

Quinto Rapporto
sulle Povertà
in Umbria



Agenzia Umbria Ricerche

L'AUR è l'Agenzia di Ricerca della Regione Umbria, istituita con Legge Regionale n. 30 del 27 marzo 2000.

Presidente
Claudio Carnieri

Direttore
Anna Ascani

Comitato scientifico istituzionale
Stefano Bigaroni, Pierluigi Bruschi, Luigi Dell'Aquila, Nadia Ginetti, Elvira Lussana, Luca Scrucca

OSSERVATORIO SULLE POVERTÀ IN UMBRIA

L'Osservatorio sulle povertà in Umbria è stato costituito nel 1995 con Protocollo d'intesa tra la Regione Umbria e la Conferenza Episcopale Umbra (CEU).

Gli aspetti operativi sono definiti da una convenzione tra Regione Umbria, Caritas regionale, IRRES (oggi AUR), rappresentati pariteticamente nel Comitato di Coordinamento. Ne fanno parte: Giorgio Di Pietro (Presidente), Alessandro Vestrelli, Luigi Filippucci, Marcello Rinaldi, Nicola Chiarappa, Paolo Montesperelli.

Il coordinamento scientifico del presente Rapporto è stato curato da Elisabetta Tondini (Responsabile Area Economica e Sociale - AUR) e Paolo Montesperelli (Professore Ordinario di Sociologia e Metodologia della Ricerca Sociale).

Ringraziamenti

Nadia Agostini, Delio Angeletti, Daniela Argenti, Graziella Attanasi, Raul Baldelli, Giuliana Bartocci, Paolo Bartolini, Fabrizio Becchetti, Antonietta Benedetti, Vittoria Berioli, S. Raffaella Bidi, Emanuela Bordi, Rosalba Bruno, Pierluigi Bruschi, Donatella Bucchi, Cinzia Calef, Silvia Camillucci, Anna Maria Capezzali, Anna Rita Capponi, Giuseppe Carbone, Roberto Carraresi, Antonella Catanzani, Stefania Ceccotti, Stella Cerasa, Valeria Cerasoli, Annamaria Chialotto, Maria Teresa Ciancio, Tonino Ciarlora, Angelo Coco, Marcella Contessa, Lucio Crispoltoni, Claudio Daminato, Federica De Lauso, Lucio Di Stefano, Salvatore Fabrizio, Daniele Fiorelli, Giuseppe Floridi, Sandro Fratini, Anna Fumanti, Michele Giardino, Nadia Giorgi, Cristiana Giustinelli, Roberto Incatasciato, Daniela Lucarini, Giacomo Lucaroni, Giuliana Mancini, Massimo Mandrelli, Giovanni Mariotti, Mauro Masciotti, Antonella Menichetti, Carlo Menichini, Sabrina Merli, Monica Mipatrini, Clara Nesci, Paola Occhineri, Anna Maria Oddi, Giorgio Pallucco, Eleonora Pasquarelli, Arabella Pasqui, Silvio Pasqui, Daniele Passerini, Anna Paola Peirone, Filippo Pettinari, Silvana Pierantozzi, Tiziana Pieroni, Flavia Simonetta Pirola, Amedeo Pompili, Federica Porfidi, Andrea Rajanelli, Raffaella Ricci, Luigi Ridolfi, Rita Ronchi, Luisa Scano, Barbara Sciaboletta, Fernanda Scimmi, Valerio Scorsipa, Lorella Sepi, Vincenzo Silvestrelli, Katia Sposini, Maria Cristina Tomassi, Andrea Tonucci, Carla Trampini, Valter Venturi, Antonietta Vetturini, P. Vittorio Viola, Carmela Vitale, Giuliana Zerbato. Si ringraziano anche: i medici di base che hanno gentilmente concesso le interviste; il personale operante negli Istituti penitenziari dell'Umbria e tutti coloro che a vario titolo hanno contribuito alla realizzazione del presente Rapporto.

Agenzia Umbria Ricerche - Via Mario Angeloni, 80/A - 06124 Perugia - www.aur-umbria.it

© 2012 - Tutti i diritti riservati - L'utilizzo, anche parziale, è consentito a condizione che venga citata la fonte.

L'impaginazione è stata curata da Vito Simone Foresi, l'editing da Fabrizio Lena e il coordinamento editoriale da Giuseppe Coco.

ISBN 978-88-97448-05-1

QUINTO RAPPORTO SULLE POVERTÀ IN UMBRIA

INDICE

PREFAZIONI	
<i>Catiuscia Marini, Presidente della Regione dell'Umbria</i>	7
<i>Gualtiero Bassetti, Arcivescovo di Perugia - Città della Pieve, Presidente della Conferenza Episcopale Umbra</i>	9
INTRODUZIONE	
<i>Elisabetta Tondini - Paolo Montesperelli</i>	15
IL QUADRO INTERNAZIONALE	
CRISI INTERNAZIONALE E POVERTÀ <i>Gioia Conteb - Alessandro Vestrelli</i>	21
LA SFIDA DELLA LOTTA ALLE POVERTÀ NEL MONDO. DAI DATI ALLE PERSONE <i>Marco Bruno</i>	37
PROFILI DELLA POVERTÀ	
LA POVERTÀ RELATIVA E LA DEPRIVAZIONE <i>Luca Calzola</i>	63
STILI DI VITA E SALUTE: DALL'ESPRESSIONE DELLE DIFFICOLTÀ ALLE IMPRESSIONI DEI MEDICI DI BASE <i>Tiziana Bartolucci</i>	89
LE POVERTÀ ESTREME <i>Paolo Montesperelli</i>	117
I NUOVI POVERI IN TEMPO DI CRISI: GLI UTENTI DEI SERVIZI <i>Riccardo Fanò</i>	137
POVERTÀ E DETENZIONE <i>Settimio Monetini - Martina Barro</i>	151
L'ESPERIENZA DELLE CARITAS UMBRE: UN CUORE CHE VEDE <i>Marcello Rinaldi</i>	193
DISUGUAGLIANZE, FATTORI DI RISCHIO, NUOVE VULNERABILITÀ	
RECESSIONE, DETERIORAMENTO DEL MERCATO DEL LAVORO, IMPOVERIMENTO <i>Lorenzo Birindelli</i>	205
SISTEMA SCOLASTICO E MOBILITÀ SOCIALE <i>Andrea Orlandi</i>	219
REDDITO E VULNERABILITÀ DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI <i>Elisabetta Tondini - Paolo Montesperelli - Mauro Casavecchia - Meri Ripalvella</i>	263
I MOLTEPLICI VOLTI DELLA POVERTÀ FEMMINILE <i>Adelaide Coletti</i>	319

GLI INTERVENTI CONTRO LA POVERTÀ

GLI INTERVENTI CONTRO LA POVERTÀ DELLE ORGANIZZAZIONI SOLIDARISTICHE <i>Marco Carniani</i>	361
I SERVIZI OFFERTI DAI COMUNI A SOSTEGNO DI PERSONE E FAMIGLIE IN DIFFICOLTÀ <i>Martina Barro</i>	407
LE POLITICHE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ <i>Pierluigi Grasselli - Enza Galluzzo</i>	437

POSTFAZIONI

LA POVERTÀ E LA NECESSITÀ DI GESTIRE I CAMBIAMENTI IN ATTO <i>Carla Casciari, Assessore Welfare e Istruzione - Vice Presidente della Giunta Regionale dell'Umbria</i>	501
LA CHIESA UMBRA E IL BISOGNO DI UNA NUOVA COESIONE SOCIALE <i>Renato Boccardo, Arcivescovo di Spoleto - Norcia - Delegato per la Conferenza Episcopale Umbra</i>	503
LA POVERTÀ: PARADIGMA DI UNA SOCIETÀ INGIUSTA E DISEGUALE <i>Claudio Carnieri, Presidente dell'AUR</i>	505

PREFAZIONI

CATIUSCIA MARINI

Presidente della Regione dell'Umbria

La firma, nella primavera del 1995, di un protocollo tra la Regione Umbria e la Conferenza Episcopale Umbra per la istituzione di un Osservatorio, ha segnato l'avvio di un comune ed originale cammino di studio delle forme e dei problemi della povertà al fine di qualificare ulteriormente le azioni delle istituzioni e il protagonismo della società civile, delle associazioni religiose e laiche, dei singoli individui. Dalla sua nascita a oggi l'Osservatorio ha messo a frutto la collaborazione tra istituzioni, civili e religiose, ricerca scientifica (AUR) e privato sociale (Caritas), garantendo un impegno continuativo e testimoniando lo spirito del *welfare mix*, in cui il volontariato non si contrappone al pubblico, né vuole svolgere un compito di supplenza, nella consapevolezza che la promozione umana è riscatto e non elemosina. Tutta l'attività del Comitato di Coordinamento si è basata sul volontariato: per chi vi partecipa non è previsto alcun compenso. A distanza di cinque anni dal Quarto, viene pubblicato questo *Quinto Rapporto sulla povertà in Umbria*. Un documento destinato a costituire una solida base cui poter attingere per produrre politiche inclusive in grado di contrastare il fenomeno *delle povertà* (al plurale) sempre meno celabili in questi anni di crisi economica mondiale, frutto del sopravvento della finanza sull'economia reale.

Oggi il fenomeno delle povertà travalica qualsiasi confine all'interno del quale si può tentare di racchiuderlo, per diffondersi, al contrario, in ogni luogo verso il quale l'osservatore attento sofferma il suo sguardo nel tentativo di svelare l'esistenza di disuguaglianze. Non c'è dunque un solo "sud" del mondo dominato dalla deprivazione e dall'incertezza nei confronti del futuro, ma ogni luogo ha un suo "sud", la cui emarginazione pretende riconoscimento e, attraverso questo, un percorso di "uscita" che consenta all'individuo di acquisire una nuova cittadinanza. Poiché la povertà è un fenomeno complesso, sfaccettato e, soprattutto, "strutturale", occorre seguire la sua evoluzione con rigore e continuità. Sulla povertà e sull'esclusione sociale si misura la qualità etica e professionale della politica. Il prezzo della crisi è drammatico, pesa interamente sulle famiglie, sulle fasce di reddito più basse, sui pensionati al minimo, sui piccoli imprenditori e allontana il centro della società dalle sue molte periferie. Assistiamo ad un processo di femminilizzazione della povertà: le donne sono i soggetti più a rischio di esclusione sociale, vivono una precarizzazione al contempo lavorativa e familiare. Purtroppo, a tutt'oggi, la maternità rappresenta una barriera nel trovare o mantenere un impiego; dati Istat rilevano che in Italia è ancora forte la correlazione tra maggior numero di figli e minore occupazione femminile. Sovente alle donne spetta, oltre al lavoro fuori casa, anche il lavoro di cura dei bambini e dei parenti non

autosufficienti, e ciò spesso le costringe a dover scegliere a quale delle due attività dedicarsi. La Regione Umbria ha deciso di intervenire, al riguardo, mediante il progetto *Family help* per favorire la conciliazione tra tempi di vita e di lavoro di famiglie o madri sole. E' stato selezionato un gruppo di persone, adeguatamente formate, per prestare aiuto nelle attività collegate alla gestione della casa, della cura e educazione dei figli, della cura degli adulti. Un altro dato su cui riflettere concerne la difficoltà per i giovani (fino a 35 anni), che detengono un alto livello d'istruzione, di trovare lavoro. Ciò spinge molti di loro a recarsi all'estero, determinando la cosiddetta "fuga dei cervelli", che si traduce in una rilevante perdita di capitale umano.

Nel nostro sforzo di rinnovamento del welfare umbro abbiamo cercato di adeguare gli interventi in questo campo alla mutata realtà e di favorire il passaggio da un sistema di servizi sociali orientato verso la risposta al disagio 'conclamato' ad uno 'promozionale' di diritti e opportunità. Potremo raggiungere una maggiore efficacia soltanto connettendo le politiche sociali con quelle per il lavoro, per la formazione, per l'integrazione degli immigrati, a favore dei non autosufficienti, contro il "disagio dei normali". La scelta cardine sta nel concepire le politiche sociali come parte integrante e inscindibile di una strategia di sviluppo territoriale, coniugando qualità sociale e qualità dello sviluppo. In questo tempo dove rigore e austerità sono le parole chiave, Regioni ed Enti locali vedono ridursi i fondi statali per le politiche regionali e locali con conseguenti ripercussioni sui servizi ai cittadini. Sono cresciute negli ultimi anni le richieste d'aiuto rivolte agli enti del privato sociale a cui fanno sempre più ricorso non solo gli immigrati, ma anche gli italiani. L'attuale regressione economica può rappresentare, però, l'occasione di un nuovo inizio. Innovazione, qualità e coesione sono le parole chiave su cui la Regione Umbria può far leva per costruire il proprio programma di politiche strategiche.

GUALTIERO BASSETTI

Arcivescovo di Perugia - Città della Pieve

Presidente della Conferenza Episcopale Umbra

Nel dicembre del 1977, un mese dopo la scomparsa di Giorgio La Pira, padre Mario Castelli, direttore di “Aggiornamenti Sociali” tra il 1957 e il 1967, tracciò un profilo biografico del grande sindaco di Firenze che iniziava con queste parole: “Giorgio La Pira è stato un uomo povero. Non è cosa da poco essere uomini poveri in una società avida”.

Parole bellissime e cariche di significato che ci restituiscono, ancora oggi, a distanza di più di trent’anni, la cifra morale di un uomo esemplare e di un cattolico autentico. Del resto, la vita di La Pira è stata sempre caratterizzata da una vicinanza spirituale e da una presenza concreta tra gli ultimi del mondo. Egli non solo andava verso i poveri ma si faceva povero anch’esso donando tutto se stesso. Li visitava, li aiutava con denaro, cibo, indumenti e pregava con loro.

Un politico e un intellettuale con spirito francescano che aveva sposato la “sorella povertà” santificandola in ogni momento della vita. Un esempio di vita e una testimonianza cristiana che, oggi, in questo periodo di stringente crisi economica dopo decenni di opulenza dissennata, dovrebbe essere ben presente a tutti coloro che si occupano dei poveri: una sorta di riferimento ideale, non solo per chi fa politica o si occupa del sociale, ma anche per chi, da studioso, cerca di capire, di spiegare e, infine, di proporre una soluzione per combattere l’indigenza.

Ricordare un personaggio come La Pira, nelle pagine che introducono il Quinto Rapporto sulle povertà, assume un significato preciso: l’oggetto di analisi dello studio non è solo un argomento di indagine ma è un fatto che ci riguarda tutti. Nella sua complessità e nella sua drammaticità. Un fatto che merita di essere sviscerato in ogni suo aspetto e che necessita di essere divulgato e discusso anche tra un pubblico di non specialisti. Il Rapporto si presenta, infatti, come un prezioso strumento di analisi e come un utile ausilio per chiunque voglia cercare di comprendere la società attuale in questa delicata fase di stagnazione economica.

Una fase che dura ormai da molti anni e che non può più considerarsi come una stagione passeggera ma, all’opposto, va interpretata come un passaggio storico che sta segnando un’epoca. Un’epoca, inevitabilmente, di transizione. Un ponte verso un futuro di cui, però, non si conoscono ancora le coordinate politiche, sociali, economiche e culturali che lo caratterizzeranno.

Da questo punto di vista, le analisi contenute nel Rapporto si prestano ad una riflessione che va ben oltre un commento meramente statistico-quantitativo. In particolar modo, se interpretato con gli occhi del Pastore, lo studio pone degli interrogativi impegnativi sulle cause profonde della povertà e sulle modalità, concrete e pastorali, con cui rapportarsi con essa. E sono almeno tre gli aspetti che meritano di essere sottolineati.

Innanzitutto, come viene ribadito un po' da tutti i contributi raccolti nel volume, la povertà va interpretata come un fenomeno "complesso e multidimensionale" – da declinare al plurale, per l'appunto, come nel titolo del Rapporto – al cui interno risiedono molti altri concetti che evocano uno stato di difficoltà nella condizione della vita degli uomini. Mi riferisco al disagio, alla marginalità, alla precarietà, all'instabilità e alla vulnerabilità. Insomma, utilizzando questo paradigma interpretativo, la povertà va intesa non soltanto come una mancanza di beni materiali ma, piuttosto, come la "privazione di una vita dignitosa". Una privazione che rimanda direttamente ad un altro concetto estremamente importante, quello di "esclusione sociale".

In secondo luogo, la povertà, in crescente aumento tra la popolazione, colpisce specificatamente due particolari categorie di soggetti sociali: i giovani e le donne, con particolare riferimento alle coppie di giovani. In una parola, colpisce il futuro. Il futuro della nostra società e dei nostri territori. Un futuro che va assolutamente salvaguardato e difeso proprio a partire dalle comunità locali. E giustamente, come è stato evidenziato nel Rapporto, è necessario ed auspicabile che le amministrazioni locali debbano svolgere un ruolo di primo piano, riappropriandosi di una funzione di guida autorevole del territorio, attraverso una trasversalità e una poliedricità delle politiche sociali.

E infine, un terzo aspetto che vorrei sottolineare si riferisce a quella difficoltà, evidenziata da molti, nel definire analiticamente le cosiddette "nuove povertà". Questa difficoltà non si pone soltanto come un problema di carattere descrittivo ma rimanda direttamente alla complessità della società attuale. Una complessità che produce, secondo l'intervento di Montesperelli, una "povertà mimetizzata" o "sommersa": ovvero, una povertà che non viene riscontrata dalle statistiche ufficiali ma che riesce ad emergere – e quindi ad essere quantificata e valutata – soltanto grazie alla meritoria attività dei Centri di Ascolto della Caritas. Ai quali, ovviamente, va tutto il mio apprezzamento perché capaci di testimoniare, straordinariamente, una presenza reale e una vicinanza concreta ad una moltitudine di poveri, troppo spesso dimenticati dal mondo. Una testimonianza di carità, va sottolineato, che non opera discriminazioni in base alla fede religiosa, al credo politico, alla provenienza geografica o al colore della pelle.

In definitiva, lo scenario che scaturisce dallo studio delinea una realtà complessa in cui la crisi economico-finanziaria ha determinato l'estensione dei fenomeni di indigenza in ampi strati della popolazione, non sempre identici con i poveri del passato. Un fenomeno che colpisce duramente le famiglie, sia quelle degli immigrati che quelle dei giovani, e un vasto strato della popolazione che vive ai margini della società e che, di fatto, è esclusa dal sistema di *welfare state*.

All'incremento generale delle povertà cercano di venire in soccorso, oltre alle istituzioni pubbliche, anche i servizi socio-assistenziali forniti dagli organismi ecclesiali. E fra le moltissime iniziative che animano il mondo cattolico della nostra regione è doveroso ricordare il Fondo di solidarietà delle Chiese umbre per le famiglie in difficoltà, il cui obiettivo non si limita alla semplice erogazione di contributi economici, ma vuole essere un richiamo alle coscienze e, soprattutto, un segnale per invitare tutti alla necessità di cambiare gli stili di vita, oggi volti troppo spesso allo spreco, al lusso sfrenato e all'accumulo. Il significato profondo di questa grande colletta popolare è, dunque, un richiamo forte alla necessità di tornare a modalità di vita più rispettose della sobrietà,

della capacità di accorgersi dei bisogni altrui e di instaurare uno stile di vita che possa fare spazio alla solidarietà nei cuori degli uomini.

D'altra parte la dottrina sociale della Chiesa Cattolica invita, da sempre, alla costruzione di un mondo più giusto e più equo, che possa dare un sostegno concreto a coloro che sono nel bisogno. “Lo scenario della povertà – denunciava nel 2001 papa Giovanni Paolo II nella Lettera apostolica *Novo millennio ineunte* – può allargarsi indefinitamente, se aggiungiamo alle vecchie le nuove povertà, che investono spesso anche gli ambienti e le categorie non prive di risorse economiche, ma esposte alla disperazione del non senso, all'insidia della droga, all'abbandono nell'età avanzata o nella malattia, all'emarginazione o alla discriminazione sociale”.

Per porre rimedio a tutto ciò, la dottrina sociale della Chiesa Cattolica richiede una comune assunzione di responsabilità, ispirata da un *umanesimo integrale e solidale*, che riesca ad elaborare, con fattiva operosità, una nuova proposta di impegno culturale e sociale. Una proposta che abbia a cuore, come fine ultimo, non il pareggio di bilancio di uno Stato o di un'azienda, ma il destino dell'uomo. Un destino che non può essere imposto dalle prerogative della tecno-scienza o dagli interessi dell'economia mondiale, ma da una nuova visione del mondo fondata su un rinnovato principio di sussidiarietà e su un'autentica carità cristiana.

D'altronde, come aveva già acutamente denunciato, nel 1999, il Beato Giovanni Paolo II, nell'Esortazione apostolica *Ecclesia in America*, la globalizzazione alimenta nuove speranze, ma origina anche inquietanti interrogativi. La cura del bene comune, invece, impone di cogliere le occasioni per una equa redistribuzione delle ricchezze e per il raggiungimento di uno sviluppo solidale dell'umanità. E prendendo a prestito le parole profetiche del Servo di Dio Paolo VI, utilizzate nell'enciclica *Populorum progressio*, la cura del bene comune deve essere volta alla “promozione di ogni uomo e di tutto l'uomo”. In altre parole, l'economia deve essere indirizzata a completo servizio dell'uomo e non al suo asservimento.

La questione antropologica, solo in parte evocata da papa Montini, è entrata con forza al centro del magistero di Benedetto XVI che ha saputo legarla, sapientemente, con la questione economica. Anzi, secondo l'interpretazione proposta dal Santo Padre, è proprio la grande, drammatica, vastissima crisi di senso che avvolge l'uomo moderno a precedere e, per molti aspetti, ad alimentare l'attuale, angosciata, dilaniante crisi economica. Questa interpretazione rappresenta un importante elemento di riflessione che può essere una delle possibili letture del Quinto Rapporto sulle Povertà.

Come ci ricorda il Santo Padre, infatti, esistono delle povertà “immateriali”, che non sono una diretta e automatica conseguenza delle “carenze materiali” ma, all'opposto, si assommano a queste e, per molti aspetti, le anticipano. C'è insomma una crisi della “radice morale” dell'occidente che combina il *modus vivendi* dei paesi industrializzati con le “nuove povertà” che emergono in questi latitudini. Sconfiggere la miseria non significa, dunque, introdurre soltanto misure legislative o aiuti economici, quanto piuttosto riconoscere la povertà fondamentale del mondo attuale, che consiste nell'assenza di un *noi condiviso* e nell'incapacità di perseguire il bene comune.

In definitiva, ciò che sta alla base della crisi delle società occidentali, non è altro che la presenza vischiosa di una *povertà relazionale*, generata dalla rottura di alcuni vincoli sociali fondamentali e dalla messa in discussione della famiglia monogamica come cellula

basilare della società. Una *povertà relazionale* che va dal bambino lasciato a se stesso e non adeguatamente seguito dai genitori, al disagio adolescenziale troppo spesso sottovalutato dalla società; dalla vita stressante e angosciata degli adulti fino all'abbandono dei nostri anziani spesso condannati ad una triste solitudine.

Un tipo di povertà, quindi, non propriamente economica che rimanda direttamente alle riflessioni sui *beni relazionali*, ovvero su quei beni che non possono essere né prodotti né consumati da un solo individuo, perché dipendono sempre dalle interazioni con altre persone e che, proprio a motivo di ciò, possono essere goduti solo se condivisi nella piena reciprocità. Come sostiene la filosofa Martha Nussbaum, il *bene relazionale* è un bene dove la relazione è il bene stesso: cioè un rapporto che non è un incontro di interessi ma un incontro di gratuità.

Come si può ben capire, questa interpretazione rappresenta un angolo visuale molto diverso rispetto a quello economico tradizionale, quasi una svolta epocale. E da questo punto di vista, mettere i poveri al primo posto non preannuncia un rinnovato scontro di classe, ma significa, essenzialmente, rimettere al primo posto l'uomo. D'altra parte, il discorso sulla povertà intrapreso dalla dottrina sociale della Chiesa non nasce tanto da un'emergenza sociale che si afferma in un determinato momento storico ma scaturisce, soprattutto, da una precisa e fondamentale visione del destino dell'uomo. Una visione che auspica, quindi, la costruzione di una società in cui la sfera sociale e quella economica non siano in antitesi ma camminino insieme per lo sviluppo di un nuovo *umanesimo*.

Un nuovo *umanesimo* che si prefigga di combattere la povertà attraverso "un rinnovamento morale e civile" della società. Ovvero, una *civilizzazione dell'economia* che superi la visione tradizionale e che metta a fondamento ultimo, non il profitto o il benessere materiale, ma il massimo rispetto per la dignità umana. Perché, su questo mondo, con la venuta del Salvatore esiste un'unica famiglia umana, e come ci ricorda San Paolo, non ci sono più né ricchi, né poveri, né stranieri, né ospiti, ma solo concittadini dei santi e familiari di Dio. E la vita di Giorgio La Pira, che ricordavo all'inizio, ci testimonia un modello autentico e un esempio concreto della verità di questa Parola.

INTRODUZIONE

INTRODUZIONE

Elisabetta Tondini - Paolo Montesperelli

Dall'ultima edizione del *Rapporto sulle povertà in Umbria* (2007) sono occorsi accadimenti di vasta portata.

Sul piano internazionale la povertà non è certo vinta, tuttora ogni cinque secondi un bambino muore di fame; le disuguaglianze non si sono attenuate in misura sensibile, piuttosto si sono redistribuite: alcuni Paesi hanno imboccato la via dello sviluppo, ma spesso al costo di grandi squilibri interni; altri Paesi sono stati invece ricacciati in una condizione più grave di quella recente.

L'accentuarsi della globalizzazione ha reso questo scenario ancora più vicino a noi: le migrazioni, la qualità dell'ambiente, la crisi nella finanza e nell'economia reale mondiale, gli scambi commerciali e le loro restrizioni sono solo alcuni ambiti in cui si vanno sfumando, fino quasi a cancellarsi, i confini fra "noi" e "loro", fra Nord e Sud, fra Est ed Ovest.

Nel nostro Paese, dal settembre del 2008 in poi, si sono fatte più evidenti le pesanti ricadute della crisi sulla condizione di molti, permeando le vite di persone prima risparmiate da problemi di indigenza. Per usare una efficace definizione riportata dalla Caritas nel suo ultimo Rapporto, ci troviamo di fronte a un vero e proprio processo di "normalizzazione sociale" del bisogno: oggi le difficoltà imposte dalla crisi incominciano ad aggredire vite apparentemente normali. A questo processo d'impoverimento, di discesa lungo la scala delle opportunità, si accompagna l'estensione della schiera dei "nuovi poveri": persone e famiglie entrate di recente in una condizione di vera e propria indigenza si ritrovano a fianco di coloro che già da tempo vivono in grave difficoltà.

Dal precedente *Rapporto* ad oggi si è reso ancora più evidente il fatto che il lavoro è tornato ad essere il fattore principale di condizionamento della vita di uomini, donne, anziani, bambini. Eppure, l'aumento della disoccupazione dopo il 2008 non è stato l'unico fenomeno che ha colpito duramente il mondo del lavoro. È stato il deterioramento, e non solo l'assenza o la perdita del lavoro, a far precipitare nella precarietà giovani e meno giovani, soprattutto nelle famiglie monoreddito. In Italia e in Umbria l'altissimo ricorso alla Cassa integrazione nelle sue diverse forme ha pesantemente aggravato le condizioni economiche familiari. Al di sopra di tutto, va constatato come la flessibilità, nelle varie declinazioni, non riesca più (se mai vi sia riuscita) a fungere da volano per l'approdo a condizioni lavorative di lungo termine. In generale, molti di coloro che svolgono un lavoro, "flessibile" o meno, percepiscono redditi non più sufficienti a condurre una vita dignitosa. Insomma, come si potrà leggere in più punti nel presente *Rapporto*, anche disporre di un'occupazione lavorativa può non preservare da stati di indigenza.

Di conseguenza in questi ultimi anni si è indebolita una risorsa che, nel precedente *Rapporto*, appariva come un potente ammortizzatore sociale, la famiglia. Certamente, soprattutto in Umbria, essa costituisce tuttora un sostegno vitale all'integrazione sociale, ma le famiglie umbre svolgono questo loro ruolo con crescente affanno: ormai i redditi familiari stentano a far fronte a bisogni di assistenza e cura sempre più pressanti e complessi, mentre modelli culturali in evoluzione potrebbero anche esporre le persone a nuovi rischi di vulnerabilità, come daranno conto alcune pagine del presente volume.

Questo quadro ha determinato un ulteriore mutamento. Rispetto al passato le povertà sono diventate più visibili, o almeno se ne parla di più. All'inizio, un Osservatorio sulle povertà sembrò ad alcuni quasi un vezzo da guastafeste. I tempi, purtroppo, ci hanno dato ragione. Eppure non sempre parlarne vuol dire guardarle a fondo: le povertà restano tuttora sfuggenti, non perché aleatorie, flebili, periferiche; ma perché di solito mancano chiavi di lettura adeguate. Vi sono zone grigie sfuggenti: immigrati irregolari, aree marginali, internati in istituti, campi nomadi, senza fissa dimora. Spesso, situazioni di disagio anche estremo non si manifestano per una comprensibile resistenza a renderle evidenti. Altre volte, la povertà fa notizia solo nell'attimo di un flash, quando può essere spettacolarizzata. E in più, come varie volte sottolinea questo *Rapporto*, una povertà dai mille volti, intermittente, mobile, mette a dura prova gli strumenti concettuali e d'indagine in mano al ricercatore.

Perciò è nostra speranza che la continuità dell'Osservatorio ed il lavoro che qui stiamo presentando possano offrire un contributo peculiare e significativo.

Come di consueto nei nostri Rapporti, le prime pagine aprono una finestra sul mondo per ricordare, attraverso diversi strumenti analitici e differenti angolazioni, le povertà che convivono entro le tante contraddizioni globali.

Successivamente abbiamo focalizzato l'attenzione sull'Umbria, all'interno del contesto nazionale, basandoci sulle tradizionali rilevazioni fornite dall'Istat e analizzando altresì le situazioni di deprivazione materiale suggerite dalle recenti indicazioni comunitarie.

Dopo questo panorama generale, abbiamo voluto soffermarci su alcuni particolari soggetti sociali: i giovani, le donne, i precari. La loro condizione, cronicamente più a rischio di esclusione, si è esacerbata negli anni più recenti. Abbiamo considerato soprattutto alcune dimensioni (spazi istituzionali da un lato, stili di vita e approccio alla salute dall'altro) che possono, a seconda dei casi e delle situazioni, contenere o accentuare i fenomeni di disuguaglianza e le varie forme di vulnerabilità.

Come negli altri precedenti Rapporti, abbiamo continuato a rilevare l'incidenza, l'intensità, gli andamenti delle povertà, comprese le situazioni più gravi, estreme; e, per la prima volta, abbiamo cercato anche di cogliere il nesso tra condizione detentiva e situazione di marginalità.

Proprio alla mancanza, al venir meno, alla precarietà del lavoro abbiamo dedicato un approfondimento specifico, privilegiando l'analisi delle condizioni considerate più a rischio.

Nel considerare la povertà come esclusione, come iniquità di opportunità, mancanza di libertà di fare e di essere, a partire dalle giovani generazioni, abbiamo ritenuto importante investigare il ruolo della scuola nel contrasto alla disuguaglianza sociale. Per i nostri ragazzi e ragazze che soffrono il pesante fardello di una distribuzione delle risorse sempre più squilibrata a favore delle generazioni più anziane, il momento della

formazione scolastica acquista un significato fondamentale e gioca un ruolo (potenzialmente) profondo nel processo di emancipazione dalle situazioni di precarietà e vulnerabilità. Per questo abbiamo voluto indagare se e come la scuola superiore in Umbria riesca a mediare l'influenza del reddito familiare sulle opportunità di riuscita e a garantire pari opportunità di accesso e di successo ai ragazzi e alle ragazze, eliminando - o quanto meno attutendo - le discriminanti di partenza collegate all'estrazione sociale. Ma, in analogia con quanto rilevato a proposito del lavoro, i nostri dati dimostrano che possedere un elevato livello di istruzione non preserva più da situazioni di disagio ed esclusione.

Lo stato di precarietà non permea solo il lavoro e la formazione scolastica; qualcosa di simile accade alle vite di giovani e di giovani-adulti che scelgono di uscire dalla propria famiglia d'origine per formarne una nuova. Dopo aver tracciato caratteri e composizione delle famiglie umbre la cui persona di riferimento ha un'età compresa tra i 19 e i 45 anni, abbiamo cercato di coglierne il grado di vulnerabilità e precarietà, non solo attraverso il reddito disponibile, ma anche considerando lo stato di malessere non necessariamente ed esclusivamente riconducibile alla disponibilità economica. Lo spaccato che ne emerge conferma alcuni timori ed apre ad alcune riflessioni sulla progettualità delle vite di famiglie dei giovani-adulti.

Lo stato di precarietà e di vulnerabilità riguarda anche la condizione femminile, che abbiamo indagato provando ad individuare le principali forme di disagio ed esclusione; i fattori di rischio ricorrenti e le cause, spesso concatenate, che aggravano lo stato di povertà; le conseguenze negative delle rotture familiari; lo stato delle donne che si ritrovano sole con figli a carico, e ancora, le donne che vivono esperienze di migrazione, che non riescono ad inserirsi o a reinserirsi nel mercato del lavoro, che soffrono lungo interminabili percorsi di precarietà lavorativa.

Di fronte a questo scenario, ci siamo chiesti quale sia il ruolo delle istituzioni nell'opera di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Soprattutto se confrontata con il panorama europeo, l'Italia si contraddistingue per un'attenzione, dedicata esplicitamente ad arginare l'esclusione sociale, quasi residuale: i fondi, tradizionalmente poco rilevanti - almeno rispetto ai modelli più evoluti del Nord Europa - si sono peraltro gradualmente prosciugati e quelli disponibili riescono faticosamente a tamponare situazioni di difficoltà sempre più diffuse. E poiché, in Italia, la sfera degli interventi sociali è governata dai soggetti più vicini al cittadino, il nostro Rapporto ha dedicato uno specifico approfondimento all'operato dei Comuni, all'architettura della programmazione e alla varietà degli obiettivi, ai modelli di intervento proposti per sostenere le fasce più fragili della popolazione.

I tipi di interventi in uso si mostrano ormai insufficienti ed inadeguati di fronte a nuovi e sempre più complessi stati di vulnerabilità. Limiti oggettivi, dunque, devono fare i conti con un aggravamento ed una complessificazione della realtà. A tali limiti cerca di rispondere altresì l'azione delle organizzazioni solidaristiche, degli enti ecclesiali, dei centri di ascolto Caritas, delle associazioni di volontariato, per cercare di far fronte alle urgenze di chi più ha bisogno. Pur in un "tessuto socio-economico ed associativo dalle basi abbastanza fragili", osservare le dimensioni e i caratteri dell'impegno solidale per fronteggiare le sfide attuali aiuta ad evidenziare ancor più la portata della complessità e della vastità del fenomeno che si cerca di contrastare.

IL QUADRO INTERNAZIONALE

CRISI INTERNAZIONALE E POVERTÀ

Gioia Conteh - Alessandro Vestrelli

Questo capitolo propone una panoramica sulla condizione di povertà a livello globale ed un bilancio su quanto raggiunto nel contesto della lotta a tale fenomeno in ambito internazionale. Partendo dal primo obiettivo del millennio (v. sotto) verranno analizzate la crisi internazionale e la situazione italiana dell'ultimo periodo.

La povertà, come è stato più volte sottolineato nei precedenti Rapporti, è un fenomeno complesso e multidimensionale. Essa può essere descritta come una manifestazione di squilibri strutturali dei processi di sviluppo che impediscono ad una parte della popolazione di usufruire del “*diritto di vivere dignitosamente e di far parte a pieno titolo della società*”¹.

Vivere in condizione di povertà si traduce nel mancato o ridotto accesso a:

- un lavoro decente e al reddito
- il risparmio e il credito;
- l'educazione primaria e secondaria;
- la formazione professionale;
- la nutrizione corretta;
- la salute;
- la protezione sociale;
- un alloggio decente;
- la giustizia;
- un ambiente sano².

Durante il Vertice mondiale sullo sviluppo sociale di Copenaghen³, l'esclusione sociale è stata definita come il fattore chiave che determina la povertà. Essa è il risultato di *processi di sviluppo mediante i quali le società umane cercano di soddisfare i bisogni di benessere e di sicurezza dei propri cittadini*. Questi meccanismi sono preziosi e utili quando vi è concordanza tra interessi dei singoli e quelli generali; quando ciò viene meno, si diffondono forme di competizione eccessive e s'impedisce ad una parte della popolazione di partecipare ai processi di sviluppo; ad esempio, ostacolando l'accesso al credito si creano le condizioni per lo sviluppo della povertà.

¹ Dalla Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 22/10/2008 in occasione dell'Anno Europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

² Cooperazione italiana, *Linee Guida per l'attuazione dell'obiettivo 1 del Millennio*, 2011.

³ Nel marzo del 1995 si è tenuto a Copenaghen un vertice mondiale, organizzato dalle Nazioni Unite, sui temi dell'integrazione sociale, dello sradicamento della povertà, dell'espansione dell'occupazione produttiva e riduzione della disoccupazione.

La *Dichiarazione del Millennio*⁴, firmata da 191 Paesi, pone come primo obiettivo l'eliminazione della povertà estrema⁵ e della fame in quanto fattori che non permettono agli individui di poter vivere dignitosamente. Nel dettaglio, con questo obiettivo s'intende:

- 1.A) Ridurre della metà, fra il 1990 e il 2015, la popolazione che vive con meno di un dollaro al giorno;
- 1.B) Ridurre della metà, fra il 1990 e il 2015, la percentuale di popolazione che soffre la fame;
- 1.C) Assicurare una piena e produttiva occupazione ed un lavoro dignitoso per tutti, giovani e donne compresi.

Nel 1990 vivevano in povertà estrema più di 1 miliardo e 200 milioni di persone, il 28 % della popolazione dei Paesi in via di sviluppo (d'ora in poi PVS).

Nel 2001 tale porzione è scesa al 21% e la riduzione più rilevante si è registrata in Asia. La povertà estrema è scesa lentamente in America Latina, è diminuita leggermente in Nord Africa e Asia Occidentale. Essa è, invece, aumentata, rispetto ai livelli minimi in cui si trovava, nell'Europa Sud Orientale e nell'ex Unione Sovietica in conseguenza della transizione politico-economica. Nell'Africa Sub-Sahariana, che già ospitava le più alte quote di povertà al mondo, milioni di nuovi poveri sono caduti nella miseria più profonda a causa delle guerre civili e delle carestie.

Nel 2008, 1 miliardo e 28 milioni di persone vivevano con meno di 1 dollaro e 25 centesimi al giorno. Le indagini condotte dalla Banca Mondiale mettono a disposizione un quadro positivo inerente la lotta contro la povertà assoluta in specifiche aree geografiche: il *target 1.A* (v. sopra) è stato raggiunto nel 2010, con ben cinque anni d'anticipo, dai paesi del Pacifico, dell'Asia Orientale, del Medio Oriente, del Nord Africa e dell'Europa e Asia centrale.

In Africa Subsahariana, invece, dove l'aumento demografico ha superato il tasso di riduzione della povertà, il numero delle persone in condizione di povertà estrema è salito da 290 milioni nel 1990 a 356 milioni nel 2008. L'Asia Meridionale resta ancora la regione con il più alto numero di persone in povertà assoluta: 527 milioni di persone vivono con meno di 1.25 dollari al giorno⁶.

Le persone più esposte alla povertà sono le donne: si stima che il 70% dei poveri sia di sesso femminile, considerato che 700 milioni di donne vivono al di sotto della soglia di povertà. Nella maggioranza dei casi esse vivono nel Sud del Mondo, nelle zone rurali e nelle periferie delle megalopoli dei Paesi meno sviluppati e, soprattutto, nell'Africa Sub-Sahariana. Altre categorie a rischio-povertà sono le famiglie monoparentali, i lavoratori del settore informale, le minoranze etniche e gli immigrati.

⁴ La *Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite*, firmata nel settembre del 2000, impegna gli stati a: sradicare la povertà estrema e la fame, rendere universale l'istruzione primaria, promuovere la parità dei sessi e l'autonomia delle donne, ridurre la mortalità infantile, migliorare la salute materna, combattere l'HIV/AIDS, la malaria ed altre malattie, garantire la sostenibilità, sviluppare un partenariato mondiale per lo sviluppo.

⁵ Per povertà estrema s'intende quella particolare condizione di povertà connessa a necessità fisiologiche e biologiche di base; essa prescinde dagli standard di vita prevalenti all'interno della comunità di riferimento.

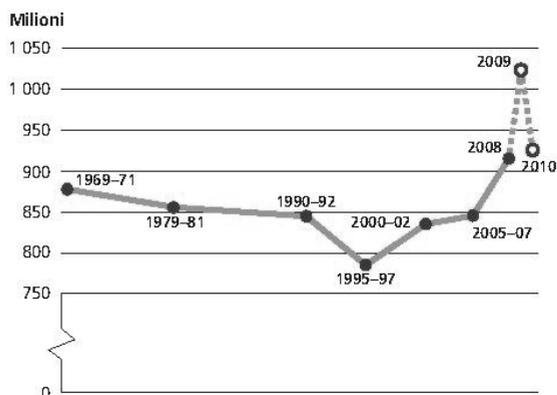
⁶ World Bank, *Global Monitoring Report*, Washington DC, 2012.

In merito al secondo punto del primo obiettivo del Millennio (1.B), le ricerche condotte dalla *Food and Agricultural Organization* (FAO) hanno evidenziato che nel periodo compreso tra il 2005 e il 2007 risultavano denutrite 830 milioni di persone, mentre nel 1990 esse erano 817 milioni. Nel 2008 il numero ha raggiunto quota 915 milioni, l'anno successivo si è registrato un ulteriore incremento, fino a 1,02 miliardi, provocato dalla crisi dei prezzi dei generi alimentari del biennio 2006-2008, la quale ha avuto maggiori ricadute sulle popolazioni più povere ed importatrici di cibo. Esse, infatti, si sono trovate, nel contempo, prive di sufficienti riserve alimentari e del denaro necessario per far fronte all'aumento dei prezzi. Secondo le ultime statistiche della FAO attualmente ci sono 926 milioni di affamati nel mondo⁷, la stragrande maggioranza dei quali, il 98%, vive nei Paesi in via di sviluppo.

La ripartizione continentale è la seguente:

- 578 milioni in Asia e nel Pacifico;
- 239 milioni in Africa Sub-Sahariana;
- 53 milioni in America latina e nei Caraibi;
- 37 milioni nel Vicino Oriente e nel Nord Africa;
- 19 milioni nei Paesi sviluppati⁸.

FIG. 1 - NUMERO DI PERSONE SOTTONUTRITE NEL MONDO DAL 1969-1971 AL 2010



Nota: Stime per il 2009 e il 2010 effettuate dalla FAO su dati del Dipartimento per l'Agricoltura degli Stati Uniti, Servizio di Ricerca Economica.

Fonte: FAO

Tre quarti di tutti gli affamati del mondo risiede nelle aree rurali, specialmente nei villaggi in Asia e in Africa. Essi sono quasi totalmente dipendenti dall'agricoltura per i propri bisogni alimentari e non hanno fonti alternative di reddito o d'impiego. Ciò li rende particolarmente esposti alle crisi. Molti di loro si trasferiscono nelle città in cerca

⁷ La riduzione è dovuta principalmente al più favorevole clima economico che ha caratterizzato il 2010, specialmente nei Paesi in via di sviluppo, ed alla caduta dei prezzi alimentari, interni ed internazionali, avutasi a partire dal 2008.

⁸ Dati reperiti presso il sito internet www.wfp.org

di lavoro contribuendo ad aumentare la popolazione urbana, in continua espansione. Soffrire la fame non significa solamente non poter disporre di cibo all'occorrenza; significa essere più esposti a malattie, aver maggiori difficoltà nello sviluppo fisico e mentale, essere meno produttivi nel lavoro e anche avere meno speranza di vita.

Una società i cui membri soffrono la fame è una società che vede ridursi le possibilità di sviluppo economico. Gli economisti stimano che ogni bambino il cui sviluppo mentale e fisico sia alterato dalla fame e dalla denutrizione ha, nel corso della sua vita, una minore capacità di generare reddito che varia tra il 5 e il 10 per cento.

Secondo la Banca Mondiale, l'obiettivo di raggiungere il dimezzamento della percentuale di popolazione affetta da denutrizione entro il 2015 non potrà essere perseguito; ciò avrà delle implicazioni negative anche su altri obiettivi, come ad esempio la lotta alla mortalità infantile o la diffusione dell'educazione primaria⁹. La malnutrizione non è solo causata dalla povertà, ma la produce ed è per questo che è necessario agire per contrastarla.

Parlando di fame, non si può non accennare alle crisi alimentari che, nella maggior parte dei casi, colpiscono i Paesi del Sud del Mondo.

Il Corno d'Africa è interessato da una disastrosa crisi alimentare, determinata dall'insorgere della peggiore siccità degli ultimi 60 anni, che ha avuto come conseguenza la più grave situazione di carestia degli ultimi 20 anni, la quale s'inserisce in un contesto di violenza endemica e inarrestabile.

L'attuale crisi nel Corno d'Africa è peggiore di quella dell'Etiopia nel 1984-1985, che scosse la coscienza ed il senso civico degli italiani e tanto peso ebbe nel rafforzare, all'interno della politica italiana, la consapevolezza della importanza degli aiuti pubblici allo sviluppo.

Al momento è l'assordante silenzio dei mass-media a marcare la differenza rispetto al passato e ciò non accade solo in Italia. Nei mesi di luglio e agosto 2011 il tema della carestia ha avuto una copertura di appena lo 0,7% del totale delle notizie dei principali mezzi d'informazione negli Stati Uniti e su Google. Gli stessi social network e i dati relativi a Internet in generale indicano che le persone sono poco interessate all'emergenza nel Corno d'Africa.

Nel mezzo di una gravissima crisi finanziaria, economica e sociale che scuote l'Occidente la scarsa attenzione giornalistica e dell'opinione pubblica, combinata con il perverso meccanismo di innalzamento del livello d'indifferenza, ha avuto come conseguenza l'insufficienza della raccolta di fondi internazionali rispetto alle cifre giudicate necessarie per affrontare l'emergenza.

La nuova carestia si abbina agli effetti originati da un processo di cambiamenti globali, di lungo periodo, indotti dall'uomo (come i fenomeni di rapida erosione dei suoli e desertificazione, l'inquinamento, la crescente pressione antropica sugli ecosistemi) e si lega al peso crescente dei cambiamenti climatici (che determinano una maggiore frequenza degli eventi calamitosi, una diminuzione delle aree coltivabili e di quelle adatte al pascolo). Altre concause: la conflittualità permanente nella regione e la maggiore dipendenza dalle importazioni a fronte di un aumento dei prezzi dei prodotti alimentari a livello mondiale. Un dato può aiutare a chiarire come mai, nel Corno d'Africa, la siccità si sia evoluta direttamente in carestia: in Kenya, nel solo mese di luglio 2011, i prezzi dei

⁹ *Global Monitoring Report*, 2010.

prodotti alimentari sono cresciuti del 24% e ciò li ha resi inarrivabili per gran parte della popolazione, sia nel tristemente noto slum al centro di Nairobi, Kibera, che nella remota zona rurale del Nord-Est del paese, Turkana¹⁰.

In questa regione dell'Africa i prezzi dei beni primari hanno subito brusche impennate, con terribili conseguenze per la popolazione più povera che vive con pochi dollari al giorno.

Diversi intellettuali hanno sostenuto che la Terra non sarebbe in grado di provvedere al sostentamento di tutti gli abitanti; in realtà ciò non è assolutamente vero: il nostro pianeta potrebbe nutrire il doppio della popolazione attuale se solo la distribuzione degli alimenti fosse equa e se si prestasse maggior attenzione all'ambiente.

Il progetto di garantire a tutti, senza distinzione di sesso, l'opportunità di un lavoro decoroso è ancora ben lontano dall'essere realizzato, anche a causa della crisi internazionale.

In *Tendenze globali dell'occupazione 2012*, l'Ufficio internazionale del lavoro (ILO) evidenzia che, in tutto il mondo, su 900 milioni di lavoratori poveri, 456 milioni vivono nella povertà estrema, ossia al di sotto della soglia di 1,25 dollari al giorno¹¹.

Nei PVS la maggior parte dei lavoratori è impiegata in "occupazioni vulnerabili", ovvero in mestieri poco tutelati, mal pagati e in condizioni lavorative difficili. L'attuale crisi ha contribuito ad aumentare la percentuale di persone impiegate in tali attività lavorative.

Durante i periodi di crisi le donne, chiamate ad occuparsi dei familiari che necessitano di cure, sono quelle che subiscono maggiormente le conseguenze della riduzione dei finanziamenti allo sviluppo.

Tutto ciò perché i governi si sono, in prevalenza, preoccupati dei settori a predominanza maschile, come l'industria automobilistica o il settore edilizio ed hanno ridotto i servizi pubblici con un aggravio di quelli privati a carico delle donne.

Nei PVS la maggioranza delle donne lavora nel settore dell'agricoltura di sussistenza. Stime FAO affermano che il 70% delle donne che lavorano nel campo dell'agricoltura di sussistenza producono fino all'80% delle derrate alimentari e ne commercializzano fino al 90%. Secondo un rapporto dell'Unicef risalente al 2007, in media, nei PVS, il 60% delle donne che non lavora in agricoltura è occupata nel settore informale. Lavorare nel settore informale significa, sovente, dover accettare condizioni di lavoro pessime, orari senza fine, assenza di sicurezza; in breve significa accettare di non avere nessun diritto e nessuna garanzia.

A conclusione di quest'analisi sul percorso effettuato nel perseguimento del primo *goal* del millennio, si può sostenere che esso si presenta alquanto difficoltoso a causa dei diversi fattori evidenziati, in primo luogo la crisi internazionale. Ciò non toglie che vi siano ancora possibilità di esito positivo.

La crisi internazionale

Non è mai facile trattare di fenomeni in corso di svolgimento, in quanto il quadro si presenta parziale e ancora poco definito; si cercherà, tuttavia, di illustrare i fattori che

¹⁰ Osservatorio di politica nazionale, *La crisi nel Corno d'Africa*, n.43, novembre 2011.

¹¹ ILO, *Tendenze globali dell'occupazione 2012 Prevenire una crisi più profonda dell'occupazione*, Ginevra.

hanno scatenato l'attuale crisi economica mondiale e le ripercussioni che essa ha avuto sulla società.

La crisi odierna si distingue dalle crisi anteriori per la vastità della sua estensione, dovuta al processo di globalizzazione che fa sì che un fenomeno circoscritto in un territorio abbia delle ripercussioni profonde anche molto lontano.

La crisi economica è stata preceduta da una crisi finanziaria originatasi negli Stati Uniti nel 2007 a causa di un'errata politica finanziaria basata sulla concessione spropositata di mutui *subprime*¹², la quale è stata seguita da un aumento dei tassi d'interesse e da una diminuzione del costo degli immobili. Molti debitori sono divenuti insolventi e le banche non sono riuscite a recuperare i finanziamenti erogati.

Sorge spontaneo interrogarsi sul perché tale crisi si sia diffusa rapidamente a livello internazionale: la causa si rinviene nel fatto che i mutui statunitensi sono stati venduti ad investitori di tutto il mondo mediante le operazioni di cartolarizzazione¹³ che hanno sprigionato i cosiddetti "titoli tossici".

