di antica radice storica, il recente deflagrare della crisi economica, con il conseguente proliferare di nuove forme di impoverimento e vulnerabilità sociale, a carico di nuove categorie di poveri, ha determinato la nascita di ulteriori aspetti di criticità del sistema:

- le condizioni esistenziali e familiari della nuova povertà non coincidono con le tradizionali categorie assistenziali degli enti locali e delle misure fiscali e indennitarie di taglio nazionale;
- le modalità di accesso alle diverse misure/prestazioni disponibili sono sempre diverse e tendenzialmente prevedono livelli sempre più elevati di soglia ("asticella sempre più alta");
- va infine osservata una scarsa tempestività degli interventi, certamente inadeguata rispetto alla velocità con cui si affacciano le nuove forme di impoverimento.

4.3. CRITICITÀ E PROPOSTE PER IL CONTESTO ITALIANO

Oltre alla più ampia e generale tematica relativa al riassetto del nostro sistema di welfare, riportiamo in questa sede alcuni aspetti critici, relativi a specifici settori e ambiti di lavoro.

Il destino degli aiuti alimentari in Italia e in Europa

Con il 31 dicembre 2013 si chiude il PEAD, il Programma europeo di aiuti alimentari agli indigenti dell'Unione Europea. Dal 2014 la Commissione Europea, impegnandosi comunque a garantire un sostegno agli indigenti dell'UE, ha elaborato la proposta di un nuovo fondo di aiuti europei per i bisognosi, il FEAD. Si tratta di un altro sistema e con una dotazione economica ridotta rispetto al passato. Ogni Stato membro potrà scegliere di utilizzare il proprio finanziamento per lottare contro una o più forme di deprivazione, senza necessariamente optare per il sostegno alimentare.

L'ammontare del fondo, inizialmente pari a 2,5 miliardi di euro, è stato portato successivamente a 3,5 miliardi di euro, anche grazie al lavoro di *lobbying* di un cartello informale di enti (tra cui Caritas Europa), che a livello nazionale ed europeo si occupano di aiuti alimentari. Per l'Italia si ipotizzano circa 35 milioni di euro all'anno, contro i circa 100 attuali. In questo momento la proposta del FEAD è in fase di discussione al Parlamento Europeo e al Consiglio dell'Unione Europea.

Gli enti caritativi attualmente accreditati presso AGEA e uniti nell'iniziativa *Insieme per l'Aiuto alimentare*, di cui fa parte anche Caritas Italiana, hanno di recente messo in evidenza che dal 1 gennaio 2014 non saranno più disponibili derrate alimentari da distribuire in qualità di aiuti in favore degli indigenti (in povertà assoluta o relativa) del nostro paese, e che questo potrà provocare un'emergenza sociale che coinvolgerebbe gli oltre 4 milioni di poveri seguiti dalle 15 mila strutture caritative attive in Italia. È con soddisfazione che si rileva l'inserimento nella bozza di legge di stabilità 2014²¹ dell'attivazione del Fondo Nazionale di aiuti alimentari agli indigenti (previsto dalla legge 134/2012) con una dotazione prevista di 5 milioni di euro per il 2014, che tuttavia risulta insufficiente rispetto alle necessità.

Il mancato aggiustamento delle pensioni al costo della vita

In ottemperanza alla riforma delle pensioni messa a punto dal governo Monti con il cosiddetto "decreto Salva Italia", il 16 novembre 2012 è stato emanato un decreto congiunto dei Ministeri dell'Economia e del Lavoro²² che ha stabilito le modalità di aumento delle pensioni per effetto della cosiddetta perequazione automatica, ossia dell'adeguamento al costo della vita causato dall'inflazione.

Secondo quanto stabilito dal decreto, sono esclusi dalla perequazione automatica gli assegni previdenziali superiori ai 1.443 euro. Ad aumentare sono solamente le pensioni più basse, nella misura del 2,7% dal 1 gennaio 2012 e del 3% dal 1 gennaio 2013, salvo conguaglio in sede di perequazione per l'anno successivo. La misura è stata resa necessaria per consentire al governo di raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2014. Recentemente la bozza di legge di stabilità dello scorso 15 ottobre ha previsto l'estensione della perequazione automatica ai trattamenti pensionistici di importo fino a cinque volte il trattamento minimo INPS (art. 12).