I titoli emessi sul mercato sono stati valutati dalle *agenzie di rating* come poco rischiosi e, quando la crisi si è manifestata chiaramente, le istituzioni bancarie non sono state in grado di prendere prestiti e quindi di soddisfare le esigenze di liquidità proprie o dei propri clienti (*credit crunch*), perciò hanno dovuto vendere i loro *asset*¹⁴. Numerosi investitori hanno registrato enormi perdite sui titoli acquistati e le quotazioni in borsa sono scese.

A partire dalla primavera del 2008, le conseguenze della crisi finanziaria si sono palesate incisivamente sull'economia reale a livello mondiale.

In un primo tempo si è sostenuto che i mercati emergenti non sarebbero stati danneggiati dall'ondata di crisi; ben presto però gli effetti della depressione economica sono stati visibili anche nel Sud del Mondo.

Nel 2009 la crescita dei Paesi emergenti e in via di sviluppo si è ridotta ad un quarto del valore registrato nel 2007 e ad un terzo di quello del 2008. Di conseguenza, il numero di disoccupati e di lavoratori poveri è cresciuto, specialmente nelle aree urbane¹⁵.

Le banche dei paesi avanzati hanno incominciato a limitare la loro esposizione sui mercati emergenti, chiudendo le relative linee di credito e rimpatriando i fondi.

Con la crisi si è registrata una riduzione degli scambi parallelamente all'aumento delle restrizioni commerciali: i paesi industrializzati hanno messo in atto una strategia protezionista che ha contenuto la capacità d'esportazione dei PVS.

Una delle conseguenze da non sottovalutare è la riduzione degli aiuti allo sviluppo. Nel

¹² I mutui sub prime sono finanziamenti concessi a soggetti che non possono accedere ai tassi di interesse di mercato, poiché hanno avuto problemi pregressi nell'ambito dell'assoluzione dei debiti. Sono perciò particolarmente rischiosi.

¹³ Per cartolarizzazione s'intende l'operazione di vendita, da parte di una banca, dei mutui ad una società specializzata che li acquista emettendo titoli sul mercato. La società specializzata rimborsa gli investitori con le rate dei mutui pagati dai clienti della banca.

¹⁴ Per *asset* s'intende tutto ciò che può essere posseduto, controllato e può avere un valore economico.

¹⁵ Relazione sulle conseguenze della crisi economica e finanziaria sui paesi in via di sviluppo e la cooperazione allo sviluppo del 9 marzo 2009 reperibile all'indirizzo internet www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2010-0034&language=IT

2008 gli aiuti sono stati inferiori di 25 miliardi rispetto all'obiettivo stabilito durante il G8 di Gleneagles in Scozia per il 2010¹⁶.

Per molti PVS questa crisi rischia di inficiare un decennio di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, danneggiando pesantemente un'intera generazione, perciò è necessario rivedere celermente le politiche d'aiuto allo sviluppo con lo scopo di contenere le conseguenze della crisi.

Nei Paesi europei la crisi ha prodotto un "ritorno dello Stato" per fronteggiare le difficoltà in cui si trovava e si trova, tuttora, il mercato. Ogni giorno, nei vari mezzi di comunicazione, sentiamo parlare delle politiche messe in atto dai diversi governi nazionali per aiutare i settori in crisi, in primo luogo le banche.

In Gran Bretagna, ad esempio, il massiccio intervento della Banca centrale è stato indispensabile per circoscrivere i danni causati dalla crisi dei mutui. Molteplici sono state le banche salvate dal fallimento grazie alla loro nazionalizzazione.

Il governo inglese, in alcuni casi, ha ottenuto il diritto alla nomina dei vertici e alla deliberazione di decisioni incidenti per le banche beneficiarie, obbligandole a più severe regole di *governance*.

In tutto il mondo, il 2008 si è distinto come anno d'estesa recessione: la produzione industriale è calata duramente per peggiorare ulteriormente l'anno successivo.

Nel periodo luglio-settembre del 2008 il PIL delle economie dell'Eurozona si è ridotto dello 0,2%, mentre nel quarto trimestre si è toccata la cifra dell'1,6%¹⁷.

Altri paesi hanno subito effetti fulminei dall'esplosione della crisi finanziaria americana: la Danimarca è entrata in recessione (sei mesi consecutivi di crescita economica negativa) nel primo trimestre del 2008, colpita anzitutto dalla crisi del mercato degli immobili, da una forte disoccupazione e dalle difficoltà nel settore bancario che porteranno al fallimento di 11 istituti di credito. Ancor peggio l'Islanda, la cui economia è stata messa in crisi dal fallimento quasi contemporaneo delle tre maggiori banche del paese e da una massiccia svalutazione della corona accompagnata a tassi di disoccupazione e inflazione molto alti¹⁸. L'Islanda, che aveva ricevuto il sostegno finanziario del Fondo Monetario Internazionale (FMI), di stati europei e degli USA, ha però rifiutato la restituzione di quattro miliardi ai risparmiatori inglesi e olandesi colpiti dal fallimento della Banca Icesave.

Nel 2009 la gravità della situazione è diventata inconfutabile.

Ad esempio nella *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese* dell'allora Ministro Giulio Tremonti si afferma che "i risultati dell'economia globale nel 2009 hanno certificato il grado di profondità e di diffusione della recessione dell'ultimo biennio, la più grave dall'epoca della Grande Depressione"¹⁹.

Nel documento si evidenzia, inoltre, che "la velocità di recupero è stata piuttosto variegata tra le maggiori aree ed economie: lenta e discontinua in Europa, moderatamente più vivace negli Stati Uniti, molto più veloce nei paesi asiatici. Hanno

¹⁶ Nel comunicato finale del G8 si dichiara un aumento di 50 miliardi degli aiuti allo sviluppo.

¹⁷ *La zone euro también entra en crecimiento negativo: se contrajo un 0.2%*, in *El Economista* 14 agosto 2008, reperibile all'indirizzo Internet www.economista.es

¹⁸ *Islanda: ritratto di un Paese in crisi*, articolo reperito presso il sito internet euronews.com

¹⁹ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese* (2009), Roma, 2010.

contribuito a differenziare le dinamiche produttive le difformi dimensioni assunte dai pacchetti di rilancio economico: in Europa i provvedimenti di sostegno sono risultati più contenuti, in media e per ciascun paese, che negli altri sistemi. La rapidità d'uscita dalla recessione è stata anche influenzata dalle caratteristiche strutturali dei vari sistemi. La più elevata flessibilità che tradizionalmente caratterizza l'economia americana se, da un lato, si è tradotta in un immediato e sensibile abbassamento della disoccupazione, ha anche comportato, dall'altro, una più pronta accelerazione della produttività²⁰.

La crisi generalizzata ha determinato un aumento verticale della disoccupazione, che ha compresso la capacità di spesa delle famiglie, favorito la propensione al risparmio, indebolendo la domanda aggregata, ossia la spesa in consumi e investimenti da parte delle famiglie, delle imprese e del settore pubblico.

A livello globale, nel 2011, si sono contati 74,8 milioni di giovani senza lavoro. Nel mondo, la probabilità per i giovani di essere disoccupati è tre volte superiore a quella degli adulti. In aggiunta, secondo le ricerche effettuate, 6.4 milioni di giovani hanno perso la speranza di trovare un lavoro e sono usciti dal mercato del lavoro²¹.

Incontrano maggiori difficoltà anche i giovani occupati, sempre più soggetti a lavori a tempo parziale che impediscono loro il compimento di progetti di vita a lungo termine.

Dall'analisi dei dati disponibili in tema d'occupazione mondiale si osserva una sostanziale riduzione, da parte dell'economia mondiale, della capacità di offrire posti di lavoro. Il rapporto occupazione-popolazione è mutato durante la crisi, passando dal 61,2% nel 2007 al 60,2 % nel 2010; si tratta della contrazione più elevata dal 1991.

Uno dei Paesi europei più colpiti dalla recessione economica è la Grecia, per la quale si prevede, per il 2012, una riduzione del PIL del 6,7%²².

La crisi in Grecia ha avuto ripercussioni sul sistema politico di Atene con esiti sociali profondi.

Il 2 maggio 2010 i Paesi dell'Eurozona e il Fondo monetario internazionale hanno approvato un programma di salvataggio da circa 110 miliardi in tre anni, sottomesso all'attuazione di un piano d'austerità²³. Nell'ottobre 2011 i leader dell'Eurozona hanno decretato di concedere un secondo prestito di salvataggio da 130 miliardi di euro, condizionato non solo dall'esecuzione di un altro massiccio pacchetto di austerità, ma anche dalla decisione di tutti i creditori privati per una ristrutturazione del debito greco, riducendo il peso del debito previsto da un 198% del PIL nel 2012 a solo il 120,5% del PIL entro il 2020.

Le riforme che la Grecia dovrebbe apportare graverebbero pesantemente sul tessuto sociale già danneggiato dalle prime misure di *austerità*.

Il 17 giugno 2012 si sono svolte nel Paese le seconde elezioni parlamentari nel giro di poco più di un mese, che hanno sancito la vittoria del partito Nuova Democrazia, guidato da Antonis Samaras, il quale si è presentato, fin dall'esordio, come sostenitore dell'euro.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ ILO, *Tendenze globali dell'occupazione 2012*, Ginevra.

²² *Peggiorano i conti della Grecia: nel 2012 recessione più forte del previsto. Pil in calo del 6,7%*, in *Il sole 24 ore* del 3 luglio 2012.

²³ Vittorio Da Rold, *Accordo per salvare la Grecia. Piano da 110 miliardi di euro. Ad Atene settimana di scioperi* in *Il Sole 24 ore* del 2 maggio 2010.

Nell'estate del 2012 il nuovo governo greco ha chiesto ufficialmente una proroga del tempo per l'attuazione del piano di *austerità* imposto da UE e FMI. Qualora il Paese non riuscisse a portare a termini gli impegni presi, la sua permanenza nell'Eurozona sarebbe a rischio.

Affinché si realizzi una piena e sostenibile ripresa dell'economia è indispensabile un intervento volto a incoraggiare l'occupazione: alti livelli di disoccupazione e crescita dei salari debole deprimono, infatti, la domanda di beni e servizi, il che influisce negativamente sulla fiducia delle imprese, determinando minori investimenti e assunzioni. Oltre a ciò è opportuno adoperarsi per una migliore regolamentazione della finanza in modo tale da evitare speculazioni e poter monitorare le condizioni rischiose.

Uno sguardo sull'Italia

Anche l'Italia sta vivendo le conseguenze della crisi internazionale. Come gli altri paesi avanzati, ha risentito del crollo della domanda mondiale in modo forte ed immediato. Ma la recessione è, per molti aspetti, più dura nel nostro Paese, interrompe un lungo periodo di stagnazione ed influisce negativamente su di un sistema d'impresa che ha incominciato, da un decennio, un processo d'ammodernamento e ristrutturazione.

Gli effetti reali della crisi internazionale sull'economia italiana si sono mostrati primariamente mediante un netto calo della domanda, in special modo nei settori manifatturieri più orientati all'esportazione ed in quello dei beni strumentali. Le imprese hanno affrontato la crisi cercando di limitare i costi e comprimendo i margini di profitto.

La riduzione della domanda ha spinto molte imprese dell'industria e dei servizi a ridurre le ore lavorative o il personale o a ricorrere alla cassa integrazione guadagni.

L'aumento dei prezzi ha causato una diminuzione del potere d'acquisto delle famiglie italiane, le quali hanno ridotto di 0,9 punti percentuali la propensione al risparmio, la quale si è attestata sull'8,8 per cento, il valore più basso dal 1990. Un altro risvolto della crisi economica è stato l'irrigidimento delle condizioni per l'accesso al credito, il che ha penalizzato oltremodo gli investimenti fissi lordi, vale a dire gli acquisti di beni materiali durevoli compiuti da un'impresa (macchine, impianti, attrezzature, mobili, mezzi di trasporto, costruzioni e fabbricati, terreni) e l'incremento di capitali fissi per lavori interni.

Gli investimenti in costruzioni hanno fatto registrare una flessione rilevante (-2,8%), quelli in macchinari e attrezzature una riduzione dell'1,5 per cento²⁴.

Dal punto di vista finanziario, il 2011 è stato particolarmente sfavorevole per l'Italia a causa delle pesanti speculazioni che sono seguite al declassamento dei titoli italiani. Nel novembre 2011 lo *spread* tra i titoli italiani e i *bund* tedeschi è aumentato vertiginosamente fino a superare i 500 punti, che in termini di debito pubblico significa un aumento degli interessi da corrispondere nei prossimi anni (circa 77 miliardi di euro solo nel 2011²⁵), causando la fine del Governo politico di Berlusconi e l'avvento del Governo tecnico del Professor Monti²⁶.

²⁴ I dati si riferiscono al 2011 e sono reperibili presso il sito internet dell'ISTAT.

²⁵ Social Watch, *Rapporto italiano*, 2012.

²⁶ Nel luglio 2012 lo *spread* tra i titoli italiani e i *bund* tedeschi, dopo un calo nel primo semestre, torna ai livelli del 2011 per la concomitanza di incertezze del quadro europeo ed interno, anche se le riforme strutturali già avviate in Italia, un nuovo protagonismo della BCE e qualche soprassalto di coraggio

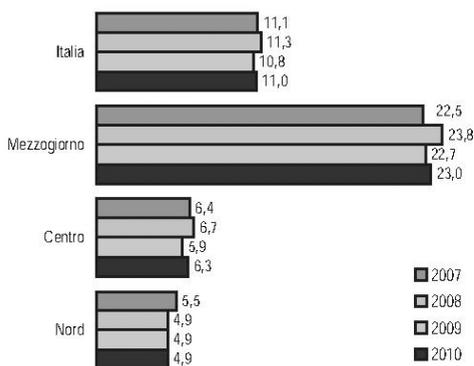
Un'interessante panoramica sulla situazione socio-economica italiana ci viene offerta dall'*Undicesimo rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia*, redatto da Caritas italiana e Fondazione Zancan. Nel 2010, 8 milioni e 272 mila persone erano povere (13,8%) contro i 7,810 milioni del 2009 (13,1%).

Nel 2010 si è constatato, in aggiunta, un incremento della povertà relativa, rispetto all'anno precedente, tra le famiglie di 5 o più membri (dal 24,9 al 29,9%), tra le famiglie monogenitoriali (dall'11,8 al 14,1%), tra i nuclei residenti nel Mezzogiorno con tre o più figli minori (dal 36,7 al 47,3%) e tra le famiglie di ritirati dal lavoro in cui almeno un componente non ha mai lavorato e non cerca lavoro (dal 13,7 al 17,1%). La povertà è aumentata anche tra le famiglie che hanno come persona di riferimento un lavoratore autonomo (dal 6,2 al 7,8%) o con un titolo di studio medio-alto (dal 4,8 al 5,6%). Per queste ultime è cresciuta anche la povertà assoluta, passando dall'1,7 al 2,1%.

Si convalida la forte correlazione tra povertà, bassi livelli d'istruzione, bassi profili professionali ed esclusione dal mercato del lavoro: se la persona di riferimento ha al massimo la licenza elementare l'incidenza di povertà è pari al 17,2% (contro il 5,6% osservato tra i diplomati e oltre) e sale al 26,7% se è alla ricerca di un'occupazione.

I grafici 1-2 mostrano la distribuzione della povertà assoluta e relativa a seconda delle aree geografiche. Emerge a colpo d'occhio il forte divario tra il Centro-Nord ed il Mezzogiorno d'Italia, dove, nel 2010, il 23% della popolazione viveva in condizioni di povertà relativa. Le situazioni più critiche si osservano tra le famiglie residenti in Calabria (26,0%), Sicilia (27,0%) e Basilicata (28,3%)²⁷.

GRAF. 1 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ RELATIVA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (2007-2010, VALORI PERCENTUALI)

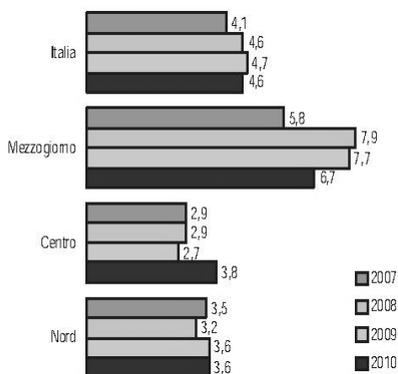


Fonte: ISTAT.

europeista fanno registrare una inversione di tendenza. Nouriel Roubini, della New York University, ci tiene a non passare per un pessimista ad oltranza: “Si prevedeva la crisi irrimediabile dell'Eurozona, la recessione americana, l'*hard landing* cinese, lo stallo dei Paesi in via di sviluppo, un'impennata dei prezzi del petrolio. Tutti elementi ancora sospesi, ma il tracollo forse sarà evitato” E. Occorsio, *Forse evitata la tempesta perfetta ma ora bisogna passare ai fatti. Roubini: serve un acquisto massiccio di titoli da parte della BCE*, in *La Repubblica*, 30 luglio 2012.

²⁷ Istat, *La povertà in Italia*, Roma, 2011.

GRAF. 2 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA
(2007-2010, VALORI PERCENTUALI)



Fonte: ISTAT.

Una condizione economica precaria ostacola la formazione di nuove famiglie (con conseguenti ripercussioni a livello demografico); perciò sarebbe auspicabile un sostegno statale, ma il Fondo per le politiche della famiglia sta subendo costanti detrazioni. Un aspetto rilevante che emerge dall'*XI Rapporto Caritas/Zancan sulla povertà* è che gli enti locali continuano ad investire tante risorse assistenziali nella lotta alla povertà senza conseguire risultati apprezzabili. Tale parziale fallimento è imputato alla predominanza della logica dell'intervento d'emergenza in virtù del quale è preferibile concedere contributi economici anziché mettere in azione servizi. Questa tipologia di politica, a lungo termine, può incentivare una condizione di povertà cronica.

A livello nazionale, nel 2010 sono state attuate delle misure d'intervento nell'ambito dell'Anno europeo della lotta alla povertà²⁸ promosso dal Parlamento Europeo. Nel programma nazionale, elaborato dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, viene data priorità ad una "campagna coordinata di azioni rivolte alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica, dei media, degli operatori e dei decisori politici sulle condizioni di vita delle persone che versano in povertà"²⁹.

Un ulteriore obiettivo che s'intende perseguire è quello di favorire una costante collaborazione tra privati e corpi sociali intermedi.

Seguendo il principio "mai più senza di loro", è stato ideato un percorso di partecipazione delle persone in difficoltà economica tramite incontri e tavole rotonde.

Il programma nazionale ha previsto, inoltre, diverse iniziative all'interno delle scuole e una particolare attenzione alla questione di genere.

In generale, si può asserire che ci sia stato un grado abbastanza alto di coinvolgimento delle parti interessate, in modo particolare ONG e associazioni.

²⁸ Per maggiori informazioni sull'Anno europeo di lotta alla povertà e all'esclusione sociale visitare il sito internet www.cc.europa.eu/employment_social/2010againstpoverty/index_en.htm.

²⁹ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Programma nazionale per il 2010 - Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale*.

In termini d'impatto sul grande pubblico, pare, all'opposto, che le informazioni sull'Anno possano aver raggiunto un decimo degli europei mediante i media³⁰.

Considerazioni finali

L'odierna crisi economica potrebbe rivelarsi un'ottima occasione per riconsiderare i processi decisionali in politica economica e sociale. L'imponenza della crisi getta una luce totalmente nuova sugli esiti dell'approccio tradizionale ai diritti umani e alle regole (troppo spesso scarse) della finanza. Diverse sono state le motivazioni avanzate sull'origine della crisi, ma in generale ci si trova d'accordo sulla rilevanza di vari errori dovuti ad un'insufficiente regolamentazione e controllo dei mercati finanziari, dei soggetti che in essi lavorano e degli strumenti impiegati. Da molto tempo si discute sull'opportunità di introdurre una tassazione sulle transazioni finanziarie e tale dibattito è divenuto attuale negli ultimi mesi.

Ancora non vi è molto chiarezza sulla cosiddetta *Tobin Tax* che prende il nome dall'economista, premio Nobel, James Tobin (1918-2002), il quale, nel 1972, lanciò l'idea di una tassa sui movimenti di capitale che avrebbe assunto una funzione antispeculativa³¹.

L'applicazione di questa tassa è stata e continua ad essere osteggiata dall'ambiente finanziario, ma, come asserito in precedenza, nell'ultimo periodo il clima intorno alla *Tobin Tax* sta evolvendo.

La Svezia, a metà degli anni Ottanta, ha inserito un'aliquota per gli acquisti di titoli azionari, tuttavia la tassa è stata soppressa nei primi anni Novanta a seguito della fuga di capitali successiva al suo inasprimento.

Sul finire del 2001 l'Assemblea francese ha approvato un'imposta sulle transazioni che, nel marzo successivo, è stata bocciata dal Senato. Nel 2004 il Parlamento belga ha votato una norma che farà entrare automaticamente in vigore la tassa se essa sarà adottata a livello globale. Nel 2005 l'Austria ha invitato i partner a procedere su questa strada e la Commissione UE ha rifiutato il progetto per poi cambiare idea in seguito all'emergere della crisi internazionale³². A fine settembre 2012, infatti, la Commissione ha avanzato un piano di inserimento della tassa nell'Eurozona a partire dal 2014 mettendo in rilievo che l'imposta dovrebbe portare alle casse europee circa 55 miliardi di euro l'anno.

Dopo mesi d'incertezza, nei primi giorni di ottobre, l'Italia, per voce dell'ambasciatore presso l'UE, Ferdinando Nelli Feroci, ha ufficializzato la propria compartecipazione alla *Tobin tax*.³³

Data la mancata adesione di tutti i 27 stati membri, si farà ricorso alla procedura di cooperazione rafforzata. Introdotta dal trattato di Amsterdam, tale procedura permette, agli stati membri che lo desiderino, una più stretta collaborazione in ambiti non di competenza esclusiva dell'Unione.

Affinché sia possibile adoperare questo strumento sono indispensabili i voti favorevoli di almeno 9 stati membri. Attualmente i paesi disponibili sono Francia, Germania, Austria,

³⁰ Ecorys, *Valutazione dell'Anno Europeo della Lotta alla Povertà e all'Esclusione Sociale - Sintesi*.

³¹ Informazioni tratte dall'articolo de La Stampa del 2 luglio 2012, *Di che cosa parliamo quando diciamo Tobin Tax?*

³² M. Zatterin, *Che cos'è la Tobin Tax?*, in La Stampa del 15 dicembre 2011, reperibile all'indirizzo internet www3.lastampa.it/domande-risposte/articolo/1stp/434517/

³³ Italia, via libera alla Tobin Tax. Ok alla cooperazione rafforzata, in La Repubblica del 9 ottobre 2012, reperibile all'indirizzo internet www.repubblica.it/economia

Belgio, Slovenia, Portogallo, Grecia, Spagna, Italia, Slovacchia. Si oppongono apertamente Gran Bretagna, Olanda, Irlanda, Svezia e Malta.

Per tutelare i mercati, Paul de Grauwe, noto economista e professore della *London School of Economics*, ritiene sia indispensabile che la Banca Centrale Europea intervenga in maniera decisa *in primis* mediante l'acquisto dei titoli sul mercato secondario.

Fabrizio Pezzani, docente dell'università Bocconi, afferma che, per contenere il potere illimitato della finanza di influenzare i mercati europei, sia necessaria la creazione di un'agenzia di *rating* europea competente a proteggere il sistema interno dai giudizi delle agenzie di *rating* americane.

Un interessante punto di vista è quello offerto dall'economista e docente francese Jean-Paul Fitoussi, il quale asserisce che per garantire stabilità ai mercati i frequenti vertici internazionali non sono sufficienti. Allo scopo di stabilizzare i mercati è opportuno, secondo lo studioso, che i governi europei riacquistino credibilità e fiducia³⁴.

Termini come rigore e austerità sono al centro delle politiche di risanamento delle economie nazionali, ma siamo davvero certi che siano la chiave di una solida ripresa?

L'economista James Galbraith ritiene che il rigore non sia la soluzione alla crisi. Al contrario, a suo parere, sarebbe opportuno porre al centro la solidarietà: *“bisogna dare ai Paesi più indebitati, Italia, Spagna, Grecia, la possibilità di rinegoziare, allungare, rimodulare i debiti”*.

Con lo scopo di diminuire il debito pubblico vengono varate delle misure che danneggiano un buon *welfare* : servizi sanitari, scuole e università pubbliche, assistenza alle fasce più deboli³⁵.

Con la crisi si è elevato il divario tra le famiglie più ricche e quelle più povere. In Italia il 10% delle famiglie detiene circa il 46% della ricchezza; il 20% più ricco delle famiglie italiane guadagna il 37,2^o del reddito totale³⁶. Una delle cause della crescente disuguaglianza tra ricchi e poveri e tra Nord e Sud del Mondo è imputabile all'evasione fiscale, all'esistenza di “paradisi off-shore” nei quali vengono depositati 21 mila miliardi, l'equivalente del PIL di Stati Uniti e Giappone³⁷. C'è da considerare, in aggiunta, che tale cifra non tiene conto delle proprietà immobiliari né degli yacht. In un tempo di diffusa recessione come quello che stiamo vivendo, è lecito domandarsi quanto si potrebbero migliorare le condizioni economiche dei diversi paesi interessati dalla crisi con tali risorse.

L'aumento della disuguaglianza e della povertà mina senza dubbio la coesione sociale e favorisce atteggiamenti di chiusura e diffidenza verso il prossimo, specialmente se straniero. Un miglioramento delle condizioni di vita può avvenire solo se crescono i posti di lavoro e quindi la disponibilità di reddito, la quale, a sua volta, avrebbe indubbiamente effetti benefici sulla domanda dei beni che in questi anni è fortemente diminuita.

³⁴ E. Occorsio, *L'Europa non dà segnali forti così la speculazione rialza la testa. Gli economisti: ci sono ancora troppi nodi irrisolti* in “La Repubblica”, 11 luglio 2012.

³⁵ E. Occorsio, *L'economista James Galbraith: i Paesi in difficoltà devono poter rinegoziare, rimodulare, allungare i debiti. Con il solo rigore i rischi aumentano*, in “La Repubblica” del 23 luglio 2012.

³⁶ Social Watch, *Rapporto italiano*, 2012.

³⁷ R. Mania, *Ecco come i super ricchi del Pianeta sottraggono al fisco 21 mila miliardi. La ricerca: nei paradisi off-shore l'equivalente del Pil di USA e Giappone*, in “La Repubblica”, 23 luglio 2012.

Per quanto attiene ai PVS, la crisi internazionale può diventare un grande ostacolo al proseguimento del cammino iniziato nell'ambito di un miglioramento delle condizioni di vita dei loro abitanti. Gli aiuti allo sviluppo sono costantemente in calo e l'attenzione verso il Sud del mondo risulta scarsa.

In tempi di recessione generalizzata in cui si chiedono così pesanti sacrifici ai cittadini vorremmo, infine, richiamare l'attenzione sull'incidenza, nei Bilanci degli Stati, della spesa per gli armamenti.

La spesa militare mondiale per l'anno 2011 si è attestata sui 1.738 miliardi di dollari³⁸.

TAB. 1 - I PRIMI DIECI PAESI PER LA SPESA MILITARE NEL 2011

(miliardi di dollari)

	Paese	Spesa
1	Usa	711
2	Cina	143
3	Russia	71,9
4	Regno Unito	62,7
5	Francia	62,7
6	Giappone	59,3
7	India	48,9
8	Arabia Saudita	48,5
9	Germania	46,7
10	Brasile	35,4

Fonte: Sipri

Gli Stati Uniti sono il paese che investe maggiormente in questo settore, con un incremento dell'81% nel periodo 2001-2010.

Nel 2011, per la prima volta dal 1998, si è registrato un decremento delle spese militari a causa del progressivo ritiro delle truppe in Iraq e Afghanistan e delle misure per contrarre il debito pubblico.

Al secondo posto figura la Cina, la quale, nel quadro di una impetuosa crescita economica, ha avviato un progetto di modernizzazione delle forze armate, facendo registrare (tra il 2001 e il 2010) un aumento della spesa pari al 189% .

Nell'ultimo anno le politiche di rigore ed austerità determinate dalla crisi economica hanno fatto registrare anche in Europa, come negli Usa, un decremento delle spese destinate alle armi. La Russia, invece, ha incrementato tali spese, classificandosi al terzo posto.

L'Italia, nel 2011, ha investito ben 23 miliardi di euro in spese militari³⁹, anche se al decimo posto della classifica globale, che essa occupava, si è ora insediato il Brasile. Diverse ricerche evidenziano il deficit di trasparenza dei documenti di bilancio della difesa. Può accadere, infatti, che le spese riferibili alla difesa vengano inserite in altri capitoli del Bilancio dello Stato: ad esempio le spese per i sistemi d'arma sostenute dal Ministero dello Sviluppo Economico o le missioni internazionali a carico del Ministero dell'Economia⁴⁰.

³⁸ *Background paper on SIPRI military expenditure data, 2011* reperibile press il sito Internet www.sipri.org/research/armaments/milex

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Sbilanciamoci, *Economia a mano armata. Libro bianco sulle spese militari*, 2012.

Nell'ultimo periodo si è accesa la polemica intorno all'acquisto di 131 cacciabombardieri d'attacco F-35. Il *Joint Strike Fighter* (F-35) è un aereo da combattimento monomotore e monoposto in grado di lavorare alla velocità del suono. Il progetto è realizzato in cooperazione fra Usa ed altri 8 partner, con diversi gradi di partecipazione: Regno Unito, Italia, Olanda, Canada, Turchia, Australia, Norvegia e Danimarca.

Il costo d'acquisto dei 131 caccia F-35 si aggira sui 15 miliardi di euro. È lecito domandarsi se è di questa "difesa" che i cittadini hanno davvero bisogno o se preferirebbero maggior difesa dall'inflazione o dal peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro.

Alle richieste di sospendere l'acquisto degli F-35 si è risposto asserendo che l'uscita dal programma avrebbe comportato delle penali. In realtà, dalla documentazione ufficiale dell'operazione ciò non si evince: il *Memorandum of Understanding* del *Joint Strike Fighter* asserisce che "qualsiasi Stato partecipante può ritirarsi dall'accordo con un preavviso scritto di 90 giorni, da notificarsi agli altri compartecipanti"⁴¹. Altre argomentazioni dei contrari fanno leva sulle componenti degli F-35 che verranno prodotte in Italia e sulla conseguente perdita di posti di lavoro in caso di disdetta.

Un altro aspetto da considerare è quello relativo all'esportazione delle armi, mercato che non sembra colpito dalla recessione economica. Durante la primavera araba, la ditta Beretta ha esportato armi e munizioni per un valore complessivo di 6,8 miliardi di euro ai Paesi del Nord Africa e oltre 11 milioni di euro ai Paesi del Medio Oriente.

Armi sono state vendute dalla ditta lombarda anche in Bielorussia tra aprile e maggio 2011, pochi giorni prima che l'UE dichiarasse l'embargo di armi verso tale paese, responsabile di violazioni dei diritti umani e della repressione di massa posta in essere dal Presidente Lukashenko.

Riflettere sull'entità delle risorse destinate dai diversi paesi alle spese militari e sui possibili impieghi alternativi di quanto sarebbe possibile risparmiare è, quindi, oggi un importante imperativo economico con consistenti risvolti etici.

Un *new deal* che abbia al centro il rispetto dei diritti umani, primi fra tutti il diritto ad una vita dignitosa, all'istruzione, al lavoro, al rispetto e alla valorizzazione delle differenze è ciò che ci aspettiamo possa nascere dall'esperienza di questi anni di recessione.

Riferimenti bibliografici

AA.VV.

2010 *Rapporto Social Watch 2010*.

2012 *Rapporto Social Watch. Diritto ad un futuro*.

Banca d'Italia

2009 *La crisi internazionale e il sistema produttivo italiano*, Roma.

Caritas - Fondazione "E. Zancan"

2011 *Poveri di diritti. XI Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.

⁴¹ *Ibidem*.

FAO

2012 *Statistical yearbook 2012, (Part 2: Hunger dimensions)*.

2011 *The State of food insecurity in the World*, Roma.

Mendola, M.P.

2011 *Povert  e disuguaglianza nell'economia globale: teoria economica, evidenza empirica e questioni di metodo*, Milano.

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

2010 *Programma nazionale per il 2010 "Anno europeo della lotta alla povert  e all'esclusione sociale"*.

Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU)

2011 *The Millennium Development goals report*, New York.

Salza, A.

2010 *Niente: come si vive quando manca tutto*, Sperling & Kupfer, Milano.

UNICEF

2012 *Misurare la povert  tra i bambini e gli adolescenti*, Roma.

Yunus, M.

2008 *Un mondo senza povert *, Feltrinelli, Milano.

Ziegler, J.

1999 *La fame nel mondo spiegata a mio figlio*, Nuova pratiche editrice, Milano.

Sitografia

www.ec.europa.eu

www.eleconomista.es

www.ilsole24ore.it

www.istat.it

www.tesoro.it/documenti

www.wfp.org

LA SFIDA DELLA LOTTA ALLE POVERTÀ NEL MONDO. DAI DATI ALLE PERSONE

Marco Bruno

Dinamiche della povertà nel mondo

In questo contributo si tenterà di porre attenzione su alcune dinamiche che attraversano trasversalmente lo studio della povertà e che implicano diverse concezioni dello stesso fenomeno e molteplici modi di intenderne gli elementi; ci si soffermerà, quindi, anche sui diversi approcci – segnatamente in termini metodologici e di indicatori utilizzati – con cui si riflette su una questione tanto complessa e che investe la vita di milioni di persone sul pianeta.

Tale tentativo non può non partire da una disamina di alcune tendenze, il cui fine – è bene precisarlo – è evidenziare come alcune di esse siano strettamente connesse alle concezioni sottostanti del tema povertà e, quindi, a diverse prassi di “misurazione”. Queste, da un lato certamente complicano il lavoro degli studiosi (in particolare nel fornire quadri realistici e di tipo comparativo), dall’altro lato evidenziano tutto il portato sociologico del fenomeno povertà e delle pratiche di indagine e di intervento.

Ridurre la povertà (e la disuguaglianza)

Si è molto discusso della povertà all’interno dei cosiddetti Obiettivi del millennio¹, uno dei quali è quello di “dimezzare il numero dei poveri entro il 2015”. Si tratta di formulazioni che hanno il lodevole intento di rendere molto semplici le questioni e quindi favorire la presa di coscienza di opinione pubblica e *decision makers*; tuttavia scontano il limite di semplificare eccessivamente questioni, come si vedrà meglio in seguito, intrinsecamente molto complesse: si pensi al solo tema di *cosa* effettivamente misurare quando si parla di povertà e ovviamente di *come* farlo.

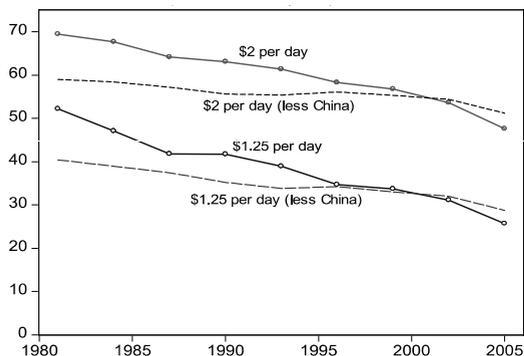
Secondo i dati della Banca Mondiale, in effetti il numero di persone che vive al di sotto della soglia di povertà (o, meglio, delle diverse soglie di povertà) sarebbe di molto diminuito negli ultimi trent’anni. Dal 56% della popolazione al di sotto di 1,25 dollari al giorno nel 1981, si è scesi nel 2008 al 23%, con una diminuzione in termini assoluti del numero dei poveri di circa 600 milioni, da 1,9 miliardi a 1,3 miliardi di persone². D’altra

¹ Dichiarazione del Millennio delle Nazioni Unite del settembre 2000: cfr. www.un.org/millenniumgoals/. Sul tema si rimanda anche, in questo stesso volume, al capitolo di Conteh e Vestrelli “Il quadro internazionale. Crisi internazionale e povertà”.

² Si tornerà sull’argomento, tuttavia è bene ricordare subito che su queste stesse cifre, su come sono state elaborate e sulle stesse strategie di diffusione, non mancano le critiche, molte delle quali ben circostanziate, e che si intrecciano con le richieste di un più generale processo di riforma della Banca Mondiale e di altre istituzioni internazionali che si occupano di sviluppo; per un esempio (e un approfondimento), cfr., tra gli altri, Manitesse, 2009, pp. 13-14; si vedano anche Navarro, 2012 e Broad, Cavanagh, 2012.

parte, in questa tendenza (graf. 1) è evidente il peso in termini statistici delle ricadute sulla popolazione della crescita economica cinese.

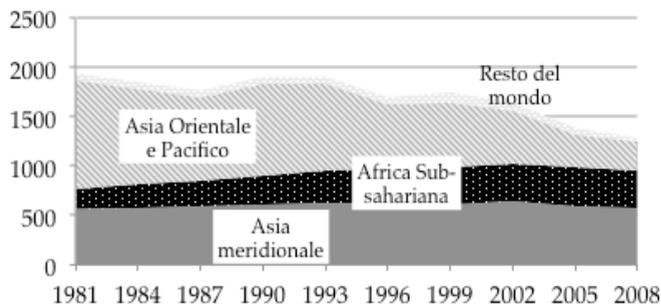
GRAF. 1 - PERCENTUALE DI PERSONE AL DI SOTTO DELLA SOGLIA DI POVERTÀ



Fonte: Banca Mondiale; Ravallion, 2011b.

Tuttavia, questi stessi dati (anche se non si volessero considerare le critiche comunque mosse alla Banca Mondiale in riferimento al calcolo delle soglie di povertà, su cui più avanti si tornerà ampiamente) mostrano che la tendenza a una riduzione non è omogenea e che la vera sfida della lotta alla povertà si intreccia con la lotta alle disuguaglianze. Infatti, prendendo in esame i dati distinti per aree geografiche, è evidente che ai progressi in alcune aree (in pratica limitati all'Asia orientale, quindi alla Cina, e al resto del mondo sviluppato³) si contrappongono tendenze di segno opposto in altre, in particolare nell'Africa subsahariana (graf. 2); e soprattutto si evince che la riduzione di 500 milioni di poveri di cui si parlava ha riguardato essenzialmente il Nord del mondo e la Cina.

GRAF. 2 - PERSONE AL DI SOTTO DELLA SOGLIA DI POVERTÀ (V.A. IN MILIONI) PER AREE GEOGRAFICHE, ANDAMENTO 1981-2008



Fonte: ns. elaborazione su dati Banca Mondiale⁴.

³ Resto del mondo: Europa, Asia Centrale, Nord America, America Latina, Medio Oriente e Nord Africa.

⁴ Elaborazione di chi scrive, effettuata attraverso <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>.

Come si diceva, uno degli aspetti interessanti è il ruolo dei dati relativi alla Cina nel disegnare, soprattutto sul piano statistico, alcune delle tendenze globali della povertà. Chiaramente, in questione vi è uno dei nodi problematici più significativi della lotta alla povertà, vale a dire se la crescita economica (il mero aumento del PIL di un Paese) ha effetti su tutta la popolazione e nella riduzione della povertà, e, quindi, il peso che assumono la questione dell'equità e della riduzione degli squilibri. Una diminuzione dei poveri in Cina sembra mostrare che essenzialmente la crescita generale del Paese abbia avuto, pur permanendo disuguaglianze, effetti distributivi sulla popolazione. Da questo punto di vista può essere utile considerare il confronto con un altro grande Paese, l'India, che è oggi protagonista di una forte crescita ma che sembra scontare un minore impatto in termini distributivi, soprattutto sulla popolazione povera. In entrambi i casi, più che nello sviluppo industriale manifatturiero urbano, un forte impatto vi è stato negli altri settori: nello specifico, in Cina lo hanno avuto le trasformazioni avvenute nel settore agricolo – in particolare con l'aumento della produttività, dovuto agli effetti delle riforme già avvenute negli anni ottanta – e in India il settore secondario e dei servizi con un'alta capacità di assorbimento di lavoro a basso costo ma con ridotti effetti in termini di riduzione della povertà⁵. È ipotizzabile che in Cina una tale dinamica distributiva sia legata a una condizione di minore disuguaglianza in partenza ed è significativo che sia la stessa Banca Mondiale a sottolineare tale condizione⁶; anche se, va detto, le cause della riduzione della povertà in Cina restano non del tutto chiare e comunque è difficile imputarle a una sola causa – quale l'impressionante crescita economica – o a processi lineari⁷.

Come si accennava, la stessa Banca Mondiale sta in qualche modo accentuando la sua attenzione al tema della distribuzione del reddito (piuttosto che alla sola crescita economica), evidenziandone l'importanza e il fatto che solo una crescita accompagnata da politiche efficaci in termini redistributivi può conseguire risultati in ambito di riduzione della povertà. E soprattutto che il tema della distribuzione è e sarà sempre di più “una *issue* centrale per le politiche di sviluppo”⁸, mentre spesso è stato

⁵ Cfr. Ravaillon, 2011b.

⁶ Ravaillon, 2011b, p. 41.

⁷ Ad esempio, è stato notato che un fattore sicuramente rilevante è quello socio-demografico, cfr. Vandemoortele, 2002, p. 9. Lo stesso autore (Ivi, pp. 8-9 e p. 19) sottolinea in primo luogo come, da un punto di vista statistico, non solo è problematico accogliere il concetto di una riduzione globale della povertà dato che essa è dovuta principalmente al peso di pochi, popolosi, contesti (segnatamente Cina, India e Indonesia nella seconda metà degli anni novanta), ma anche che in realtà questi stessi dati non sono univoci, troppe sono le discrepanze tra le varie fonti e troppo alta appare la variabilità al mutare degli indicatori presi in esame. Inoltre va notato che, proprio se si confronta con la crescita economica, la riduzione della povertà potrebbe anche essere letta come sorprendentemente piccola in presenza di livelli così impressionanti di crescita dell'economia cinese.

⁸ Ravaillon, 2011b, p. 56. Si tratta di constatazioni tutt'altro che scontate per un'istituzione come la Banca Mondiale e che, almeno teoricamente, potrebbero far sperare nella possibilità di una qualche forma di cambio di paradigma nell'approccio alla povertà; ciò anche considerando che alcune di queste affermazioni sono espresse, in forma pure molto netta, anche in documenti per un uso interno di livello alto, ad esempio i materiali (Ravaillon, 2011b) per il seminario del Board della Banca Mondiale dell'ottobre 2011, predisposti da Martin Ravaillon, allora Direttore del *Development Research Group* e dal giugno 2012 capo economista e *senior vice president* per lo Sviluppo economico. Si constata, tra l'altro, che non ci sono stati effetti sulla povertà in tutti i contesti che hanno adottato politiche economiche

considerato residuale nel *mainstream* di tali politiche. Certo, non è possibile affrontare in questa sede molte teorizzazioni che guardano alla questione da punti di vista radicalmente diversi (e su cui il dibattito appare particolarmente articolato e interessante): si pensi, in particolare, al movimento per la decrescita; tuttavia, per concludere questa breve riflessione sul rapporto tra crescita e (possibile) riduzione della povertà, vale la pena evidenziare almeno alcuni nodi che non possono essere elusi. Il fatto che i poveri non abbiano benefici dalla stagnazione economica e dalla recessione non prova che sia vero l'opposto⁹; così come il fatto che l'instabilità macroeconomica colpisca i poveri non significa necessariamente che la stabilità sia per loro un bene, molto dipende da come (con quali politiche, ad esempio attraverso quali scelte in termini di welfare) tale stabilità viene acquisita. La crescita globale ha sicuramente il suo posto in una strategia anti-povertà, ma va messo in discussione il principio – soprattutto se è utilizzato in un senso, appunto, aprioristico – che la crescita globale sia *di per sé e sempre* un bene per i poveri. Non mancano i casi di crescita che, al contrario, aggrava la condizione dei più poveri¹⁰ mentre appare sempre più evidente che il futuro della riduzione della povertà si gioca sul concetto di equità, un tema che non ha tanto a che fare con l'assistenza ma con la costruzione di economie forti e di società giuste.

La povertà nel mondo, alcune sfide aperte

Volendo tracciare un quadro, pur non esaustivo, dello scenario generale della povertà mondiale¹¹, le diverse stime ci dicono che nel mondo vivono in condizioni di povertà tra i 900 milioni di persone e 1,3 miliardi di persone. Secondo la Banca Mondiale sono 1 miliardo e 289 milioni le persone che vivono con meno di 1,25 dollari al giorno¹² e 2

ritenute “buone” (che nel gergo di questi attori vuole indubbiamente dire di tipo liberista e di apertura al mercato); si afferma che non solo non esiste un meccanismo meccanico di trasferimento ai poveri di benefici derivanti dalla crescita ma che “teorie ed evidenze suggeriscono che determinate [inequali] distribuzioni iniziali impediscono la crescita” (Ivi, p. 48). Inoltre, si afferma che nei paesi poveri le *policies* redistributive (in particolare in termini di protezione sociale) non devono essere viste come opzionali ma costituire una effettiva rete di sicurezza e che “c'è bisogno di pensare in modo differente alla distribuzione” (Ivi, p. 57).

⁹ Cfr., tra gli altri, Vandemoortele, 2002.

¹⁰ Discutendo di crescita, un tema che porterebbe lontano è anche quello del rapporto tra salari e profitti. Un report dell'ong Manitesa (2009, p. 9) riporta i dati del “Global Wage Report 2008-2009” dell'Ufficio Internazionale del Lavoro (ILO) che mostrano che “tra il 1995 e il 2007 per ogni punto percentuale in più nella crescita economica annuale del PIL procapite, i salari sono cresciuti in media solo dello 0,75% su base annua. Di conseguenza, in quasi tre quarti dei paesi la quota dei salari rispetto al PIL è diminuita. [...] Le differenze regionali sono significative: la crescita dei salari reali non ha superato l'1% nella maggior parte dei paesi ‘sviluppati’ e dell'America Latina, raggiungendo tuttavia il 10% in Cina, Russia e altri paesi in transizione. C'è poi la questione di genere [...]: sempre secondo l'ILO, nella maggioranza dei paesi membri dell'ONU, i salari delle donne rappresentano in media tra il 70 e il 90% di quelli degli uomini”. Questi dati sono oggi peggiorati con la crisi economica: il Global Wage Report 2010/11 (ILO, 2010) rileva una sostanziale stabilità dei salari, con la parziale eccezione dell'Asia orientale in cui aumentano, e una diminuzione dei salari particolarmente accentuata in Europa orientale e nel resto dell'Asia.

¹¹ Si rimanda, ovviamente, anche ad altre sezioni del presente rapporto, in particolare, Conteh e Vestrelli “Il quadro internazionale. Crisi internazionale e povertà”.

¹² Gli ultimi dati elaborati dalla Banca Mondiale sulla povertà globale fanno riferimento all'anno 2008 e,

miliardi 471 milioni se si alza la soglia a meno di 2 dollari al giorno; sarebbero, inoltre, oltre 700 milioni i lavoratori informali che vivono con meno di 1,25 dollari al giorno e alcune proiezioni affermano che nel 2020 i due terzi della popolazione attiva nel mondo potrebbe essere senza lavoro e senza alcuna forma di tutela sociale¹³.

Rispetto a quella che viene definita povertà estrema, in cui mancano quindi risorse necessarie anche a soddisfare con continuità i livelli minimi di sostentamento, i temi della fame e della denutrizione assumono nel XXI secolo caratteristiche di evidente inaccettabilità, eppure sono la quotidianità per larghi strati della popolazione. Secondo alcune stime¹⁴, ogni cinque secondi un bambino muore di fame; il World Food Program¹⁵ dichiara che nel mondo quasi un miliardo di persone è denutrito, si tratta dell'equivalente delle popolazioni di America del Nord ed Europa messe assieme. In Angola, Burundi, Ciad, Eritrea, Etiopia, Haiti, Mozambico, Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Sierra Leone, Zambia, la quota di popolazione che si trova in stato di denutrizione supera il 35%; si noti che, con l'eccezione di Haiti, si tratta di Stati appartenenti tutti all'Africa centrale e subsahariana¹⁶.

Inoltre, sempre secondo il World Food Program, nei PVS (cd. Paesi in via di sviluppo) la fame rappresenta un costo stimato di 450 miliardi di dollari l'anno. Altri dati interessanti, e che riguardano la dimensione della fame come aspetto della povertà estrema, sono diffusi dall'International Food Policy Research Institute e relativi all'indice globale della fame (GHI). Questo indice è stato predisposto per la prima volta nel 2006 dall'IFPRI¹⁷ con una rete di ONG di vari paesi a partire dall'uso combinato di tre indicatori – il cui scopo è restituire la dimensione multidimensionale del concetto di fame – vale a dire *denutrizione, insufficienza di peso infantile, mortalità infantile*¹⁸. Il rapporto 2011 segnala negli ultimi anni interessanti progressi in molti paesi, tra questi Ghana, Nicaragua, Cambogia, ma anche situazioni molto allarmanti per Repubblica Democratica del Congo, Burundi, Ciad e involuzioni in Costa d'Avorio, Comore, Swaziland, Corea del Nord. Il problema riguarda in particolare i prezzi dei generi alimentari, non tanto in riferimento al loro aumento (pur significativo), quanto alla loro estrema volatilità che rischia di

quindi, non tengono in considerazione degli eventuali effetti delle recenti crisi economiche. Cfr. <http://povertydata.worldbank.org/poverty/home/>.

¹³ Cfr. Coalizione italiana contro la povertà, www.gcap.it.

¹⁴ Cfr. Coalizione italiana contro la povertà, www.gcap.it.

¹⁵ WFP, 2011.

¹⁶ Nella fascia tra il 20 e il 34% della popolazione denutrita, troviamo Armenia, Bangladesh, Bolivia, Botswana, Cambogia, Camerun, Corea del Nord, Guatemala, Yemen, Kenya, India, Laos, Liberia, Madagascar, Malawi, Mongolia, Niger, Pakistan, Repubblica Dominicana, Ruanda, Sudan, Sud-Sudan, Tagikistan, Tanzania, Togo, Uganda, Zimbabwe. Il WFP considera incompleti i dati relativi ad alcuni Stati (che quindi potrebbero potenzialmente rientrare in queste categorie di tasso di denutrizione "molto alta", >35% della popolazione, o "alta", 20-34%) quali Afghanistan, Somalia, Gibuti, Guinea Equatoriale, Guinea Bissau, Iraq, Oman, Sahara Occidentale. Dati WFP, *Mappa della fame 2011*, wfp.org/it; FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2011*.

¹⁷ Nel 2010 questo indice – CON il relativo rapporto – ha ottenuto alcuni importanti riconoscimenti, ed è entrato nella programmazione della Commissione Europea 2011-2013 sul tema della sicurezza alimentare come strumento giudicato di rilievo nel monitorare i progressi nella riduzione della fame.

¹⁸ Sulla base dei punteggi ottenuti dai paesi (tra 0 e 100), questi sono indicati in una scala di *gravità della fame* che va da "bassa" a "estremamente allarmante". Sull'indice, cfr. GHI, 2011 (in particolare, pp. 7-9).

compromettere decenni di progressi ottenuti nella lotta alla fame, soprattutto in considerazione delle difficoltà per gli agricoltori di sostenere i necessari investimenti e – per le popolazioni che vivono di colture di sussistenza – di far fronte alle repentine impennate dei prezzi.

Un altro aspetto è indubbiamente quello sanitario, il quale può essere considerato trasversalmente sia rispetto alla dimensione della denutrizione, sia in riferimento a problematiche di ampia portata, quali le epidemie (in particolare l'Hiv-Aids nell'Africa subsahariana, ma anche patologie meno gravi, che però sono mortali in condizioni di povertà estrema e di mancanza di assistenza), e altre questioni di carattere igienico-sanitario sempre più spesso legate ai temi ambientali (su cui si tornerà poco oltre). L'OMS¹⁹ fornisce dati impressionanti sulle ripercussioni dei fattori ambientali sulla salute e sulla mortalità, tra cui il fatto che carenze di igiene, acque contaminate e insufficienti impianti fognari sono tra le prime dieci cause di patologie nel mondo. Ogni anno almeno 3 milioni di bambini sotto i cinque anni muoiono di malattie legate a condizioni ambientali, quali infezioni respiratorie acute e diarrea²⁰. Circa un miliardo di persone vive senza accesso sicuro ad acqua pulita, due miliardi senza accesso ad adeguate strutture igienico sanitarie; ogni minuto una madre muore di parto per carenze e inefficienze del sistema sanitario. Gli ultimi dati segnalano che muoiono circa 1,9 milioni di persone di Hiv-Aids all'anno, 34 milioni sono le persone affette da questa malattia, la cui incidenza in alcune zone, particolarmente dell'Africa subsahariana, è in aumento²¹. Inoltre, nel mondo mancano circa 4,25 milioni di medici e operatori sanitari, di questi 1 milione solo in Africa, e si calcola che nei prossimi anni un operatore medico-sanitario su tre morirà probabilmente a causa dell'Hiv-Aids²².

Come ovvio, nel riflettere su questi dati molti fanno notare che tali cifre acquistano un ulteriore significato – anche al di là della mera misura numerica – se messi a confronto con spese come quelle militari o con gli scarsi investimenti nella lotta alle epidemie, e comunque con tutti quegli ambiti e fenomeni economici (si pensi ai temi della finanziarizzazione dell'economia, della speculazione, dell'evasione fiscale, etc.). Si tratta di aspetti che non possono non colpire se si affronta la questione della povertà dal punto di vista degli strumenti adottati dai governi e delle politiche pubbliche, nonché della dimensione etica che, normalmente, dovrebbe informare qualunque sguardo sulle condizioni di vita delle persone. In questo senso, può essere utile ricordare che si spende un dollaro nella cooperazione allo sviluppo per ogni 10 dollari spesi in armi; che nel mondo si spendono ogni anno 1000 miliardi di dollari in difesa a fronte di 325 in agricoltura e di soli 60 miliardi di dollari nel settore degli aiuti allo

¹⁹ Cfr. il database del Global Burden of Disease dell'Organizzazione mondiale per la sanità (OMS): http://www.who.int/topics/global_burden_of_disease/en/. Cfr. anche UNDP, 2011.

²⁰ Più dell'intera popolazione sotto i cinque anni di Austria, Svizzera, Paesi Bassi, Belgio e Portogallo messi insieme: UNDP, 2011.

²¹ Il 68% dei malati di Hiv-Aids vive nei paesi dell'Africa subsahariana, il 70% delle nuove infezioni avvengono in questi paesi. Dopo il picco del 2005-2006 (circa 2,2 milioni di morti l'anno) va detto che negli ultimi anni si assiste a un lieve calo dei decessi dovuto soprattutto all'efficacia dei farmaci. Questi e gli altri dati su Hiv-Aids sono tratti da UNAIDS, 2011.

²² Coalizione italiana contro la povertà, www.gcap.it.

sviluppo; che la spesa impiegata annualmente nella lotta all'Hiv-Aids è uguale alla spesa impiegata in soli 3 giorni per armamenti.

D'altronde, nel settore agricolo sono molte le promesse disattese da parte dei governi dei Paesi sviluppati: mentre i prezzi dei cereali continuano ad aumentare costantemente, i Paesi più ricchi erogano più di 95,8 miliardi di euro in sussidi diretti ai loro agricoltori; nel contempo i Paesi del G8 hanno stanziato meno di un quinto dei 15,3 miliardi di euro in aiuti per l'agricoltura che erano stati promessi al vertice FAO del 2008 a Roma ²³.

Un aspetto che sta acquistando negli ultimi tempi grande attenzione è quello del rapporto tra povertà e la dimensione ambientale e della sostenibilità. Anche l'ultimo rapporto del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo si concentra su questo tema, fornendo dati e riflessioni che qui non è possibile approfondire per ovvi motivi di spazio; vale la pena ricordare, però, che le catastrofi naturali, le modificazioni al clima e gli altri fattori ambientali si intrecciano spesso con la povertà, il più delle volte aggravando condizioni già problematiche²⁴.

È interessante notare una stretta correlazione tra la dimensione ambientale della povertà e gli svantaggi della componente femminile della popolazione. Tra le conseguenze di problematiche ambientali e di catastrofi naturali, anche a medio-lungo termine, vi è spesso quella di limitare gli eventuali progressi nell'istruzione dei bambini svantaggiati, e ciò colpisce in particolare le bambine. Numerose famiglie colpite da catastrofi naturali, nel sopportare temporanei "shock reddituali", possono essere costrette a ritirare o non iscriverne i figli a scuola e ciò si accentua nel caso di bambine. In un contesto in cui nei Paesi a basso Indice di Sviluppo Umano quasi 3 bambini in età scolare su 10 non vengono iscritti alle scuole primarie, e anche i bambini che pure sono iscritti scontano numerose limitazioni, spesso dovute proprio a fattori ambientali²⁵. I dati sulle catastrofi naturali, inoltre, mostrano un'impressionante disuguaglianza di genere (il rischio di lesioni o morte per alluvioni, frane e altri disastri è significativamente maggiore per le donne, oltre che per anziani e bambini), mostrando che, più in generale, le donne sono sistematicamente più vulnerabili ai problemi di tipo ambientale, anche a causa del tipo di occupazioni che spesso svolgono²⁶.

Povertà infantile e istruzione nei PVS e nel Nord del mondo

Alcuni dati di scenario relativi all'istruzione e alla povertà infantile mostrano quanto ancora sia necessario intervenire per rendere realmente possibile un *empowerment* delle persone a partire da questo ambito. Nel mondo sono circa 72 milioni i bambini che non vanno o non sono mai andate a scuola e di questi la stragrande maggioranza sono bambine: nell'Africa subsahariana solo la metà dei bambini, ancor meno le bambine, completa le elementari, mentre una ragazza africana di 16 anni ha frequentato in media

²³ Per questo e per i dati poco sopra esposti sugli armamenti, cfr. www.gcap.it e www.socialwatch.it.

²⁴ Interessanti approfondimenti sul tema sono in UNDP, 2011. Si veda anche Shyamsundar, 2002, in particolare per lo sguardo approfondito sugli indicatori più utili e sulle diverse implicazioni dello studio dei rapporti tra risorse naturali, ambiente, salute e povertà.

²⁵ UNDP, 2011.

²⁶ Ad esempio, analizzando il differente uso del tempo, risultano evidenti le disuguaglianze di genere: tipicamente le donne (comprese le più giovani e le bambine) spendono molte più ore rispetto ai maschi nel procurare legna e acqua.

meno di tre anni di scuola²⁷; nel mondo, inoltre, mancherebbero circa 2,5 milioni di insegnanti²⁸. Ma uno sguardo più generale, anche al Nord del mondo, consente di organizzare una riflessione intorno al nodo povertà-infanzia-istruzione in grado di evidenziare come il problema sia davvero di enorme interesse.

In qualche misura anticipando alcune questioni che si affronteranno più avanti, va sottolineato che la rilevazione della povertà per specifiche fasce della popolazione e, nello specifico, per i bambini, comporta vari nodi problematici, in primo luogo relativi alla trasposizione più o meno automatica sul bambino della condizione della famiglia di appartenenza (che si tratti di reddito, di consumi, del possesso o meno di determinate opportunità o servizi, etc.). In secondo luogo, occorre chiedersi come trattare le questioni relative a servizi che sono sottoposti a differenti regimi nei diversi paesi – ad esempio l'istruzione gratuita e pubblica (e talvolta obbligatoria) in alcuni paesi e non in altri, etc. – e in generale tutti quegli elementi non monetari o non “monetizzabili” delle condizioni di vita delle persone. Tuttavia, i dati disponibili mostrano comunque molti spunti di riflessione: sono interessanti, ad esempio, anche i dati relativi alla povertà infantile nei paesi a reddito medio-alto²⁹, elaborati dal Centro di ricerca Innocenti - Unicef. La figura 3 mostra come anche nel “Nord” del mondo siano ancora molti i minori che vivono in uno stato di povertà relativa: ad esempio in Italia quasi il 16% dei bambini vive in famiglie con reddito inferiore alla mediana del reddito nazionale³⁰.

Un tema da tener presente è che nella stima del numero di bambini e adolescenti che sono da considerarsi poveri o in stato di deprivazione ci si affida a indagini che nella maggior parte dei casi da un lato fanno riferimento a realtà sostanzialmente raggiungibili e “disponibili”, dall'altro considerano prioritariamente i nuclei familiari e i redditi familiari. Ciò comporta, tuttavia, una “invisibilità” o quantomeno una sottostima delle situazioni che (a ben pensarci) soprattutto nei paesi a reddito medio-alto rappresentano invece il cuore – anche se non l'unico – del problema povertà infantile: vale a dire tutti quei minori che vivono in nuclei familiari o comunità “statisticamente invisibili” (perché in zone remote o per questioni di illegalità/informalità), oppure perché vivono in case d'accoglienza, istituti, alloggi per migranti, rifugiati o richiedenti asilo; ma anche in campi nomadi, in sistemazioni temporanee o di fortuna, oppure per strada. Emblematico, da questo punto di vista, il caso dei cosiddetti “minori non accompagnati”, spesso migranti, e soprattutto di una quota significativa dei bambini rom che vivono nei vari stati dell'UE³¹.

²⁷ Il dibattito sul ruolo delle variabili di genere nella povertà è ampio e non può in questa sede essere richiamato; vale la pena affermare, tuttavia, come secondo molti studi un effettivo empowerment delle donne potrebbe consentire risultati forse definitivi in tema di sviluppo.

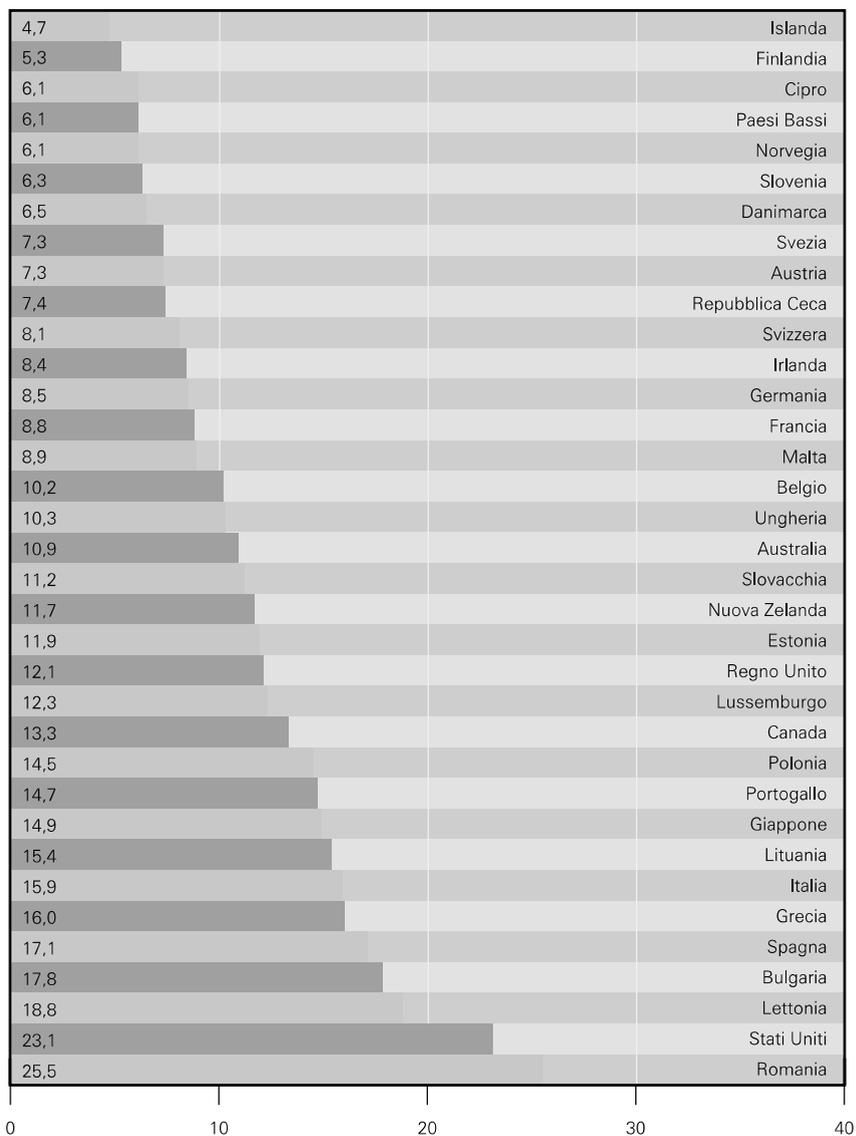
²⁸ Nel 2000 il 45% degli insegnanti neolaureati in Zambia sono morti a causa dell'Hiv-Aids. Per questo e per i dati poco sopra esposti cfr. www.gcap.it.

²⁹ Va detto che solo in occasione dell'ultima rilevazione, per la prima volta, nelle statistiche dell'Unione Europea sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC), è stata prevista una sezione dedicata esclusivamente alla vita dei minori tra 1 e 16 anni.

³⁰ Sulla povertà *relativa*, cfr. *infra*.

³¹ Sul tema, nello specifico in riferimento al problema “statistico”, cfr. McDonald, Negrin, 2010.

GRAF. 3 - POVERTÀ RELATIVA TRA I BAMBINI E GLI ADOLESCENTI IN 35 PAESI A ECONOMIA AVANZATA (% DI BAMBINI, 0-17 ANNI, CHE VIVE IN FAMIGLIE CON UN REDDITO EQUIVALENTE INFERIORE AL 50% DEL REDDITO MEDIANO NAZIONALE)



Fonte: IRC/Unicef, 2012³²

³² Per le fonti primarie dei dati e per tutte le considerazioni di ordine metodologico, si rimanda al report completo (IRC/Unicef, 2012). I 35 paesi considerati sono quelli coperti dall'indagine EU-SILC (i 27

“Misurare” la povertà. Le molteplici dimensioni del fenomeno e gli indicatori

Chi sono i poveri? Alcuni nodi problematici

Un fenomeno complesso come quello della povertà sconta ambiguità, fraintendimenti, e rappresentazioni parziali non appena ci si incarica del tentativo di “imbrigliarlo” in una definizione. Su alcuni temi, tuttavia, esiste un certo consenso sia nelle comunità di esperti, sia in chi se ne occupa in termini di politiche e di intervento; ed è a partire da questo consenso che è possibile individuare specifici aspetti del fenomeno che – indipendentemente dalla capacità o meno di esaurirne le diverse dimensioni – appaiono utili a tracciare i confini del discorso. La povertà è chiaramente uno stato di privazione ma è palese che non si tratti solo di mancanze in termini economici e di risorse (il denaro, il reddito), ma anche in termini di servizi, opportunità e condizioni di vita. Da questo punto di vista, l’elenco degli elementi che non dovrebbero mancare a una persona potrebbe essere anche molto lungo (e diversificato) e il consenso su una tale definizione multidimensionale della povertà, sicuramente rilevante, rischia di resistere solo sul piano teorico. Si tornerà sul tema più oltre, ma è qui significativo ricordare che vari modi di intendere la povertà generano ovviamente pratiche diverse di analisi, diverse indicazioni operative, infine diverse forme di intervento in termini di politiche³³. Un altro aspetto su cui si tornerà è la dimensione relativa della povertà, vale a dire che essa deve sempre essere vista non come un insieme di mancanze *in assoluto*, ma *relativamente* alla propria società di appartenenza (e al tempo in cui si vive)³⁴.

Nella discussione sulle differenze tra povertà in termini di reddito o di consumo e povertà in termini di disuguaglianza vi è sicuramente accordo sul fatto che la povertà è qualcosa di più che la semplice mancanza di denaro e che essa riguarda anche l’indisponibilità di beni che non sono valorizzabili economicamente, ad esempio la salute o i servizi educativi. Da questo punto di vista, ovviamente vi sono differenze tra contesti in cui questi servizi sono garantiti in qualche modo dallo stato, anche se attraverso la tassazione, e contesti nei quali essi sono sostanzialmente a pagamento (in

dell’UE più Norvegia e Islanda) più altri sei stati ad alto reddito (Australia, Canada, Giappone, Nuova Zelanda, Svizzera e Stati Uniti) per i quali sono disponibili dati agevolmente comparabili. Interessanti anche i dati relativi a un indice di “deprivazione materiale” compilato a partire dalla mancanza di almeno due o più beni, servizi o attività (perché le famiglie non possono permetterseli) in una lista di 14 elementi; questo dato – che in questa sede non è possibile approfondire – mostra da un lato interessanti risvolti rispetto all’affiancamento di diversi metodi di misura della povertà, dall’altro una situazione nei paesi a reddito medio-alto molto differenziata da paese a paese; in particolare si evidenzia la condizione di privazione di quote molto rilevanti (fino a circa il 70% in Romania) soprattutto in alcuni paesi di recente ingresso nell’Unione Europea. Per approfondimenti, cfr. IRC/Unicef, 2012.

³³ Per un quadro articolato dei vari approcci, cfr. McGee, Brock, 2001.

³⁴ Sulla povertà relativa si rimanda in questo stesso volume al contributo di Calzola, “La povertà relativa e la deprivazione”. Un altro aspetto interessante è che spesso il concetto di povertà viene abbinato a quello di esclusione sociale; va detto che il concetto di esclusione sociale, pur consolidato nell’analisi sociologica e socio-economica, è “transitato” nel dibattito sulle politiche pubbliche solo negli anni Novanta, ad esempio nel Regno Unito se ne può rintracciare l’uso soprattutto dal governo laburista del 1997 in poi. (Cfr. anche la sezione “Definitions and sources” in www.poverty.org.uk; si veda anche www.poverty.ac.uk).

questo caso nel calcolo del reddito “minimo” andrebbero inserite anche queste spese). Come vedremo, vi sono stati molti sforzi per predisporre singoli indici che comprendessero le diverse dimensioni della povertà; tuttavia riconoscere che la povertà è un fenomeno multidimensionale non comporta necessariamente che tutte queste dimensioni debbano “condensarsi” all’interno di un unico indice³⁵. Spesso, per comprendere la povertà ma soprattutto per evidenziare come meglio combatterla, un singolo numero non è di grande aiuto.

L’evoluzione degli indicatori: il “problema” delle soglie di povertà e la povertà relativa

Può essere utile in questa sede riepilogare, seppur brevemente, alcuni passaggi nella definizione di soglie di povertà, in pratica una delle principali modalità con cui si affronta l’analisi del fenomeno e che ha, ovviamente, importanti riflessi anche rispetto all’adozione di specifiche *policies* per combatterla.

È nel Regno Unito, nella seconda metà del XIX secolo, che si registrano i primi tentativi di definire una soglia ufficiale di povertà, specificamente per garantire anche ai figli delle famiglie più povere l’accesso all’istruzione primaria. Nel 1870, l’*Elementary Education Act* mirava a garantire la scolarizzazione di tutti i bambini da 5 a 13 anni; veniva chiesto alla famiglia di versare una piccola tassa, anche se la norma assegnava alle commissioni scolastiche la facoltà di derogare al pagamento “quando si ritiene che i genitori [...] non siano in grado di pagare, causa povertà”³⁶. Così queste commissioni fissarono effettivamente una *soglia di povertà* che consentiva l’esonero alle famiglie che ne erano al di sotto e che variava da città in città³⁷. È interessante notare che già in quel caso ci si trovò di fronte a interrogativi che ancora oggi interessano coloro i quali si occupano di misure e di indicatori della povertà, ad esempio come considerare i guadagni estemporanei o non dichiarati, se calcolare il reddito al lordo o al netto dei costi per l’abitazione, o quali correttivi adottare per le famiglie più numerose³⁸.

Altri passaggi significativi furono la presentazione nel 1877 da parte di Charles Booth di un’indagine sui poveri di Londra, che suggeriva di fissare una soglia di povertà tra i 18 e i 21 scellini a settimana, e, nello stesso periodo, il tentativo di calcolo di un costo minimo della vita da parte dei coniugi Barnett, che utilizzarono le conoscenze allora rese disponibili dalla “scienza dietetica” per stimare il fabbisogno settimanale per una famiglia di due adulti e sei bambini, ben consapevoli che si trattava comunque dei soli bisogni minimi per la sussistenza. Nel 1901, Seebohm Rowntree fu il primo a usare la locuzione *soglia di povertà*, pubblicando i risultati di quello che definiva esplicitamente “il tentativo iniziale di stabilire una soglia di povertà secondo criteri scientifici”: in un’indagine sulle condizioni di vita di 10.000 famiglie della *working class* della città di York, egli propose un livello di reddito minimo sufficiente a garantire “un’alimentazione adeguata e altri beni essenziali”³⁹. Sempre a Rowntree si deve la definizione della *povertà primaria* come quella di coloro i quali non possedevano – per mancanza di lavoro o per l’esiguità dei salari – mezzi sufficienti per soddisfare i

³⁵ Ravallion, 2011b.

³⁶ Cit. in IRC/Unicef, 2012.

³⁷ Gillie, 1996, cit. in IRC/Unicef, 2012.

³⁸ IRC/Unicef, 2012: p. 30.

³⁹ Gillie, 1996, op. cit. in IRC/Unicef, 2012.

bisogni fondamentali (distinta da quella secondaria, essenzialmente dovuta a spese non essenziali quali birra e tabacco), una distinzione oggi difficilmente sostenibile ma che all'epoca costituiva un mutamento significativo se si tiene conto che i poveri erano invariabilmente considerati colpevoli della loro posizione e che la povertà era associata a immoralità, pigrizia, inettitudine, ubriachezza, etc⁴⁰. In un secondo tempo, lo stesso Rowntree parlò di “reddito sufficiente”, inserendo nel suo ragionamento – siamo nel 1936 – anche beni non strettamente necessari per la sussistenza (quali giornali, libri, tabacco, birra) e così avvicinandosi a un concetto di povertà *relativa*. Questa idea di povertà relativa – definita, quindi, anche a partire dal contesto in cui l'individuo o la famiglia vive e dai livelli “medi” di consumo in quel contesto – si affermò negli anni sessanta quando Peter Townsend abbandonò le misure di povertà assolute a favore di una definizione, appunto, di “povertà relativa”. In pratica, le persone possono dirsi povere in mancanza di livelli di alimentazione, vestiario, attività, servizi, condizioni (sociali, lavorative, educative, ambientali e abitative) che sono considerati normali nelle società cui appartengono⁴¹. Grandissima è stata l'influenza, sugli studi sulla povertà, del lavoro di Townsend (cofondatore del *Child Poverty Action Group* e professore di Sociologia alla London School of Economics), al quale si deve anche un ruolo pionieristico nell'uso di indicatori non monetari per la rilevazione della deprivazione, attraverso la compilazione di liste di beni e servizi di cui le persone non dovrebbero essere sprovviste; molte delle indagini sulla povertà si basano, infatti, su evoluzioni della scala di Townsend⁴². Come detto, la compilazione di liste di beni e servizi e la relativa quantificazione di coloro i quali non riescono ad ottenerli costituiscono uno dei meccanismi più utilizzati soprattutto in raccolte di dati che si basano su questionari. Un esempio sono le rilevazioni elaborate in ambito europeo sul reddito e sulle condizioni di vita, EU-SILC, basate su più di 125.000 famiglie in ventinove paesi europei. Un tema di rilievo è proprio come viene costituito questo “paniere”; molto interessante il cosiddetto *metodo consensuale*, in cui questa lista non è definita *ex-ante* ma è, in realtà, il risultato di specifiche *survey* in cui viene chiesto alle popolazioni di riferimento di giudicare i beni e servizi che ritengono necessari⁴³. Va detto che il consenso generalmente acquisito sull'attenzione alla dimensione relativa della povertà⁴⁴ è, invece, ancora oggetto di dibattito negli Stati Uniti. Anche se

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Afferma Townsend (1979, p. 413): “People can be said to be deprived if they lack the types of diet, clothing, housing, environmental, educational, working and social conditions, activities and facilities which are customary, or at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong”.

⁴² IRC/Unicef, 2012, p. 31. Ad esempio, Mack e Lansley (1985, si veda in particolare pp. 15-48) introdussero l'idea dei “bisogni socialmente percepiti”, vale a dire quelli che almeno la metà della popolazione considerava talmente necessari che nessuno avrebbe dovuto “farne a meno”; o ancora la *Poverty and Social Exclusion Survey*, realizzata nel Regno Unito, ha considerato ogni elemento della “lista delle privazioni” ponderandoli a seconda della percentuale di popolazione che già ne disponeva. Cfr. www.poverty.ac.uk.

⁴³ Sul “consensual method”, evoluzione del metodo di Mack e Lansley, cfr. www.poverty.ac.uk.

⁴⁴ Un consenso che le discipline sociologiche hanno raggiunto ormai da molto tempo, in qualche modo forse prima di quelle economiche e statistiche, in primo luogo grazie al concetto di “deprivazione relativa”. “Povertà come condizione di deficit storicamente e culturalmente relativo, percepito soggettivamente, analizzabile e misurabile secondo parametri oggettivi, o quantomeno convenzionali, a

sono in atto varie sperimentazioni, gli Usa sono l'unico paese Ocse ad avere una soglia "ufficiale" di povertà, che è basata su una concezione sostanzialmente "assoluta" di povertà e limitata alla capacità di soddisfare necessità essenziali⁴⁵.

Ad eccezione della semplice fissazione di un reddito minimo – valido in ogni condizione e luogo e al massimo corretto con l'inflazione – come ad esempio l'indicazione di 1,25 dollari al giorno, nessuna delle altre misure di povertà può realmente essere definita come assoluta. Anche misure della povertà che fissano una soglia di povertà attraverso la predisposizione di un paniere di beni ritenuti essenziali, il calcolo del reddito necessario a ottenerli e, quindi, l'indicazione delle persone che hanno un reddito inferiore a questo come in povertà⁴⁶, essenzialmente dividono la popolazione in *poveri* e *non poveri*; in questo senso sono da considerarsi assolute solo in quanto escludono esplicitamente la comparazione dei redditi, ma in realtà, nella stessa definizione del paniere di beni considerati essenziali, introducono elementi relativi (stimando tali beni sulla base di una concezione "normale" di condizioni di vita, comunque superiore alla mera sussistenza fisica) e definiscono comunque i poveri "in contrapposizione" con tutti gli altri che poveri non sono, appunto sulla base del possesso di un reddito superiore a quello definito minimo.

Va qui sottolineato che le misure di povertà relative (ad esempio la predisposizione di una soglia di povertà in corrispondenza della metà del reddito mediano) hanno anche dei limiti non trascurabili. Ad esempio possono essere non particolarmente efficaci qualora si vogliano operare dei confronti tra diversi Stati: una soglia di povertà fissata a una percentuale del reddito mediano è efficace solo se i paesi confrontati presentano livelli simili di reddito e di costo della vita⁴⁷.

Anche se a volte si dice che le misure assolute di povertà risponderrebbero al fatto che esse sono più immediatamente percepibili dall'opinione pubblica⁴⁸, in realtà molti studi mostrano che anche nel senso comune la definizione di povertà è relativa: ad esempio, interrogate in merito, le persone considerano come soglia di povertà un reddito che sostanzialmente coincide con il 50/60% del reddito medio nel proprio

fini di comparazione sincronica entro una società o tra società diverse". Definizione alla voce "Povertà", in Dizionario di Sociologia e Antropologia culturale, Ed. Cittadella, Assisi, 1984, p. 459.

⁴⁵ Si tratta, in realtà, di 48 soglie diverse a seconda della tipologia e della numerosità delle famiglie. La misura, sviluppata nei primi anni sessanta come parte della "guerra alla povertà del presidente Johnson, è aggiornata solo in corrispondenza dei prezzi e non dei redditi, lo standard materiale che rappresenta è quindi sceso costantemente più al di sotto dei tenori di vita della maggior parte degli americani: ad esempio, se negli anni sessanta la soglia di povertà era equivalente al 50% del reddito mediano nazionale (che praticamente coincide con la misura oggi utilizzata per definire la soglia di povertà su base nazionale in quasi tutti gli altri Stati), circa quarant'anni dopo era scesa al 30%. D'altronde la misura non tiene conto dei servizi messi a disposizione dal governo (ai vari livelli) ai redditi bassi, e uno degli elementi di maggiore problematicità per un confronto, ad esempio, con l'Europa resta proprio la diversa disponibilità di servizi gratuiti all'infanzia o per la salute. Il dibattito per una revisione delle misure di povertà negli Usa è in pieno svolgimento. Per una articolata e aggiornata rassegna del caso statunitense, cfr. IRC/Unicef, 2012.

⁴⁶ Sul tema, cfr. anche Acocella, 2005, in particolare pp. 4-7. Altro aspetto sarebbe poi quello dell'utilizzo dei redditi percepiti oppure dei consumi, argomento che non è qui possibile approfondire.

⁴⁷ Sul tema, cfr. IRC/Unicef, 2012, pp. 10-11.

⁴⁸ E ciò ha ovviamente un peso dato che spesso si tratta di stimolare specifiche politiche da parte dei decision makers.

contesto⁴⁹, allineandosi quindi con gli indicatori predisposti dagli esperti e con la prassi della maggioranza degli studi ufficiali.

Indicatori e soglie. Alcuni nodi problematici

Si può affermare che il consenso su una definizione relativa di povertà non ha scalfato del tutto l'utilizzo di misure "assolute", che comunque mantengono una loro efficacia, come detto, soprattutto nel mostrare le tendenze più generali e consentire alcuni elementi, seppur mai pienamente soddisfacenti, di comparazione sia tra contesti diversi sia, soprattutto, in senso diacronico. A livello globale, la linea predisposta dalla Banca Mondiale di 1,25 dollari al giorno è una tipica misura assoluta, poiché inquadra il possesso dello stesso reddito in differenti paesi a differenti date.

Talvolta risulta evidente come l'impostazione e la prospettiva (anche "ideologica") dei diversi soggetti che si occupano di povertà incidono significativamente sulle misure adottate. Come detto, nel calcolo delle quote di popolazione che si collocano ad un livello di povertà estrema l'indicatore utilizzato dalla Banca Mondiale è relativo a coloro i quali consumano meno di 1,25 dollari USA. È stato notato da molti che questa misura pone alcune questioni relative al fatto che una tale cifra potrebbe anche costituire una somma dignitosa in alcuni contesti all'interno di Paesi poveri; in questo senso, andrebbe considerato il potere di acquisto che in quel contesto è equivalente o paragonabile ad un potere di acquisto negli USA di 1,25 dollari al giorno. In questo senso, molto più convincenti risultano le soglie di povertà approntate a livello nazionale. Da questo punto di vista, anche in una soglia così costruita vi sono elementi di relatività e una misura così statica perde di molto la sua rilevanza concettuale quando una società raggiunge livelli di sviluppo medio-alti.

Un altro gruppo di critiche riguarda il rapporto che una soglia di tale tipo intrattiene con la natura multidimensionale della povertà e il fatto che molti aspetti non possono essere certo "catturati" da un singolo indicatore; nel complesso, una soglia di 1 dollaro o 1,25 dollari al giorno sembra sottostimare la povertà globale e sovrastimare la riduzione di povertà, fornendo all'opinione pubblica un falso senso di progresso e un ingiustificato compiacimento⁵⁰; in particolar modo ciò avviene se le tendenze vengono "costruite" andando a ricercare sempre più all'indietro (con evidenti limiti anche rispetto all'accuratezza dei dati) il punto di partenza come è stato fatto dalla Banca Mondiale⁵¹. Ma soprattutto questo indicatore appare come estremo e semplicistico, poiché tiene conto solo di quei beni di consumo che sono commercializzati,

⁴⁹ Nel 1974 Lee Rainwater, studiando una serie di indagini sulla percezione comune e sui bilanci familiari dimostrò che, in ogni momento dagli anni Trenta in poi, secondo l'opinione pubblica americana il reddito necessario per vivere al di sopra della soglia di povertà sarebbe rimasto intorno al 50% del reddito mediano nazionale. Anche alcuni focus group condotti più recentemente dalla Joseph Rowntree Foundation del Regno Unito, in cui si è chiesto a soggetti "rappresentativi" di differenti tipi di famiglie di definire un tenore di vita minimo accettabile basato sui bisogni, hanno indicato un "reddito minimo standard" che si traduce in circa il 60% dell'attuale reddito mediano nel Regno Unito (Cfr. IRC/Unicef, 2012, p. 25).

⁵⁰ Vandemoortele, 2002. Lo stesso autore rileva che ciò spinge a interiorizzare l'idea che ci siano (sempre e comunque) dei progressi e che ciò avvenga grazie alla crescita economica aggregata.

⁵¹ Cfr., tra gli altri, Manitesse, 2009.

disconoscendo del tutto il valore di beni non commercializzati e dei servizi pubblici che un Paese può offrire ai suoi abitanti. Ad esempio, la condizione dei cittadini di due paesi che si trovano entrambi sulla soglia di 1,25 dollari al giorno per abitante può essere anche molto diversa, magari perché il primo Paese offre servizi pubblici che nel secondo Paese devono essere acquistati sul mercato poiché erogati solo da privati. In questo senso, un tale indicatore sottostima intenzionalmente il ruolo dei servizi pubblici per quel che riguarda il sostegno alle persone in povertà, valorizzando la sola dimensione privata e della commercializzazione dei servizi alle persone⁵².

Più in generale, uno dei nodi è proprio la disponibilità di servizi che possono essere messi a disposizione delle persone a sostegno di redditi molto bassi; ancora una volta si tratta di sottolineare che anche la scelta di determinati indicatori piuttosto che altri può veicolare differenti atteggiamenti e preferenze in termini di *policies*, considerando ad esempio come sufficienti quote di reddito in contesti in cui tale reddito può essere eroso dall'acquisto a prezzi di mercato di servizi che altrove sono invece erogati attraverso il settore pubblico; ovviamente considerando anche il costo delle imposte. Ad esempio, per USA e Canada, che hanno lo stesso livello di povertà infantile relativa (25,1%), si può notare che – se si analizzano i livelli di povertà relativa considerandoli, però, al netto delle imposte versate allo stato dai nuclei familiari ma anche di tutti i trasferimenti che possono tornare alle famiglie in forma di sussidi (senza quindi neanche considerare i servizi offerti non monetizzabili) – in Canada quello stesso tasso si dimezza, mentre negli Stati Uniti rimane quasi invariato⁵³.

Come detto, il calcolo di una linea di povertà “globale” ha ovviamente il vantaggio di rendere in qualche misura “trattabili” (anche se mai del tutto comparabili) dati relativi a diversi contesti e, quindi, fornire immagini della povertà nel mondo nel suo complesso; ma ovviamente si tratta di strumenti che risultano talvolta troppo grezzi per effettuare riflessioni articolate rispetto ai singoli Paesi, anche in termini comparativi.

Oltre la sola dimensione economica. L'indice di sviluppo umano (Isu) e le sue derivazioni

Il tema della capacità degli indicatori di comprendere dimensioni ulteriori rispetto alle sole componenti relative al reddito si è arricchito di vari tentativi e proposte. Sono passati ormai oltre vent'anni dall'introduzione da parte dell'UNDP (il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo) dell'Indice di Sviluppo Umano. Introdotto nel 1990 nel primo *Rapporto sullo Sviluppo Umano*, l'ISU nasceva sulla premessa – al tempo stesso semplice ma allora sicuramente innovativa – che il livello dello sviluppo e del benessere di un paese si dovesse rilevare non solo in base al reddito nazionale, ma anche in base ad altri fattori, sui quali erano disponibili dati aggiornati e comparabili: vale a dire aspettativa di vita e tasso di alfabetizzazione. Questo approccio ha ormai indubbiamente influenzato politici ed esperti di tutto il mondo, e a distanza di tanti anni è possibile affermare che si tratta di un indice universalmente riconosciuto.

I suoi stessi “ideatori”, Mahbub ul Haq e Amartya Sen, riconobbero i difetti dell'ISU: l'indice dipendeva da medie di dati aggregati a livello nazionale, che ne occultavano

⁵² Broad, Cavanagh, 2012; Navarro, 2012.

⁵³ IRC/Unicef, 2012, p. 18; Ibidem, p. 21.

una distribuzione asimmetrica; inoltre non conteneva “una misura quantitativa della libertà umana”, ulteriore dimensione *concettuale* presente nelle motivazioni che avevano condotto all’introduzione dell’ISU. Tuttavia, l’obiettivo era soprattutto quello di segnare un cambio di paradigma nella rilevazione dello “sviluppo” e della povertà, affermando che, accanto al reddito (che resta comunque centrale, poiché senza risorse non sono possibili neanche politiche per il miglioramento delle condizioni non direttamente economiche delle persone), era importante tenere conto della possibilità, o meno, per le persone di condurre una vita lunga e sana, di ricevere un’istruzione adeguata e di usare appieno le loro conoscenze e capacità per progettare e realizzare il proprio destino e le proprie aspirazioni. Questa tesi è affermata in modo lapidario nel primo Rapporto sullo Sviluppo Umano: “le persone sono la vera ricchezza delle nazioni”.

Alla fine degli anni ottanta, vi erano già molte voci che auspicavano l’adozione di metodi che superassero le misure economiche tradizionali, in primo luogo PIL e PNL, nella definizione della povertà e dello sviluppo. La definizione di un concetto quale lo “sviluppo umano” e, quindi, di un relativo indice, prospettava l’analisi sistematica di informazioni riguardanti le condizioni di vita e il possesso di determinate opportunità – relativamente a istruzione, salute (e, almeno nelle intenzioni iniziali, libertà fondamentali) – da parte degli esseri umani nei differenti contesti.

D’altronde, la considerazione di questi complessi fattori e la contemporanea efficacia esplicativa di un indice sono aspetti non facilmente conciliabili, anche se la ricerca di un diverso paradigma nell’affrontare il tema dello sviluppo non può essere ridotta alla definizione di un indice, che resta uno strumento di lavoro e non un fine. È lo stesso Sen che chiarisce i termini della questione:

Sostituire un semplice numero come il PNL con una valanga di tabelle (accompagnate da relative analisi) era però un compito arduo; queste ultime, infatti, non si prestano a un uso immediato, come accade invece con una misura rudimentale quale il PNL. Fu così che venne messo a punto l’Indice dello sviluppo umano (ISU), un semplice indicatore da contrapporre al PNL che si concentrava esclusivamente sulla longevità, l’istruzione di base e un reddito minimo. Com’è prevedibile, l’ISU, che pure ha riscosso molti consensi nel dibattito pubblico sullo sviluppo, non è privo di una propria “rudimentalità” assimilabile in qualche modo a quella del PNL. La mia diagnosi non vuole essere un commento “scortese”. Avendo avuto il privilegio di lavorare con Mahbub [ul Haq] all’ideazione dell’ISU, direi piuttosto che questo indice grezzo ha fatto ciò che gli si chiedeva: servire da unità di misura semplice come il PNL ma senza trascurare, come quest’ultimo, tutto ciò che non è reddito o beni di consumo. Tuttavia, l’immensa portata dell’approccio dello sviluppo umano non deve essere confusa, come talvolta accade, con gli stretti margini dell’ISU⁵⁴.

Sen afferma anche che l’attenzione per nuove criticità riguarda più in generale l’approccio con cui si affrontano le questioni in oggetto, ma non può risolversi in tentativi, anche goffi, di inserire progressivamente sempre più elementi in una singola misura aggregata⁵⁵. Questo cambio di prospettiva aveva anche il pregio di individuare

⁵⁴ A. Sen, *Introduzione* in UNDP, *Rapporto sullo Sviluppo Umano 2010 - Edizione del 20° Anniversario; Sommario*, p. IV.

⁵⁵ Sul tema si tornerà poco oltre, affrontando i cosiddetti indicatori multidimensionali.

e segnalare ai *decision makers* ulteriori ambiti di intervento in cui agire per migliorare la condizione delle persone, ambiti quali istruzione e sanità che indubbiamente dipendono, e in larga misura, dalle risorse impiegate, ma che possono essere anche implementati dall'adozione di specifiche *policies*; si è trattato, in pratica, di aumentare le aspettative nei confronti dei governanti dei diversi paesi, anche al di là delle specifiche condizioni economiche. Molti stati, infatti, hanno ottenuto negli anni grandi risultati nel campo della salute e dell'istruzione, nonostante una crescita, al più, modesta del reddito, laddove, al contrario, alcuni dei paesi che per decenni hanno beneficiato di condizioni economiche favorevoli, non sono stati in grado di compiere progressi altrettanto consistenti (o comunque commisurati a tali standard in termini di reddito nazionale) per quel che riguarda l'aspettativa di vita dei propri abitanti, la scolarizzazione e gli standard generali.

L'analisi dei dati in senso longitudinale, tenendo conto quindi delle tendenze e dei progressi fatti nel tempo da ciascun paese, consente di confermare che esiste una molteplicità di strade per l'ottenimento di risultati notevoli rispetto allo sviluppo umano e che quindi non esiste un unico modello di sviluppo né una formula applicabile ovunque in quanto tale, proprio perché gli ambiti di possibile intervento sono molteplici e in questione vi è un concetto, quello dello sviluppo delle persone prima ancora che delle nazioni, di per sé multidimensionale. Risultati sicuramente importanti li hanno ottenuti alcuni paesi a basso reddito, che pur non avanzando di molto in termini di PIL hanno migliorato di molto le condizioni in termini di salute e istruzione dei loro abitanti; ma purtroppo esistono anche casi in cui la tendenza si muove in senso opposto, con un arretramento in termini di ISU rispetto al 1990⁵⁶, a dimostrazione dell'effetto devastante (e talvolta combinato) dei conflitti, delle epidemie (in particolare quella di Hiv-Aids), oltre che del malgoverno, della corruzione e delle crisi politiche.

Gli altri indicatori e il problema della povertà multidimensionale

Vi sono numerose altre misure che vengono utilizzate per inquadrare la povertà, lo sviluppo e altri aspetti ad essi collegati. È importante segnalare che in quasi tutti i casi si tratta di prassi che considerano la centralità della persona e delle sue condizioni più che generici riferimenti alle misure economiche aggregate globali o degli Stati⁵⁷. Oltre al già citato GHI (Indice della fame globale), vi sono poi *set* di indicatori che, pur mantenendo pienamente il focus sulle persone, valutano le loro condizioni in un senso

⁵⁶ I Paesi che hanno registrato i maggiori progressi nel migliorare il proprio ISU sono l'Oman, la Cina, il Nepal, l'Indonesia e l'Arabia Saudita; quelli che hanno registrato i progressi minori sono invece la Repubblica Democratica del Congo, lo Zambia e lo Zimbabwe: UNDP, 2010, p. 10. Gli stati in coda alla classifica dell'Indice dello sviluppo umano sono Repubblica Democratica del Congo (ultima con Isu di 0.286), Niger (0.295), Burundi (0.316), Mozambico (0.322), Ciad (0.328), Liberia (0.329), Burkina Faso (0.331), Sierra Leone (0.336), Repubblica Centrafricana (0.343), Guinea (0.344). In testa Norvegia (0.943), Australia (0.929), Paesi Bassi e Usa (0.910), Nuova Zelanda, Canada e Irlanda (0.908); l'Italia è al 24° posto con Isu 0.874. UNDP, 2011.

⁵⁷ Una delle "critiche" di fondo a tutti gli indicatori che tentano di misurare i fenomeni socio-economici attraverso una prospettiva macro (e a livelli dei diversi stati), in primis il PIL, è quella relativa alla "finzione" di assegnare a tutte le persone che vivono in un determinato contesto il dato relativo alla media di quel Paese.

più ampio della sola chiave di lettura individuale (o “individualistica”), prestando attenzione anche alla dimensione sociale e comunitaria. Ad esempio, il “community-based monitoring system” (CBMS) prende in considerazione indicatori quali il contributo delle rimesse degli emigrati⁵⁸.

Anche in Italia – nonostante un certo ritardo rispetto ad altri contesti, soprattutto riguardo l’attenzione al tema da parte dei decisori pubblici – il dibattito è vivo; nel 2009, nella legge di riforma della contabilità pubblica il Parlamento ha previsto che si riveda il set di indicatori tenendo conto del tema della sostenibilità ambientale. Cnel e Istat hanno presentato nel novembre 2011 i primi risultati dell’iniziativa di predisposizione del BES (“Benessere Equo e Sostenibile”), in cui si definiscono dodici ambiti considerati essenziali per l’analisi del benessere, divisi in dimensioni di contesto (paesaggio e patrimonio culturale, ricerca e innovazione, qualità dei servizi, politica e istituzioni) e dimensioni che afferiscono al benessere individuale (ambiente, salute, benessere economico, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, educazione e formazione, benessere soggettivo, relazioni sociali, sicurezza) e nel giugno 2012 sono stati ufficializzati i 134 indicatori su cui si basa il BES⁵⁹.

Questa breve e non esauriente rassegna di esempi mostra che lo “spiraglio” aperto dall’ISU e da altri modi di misurare e analizzare lo sviluppo e le condizioni di vita delle persone ha posto all’attenzione di una platea più vasta il fatto che la povertà ha molteplici dimensioni e che non tutte sono direttamente o esclusivamente legate al reddito. Da questo punto di vista, sono numerosi i tentativi di cercare di ricomprendere negli indicatori queste diverse dimensioni, e ciò sta dando vita a un dibattito sulla correttezza e sulle caratteristiche delle diverse proposte. Lo stesso UNDP ha inserito da alcuni anni nei suoi *report* indici multidimensionali oltre all’ISU e elementi di correzione ulteriore dello stesso indice a partire da altre dimensioni. Dal 2010 viene calcolato l’IHDI (Inequality-adjusted Human Development Index)⁶⁰ che aggiunge all’ISU il peso della disuguaglianza: in condizioni di una perfetta distribuzione del reddito, della salute e della distribuzione in quella data società l’ISU corretto per la disuguaglianza sarebbe uguale all’ISU. In questo senso l’ISU corretto per la disuguaglianza è sempre inferiore (una media del 23% nel 2011) e uno scarto maggiore indica società fortemente diseguali. Viene poi calcolato un Indice della disuguaglianza di genere (IDG), misura dei mancati risultati rispetto all’ISU dovuti alle disparità di genere nel campo della salute riproduttiva, dell’empowerment e della partecipazione alla forza lavoro delle donne, e i cui valori vanno da 0 (perfetta uguaglianza) a 1 (disuguaglianza totale).

Infine viene calcolato l’IMP, Indice Multidimensionale della Povertà, presentato come “misura delle forme più gravi di privazione nelle sfere della salute, dell’istruzione e degli standard di vita. L’IMP aggrega il numero delle persone soggette a privazione e l’intensità delle loro privazioni”⁶¹. Questo indice tiene insieme dieci indicatori di salute

⁵⁸ Reyes, Sobreviñas, de Jesus, 2010.

⁵⁹ www.misuredelbenessere.it: nel giugno 2012 sono stati ufficializzati i 134 indicatori sui si basa il BES. Cfr. anche www.socialwatch.it.

⁶⁰ ISUD nei report in edizione italiana. Cfr. UNDP, 2010.

⁶¹ UNDP, 2010. L’indice è stato predisposto da Alkire e Santos. Approfondimenti sull’IMP sono disponibili al sito dell’OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative, Oxford Department

(mortalità infantile e nutrizione), istruzione (anni di scuola e bambini iscritti), standard di vita (accesso all'energia elettrica, acqua potabile, servizi igienico-sanitari, caratteristiche dei pavimenti nell'abitazione, combustibile usato per cucinare e beni di base come una radio o una bicicletta), individuandone le privazioni e conteggiando quindi il numero di poveri e il numero di privazioni che gravano sui nuclei familiari poveri. Secondo questo indice, circa 1,7 miliardi di persone in 109 paesi vivono in una situazione di povertà "multidimensionale", un dato che supera i circa 1,3 miliardi di persone sotto la soglia di povertà di 1,25 dollari al giorno. L'IMP coglie così anche aspetti diversi e più ampi della povertà. Ad esempio, in Uganda è classificato come in povertà estrema (sotto la soglia di reddito di 1,25 dollari al giorno) il 28,7% della popolazione, ma l'IMP calcola il numero dei "poveri multidimensionali" nel 72,3% degli abitanti. Al contrario, il 46,3% degli abitanti dell'Uzbekistan è sotto la soglia di povertà estrema in termini di reddito, ma secondo l'IMP sarebbero "poveri multidimensionali" solo il 2,3%. Andando a ricercare *direttamente* e in qualche misura in maniera *effettiva* le privazioni (in termini di servizi-chiave: acqua, istruzione, elettricità, etc.) le si "separa" dalla semplice componente reddituale; in alcuni contesti alcune di queste risorse sono fornite gratuitamente o sono a basso costo, in altri sono fuori dalla portata di molte persone che pure hanno un reddito, magari superiore alla soglia di povertà.

Un quadro di confronto tra la soglia della povertà più universalmente riconosciuta (reddito di 1,25 dollari al giorno) e l'Indice Multidimensionale di Povertà (figura 4), di cui sono a loro volta distinte le diverse componenti, illumina da un lato le differenze più significative, dall'altro potrebbe fornire spunti per approfondimenti e ricerche sulle maggiori divergenze, provando a individuarne possibili spiegazioni, magari riferite al ruolo dei servizi sociali o a meccanismi di protezione – sia formali che informali – e fornire spunti per le *policies*⁶².