C'È DA FARE

Estendere la perequazione automatica dell'importo delle pensioni a tutti gli assegni previdenziali. Questo intervento, oltre a garantire il principio della equità di trattamento, non essendo rivolta a soddisfare esigenze categoriali, andrebbe a coprire stati intergenerazionali di bisogno, riferiti alla dimensione familiare più estesa, e offrirebbe un supporto ulteriore ai nuclei colpiti dalla crisi.

L'adeguamento delle indennità di disoccupazione alle posizioni lavorative non standard

Il sistema di ammortizzatori sociali vigente in Italia (cioè i sostegni al reddito in caso di sospensione del rapporto di lavoro o di perdita del posto di lavoro) appare fortemente differenziato in relazione ai diversi settori produttivi, ai tipi di rapporto di lavoro, all'entità dei sostegni e alla durata degli stessi. Nello specifico, le tradizionali misure attualmente vigenti di sostegno al reddito in caso di perdita del lavoro non sono estensibili in modo automatico ai lavori atipici e alle cosiddette posizioni lavorative non standard (lavoro precario, stagionale, somministrato, parasubordinato, autonomo, in gestione separata, ecc.). Nella legge di stabilità 2014 (art. 7) è previsto il rifinanziamento degli ammortizzatori in deroga con un incremento dello stanziamento di 600 milioni di euro per il 2014.

21. Il 15 ottobre 2013 il Consiglio dei Ministri ha varato il DDL di stabilità, che dovrà seguire il regolare iter parlamentare di conversione in legge. Pertanto le disposizioni in esso contenute e le relative dotazioni finanziarie previste sono da considerarsi non ancora definitive e suscettibili di ulteriori modifiche.

22. *Perequazione automatica delle pensioni per l'anno 2012 e valore definitivo per l'anno 2011*, Gazzetta Ufficiale del 27 novembre 2012 n. 277.

C'È DA FARE

Adeguare il sistema degli ammortizzatori sociali alle nuove forme di lavoro. Ciò è dettato dalla forte diffusione conosciuta da queste ultime in anni recenti, e dalla necessità di garantire al tempo stesso una maggiore tempestività nell'erogazione monetaria: non è infrequente che l'erogazione del beneficio economico avvenga con mesi di ritardo rispetto al momento della perdita del lavoro (a volte è necessario attendere l'anno solare successivo). Tale ritardo penalizza in modo particolare le famiglie monoreddito, che hanno perso improvvisamente l'unica fonte di sussistenza, caratterizzata da modalità atipiche della posizione lavorativa.

Il taglio alle agevolazioni fiscali del settore non profit

In Italia, secondo dati Istat, la cooperazione sociale conta su più di 7.000 realtà, che offrono lavoro a più di 200 mila addetti e oltre 30 mila volontari. La cooperazione sociale è un segmento innovativo del welfare, in grado di produrre lavoro, servizi e inclusione sociale. Nel complesso, il 23,7% dei servizi sociali erogati nel nostro paese sono forniti da realtà di cooperazione sociale (nel più vasto settore socio-sanitario, la cooperazione sociale giunge a coprire circa il 50% di tutti i servizi erogati).

È noto che la crisi economica e le conseguenti misure di contenimento della spesa hanno esercitato un grosso impatto sul livello di esigibilità di alcuni diritti (sociali, educativi, sanitari, abitativi, ecc.). In particolare, il contenimento della spesa nel settore delle pubbliche amministrazioni locali ha creato serie difficoltà a quelle cooperative sociali impegnate nell'erogazione di servizi, in convenzione con l'ente pubblico. In aggiunta a tale ordine di difficoltà, la manovra finanziaria approvata dal Parlamento nel 2011 ha tagliato una serie cospicua di agevolazioni fiscali riservate al settore non profit.