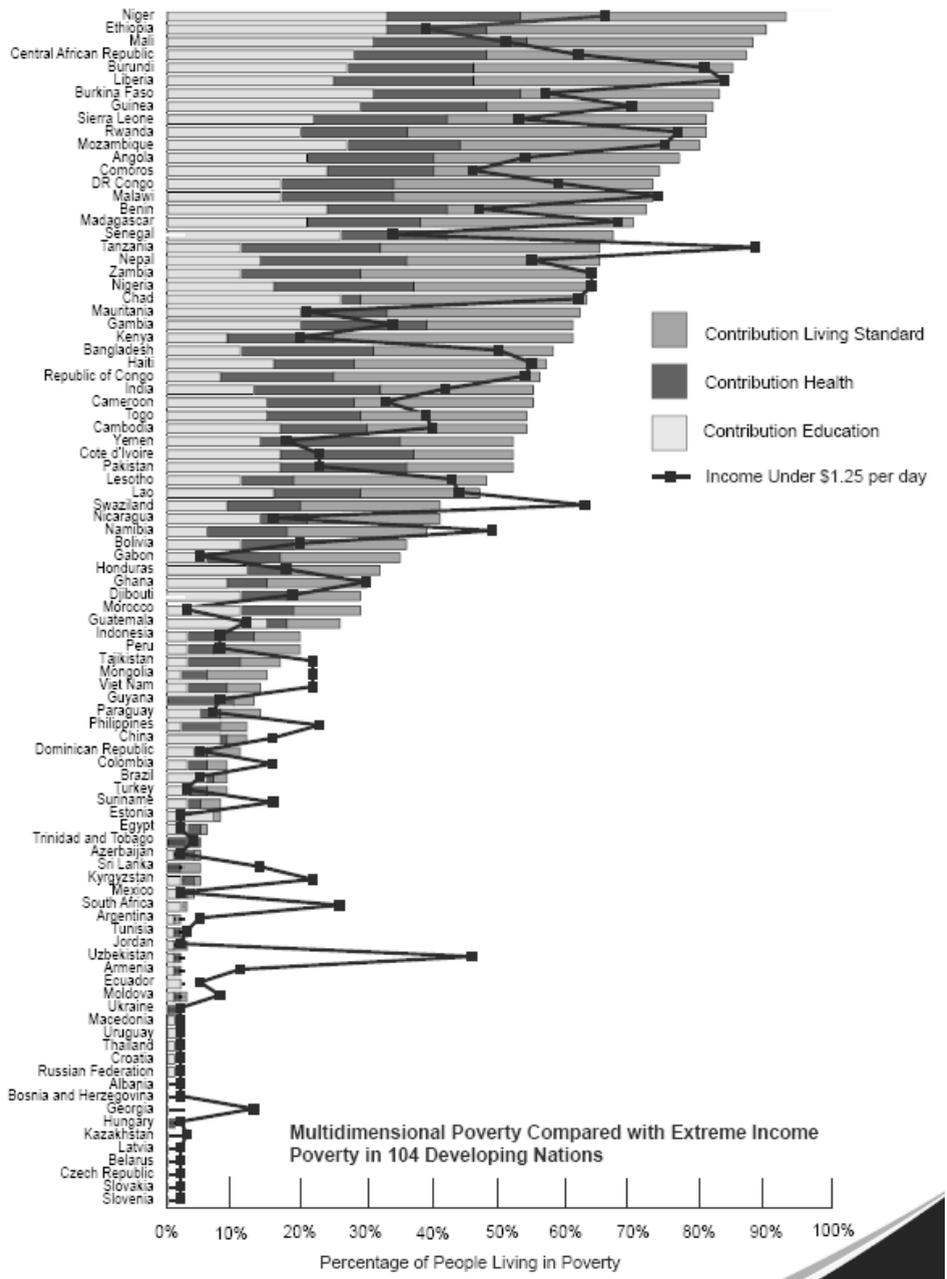
Va detto che su questo come sugli altri indici multidimensionali non sono mancate le critiche, la maggior parte delle quali sintetizzabili nell'idea, per certi versi pienamente condivisibile, che un conto è riconoscere che la povertà ha molteplici dimensioni (e che non tutte sono relative al reddito); un altro è volere ad ogni costo racchiuderle tutte o la maggior parte in un solo indice, quindi in un solo numero che dovrebbe tener conto e illustrare una realtà così complessa. Il problema risiede in primo luogo, ma non solo, nelle modalità di aggregazione delle diverse dimensioni e, quindi, in come esse vengono "pesate" nella costruzione dell'indice. Ad esempio, anche se si può certo convenire che l'istruzione possa essere valutata intrinsecamente, non è chiaro perché la "povertà di istruzione" debba avere lo stesso peso della "povertà di salute"⁶³.

of International Development - Queen Elizabeth House, University of Oxford): www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/.

⁶² Green, 2012.

⁶³ Ravallion, 2011a.

GRAF. 4 - INDICE MULTIDIMENSIONALE DI POVERTÀ, COMPARATO CON LA POSIZIONE RISPETTO ALLA SOGLIA DI POVERTÀ (1,25 DOLLARI AL GIORNO)



Fonte: Green, 2012; OPHI; UNDP, 2011.

Pur riconoscendo pienamente che ci sono dimensioni non economiche della povertà e che le misure del reddito o del consumo siano incomplete, alcuni commentatori fanno notare che non vi è consenso nel definire quali dimensioni includere e come esse dovrebbero essere pesate: Ravallion, ad esempio provocatoriamente afferma:

siamo tutti d'accordo sul fatto che ridurre la mortalità infantile sia un obiettivo di sviluppo enormemente importante, ma come si può sostenere – come per esempio fa l'indice Alkire-Santos [l'Indice multidimensionale di povertà dell'UNDP] – che evitare la morte di un bambino è equivalente ad alleviare il combinato delle privazioni avere un pavimento di terra battuta, cucinare con legna, e non avere una radio, una TV, il telefono, una bici o un'auto? O che il raggiungimento di queste condizioni materiali sia equivalente a un anno in più di scuola o del non avere alcun membro della famiglia malnutrito?⁶⁴

L'IMP è sicuramente un passo avanti sulla scia dell'ISU per un'attenzione più centrata sulle vite delle persone, tuttavia ha anche altri limiti; ad esempio non appare in grado di dare conto di tante altre dimensioni “non reddituali”, oltre a istruzione, salute e condizioni di vita, che pure sono di certo rilevanti: conflitti, sicurezza personale, violenza domestica e sociale, le questioni relative all'*empowerment* delle donne, etc.⁶⁵

Secondo queste voci, si tratta in pratica di riconoscere che talvolta potrebbe essere più adeguata la definizione di un “set credibile di indici multipli piuttosto che di un solo indice multidimensionale”⁶⁶.

Il percorso fin qui tracciato ha mostrato che i diversi modi di rilevare la povertà riflettono una problematicità intrinseca del fenomeno, ma anche aspetti più generali. Aspetti che riguardano l'effettiva capacità di tutti gli indici e delle misurazioni di restituire non solo in maniera formalmente corretta le caratteristiche e le tendenze di un fenomeno sociale, ma anche di farlo in maniera efficace, chiara e in grado di mobilitare l'azione dell'opinione pubblica e dei *decision makers*; talvolta si tratta di esigenze contrastanti. Questa continua ricerca di un equilibrio (tra accuratezza metodologica e capacità esplicativa) comporta una pluralità di vie per indagare la povertà e i temi dello sviluppo delle persone, ma resta essenziale far sì che le legittime diversità di vedute e di pratiche di ricerca siano sempre almeno accurate dal punto di vista del metodo e, al contempo, siano in grado di fornire elementi per l'opinione pubblica e orientare le decisioni. Un tema importante e delicato come quello della povertà merita attenzione e profondità di analisi, ma anche di non essere lasciato nelle mani di pochi specialisti.

⁶⁴ Ravallion, 2011a, p. 16.

⁶⁵ Green, 2012. Va detto che l'autore (strategic adviser di Oxfam GB) accanto a questi limiti, commenta comunque in maniera favorevole l'introduzione di questo nuovo indicatore.

⁶⁶ Ravallion, 2011a.

Riferimenti bibliografici

AA.VV.

2012 Innocenti Working Paper 2012-02, UNICEF Innocenti Research Centre, Firenze, www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_02.pdf

Acocella, N.

2005 *Globalizzazione, povertà e distribuzione del reddito*, in “Studi e note di Economia”, 2/2005, pp. 7-28.

Bradshaw, J. – Finch, N.

2003 *Overlaps in Dimensions of Poverty*, in “Journal of Social Policy”, 32 (4), pp. 513-525.

Bradshaw, J. - Chzhen, Y.- de Neubourg, C. - Main, G. - Martorano, B. - Menchini L.

2012 *Relative Income Poverty among Children in Rich Countries*, Innocenti Working Paper 2012-01, UNICEF Innocenti Research Centre, Firenze, www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2012_01.pdf

Broad, R. - Cavanagh, J.

2012 *What Do The New World Bank Statistics Really Tell Us?*, Institute for Policy Studies, Washington DC, 15/3/2012, www.ips-dc.org/blog/what_do_the_new_world_bank_statistics_really_tell_us

de Neubourg, C. - Bradshaw, J. - Chzhen, Y. - Main, G. - Martorano, B. - Menchini L.

2012 *Child Deprivation, Multidimensional Poverty and Monetary Poverty in Europe*.

FAO

s.d. *The State of Food Insecurity in the World 2011*, www.fao.org/publications/sofi/en/

Fusco, A. - Guio, A.C. - Marlier, E.

2010 *Income Poverty and Deprivation in European Countries*, in “Eurostat Methodologies and Working Papers”, Commissione Europea, Lussemburgo.

GHI (International Food Policy Research Institute - Welthungerhilfe - Concern Worldwide)

2011 *Indice Globale della fame 2011*, ed. italiana a cura di Cesvi, <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ghi11it.pdf>

Gillie, A.

1996 *The Origin of the Poverty Line*, in “Economic History Review”, XLIX, 4, pp. 715-730.

Green, D.

2010 *How can we improve the way we measure poverty? The UN's new poverty index (and groovy graphics)*, in “From Poverty to Power”, post del 27 luglio 2010. (<http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=3061>)

International Labour Organization (ILO)

2010 *Global Wage Report 2010/11*, International Labour Organization, Ginevra

IRC/UNICEF (Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF)

2012 *Misurare la povertà tra i bambini e gli adolescenti. Un nuovo quadro comparativo della povertà infantile in alcuni paesi a reddito medio-alto*, Innocenti Report Card, 10, Centro di Ricerca Innocenti dell'UNICEF, Firenze.

Mack, J. - Lansley, S.

1985 *Poor Britain* George Allen & Unwin, London.

Manitese

2009 *Una diversa narrazione delle povertà*, a cura di S. Ciorli, A. Lazzarini, S. Scotti, G. Sensi, Quaderno di approfondimento per l'educazione allo sviluppo, settembre 2009

McDonald, M. - Negrin, K.

2010 *No Data - No Progress: Country findings, data collection in countries participating in the Decade of Roma Inclusion 2005-2015*, Budapest, Open Society Foundations: www.soros.org/reports/no-data-no-progress-country-findings.

Navarro, V.

2012 *¿Ha descendido la pobreza en el mundo? Las manipulaciones del Banco Mundial*, <http://blogs.publico.es/dominiopublico/4940/%C2%BFha-descendido-la-pobreza-en-el-mundo/>

Ravallion, M.

2011a *On Multidimensional Indices of Poverty*, in Policy Research Working Paper 5580, The World Bank Development Research Group

2011b *Growth and Poverty Revisited*, Board Seminar October 2011, The World Bank Development Research Group

Reyes, C. - Sobreviñas, A., de Jesus, J.

2010 *The Impact of the Global Financial Crisis on Poverty in the Philippines*, Discussion Paper Series, 4/2010, PIDS - Philippine Institute for Development Studies.

Sen, A.

2010 *Introduzione in UNDP, Rapporto sullo Sviluppo Umano 2010 - Edizione del 20° Anniversario*.

Shyamsundar, P.

2002 *Poverty-Environment Indicators*, paper n. 84 Environmental Economics Series, The World Bank Environment Department.

Townsend, P.

1979 *Poverty in the United Kingdom: A survey of household resources and standards of living*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles CA.

UNAIDS

2011 *World AIDS day report 2011*, Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), www.unaids.org

UNDP

2010 *Rapporto sullo Sviluppo Umano 2010. Edizione del 20° Anniversario. La vera ricchezza delle nazioni: Percorsi di sviluppo umano – Sommario*.

2011 *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All*, United Nations Development Programme, Palgrave Macmillan, New York

Vandemoortele, J.

2002 *Are we really reducing global poverty?*, United Nations Development Programme, Bureau for Development Policy, New York.

WFP

2011 *Mappa della fame 2011*, wfp.org/it

Riferimenti e risorse online

Cnel-Istat, *Misure del benessere*, www.misuredelbenessere.it

Coalizione italiana contro la povertà, www.gcap.it

OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative, Oxford Department of International Development - Queen Elizabeth House, University of Oxford), www.ophi.org.uk

Poverty and Social Exclusion, www.poverty.ac.uk

Social Capital Gateway, <http://www.socialcapitalgateway.org/>

Socialwath Italia, www.socialwatch.it

The Poverty Site, www.poverty.org.uk

The World Bank PovcalNet, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>

PROFILI DELLA POVERTÀ

LA POVERTÀ RELATIVA E LA DEPRIVAZIONE

Luca Calzola

Introduzione

Nel classico studio sulla povertà nel Regno Unito, Townsend (1979) definisce una persona povera quando le sue risorse sono così al di sotto di quelle disponibili alla media degli individui o delle famiglie, da escluderla di fatto dai modi di vita, abitudini e attività comuni. Da ciò discende la definizione relativa della povertà: l'essere poveri è una condizione che varia nello spazio e nel tempo e dipende sia dalle circostanze socio-economiche del contesto in cui si vive, sia dalle norme culturali. Lo stato di povero viene identificato in relazione allo standard di vita medio della comunità, che determina quali sono i bisogni sociali essenziali. La disponibilità di un certo reddito e di un certo paniere di beni può permettere la sopravvivenza fisica ed essere quindi ritenuto adeguato in una società poco sviluppata, ma nello stesso tempo può risultare insufficiente a un pieno inserimento della persona in una società più ricca.

La misura ufficiale della povertà adottata in Italia dalla Commissione di indagine sulla povertà (2009) è quella basata sulla spesa per consumi rilevata dall'indagine Istat sui consumi delle famiglie. La scelta di utilizzare la spesa per consumi come base informativa per l'analisi della povertà trova giustificazione nel fatto che questi dati, consolidati e robusti, sono annualmente disponibili in una lunga serie storica e consentono la stima e il monitoraggio continuo del fenomeno.

A partire dal 2004 una diversa stima del fenomeno viene determinata da Eurostat (2010) utilizzando dati sul reddito, grazie alla disponibilità delle informazioni statistiche prodotte nel contesto dell'indagine EU-SILC su reddito e condizioni di vita delle famiglie.

Sul piano teorico vi sono buone ragioni a favore sia della spesa per consumi sia del reddito come indicatori di povertà economica. Il reddito corrente rappresenta una misura delle risorse economiche a disposizione della famiglia e non è influenzato dalle scelte di allocazione e dalle preferenze dei vari componenti. Tuttavia, il reddito corrente può presentare fluttuazioni anche rilevanti nel corso del tempo, che non corrispondono a una variabilità altrettanto marcata in termini di risorse disponibili.

Un indicatore monetario, quale il reddito o il consumo, non coglie adeguatamente gli stati di povertà, se non combinato adeguatamente con l'insieme delle risorse disponibili in termini di accesso a beni e servizi (quali l'abitazione, il cibo, ecc..) necessari al soddisfacimento di bisogni essenziali. A tal fine l'analisi può essere ampliata utilizzando un indicatore di deprivazione materiale che misuri secondo quale grado le famiglie sono impossibilitate, a causa di difficoltà finanziarie, a possedere determinati beni o effettuare attività ritenute essenziali.

Metodi e fonti per lo studio della povertà relativa

La rilevazione della povertà relativa può assumere caratteristiche diverse a seconda degli indicatori di consumo o di reddito utilizzati.

Secondo il primo approccio, una famiglia è povera se la sua spesa per consumi risulta minore di quella media *procapite* nazionale definita come della linea di povertà. Per tenere conto della diversa numerosità delle famiglie, la spesa media procapite viene moltiplicata per una serie di coefficienti indicati nel prospetto seguente:

PROSPETTO 1 – SCALA “CARBONARO” PER DETERMINARE LE SOGLIE DI POVERTÀ NELL’INDAGINE SUI CONSUMI

Numero componenti famiglia	1	2	3	4	5	6	7+
Valori della scala	0,66	1,00	1,33	1,63	1,90	2,16	2,40

Fonte: Istat.

Gli indicatori utilizzati per analizzare il fenomeno della povertà sulla base dei dati sulla spesa per consumi sono: *l'incidenza della povertà*, che rappresenta il rapporto percentuale tra famiglie o individui in condizione di povertà e famiglie o individui residenti; e *l'intensità della povertà*, che indica, in termini percentuali, quanto la spesa media delle famiglie povere è distante dalla linea di povertà.

Come accennato nell'introduzione, la base dei dati utilizzata in questo ambito è quella della rilevazione Istat sui Consumi delle famiglie, condotta annualmente su un campione di circa 20 mila famiglie residenti su tutto il territorio nazionale (Istat 2009).

Eurostat, utilizzando i dati sul reddito familiare dell'indagine EU SILC, adotta una misura della povertà alternativa a quella basata sulla spesa per consumi. Secondo tale impostazione una persona è a rischio di povertà se vive in una famiglia con reddito netto familiare equivalente inferiore al 60% del reddito mediano del proprio paese. Il coefficiente di equivalenza varia a seconda del numero dei componenti la famiglia: è pari a 1 per le famiglie unipersonali, mentre nel caso di famiglie con più componenti aumenta di 0,5 per ogni adulto oltre il primo e di 0,3 per ogni altro componente fino a 15 anni. L'indicatore utilizzato è il *tasso di rischio di povertà* espresso come rapporto percentuale tra gli individui che vivono in famiglie in condizione di povertà e il totale delle famiglie residenti. I dati provengono dalla rilevazione Eu-Silc (European Union Statistics on Income) avviata a partire dal 2004 a seguito di un regolamento (n. 1177/2003) approvato dal Parlamento e dal Consiglio d'Europa per produrre e mettere a disposizione degli studiosi e delle autorità di politica economica un ampio spettro di informazioni sulle condizioni di vita delle famiglie europee. L'indagine è condotta nei vari paesi dell'Unione europea dagli Istituti nazionali di statistica e coordinata da Eurostat (Istat 2008).

In generale, la linea di povertà valutata in termini di reddito disponibile è maggiore di quella determinata sulla base della spesa per consumi, anche se le differenze dipendono dalla dimensione della famiglia e dal diverso andamento temporale dei due fenomeni (prospetto 2).

PROSPETTO 2 – SOGLIE DI POVERTÀ BASATE SUL REDDITO E SULLA SPESA PER CONSUMI PER ALCUNI TIPI DI FAMIGLIA (VALORI MEDI MENSILI)

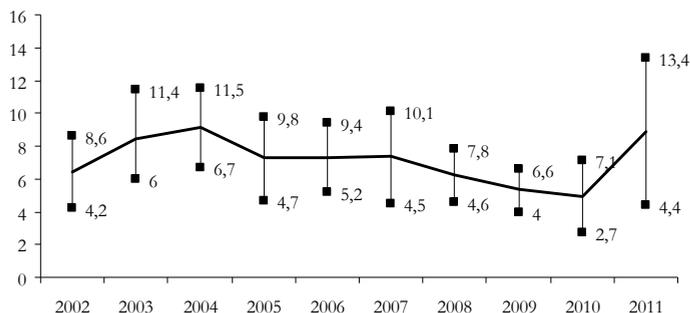
ANNI	Soglia di povertà reddito disponibile				Soglia di povertà spesa per consumi		
	Un adulto (coef. =1)	Due adulti (coef =1,5)	Un adulto e un minore 14 anni (coef = 1,3)	Due adulti e un minore 14 anni (coef = 1,8)	Un comp.	Due comp.	Tre comp.
2004	704,1	1.056,1	915,3	1.267,3	552,0	920,0	1.223,6
2005	717,2	1.075,8	932,4	1.290,9	561,9	936,6	1.245,7
2006	741,4	1.112,1	963,8	1.334,5	582,2	970,3	1.290,5
2007	775,9	1.163,9	1.008,7	1.396,6	591,8	986,4	1.311,9
2008	777,3	1.166,0	1.010,5	1.399,1	599,8	999,7	1.329,6
2009	794,9	1.192,3	1.033,3	1.430,7	589,8	983,0	1.307,4

Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

La povertà relativa secondo la spesa per consumi

Nel 2011¹, in Umbria l'incidenza della povertà relativa tra le famiglie risulta pari all'8,9% e registra un consistente incremento rispetto al valore di 4,9% osservato nel 2010. L'aumento segue un periodo piuttosto lungo, compreso tra il 2004 e il 2010, in cui l'incidenza della povertà relativa tra le famiglie umbre ha mostrato una costante diminuzione e riporta il livello della povertà nella regione a quello osservato nel periodo 2003-2004, compreso tra l'8-9% (fig. 1).

FIG. 1 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ RELATIVA TRA LE FAMIGLIE E INTERVALLI DI CONFIDENZA (VALORI PERCENTUALI)



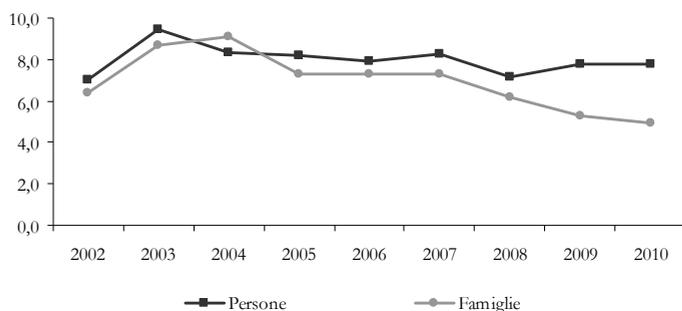
Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

¹ La stima della povertà per l'anno 2011 è disponibile nella nota diffusa dall'Istat il 17 luglio 2012 (Istat, 2012). Ai fini della predisposizione del presente lavoro, tale rilascio consente di disporre - con riferimento all'anno 2011 - della stima regionale della povertà relativa delle famiglie, ma non delle altre informazioni statistiche utilizzate, che sono state ricavate dalle elaborazioni dei file standard, disponibili fino al 2010 (vedi: <http://www.istat.it/it/archivio/4021>).

Data la natura campionaria delle stime, l'andamento temporale deve essere valutato con particolare cautela, soprattutto in relazione all'ultimo anno in cui si registra un incremento dell'errore relativo delle stime e un conseguente incremento dell'intervallo di confidenza.

La povertà relativa tra gli individui assume un andamento molto più stabile; il fenomeno infatti passa dal 9,4% del 2003 al 7,2% del 2008, per risalire al 7,8% nel 2010 (fig. 2). L'aumento nel tempo della distanza tra la povertà relativa delle famiglie e quella degli individui indica una maggiore diffusione del fenomeno tra le famiglie più numerose, elemento che si avrà modo di illustrare con maggiore dettaglio più avanti nel lavoro.

FIG. 2 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ RELATIVA TRA LE FAMIGLIE E LE PERSONE (VALORI PERCENTUALI)

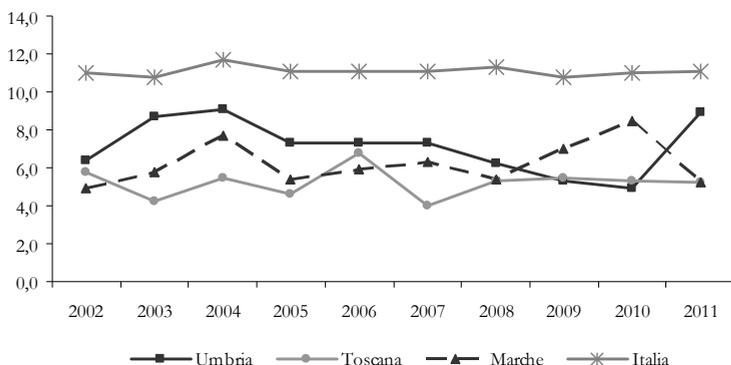


Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

Tra il 2002 e il 2011 in Umbria l'incidenza della povertà relativa tra le famiglie risulta sempre inferiore rispetto a quella media nazionale. Fino al 2010, in Umbria, la delineata tendenza alla diminuzione del fenomeno appare più marcata rispetto a quanto si verifica nel complesso del Paese, mentre nel 2011, in conseguenza dello aumento del fenomeno a livello regionale, il differenziale tra Umbria e Italia si riduce in modo consistente. Fino al 2008, l'incidenza della povertà tra le famiglie umbre risulta superiore rispetto a quella delle famiglie residenti nelle regioni limitrofe di Toscana e Marche. Nel biennio 2009-2010 la situazione risulta rovesciata in conseguenza della diminuzione registrata in Umbria alla quale si contrappone una condizione di stabilità in Toscana e una decisa tendenza all'aumento nelle Marche. Nel 2011 la povertà relativa delle famiglie umbre si ri-colloca ad un livello più elevato rispetto a quello delle altre regioni considerate (fig. 3).

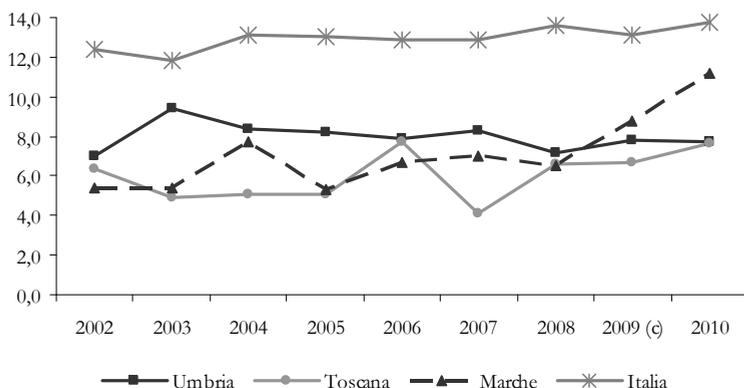
Se si considera l'incidenza della povertà tra gli individui, la posizione dell'Umbria rispetto al complesso del Paese e delle regioni limitrofe di Toscana e Marche non si discosta rispetto a quanto illustrato con riferimento alle famiglie. Risulta meno evidente la riduzione dell'incidenza della povertà in Umbria nell'ultimo periodo, ad indicare che l'aumento dell'incidenza della povertà tra le famiglie più numerose assume in Umbria un andamento più marcato (fig. 4).

FIG. 3 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ RELATIVA TRA LE FAMIGLIE (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

FIG. 4 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ RELATIVA TRA LE PERSONE (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

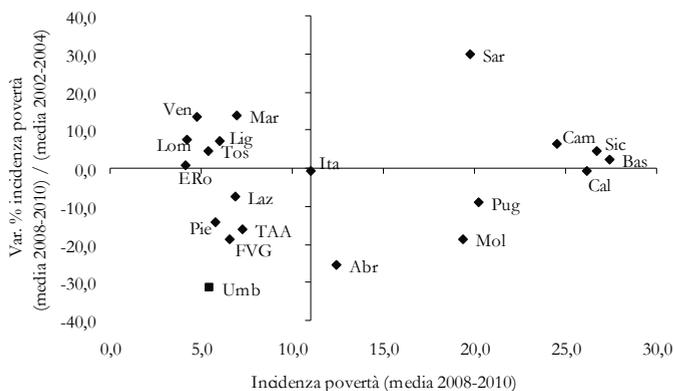
Nel periodo 2002-2004 e 2008-2010², tra le regioni che mostrano il livello più contenuto dell'incidenza della povertà relativa, l'Umbria risulta quella in cui si è registrata la più elevata diminuzione del fenomeno. In generale le regioni possono essere divise in quattro gruppi distinti in base al livello della povertà e alla variazione temporale del fenomeno (fig. 5). Insieme all'Umbria, Lazio, Piemonte, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, appartengono al gruppo delle regioni con bassa povertà in diminuzione³.

² Dato l'aumento dell'errore campionario che risulta dalla disaggregazione regionale del campione in sottogruppi è opportuno utilizzare dei gruppi pluriennali per effettuare l'analisi del confronto temporale tra le regioni. Lo stesso criterio verrà adottato nel dettagliare le stime della povertà regionale secondo le caratteristiche della persona di riferimento della famiglia.

³ Il confronto viene effettuato utilizzando la media nazionale come termine di riferimento.

Esprimono un livello di povertà contenuto anche le regioni di Veneto, Toscana, Lombardia e Liguria, associato però ad un incremento del fenomeno nell'intervallo temporale considerato. Sul versante delle regioni ad elevata povertà, Abruzzo, Molise e Puglia si distinguono per una attenuazione del fenomeno; mentre Sardegna, Campania, Sicilia e Basilicata vedono aumentare il livello della povertà nel periodo esaminato.

FIG. 5 - INCIDENZA NEL 2008-2010 E VARIAZIONE PERCENTUALE RISPETTO AL 2002-2004 DELLA POVERTÀ TRA LE FAMIGLIE PER REGIONE⁴ (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

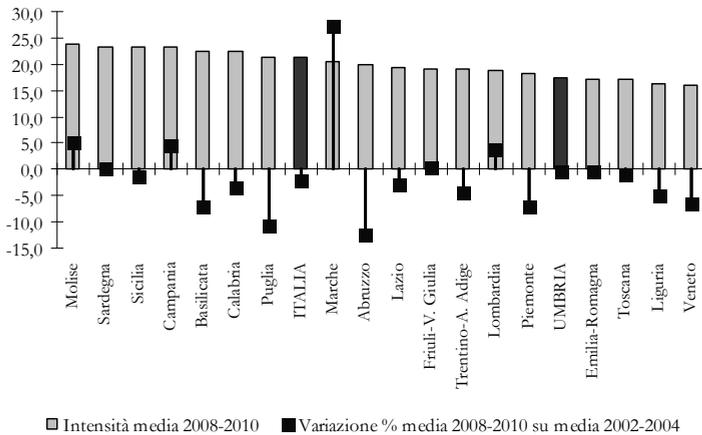
L'intensità della povertà, che misura in termini percentuali la distanza tra la spesa delle famiglie povere e la linea di povertà, indica che in Umbria, nel periodo 2008-2010, la spesa per consumi delle famiglie povere è risultata inferiore del 17,6% rispetto alla linea di povertà (fig. 6). Anche in questo caso le famiglie Umbre risultano soffrire un disagio economico meno grave rispetto al complesso delle famiglie italiane, laddove per queste ultime l'intensità della povertà risulta pari al 21,7%. In termini monetari, nel periodo 2008-2010, in Umbria la distanza delle famiglie povere rispetto alla linea di povertà è pari a 240 euro mensili. Tale cifra esprime l'ammontare della spesa per consumi necessaria alle famiglie povere per uscire dalla soglia di povertà. Anche in questo caso l'Umbria presenta una situazione meno grave rispetto alla media delle famiglie italiane che presentano un deficit medio di 271 euro.

Tenuto conto che in Umbria il numero di famiglie povere risulta pari nello stesso periodo a circa 20.100 unità, l'ammontare delle risorse monetarie che sarebbe necessario impegnare per portare la spesa delle famiglie povere almeno alla soglia di povertà risulta pari a circa 58 milioni di euro (circa lo 0,3% del Pil regionale).

La stima della povertà relativa può essere maggiormente articolata utilizzando soglie aggiuntive che corrispondono all'80% e al 120% della linea di povertà standard. Tali soglie consentono di identificare più aree di povertà, rispetto alla semplice dicotomia povero/non povero fissata dalla linea standard, nelle quali collocare le famiglie umbre.

⁴ Le regioni sui quadranti uno e tre del grafico sono quelle con incidenza della povertà superiore (inferiore) alla media nazionale e variazione temporale positiva (negativa). Le regioni negli altri due quadranti sono invece caratterizzate da incidenza più elevata (meno elevata) di quella media nazionale e variazione negativa (positiva).

FIG. 6 - INTENSITÀ DELLA POVERTÀ PER REGIONE



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

Tra le famiglie povere è possibile distinguere due gruppi. Il primo è quello delle famiglie “sicuramente povere”, caratterizzate da un livello di spesa mensile equivalente più basso di oltre il 20% rispetto alla linea standard di povertà. Nel periodo 2008-2010, tale aggregato è pari all’1,7% del totale delle famiglie, corrispondente a poco più di 6.300 famiglie, in diminuzione di quasi un punto percentuale rispetto al periodo 2002-2004. L’altro gruppo, costituito dal 3,8% delle famiglie, (circa 13.800 in termini assoluti), è quello che risulta “appena povero” avendo una spesa inferiore alla linea non oltre il 20%. Anche questo aggregato è in diminuzione di 1,4 punti percentuali rispetto al 2002-2004 (tab. 1).

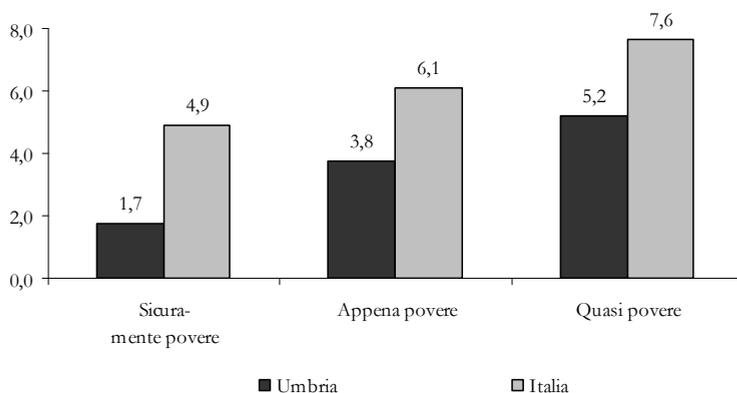
Tra le famiglie non povere si possono distinguere quelle con una spesa per consumi equivalente superiore di non oltre il 20% rispetto alla linea di povertà. Si tratta delle famiglie “quasi povere” che sono maggiormente vulnerabili da un punto di vista economico ed hanno una probabilità maggiore di ricadere nell’area della povertà. Nel 2008-2010 esse corrispondono al 5,2% del totale delle famiglie (oltre 19.000 unità) e risultano in diminuzione di 2,2 punti percentuali (più di un quarto in termini assoluti) rispetto al 2002-2004. Le famiglie “sicuramente non povere”, infine, sono l’89,3% del totale nel 2008-2010, mentre erano pari all’84,7% nel 2002-2004.

TAB. 1 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ RELATIVA SECONDO DIVERSE SOGLIE DI POVERTÀ (VALORI PERCENTUALI)

Anni	Sicuramente povere	Appena povere	Quasi povere	Sicuramente non povere
2002-2004	2,8	5,2	7,4	84,7
2005-2007	2,3	5,0	8,1	84,6
2008-2010	1,7	3,8	5,2	89,3

Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

FIG. 7 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ RELATIVA SECONDO DIVERSE SOGLIE DI POVERTÀ NEL PERIODO 2008-2010 (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

Nel 2008-2010, in Umbria l'incidenza di famiglie sicuramente povere è circa tre volte inferiore rispetto a quella media nazionale (fig. 7). Anche l'incidenza delle famiglie appena povere e di quelle quasi povere risulta notevolmente inferiore nella regione rispetto al valore del complesso del Paese.

È possibile esaminare la diffusione della povertà secondo le principali caratteristiche socio-economiche delle famiglie, prendendo come riferimento temporale il triennio 2008-2010.

L'incidenza della povertà è praticamente nulla tra le famiglie mono-componenti e le coppie con persona di riferimento più giovane di 65 anni. È inferiore alla media tra le famiglie formate da un anziano solo (4,7%) e di poco superiore (6,0%) tra le coppie con persona di riferimento maggiore di 65 anni (tab. 2).

La povertà aumenta se all'interno della famiglia sono presenti più figli minori: l'incidenza della povertà sale dal 2,6% per le coppie con un solo figlio, all'8,6% per quelle con due figli e al 23,1% nel caso delle coppie con tre o più figli.

L'andamento della povertà rispetto alla tipologia familiare si riflette in quello rispetto al numero dei componenti della famiglia. È pari al 2,7% tra le famiglie con un solo componente, cresce al 4,7% in quelle con due componenti, si riduce al 3,6% nelle famiglie con 3 componenti. Successivamente si hanno gli incrementi maggiori: risulta povero l'8,9% delle famiglie con quattro componenti e ben un quinto (20,3%) delle famiglie con cinque o più componenti.

Le famiglie con persona di riferimento donna presentano un'incidenza di povertà di poco superiore (5,4%) rispetto a quelle in cui la persona di riferimento è un uomo (4,9%)⁵.

⁵ L'informazione sul genere della persona di riferimento manca nel 10% delle famiglie esaminate.

TAB. 2 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ, COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE FAMIGLIE POVERE E DELLE FAMIGLIE TOTALI PER CARATTERISTICHE DELLA FAMIGLIA E DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO (MEDIA 2008-2010)

Caratteristiche della famiglia/ persona di riferimento	Incidenza povertà	Composizione percentuale famiglie povere	Composizione percentuale famiglie totali
Tipologia della famiglia			
Persona sola o coppia senza figli con p.r con meno di 65 anni	0,6	2,8	23,5
Persona sola con 65 anni e più	4,7	13,9	16,2
Coppia senza figli con p.r con 65 anni e più	6,0	12,8	11,7
Coppia con 1 figlio	2,6	8,0	16,7
Coppia con 2 figli	8,6	20,6	13,1
Coppia con 3 e più figli	23,1	10,2	2,4
Monogenitore	10,2	11,6	6,2
Altri tipi	10,8	20,1	10,2
Totale	5,5	100,0	100,0
Numero componenti della famiglia			
1 componente	2,7	15,6	31,8
2 componenti	4,7	22,1	25,6
3 componenti	3,6	13,8	20,9
4 componenti	8,9	24,8	15,2
5 o più componenti	20,3	23,8	6,4
Totale	5,5	100,0	100,0
Sesso della persona di riferimento (a)			
Maschio	4,9	64,8	67,0
Femmina	5,4	35,2	33,0
Totale	5,0	100,0	100,0
Età della persona di riferimento			
Fino 35 anni	8,8	17,8	11,1
<i>Di cui coppia con figli o monogenitore</i>	<i>15,6</i>	<i>10,7</i>	<i>3,8</i>
35-49 anni	5,2	24,4	26,0
50-64 anni	3,5	16,6	26,0
65 anni e oltre	6,1	41,2	36,9
Totale	5,5	100,0	100,0
Titolo di studio della persona di riferimento			
Laurea	0,5	1,2	12,3
Diploma	3,7	23,8	34,9
Licenza media	5,5	22,4	22,2
Licenza elementare	7,6	33,7	24,4
Nessun titolo	16,6	19,0	6,3
<i>Di cui persona sola o coppia senza figli con p.r con 65 anni e più</i>	<i>18,4</i>	<i>14,1</i>	<i>4,2</i>
Totale	5,5	100,0	100,0
Condizione lavorativa della persona di riferimento			
Occupato	4,8	43,5	50,2
<i>Di cui coppia con figli o monogenitore</i>	<i>6,2</i>	<i>31,3</i>	<i>27,6</i>
In cerca di occupazione	21,8	8,6	2,2
Ritirato dal lavoro	5,6	41,3	40,8
Altra condizione	5,2	6,5	6,8
Totale	5,5	100,0	100,0

(a) Informazione assente nel 10% dei casi.

Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

La diffusione della povertà tra le famiglie con persona di riferimento giovane (fino a 35 anni) è superiore alla media è pari all'8,8%. Tali famiglie risultano per 2/3 composte da coppie con figli piccoli o famiglie monogenitore e in tali casi l'incidenza della povertà sale al 15,6%.

Il disagio economico risulta in diminuzione nelle famiglie con persona di riferimento fino a 65 anni per poi risalire al 6,1% quando la persona di riferimento ha più di 64 anni.

L'incidenza della povertà diminuisce sensibilmente all'aumentare del livello di istruzione della persona di riferimento. Si ha infatti solo, rispettivamente, lo 0,5% e il 3,7% di famiglie povere quando la persona di riferimento è laureata o diplomata, rispetto al 7,6% quando il titolo di studio posseduto è la licenza elementare e al 16,6% se la persona di riferimento è priva di titolo di studio. Tra queste ultime, quasi i 2/3 dei casi si riferiscono a famiglie formate da anziani soli o da coppie con persona di riferimento anziana, per le quali l'incidenza della povertà sale al 18,4%.

La diffusione della povertà risulta più contenuta tra le famiglie con a capo una persona occupata; in tale caso è infatti pari al 4,8%, ma sale al 6,2% se si tratta di coppie con figli o monogenitori. Quindi, non sempre la presenza del capo famiglia occupato rappresenta una tutela dal non cadere in condizione di povertà, soprattutto quando la famiglia è più numerosa e comprende anche la presenza di figli minori.

Ad ogni modo la condizione di povertà è fortemente legata alla permanenza, almeno del capo famiglia, nella condizione di occupato. Infatti, nel caso delle famiglie con persona di riferimento ritirata dal lavoro, l'incidenza della povertà sale al 5,6%. Risulta infine particolarmente grave la condizione delle famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione, per le quali l'incidenza della povertà sale al 21,8%.

Nel periodo 2008-2010, il 26,7% delle famiglie povere è composto da famiglie con uno o due componenti e con persona di riferimento anziana, nel 41,2% delle famiglie povere la persona di riferimento ha più di 65 anni e nel 41,3% è ritirato dal lavoro (tab. 2).

Con riferimento a quest'ultime categorie, si osserva una consistente diminuzione del loro peso nel complesso delle famiglie povere: nel 2002-2004 ne rappresentavano, rispettivamente, il 65,5% e il 62,2%

Le famiglie povere con persona di riferimento senza titolo di studio rappresentano il 19% del totale, nel 14,1% dei casi sono anche composte da persone sole o coppie con capo famiglia anziano.

Le famiglie povere in cui la persona di riferimento risulta occupata sono pari al 43,5% del totale e risultano in aumento rispetto ad una quota del 27,0% del periodo 2002-2004.

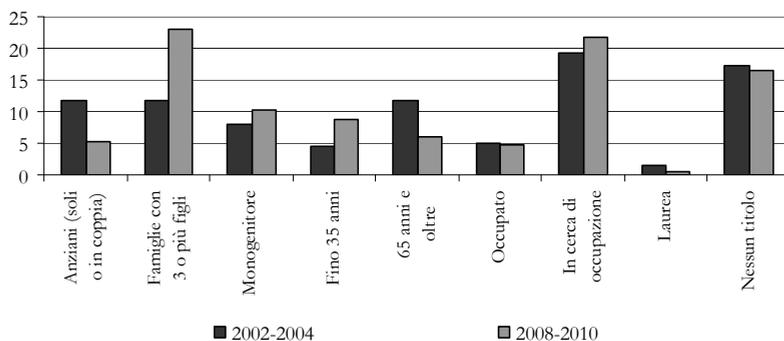
Le famiglie povere con capo famiglia occupato risultano pari al 31,3% nel caso in cui si tratti di famiglie con figli.

Le famiglie povere giovani rappresentano il 17,8% del totale (erano solo il 3,6% nel periodo 2002-2004); nel caso in cui si tratti anche di famiglie con figli la quota percentuale risulta pari al 10%.

La crisi economica pare quindi avere prodotto un allargamento dell'area della povertà soprattutto tra le famiglie più giovani e tra quelle più numerose, specialmente se con figli, che, nelle mutate condizioni economiche, si sono trovate costrette a comprimere i propri consumi rispetto al passato. Hanno subito minori ripercussioni le famiglie di anziani che, dipendendo da redditi mediamente più bassi, sono riuscite a mantenere con minori difficoltà un livello di spesa più moderato.

Rispetto al periodo esaminato nel precedente Rapporto⁶, tra il 2002-2004 e il 2008-2010 l'incidenza della povertà relativa in Umbria cresce soprattutto per le famiglie con 3 o più figli, passando dall'11,8% al 23,1%. Un aumento della diffusione della povertà si riscontra anche tra le famiglie monogenitore (dal 7,9% al 10,2%) e tra quelle con capo famiglia giovane (dal 4,6% all'8,8%) o in cerca di occupazione (dal 19,2% al 21,8%). Per contro l'incidenza della povertà risulta dimezzata tra le famiglie di anziani (fig. 8).

FIG. 8 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ RELATIVA DELLE FAMIGLIE PER CARATTERISTICHE DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO (MEDIA 2002-2004 E 2008-2010)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

Il tasso di rischio di povertà secondo i dati sul reddito

L'analisi della povertà condotta attraverso i dati sui consumi delle famiglie può essere utilmente integrata con l'analisi del "rischio di povertà" definito da Eurostat utilizzando le informazioni provenienti da una altra rilevazione, quella sui redditi e le condizioni di vita. L'indagine, condotta in Italia dall'Istat su un campione di circa 20 mila famiglie, fa parte di un progetto coordinato da Eurostat ed ha lo scopo di produrre statistiche armonizzate sulle condizioni economiche dei cittadini europei. I dati prodotti costituiscono la base informativa per il calcolo dei principali indicatori di povertà ed esclusione sociale a livello europeo⁷.

L'indice di rischio di povertà considera come povere le persone che vivono in famiglie con reddito inferiore al 60% della mediana della distribuzione individuale dei redditi familiari equivalenti. Il reddito familiare equivalente viene calcolato come somma dei redditi individuali della famiglia divisa per un fattore di scala, attribuito a ciascun componente della famiglia, e pari a 1 per il primo adulto, 0,5 per ogni altro adulto e 0,3 per ogni minore di 14 anni.

Con riferimento ai redditi del 2009, rilevati nel 2010, il 12,1% delle persone residenti in

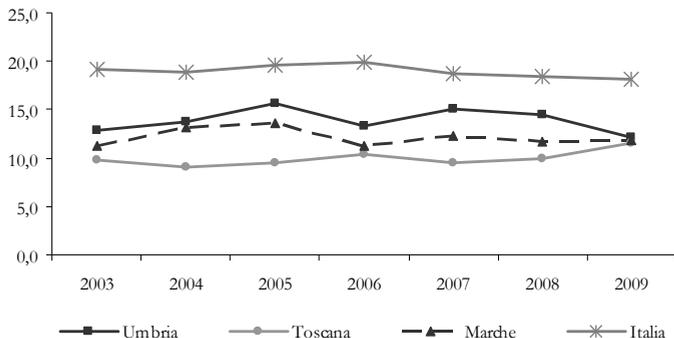
⁶ Cfr: AUR e Osservatorio sulle povertà in Umbria, *Quarto Rapporto sulle povertà in Umbria*, AUR, Perugia, 2007.

⁷ Cfr: Anthony B. Atkinson and Eric Marlier, *Income and living conditions in Europe*, Eurostat, Luxembourg, 2010

Umbria è a “rischio di povertà”, per un totale di circa 109 mila individui. Tra il 2003 e il 2009 il tasso di rischio di povertà in Umbria risulta pressoché stabile passando dal 12,8% del 2004 al 15,7% del 2006 (valore massimo osservato) per poi ridiscendere al 12,1% del 2009.

I valori rilevati in Umbria risultano sempre inferiori a quelli medi nazionali, anche essi in salita dal 19,1% del 2003 al 19,8% del 2006 e poi in diminuzione fino al 18,2% del 2009 (fig. 9).

FIG. 9 - TASSO DI RISCHIO DI POVERTÀ TRA LE PERSONE (VALORI PERCENTUALI)

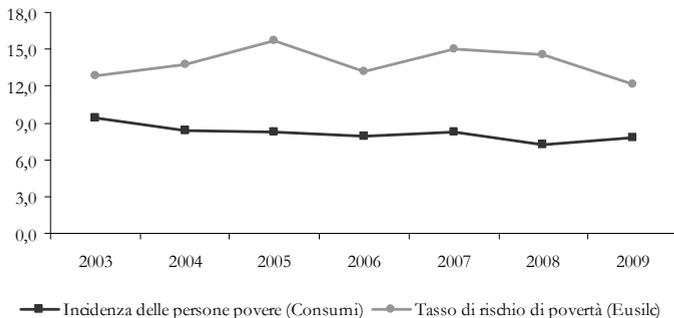


Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

In Umbria, l'andamento del rischio di povertà, risulta più elevato rispetto a quello delle regioni Marche e Toscana fino al 2008, per convergere nel 2009 su valori piuttosto allineati a quelli delle due regioni limitrofe (11,6% Toscana e 11,2% Marche).

In generale, il valore del tasso di rischio di povertà risulta più elevato dell'incidenza delle persone povere calcolata sulla base dell'indagine dei consumi delle famiglie. Tra il 2003 e il 2009 entrambi gli indicatori mostrano comunque un andamento della povertà in diminuzione (fig. 10).

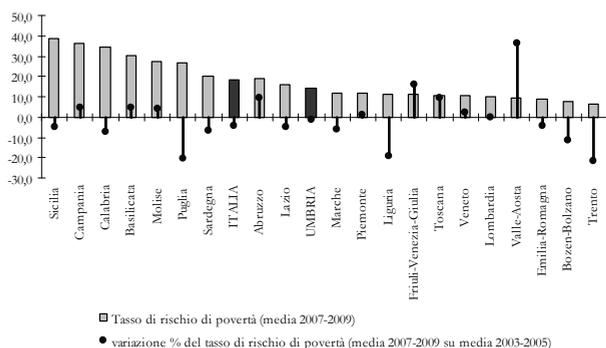
FIG. 10 - TASSO DI RISCHIO DI POVERTÀ TRA LE PERSONE E INCIDENZA DI PERSONE POVERE (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

Tra le regioni del Nord e del Centro, l'Umbria risulta la regione con il più elevato tasso di rischio di povertà dopo Lazio e Abruzzo. Nel periodo 2007-2009 tra le restanti regioni del Nord e del Centro il tasso di rischio di povertà oscilla tra l'11,9% delle Marche e il 6,5% della Provincia autonoma di Trento, contro un valore di 13,9% per l'Umbria. Solo il Lazio con il 16,0% e l'Abruzzo con il 19,3% mostrano valori superiori.

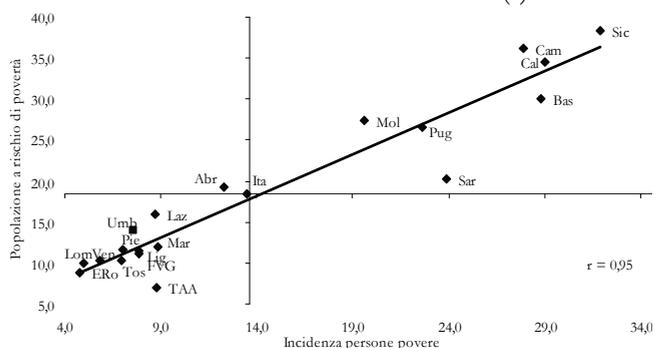
FIG. 11 - TASSO DI RISCHIO DI POVERTÀ PER REGIONE



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

Si riscontra tra le regioni una forte correlazione tra l'incidenza della povertà tra le persone calcolata attraverso i dati sulla spesa per consumi delle famiglie e il tasso di rischio di povertà della popolazione che risulta dai dati sul reddito disponibile. L'Umbria, insieme alle Marche, si colloca subito al di sopra del gruppo di regioni che presentano il valore più basso di entrambi gli indicatori. La posizione della regione risulta migliore se si considera il dato sulla spesa per consumi rispetto a quello sul reddito (fig. 12).

FIG. 12 - INCIDENZA DELLA POVERTÀ E TASSO DI RISCHIO DI POVERTÀ DELLE PERSONE PER REGIONE – MEDIA 2007-2009⁸ (a)



(a) Il Piemonte comprende anche la Valle d'Aosta.

Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

⁸ Il grafico esprime la relazione lineare tra la variabile in ascissa e quelle in ordinata. Il valore dell'indicatore r esprime l'intensità della relazione, dove $r=1$ indica che i punti giacciono tutti lungo una retta.

Nel periodo 2007-2009, in quasi tutte le regioni (tranne Trentino Alto-Adige e Sardegna) la misura della povertà risulta più elevata se si utilizzano i dati sul reddito rispetto a quelli sulla spesa per consumi. L'Umbria è tra le regioni in cui la differenza è maggiore in termini relativi: dal 7,6% al 13,9% con un incremento dell'83%.

I fattori socio-economici che maggiormente determinano la condizione di povertà tra le famiglie delineati nella analisi effettuata con riferimento alla povertà calcolata sulla base della spesa per consumi, vengono in parte confermati se si esamina il rischio di povertà rispetto al reddito disponibile. Ciò che emerge in modo più netto, è la condizione di difficoltà in cui si trovano le famiglie giovani, soprattutto quelle con figli a carico. È tra queste famiglie che le condizioni di minore reddito disponibile determinano le situazioni di maggiore povertà relativa. Per tali famiglie, lo stato di povertà emerge con minore evidenza nell'analisi effettuata rispetto alla spesa per consumi, poiché esse sono in una fase del ciclo di vita familiare in cui devono sopportare una quota di consumi "insopprimibili", per l'abitazione, i figli a carico, ecc., più elevata rispetto ad altre famiglie e che vengono affrontati ricorrendo anche all'indebitamento o all'aiuto di parenti.

All'opposto le famiglie di anziani, che normalmente - anche a parità di reddito - hanno comportamenti di spesa piuttosto parsimoniosi, appaiono più povere se tale condizione viene analizzata utilizzando la spesa per consumi invece del reddito disponibile. Inoltre tali famiglie godono di trasferimenti pensionistici che assicurano loro un reddito costante; tali redditi, anche se mediamente più bassi di quelli da lavoro, sono percepiti per lo più da famiglie di anziani soli e quindi le disparità è in buona parte annullata se si considera il reddito equivalente rispetto al tipo e al numero di componenti della famiglia⁹.

Nella media del periodo 2007-2009, in Umbria le persone che vivono in famiglie con figli a carico presentano un tasso di rischio di povertà crescente all'aumentare del numero di figli: si passa dal 12,0% per quelle con un figlio al 45,9% per quelle con tre o più figli. Le persone che vivono in famiglie monogenitore hanno un rischio di povertà pari al 38,3%. Tra le famiglie unipersonali il tasso di rischio di povertà si attesta al 19,9% e aumenta fino al 28,9% se la persona sola è un giovane fino a 35 anni. Il tasso di rischio di povertà tra le coppie di anziani è pari al 7,8%, mentre tra gli anziani che vivono da soli si attesta al 19,9% (tab. 3).

L'analisi secondo il reddito conferma che un livello di scolarizzazione basso costituisce un fattore di aumento del rischio di povertà: tra le famiglie in cui la persona di riferimento possiede una laurea il tasso di rischio di povertà è pari al 8,8%, mentre se la persona di riferimento ha la licenza media il tasso sale al 18,6%. Le famiglie con persona di riferimento con licenza elementare o senza titolo di studio presentano un tasso di rischio di povertà pari al 14,6%, che scende al 12,8% se il capo-famiglia ha 65 anni o più.

Il possesso di un titolo di studio elevato non costituisce un fattore di protezione dal rischio di povertà tra le famiglie più giovani. Infatti il rischio di povertà tra le famiglie con persona di riferimento laureata sale al 19,6% se essa ha meno di 35 anni.

⁹ Cfr: Luca Calzola, *La distribuzione del reddito netto delle famiglie*, in: Aur, *Dentro l'Umbria, Riflessioni e piste di ricerca. Rapporto Economico e Sociale 2007*, Perugia, 2008.

TAB. 3 - TASSO DI RISCHIO DI POVERTÀ E COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE PERSONE POVERE E TOTALI PER CARATTERISTICHE DELLA FAMIGLIA O DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO DELLA FAMIGLIA IN CUI VIVONO (MEDIA 2007-2009)

Caratteristiche della famiglia/persona di riferimento	Tasso di rischio di povertà	Comp. percentuale persone a rischio povertà	Composizione percentuale persone totali
Tipologia della famiglia			
Persona sola	19,9	17,4	12,1
<i>Di cui fino 35 anni</i>	28,5	2,6	1,3
<i>Di cui 65 anni e oltre</i>	19,8	9,3	6,5
Due adulti con 65 anni e oltre (a) senza figli a carico	7,8	13,2	23,5
Altre famiglie senza figli a carico	4,1	5,5	18,8
Famiglia monogenitore	38,3	7,9	2,9
Due adulti e un figlio a carico	12,0	10,5	12,2
Due adulti e due figli a carico	19,4	20,2	14,5
Due adulti e tre o più figli a carico	45,9	10,5	3,2
Altre famiglie con figli a carico	16,0	14,9	12,9
Totale	13,9	100,0	100,0
Numero componenti della famiglia			
1 componente	19,9	17,4	12,1
2 componenti	9,5	17,1	25,1
3 componenti	9,9	18,0	25,4
4 componenti	16,1	30,1	26,0
5 o più componenti	21,3	17,5	11,4
Totale	13,9	100,0	100,0
Sesso della persona di riferimento			
Maschio	12,8	72,0	78,1
Femmina	17,8	28,0	21,9
Totale	13,9	100,0	100,0
Età della persona di riferimento			
Fino 35 anni	23,2	16,0	9,6
35-49 anni	18,6	40,8	30,5
50-64 anni	10,3	21,6	29,1
65 anni e oltre	9,7	21,5	30,8
<i>Di cui persone sole</i>	19,8	9,3	6,5
Totale	13,9	100,0	100,0
Titolo di studio della persona di riferimento			
Nessun titolo o licenza elementare	14,6	26,1	24,9
<i>Di cui con p.r. 65 e oltre</i>	12,8	17,4	18,9
Licenza media	18,6	33,3	24,8
Diploma	12,2	31,7	36,3
Laurea	8,8	8,9	14,0
<i>Di cui con p.r. fino 35 anni</i>	19,6	2,4	1,7
Totale	13,9	100,0	100,0
Condizione lavorativa della persona di riferimento			
Occupato	13,1	52,2	55,3
<i>Di cui coppia con figli o monogenitore</i>	19,2	40,8	29,6
In cerca di occupazione	47,9	9,1	2,6
Ritirato dal lavoro	8,0	18,1	31,6
<i>Di cui persona sola o coppia anziana</i>	7,8	9,3	16,5
In altra condizione	27,2	20,5	10,5
Totale	13,9	100,0	100,0

(a) Almeno un componente della coppia.

Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

Anche il legame tra povertà e condizione occupazionale risulta confermato dall'analisi secondo il reddito: il tasso di rischio di povertà è pari al 13,1% se la persona di riferimento è occupata e sale al 47,9% se essa è invece in cerca di occupazione.

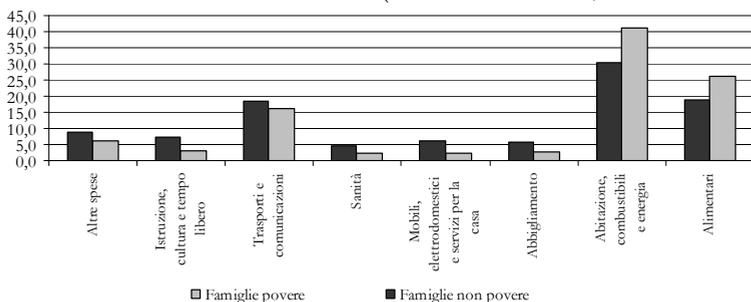
Tra le famiglie in cui la persona di riferimento è ritirata dal lavoro il tasso di rischio di povertà risulta pari al 8,0%, che diventa 7,8% tra quelle costituite da persone sole o da coppie anziane.

I consumi delle famiglie povere

Nel periodo 2008-2010, la spesa media mensile delle famiglie povere è pari a 1.140 euro, un valore decisamente inferiore rispetto a quello delle famiglie non povere (2.730 euro). Le famiglie povere inoltre destinano una quota più elevata della loro spesa totale a beni di prima necessità, come quelli alimentari: 26% contro il 19% delle famiglie non povere (fig. 13).

Tra le spese incomprimibili devono essere incluse anche quelle per abitazione, combustibili e energia che rappresentano il 41% della spesa delle famiglie povere contro 30% di quella delle famiglie non povere.

FIG. 13 - SPESA PER CONSUMI DELLE FAMIGLIE POVERE E NON POVERE PER TIPO DI FAMIGLIA E CATEGORIA DI SPESA (MEDIA 2008-2010, COMPOSIZIONE PERCENTUALE)



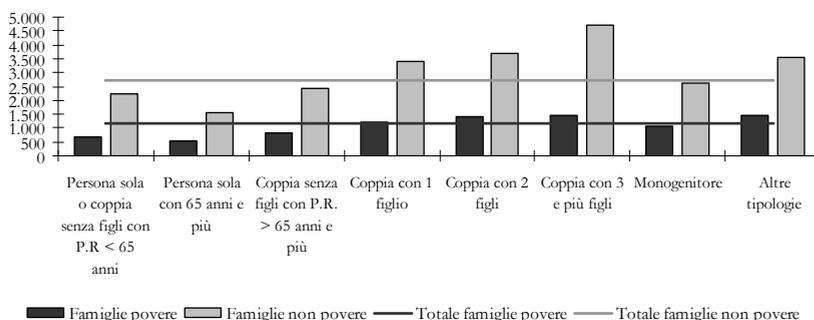
Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

Per le famiglie non povere appaiono superiori le quote destinate alle altre spese, quali ad esempio: mobili, elettrodomestici e servizi per la casa, abbigliamento e calzature, istruzione, cultura e tempo libero.

È di rilievo sottolineare che si associa alla condizione di povertà anche una quota di spesa meno elevata per la salute: 2% contro il 4,5% delle famiglie non povere.

L'analisi dei livelli di spesa rispetto alla tipologia della famiglia, mostra che le famiglie con tre o più figli sono quelle a disporre di una spesa media mensile più contenuta nel confronto tra famiglie povere e non povere. Tra le famiglie con tre o più figli la spesa media delle famiglie non povere è oltre tre volte superiore rispetto a quella delle famiglie povere, mentre nel complesso delle famiglie il rapporto è di 2,4. Inoltre, tra le famiglie povere con figli si riscontra un incremento della spesa media al crescere del numero dei figli nettamente inferiore rispetto a quello delle famiglie non povere (fig. 14).

FIG. 14 - SPESA PER CONSUMI DELLE FAMIGLIE POVERE E NON POVERE PER TIPO DI FAMIGLIA (MEDIA 2008-2010, VALORI IN EURO)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

La deprivazione materiale

L'analisi della deprivazione materiale è basata sui dati della indagine EU-SILC ed è riferita, secondo le impostazioni di Eurostat, ai seguenti nove segnali di disagio:

- 1) non poter sostenere spese impreviste;
- 2) non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa;
- 3) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti come, per esempio, gli acquisti a rate;
- 4) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione;
- 5) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, cioè con proteine della carne o del pesce (o equivalente vegetariano);

Non potersi permettere uno dei seguenti beni durevoli:

- 6) una lavatrice;
- 7) un televisore a colori;
- 8) un telefono;
- 9) un'automobile.

La misura del fenomeno è data dall'*indice di deprivazione*, definito come rapporto percentuale tra persone che vivono in famiglie con almeno tre dei suddetti segnali di disagio e totale delle persone.

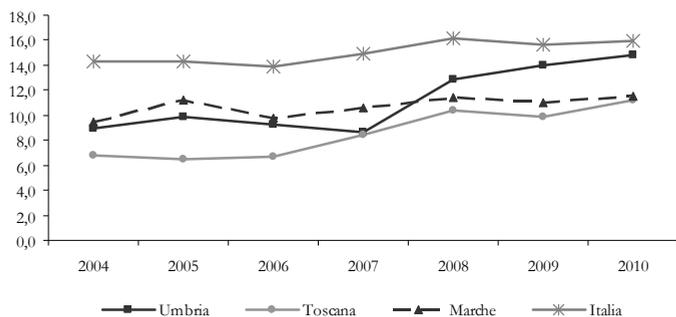
Dal 2004 al 2010 in Umbria l'indice di deprivazione materiale ha mostrato un trend crescente che ha in parte annullato il vantaggio della regione rispetto al complesso del Paese (fig. 15). Anche rispetto a regioni limitrofe, come le Marche, l'indice è passato da un livello inferiore ad uno più elevato.

Tra il 2004-006 e il 2008-2010, in Umbria l'indice di deprivazione materiale passa dal 9,4% al 13,9%, con un incremento del 48%. In termini assoluti, le persone che si trovano in tale condizione crescono, in media, da 80 mila a 120 mila. Nel complesso del Paese l'incidenza di persone con deprivazione materiale segna un ritmo di crescita inferiore a quello dell'Umbria passando dal 14,2% al 15,9% (fig. 16).

Nel triennio 2008-2010, l'indice di deprivazione materiale in Umbria supera quello di alcune regioni del Mezzogiorno, quali Abruzzo e Molise, e risulta più elevato rispetto a quello di

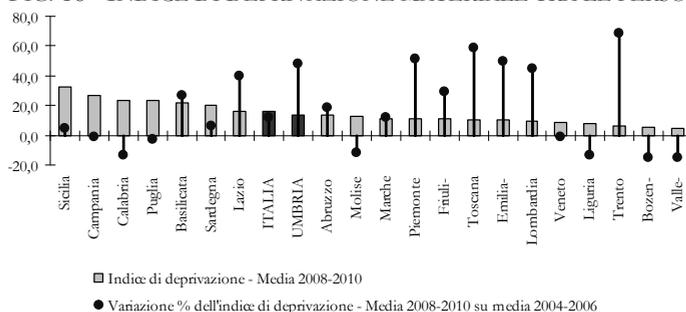
tutte le regioni del Nord e del Centro, tranne il Lazio. Nel periodo 2008-2010 si riscontra a livello regionale una forte connessione tra la quota di persone a rischio di povertà e l'indice di deprivazione materiale. In Umbria, entrambi gli indicatori assumono un valore pari al 13,9% della popolazione residente (circa 120 mila persone).

FIG. 15 - INDICE DI DEPRIVAZIONE MATERIALE TRA LE PERSONE (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

FIG. 16 - INDICE DI DEPRIVAZIONE MATERIALE TRA LE PERSONE PER REGIONE



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

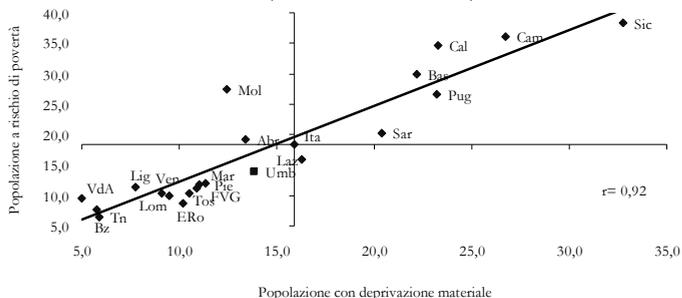
I fattori di rischio della deprivazione materiale

L'Umbria si colloca, per entrambi gli indicatori, in una posizione più sfavorevole rispetto a quella delle regioni del Nord e del Centro escluso il Lazio (fig. 17).

La condizione di deprivazione materiale risulta più frequente per le persone che vivono in famiglie con figli rispetto a quelle che vivono in famiglie anziane o senza figli. In particolare, si registra un incremento dell'indice di deprivazione all'aumentare del numero di figli e si osserva un valore due volte più alto quando il numero dei figli passa da uno (14,6%) a tre (28,8%). Il 20,1% delle persone che vivono famiglie monogenitore subisce una condizione di deprivazione materiale (tab. 4).

Tra le persone che vivono sole, quelle più giovani mostrano una condizione di deprivazione materiale più diffusa (13,6%) rispetto a quanto si verifica per quelle più anziane (10,9%).

FIG. 17 - INDICATORE DI DEPRIVAZIONE E TASSO DI RISCHIO DI POVERTÀ DELLE PERSONE PER REGIONE (MEDIA 2008-2010)¹⁰



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

Le persone che vivono in famiglie con persona di riferimento più giovane (fino a 35 anni) registrano una condizione di deprivazione tre volte più elevata (27% contro 8,6%) rispetto a quelle che vivono in famiglie con persona di riferimento anziana.

La condizione di deprivazione materiale risulta in crescita al crescere del numero dei componenti della famiglia: è pari al 13% per le famiglie con un componente e raggiunge il 15,2% e il 20% per quelle con, rispettivamente, quattro-cinque o più componenti.

La presenza di un titolo di studio più elevato è associata ad una minore incidenza di deprivazione materiale. L'indice di deprivazione è pari al 6,7% tra le persone che vivono in famiglie con persona di riferimento laureata e sale al 19,9% se il titolo di studio è la licenza di scuola media inferiore. Tra le famiglie con persona di riferimento laureata e giovane (fino a 35 anni) l'indice di deprivazione sale al 16,1%, valore che conferma la condizione di debolezza di tale fascia di famiglie. Risultano meno esposte al rischio di deprivazione le persone che vivono in famiglie con persona di riferimento che ha al massimo la licenza elementare: infatti tra queste predominano le famiglie con persona di riferimento anziana, che – come abbiamo visto – hanno un indice di deprivazione inferiore agli altri tipi familiari.

L'indice di deprivazione è pari al 15,6% tra le persone che vivono in famiglie con persona di riferimento occupata, mentre risulta tre volte più elevato se la persona di riferimento è in cerca di occupazione. Se invece il capo-famiglia è ritirato dal lavoro, la quota di persone che hanno una condizione di deprivazione materiale è pari al 7,7%.

Relazioni tra povertà e deprivazione

Anche se chiaramente collegate, le dimensioni di povertà e deprivazione non coincidono perfettamente. Il rischio di povertà è infatti misurato sulla base del reddito disponibile nell'anno di riferimento, mentre gli indicatori di deprivazione hanno un forte collegamento con il concetto di tenore di vita, a sua volta più legato al reddito "permanente" che a quello "corrente" (Eurostat, 2010).

¹⁰ Vedi nota a figura 12.

TAB. 4 - INDICE DI DEPRIVAZIONE MATERIALE E COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE PERSONE CON DEPRIVAZIONE MATERIALE E TOTALI PER CARATTERISTICHE DELLA FAMIGLIA O DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO DELLA FAMIGLIA DI APPARTENENZA (MEDIA 2008-2010)

Caratteristiche della famiglia/persona di riferimento	Indice di depriv. materiale	Comp. percent. persone deprivate	Comp. percent. persone totali
Tipologia della famiglia			
Persona sola	13,0	11,4	12,1
<i>Di cui fino 35 anni</i>	13,6	1,3	1,3
<i>Di cui 65 anni e oltre</i>	10,9	5,1	6,5
Due adulti con 65 anni e oltre (a) senza figli a carico	12,0	20,4	23,5
Altre famiglie senza figli a carico	6,5	8,9	18,8
Famiglia monogenitore	20,1	4,1	2,9
Due adulti e un figlio a carico	14,6	12,8	12,2
Due adulti e due figli a carico	16,6	17,4	14,5
Due adulti e tre o più figli a carico	28,8	6,6	3,2
Altre famiglie con figli a carico	19,7	18,4	12,9
Totale	13,9	100,0	100,0
Numero componenti della famiglia			
1 componente	13,0	11,4	12,1
2 componenti	12,7	23,0	25,1
3 componenti	11,3	20,6	25,4
4 componenti	15,2	28,6	26,0
5 o più componenti	20,0	16,4	11,4
Totale	13,9	100,0	100,0
Sesso della persona di riferimento			
Maschio	13,4	75,4	78,1
Femmina	15,6	24,6	21,9
Totale	13,9	100,0	100,0
Età della persona di riferimento			
Fino 35 anni	27,0	18,8	9,6
<i>Di cui due adulti con figli</i>	35,5	11,3	4,4
35-49 anni	19,3	42,4	30,5
50-64 anni	9,4	19,8	29,1
65 anni e oltre	8,6	19,0	30,8
Totale	13,9	100,0	100,0
Titolo di studio della persona di riferimento			
Nessun titolo	8,6	15,4	24,9
<i>Di cui con p.r. 65 e oltre</i>	8,8	12,2	19,4
Licenza media	19,9	35,5	24,8
Diploma	16,2	42,3	36,3
Laurea	6,7	6,8	14,0
<i>Di cui con p.r. fino 35 anni</i>	16,1	1,9	1,7
Totale	13,9	100,0	100,0
Condizione lavorativa della persona di riferimento			
Occupato	15,6	62,2	55,3
<i>Di cui coppia con figli o monogenitore</i>	15,6	33,3	29,6
In cerca di occupazione	47,8	9,1	2,6
Ritirato dal lavoro	7,7	17,5	31,6
<i>Di cui persona sola o coppia anziana</i>	7,8	9,3	16,5
In altra condizione	14,8	11,2	10,5
Totale	13,9	100,0	100,0

(a) Almeno un componente della coppia.

Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

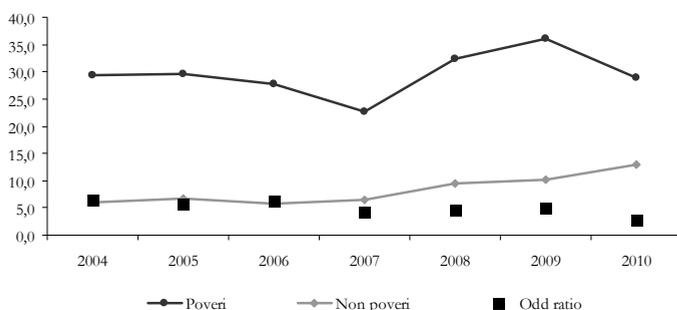
A parità di reddito, le famiglie possono avere maggiori o minori necessità a seconda della composizione della famiglia, del numero di figli e di altre variabili (più difficilmente rilevabili) quali, le esigenze di trasporto o le condizioni di salute. Tali differenti necessità possono tradursi in condizioni di deprivazione più elevata o minore.

Infine, possono agire nel determinare una condizione di deprivazione anche le preferenze o gli stili di vita individuali o familiari: tanto più questi sono in linea con gli standard utilizzati per rilevare la deprivazione, quanto più questa sarà contenuta.

I dati dell'indagine EU-SILC consentono di stimare congiuntamente, per ciascun componente familiare, il rischio di povertà e l'indice di deprivazione. Ciò consente di misurare il grado di associazione tra le due condizioni, attraverso il calcolo di indici di deprivazione distinti per famiglie povere e non povere, e identificare per quali gruppi socio-economici vi è una maggiore sovrapposizione tra queste due condizioni di svantaggio.

Se si considera il tasso di deprivazione per le persone che vivono in condizione di povertà, dal 2004 al 2010 in Umbria si ha una quota percentuale di persone con deprivazione tra i poveri che oscilla intorno al 30%, con un andamento in diminuzione fino al 2007 e poi in ripresa fino ad un picco del 36% nel 2009. Per contro, l'indice di deprivazione tra coloro che si trovano fuori dalla condizione di povertà risulta decisamente inferiore, anche se in costante aumento. In particolare esso passa dal 6% al 13% nel periodo considerato (fig. 18).

FIG. 18 - INDICE DI DEPRIVAZIONE PER PRESENZA DELLA POVERTÀ



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

Per analizzare la relazione tra povertà e deprivazione sono stati calcolati dei rapporti di probabilità, *odd ratio* nella terminologia anglosassone, che esprimono quanto il rischio di avere una condizione di deprivazione è più elevato tra le famiglie povere rispetto a quelle non povere¹¹.

Nel 2004 il rapporto è pari a 5¹² e si riduce nel tempo fino a scendere a 2,8 nel 2010. Tale diminuzione è determinata dalla convergenza tra la situazione dei due gruppi

¹¹ Un *odd ratio* vicino o uguale a 1 significa che povertà e deprivazione materiale sono indipendenti l'uno dall'altro. Un rapporto maggiore di 1 esprime quante volte la probabilità di essere deprivati è più alta tra i poveri rispetto ai non poveri.

¹² Questo significa che il rapporto tra deprivati e non deprivati è cinque volte più elevato se si considerano le persone povere rispetto a quelle non povere.

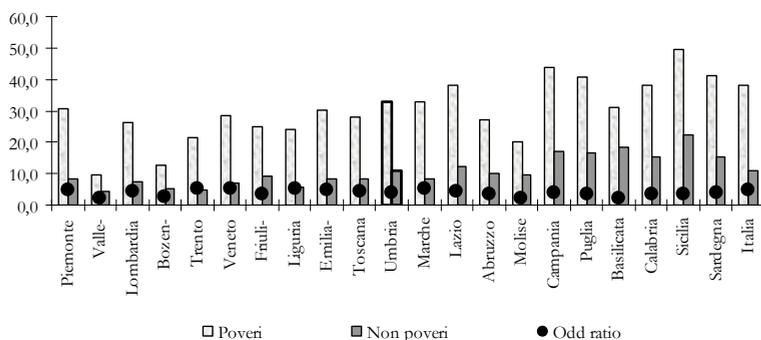
(poveri e non poveri) che si esprime in un aumento della condizione di deprivazione nel gruppo dei non poveri e di una contestuale stabilità di tale condizione nel gruppo dei poveri.

Nella media del periodo 2008-2010, l'indice di deprivazione per il gruppo dei poveri varia notevolmente a livello regionale, passando da valori di poco superiori al 10% per Valle d'Aosta e per la Provincia autonoma di Bolzano, a valori che sfiorano il 50% in Sicilia e in Campania. L'Umbria presenta un valore pari al 32,7%, inferiore di 5 punti percentuali rispetto alla media nazionale, che la colloca al di sopra della Toscana e in linea con le Marche (fig. 19).

L'indice di deprivazione per i non poveri segue lo stesso andamento a livello regionale, con valori più bassi nelle regioni del Nord e del Centro e maggiori nel Mezzogiorno.

In Umbria, l'indice di deprivazione tra le famiglie non povere, pari al 10,8%, risulta quello più elevato tra tutte le regioni del Centro-Nord. Il rapporto di probabilità risulta contenuto in tutte le regioni e varia da un valore pari a 2 in Basilicata ad un valore di poco superiore a 5 nelle Marche e nel Veneto. In Umbria le famiglie povere hanno una probabilità 4 volte più elevata di essere anche in condizione di deprivazione rispetto alle famiglie non povere.

FIG. 19 - INDICE DI DEPRIVAZIONE PER PRESENZA DELLA POVERTÀ E REGIONE (MEDIA 2008-2010)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

Il rischio relativo di cumulare povertà e deprivazione è più elevato nelle famiglie con figli a carico.

La probabilità di essere deprivati nelle famiglie povere rispetto a quelle non povere è 11 volte più elevata se la famiglia ha un figlio e 17 volte più elevata se la famiglia ha tre o più figli (tab. 5).

Tra le persone sole, il rapporto di probabilità di essere deprivati in funzione della condizione di povertà è pari a 3,5 se esse hanno fino a 35 anni, mentre è inferiore a 1 se hanno 65 anni e oltre.

TAB. 5 - INDICE DI DEPRIVAZIONE PER PRESENZA DELLA POVERTÀ E CARATTERISTICA DELLA FAMIGLIA O DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO (MEDIA 2008-2010)

Caratteristiche della famiglia/persona di riferimento	Indice di depriv. materiale	Comp. percent. persone deprivate	Comp. percent. persone totali
Tipologia della famiglia			
Persona sola	20,0	11,3	2,0
<i>Di cui fino 35 anni</i>	25,4	8,8	3,5
<i>Di cui 65 anni e oltre</i>	15,7	23,4	0,6
Due adulti con 65 anni e oltre (a) senza figli a carico	13,2	11,9	1,1
Altre famiglie senza figli a carico	15,8	6,1	2,9
Famiglia monogenitore	33,6	11,8	3,8
Due adulti e un figlio a carico	53,6	9,3	11,2
Due adulti e due figli a carico	33,8	12,5	3,6
Due adulti e tre o più figli a carico	55,0	6,5	17,6
Altre famiglie con figli a carico	38,3	16,2	3,2
Totale	32,7	10,8	4,0
Numero componenti della famiglia			
1 componente	20,0	11,3	2,0
2 componenti	17,6	12,2	1,5
3 componenti	36,3	8,5	6,1
4 componenti	40,3	10,5	5,8
5 o più componenti	43,1	13,7	4,8
Totale	32,7	10,8	4,0
Sesso della persona di riferimento			
Maschio	32,4	10,6	4,1
Femmina	33,2	11,8	3,7
Totale	32,7	10,8	4,0
Età della persona di riferimento			
Fino 35 anni	35,4	24,5	1,7
35-49 anni	39,5	14,7	3,8
50-64 anni	33,3	6,7	7,0
65 anni e oltre	17,0	7,7	2,5
Totale	32,7	10,8	4,0
Fino 35 anni	35,4	24,5	1,7
Titolo di studio della persona di riferimento			
Nessun titolo o licenza elementare	14,1	7,7	2,0
<i>Di cui con p.r. 65 e oltre</i>	14,1	8,0	1,9
Licenza media	45,9	14,0	5,2
Diploma	40,6	12,9	4,6
Laurea	12,0	6,2	2,1
<i>Di cui con p.r. fino 35 anni</i>	24,4	14,0	2,0
Totale	32,9	10,9	4,0
Condizione lavorativa della persona di riferimento			
Occupato	35,2	12,6	3,8
<i>Di cui coppia con figli o monogenitore</i>	38,5	10,2	5,5
In cerca di occupazione	55,0	41,1	1,8
Ritirato dal lavoro	16,9	6,9	2,8
<i>Di cui persona sola o coppia anziana</i>	15,6	7,2	2,4
In altra condizione	30,1	9,1	4,3
Totale	32,7	10,8	4,0

(a) Almeno un componente della coppia.

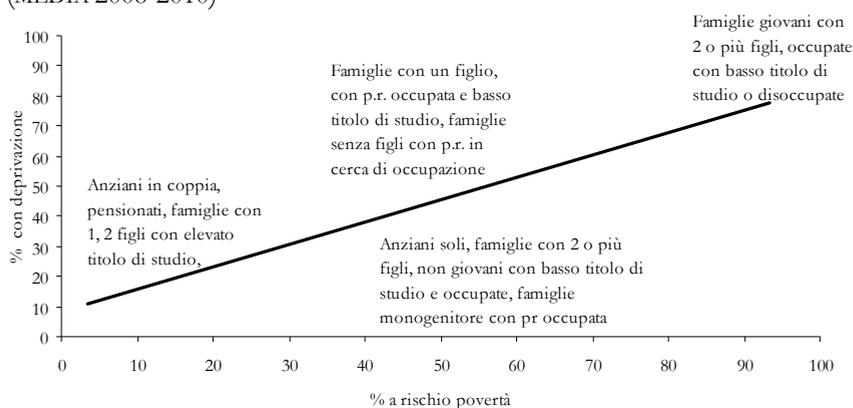
Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

Tra le persone sole, il rapporto di probabilità di essere deprivate in funzione della condizione di povertà è pari a 3,5 se esse hanno fino a 35 anni, mentre è inferiore a 1 se hanno 65 anni e oltre.

In generale tra le famiglie con persona di riferimento anziana vi è una relazione meno stretta tra deprivazione e povertà rispetto a quanto non avvenga tra quelle con persona di riferimento più giovane. Tale risultato è dovuto alla presenza, nelle famiglie anziane, di una contenuta incidenza della deprivazione sia per i poveri che per i non poveri. Il rischio relativo di avere una più elevata condizione di deprivazione quando questa si cumula con la condizione di povertà è più contenuto, rispetto ad altre tipologie familiari, anche nelle famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione. Questo si verifica perché in queste famiglie l'indice di deprivazione risulta comunque elevato indipendentemente dalla condizione di povertà.

La relazione tra deprivazione e povertà è mostrata anche dall'evidenza che i gruppi socio-economici caratterizzati da un maggiore tasso di rischio di povertà presentano anche un più elevato indice di deprivazione (fig. 20). In particolare, presentano i valori più elevati per entrambi gli indicatori le persone che vivono in famiglie con persona di riferimento giovane con due o più figli o con più basso titolo di studio e quelle presenti in famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione.

FIG. 20 - RELAZIONE TRA INDICATORE DI DEPRIVAZIONE E TASSO DI RISCHIO DI POVERTÀ DELLE PERSONE PER CATEGORIE SOCIO ECONOMICHE DELLE FAMIGLIE (MEDIA 2008-2010)



Fonte: Elaborazioni su dati Istat.

All'estremo opposto, con valori più bassi sia del tasso di rischio di povertà che dell'indice di deprivazione, si trovano le persone che vivono in famiglie con persona di riferimento pensionata o occupata con un elevato titolo di studio. Le famiglie composte da anziani soli, quelle con più figli, con persona di riferimento non giovane, occupata e con basso titolo di studio e quelle monogenitore vivono maggiormente una condizione di povertà rispetto ad una di deprivazione. Si tratta quindi di famiglie a basso reddito, ma con minori necessità di risorse, come nel caso degli anziani, o con la possibilità di compensare il basso reddito con aiuti di familiari non conviventi, come nel caso delle famiglie monogenitore.

Conclusioni

Tra il 2002 e il 2010, in Umbria la diffusione della povertà relativa, rilevata sulla base della spesa per consumi, presenta un andamento in diminuzione, con valori costantemente inferiori a quelli medi nazionali (soprattutto per quanto riguarda la quota delle famiglie più povere) e in linea con quelli delle regioni limitrofe di Marche e Toscana. Solo nel 2011 si registra un'inversione di tendenza che riporta la percentuale di famiglie povere quasi al 9%, lo stesso livello del 2004.

Nel periodo 2008-2010, in Umbria, il numero di famiglie povere è di poco superiore a 20 mila unità, solo 1/3 di esse può essere classificato come "sicuramente povero", cioè con un livello di spesa per consumi più basso di oltre il 20% rispetto alla linea di povertà. In media la spesa per consumi delle famiglie povere è inferiore di 240 euro mensili alla linea di povertà (pari a circa 1000 euro). La spesa necessaria per riportare i consumi delle famiglie povere allo stesso livello della linea di povertà sarebbe pari in un anno a circa 58 milioni di euro.

La condizione di povertà è diffusa tra le famiglie in cui la persona di riferimento ha un basso titolo di studio o è in cerca di occupazione. Si registra inoltre un deciso aumento dell'incidenza del fenomeno tra le famiglie più giovani e tra quelle più numerose, soprattutto se con figli. Per contro l'incidenza della povertà risulta in diminuzione tra le famiglie di anziani.

In Umbria, tra il 2007 e il 2009, il tasso di rischio di povertà, misurato sulla base del reddito disponibile, risulta pari a oltre il 13%, un valore più elevato dell'incidenza delle persone povere calcolata sulla base della spesa per consumi (pari a meno dell'8%). L'utilizzo dell'indebitamento e l'erosione di risparmi precedentemente accumulati per fare fronte a quote sempre crescenti di spese insopprimibili, fa sì che l'incidenza della povertà risulti con maggiore evidenza se misurata con riferimento al reddito piuttosto che alla spesa per consumi.

La povertà rilevata in base al reddito conferma la condizione di difficoltà in cui si trovano le famiglie giovani, soprattutto quelle con figli a carico.

L'indice di deprivazione materiale mostra un trend crescente. Le famiglie in cui povertà e deprivazione si cumulano maggiormente sono quelle con persona di riferimento giovane, con due o più figli o con più basso titolo di studio e quelle presenti in famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione.

Riferimenti bibliografici

Agenzia Umbria Ricerche (AUR)

Dentro l'Umbria, Riflessioni e piste di ricerca. Rapporto Economico e Sociale 2007, AUR, Perugia.

Agenzia Umbria Ricerche (AUR) - Osservatorio sulle povertà in Umbria

2007 *Quarto Rapporto sulle povertà in Umbria*, AUR, Perugia.

Atkinson, A.B. - Marlier, E.

2010 *Income and living conditions in Europe*, Eurostat, Luxembourg.

Brandolini, A. - Saraceno, C. (a cura di)

2007 *Povert  e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Collana "Ricerche e studi dell'Istituto Carlo Cattaneo", il Mulino, Bologna.

Commissione d'indagine sull'esclusione sociale

2009 *Rapporto sulle politiche contro la povert  e l'esclusione sociale*, Roma.

Eurostat

2010 *Income poverty and material deprivation in European countries*, Luxembourg.

Istituto Nazionale di Statistica (Istat)

2008 *L'indagine europea sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie (Eu-Sile)*, collana "Metodi e Norme", n. 37, Istat, Roma.

2009 *Navigando tra le fonti demografiche e sociali*, Istat, Roma.

2012 *La povert  in Italia. Anno 2011*, report del 17 luglio 2012.

Nolan, B. - Whellan C.T.

2011 *Poverty and Deprivation in Europe*, Oxford University Press.

Townsend, P.

1979 *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, University of California Press, Berkeley.

STILI DI VITA E SALUTE: DALL'ESPRESSIONE DELLE DIFFICOLTÀ ALLE IMPRESSIONI DEI MEDICI DI BASE

Tiziana Bartolucci

Introduzione

Per capire quali siano le manifestazioni della povertà, si può iniziare da un concetto opposto a quello di povertà - cioè dal benessere - e da come stia cambiando a livello internazionale la definizione di questo stato. Come si ricorda nell'*Indagine conoscitiva sull'individuazione di indicatori di misurazione del benessere ulteriori rispetto al Pil* (Istat, 2012a) è dal 2001 che l'Ocse ha promosso diverse iniziative nell'intento di favorire la rilevazione del progresso sociale e, malgrado non sia stato ancora raggiunto a livello internazionale un accordo definitivo, la *Dichiarazione di Istanbul* del 2007 ha sancito con unanime consenso la necessità di "intraprendere la misurazione sociale in ogni paese, andando oltre le misure economiche convenzionali come il Pil pro capite" (p. 6). Una delle iniziative prodotte dall'invito dell'Ocse è stata l'istituzione della *Commissione sulla misurazione della performance economica e del progresso sociale*¹ "che ha prodotto un rapporto finale, nel settembre 2009, in cui veniva proposto uno 'spostamento dell'enfasi dalla misurazione della produzione economica alla misurazione del benessere delle persone' attraverso raccomandazioni volte a valutare la performance economica guardando al reddito e ai consumi, piuttosto che alla produzione, approfondendone gli elementi distributivi e concentrando l'attenzione sulla condizione delle famiglie, oltre che sugli aggregati macroeconomici. La Commissione raccomanda, inoltre, di misurare il benessere attraverso un approccio multidimensionale che tenga conto degli aspetti di valutazione soggettiva dei cittadini, e di affiancare alle analisi anche indicatori di sostenibilità, non solo ambientale, ma anche economica e sociale. Per quanto concerne la misurazione della qualità della vita la Commissione ha identificato otto dimensioni che devono essere tenute in considerazione:

- benessere materiale;
- salute;
- istruzione;
- attività personali e lavoro;
- partecipazione politica e *governance*;
- relazioni sociali;
- ambiente;
- insicurezza economica e fisica.²

¹ La commissione, istituita dal Presidente della Repubblica francese Nicolas Sarkozy, è nota anche come "Commissione Stiglitz-Sen-Fitoussi".

² L'AUR, nell'ambito del Rapporto economico sociale 2007 (RES), aveva condotto uno studio sulla qualità della vita in Umbria - confrontandola con le altre regioni italiane - selezionando indicatori

(...) Anche a livello di Unione Europea sono stati fatti dei rilevanti e concreti passi in avanti. La comunicazione della Commissione europea *Non solo Pil. Misurare il progresso in un mondo in cambiamento* (...) impegna la Commissione e gli Stati membri a lavorare in cinque direzioni:

- complementare il Pil con indicatori ambientali e sociali;
- produrre informazioni sociali e ambientali quasi in tempo reale a sostegno dei processi decisionali;
- elaborare informazioni più precise su distribuzione e diseguglianze;
- costruire una lista di indicatori per la valutazione dello sviluppo sostenibile;
- estendere i conti nazionali per includere i fenomeni ambientali e sociali (pp. 6-7).

Anche il nostro Paese ha risposto alla sollecitazione dell'OCSE con l'istituzione, da parte del Cnel e dell'Istat, di un *Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana* con l'obiettivo "in analogia a quanto sta avvenendo in altri paesi (...) di sviluppare un approccio multidimensionale, e condiviso, del 'benessere equo e sostenibile' (Bes). Le dimensioni individuate sono (p. 13):

- 1) Ambiente;
- 2) Salute;
- 3) Benessere economico;
- 4) Istruzione e formazione;
- 5) Lavoro e conciliazione dei tempi di vita;
- 6) Relazioni sociali;
- 7) Sicurezza personale;
- 8) Benessere soggettivo;
- 9) Paesaggio e patrimonio culturale;
- 10) Ricerca e innovazione;
- 11) Qualità dei servizi;
- 12) Politica e istituzioni.

L'Istat – nella consapevolezza che il concetto di benessere cambia secondo i tempi, i luoghi e le culture e non può essere definito univocamente ma con un approccio che coinvolga la società stessa – ha condotto un'indagine³ tra i cittadini, chiedendo loro di attribuire un punteggio (da 1 a 10) ad ogni dimensione proposta. I risultati hanno confermato l'importanza di tutte le dimensioni individuate con giudizi – espressi in modo omogeneo in base al genere, all'età e al territorio – che hanno attribuito un inequivocabile primato all'essere in buona salute (vedi tab. 1)⁴.

È quindi indubbio che la povertà non sia riconducibile alla condizione economica *tout court* ed è sempre più forte la consapevolezza del suo carattere multidimensionale e dello stretto legame con il fattore salute.

Tale relazione può sembrare ovvia se si pensa alle condizioni, anche di un recente passato, di povertà assoluta, in cui non si era in grado di provvedere ai bisogni

"oggettivi" e "soggettivi" e arrivando alla definizione di indici (Istruzione, Costi della salute, Partecipazione, Reddito, Disagio sociale, Insicurezza) utili a misurare la qualità della vita. Vedi: Montesperelli P, Bartolucci T, De Lauso F, Velardi G., "La qualità della vita in Umbria" in *Dentro l'Umbria. Riflessioni e piste di ricerca. Rapporto economico e sociale 2007, 2008*, AUR, Perugia.

³ *L'importanza delle dimensioni del benessere per i cittadini*, Istat, 2011.

⁴ L'Appendice statistica è disponibile online su www.aur-umbria.it.

fondamentali come il cibo o l'abitazione; oggi l'attenzione si concentra invece sulla povertà relativa (mancanza di risorse cui i più hanno accesso), sulla correlazione tra ineguale distribuzione del reddito e condizioni di salute.

Come ha rilevato Vannoni (2009) nel suo saggio sui dati dell'*Indagine Multiscopo* dell'Istat "le disuguaglianze sociali investono tutte le dimensioni della salute (salute soggettiva, salute fisica, salute psicologica, salute mentale, vitalità, morbosità cronica e disabilità) e la maggior parte degli stili di vita ad essa correlati. Le disuguaglianze, inoltre, sono osservabili per tutti gli indicatori di posizione sociale utilizzati e non colpiscono solo i gruppi meno abbienti o meno istruiti o più poveri di risorse di reti familiari, ma sono spalmate lungo l'intera scala sociale: si gode di migliore salute rispetto a coloro che ricoprono la posizione immediatamente inferiore e, al tempo stesso, si sta peggio di coloro che si trovano nel gradino superiore al proprio" (pp. 153-154). Anche Franzini (2010) sostiene l'ipotesi proposta da A.E. Clark della possibile influenza negativa della disuguaglianza sulla felicità complessiva: "la soddisfazione o la felicità di ciascuno dipende anche dall'altezza del suo reddito in rapporto a quello di uno o più individui assunti come termine di riferimento. In particolare, tanto più ampio è il divario negativo tanto più basso sarà il grado di soddisfazione, perché si avverte un penoso distacco dal gruppo con il quale più direttamente ci si confronta. Ciò vuol dire che quando i redditi variano le soddisfazioni o felicità di ciascuno si modificano non soltanto per effetto delle variazioni del tenore di vita, e in particolare dei consumi, ma anche per il distinto operare dell'ipotesi del reddito relativo" (pp. 135-136).

Cardano (2009), nel suo saggio *Diseguaglianze sociali, povertà e salute*, scrive che la povertà, distribuita nel tempo e nello spazio sociali, cessa di essere esclusivamente l'attributo stabile di una popolazione circoscritta, per diventare un processo attraverso il quale il confine tra la condizione di benessere e povertà diventa mobile. Collocato in questa cornice, il rapporto fra povertà e salute assume una fisionomia più complessa, diventando un processo che si dipana nelle traiettorie biografiche degli individui, disegnando intrecci fra le carriere di un medesimo individuo - ad esempio fra la caduta in povertà e la compromissione dello stato di salute - e fra quelle di diversi individui - ad esempio fra la caduta in povertà del capofamiglia (*male breadwinner*) e lo stato di salute della sua *partner* e dei loro figli. Come documentano due recenti ricerche, condotte l'una in Germania e l'altra negli Stati Uniti⁵, la complessità della relazione circolare fra povertà e salute si fa più stretta quando si assume l'impoverimento come causa e la salute come effetto.

Quindi, la relazione delle due variabili presenta entrambe le direzioni, ma sono i poveri ad avere sorte peggiore. Certo è che ammalarsi compromette la capacità lavorativa e un indebolimento della propria posizione sul mercato del lavoro, soprattutto se si pregiudica l'integrità fisica quando la sola risorsa da offrire è la propria forza lavoro. La perdita della salute può nuocere in una situazione di precario equilibrio economico

⁵ "Il primo studio, a firma di Michael Thiede e Stefan Traub [1997], si propone di sottoporre a controllo due ipotesi relative, l'una all'impatto del deterioramento delle risorse economiche sullo stato di salute (*prevention hypotheses*), l'altra alle conseguenze economiche della compromissione dello stato di salute (*deprivation hypotheses*). Entrambe le ipotesi risultano corroborate, ma è la prima a mostrare maggior solidità" (Cardano, 2009, p. 124).

anche per i costi delle cure che si debbono affrontare, specialmente quando è richiesta assistenza per superare il periodo di malattia.

L'esito di una condizione economica problematica sulla salute è variegato. In uno studio che tratta delle disuguaglianze socio-economiche e la loro relazione con le condizioni di salute, Vannoni (2009) afferma che la carenza di risorse economiche ha un impatto ovvio sulla salute, dal momento che pregiudica l'accesso ai beni basilari che sono fondamentali per la salute. Il basso livello di reddito, per esempio, porta alla malnutrizione per l'acquisto di alimenti a elevato contenuto calorico, ma a basso livello nutritivo; inoltre, il senso di insicurezza economica può fare accrescere l'ansia, con ricadute anche a livello di salute mentale e psicologica. Le difficoltà economiche possono infatti condizionare la salute tramite l'esposizione a diverse forme di *stress* psico-sociale che minacciano la salute stessa attraverso meccanismi biologici e comportamentali inducendo, in reazione a condizioni di *stress* cronico, l'assunzione di abitudini insalubri, come il fumo e il consumo di alcol⁶. Riassumendo, gli eventi della vita, se vissuti in cattive condizioni economiche, avranno un'influenza negativa anche sulle condizioni di salute, in quanto le persone affrontano tali eventi con strumenti diversi e con esiti diversi: ad esempio, la precarietà sul lavoro (associata anche al possesso di un titolo di studio basso), può portare *stress* che provocherà malattie a livello sia psicologico (depressione) sia fisico (malnutrizione e malattie associate, abitudine al fumo e all'alcol per mitigare la sensazione di disagio). Non ultimo, la condizione di povertà non consente di vivere in abitazioni e luoghi salubri e in buone condizioni igieniche, fattori che contribuiscono a compromettere lo stato di salute. E in questo scenario critico sono le categorie più deboli ad avere la peggior sorte. Ad esempio, secondo l'Auser (2012), gli anziani in Italia (il paese più "vecchio" del continente europeo) sono sempre più a rischio di povertà e vivono un forte disagio economico - anticamera dell'esclusione sociale - che li porta spesso a mangiare poco e male, con conseguenze nefaste per la loro già precaria condizione di salute. Ma anche i bambini rimangono vittime involontarie della crisi economica; nel Rapporto 2010 dell'Unicef *Misurare la povertà tra i bambini e gli adolescenti Un nuovo quadro comparativo della povertà infantile in alcuni paesi a reddito medio-alto*, nel valutare la deprivazione materiale tra i bambini e gli adolescenti in 29 paesi economicamente avanzati, l'Italia è nella seconda metà della classifica, dopo l'Estonia e prima della Grecia (tab. 2).

Ma una vita precaria, l'incubo del licenziamento o un'improvvisa povertà mettono seriamente a repentaglio la stabilità della famiglia e finiscono per far esplodere, in forme violente, lo *stress* dei genitori. L'Associazione Telefono Azzurro, nella sua campagna *Fiori d'Azzurro 2012*, afferma che in questo momento di crisi c'è il rischio che aumentino abusi, maltrattamenti e non cura nei confronti dei bambini e che i casi di minori morti per le percosse dei genitori stanno aumentando.

⁶ A questo riguardo, Cardano (2009) ricorda che D.J.P. Barker, nel 2004, formulò la teoria della programmazione biologica secondo la quale gli stili di vita assunti in gravidanza da una madre in difficoltà economiche influiscono sulla salute del futuro bambino e adulto, soprattutto per la predisposizione all'obesità (*thin-fit baby syndrome*), in quanto la malnutrizione della madre farà nascere un bambino sottopeso il quale, a causa della deprivazione nutritiva durante la vita intrauterina, avrà una predisposizione all'accumulo di grasso addominale da adulto.

Le condizioni di vita e di salute

In questo paragrafo cercherò di disegnare un quadro della nostra regione alla luce dell'arrivo della crisi economica utilizzando tratti, più e meno evidenti, utili a definire i vari profili della povertà. In particolare illustrerò come è cambiata la condizione economica percepita dalle famiglie, lo stato di salute e gli stili di vita delle persone accennando infine ai problemi legati alla propria abitazione.

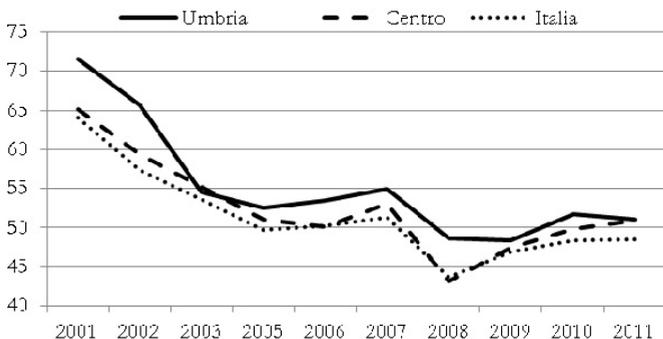
La situazione economica

Nella *Relazione sullo stato sanitario del Paese 2009-2010* (2011), il Ministero della Salute include nei determinanti della salute, oltre all'ambiente (aria, acqua, radiazioni, rumore, rifiuti, clima) e allo stile di vita (attività fisica, abitudine al fumo, abitudini alimentari, consumo di alcol, abuso di sostanze stupefacenti o psicotrope), anche i fattori socioeconomici che “dopo l'età, sono il singolo determinante più importante delle differenze di salute in una popolazione” in quanto “influenzano la distribuzione dei principali fattori di rischio per la salute, quelli materiali, quelli ambientali, quelli psicosociali, gli stili di vita insalubri e in molti casi anche l'accesso alle cure appropriate” (p. 340).

Prendendo spunto da tali premesse, e da quanto esposto nell'Introduzione, è opportuno trattare, seppure sommariamente, le criticità economiche delle famiglie considerando la percezione della situazione da parte delle famiglie stesse.

Nell'ultimo decennio (graf. 1) la quota di persone che si sono dichiarate molto o abbastanza soddisfatte della propria situazione economica è passata nella nostra regione dal 71,5% del 2001 (Centro 65,2% e Italia 64,0%) al 51,8% del 2011 (Centro 50,9% e Italia 48,5%) con un picco negativo del 48,4% nel 2009 - anno di piena crisi.