Ulteriori modifiche restrittive sono state previste dalla legge di stabilità per l'anno 2013, che ha previsto di accrescere l'aliquota di riferimento delle cooperative sociali (dall'attuale 4 al 10%), determinando in questo modo un gettito fiscale aggiuntivo di 153 milioni di euro l'anno, ma anche situazioni di difficoltà per un gran numero di piccole realtà associative. L'articolo 6 della bozza di legge di stabilità 2014 ha istituito un fondo per il sostegno della cooperazione sociale con una apposita dotazione economica, a decorrere dall'anno 2014.

C'È DA FARE

Ripristinare il sistema di agevolazioni fiscali precedente ai provvedimenti legislativi sopra indicati al fine di tutelare il ruolo del sistema non profit italiano e garantirebbe l'esigibilità di alcune tipologie di servizi, attualmente erogate dal terzo settore e dall'associazionismo sociale.

L'incompiuta legge sul sovraindebitamento

Nell'ultimo decennio il fenomeno del sovraindebitamento tra le famiglie è aumentato considerevolmente in Italia e anche in altri paesi occidentali, suscitando preoccupazione per le rilevanti conseguenze sociali ed economiche, nel medio e lungo periodo.

Secondo i dati diffusi dalla Banca d'Italia (2012), tra il 2 e il 4% delle famiglie italiane sono sovraindebitate. La maggior parte di tali nuclei ha un capofamiglia di età compresa tra 31 e 40 anni, in possesso di titolo di studio uguale o superiore alla maturità, attivo nella libera professione, con reddito medio-basso, residente presso grandi centri urbani.

Le famiglie in stato di povertà, indebitate, o la cui spesa per la restituzione di mutui/prestiti determina la caduta sotto la soglia di povertà, sono pari al 6,2% del totale. Il 3% delle famiglie spende mensilmente più del 30% dei propri redditi per la restituzione di mutui/debiti. La percentuale di indebitamento delle famiglie è aumentata soprattutto nel periodo 2006-2010.

Il forte aumento di situazioni di indebitamento di singoli e famiglie ha evidenziato la necessità di sviluppare strumenti legislativi inediti per sostenere le situazioni di sovraindebitamento e gestire al meglio eventuali piani di rientro/remissione del debito. Con la legge n. 3/2012, del 29 febbraio 2012, i consumatori e altri tipi di soggetti che non rientrano nelle procedure di bancarotta commerciale hanno a disposizione una nuova procedura per facilitare la gestione dell'indebitamento.

Nello specifico, la legge prevede la possibilità di negoziare il debito attraverso procedure di ristrutturazione dei debiti simili a quelle previste in ambito produttivo/commerciale, dall'articolo 182bis della nuova legge fallimentare (D. Lgs. 12 settembre 2007, n. 169). La procedura di ristrutturazione consente al soggetto in stato di sovraindebitamento di proporre ai creditori, con l'ausilio di alcuni organismi di composizione della crisi, un accordo di ristrutturazione del debito, sulla base di un piano di rientro. Tale piano, sulla base di ben precise garanzie anche per chi non aderisce all'accordo, deve comunque assicurare il pagamento dei debiti contratti.

C'È DA FARE

Prevedere la possibilità per le Caritas diocesane e soggetti collegati, in coordinamento con altri attori del territorio pubblici e privati, di gestire procedure di negoziazione del debito, come previsto dalla legge. Entro 90 giorni a partire dalla sua emanazione, il Ministero della Giustizia, con apposito decreto, avrebbe dovuto definire e disciplinare le strutture abilitate alla gestione delle procedure di composizione del debito. A tutt'oggi, si è ancora in attesa dell'emanazione di tale decreto. Inoltre, secondo quanto stabilito dal provvedimento legislativo, vari tipi di enti e servizi del settore non profit (Centri di Ascolto, Fondazioni antiusura, Caritas diocesane, ecc.) che da molti anni si trovano a interagire con situazioni di sovraindebitamento, non sono autorizzate a gestire procedure di negoziazione del debito.

L'accesso delle famiglie al Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura

In tema di usura, fenomeno strettamente correlato all'indebitamento, vanno segnalati una serie di limiti dell'attuale normativa (l. 108/96), tra cui soprattutto l'incongruenza contenuta nell'articolo 14 della legge, segnalata dalla Consulta Nazionale Antiusura, e relativa alla mancata inclusione della famiglia tra i soggetti che possono beneficiare del Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura. Secondo l'attuale assetto legislativo, tale Fondo è riservato solo a soggetti che esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione. Tale esclusione non tiene conto del forte coinvolgimento delle famiglie in situazioni di usura, anche se la persona di riferimento del nucleo non esercita in modo personale attività di tipo commerciale.

C'È DA FARE

Includere anche le famiglie tra i soggetti che possono accedere ai finanziamenti del Fondo di solidarietà, al fine di eliminare le disparità di trattamento tuttora vigenti.

La povertà minorile, uno scandalo sottovalutato

Caritas Italiana fa parte sin dal 2000 del Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Gruppo CRC), che riunisce 82 soggetti del Terzo settore, aggregati allo scopo di monitorare l'applicazione della Convenzione nel nostro paese. Nel suo Rapporto annuale viene fotografata la condizione dei minori e degli adolescenti, in ogni ambito della loro vita (famigliare, sociale, educativa, sanitaria, legale, ecc.), valutandone le criticità ed esprimendo raccomandazioni alle istituzioni competenti.

Il Rapporto viene presentato al governo nazionale e al Comitato ONU sui diritti dell'infanzia, che tra i suoi obiettivi ha anche il compito di esaminare i progressi compiuti dagli Stati parti nell'esecuzione della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.²³

Tra gli aspetti analizzati dal 6° Rapporto (giugno 2013), emerge che il nostro paese si colloca ai primi posti in Europa per dispersione scolastica e incremento della povertà minorile, superando la media dell'UE per numero di minori a rischio povertà o esclusione sociale. Sono 1 milione 876 mila i minori in condizioni di povertà relativa in Italia, di cui 1 milione 227 mila al Sud. Di questi, 359 mila nel solo Meridione vivono in condizioni di povertà assoluta, non disponendo di beni essenziali per il conseguimento di standard di vita minimamente accettabili.

Secondo il Gruppo di lavoro CRC, povertà infantile, dispersione scolastica, lavoro minorile, peggioramento delle condizioni di salute e violenza sono fenomeni interconnessi. La mancanza di strategie condivise e coordinate che stabiliscano priorità, impegni concreti e modalità di finanziamento per contrastare questi fenomeni aggrava questo quadro.

23. *Convention on the Rights of the Child – CRC*, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989.

C'È DA FARE

A livello generale, il Gruppo di lavoro CRC chiede l'adozione di un nuovo "Piano nazionale per l'infanzia" e la nomina della Commissione parlamentare apposita, che nell'attuale legislatura a tutt'oggi non è stata ancora istituita. L'ultimo Piano Infanzia Adolescenza 2010-2011 non è stato finanziato ed è risultato quindi di difficile attuazione. Si lamenta inoltre la mancata ricostituzione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (il precedente Osservatorio ha concluso il suo mandato nel novembre 2012). Sullo specifico della povertà minorile, il Gruppo CRC ha chiesto al Governo italiano di approvare un Piano straordinario nazionale di contrasto alla povertà minorile, di realizzare una specifica rilevazione sul fenomeno e di provvedere a un'analisi dell'impatto che le riforme diseguate possano avere sulle famiglie con figli minorenni.

L'attesa di una legge sul microcredito

La realtà del microcredito in Italia è caratterizzata da aspetti ambivalenti: costante crescita nel numero di esperienze in atto, estrema frammentazione degli attori coinvolti, diffusione complessiva del settore sotto la media europea, ecc. Un monitoraggio realizzato nel 2011 dal Comitato nazionale italiano permanente per il microcredito, di concerto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ha rilevato la presenza di 105 programmi di microcredito attivi nel nostro paese. A fronte di quasi 5 mila istanze ricevute, sono stati erogati circa 3 mila microcrediti, per un totale di poco meno di 30 milioni di euro, equivalenti a un credito medio di circa 10 mila euro.