GRAF. 1 - PERSONE DI 14 ANNI E PIÙ MOLTO O ABBASTANZA SODDISFATTE DELLA PROPRIA SITUAZIONE ECONOMICA. ANNI 2001-2011 (PER 100 PERSONE CON LE STESSA CARATTERISTICHE)



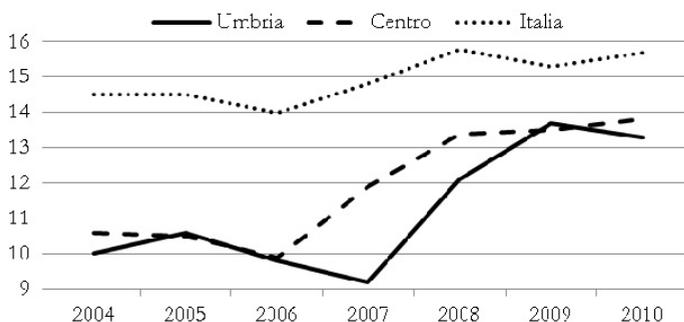
Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

In parallelo a questa valutazione, la quota di umbri che ha giudicato adeguate le risorse economiche a sua disposizione (tab. 3) è calata, nello stesso arco temporale, dal 75,7% (Centro 71,6% e Italia 70,1%) al 59,0% (Centro 57,0% e Italia 55,7%) con un

corrispondente picco negativo nel 2009 pari al 49,7%. È invece più che raddoppiata la percentuale di chi considera la propria situazione economica peggiorata (tab. 4): dal 17,5% al 37,8% in Umbria (dal 19,7% al 40,9% al Centro e dal 20,3% al 43,3% in Italia) con il 51,9% (Centro 53,1% e Italia 54,9%) al culmine della crisi nel 2008.

Secondo l'indicatore di deprivazione Eurostat⁷ (graf. 2), dal 2004 al 2010 la nostra regione ha registrato un incremento quasi tre volte superiore alla media nazionale: 3,3 punti percentuale - in linea con la ripartizione del Centro (3,2) - contro 1,2 punti.

GRAF. 2 - FAMIGLIE IN CONDIZIONE DI DEPRIVAZIONE. ANNI 2004-2010 (PER 100 FAMIGLIE RESIDENTI)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

Anche l'incremento delle famiglie che dichiarano di arrivare a fine mese con grande difficoltà (tab. 5) è sopra la media nazionale: dal 2005 al 2009 è stato in Umbria di 2,2 punti contro 0,6.

La salute e lo stile di vita

Sull'importanza della salute nella vita delle persone non ci sono dubbi. Come puntualizzano congiuntamente il Cnel e l'Istat, nella *Proposta di domini*⁸ per la misurazione del Bes - il benessere equo e sostenibile - "la salute è una dimensione essenziale del benessere individuale. Essa ha conseguenze che impattano su tutte le dimensioni della vita delle persone e in tutte le sue diverse fasi, modificando le condizioni di vita e condizionando i comportamenti, le relazioni sociali, le opportunità e le prospettive dei singoli e, spesso, delle loro famiglie. Riconoscendole una caratteristica multidimensionale,

⁷ La "deprivazione" è data dalla presenza di almeno tre indicatori tra i seguenti: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste; 2) non potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa almeno una volta in un anno; 3) avere arretrati (mutuo o affitto o bollette o altri debiti diversi dal mutuo); 4) non potersi permettere un pasto adeguato almeno ogni 2 giorni; 5) non potersi permettere di riscaldare adeguatamente l'abitazione; 6) non potersi permettere: lavatrice, tv a colori, telefono, automobile. Si vedano in questo stesso volume i contributi di Luca Calzola (*La povertà relativa e la deprivazione*) e di Mauro Casavecchia, Paolo Montesperelli, Meri Ripalvella ed Elisabetta Tondini (*Reddito e vulnerabilità delle famiglie di giovani*).

⁸ Per "dominio" in questo caso si intende un'area tematica composta da più dimensioni definite a loro volta da vari indicatori prescelti.

L'OMS (1948) definisce la salute non soltanto come assenza di malattia, ma come la capacità dei soggetti di essere in equilibrio con se stessi e con il proprio contesto e di godere, quindi, di un 'completo benessere fisico, mentale e sociale'. Sul piano del diritto, l'art. 32 della Costituzione Italiana riconosce la salute come un 'diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività'. Gli economisti la definiscono un 'bene meritorio', cioè un bene ritenuto fondamentale per lo sviluppo e la crescita economica e culturale di una società civile (...) Le principali dimensioni di questo dominio sono misurate attraverso indicatori riguardanti: le condizioni oggettive e soggettive di salute e di benessere fisico e mentale; i fattori di rischio"(Cnel/Istat, 2012, p. 2).

Seguendo tali indicazioni, cercherò di analizzare se e come la crisi economica abbia inciso sulla salute degli umbri.

Iniziando dall'importanza della valutazione soggettiva del proprio stato di salute, si può costatare che, dal 2001 al 2011, più di tre quarti della popolazione regionale si dichiara "molto o abbastanza soddisfatta" per il proprio stato di salute (tab. 6) e la situazione è abbastanza simile tra la popolazione delle ripartizioni territoriali considerate; tra chi ha risposto di essere "molto soddisfatto", si nota che, pur accusando leggermente l'arrivo della crisi, la popolazione umbra si stabilizza sopra la media nazionale e del Centro (20,5% contro 17,4% e 16,9%, tab. 7). Anche dal *Rapporto regionale 2009* del Sistema di sorveglianza Passi (Progressi delle Aziende Sanitarie per la Salute in Italia) emerge che i 2/3 delle persone intervistate⁹ ritiene "buono" o "molto buono" il proprio stato di salute, ma tra le persone anziane, con un basso livello di istruzione o con difficoltà economiche la percezione è molto meno positiva.

In ogni caso, nonostante le dichiarazioni di buona salute, il consumo di farmaci¹⁰ negli ultimi anni è tendenzialmente aumentato e, per questo dato, l'Umbria si colloca costantemente sopra la media nazionale e del Centro, con un picco nell'anno "critico" del 2008 (con il 46,8%, tab. 8).

Passando ora ad esaminare i principali fattori di rischio per la salute, il primo considerato è lo stile alimentare. Come ricorda il Ministero della Salute nella *Relazione sullo Stato Sanitario del Paese (RSSP)*, una sana alimentazione e uno stile di vita attivo sono essenziali per la prevenzione, la gestione e il trattamento di molte malattie. Un regime dietetico adeguato ed equilibrato, infatti, non solo garantisce l'apporto di nutrienti ottimale, ma anche di sostanze che svolgono un ruolo protettivo e preventivo nei confronti di determinate condizioni patologiche. La corretta alimentazione è fondamentale nella prevenzione di molte patologie cronico-degenerative e dell'obesità, che è un pesante fattore di rischio per lo sviluppo di malattie cardiovascolari, tumori e diabete. Inoltre, i bambini in sovrappeso hanno maggiori probabilità di esserlo anche nella fase iniziale dell'età adulta e ciò riduce l'età media di comparsa di patologie croniche e influenza sensibilmente il futuro carico dei servizi sanitari. A questo proposito, dall'indagine regionale *OKkio alla salute* del 2010 emerge che in Umbria, tra i bambini persiste un alto

⁹ Il campione di intervistati nel 2009 è costituito da 1.482 persone, selezionate in modo casuale dalle liste delle anagrafi sanitarie delle AUSL regionali. È composto per il 51% da donne, l'età media complessiva è di 44 anni. Il 60% ha un titolo di studio superiore o la laurea e il 66% di coloro che hanno tra 18 e 65 anni ha un lavoro regolare.

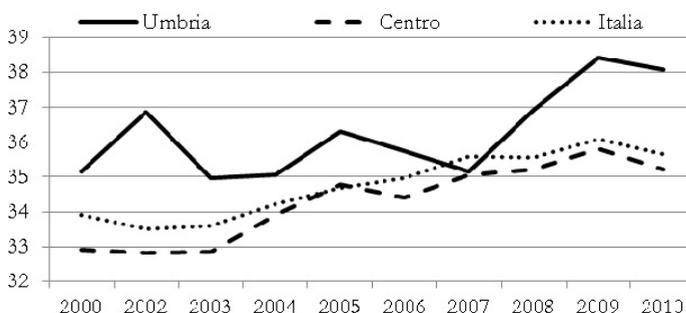
¹⁰ Risposta alla domanda se l'intervistato ha consumato farmaci nei due giorni precedenti la rilevazione Istat per l'Indagine *Multiscopo sulle famiglie*.

livello di sovrappeso e obesità, di cattive abitudini alimentari e di stili di vita che non favoriscono l'attività fisica.

Infine, c'è da considerare che alcuni gruppi sociali sono particolarmente vulnerabili alle influenze dell'ambiente; per esempio, il basso stato socioeconomico è correlato con alcuni indicatori di dieta inadeguata associati all'obesità, come un minore consumo di frutta e verdura, tassi ridotti di allattamento al seno e una notevole assunzione di alimenti ad alta densità energetica (RSSP, 2011).

Se in passato l'obesità era la malattia dei ricchi, oggi tale situazione è ribaltata: sommariamente si può affermare che i poveri sono a rischio di sovrappeso e obesità perché il cibo di minor costo, soprattutto negli hard discount, è ricco di grassi e carboidrati; inoltre solitamente i poveri hanno un basso titolo di studio e quindi sono privi degli strumenti culturali atti a valutare gli effetti di questi cibi sulla propria salute (Cardano, 2009; Vannoni, 2009). I dati rivelano che, nel nostro Paese, e soprattutto in Umbria, le persone in sovrappeso (graf. 3) o obese (tab. 9) sono tendenzialmente in aumento; nel primo caso le percentuali sono passate in Umbria dal 35,2% (Centro 32,9% e Italia 33,9%) del 2000 al 38,1% (Centro 35,2% e Italia 35,6%) del 2010; nello stesso periodo di tempo, gli obesi umbri sono cresciuti dal 9,2% all'11,1% (Centro dal 7,9% al 10,0% e Italia dall'8,9% al 10,3%).

GRAF. 3 - PERSONE DI 18 ANNI E PIÙ IN SOVRAPPESO (PER INDICE DI MASSA CORPOREA; PER 100 PERSONE DI 18 ANNI E PIÙ DELLA STESSA ZONA). ANNI 2000-2010

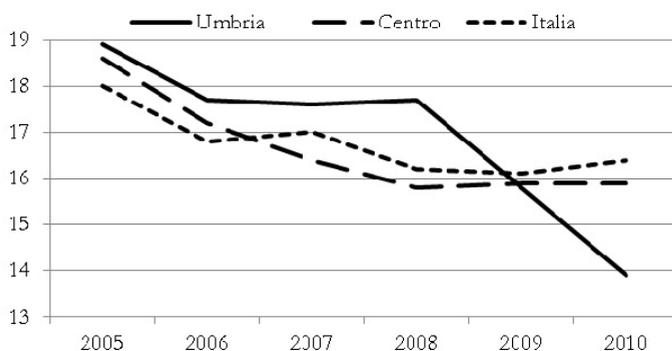


Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

Altro comportamento a rischio è il consumo di alcol. Come già accennato, la sensazione di insicurezza economica può far accrescere l'ansia e indurre al consumo di alcol che, si puntualizza sulla RSSP "costituisce uno dei più importanti fattori di rischio evitabili ed è causa principale o concomitante di numerose patologie, di incidentalità stradale, domestica e lavorativa, nonché di omicidi e violenze di vario genere. La letteratura scientifica continua a confermare la correlazione tra il consumo di alcool nella popolazione e il rischio di morbilità e mortalità per patologie gastroenterologiche, cardiovascolari, polmonari, tumorali, dello scheletro e muscolari, danni immunologici e prenatali. In quanto sostanza psicotropa, inoltre, l'alcool può avere importanti ripercussioni sul piano psicosociale, relative non solo al bevitore, ma anche al suo contesto familiare e in generale all'intera comunità" (RSSP, p. 327).

L'Istat, per valutare il grado di rischio per la salute connesso all'assunzione di bevande alcoliche, prende in considerazione il consumo giornaliero non moderato¹¹ di vino, birra o altri alcolici e gli episodi di ubriacatura concentrati in singole occasioni (*binge drinking*) che comportano comunque un'assunzione di quantità eccessive di alcol. Per i ragazzi da 11 a 15 anni, invece, prende in considerazione il consumo di qualunque quantità di alcolici. È il complesso di questi comportamenti, infatti, che delimita l'area del consumo a rischio e che è rilevante monitorare per le politiche sanitarie (Istat, 2012b).

GRAF. 4 - CONSUMATORI DI ALCOL A RISCHIO DI 14 ANNI E OLTRE (PER 100 PERSONE CON LE STESSA CARATTERISTICHE). ANNI 2005-2010



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

Limitando l'analisi ai dati sui comportamenti a rischio (graf. 4), si può affermare che la tendenza di questo fenomeno, negli ultimi anni, sostanzialmente è in calo, soprattutto per la nostra regione che, fino al 2009, si collocava sopra la media nazionale e delle regioni centrali. Infatti, la quota di consumatori di alcol a rischio, con età maggiore di 14 anni in Umbria è scesa dal 18,9% del 2005 al 13,9% del 2010; per il Centro le percentuali sono passate dal 18,6% al 15,9% e nell'intero territorio nazionale dal 18,0% al 16,4%.

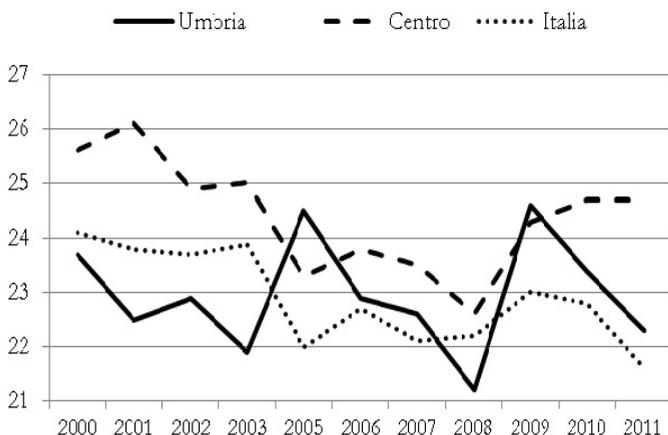
Come l'alcol, anche il fumo è uno dei comportamenti a rischio che può essere indotto da situazioni di stress come quelle che si creano in periodi di difficoltà economica e il Ministero della Salute ricorda che è il "primo fattore di rischio evitabile anche nel nostro Paese (...)" Come mostrano i dati dell'OMS, il fumo è la prima causa di morte facilmente

¹¹ Secondo le *Linee guida per una sana alimentazione* dell'Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione (Inran), in accordo con le raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), un "consumo moderato" può essere indicato entro il limite di 2-3 unità alcoliche al giorno per l'uomo, di 1-2 unità per la donna e di 1 sola unità alcolica per gli anziani, da consumarsi durante i pasti. Per gli adolescenti fino a 15 anni l'Oms raccomanda l'astensione totale dal consumo di alcol. I consumi che eccedono tali soglie possono considerarsi potenzialmente a rischio. Inoltre la tollerabilità all'alcol può essere compromessa anche da condizioni di salute, assunzione di farmaci o altri fattori individuali. Secondo l'Oms è da considerare a "basso rischio" il consumo giornaliero di alcol durante i pasti principali che non supera i 20-40 grammi per gli uomini e 10-20 grammi per le donne. Tali soglie sono destinate a ridursi per anziani, adolescenti, giovani e per le persone con problemi di salute.

evitabile (...) e provoca più decessi di alcool, AIDS, droghe, incidenti stradali, omicidi e suicidi messi insieme” (RSSP, 2011, p. 313).

Osservando i dati Istat dell'ultimo decennio (graf. 5), si nota una tendenza al calo della percentuale di fumatori tra la popolazione con più di 14 anni di età, in tutte le ripartizioni territoriali considerate, fino all'anno *clou* della crisi, il 2008: Umbria dal 23,7% al 21,2%, Centro dal 25,6% al 22,6% e Italia dal 24,1% al 22,2%. Negli stessi anni, invece, nella nostra regione, la quota di grandi fumatori - maggiormente dipendenti dal fumo, a cui ricorrono per ridurre l'ansia che un'eventuale preoccupazione economica comporta - è diventata la più alta (tab. 10).

GRAF. 5 - FUMATORI DI 14 ANNI E OLTRE (PER 100 PERSONE CON LE STESSE CARATTERISTICHE). ANNI 2000-2011

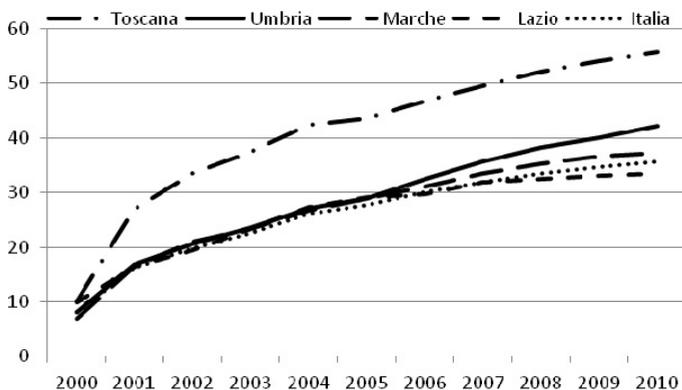


Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

Come accennato sopra, oltre al benessere fisico, ha grande importanza anche quello mentale e le difficoltà possono esporre gli individui a forme di *stress* che, oltre a causare l'indebolimento del sistema immunitario, possono procurare un profondo disagio e influire anche sulla salute mentale. Come è riportato nel *Rapporto Osservasalute 2001*, negli ultimi dieci anni il consumo di farmaci antidepressivi ha subito un forte incremento (graf. 6): la media nazionale (definita in DDD, ovvero dosi giornaliere, il cui computo è descritto alla nota 12), dal 2000 al 2010, è passata da 8,2 a 35,7; per l'Umbria, il dato ha rivelato una crescita da 8,1 a 42,2 collocando la regione al secondo posto tra quelle del Centro, dopo la Toscana (da 10,0 a 55,7).

Tra il campione di persone intervistate per il *Rapporto regionale 2009* del Sistema di sorveglianza Passi, il 9% riferisce di aver avuto sintomi di depressione nelle due settimane precedenti l'intervista; di questi solo il 47% ha chiesto aiuto a un medico, mentre il 38% non ha chiesto aiuto a nessuno.

GRAF. 6 - CONSUMO (IN DDD/1000 AB/DIE)¹² DI FARMACI ANTIDEPRESSIVI PESATO PER ETÀ. ANNI 2000-2010



Fonte: nostra elaborazione su dati Rapporto Osservasalute.

Nell'omologo rapporto regionale del 2009 dedicato alle persone anziane (*Passi d'argento. La qualità della vita vista dalle persone con più di 64 anni*), la percentuale degli intervistati con sintomi di depressione è del 16% e i sintomi sono più diffusi: tra le donne, tra chi percepisce difficoltà economiche, tra le persone meno attive e con problemi di isolamento sociale.

Altri indicatori del disagio psicologico possono essere i dati relativi ai suicidi e ai tentativi di suicidio (graf. 7). Tali gesti certamente non sono tutti riconducibili alla gravità della condizione economica, ma tale situazione può pesare su un equilibrio psicologico minato anche da altri fattori personali. I dati dei suicidi, riferiti agli anni dal 2005 al 2010, mostrano la nostra regione sopra la media nazionale e del Centro, con una quota sulla popolazione mediamente doppia rispetto alle altre ripartizioni territoriali e con un picco nell'anno di inizio della crisi, il 2007 (Umbria 10,1, Centro-Nord 5,7 e Italia 4,8 - quozienti per 100.000 abitanti). Nello stesso arco temporale osservato, invece, in Umbria i tentativi di suicidio sono stati in costante calo fino a scendere sotto la media nazionale.

Per il benessere psico-fisico sono importanti anche le relazioni interpersonali; pure l'Istat ha individuato le relazioni sociali tra i nuovi indicatori di benessere (Bes),

¹²

Consumo di farmaci antidepressivi e
antipsicotici in Dosi Definite Giornaliere* x1.000
Popolazione residente pesata** x 365

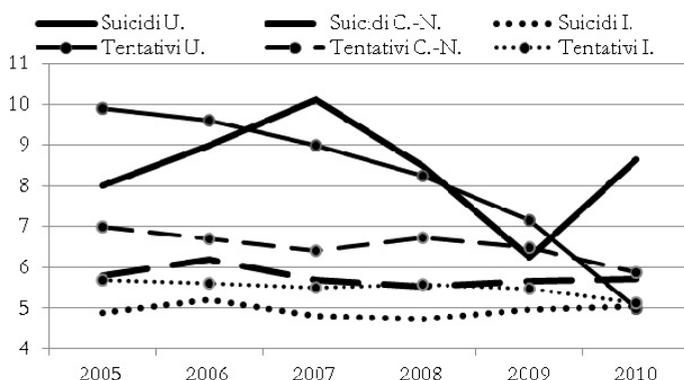
* Il calcolo del totale delle Dosi Definite Giornaliere (DDD) utilizzate (per principio attivo e per categoria terapeutica) è stato ottenuto sommando le DDD contenute in tutte le confezioni prescritte.

** È stato utilizzato il sistema di pesi organizzato su sette fasce di età predisposto dal Dipartimento della Programmazione del Ministero della Salute per la ripartizione della quota capitaria del Fondo Sanitario Nazionale.

affermando che “l’intensità delle relazioni sociali che si intrattengono e la rete sociale nella quale si è inseriti (...) influiscono sul benessere psico-fisico dell’individuo (...). La famiglia costituisce un luogo di osservazione privilegiato delle relazioni, insieme alle altre forme di relazione e di reti: dai rapporti di amicizia e di lavoro, di comunità e di vicinato, all’impiego nel pubblico e nel volontariato” (Cnel/Istat, 2012).

Nell’ultimo decennio la frequenza con cui si sono incontrati gli amici è calata; infatti, nel 2001 circa un quarto della popolazione (Umbria 28,1%, Centro 24,4% e Italia 25,6%) dichiarava di incontrarsi tutti i giorni con gli amici nel tempo libero mentre, dieci anni dopo, la quota è scesa a un quinto.

GRAF. 7 - SUICIDI E TENTATIVI DI SUICIDIO ACCERTATI DALLA POLIZIA DI STATO E DALL'ARMA DEI CARABINIERI (QUOZIENTI PER 100.000 ABITANTI, 2005-2010)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

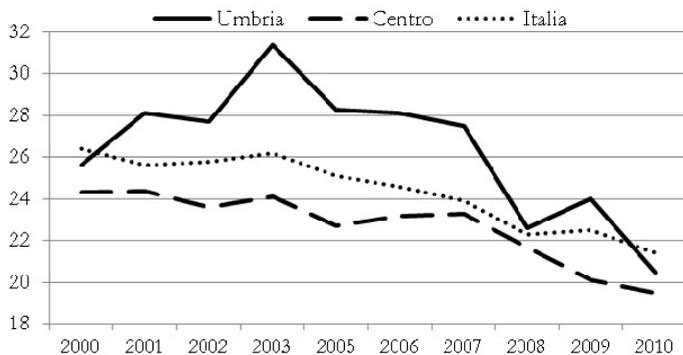
In particolare, nel 2010, il dato umbro si è attestato per la prima volta sotto la media nazionale (Umbria 20,5%, Centro 19,5% e Italia 21,4%; graf. 8). Complementare a questo dato è la quota di persone che incontrano gli amici settimanalmente - vale a dire più di rado - che è, infatti, generalmente aumentato (tab. 11).

In tutte le ripartizioni territoriali considerate, aumenta anche la percentuale di persone che vorrebbe abitare più vicino ai propri familiari¹³ (graf. 9), anche se in Umbria questa esigenza è meno sentita che altrove, molto probabilmente in virtù del fatto che il problema è meno presente.

Questo dato introduce il prossimo argomento da esaminare, quello dell’abitazione.

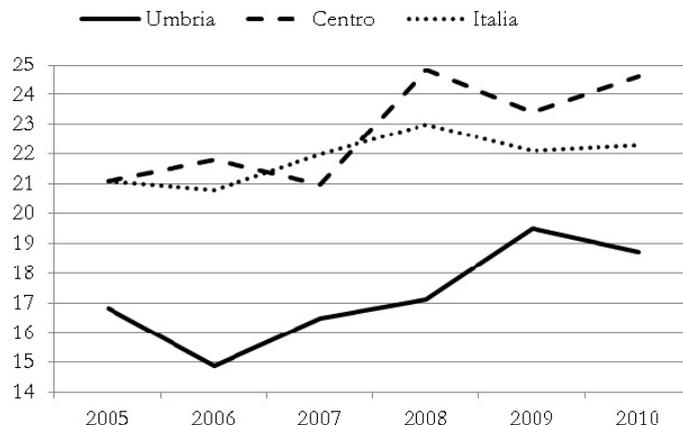
¹³ Secondo le rilevazioni Istat per l’*Indagine Multiscopo sulle famiglie*, il problema della “distanza dell’abitazione dai familiari” è il terzo più sentito dopo “le spese troppo alte” e il “non fidarsi di bere l’acqua del rubinetto”. Al quarto posto le famiglie indicano “l’abitazione troppo piccola” al quinto “l’irregolarità nell’erogazione dell’acqua” e in ultimo “le cattive condizioni dell’abitazione”.

GRAF. 8 - PERSONE DI 6 ANNI E PIÙ CHE DICHIARANO DI INCONTRARE GLI AMICI NEL TEMPO LIBERO TUTTI I GIORNI (PER 100 PERSONE CON LE STESSA CARATTERISTICHE; 2000-2010)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

GRAF. 9 - FAMIGLIE CHE DICHIARANO COME PROBLEMA RELATIVO ALL'ABITAZIONE LA TROPPIA DISTANZA DAI FAMILIARI (PER 100 FAMIGLIE DELLA STESSA ZONA; 2005-2010)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

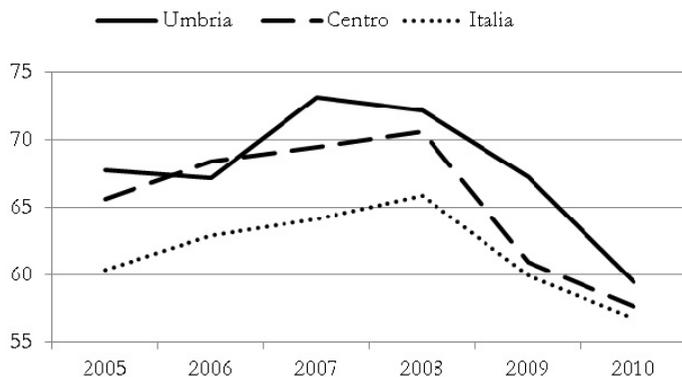
L'abitazione

La qualità dell'abitare è un aspetto importante delle condizioni di vita e del benessere delle persone.

Essere proprietari dell'abitazione in cui si vive (in Italia lo è più del 70% delle famiglie) conferisce senza dubbio una posizione privilegiata rispetto a chi non lo è (vedi di seguito i dati sulle difficoltà dei pagamenti per all'affitto); ma non risolve tutti i problemi della qualità dell'abitare, che riguardano sia l'abitazione in sé, sia la zona in cui si vive - ovvero

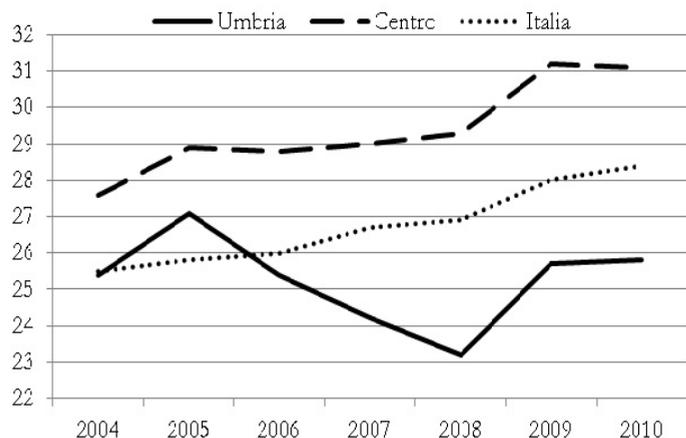
l'ambiente fisico e sociale¹⁴. La maggioranza è concorde, in tutto il territorio nazionale, nell'affermare che il problema principale relativo alla propria abitazione sia il carico delle spese, troppo alto (graf. 10).

GRAF. 10 - FAMIGLIE CHE DICHIARANO COME PROBLEMA RELATIVO ALL'ABITAZIONE LE SPESE TROPPO ALTE (PER 100 FAMIGLIE DELLA STESSA ZONA; 2005-2010)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

GRAF. 11 - SPESA MEDIA DESTINATA ALL'ABITAZIONE IN CUI SI VIVE SUL TOTALE DELLA SPESA MEDIA MENSILE DELLE FAMIGLIE (VAL. %; 2004-2010)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

¹⁴ Secondo le rilevazioni Istat per l'Indagine Multiscopo sulle famiglie, i principali motivi di disagio nella zona in cui si vive riguardano: le strade (le cattive condizioni, la sporcizia, il traffico), l'inquinamento atmosferico e acustico, il rischio di criminalità.

In effetti, secondo i dati Istat, le spese per la casa sono il carico principale gravante sul reddito (per quasi un terzo, anche se gli umbri sono riusciti a posizionarsi sotto la media nazionale e del Centro, graf. 11); essendo queste spese, rispetto alle altre, meno elastiche, interagiscono con le disuguaglianze di reddito e possono rappresentare un fattore specifico di impoverimento poiché limitano quanto rimane a disposizione delle famiglie per soddisfare gli altri bisogni (Poggio, 2009).

Questo problema ha avuto il suo momento più intenso con l'arrivo della crisi economica ed è stato particolarmente sentito nella nostra regione.

Invece, il disagio di avere un'abitazione troppo piccola per le proprie esigenze, e quello di averla in cattive condizioni, riguarda una parte di umbri inferiore alla media nazionale (tabb. 12-13), anche se entrambe le difficoltà si sono acuite con l'arrivo della crisi economica.

Le difficoltà nei pagamenti

Come ho già detto, la percezione del peggioramento della condizione economica da parte delle persone è in aumento e questa non è solo un'impressione; i dati Istat confermano che il reddito delle famiglie, in termini reali, è diminuito, come la propensione al risparmio¹⁵.

Quale testimonianza diretta della condizione di una parte delle famiglie umbre in difficoltà, è stata utile la conversazione intrapresa sull'argomento con un'operatrice della Caritas Diocesana di Perugia¹⁶ che raccoglie varie le richieste di accesso al Fondo di Solidarietà delle Chiese Umbre istituito dalla Conferenza Episcopale Umbra (Fondo CEU)¹⁷. In base alla sua esperienza, risulta che l'aumento delle richieste di accesso al Fondo è iniziato quattro anni fa, con una decisa crescita dallo scorso anno, soprattutto tra le famiglie perugine, che rappresentano oggi il 60-70% dei richiedenti aiuto, mentre, negli anni passati, la maggioranza era costituita da famiglie straniere. Si chiede aiuto soprattutto per far fronte al pagamento delle utenze e, una novità dall'avvento della crisi, per pagare le spese scolastiche dei figli. E il problema "scuola" non si esaurisce con la difficoltà per le spese, ma si aggrava col fatto che si impongono ai figli, studiosi e capaci, percorsi scolastici professionalizzanti¹⁸, che consentano di tentare di accedere subito al mondo del lavoro, precludendo così una possibile carriera universitaria che i genitori non sarebbero in grado di sostenere economicamente. In alcuni contesti familiari, si evidenziano anche le pesanti difficoltà dei genitori separati che non riescono ad ottenere dal coniuge i dovuti contributi per il mantenimento dei figli.

Ma a volte è la cultura consumistica a mettere in difficoltà le famiglie che si ritrovano in balia di chi specula sulle condizioni di crisi, come alcune società finanziarie che - in passato molto rigide nel concedere credito - hanno invertito politica, invitando all'indebitamento. Così, in una contagiosa malattia consumistica del benessere che illude chi è inconsapevole della gravità della situazione, ci si indebita a valanga, soprattutto per

¹⁵ Cfr. Calzola, in questo stesso volume.

¹⁶ Intervista effettuata a Stella Cerasa il 23 marzo 2012 presso la sede perugina della Caritas Diocesana.

¹⁷ Cfr. Carniani, in questo stesso volume.

¹⁸ Cfr. Orlandi, in questo stesso volume.

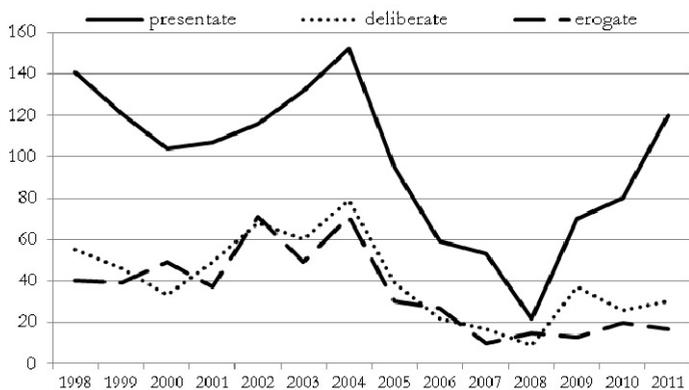
beni voluttuari o non necessari. È quindi presente un problema culturale, che comprende anche la piaga del gioco d'azzardo - ormai legalizzato e diffuso in maniera capillare, quale fonte di introiti in risposta alla crisi.

Altri dati significativi provengono dalla Fondazione “Umbria contro l’usura” o.n.l.u.s. la cui attività, iniziata nel 1997, consiste nel prestare assistenza alle vittime di usura ma, soprattutto, nel prevenire tale fenomeno con fidejussioni che favoriscano l’accesso al credito, erogazioni dirette e assistenza legale.

Dal 1998 al 2011 la Fondazione ha ricevuto 1.372 richieste, 488 delle quali sono state erogate, per un totale di 14.584.881 euro (tab. 14). Osservando l’andamento del numero delle richieste di intervento, si nota un deciso calo dal 2004 al 2008, seguito da una crescita altrettanto repentina: da 22 a 120 domande presentate nel 2011 (graf. 12).

La raccolta dei dati socio-anagrafici dei richiedenti degli ultimi due anni (2010-11) permette di definire il profilo di chi si rivolge alla Fondazione per chiedere un aiuto che scongiuri il rischio di finire in mano agli usurai. La maggior parte delle richieste, più dei 4/5, proviene da residenti nella provincia del capoluogo umbro e il 78% degli individui è di sesso maschile mentre, per quanto riguarda l’età, la metà ha meno di cinquanta anni. La maggioranza dei richiedenti (il 60%) è sposato mentre, la restante quota, si suddivide tra separati e celibi/nubili (rispettivamente 19% e 21%). Per quanto riguarda la condizione professionale scopriamo che il 42% dei richiedenti aiuto è dipendente o pensionato – vale a dire con un reddito fisso – mentre il 44% svolge un lavoro autonomo e il restante 14% è composto da disoccupati, cassa integrati e lavoratori a tempo determinato (tab. 15).

GRAF. 12 - FONDAZIONE UMBRIA CONTRO L'USURA: NUMERO DI RICHIESTE DI INTERVENTO PRESENTATE, DELIBERATE ED EROGATE (1998-2011)



Fonte: nostra elaborazione su dati Fondazione Umbria contro l’usura.

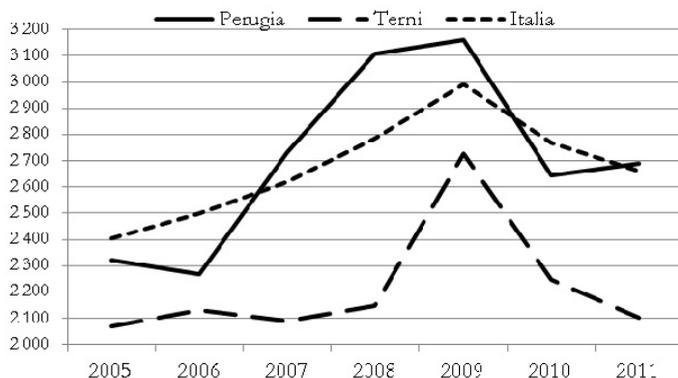
Le persone a reddito fisso chiedono aiuto alla Fondazione soprattutto perché sono in difficoltà con banche e società finanziarie, per il pagamento dei mutui e prestiti contratti per far fronte alle esigenze della famiglia; a volte si trovano in arretrato anche nel pagamento di affitti e bollette. I lavoratori autonomi, invece, hanno problemi che riguardano in primo luogo la loro attività: non riescono a onorare i debiti con banche, finanziarie ed Equitalia perché gli utili sono calati o addirittura hanno dovuto chiudere

l'attività stessa. Chi invece ha un reddito ridotto, o addirittura non lo ha più, si trova in grave difficoltà, specialmente per i costi dell'abitazione: rate del mutuo e bollette.

Prenderemo ora in esame alcuni dati che possono essere considerati indicatori della difficoltà delle famiglie per alcuni pagamenti.

Inizieremo con il più "classico" di questi indicatori: i protesti¹⁹ levati per cambiali, tratte e assegni. Nel 2011, in Umbria sono stati levati in totale 21.338 protesti (15.998 nella provincia di Perugia e 5.350 in quella di Terni) per un ammontare di 54.260.000 di euro (l'1,5% del totale nazionale). La maggior parte di questi protesti è composta da pagherò o vaglia cambiari e tratte accettate (77,9%), mentre il resto sono assegni (16,2%) e tratte non accettate (5,9%). Nel confronto con la media nazionale si segnala che, nelle due province umbre, la quota di protesti del primo tipo è superiore mentre quella riferita agli assegni è inferiore (tab. 16). Osservando l'importo medio totale dei protesti nelle due province umbre, a confronto con la media italiana (graf. 13) si nota, negli ultimi sette anni, un andamento crescente fino al 2009 per tutte le ripartizioni considerate, con una maggiore intensità per la provincia di Perugia, che arriva a toccare un importo totale medio di 3.163 euro. Si registra poi, nel 2010, un deciso calo che continua nel 2011 nell'intero territorio nazionale e nella provincia di Terni, mentre, nel perugino, il dato medio - insieme al valore assoluto e monetario - riprende a crescere (tab. 16).

GRAF. 13 - IMPORTO MEDIO TOTALE DEI PROTESTI (IN MIGLIAIA DI EURO; 2005-2011)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

Esaminando il numero dei protesti per mille abitanti, dall'inizio della crisi, il 2008, in Umbria questo valore è tendenzialmente aumentato (dal 22,1% al 23,5%), in controtendenza rispetto alle regioni del Centro e all'Italia (tab. 17).

Un'altra evidenza della difficoltà nei pagamenti degli umbri è riscontrabile dall'analisi di alcuni dati Equitalia che, nel 2011, rispetto all'anno precedente, ha spedito nella regione quasi il doppio di cartelle esattoriali (tab. 18). Ma più che il numero di cartelle inviate, è interessante esaminare la situazione delle richieste di rateizzazione (tab. 19). Equitalia,

¹⁹ È importante ricordare che, nella raccolta dei dati dei protesti, non viene rilevato se questi si riferiscono a privati o ad aziende.

dal marzo 2008, per venire incontro alle difficoltà economiche dei cittadini, offre la possibilità di rateizzare il credito dovuto alla propria agenzia di riscossione. Le richieste di dilazione per le cartelle con importo fino a 20.000 euro, pervenute sia a privati sia ad aziende, sono tutte accolte; per le cartelle con importo superiore la richiesta deve essere valutata - previa presentazione del modello isee o del bilancio societario - in base alla reale impossibilità di far fronte all'intero pagamento richiesto.

Le istanze di dilazione presentate nel 2009 sono state in totale 9.173 per un ammontare di oltre 188 milioni di euro (6.142 nella provincia di Perugia e 3.031 in quella di Terni), nel 2010 il totale è stato 8.564, per oltre 158 milioni (rispettivamente 6.193 e 2.371) e nel 2011 il numero totale era 9.225 per oltre 177 milioni (rispettivamente 6.348 e 2.877). Al giugno 2012 sono state presentate 4.542 richieste, per un ammontare di quasi 125 milioni di euro. Gran parte di queste domande è stata accolta e, negli anni, il numero cumulato è ovviamente cresciuto, insieme, purtroppo, a quello delle revoche delle dilazioni stesse, che evidenziano lo stato di difficoltà crescente nell'onorare i debiti erariali contratti (tab. 18). Infatti, dopo il mancato pagamento di due rate, anche se entro maglie molto elastiche concesse da Equitalia, si perde la facoltà di pagare il dovuto nelle rate stabilite, e questo in Umbria è accaduto nel 19,9% dei casi nel 2009, nel 35,6% nel 2010, nel 25,1% nel 2011 e nel 29,6% al giugno 2012; a livello provinciale si nota che, tale situazione, si è aggravata in particolar modo nel territorio ternano (graf. 14).

Come considerato in precedenza, una serie di spese fisse irrinunciabili per la famiglia riguarda l'abitazione, e le sofferenze nel pagamento dell'affitto sono un indicatore rilevante per il tema qui trattato.

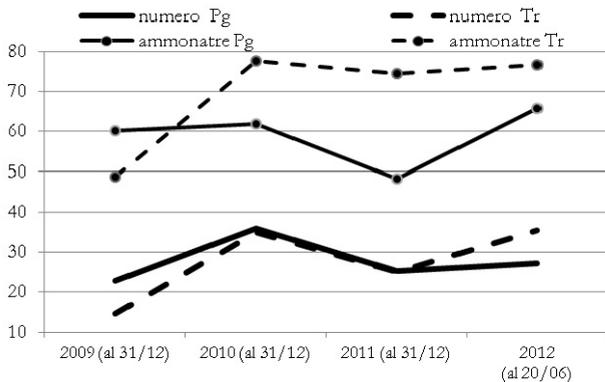
I dati forniti dalle Unità Operative di Perugia e Terni dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale della Regione Umbria (Ater) evidenziano una decisa crescita della morosità dei canoni di affitto per gli alloggi da loro gestiti, vale a dire le cosiddette "case popolari". Negli ultimi dieci anni, dopo un iniziale calo, la tendenza è cambiata prima nel territorio perugino, dal 2003, e poi in quello ternano, dal 2006 (graf. 15), intensificando la crescita proprio dall'inizio della crisi.

Nel 2011 si registra un ammontare dei mancati incassi pari a circa 2.881.000 euro nella provincia di Perugia e a 1.845.000 euro nella Provincia di Terni, con un incremento percentuale annuale costante negli ultimi anni fino all'inversione di tendenza per il perugino nel 2010 (tab. 20).

Dagli ultimi dati diffusi dal Ministero dell'Interno, l'Umbria è al terzo posto tra le regioni italiane, dopo la Basilicata e Campania, per incremento dei provvedimenti esecutivi di sfratto: 14,1 punti percentuale in più nel 2011 rispetto all'anno precedente. A gravare sull'entità del dato regionale è soprattutto la componente ternana che mostra un incremento di 48 punti percentuali, mentre per il territorio del capoluogo i punti di crescita sono 4,9 (graf. 16).

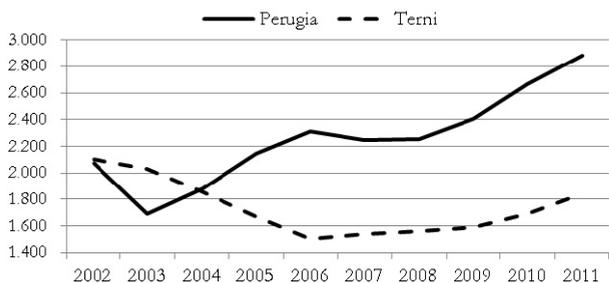
Il dettaglio della motivazione del provvedimento di sfratto rivela che la quasi totalità dei suddetti provvedimenti (il 95% in Umbria, l'87,0% in Italia) è causata dalla morosità dell'inquilino o da altri motivi diversi dalla necessità dell'alloggio da parte del locatore (0,0% in Umbria, 1,3% in Italia) o per il termine del contratto di locazione (4,6% in Umbria, 11,7% in Italia, tab. 21).

GRAF. 14 - CARTELLE EQUITALIA PER PROVINCIA DI PERUGIA E TERNI: NUMERO E AMMONTARE DELLE DILAZIONI REVOCATE SU QUELLE CONCESSE (VALORI %)



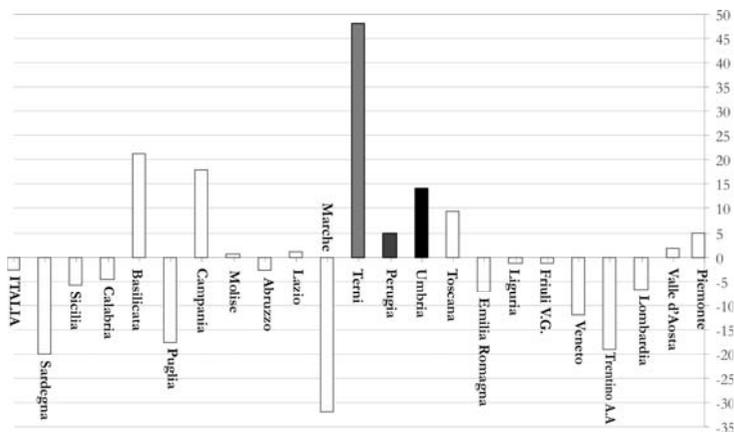
Fonte: nostra elaborazione su dati Equitalia.

GRAF. 15 - ALLOGGI GESTITI DALLE ATER DI PERUGIA E TERNI. AMMONTARE DELLA MOROSITÀ DEI CANONI DI AFFITTO (IN MIGLIAIA DI EURO; 2002-2011)



Fonte: nostra elaborazione su dati Ater.

GRAF. 16 - PROVVEDIMENTI ESECUTIVI DI SFRATTO: VARIAZIONE PERCENTUALE NEL PERIODO GENNAIO-DICEMBRE 2010-2011

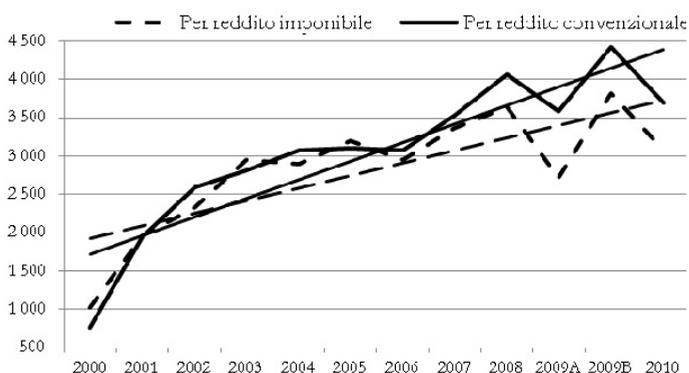


Fonte: nostra elaborazione su dati Ministero dell'Interno.

Un altro tassello utile a tratteggiare il profilo del problema “casa” può venire dall’analisi delle domande pervenute ai Comuni umbri per usufruire del *Fondo nazionale per il sostegno all’accesso alle abitazioni in locazione* istituito con la legge 431 del 1998, la stessa legge con la quale si è liberalizzato il mercato degli affitti. Il Fondo è destinato alle famiglie meno abbienti, distinte in due gruppi in base al reddito che può essere “imponibile”, corrispondente al doppio di una pensione minima (le famiglie più povere), o “convenzionale”, con limite la prima fascia di reddito (fascia A, le famiglie meno povere). Per accedere al contributo, il canone di locazione deve incidere sul reddito in misura superiore del 14% nel primo caso e del 24% nel secondo; a questi criteri di base nazionali, Regioni e Comuni possono poi aggiungerne dei propri. Tale Fondo è integrato da contributi regionali e comunali stabiliti annualmente.

Dall’anno 2000 al 2010, le domande per l’accesso al Fondo hanno registrato una tendenza costantemente in crescita, passando da un totale di 1.787 a 6.781 domande evase (graf. 17).

GRAF. 17 - FONDO NAZIONALE PER L’ACCESSO ALLE ABITAZIONI IN LOCAZIONE (L. 431/98). NUMERO DI DOMANDE EVASE DAI COMUNI UMBRI (2000-2010)

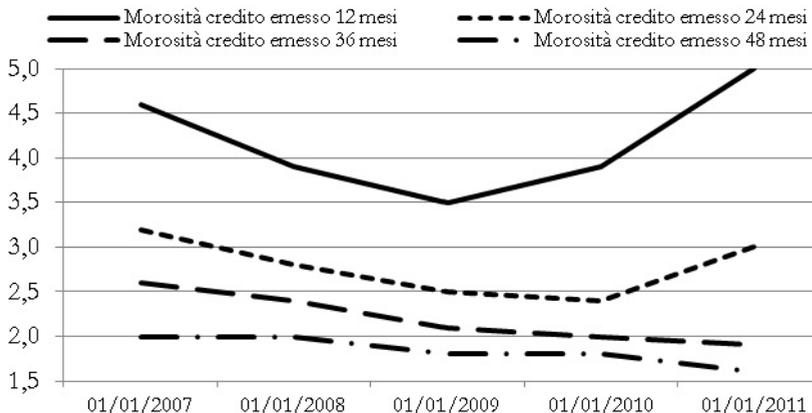


Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Umbria.

È interessante osservare che, con l’inizio della crisi, le domande presentate e accolte per reddito convenzionale sono state sempre in numero maggiore rispetto a quelle per reddito imponibile; questo fatto conduce all’ipotesi che sia entrata in difficoltà una categoria di famiglie la quale, in passato, lo era di meno, vale a dire famiglie con reddito superiore al minimo considerato e costituito tutto o in parte da lavoro autonomo, diventato sempre più insicuro. E ciò con differenze territoriali tra le due province: nella provincia di Perugia, l’andamento è simile a quello regionale mentre in quella di Terni, fino al 2009, le domande evase per reddito imponibile sono state in numero maggiore rispetto alle altre (tab. 22).

Anche uno sguardo alle morosità nel pagamento delle bollette per le utenze può essere utile. Un esempio interessante arriva dai dati forniti da Umbra Acque che negli ultimi anni, dal 2008 al 2011, registra un deciso aumento delle morosità di crediti emessi da 12 mesi e, dal 2010, anche di quelli emessi da 24 mesi, a conferma della cresciuta difficoltà nel pagamento delle bollette (graf. 18).

GRAF. 18 - UMBRA ACQUE: MOROSITÀ PER MESI DI EMISSIONE DEL CREDITO. ANNI 2007-2011 (VAL. %)



Fonte: Umbra Acque.

Le impressioni dei medici di base

Dopo un'analisi di tipo quantitativo riguardo le evidenze della povertà tra la popolazione umbra in tempo di crisi economica, passiamo ora a un *focus* sull'argomento con tecniche "qualitative". In particolare, sono state raccolte impressioni dirette tra testimoni privilegiati molto significativi, a nostro avviso: i medici di base che, avendo un contatto diretto e continuo nel tempo con i propri pazienti, ne conoscono le caratteristiche e la storia e possono avere un ruolo attivo nel ravvisare precocemente segnali di allarme, a livello non solo medico ma anche sociale. Il medico di famiglia attento e interessato, infatti, diventa spesso un confidente, quasi un confessore, del paziente, che gli si affida non solo per i propri problemi di salute, ma pure per altri aspetti - anche i più intimi - della sua vita. E così, questa figura professionale diventa in grado di valutare la condizione della persona in maniera multidimensionale, assumendo un ruolo prezioso, forse poco sfruttato, nella valutazione dei bisogni della popolazione assistita e quindi nella politica di prevenzione e supporto integrata della salute stessa.