Anche Caritas Italiana ha da tempo sviluppato e integrato la microfinanza nei propri programmi di solidarietà internazionale e nazionale. Per la Caritas, il microcredito, oltre a essere uno strumento di lotta alla povertà, è soprattutto

un'opportunità di affermazione e crescita di identità, di dignità umana, di solidarietà nei confronti di coloro che ne fanno ricorso. In Italia, le Caritas diocesane interessate al microcredito sono oltre 120 e sostengono famiglie in difficoltà, immigrati e intervengono nelle regioni colpite da emergenze e calamità naturali.

In anni recenti, anche se il Governo italiano ha introdotto delle facilitazioni per l'avvio di nuove iniziative di microfinanza, ad esempio semplificando le procedure e il sistema fiscale di riferimento, il microcredito e la microfinanza non sono ancora regolati da leggi apposite (come accade invece in Francia e in altri paesi dell'Unione Europea). L'assenza di una legge quadro di riferimento determina tra l'altro la difficoltà nel censire tutte le realtà che in Italia si occupano di microcredito (o attività assimilabili).

C'È DA FARE

- a) emanare in tempi brevi una legge quadro di riferimento;*
- b) garantire una migliore e più efficace comunicazione sociale, che faccia conoscere e comprendere ai cittadini l'opportunità del microcredito;*
- c) istituire un fondo di garanzia a vantaggio di chi opera nel settore del microcredito;*
- d) sostenere le attività collaterali al microcredito svolte dal terzo settore e dall'associazionismo di base: accompagnamento delle famiglie, orientamento, prevenzione della povertà, family-budgeting e guida all'uso responsabile del denaro, promozione di nuove forme di iniziativa e sviluppo economico locale e territoriale, attento alle dimensioni etico-ambientali, ecc.*

4.4. ASPETTI POSITIVI E SEGNALI DI SPERANZA NEL WELFARE ITALIANO

Il REIS e l'Alleanza Italiana contro la povertà

Nel mese di luglio 2013 le ACLI, in collaborazione con Caritas Italiana, hanno avanzato una proposta di riforma in merito al contrasto della povertà economica nel nostro paese.²⁴

Nello specifico, le due organizzazioni hanno proposto l'introduzione del Reddito d'Inclusione Sociale (REIS), uno strumento rivolto a tutte le famiglie in povertà assoluta nel nostro paese (inclusi gli stranieri regolarmente residenti da almeno 12 mesi), che consiste in un trasferimento monetario, di importo adeguato a farle uscire da questa condizione, variabile a seconda del costo della vita nelle diverse aree del paese, e accompagnato da servizi alla persona per l'attivazione e il reinserimento sociale. La proposta del REIS è stata elaborata da un gruppo di lavoro coordinato dal professor Cristiano Gori, dell'Università Cattolica di Milano.

Il REIS dovrebbe andare a riassorbire al proprio interno tutte le altre misure attualmente utilizzate per contrastare la povertà assoluta, all'interno di un piano quadriennale di graduale realizzazione. Per promuovere l'introduzione del REIS nel nostro paese, ACLI e Caritas Italiana hanno lanciato un' "Alleanza Italiana contro la povertà", dentro la quale ogni realtà coinvolta potrà portare il proprio contributo di idee e di capacità di sensibilizzazione, in prima battuta con lo scopo di promuovere l'introduzione del Reddito d'Inclusione Sociale nel nostro paese. Una volta che l'istituto del REIS dovesse venire introdotto nel sistema di protezione sociale italiano, gli enti aderenti all'Alleanza si impegneranno successivamente ad assicurarne la migliore attuazione possibile.

In linea di sostanziale continuità con la proposta del REIS, nel mese di settembre 2013 il ministro del Lavoro e Politiche sociali Enrico Giovannini ha presentato

24. Il documento elaborato e la sintesi della proposta sono disponibili all'indirizzo <http://www.redditoinclusione.it>.

la proposta di introdurre in Italia un Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), una misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

Inoltre, alla fine del mese di settembre 2013, l'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano (IRS) ha presentato una ulteriore proposta di minimo vitale, definito Reddito Minimo di Inserimento (RMI), facente parte di una più vasta proposta di riforma del sistema di welfare (la proposta prevede anche l'erogazione di una dote di cura per famiglie con membri a carico non autosufficienti e un assegno per le famiglie con figli minorenni).

Dopo un silenzio di quasi un decennio, nello stretto intervallo di tempo di un trimestre sono state avanzate tre autorevoli proposte di introduzione nel nostro paese di una qualche forma di reddito minimo vitale. Nonostante l'emergere di un comune e convergente interesse di società civile, pubbliche istituzioni e mondo della ricerca scientifica per l'introduzione di una misura di reddito minimo, le proposte elaborate non hanno trovato gli auspicati sbocchi legislativi nella bozza di legge di stabilità 2014, lasciando ancora una volta il nostro paese privo di una misura universale di sostegno al reddito.

La nuova carta acquisti

Il 3 maggio 2013 il governo italiano ha approvato il decreto di implementazione della nuova carta acquisti, per un anno, in 12 grandi città (con uno stanziamento di 50 milioni di euro). I destinatari della misura, che rappresenta una estensione modificata della vecchia carta acquisti, tuttora esistente in tutto il territorio nazionale, sono le famiglie a basso reddito, con particolare attenzione alle famiglie con bambini e a quelle con componenti privi di lavoro o disabili. A differenza della vecchia carta acquisti è apprezzabile l'innalzamento dell'importo erogato e l'estensione della misura a tutti i cittadini, anche quelli non italiani, ma comunque provvisti di un permesso di soggiorno di lunga durata.

Positiva anche l'estensione per l'anno 2014 della sperimentazione (legge n. 99, agosto 2013) ad alcuni territori del Sud Italia. L'estensione è stata possibile grazie agli indirizzi del Piano Azione Coesione, finalizzato a incentivare l'utilizzo dei Fondi strutturali europei.

Si valuta positivamente l'estensione, prevista dalla bozza di legge di stabilità 2014, della vecchia carta acquisti (legge n. 133, 6 agosto 2008) a cittadini comunitari, non comunitari, lungo soggiornanti. Questo Fondo, stando alle previsioni governative, dovrebbe risultare incrementato per il 2014 di 250 milioni di euro.

Fondo di solidarietà per la sospensione del pagamento del mutuo prima casa

Il 27 aprile 2013 è stato riavviato il Fondo di Solidarietà per l'acquisto prima casa (legge n. 244/2007), frutto del patto tra ABI e associazioni di consumatori. Sono state 63.975 le famiglie italiane che dal 2009 al 2012 hanno potuto beneficiare della sospensione del mutuo, a causa di gravi eventi e situazioni intercorse nei tre anni precedenti la richiesta (morte di un congiunto, intervenuta disabilità grave, perdita del lavoro, ecc.).

C'È DA FARE

Mantenere il Fondo di solidarietà, che ha consentito di evitare drammatiche situazioni di sfratto in contesti di grave disagio socio-economico.

Revisione dell'ISEE

L'ISEE è stato introdotto in Italia con D. Lgs 31 marzo 1998, n. 109, D. Lgs. 3 maggio 2000, n. 130, con lo scopo di costruire un indicatore affidabile di misu-

razione della situazione economica prevalente, strumento di base per calcolare il reddito di un nucleo familiare e stimare la compartecipazione ai costi per l'accesso a determinate prestazioni sociali.

Nel corso degli anni, una serie di criticità, tra cui la mancata applicazione dell'ISEE alle posizioni nazionali gestite dall'INPS e la non obbligatorietà del suo utilizzo da parte delle Regioni, hanno determinato i limiti dello strumento. Altre criticità emerse con l'applicazione pratica sono relative alla difficile quantificazione del patrimonio, al calcolo dei costi dell'abitazione, alla differenziazione del nucleo familiare in relazione alla tipologia di prestazione, alla scala di equivalenza in relazione al numero di componenti e alla composizione del nucleo, all'assenza di un efficace sistema di controlli, ecc.