Il metodo di indagine

Per tentare di capire altri aspetti complementari della povertà nella nostra regione, quindi, sono state effettuate interviste semi-strutturate (con una traccia da seguire uguale per tutti) ad alcuni medici di famiglia in tutto il territorio, selezionando un medico per ogni distretto sanitario. Con la collaborazione dei responsabili per i medici di base delle quattro Asl dell'Umbria è stata realizzata una selezione casuale tra i professionisti di ogni distretto (12 in tutto) considerando quelli con: un alto numero di pazienti e/o con più ambulatori nella zona di attività²⁰.

²⁰ La traccia dell'intervista, dopo aver illustrato all'intervistato lo scopo dell'indagine - inserita in un rapporto di ricerca complesso - ispirandosi ai temi trattati nell'Introduzione, ha portato l'attenzione sulla relazione esistente tra povertà e salute e su come fosse possibile che, in una sorta di un circolo

Tutti i medici intervistati hanno constatato un qualche impatto della crisi sui loro pazienti; in tutti territori afferenti alle Asl regionali, in varie forme e intensità, le difficoltà economiche delle persone hanno coinvolto anche la sfera della salute, sebbene questa rimanga “il bene più importante”²¹.

Le condizioni dei pazienti e i loro percorsi di cura

Infatti, “la salute, comunque, non si trascura” e non sono state evidenziate vere e proprie interruzioni nei percorsi di cura, anche se i percorsi stessi sono diventati spesso più tortuosi. La nota ricorrente è “il rifiuto della ricetta bianca”, vale a dire dei farmaci di fascia C (a pagamento) “anche perché alcuni non ci arrivano proprio”; i pazienti bloccano il medico già nell’intenzione di compilare questo tipo di prescrizione, obiettando “ma, dottore, la devo pagare? allora no! non mi può dare qualcos’altro che mi passano?”.

I medici si adeguano quanto possono a tali richieste, anche se a volte non è possibile, specialmente nelle prescrizioni per cure specialistiche; inoltre, le case farmaceutiche hanno quasi azzerato la distribuzione gratuita delle confezioni-campione dei farmaci di fascia C ai medici che prima potevano, a loro volta, distribuirle ai pazienti.

Ma anche tra i farmaci di fascia A si pone il problema, nel caso dei farmaci cosiddetti “griffati” che prevedono il pagamento del ticket nel caso sia possibile sostituirli coi corrispondenti “generici”. L’alternativa del farmaco generico - non sempre condivisa dai medici per alcune categorie di farmaci - se, da un lato, lo rende completamente gratuito per il paziente, dall’altro crea grandi problemi di riconoscibilità a causa della varietà delle confezioni disponibili per ogni tipo di farmaco, e questo soprattutto tra gli anziani che ne sono i principali consumatori. Gli anziani, infatti, che assumono i farmaci da soli, si affidano alla forma e al colore della confezione per riconoscerli; l’uso dei generici, soprattutto quando la serie delle confezioni è numerosa, può causare confusione e pericolose conseguenze per la salute.

A proposito dei farmaci di fascia A - che richiedono il contributo da parte del paziente,

vizioso, le due condizioni si alimentassero a vicenda. Focalizzato il tema da affrontare, si è messa in evidenza con il medico l’importanza della testimonianza del medico stesso che, a contatto diretto con i propri pazienti, è da considerare senza alcun dubbio un osservatore privilegiato delle condizioni cliniche e sociali della popolazione.

Le interviste individuali sono state condotte e registrate presso gli ambulatori dei medici nel giugno 2012.

Di seguito si ricordano i distretti afferenti alle Asl regionali:

Asl n. 1 Città di Castello <i>Distretti sanitari</i> 1) Alto Chiascio 2) Alto Tevere	Asl n. 2 Perugia <i>Distretti sanitari</i> 1) Perugia 2) Assisi 3) Media Valle del Tevere 4) Trasimeno	Asl n. 3 Foligno <i>Distretti sanitari</i> 1) Valnerina 2) Spoleto 3) Foligno	Asl n. 4 Terni <i>Distretti sanitari</i> 1) Terni 2) Narni e Amelia 3) Orvieto
--	--	---	---

²¹ Nel testo sono riportate tra virgolette frasi estratte dalle interviste ai medici.

in alcuni casi i medici hanno notato che la ripetizione delle ricette è richiesta solo per i farmaci mancanti: non si fa più la “scorta”, per non tornare troppo spesso dal medico (“dottore, questo ancora ce l’ho per questa settimana”), e ciò ha reso molto più frequente l’afflusso dei pazienti presso gli studi dei medici, con aggravio del loro lavoro. Ma spesso, più che percorsi di cura vera e propria, viene interrotta la prevenzione: “fino all’anno scorso gli anziani mi chiedevano regolarmente cure contro l’astenia, specialmente in estate, ma quest’anno non è successo”; “dottore, dovrei rifare gli esami ... ma aspetto”; “le analisi le farò quando prendo la disoccupazione, così non pago” e così via su questo tono.

Alcuni medici hanno anche notato che si fa meno consulenza specialistica - anche questo fa parte della prevenzione - e, a questo proposito, si evidenzia ovunque la presenza del problema delle lunghe liste di attesa che spesso induce a dirottare la prestazione dal servizio di sanità pubblico a quello privato. A questo proposito, alcuni degli intervistati hanno evidenziato il pericolo della formazione, a volte già in atto, di due tipi di sanità: uno di serie A (privata, alla quale può accedere chi ha maggiori risorse economiche e che sta richiamando i migliori professionisti provenienti dal servizio pubblico) e una di serie B (pubblica, meno costosa ma anche meno efficiente e capace).

Chi è in difficoltà

Fra coloro che stanno affrontando le difficoltà create dalla crisi economica emergono due categorie ben evidenti: gli anziani e le giovani coppie, con qualche distinguo. Gli anziani, infatti, pur essendo esenti per età dal pagamento del ticket, non sono nuovi a condizioni di difficoltà. Chi percepisce una pensione medio-bassa era già in una situazione non facile anche prima della crisi, ma l’aumento del costo della vita ha gravato pesantemente sul già precario equilibrio economico di queste persone che “in inverno, devono scegliere: o si riscaldano, o comperano i farmaci o fanno gli esami”.

Per quanto riguarda l’assistenza agli anziani non autosufficienti, si è registrata una diminuzione degli ingressi nelle case di riposo e, soprattutto, si fa meno ricorso all’assunzione delle badanti; le famiglie, quando possono, cercano di organizzarsi in qualche modo e assistere gli anziani senza aiuti costosi, aggiungendo così la pensione dell’anziano (che da voce di spesa passa a quella di entrata) al reddito familiare - che nel frattempo si è ridotto.

Più pesante, secondo l’impressione degli intervistati, è la condizione dei giovani, soprattutto se hanno deciso di formare una nuova famiglia. Infatti, chi rimane in casa dei genitori è in qualche modo tutelato mentre, chi ha formato una nuova famiglia, contando magari sul reddito di un lavoro a tempo determinato, ora si ritrova in gravi difficoltà in quanto “alcuni nuclei col lavoro precario non ce la fanno”. Anche se si puntualizza che i giovani-adulti, in maggioranza, godono di buona salute e la crisi non incide su questo aspetto della loro vita, in ogni caso, “vanno meno dal medico e fanno meno prevenzione”.

Inoltre, tutti i medici intervistati hanno segnalato una notevole crescita, da circa un anno, delle richieste di esenzione per reddito (codice e02, riferito a disoccupati e cassa integrati), di cui si usufruisce soprattutto per fare esami che altrimenti, dovendo pagare un contributo, queste persone non farebbero.

Ma a soffrire sono anche le classi medie, che “non hanno più una vita serena e

tranquilla” e percepiscono una profonda insicurezza e preoccupazione per il futuro, soprattutto dei figli. L'aumento della tassazione e il “risparmio preventivo”, indotto dall'incertezza sugli sviluppi della condizione attuale, hanno abbassato di molto il tenore di vita di chi si era conquistata una qualche sensazione di sicurezza. “Ma si era abituati anche a ‘tanto’; ora si comincia a rinunciare al superfluo, anche farmacologico”.

Come si mangia

L'impressione dei medici di base è chiara: non ci sono assolutamente casi in cui un'ipotetica diminuzione di qualità o quantità del cibo abbia avuto conseguenze sulla salute dei loro pazienti. In Umbria l'attenzione per l'alimentazione è ancora buona e contribuisce in larga misura al mantenimento delle buone condizioni di gran parte della popolazione. Certamente, si dedica più attenzione nel fare la spesa: nei supermercati si cerca “l'offerta del giorno” e, in inverno, alcuni anziani rinunciano all'acquisto di gran parte di frutta e verdura perché troppo cara. Ma la grande risorsa della nostra regione proviene dalla matrice contadina e, con l'eccezione dei centri cittadini, molte famiglie ricorrono ancora all'autoproduzione di carne, verdura e frutta: in effetti, “qui l'orto ce l'hanno tutti” è stata un'affermazione frequente degli intervistati sull'argomento “alimentazione e crisi economica”.

Di altra natura è il problema della malnutrizione quando si presenta negli anziani, soprattutto tra quelli che vivono soli: la difficoltà di masticazione di alcuni cibi, della loro preparazione in cucina e l'abitudine a consumare gli stessi tipi di alimenti, sono comportamenti tipici dell'anziano che, se non corretti in tempo, degenerano spesso in vere e proprie patologie.

Il ricorso agli antidepressivi

Come già descritto nel paragrafo precedente, il consumo degli antidepressivi negli ultimi anni ha mostrato una decisa crescita, soprattutto nella nostra regione (graf. 6). Questo dato statistico, che segnala un aumento del disagio psicologico, ha trovato conferma dalle impressioni della maggior parte dei medici che hanno partecipato all'indagine. Le ragioni del maggior uso di questi farmaci sono diverse, non ultima la disponibilità e la varietà di principi attivi non disponibili fino uno-due decenni fa: “prima non avevamo niente per curare questo tipo di disturbi, solo degli ansiolitici che calmavano il paziente, nient'altro”. In ogni caso, il fenomeno è presente, anche se le cause sono di diversa natura. È indubbio che l'ansia per l'insicurezza del futuro è cresciuta (“e i media hanno il loro peso”); le preoccupazioni per il lavoro (“il precariato è la condizione peggiore per una persona e una vergogna della società”), per il futuro proprio e della famiglia, per chi non è abbastanza forte, sono un peso insostenibile di cui a volte ci si vergogna, se ne ha pudore: “molti non me lo dicono, ma vanno da soli dallo specialista e prendono i farmaci anche se poi, in qualche modo, lo scopro”. A volte la spirale di pessimismo coinvolge anche l'apprensione per la salute: la preoccupazione per la situazione economica si trasferisce a quella del proprio stato di salute, e i sintomi che prima passavano in secondo piano ora catturano una attenzione maggiore, quasi angosciata.

Alcuni medici hanno marcato l'importanza della funzione del colloquio con i pazienti, dell'attenzione che il medico di base dovrebbe avere nell'ascoltare chi espone una preoccupazione non necessariamente riguardante la propria salute: “è importante anche

L'assistenza di natura psicologica che il medico può dare, invece di delegare la soluzione del problema troppo facilmente ai farmaci, e questo aspetto dovrebbe essere considerato di più anche da parte dei servizi"; "nel mio studio non esiste la fretta: visito solo su appuntamento, uno ogni venti minuti, e i miei pazienti sanno che hanno da me completa attenzione"; "in generale, non ci sono reali cambiamenti nella situazione attuale, se non nell'atteggiamento psicologico"; "i tempi di colloquio con i miei pazienti si sono dilatati, ma così riesco spesso ad evitare la prescrizione di farmaci antidepressivi e risolvere la situazione con rimedi blandi". Infatti, chi percepisce un disagio psicologico, spesso ha solo bisogno di essere ascoltato, di prendere fiducia, di confrontarsi: ma effettivamente, a volte, questo non basta e i segnali di allarme vanno riconosciuti prima possibile. Ma non sono unicamente le preoccupazioni di tipo economico a scatenare il disagio; anche condizioni personali di altra natura, come la solitudine, le malattie croniche, la condizione di anzianità. E quando a queste si aggiungono i problemi per il lavoro e per il benessere della famiglia, la situazione precipita: "poveretta, non ce l'ha fatta più ...".

Il rifugio nell'alcol

Si può affermare che in Umbria l'alcol non è problema allarmante e, normalmente, non ha un legame diretto con la crisi economica. Vere affezioni da alcolismo riguardano pochi casi, tutti di persone anziane, ormai conosciuti da tempo da parte del medico, e causati prevalentemente da particolari situazioni familiari. Quando tali casi esplodono a causa della perdita del lavoro, riguardano capi-famiglia essenzialmente di origine straniera, spesso unici percettori di reddito e con un potenziale lavorativo debole da non fargli sperare di ritrovare una nuova occupazione.

Diverso è il discorso dell'alcolismo tra i giovani ("ho molti ragazzi tra i miei pazienti cui è stata ritirata la patente per aver guidato ubriachi") con il fenomeno del *binge drinking* anche se, come illustrato nel paragrafo precedente, nel complesso la tendenza verso comportamenti a rischio nella regione è in calo (graf. 4).

Le condizioni dell'abitazione

I medici di base compiono spesso anche visite a domicilio e conoscono abbastanza bene l'ambiente domestico dei pazienti. In base a questo, nell'intervista veniva chiesto loro anche se avessero notato qualche segnale di degrado nelle abitazioni che frequentano, e la risposta, in generale, è stata negativa. Rare eccezioni riguardano "situazioni tragiche" per alcune famiglie di extracomunitari, ma non si escludono casi che sfuggono alla conoscenza dei medici perché "chi è in salute raramente richiede visite a domicilio e lo vediamo solo in ambulatorio".

È unanime invece la constatazione che "quest'inverno le case erano decisamente più fredde del solito" e, a volte, "anche meno illuminate"; nelle zone rurali, dove è possibile raccogliere direttamente la legna nei boschi, "tutti sono passati al riscaldamento con la stufa a legna". Queste constatazioni, ovviamente, si riferiscono alle abitazioni dei pazienti che i medici visitano a domicilio più frequentemente, ovvero quelle degli anziani.

L'impressione è che la decorosità della casa, bene primario, non si trascura, ma si cerca di risparmiare il più possibile nelle spese fisse che, come già descritto in precedenza, sono sempre più alte (graf. 10).

Alcune differenze territoriali

Da questo quadro complessivo emergono comunque, per alcuni aspetti, alcune differenze territoriali nella regione.

I medici che non hanno notato alcun cambiamento nelle condizioni economiche dei loro pazienti, e di conseguenza nella cura della loro salute, sono stati quelli intervistati nei distretti di Perugia, Foligno e Spoleto: “chi non può adesso non poteva neanche prima”.

Per quanto riguarda gli altri distretti, tutti concordano che la categoria dei giovani è quella più in difficoltà, intendendo non solo i giovani in senso stretto, ma anche i giovani adulti, fino ai 45-50 anni di età, alle prese con i problemi di lavoro: calo dei profitti, aumento della tassazione, cassa integrazione, disoccupazione.

La condizione degli anziani è meno cambiata, e più tutelata dal punto di vista sanitario, grazie alle esenzioni dal ticket per età, ma in alcune zone questa parte debole della popolazione sta subendo la pressione della crisi, in particolare nei distretti di Assisi, Marsciano, Magione, Narni.

In generale, le zone della regione che hanno subito più conseguenze sono quelle che hanno visto la riduzione dell'attività o la chiusura delle fabbriche più importanti (Gualdo Tadino, Cascia), o dove è terminato il lavoro di ricostruzione post-terremoto. Ma iniziano le difficoltà anche per i luoghi-simbolo la cui economia si regge sul turismo religioso, che è notevolmente calato, come nei distretti di Assisi e Cascia.

Per quanto riguarda l'assistenza alla salute, nelle periferie sono ancora molto attive e importanti le reti familiari e sociali, mentre nei centri urbanizzati si fa più ricorso ai servizi, più accessibili e conosciuti.

Il peso psicologico dell'attuale clima di crisi sembra particolarmente avvertito nei distretti di Magione, Umbertide, Cascia, Narni. Questo fenomeno, che ha comportato l'aumento di prescrizione per i farmaci antidepressivi, invece, non è stato percepito nei distretti di Perugia, Marsciano, Gualdo Tadino e Terni.

Sintesi conclusiva

In estrema sintesi, il fisico degli umbri sta reggendo bene la crisi, la psiche no (sempre che sia possibile scindere le due componenti della persona).

Mentre la soddisfazione per la propria situazione economica continua a calare, cresce invece, tra la popolazione della regione, la soddisfazione per lo stato di salute; in effetti, pur continuando ad aumentare un po' troppo di peso, gli umbri stanno fumando di meno e bevendo meno alcolici. Ma il consumo di farmaci è costantemente in crescita, specialmente quello di antidepressivi; nel frattempo diminuiscono le relazioni sociali e diventa più difficile il sostegno della rete familiare. La crisi turba gli umbri, soprattutto da quando gli effetti si abbattano tra le fasce di popolazione più debole. La crisi spaventa e fa accrescere la preoccupazione per il proprio futuro, anche in chi ancora riesce a mantenere il proprio usuale tenore di vita.

Le evidenze di una grave crisi sono chiare anche in Umbria - dove tutti i fenomeni arrivano “in ritardo”. Ora si è dimostrata vana la speranza che la crisi avrebbe lambito solo marginalmente i confini regionali; e alle famiglie non basta più il ricorso ai propri risparmi.

Si sono moltiplicate le richieste di aiuto per condizioni di necessità estreme (come alla Caritas e alla Fondazione contro l'usura), e non si riesce più ad onorare alcuni impegni economici: crescono i protesti levati e le revoche delle rateizzazioni concesse da Equitalia. Il peso per il mantenimento di un bene primario come la casa è sempre meno sostenibile: sono in costante crescita le richieste di aiuti che i Comuni concedono per pagare l'affitto; ma anche la morosità per il pagamento dei canoni delle case popolari aumenta in modo esponenziale e, nel 2011, l'Umbria è al terzo posto in Italia per incremento del numero degli sfratti.

La reale sofferenza della fascia più debole della popolazione, che sta includendo progressivamente anche i percettori di reddito medio, preoccupa e coinvolge tutti, in modo diretto o indiretto.

La conferma di questa situazione viene anche dalle impressioni dei medici di base - testimoni-confidenti delle condizioni di vita dei propri pazienti - i quali sostengono che, oltre alle reali condizioni di difficoltà economica, presenti soprattutto tra gli anziani e i giovani-adulti in condizioni di precariato, è il peso della preoccupazione per il futuro a gravare in modo pesante sulla salute della popolazione, fatto più nascosto delle evidenze materiali, ma ugualmente preoccupante e forse degno di eguale attenzione.

Riferimenti bibliografici

Agenzia Umbria Ricerche (Aur)

2008 *Dentro l'Umbria. Riflessioni e piste di ricerca*. Rapporto economico e sociale 2007, Perugia.

Auser

2012 *Anziani sempre più a rischio povertà. Il peso della crisi e gli effetti delle manovre correttive. Il Indagine nazionale sulla condizione sociale degli anziani* (comunicato stampa).

Brandolini, A. - Saraceno C. (a cura di)

2007 *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, il Mulino, Bologna.

Cardano, M.

2009 "Disuguaglianze sociali, povertà e salute" in *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione* (a cura di) Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A., (pp. 121-138), il Mulino, Bologna.

Cnel-Istat

2012 *Proposta di domini*, Iniziativa interistituzionale Cnel/Istat sulla misura del progresso in Italia.

Franzini, M.

2010 *Ricchi e poveri. L'Italia delle disuguaglianze (in)accettabili*, Università Bocconi Editore, Milano.

Istituto Nazionale di Statistica (Istat)

2011 *L'importanza delle dimensioni del benessere per i cittadini*, report.

2012a *Indagine conoscitiva sull'individuazione di indicatori di misurazione del benessere ulteriori rispetto al PIL*, Istat, Roma.

2012b *L'uso e l'abuso di alcol in Italia*, Anno 2011, report.

Ministero della Salute

2011 *Relazione sullo stato sanitario del Paese 2009-2010*, Ministero della Salute, Roma.

Passi

2009 *Rapporto regione Umbria 2009*. AUS editore.

2010 *Passi d'argento. La qualità della vita vista dalle persone con più di 64 anni. Indagine 2009*, AUS editore.

Poggio, T.

2009 “Le principali dimensioni della disuguaglianza abitativa” in *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione* (a cura di) Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A., (pp. 273-292), il Mulino, Bologna.

Regione Umbria

2011, *OKkeio alla salute. Risultati dell'indagine 2010*, Regione Umbria.

Unicef

2010 *Misurare la povertà tra i bambini e gli adolescenti Un nuovo quadro comparativo della povertà infantile in alcuni paesi a reddito medio-alto*, Report Card 2010, Unicef, Roma.

Vannoni, F.

2009 “Disuguaglianze socio-economiche e condizioni di salute attraverso l'Indagine Multiscopo sulla salute” in *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione* (a cura di) Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A., (pp. 139-164), il Mulino, Bologna.

Sitografia

www.istat.it

LE POVERTÀ ESTREME

Paolo Montesperelli

Premessa

Le fonti statistiche ufficiali adottano procedure consolidate per stimare l'incidenza delle famiglie povere (cfr. Calzola, nel presente volume). Tali procedure presentano numerosi vantaggi, ma hanno il limite di non raggiungere alcune fasce particolarmente marginali della popolazione, ad esempio gli immigrati irregolari o i “senza fissa dimora”.

A questa carenza possono supplire in parte i dati sugli utenti dei servizi, ma anche questa seconda via non è priva di ostacoli. Alcune persone non usufruiscono di questi servizi e quindi non sono rilevate: si pensi agli anziani; oppure alle famiglie che, pur non ancora povere, vivono una condizione di crescente disagio¹ per il loro graduale impoverimento e che – per sfiducia, diffidenza o ritegno – non chiedono aiuto né ai servizi pubblici né al “privato-sociale”; si pensi, ancora, alle povertà sommerse perché sparse nei più grandi centri urbani, dove è più difficile conoscere sistematicamente le situazioni di indigenza.

Esiste quindi un “sommerso”, una povertà presente ma mimetizzata, la cui entità ci sfugge.

Malgrado questo “sommerso”, a nostro avviso i Centri di Ascolto della Caritas riescono ad intercettare una parte consistente dei bisogni e delle richieste di aiuto, anche da parte di fasce alquanto marginali della popolazione. Si tratta, infatti, di strutture molto diffuse sul territorio e a “bassa soglia”, cioè molto aperte e particolarmente adattabili ad un'ampia pluralità di bisogni. Perciò, come nei nostri Rapporti precedenti, anche questa volta abbiamo utilizzato i dati sugli utenti dei “Centri d'ascolto” della Caritas². Come vedremo fra poco (par. 2), si tratta di persone solitamente in stato di “povertà estreme”, poiché manifestano bisogni elementari.

Queste persone compongono un campione certamente *qualificato*, perché incluso in un sistema di rilevazione basato su regole comuni condivise, assai esteso e ampiamente articolato sul territorio; ma non è un campione *statisticamente rappresentativo* rispetto all'intera popolazione degli “estremamente poveri” o all'insieme dei “Centri

¹ Il disagio cresce per molte ragioni: una che ci pare particolarmente incisiva riguarda l'incremento dei costi per le utenze domestiche e per l'ordinaria manutenzione abitativa, costi rispetto ai quali le famiglie stentano a far fronte.

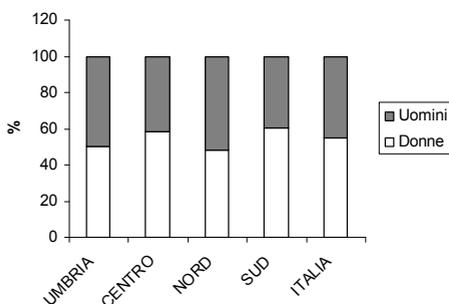
² Ringraziamo la Caritas Italiana ed in particolare Walter Nanni e Federica De Lauso, che ci hanno messo a disposizione questi dati.

d'Ascolto". I dati disponibili più recenti risalgono al 2009 e riguardano oltre 97mila persone in tutta Italia³, così ripartite: Nord 40.490; Centro 35.123; Sud e Isole: 21.922. In Umbria sono state rilevate 1.365 persone, pari all'1,4% di tutto il campione e ripartite fra le Diocesi di Assisi - Nocera - Gualdo Tadino, Foligno, Orvieto - Todi, Spoleto - Norcia - Cascia, Terni - Narni - Amelia.

Il profilo socio-anagrafico

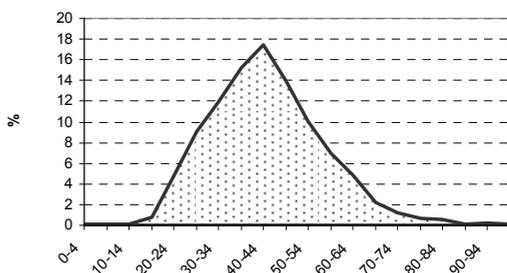
In Umbria gli uomini sono in quantità pressoché uguale alle donne; lo stesso accade nel Nord, mentre nel Centro e nel Sud la percentuale delle donne si aggira intorno al 60% (graf. 1).

GRAF. 1 - GENERE SESSUALE



Quanto all'età, in tutta Italia le mediane variano dalla classe 40-44 anni (Umbria, Sud, Italia) alla classe 35-39 (Centro e Nord)⁴. Quindi in Umbria l'età è tendenzialmente un po' più alta di quella che si riscontra nel Centro-Nord.

GRAF. 2 - CLASSI DI ETÀ



Quasi tutti gli utenti sono maggiorenni; la percentuale dei minorenni è davvero bassa, in

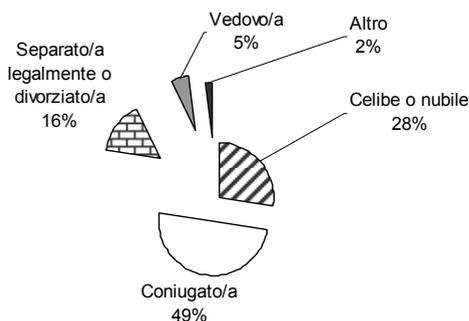
³ I Centri di Ascolto della Caritas sono 2.832; i servizi socio-assistenziali e socio-sanitari promossi dalla Caritas sono 1.613 (Caritas Italiana – Fondazione “E. Zancan” 2011, 147)

⁴ Da questi dati potrebbero però essere esclusi gli anziani che, pur versando in una condizione d'indigenza, non possono accedere alla Caritas (o ad altri servizi) per propri limiti funzionali o relazionali.

quanto varia dallo 0,2% (Umbria) al 2,1% (Sud). Ciò è dovuto anche al fatto che alla Caritas incominciano ad arrivare non più solo singole persone, ma nuclei familiari, come vedremo meglio più avanti.

A conferma, in Umbria il 49% è coniugato: ci sembra un dato alquanto significativo, che richiama la condizione di disagio in cui versano molte famiglie. A ciò vanno aggiunte le persone in stato di vedovanza, i separati e i divorziati, in tutto circa il 21% (graf. 3).

GRAF. 3 - STATO CIVILE



Fra i separati o divorziati la proporzione delle donne è quasi il doppio degli uomini (rispettivamente 19,5% e 11,4%): ci pare che questo dato confermi il maggior rischio di vulnerabilità sociale gravante sulle separate e divorziate.

Il 73% non ha figli, pochissimi quelli che hanno più di un figlio e ugualmente scarsissimi i casi di immigrati con figli in patria.

Il 76% di tutto il sotto-campione umbro – autoctoni e immigrati – ha un livello di scolarità basso o medio-basso; fra questi, oltre il 14% si dichiara analfabeta o comunque del tutto privo di titoli di studio. La percentuale di analfabeti e privi di titolo di studio in Umbria è decisamente superiore rispetto a tutte le aree territoriali qui considerate: 11 punti percentuali rispetto al Centro, 8 punti rispetto alla media nazionale e al Nord, e 5 punti rispetto al Sud.

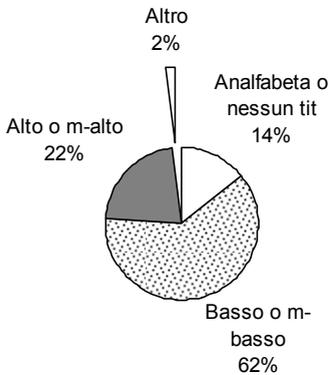
Questi dati ci sembrano molto significativi, in quanto richiamano l'importanza dell'istruzione per prevenire le condizioni di grave indigenza. In particolare si potrebbe presumere che in Umbria è consistente la percentuale di poveri con una bassa scolarizzazione perché da noi chi è più scolarizzato è anche più tutelato.

Va aggiunto però che i livelli alti di scolarizzazione non sembrano sempre sufficienti a prevenire la povertà: infatti oltre il 21% è composto da coloro che hanno raggiunto le Medie Superiori o addirittura l'Università (si tratta in prevalenza di donne, che sono tendenzialmente più istruite degli uomini).

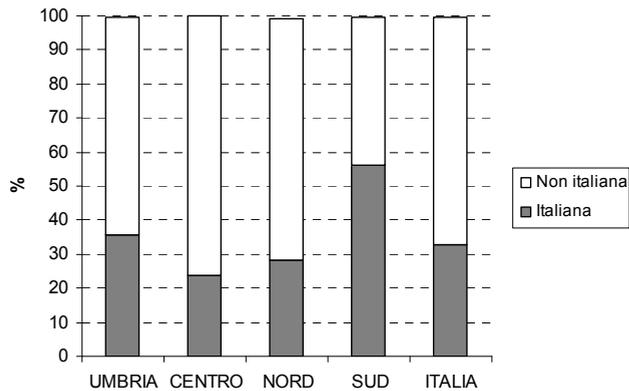
Il 36% di tutto il campione regionale è rappresentato da cittadini italiani, a riprova che le povertà estreme non coincidono con la condizione di immigrato: in altri termini, esistono povertà del tutto "endogene", costituite da quote alquanto consistenti.

Solo il Sud presenta una percentuale di italiani maggiore (56%) di quella registrata in Umbria.

GRAF. 4 - LIVELLI D'ISTRUZIONE



GRAF. 5 - PROVENIENZA



Fra gli utenti nella nostra regione, gli immigrati provengono da 52 Nazioni diverse: il 36% arriva dall'Unione Europea "a 15 Paesi", mentre il 14% dai Paesi che più di recente sono entrati nell'Unione; il 24% dall'Africa settentrionale. Rispetto al Centro, l'Umbria sembra attrarre soprattutto i cittadini della "Europa a 15" e i Nord-africani.

Sempre a proposito della cittadinanza, vi è una notevole disparità di genere: gli italiani sono appena il 29% nelle donne, a fronte del 42% negli uomini.

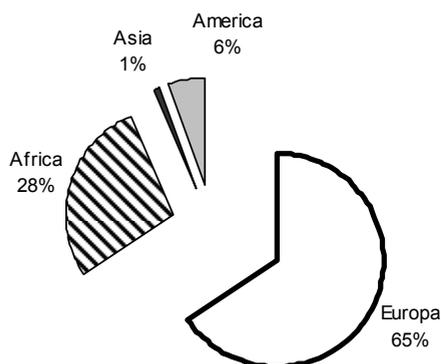
Quanto agli immigrati, le donne provengono, in misura maggiore degli uomini, dai Paesi più recenti della U.E., dall'Europa Centro-Orientale e dall'America Latina; gli uomini prevalgono invece fra gli immigrati provenienti dall'U.E. "a 15" e dal Nord-Africa.

Il 76% degli immigrati è in possesso del permesso di soggiorno, una percentuale più alta di quella registrata in tutte le altre aree considerate (Centro 49%; Nord 66%; Sud 61%).

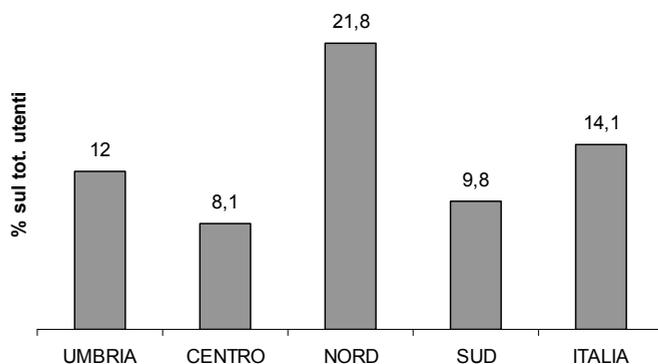
Gli autoctoni tendono ad essere meno scolarizzati: per esempio, ad avere un livello

basso e medio-basso d'istruzione sono il 74% degli Italiani ed il 56% degli stranieri; i laureati sono l'1,3% degli uni ed il 3,2% degli altri
 Fra tutte le persone censite, italiane e non, il 12% è privo di fissa dimora e alloggia in situazioni estremamente precarie.

GRAF. 6 - CONTINENTE DI PROVENIENZA



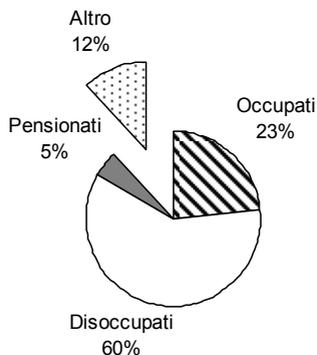
GRAF. 7 - PERSONE SENZA FISSA DIMORA



Riguardo alla condizione occupazionale, il 60% è disoccupato: questo dato dimostra quanto la mancanza di lavoro spinga le persone in una condizione di grave indigenza. Questa percentuale può sembrare alta, ma è comunque minore rispetto a quelle registrate nelle altre aree considerate: infatti si va dal 67% (Centro) fino al 70% (Nord). Fra gli utenti disoccupati, in Umbria non vi sono differenze abissali per cittadinanza e provenienza geografica (Italiani 56%; Stranieri 62%): in altri termini le asprezze del mercato del lavoro sembrano colpire in misura tendenzialmente uniforme le varie componenti della popolazione.

Quasi un quarto del campione umbro è occupato: anche questo aspetto ci pare interessante, non solo perché è una percentuale abbastanza consistente, ma soprattutto perché sta a significare che neppure il lavoro, di per sé, preserva sempre dalla povertà.

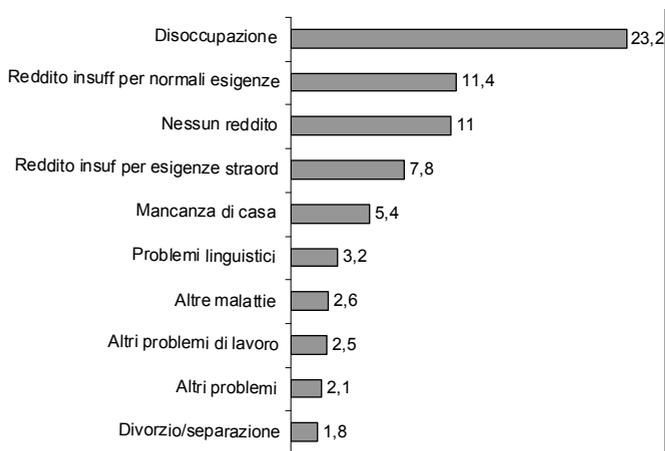
GRAF. 8 - CONDIZIONE OCCUPAZIONALE



Bisogni, richieste, interventi

Ogni persona che si rivolge alla Caritas sostiene un colloquio dal quale emergono le sue condizioni di vita e i bisogni. In Umbria si contano ben 85 tipi di bisogni diversi: da quelli legati al reddito, fino alla condizione di solitudine o alle conseguenze di un abuso sessuale.

GRAF. 9 - I PRIMI DIECI BISOGNI RILEVATI (VALORI PERCENTUALI)

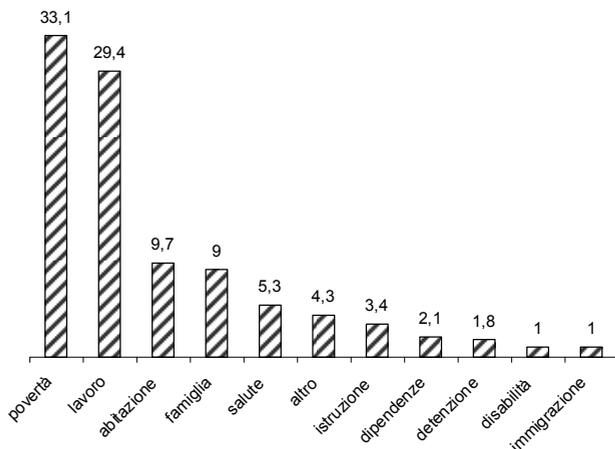


Fra i primi i bisogni rilevati, troviamo (ordinati in senso decrescente): la disoccupazione, il reddito insufficiente per le normali esigenze, l'assenza di reddito, la sua inadeguatezza ad affrontare esigenze impreviste e straordinarie, etc. (v. graf. 9).

Gli stessi bisogni, perfino nel medesimo ordine, si riscontrano nel Centro, nel Nord e nel Sud. In altre parole, ci troviamo uniformemente di fronte all'assenza di beni materiali elementari e di fonti di sussistenza essenziali (lavoro e reddito).

Il grafico successivo riassume la vasta gamma di bisogni in poche categorie.

GRAF. 10 - CATEGORIE DI BISOGNI (VALORI PERCENTUALI)



Come si può notare (graf. 10), vi è la conferma che gli aspetti più materiali prevalgono decisamente su tutti gli altri. Aggiungiamo che i bisogni strettamente connessi all'immigrazione risultano assai minoritari, a ulteriore riprova del fatto che il fenomeno della povertà non è imputabile esclusivamente alla condizione di straniero.

I bisogni più frequenti, cioè quelli legati alla povertà materiale e all'occupazione, sono ripartiti senza significative differenze fra uomini e donne: si tratta quindi di emergenze non solo acute, ma anche diffuse uniformemente. Invece i bisogni relativi all'immigrazione e alla famiglia sono presenti nelle donne più che negli uomini; mentre i bisogni di questi ultimi riguardano soprattutto le dipendenze, la disabilità e l'abitazione.

La tab. 1 ripartisce i bisogni per classi d'età. I più giovani si caratterizzano per una presenza maggiore di povertà materiale e di disoccupazione, mentre con l'aumentare dell'età crescono i problemi di abitazione e di salute.

TAB. 1 - BISOGNI RIPARTITI PER CLASSI D'ETÀ (VALORI PERCENTUALI)

	< 30	30-49	50-64	> 64	Tot.
Abitazione	6,6	10,8	9,1	9,8	9,9
Detenzione	1,0	1,6	1,6	1,0	1,5
Dipendenze	1,0	2,3	2,2	3,9	2,2
Famiglia	4,3	7,5	8,9	10,8	7,5
Disabilità	0,0	0,9	2,0	1,0	1,0
Immigrazione	2,3	0,9	0,4	0,0	0,9
Istruzione	6,6	3,1	2,8	3,9	3,5
Occupazione	38,2	30,7	29,3	10,8	30,5
Povertà	35,2	33,3	32,9	28,4	33,2
Altro	2,7	4,3	4,0	13,7	4,4
Salute	2,0	4,7	6,9	16,7	5,3
Tot %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Tot. n.a.	301	1.376	505	102	2.284

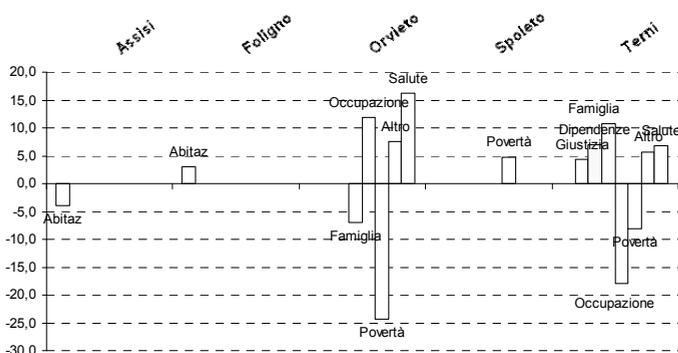
Se consideriamo invece la provenienza geografica, i Latino-Americani manifestano la condizione più problematica sotto molti aspetti (tab. 2): istruzione, occupazione, povertà materiale, bisogni direttamente connessi con la condizione d'immigrato. In una graduatoria delle forme di disagio, seguono gli Africani.

TAB. 2 - BISOGNI RIPARTITI PER PROVENIENZA GEOGRAFICA (VALORI PERCENTUALI)

	Europa	Africa	Asia	America	Tot.
Abitazione	10,0	9,6	22,2	6,2	9,8
Detenzione	1,9	1,1	0,0	0,0	1,6
Dipendenze	2,8	0,4	0,0	0,0	2,1
Famiglia	9,1	3,3	11,1	3,1	7,5
Disabilità	1,4	0,0	0,0	0,0	1,0
Immigrazione	0,4	2,2	0,0	4,1	0,9
Istruzione	2,5	6,7	0,0	5,2	3,6
Occupazione	27,9	35,9	22,2	41,2	30,3
Povertà	32,6	35,4	22,2	37,1	33,4
Altro	5,0	2,7	11,1	1,0	4,3
Salute	6,5	2,7	11,1	2,1	5,5
Tot %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Tot. n.a.	1.665	551	9	97	2.322

Se confrontiamo l'Umbria con il Centro e con l'Italia, non si riscontrano significative differenze, tranne due eccezioni di qualche consistenza: in Umbria sembrano più diffusi i problemi familiari (2-3 punti percentuali in più) e meno frequenti i bisogni derivanti dalla condizione d'immigrato (oltre 3 punti in meno rispetto al Centro e all'Italia). Famiglia e lavoro sono problemi in Umbria più accentuati anche rispetto al Nord. Il grafico successivo rappresenta le più marcate differenze (in punti percentuali) riscontrate nelle Diocesi rispetto ai dati regionali.

GRAF. 11 - BISOGNI PER DIOCESI (SCARTI DA PERCENTUALE)



La Diocesi che presenta più numerose emergenze è quella di Terni - Narni - Amelia: in particolare, la situazione sembra più grave quanto a problemi familiari, dipendenze, salute, problemi con la Giustizia (elencate in ordine decrescente); invece in misura meno

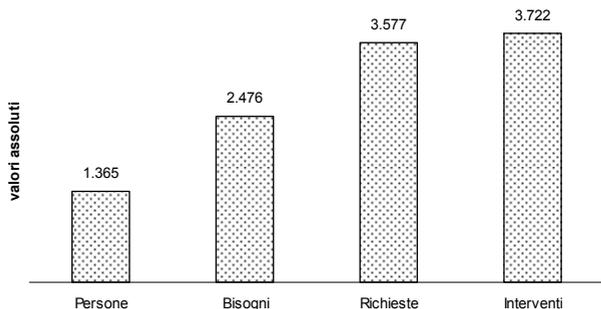
frequente, rispetto alle tendenze regionali, risultano i bisogni riferiti direttamente al mercato del lavoro e la povertà legata al reddito.

Un'altra Diocesi che appare alquanto problematica è quella di Orvieto - Todi: qui le emergenze più marcate riguardano la salute e l'occupazione, mentre quelle più lievi concernono la povertà da reddito e i problemi familiari.

Assisi - Nocera Umbra si caratterizza per problemi di abitazione più attenuati; Foligno per gli stessi problemi, ma – al contrario – in percentuale maggiore rispetto alla media regionale⁵; a Spoleto - Norcia - Cascia si evidenziano particolarmente le povertà legate ad un reddito assente o inadeguato.

Prima di passare alle richieste rivolte esplicitamente alla Caritas, il graf. 12 confronta, in totale, le persone, i bisogni, le richieste e gli interventi attuati: ciascuna persona manifesta non una ma spesso più difficoltà, il che invoca una pluralità di competenze e di risposte. Ciò vale per la nostra regione, tanto quanto per tutte le altre aree territoriali qui considerate.

GRAF. 12 - PERSONE, DOMANDE E RISPOSTE



Come si può osservare, ad ogni persona corrispondono circa 2 bisogni, 3 richieste e quasi 4 interventi. Rapporti simili si riscontrano in tutte le aree territoriali qui considerate. Ne emerge l'immagine di povertà complesse, sfaccettate; di istanze plurime a cui corrispondono risposte ugualmente variegate, secondo una pluralità di competenze e di risposte. Va sottolineato, ancora, che non risulta alcuna disparità fra richieste ed interventi: ossia – almeno dal punto di vista quantitativo – ad un numero di richieste corrisponde un numero addirittura maggiore di interventi, segno di una tendenziale capacità di risposta da parte dell'organizzazione⁶.

La tabella 3 confronta gli interventi e le richieste, cioè le domande di aiuto presentate alla Caritas dai diretti interessati. In riferimento a queste ultime e – in numero pressoché

⁵ I problemi abitativi possono riguardare sia la proprietà (difficoltà a pagare il mutuo), sia chi non è proprietario (canoni troppo elevati, precarietà abitativa, sovraffollamento, assenza di contratti). In questo secondo ambito si trovano spesso le famiglie più deboli dal punto di vista sociale ed economico: giovani coppie, famiglie monoreddito, con almeno un disoccupato o inoccupato, famiglie uni-personali con alle spalle separazione o divorzio, stranieri, anziani, pensionati, etc. La situazione di disagio abitativo può essere accentuata dalle spese per la casa (condominio, manutenzione, bollette...).

⁶ Oltre alla capacità di risposta, su questi dati può influire anche la figura dello "utente competente": egli rivolge solo richieste attinenti alle possibilità della Caritas e ai suoi campi d'interventi specifici.

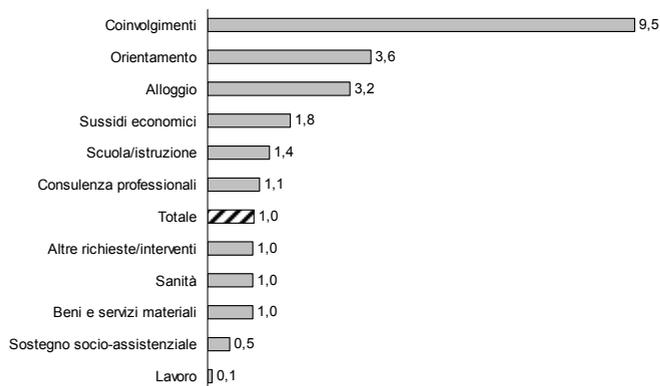
uguale – gli interventi di gran lunga più numerosi riguardano beni e servizi materiali, a conferma della preponderanza di questa dimensione all'interno delle varie forme di povertà. A ciò vanno aggiunti i sussidi economici, ugualmente inerenti alla sfera materiale. Seguono le richieste relative al lavoro.

Considerando le relazioni fra interventi e richieste, il grafico 13 le ordina in senso decrescente.

TAB. 3 - RAPPORTO FRA INTERVENTI E RICHIESTE

	Richieste	Interventi	Interventi/Richieste
Alloggio	6	19	3,2
Altre richieste/interventi	1	1	1,0
Beni e servizi materiali	2.824	2.821	1,0
Coinvolgimenti	2	19	9,5
Consulenza professionali	7	8	1,1
Lavoro	297	29	0,1
Orientamento	16	58	3,6
Sanità	5	5	1,0
Scuola/istruzione	11	15	1,4
Sostegno socio-assistenziale	4	2	0,5
Sussidi economici	404	745	1,8
Totale	3.577	3.722	1,0

GRAF. 13 - PERSONE, DOMANDE E RISPOSTE



Come si può osservare, il rapporto più sbilanciato riguarda il lavoro: di fronte a molte richieste, sono davvero pochi gli interventi realizzati, segno della complessità e refrattarietà che caratterizzano oggi il mercato del lavoro. Abbastanza scarso è anche il rapporto interventi/richieste nel campo del sostegno socio-assistenziale.

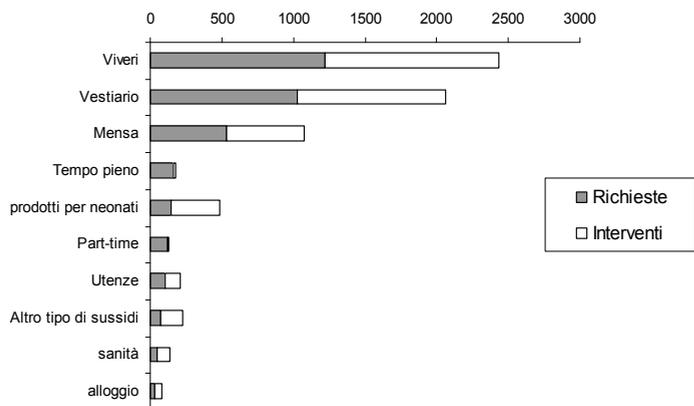
Invece nell'ambito dei beni e dei servizi materiali, al numero delle richieste corrisponde una quantità pressoché identica di interventi; mentre i sussidi economici sono più numerosi delle richieste (probabilmente perché uno stesso beneficiario può giovare di più di una erogazione, in caso di emergenza prolungata).

Le richieste relative all'alloggio, all'orientamento e, ancor di più, al coinvolgimento di

altri soggetti (gruppi di volontariato, enti pubblici o privati, persone o famiglie, parrocchie, etc.) determinano gli interventi proporzionalmente più numerosi: ci pare un indizio della presenza di una rete di protezione a maglie abbastanza fitte⁷.

Finora abbiamo considerato richieste e interventi raccolti in poche, grandi classi. È possibile rendere la classificazione più sensibile, ottenere cioè una visione più particolareggiata. Il grafico seguente riporta le prime 10 voci in ordine di frequenza.

GRAF. 14 - RICHIESTE E PRIMI DIECI INTERVENTI (VALORI ASSOLUTI)



Ancora una volta i dati manifestano in maniera assai vivida quanto siano frequenti le necessità di beni e servizi primari, elementari. A molte persone manca il cibo, il vestiario, il lavoro; varie madri vanno alla Caritas per chiedere alimenti e altri prodotti per i propri neo-nati; la questione delle utenze (bollette) si fa pressante; incomincia ad emergere in maniera più corposa l'assenza o la bassa qualità dell'alloggio, etc.

A ciò vanno aggiunte molte altre richieste: biglietti di viaggio, corsi di lingua, mobilio, prestiti e micro-crediti, sostegno scolastico, visite mediche, etc.

Le donne più degli uomini chiedono ascolto; inoltre per ogni uomo vi sono 4 donne che domandano sostegno nel campo dell'istruzione e della sanità; e – sempre per ciascun uomo – vi sono ben 6 donne che chiedono aiuto per ragioni lavorative.

⁷ Come riferiscono la Caritas e la Fondazione Zancan, in alcuni casi «le amministrazioni locali e il privato sociale cercano di avviare e stabilire alleanze comuni, per far sì che da un'azione condivisa nascano interventi più efficaci. Il problema è che raramente questo tipo di ricerca comune si trasforma in rapporti formalizzati di convenzione e collaborazione, all'interno di un quadro giuridicamente formalizzato. Prevalgono invece le alleanze tattiche in "tempo di guerra", le condivisioni in itinere dei "casi difficili" con gli assistenti sociali, la ricezione/segnalazione di situazioni in cui è necessario intervenire, l'individuazione condivisa di contatti utili, etc. La situazione è aggravata dalla presenza di vincoli burocratici e amministrativi, che ostacolano la presa in carico di varie categorie di soggetti "non assistibili", per assenza o superamento di determinati requisiti reddituali, sociali, anagrafici, etc.» (Caritas – Fondazione "E. Zancan" 2011, 168). Un'interessante eccezione a questa sovrabbondanza di vincoli ci è stata segnalata dalla Caritas di Perugia: la locale amministrazione comunale ha consentito alla Caritas stessa di coadiuvare gli uffici dell'anagrafe, agevolando così le procedure per il conseguimento della residenza da parte di immigrati.