Dopo un lungo lavoro di revisione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e un altrettanto lungo iter parlamentare, è stato approvato all'inizio di agosto 2013 il parere sullo schema di DPCM, concernente la revisione delle modalità di determinazione e dei campi di applicazione del nuovo ISEE nazionale. Il testo del Decreto dovrebbe essere firmato dal presidente del Consiglio dei Ministri in tempo utile per la sua entrata in vigore a partire dal 1 gennaio 2014. Si valuta positivamente l'introduzione di uno strumento unico nazionale per le definizioni delle soglie di reddito per la compartecipazione alle spese sociali da parte dei cittadini, in quanto esso consente di superare i fenomeni di sperequazione attualmente esistenti tra le diverse regioni e tra i diversi comuni della stessa regione.

4.5. CONCLUSIONI

Il 2014 sarà quindi un anno importante per le prospettive delle politiche di contrasto alla povertà nel nostro paese. In questo senso le linee indicate dalla prima bozza di legge di stabilità varata dal governo il 15 ottobre scorso consegnano all'attenzione di opinione pubblica e addetti ai lavori un quadro poco rassicurante.

Se si accoglie con favore l'estensione della carta acquisti anche ai cittadini comunitari e agli stranieri in possesso di permesso di soggiorno per lungo periodo e il finanziamento del Fondo di aiuti agli indigenti, desta molte perplessità la totale assenza di una misura universalistica di sostegno al reddito. E questo nonostante il fiorire di numerose elaborazioni a cui abbiamo assistito negli scorsi mesi. Si auspica a tal proposito che il dibattito parlamentare possa rifocalizzare l'attenzione su questo tema, restituendo ad esso la centralità che merita in una situazione di grave emergenza economica come quella in atto.

Si dovrà attendere la fine dell'iter parlamentare per avere certezza delle risorse che verranno effettivamente impegnate sulle diverse azioni. Ma sarà di fondamentale importanza sviluppare una azione di verifica della effettiva realizzazione e implementazione dei diversi ambiti di intervento previsti dalla programmazione economica del governo.

Per questa ragione l'esistenza di una Alleanza contro la povertà in Italia (vedi pagina 21) può essere uno strumento importante di *advocacy*, perché potrà mettere in campo per la prima volta nella storia del nostro paese, una platea di forze sociali (di diversa provenienza) tali da rappresentare un soggetto plurale significativo, diffuso nei territori, capace di valutare effettivamente lo stato di avanzamento dei diversi processi normativi.

La consapevolezza che tutte le politiche, ma in particolare le politiche sociali, debbano essere costitutivamente graduali, incrementali e sussidiarie, non solo

in termini di risorse ma di competenze e di costruzione di reti territoriali, è ormai diffusa. L'effettività dei diritti sociali si realizza compiutamente quando sono garantiti contestualmente trasparenza delle procedure, valutazione degli esiti, coinvolgimento dei destinatari e implementazione territoriale, realizzata attraverso la mobilitazione di tutti i soggetti e le risorse locali.

Il nuovo welfare non potrà che essere sempre più sussidiario, centrato sulla persona, innovativo e capace di risposte meno riparative e più generative.

In questa prospettiva di lavoro la radice pedagogica e di animazione delle Caritas diocesane riconsegna a queste la responsabilità di approfondire e innovare le proprie intuizioni fondative: i Centri di Ascolto, gli Osservatori, le Caritas parrocchiali dovranno affrontare questa sfida verificando il proprio servizio, nella prospettiva di offrire maggiore *advocacy*, coordinamento e capacità di mobilitazione.

Anche per questo Caritas Italiana provvederà nel gennaio 2014 a produrre un secondo contributo di riflessione per verificare nel dettaglio la legge di stabilità, monitorare l'implementazione dei lavori dell'Alleanza Italiana contro le povertà, offrire ulteriori spunti di analisi per approfondire altri aspetti del cantiere delle politiche sociali in Italia.

Nella consapevolezza che nei mesi che verranno le comunità cristiane diocesane e parrocchiali, le associazioni e i movimenti, le realtà di vita consacrata continueranno il loro servizio in un tempo ancora segnato dalla crisi economica, dalle difficoltà delle famiglie e dei soggetti economici, facendosi prossime a quanti chiederanno un aiuto, un consiglio, un segno di solidarietà, senza abbandonarsi al pessimismo e allo sconforto, dando una testimonianza concreta di una Chiesa capace di carità e di condivisione.