TAB. 4 - RICHIESTE RIPARTITE PER CLASSI DI ETÀ (VALORI PERCENTUALI)

	< 30	30-49	50-64	> 64	Tot.
Alloggio	0,4	0,8	1,1	0,8	0,8
Altro	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
Ascolto	21,8	20,0	19,2	15,9	19,9
Beni e servizi materiali	46,8	42,6	44,3	46,2	43,8
Coinvolgimenti	0,4	0,7	0,6	2,3	0,7
Consulenza professionali	0,4	0,5	0,6	0,8	0,5
Lavoro	12,5	9,5	10,6	2,3	9,9
Orientamento	2,8	2,3	2,6	1,5	2,4
Sanità	0,4	0,5	0,0	0,0	0,3
Scuola/istruzione	1,7	0,8	0,3	1,5	0,8
Sostegno socio-assistenziale	0,0	0,1	0,5	1,5	0,2
Sussidi economici	12,7	22,4	20,3	27,3	20,6
Tot. %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Tot. n.a.	464	1.724	661	132	2.981

La tabella 4 dimostra come soprattutto dai più giovani provengano richieste di ascolto, di beni e servizi materiali, di lavoro. Invece gli anziani richiedono, più degli altri, sussidi economici.

Se invece consideriamo la provenienza geografica, sono soprattutto gli Africani a chiedere beni e servizi materiali; per le altre richieste non si riscontrano differenze territoriali: con ciò si conferma la diffusione tendenzialmente uniforme delle povertà, compreso lo sfumarsi della distinzione fra immigrati ed autoctoni.

Mutamenti nel corso del tempo

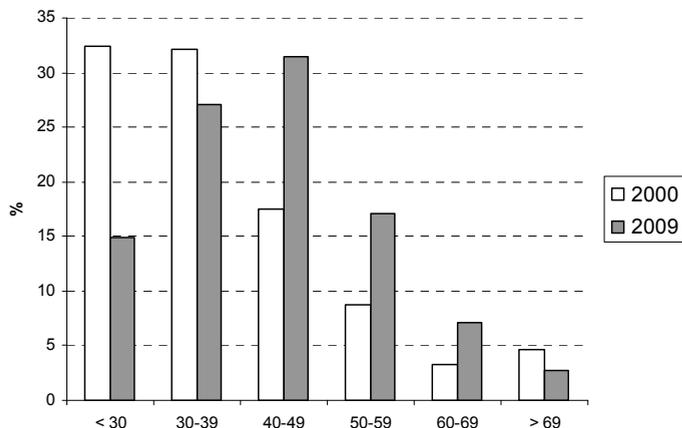
Per cercare di individuare i mutamenti seguiti dalla nostra regione nel corso del tempo, possiamo assumere come termine di paragone il *Secondo Rapporto sulle povertà in Umbria*, in particolare una rilevazione analoga sugli utenti della Caritas svoltasi nel 2000 (Montesperelli 2001), quindi dieci anni prima della più recente rilevazione qui illustrata⁸.

I dati riportati di seguito riguardano gli aspetti più comparabili e interessanti.

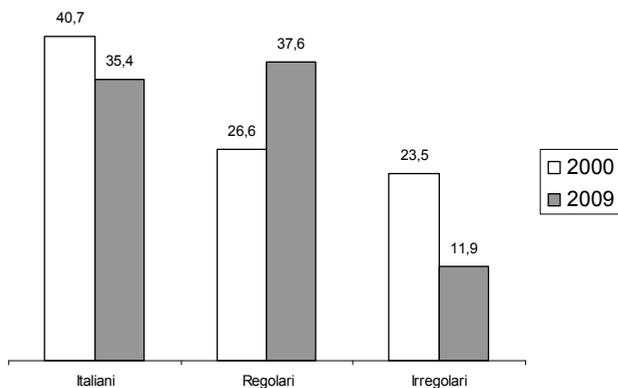
Il grafico 15 mostra come nel decennio si sia avuto uno spostamento in avanti dell'età: diminuiscono i giovani e i giovani adulti, mentre crescono le altre classi d'età (tendenze simili in Pesenti e Rovati 2009, 28-9). Probabilmente ciò è dovuto ad alcuni fenomeni che abbiamo ricordato pocanzi: le difficoltà crescenti delle famiglie e degli immigrati, la precarizzazione del lavoro e la disoccupazione che incominciano a colpire anche chi non è più giovane (cfr. Schizzerotto 2002, 235 ss. e Birindelli, nel presente volume) .

⁸ Questo confronto, però, richiede una certa prudenza: le due rilevazioni non sono campionarie, quindi non possono vantare una rappresentatività statistica; ciò nonostante, entrambe si basano su regole comuni condivise, su un sistema ampiamente articolato nel territorio e su definizioni operative talvolta uguali o assai simili quindi la comparazione potrebbe essere utile almeno per scorgere alcune tendenze generali. La rilevazione illustrata nel *Secondo Rapporto* si è svolta nella primavera del 2000 e ha incluso le Diocesi di Perugia - Città della Pieve, Terni - Narni - Amelia, Foligno, Città di Castello, Assisi - Nocera e Gualdo Tadino, Todi - Orvieto, Spoleto - Norcia - Cascia. In tutto sono state raccolte informazioni relative a 1.616 persone.

GRAF. 15 - ETÀ



GRAF. 16 - CITTADINANZA (VALORI PERCENTUALI)



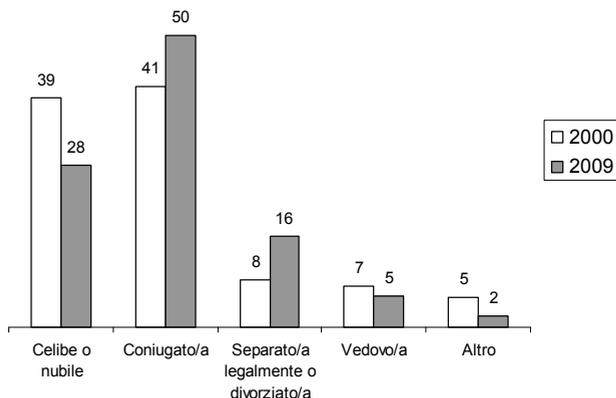
Diminuisce lievemente la quota di Italiani. Crescono invece gli immigrati regolari, a confermare il fatto che la crisi arriva ad intaccare la loro precedente situazione di (relativo) inserimento sociale. Diminuisce la proporzione di immigrati irregolari, sia perché sono aumentati i regolari, sia perché forse alcuni irregolari – più duramente colpiti – hanno preferito trasferirsi altrove⁹.

In dieci anni non si registrano, invece, mutamenti significativi quanto al genere: le donne restano la metà di tutti gli utenti Caritas.

⁹ La somma delle percentuali è differente da 100 perché non abbiamo considerato tutte le categorie, ma solo quelle più significative. Lo stesso vale per i grafici 3.4 – 3.6. Il paragone tra 2000 e 2009 nella quota di regolari/irregolari dovrebbe tener conto anche di due fattori cruciali: la grande regolarizzazione del 2002 e l'ingresso in UE della Romania. Inoltre il calo più significativo che molti legano alla crisi (600000 permessi non rinnovati) si ha nel 2010/2011, anche se le avvisaglie della mancata crescita già stavano indicando la via del ritorno.

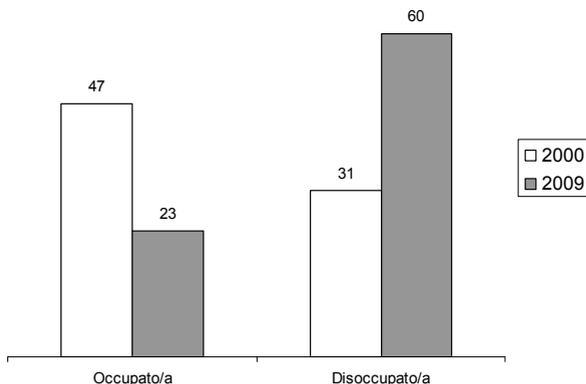
Diminuiscono in misura consistente i celibi/nubili, a fronte di un incremento significativo dei coniugati e dei separati o divorziati (graf. 17): ci pare una conferma del fatto che le povertà si stanno spostando dai singoli alle famiglie.

GRAF. 17 - STATO CIVILE (VALORI PERCENTUALI)



Decrescono sensibilmente gli occupati, mentre i disoccupati raddoppiano. Va aggiunto che la categoria degli “occupati” comprende anche chi ha un lavoro saltuario, stagionale, irregolare, precario, a tempo determinato, a *part-time*, etc¹⁰.

GRAF. 18 - OCCUPATI E DISOCCUPATI (VALORI PERCENTUALI)



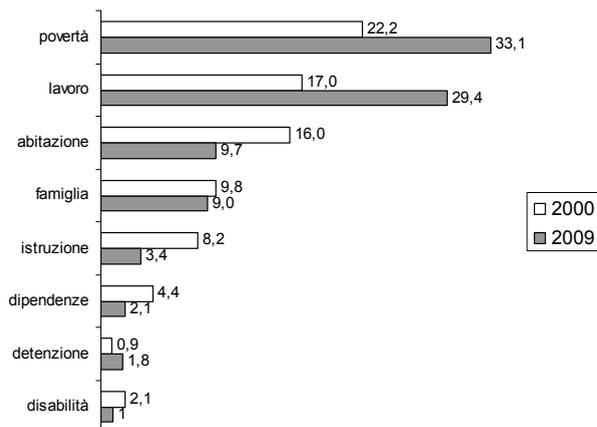
La percentuale più alta di disoccupati (66%) si trova fra coloro che hanno un livello d’istruzione medio-alto o alto: forse potremmo spiegare questo dato riferendoci ad un mercato del lavoro sostanzialmente dequalificato, che accoglie maggiormente la forza-

¹⁰ Entro il quadro generale dei processi di disoccupazione, va segnalato anche il caso delle badanti che svolgevano il loro lavoro per 24 ore al giorno. Perso il lavoro, si ha un effetto “a cascata” che determina la perdita anche di qualunque reddito e dell’alloggio (ad esempio, i “focus group” hanno segnalato il caso di alcune badanti costrette ad alloggiare nella stazione di Terni).

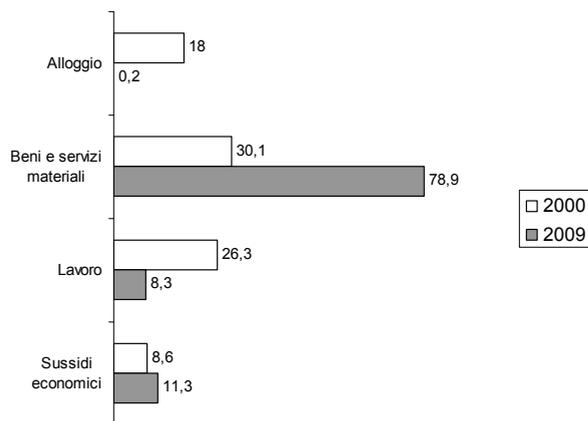
lavoro poco istruita. Per quel che concerne i bisogni (graf. 19), sono aumentati di un terzo quelli determinati dalle povertà materiali e sono quasi raddoppiati (+12 punti percentuali) i bisogni derivanti dalla condizione lavorativa. Sono in calo, invece, le necessità abitative e quelle relative all'istruzione.

Tendenze simili si riscontrano a proposito delle richieste (graf. 20).

GRAF. 19 - BISOGNI (VALORI PERCENTUALI)



GRAF. 20 - RICHIESTE (VALORI PERCENTUALI)



Aumentano molto più del doppio le domande relative a beni e servizi materiali e crescono comunque le domande di sussidi economici. Per le ragioni che abbiamo ipotizzato poc'anzi, diminuiscono invece le istanze riguardanti la condizione lavorativa.

Purtroppo i dati umbri più recenti risalgono al 2009: non è un anno distante da noi, e comunque è già posteriore all'avvento della crisi. In ogni caso le informazioni al 2009 non sono particolarmente tempestive. Per ovviare, abbiamo organizzato interviste e *focus groups* nelle varie Diocesi (rinviamo a Fanò in questo stesso volume) e utilizzato i più recenti dati

nazionali (Caritas - Fondazione "E. Zancan" 2011, 147 ss.), presumendo che la nostra regione non si discosti molto dai *trends* che caratterizzano tutto il Paese.

In due anni è aumentato mediamente del 20% il numero di persone che chiedono aiuto ai Centri di Ascolto e ai servizi della Caritas. Vi sono punte particolarmente alte, come in Campania (+90,1%) e a Firenze (+110%).

È aumentata l'area del lavoro marginale, soprattutto fra i soggetti più vulnerabili – immigrati, donne, giovani, disabili, etc. – che sono i più colpiti da una crescente competitività. Perfino nel mercato del lavoro in nero e sommerso si è ridotta l'offerta di lavoro.

Ma non tutti coloro che sono colpiti da questo peggioramento si chiudono nella propria rassegnazione: «Molte persone che vivono situazioni di impoverimento non si abbandonano all'assistenzialismo e cercano di re-inventarsi delle professionalità, anche in accordo con le richieste presenti sul territorio. Si sviluppano in molti casi strategie condivise e tam-tam informali per la ricerca del lavoro, maggiormente frequenti nel caso degli stranieri, in quanto più disposti ad arrangiarsi e superare in modo attivo gli ostacoli» (Caritas - Fondazione "E. Zancan" 2011, 163).

Fra coloro che si rivolgono alla Caritas, la componente più estesa è costituita dagli immigrati, colpiti duramente dalla crisi, la quale spesso ha determinato un grave impoverimento, un drastico ripensamento dei progetti migratori, talvolta la rottura e la separazione fisica dei nuclei familiari, la crescente conflittualità fra coniugi e fra generazioni, etc. (cfr. Reyneri 2007, 197 ss.). Questa situazione di crescente disagio non coinvolge solo gli irregolari, ma anche gli altri stranieri, segno che il permesso di soggiorno, la ricongiunzione familiare, il lavoro, la collocazione nei contesti di vecchia immigrazione non garantiscono di per sé un livello sufficiente d'integrazione. Anzi, ciò che nel pre-crisi era indicatore di integrazione, con la crisi diventa un fattore di vulnerabilità: ad esempio, il matrimonio, la famiglia, la nascita di figli oggi può determinare nuove cause di disagio (spese scolastiche, necessità di un'abitazione più ampia e confortevole, etc.).

La tendenza all'impoverimento non colpisce soltanto gli immigrati ma anche gli italiani: seppur non particolarmente indigenti, essi vedono peggiorare sensibilmente il proprio stile di vita. Si tratta di persone in dimora stabile, con lavoro, inserite in un nucleo familiare, ma con una condizione di crescente precarizzazione.

Se la tendenza all'impoverimento non trovasse in tempo un freno, l'area della povertà vera e propria assumerebbe una dimensione dirompente.

Come dimostrano i dati della Caritas, a imprimere questa tendenza regressiva non è stata solo la crisi, perché già negli anni precedenti si riscontravano corpose avvisaglie (cfr. anche Ranci 2002, 95 ss.; Pesenti e Rovati 2009, 28). Ad esempio, già nel 2004 il 75% dei problemi manifestati dagli utenti Caritas riguardava bisogni primari e strutturali: abitativi, alimentari, economici, sanitari. Ma nel 2009 questa percentuale è salita al 79%.

Un'altra tendenza significativa, che si è affermata nel corso del tempo, interessa il crescente numero di persone che si presentano in uno stato di complessità e di multi-problematicità; in altri termini esse necessitano di risposte ad un groviglio sempre più intricato di bisogni. Inoltre, mentre un tempo era cospicuo il numero di "single" che si rivolgevano alla Caritas, ora aumenta il numero delle famiglie, soprattutto quelle con figli o quelle uni-genitoriali con il coniuge donna. Questi dati confermano come il genere femminile e le nuove generazioni siano particolarmente colpiti dalle povertà (cfr. Pesenti e Rovati 2009, 28).

Per le famiglie destabilizzate dalla crisi, gli effetti non sono solo economici ma di più ampia portata, con pesanti risvolti psicologici (chiusura della famiglia in se stessa secondo una logica meramente difensiva, neo-familismo, sfiducia verso il pubblico, deresponsabilizzazione, demotivazione, scarsa autostima, litigiosità intra-familiare, etc.) (cfr. Ranci 2002, 71 ss.).

Cambia anche la tipologia dei bisogni: calano quelli direttamente connessi alla condizione d'immigrato (probabilmente perché i problemi incominciano ad essere comuni a immigrati e "autoctoni"¹¹); mentre aumentano i bisogni che riguardano lo stato di salute.

Rispetto al 2007 – quindi poco prima della crisi economica – sono aumentati la povertà economica (+50,9% delle persone), i problemi familiari (+44,8%) e quelli legati all'occupazione (+38%).

Alcune Caritas segnalano l'aumento sia delle persone senza fissa dimora, sia della mendicizia su strada e in luoghi aperti al pubblico, «soprattutto ad opera di soggetti di provenienza straniera, spesso vittime di tratta e traffico di esseri umani. Questo tipo di fenomeno ha determinato negli ultimi anni un incremento dei comportamenti sanzionatori ad opera di alcune pubbliche amministrazioni locali, più interessate a curare l'aspetto estetico dei centri urbani che a rimuovere i fattori di esclusione sociale che determinano le nuove forme di accattonaggio» (Caritas - Fondazione "E. Zancan" 2011, 165-6).

In questi ultimi tempi aumentano soprattutto gli italiani che chiedono aiuto alla Caritas (+42,5% in Italia, +45,2% nel Centro); anche se un incremento, seppure meno marcato, riguarda pur sempre gli immigrati (Italia: +13,9%).

Passando a considerare le richieste, crescono dell'83% le domande di coinvolgimento di soggetti esterni, di sussidi economici (+80,8%) e di consulenze professionali (+46,1%).

Diminuiscono, invece, le richieste di lavoro (-8,5%), «un dato che si presta ad interpretazioni ambivalenti: diminuzione della capacità della Caritas di indirizzare a percorsi concreti l'inserimento lavorativo? Minore interesse a cercare lavoro da parte di soggetti che, pur trovandosi in situazioni di difficoltà, dispongono comunque di una forma di reddito?» (Caritas – Fondazione "E. Zancan" 2011, 152). A nostro avviso alcuni vincoli legislativi (la Caritas non può svolgere compiti di "agenzia del lavoro") si sono sommati ad un'accentuata refrattarietà del mercato del lavoro.

Conclusioni

Ci pare di poter affermare che i dati qui presentati costituiscono l'esito di due grandi tendenze. La prima ha un'origine più remota e riguarda la sostanziale cronicità, lungo il tempo, del fenomeno della povertà. I cinque Rapporti sulle Povertà in Umbria lo testimoniano. Su questa "onda lunga" si è riversata l'onda più recente della crisi, dando

¹¹ A nostro avviso, però, la crisi potrebbe reintrodurre alcune differenze significative fra immigrati e autoctoni, per esempio nel mercato del lavoro e in ambito abitativo. Per quest'ultimo aspetto va segnalato il fatto che uno dei punti di maggior frizione fra immigrati ed autoctoni riguarda l'assegnazione delle "case popolari", sicché le amministrazioni incominciano ad introdurre criteri che riequilibrano l'assegnazione, favorendo maggiormente la popolazione "autoctona". Qualcosa di simile potrebbe capitare anche in un altro punto di frizione, l'accesso agli asili-nido e alle scuole materne pubbliche.

così ancora più forza all'impoverimento, cambiando e frastagliando i tratti originali delle povertà.

In tal modo sono aumentate le persone che chiedono aiuto, si è estesa la gamma di problemi e di bisogni di cui ciascuna persona è portatrice; la povertà si deve sempre più declinare al plurale, allontanandosi ogni possibilità di tratteggiare la "povertà tipica".

Nel contempo, dilagando la crisi ovunque, tendono a sfumarsi le differenze legate al territorio, al genere o all'etnia. Ma 'sfumare' non significa 'cancellare', come vedremo fra poco; significa – invece – che i meccanismi di produzione delle povertà tendono a coagularsi insieme, ad integrarsi, creando un sistema abbastanza inestricabile di concause. Né il possesso di lavoro, né il livello alto di istruzione, né la presenza di una famiglia sembrano sempre in grado di disarticolare, di intaccare il solidificarsi di quel groviglio.

L'affermarsi progressivo di una certa uniformità riguarda in primo luogo la distinzione fra immigrati e autoctoni, distinzione meno marcata di un tempo perché oggi si fanno più evidenti i problemi comuni. Sicché la distinzione fra povertà "esogena" ("esportata" dagli immigrati) ed "endogena" (di origine umbra) passa in secondo piano, poiché alcune gravi emergenze colpiscono indiscriminatamente: i processi di mobilità sociale discendente sembrano non fare molte distinzioni di passaporto.

Ciò comporta almeno due problemi: "scendere insieme" lungo la scala delle opportunità sociali può scatenare una "competizione al ribasso" e accentuare varie tensioni sociali. Inoltre il fatto che le emergenze siano condivise non significa che siano ripartite in misura esattamente uguale: ad esempio, alcuni immigrati (irregolari) possono essere ulteriormente respinti verso le frange più marginali della società, fino a sfuggire non solo alle statistiche e al Welfare, ma perfino alla percezione comune.

Fra tutte le emergenze incontrate, quella che si manifesta con maggiore dirompenza proviene dal mercato del lavoro: molto peggio di qualche anno fa, l'assenza di occupazione e la sua precarizzazione non solo riducono le risorse materiali e le opportunità, ma stravolgono le "mappe cognitive", i riferimenti culturali, l'organizzazione quotidiana dei tempi e dello spazio.

Soprattutto all'emergenza-lavoro va addebitata anche la consistenza delle povertà "materiali": ovviamente materialità ed immaterialità interagiscono; ma ciò che vogliamo sottolineare è la persistente mancanza di beni elementari (cibo, vestiti, medicine, lavoro, etc.). A ciò si aggiunge, con peso crescente, il problema del pagamento delle utenze, anche quando il loro ammontare non è esorbitante.

Negli ultimi anni, in questo scenario si sta affacciando un protagonista in gran parte nuovo. Mentre un tempo alla porta della Caritas bussavano in prevalenza persone sole, oggi invece arrivano famiglie intere: non tutte già versano in uno stato di povertà, ma comunque esse vivono una condizione angosciante di impoverimento, spesso nascosto con pudore agli occhi dei parenti, dei vicini, del parroco, degli stessi servizi, etc.

L'incremento delle famiglie determina il lieve crescere dell'età-media di chi chiede esplicitamente un sostegno. In realtà, ad un'analisi più approfondita, risalta con maggior forza il fatto che comunque l'età media è bassa; e che si va delineando la peculiarità della povertà giovanile. Infatti sono i giovani ad apparire i più colpiti dalla povertà materiale e dall'asperità del mercato del lavoro.

Accanto ai giovani, figurano anche le donne: anch'esse sono particolarmente

danneggiate dall'emergenza-lavoro, vivendo nella loro soggettività la contraddizione di essere tendenzialmente più istruite dei coetanei maschi. I rischi di povertà si moltiplicano quando la donna è separata o divorziata e, magari, quando essa è anche l'unico genitore in famiglia.

Già dieci anni fa terminavamo il Rapporto con considerazioni soggettive: «A noi pare che molte di queste persone non diano affatto l'impressione di essere un "residuo" di passate stagioni, destinato a scomparire ben presto grazie al progresso del benessere; né di costituire un "incidente di percorso" di questo stesso progresso. E se fosse la logica stessa del nostro modello di sviluppo a creare poveri?» (Montesperelli 2001, 82).

Dopo dieci anni, oggi, alla luce dell'attuale crisi, quell'interrogativo appare ancora più cruciale.

Riferimenti bibliografici

Caritas Italiana - Fondazione "E. Zancan"

2011 *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.

Montesperelli, P.

2001 *Le povertà estreme: una seconda indagine sugli utenti Caritas*, in Osservatorio sulle povertà in Umbria, *Secondo rapporto sulle povertà in Umbria*, Irres, Perugia, pp. 59-94.

Pesenti, L. e G. Rovati

2009 *Introduzione*, in Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale, *L'esclusione sociale in Lombardia*, Guerini e Associati, Milano, pp. 15-32.

Reyneri, E.

2007 *La vulnerabilità degli immigrati*, in A. Brandolini e C. Saraceno, *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 197-236.

Schizzerotto, A.

2002 *Lavori protetti e non protetti*, in A. Schizzerotto (a c. di), *Vite ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Il Mulino, Bologna, pp. 235-280.

I NUOVI POVERI IN TEMPO DI CRISI: GLI UTENTI DEI SERVIZI

Riccardo Fanò

*“Io sono qui perché la vostra è l'unica fabbrica
in crescita in questo momento”.
(Senza fissa dimora alla Caritas di Foligno)*

Con questo capitolo vogliamo fornire spunti interpretativi per comprendere le dinamiche multidimensionali che costituiscono oggi lo stato di marginalità ed esclusione sociale. Data la natura stessa del fenomeno è impossibile definire i “nuovi poveri” attraverso l’individuazione di tratti caratteristici che si possano riassumere con uno *status* economico-sociale ben definito ed immutabile. Risulta, invece, essere molto più pertinente tracciare delle linee di tendenza in grado di descrivere l’evoluzione del fenomeno all’interno di una prospettiva temporale centrata sul progredire della crisi economica. Obiettivo della ricerca è quindi individuare alcune caratteristiche del “nuovo povero” in tempo di crisi a partire dalle valutazioni e considerazioni espresse da operatori di servizi ad essa dedicati.

In assenza di dati recenti, utili per comprendere appieno i fenomeni di ingresso ed uscita dalla povertà quando esplodono le conseguenze sociali della crisi economica, abbiamo adottato un metodo che valorizzasse l’aspetto qualitativo del fenomeno. La metodologia adottata fa riferimento in massima misura al lavoro tramite focus group. Questa tecnica di rilevazione ci ha permesso di individuare importanti fattori d’analisi anche in assenza di fonti documentali pertinenti, dato il carattere in evoluzione dell’analisi in oggetto. Attraverso i focus group abbiamo voluto valorizzare l’interazione scaturita all’interno di gruppi omogenei, composti da individui accomunati dall’interesse per la tematica trattata ma che potenzialmente potevano esprimere orientamenti, sensibilità ed approcci diversi nella sua interpretazione, dando luogo ad un dibattito focalizzato sulla griglia tematica elaborata precedentemente dal team di ricerca.

Sono stati così condotti otto incontri nel periodo fra febbraio e maggio 2012¹. I focus sono stati istituiti a partire dalla pertinenza territoriale delle otto diocesi umbre ed organizzati dai rispettivi responsabili Caritas, in base all’indicazione di coinvolgere operatori direttamente implicati in attività operative². In media, hanno preso parte a

¹ Un particolare ringraziamento va alla dottoressa Nadia Giuliano per il suo prezioso aiuto nella realizzazione e gestione dei focus group realizzati.

² La decisione di coinvolgere un intermediario “non neutrale” come i coordinatori Caritas, nel reclutamento dei partecipanti è giustificata dalla necessità di garantire da un lato l’impegno e un atteggiamento il più collaborativo possibile da parte dei partecipanti e al tempo stesso il necessario distacco verso il conduttore del focus group dell’Agenzia Umbria Ricerche. Questa soluzione ha

ciascun incontro sette “testimoni qualificati”, coinvolti a vario titolo in strutture Caritas o associazioni di volontariato ad essa affini, assistenti sociali dei comuni sede della Caritas di riferimento, operatori sociali di strutture di assistenza.

I focus hanno avuto durata media di un’ora e mezza, ad esclusione di quello condotto a Terni, dove a causa della composizione estremamente variegata del gruppo, è emerso un elevato livello di discussione ed interazione fra i partecipanti. La conduzione dei focus è stata più o meno direttiva, a seconda delle circostanze riscontrate nel seguire la griglia tematica. Attraverso tale griglia abbiamo evidenziato 4 aree d’analisi, ognuna delle quali è stata successivamente scomposta ed approfondita con interrogazioni più dettagliate utili a delineare un quadro più strutturato. Questa impostazione ci ha permesso di introdurre l’argomento con una formulazione flessibile capace di fornire “stimoli” alla discussione, per poi approfondire l’analisi, laddove ve ne riscontrasse la necessità, con argomenti più specifici che consentissero una certa omogeneità nella costruzione dell’analisi durante la fase di elaborazione delle informazioni raccolte.

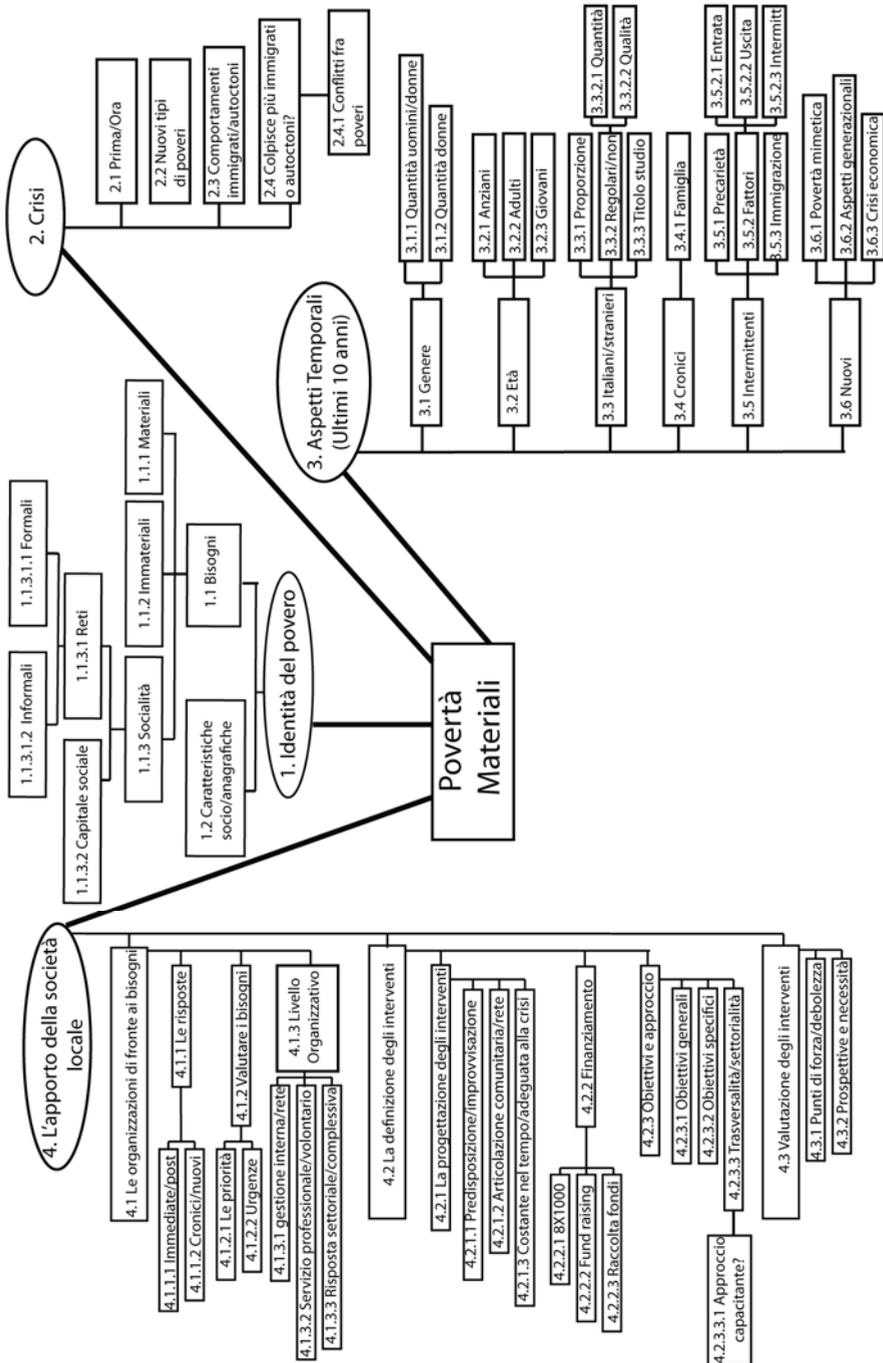
La griglia tematica (fig. 1) si compone di quattro temi principali: l’identità del povero oggi, lo status di povertà in tempo di crisi economica e sociale, i cambiamenti intercorsi negli ultimi dieci anni e l’apporto della società civile. Attraverso la prima area tematica, abbiamo voluto mettere in evidenza le caratteristiche socio-anagrafiche e i bisogni espressi dagli utenti delle strutture coinvolte, concentrandoci sia su quelli materiali che immateriali, sia su quelli afferenti il livello di socialità espresso attraverso le reti formali ed informali ed il capitale sociale detenuto dagli utenti³. La seconda area tematica è stata ideata con l’intento di fornire un’istantanea sulle caratteristiche contingenti delle nuove povertà in tempo di crisi, con particolare attenzione ai comportamenti fra utenti di origine migrante e autoctona, evidenziando anche possibili conflitti fra utenti “cronici” e quelli ricorrenti o temporanei⁴. Con la terza area, abbiamo affrontato il fenomeno sotto una prospettiva diacronica, analizzandone i cambiamenti secondo il genere, l’età media e la provenienza in rapporto alle povertà persistenti, intermittenti e nuove. Per l’analisi sullo stato dei servizi (quarta macroarea) si rimanda alle considerazioni contenute all’interno del capitolo *Gli interventi delle organizzazioni solidaristiche* a cura di Marco Carniani.

garantito una certa omogeneità socio-territoriale, anche se a volte si è rilevata penalizzante nel far emergere posizioni differenti e anche in opposizione. I gruppi erano spesso composti da rappresentanti di strutture affini alla Caritas, con scarsa attenzione al coinvolgimento di operatori provenienti dal mondo laico o dell’associazionismo in generale.

³ L’approccio al concetto di capitale sociale espresso durante le discussioni, è emerso nella sua dinamica più propriamente situazionale e dinamica. La sua interpretazione è stata di volta in volta declinata in relazione al contesto di riferimento (spesso condizionato dalla dicotomia città/campagna), all’insieme delle risorse relazionali (più o meno istituzionalizzate) e delle strategie direttamente mobilitate dall’individuo per perseguire i propri fini e migliorare la propria posizione sociale. A questi elementi si aggiunge il sistema etico e normativo socialmente accettato che, data la composizione dei focus group, afferiva prevalentemente ai valori guida e principi del mondo Caritas.

⁴ In una prospettiva dinamica, Remo Siza in *Povertà provvisorie, le nuove forme del fenomeno* (ed. FrancoAngeli, Milano, 2009), individua tre principali tipologie di povertà: persistente, caratterizzato da un periodo continuato di permanenza in condizione di povertà di almeno 3 anni; ricorrente, propria di famiglie che hanno periodi ripetuti di povertà separati da almeno un anno di non povertà; temporanea, per un periodo di povertà consecutivo al massimo di due anni.

FIG. 1 - LA GRIGLIA TEMATICA DELLE RILEVAZIONI NEI FOCUS GROUP



Oltre al lavoro tramite focus group, la raccolta delle informazioni è stata integrata dall'osservazione partecipante ai centri d'ascolto della Caritas di Terni e Perugia e al ristoro sociale "San Lorenzo" gestito della Caritas di Perugia (fig. 2). Questa scelta è stata dettata dalla necessità di confrontarsi direttamente con il lato dell'utenza, privilegiando il coinvolgimento diretto del team di ricerca all'interno di due situazioni, la mensa e i centri d'ascolto, estremamente preziose per comprendere i soggetti dell'analisi, instaurando anche un rapporto di interazione diretta con essi⁵. Le osservazioni hanno riguardato il contesto fisico, quello sociale, le interazioni formali e quelle informali e le interpretazioni degli attori sociali, ovvero l'interpretazione della realtà fornita dal soggetto osservato che da oggetto-passivo della ricerca diventa quindi soggetto-attivo con il quale è possibile instaurare un livello di interazione comunicativa privilegiato.

FIG. 2 - LA GRIGLIA TEMATICA PER LE OSSERVAZIONI PARTECIPATE AI CENTRI D'ASCOLTO CARITAS DI TERNI E PERUGIA



L'identità del povero oggi

Dalle discussioni è emersa una sostanziale concordanza sull'impossibilità di definire la

⁵ Le osservazioni si sono svolte in maniera dissimulata, ossia ci siamo presentati come volontari Caritas a supporto delle attività previste. In questa maniera abbiamo voluto evitare che l'atteggiamento dell'utente potesse essere condizionato dalla presenza del ricercatore, inducendo gli utenti a comportarsi presumibilmente in maniera diversa da quella abituale. Questa scelta è stata concordata con i responsabili delle strutture, soprattutto a tutela degli utenti stessi e del rapporto di fiducia che esiste fra operatore ed assistito.

povertà oggi. Ci troviamo piuttosto di fronte a tante e diverse forme di povertà che possono anche non coincidere tutte nello stesso periodo e nello stesso individuo. Oggi la povertà si configura a strati, è difforme e sviluppa comportamenti diversi caratterizzati da una forte variabilità, che condiziona anche l'intera fornitura di servizi. Non esiste quindi una linea di frontiera, un limite per poter distinguere nettamente "il povero" dal "non povero", ma un'infinità di condizioni dai confini sfumati, che le stesse persone attraversano più volte nel corso della loro vita.

Rispetto al passato, quando la povertà colpiva soprattutto utenti singoli e persone sole, la crisi oggi colpisce le famiglie. Interessa soprattutto il cosiddetto ceto medio e medio-basso, che registra una drastica riduzione di reddito disponibile che spinge le famiglie alla richiesta d'aiuto di servizi e prestazioni per singole e ben precise necessità. I nuovi utenti sono coppie o piccoli nuclei familiari anche monogenitoriali, composti da giovani spesso con figli a carico. Persone che stabilmente hanno un reddito basso e precario che temporaneamente possono accedere ai servizi a causa di situazioni impreviste e destabilizzanti.

Ai nuovi utenti si aggiungono quelli cronici, il cui numero è rimasto pressoché invariato. Sono utenti abituati a muoversi fra i servizi, la cui situazione di deprivazione economica rappresenta solo una parte di una ben più complessa situazione di marginalità sociale. Accusano, infatti, un insieme di svantaggi accumulati molto presto nel corso della loro vita, perché provenienti da famiglie già povere, a cui spesso si associano fenomeni di disagio psichiatrico o di salute fisica. Oggi questi casi sono molto pochi rispetto ai nuovi. Sono anche molto riconoscibili: basta guardare le bollette, magari sgualcite, macchiate di muffa; basta sentire in inverno l'odore di legna bruciata che proviene da queste persone (che evidentemente stanno tutto il giorno di fronte al focolare), per percepire subito il loro stato di povertà grave.

L'impovertimento delle famiglie di oggi influenza i processi di entrata e di uscita dalla povertà, molto più frequenti e variabili, in quanto non sono determinati esclusivamente da processi irreversibili, quanto piuttosto da contingenze private come divorzi, separazioni, malattie. A queste, si sommano fenomeni legati ai cambiamenti strutturali dell'economia come la privatizzazione di diritti e il crescere del costo di molti servizi (sanità, istruzione e trasporti su tutti) e soprattutto le circostanze legate ai rapporti di lavoro ormai deregolarizzati e senza garanzie a tutela dei lavoratori precari. Cassa integrazione, mobilità, licenziamenti per motivi economici o il mancato rinnovo di contratti atipici rimangono i principali motivi di ingresso nella povertà. Mentre le prime situazioni possono essere considerate come contingenze il cui impatto spesso si esaurisce nel breve-medio periodo, per le seconde l'ingresso in povertà è spesso accompagnato alla progressiva acquisizione di consapevolezza dell'irreversibilità di tali circostanze. L'individuo comincia ad abituarsi a continui ingressi e uscite dallo status di povertà, pur senza ammetterlo e riconoscerlo immediatamente. Questi sono utenti che utilizzano le prestazioni sociali come ponte, con il rischio sempre più reale di cadere in uno stato di deprivazione di lungo periodo, quando le situazioni "eccezionali" si prolungano nel tempo, cumulando altri problemi che riducono la possibilità di cambiare la propria situazione.

Dal 2008, con la crisi economica, il fattore principale d'ingresso nella povertà rimane comunque l'assenza di lavoro. Si tratta dunque di famiglie, spesso monoreddito che si indirizzano ai servizi (in particolare al fondo di solidarietà) per coprire l'affitto, il mutuo o

le bollette. La fascia d'età più colpita è quella dei 30-50 anni. Per i migranti l'età media sembra essere di poco inferiore, circa 25-30 anni, mentre per gli italiani più alta, 40-50 anni: una fascia definita spesso "senza speranza" perché troppo vecchi per essere riassunti, troppo giovani per la pensione. Si tratta quindi di soggetti che, a partire da una situazione di stabilità economica (anche se di livello medio-bassa), che poteva garantire anche un minimo di programmazione e razionalizzazione delle spese domestiche e familiari, si ritrovano senza lavoro e non riescono più a mantenere il tenore di vita precedente. È facile prevedere che la situazione tenderà a peggiorare, quando finiranno i sussidi di disoccupazione o la cassa integrazione che dal 2008 ad oggi hanno permesso la sopravvivenza.

In questo periodo la categoria emergente di persone che sempre più vengono da noi, sono persone che hanno superato i 45-50 anni. A questa età ritrovarsi senza lavoro è molto difficile perché non solamente metti in gioco la capacità economica, ma anche la dignità della persona che si ritrova ad aver fatto un certo cammino nella propria vita e ad un certo momento si ritrova senza niente, senza la possibilità di esprimere se stesso attraverso il lavoro e spesso si tratta di persone che nel frattempo, naturalmente, hanno costituito una famiglia. Ed è difficile per noi saperli supportare adeguatamente perché una persona che ha 45, 48, 50 anni è anche difficile da ricollocare per tutta una serie di ragioni sia tecniche che personali. (*Focus group di Spoleto*)

Il rapporto fra migranti e autoctoni, i conflitti fra poveri

Dal 2008 è da osservare un consistente aumento di utenze italiane, soprattutto di origine extraregionale. Le richieste provenienti dalla popolazione straniera, già numerose in precedenza, sono anch'esse aumentate ma proporzionalmente meno rispetto alle prime. La percezione degli operatori è verosimilmente prossima al 50% di utenza italiana e 50% straniera.

Seguendo le indicazioni degli operatori addetti al fondo di solidarietà, le famiglie che si affacciano alle richieste di aiuto, hanno prevalentemente una provenienza extraregionale, soprattutto dal sud Italia, mentre non si registrano significativi aumenti di famiglie umbre. Il dato della provenienza meridionale dell'utenza è emerso in diversi incontri, ed è stato particolarmente sottolineato in quello di Assisi. Le cause possono essere individuate nell'arrivo massiccio di manodopera a seguito del terremoto del 1997, quando molti lavoratori o titolari di piccole e microimprese edili, si trasferirono inizialmente per motivi di lavoro legati all'"emergenza sisma" e poi rimasero in Umbria cercando di costruirsi una nuova vita.

Molte delle famiglie che vengono da noi, vengono da fuori Umbria soprattutto dalla fascia della Campania. Famiglie che sono arrivate qui con il terremoto con le proprie ditte di edilizia e poi sono rimaste cercando di creare la propria realtà familiare. Gli utenti con residenza umbra sono una bassa percentuale, pochi. Tra italiani e non italiani c'è una leggera prevalenza di non italiani, anche se adesso sta diminuendo. Però fra gli italiani la provenienza è prevalentemente meridionale, perché sicuramente il terremoto del '97 ha richiamato molte ditte da fuori o molti che poi hanno creato delle ditte (come albanesi o marocchini) che pagano sicuramente un prezzo più alto. (*Focus group Assisi*)

Oggi le cause delle "nuove povertà" sono comuni ad immigrati ed autoctoni, per entrambi l'origine è la mancanza di lavoro. La caratteristica dei migranti è che sono più

“abituati” alla povertà, sia per quanto riguarda il paese d’origine (il progetto migratorio nasce nella maggioranza dei casi per emergere da una situazione originaria di povertà) sia per la condizione del migrante in Italia che è caratterizzata da continue difficoltà legate soprattutto alla normativa sul rilascio dei permessi di soggiorno, al lavoro in nero e allo sfruttamento su base razziale. Il migrante che attualmente vive la crisi è il tipico “povero intermittente” abituato a continui ingressi ed uscite dalla povertà, in cui gioca un ruolo fondamentale il lavoro ma non solo. A causa della fragilità delle reti di sostegno informali (essenzialmente familiari) può dipendere anche da altri motivi: malattia di un familiare, scadenza o rinnovo del permesso di soggiorno, ricongiungimento familiare, spese scolastiche per i figli ecc.... Una preziosa caratteristica del “migrante intermittente” è la migliore conoscenza dei servizi a loro disposizione, un’efficiente circolazione di informazioni unita ad un’altrettanto efficace rete di solidarietà fra i membri della comunità (non per tutte le nazionalità di provenienza, spesso più per gli arabi).

Gli immigrati ormai da anni residenti nel territorio regionale e perfettamente inseriti all’interno del tessuto socio-produttivo della realtà locale di riferimento, sono quelli che più di altri manifestano difficoltà crescenti. Il bisogno prioritario non è più la domanda d’aiuto per motivi giuridici, ma quella per soddisfare i bisogni materiali, come le utenze, il mutuo o l’affitto per la casa, la retta per la scuola dei figli...

Gli stranieri che rimangono senza alloggio e vengono sfrattati sono tutti con un’anzianità d’affitto pluriennale. Abbiamo quindi a che fare con contratti di locazione di diversi anni addietro e se vengono sfrattati solo adesso è perché, avendo pagato sempre l’affitto, hanno perso il lavoro e non riescono più a pagarlo. Era quindi gente solvibile dal punto di vista finanziario, che riusciva ad arrivare a fine mese, pagandolo. L’utenza Caritas immigrata, era minoritaria fino a qualche anno fa per la richiesta di assistenza economica, era maggioritaria per l’assistenza legale. Ora la percentuale si è invertita e gli stessi che chiedevano assistenza legale, chiedono ora assistenza economica. Un chiaro esempio sono quei due (indicando la sala d’attesa, ndr) che sono in attesa per la richiesta del fondo di solidarietà. Fino a qualche anno fa, se mi avessero detto che queste persone si trovavano in difficoltà così grande, io avrei sorriso. Invece è proprio così. (*Focus group di Spoleto*)

In questo quadro emergono due aspetti connessi al lavoro femminile: anche il settore dell’assistenza domestica sta perdendo consistenza e alcune donne, mai affacciate nel mercato del lavoro, cercano un’occupazione (come badanti) data la sopraggiunta difficoltà del proprio partner di trovare un’occupazione. Ciò genera un mix di difficoltà crescenti.

La povertà degli italiani, oltre all’aspetto economico, nasce da situazioni di disgregazione familiare: particolarmente significativo è il dato sull’aumento di separazioni e divorzi. Per gli stranieri la rete familiare di sostegno, per quanto più piccola e con meno risorse, rimane più solida.

Si cominciano anche a registrare casi di giovani italiani (sotto i 40 anni) che non riescono a trovare lavoro. Ancora non si affacciano direttamente ai servizi se non sporadicamente ed informalmente ai centri d’ascolto, perché comunque la rete familiare riesce ancora a garantire sostegno.

Conflitti fra poveri sono sempre esistiti, ma ultimamente si registra un aumento dei casi, soprattutto di quelli a sfondo razzista. I momenti di maggiore criticità si riscontrano, ovviamente, nel momento della richiesta dei bisogni primari.

In considerazione del fatto che le strutture Caritas non si occupano di servizi per la ricerca di lavoro (se non in casi limitati, laddove la Caritas rappresenta il punto di incontro fra domanda ed offerta di servizi per l'assistenza agli anziani), gli episodi più frequenti sono al momento della distribuzione dei "pacchi cibo" e dell'assegnazione degli alloggi o delle case popolari. I centri d'ascolto diventano spesso i luoghi dello sfogo di frustrazioni e rabbia dovuti alla mancata soddisfazione di un diritto che si considera legittimo rivendicare. Nei casi più estremi diventa frequente la riproposizione acritica di stereotipi fra cui quello dominante di considerare ingiusto anche il solo prestare servizio alle famiglie di migranti quando quelle italiane non hanno di che vivere.

Molti italiani, non i cronici ma i nuovi poveri che si ritrovano a vivere una situazione per loro inusuale, hanno l'impressione che gli venga tolto qualcosa per darlo agli immigrati. In realtà la Caritas si prodiga affinché tutti coloro che ne fanno richiesta possano avere un aiuto senza distinzione di origine etnica o di regolarità giuridica. La scarsità di risorse destinate ai servizi per i poveri è la chiave per comprendere come il problema nasca dall'aumento di nuovi utenti a cui non si può far fronte con budget che non hanno seguito gli stessi trend di crescita.

L'impressione è che lo straniero, non avendo una rete di sostegno familiare allargata, è molto informato e sa tutto. Quando arriva da noi ha già le idee piuttosto chiare: sa che può contare su certi benefici, sa che ci sono certe procedure. Mentre l'italiano ha bisogno di essere sollecitato c'è un giro di informazioni più puntuale, per cui sfruttano tutti i canali a disposizione per poter sopravvivere. Di fatto nell'analisi della sopravvivenza (sembra assurdo ma stiamo parlando proprio di sopravvivenza!) lo straniero se la cava meglio: innesca una serie di strategie che vanno a beneficio della sua famiglia. Succede però che gli italiani, queste cose le vedono, per cui si creano delle barriere e certe forme di invidia: "ma perché lui sì e io no? Ma io sono italiano, sono nato qui, questo che vuole... voi aiutate loro piuttosto che noi ..." in realtà gli stranieri sanno mettere in rete piccole strategie che possono essere sfruttate da tutta la comunità d'appartenenza... durante gli incontri cerchiamo di spiegare che esiste una forma di redistribuzione molto equa, perché la Caritas ha poche risorse ma molta fantasia e cerchiamo di fargli capire che non c'è parzialità nel fornire aiuti ed assistenza. (*Focus group di Città di Castello*)

Uno degli indicatori utili a riconoscere il sentimento di rabbia verso i migranti è il rapporto che si instaura fra badante ed assistito. Prima le donne dell'est europeo che si occupavano degli anziani italiani, lo facevano in una situazione di completa deregolamentazione del rapporto che veniva gestito esclusivamente all'interno di dinamiche familistiche. Questa situazione andava a totale vantaggio delle famiglie degli assistiti che pretendevano molto di più di quanto consentisse un normale rapporto di lavoro, e questa situazione "sembrava un paradiso" per gli italiani e l'inferno per le badanti. Oggi le badanti vengono assunte e sono consapevoli dei loro diritti come la regolarità nella busta paga, contributi, ferie e giorni di riposo, assistenza sindacale. Le famiglie italiane reagiscono spesso con comportamenti di rabbia e risentimento, oltre la paura di non poter gestire una situazione per loro nuova. Il servizio Caritas si è dunque evoluto da una tendenza più prettamente assistenziale e caritatevole, il cui obiettivo principale era l'inserimento incondizionato della badante nel tessuto socio-familiare. Oggi, forse anche a causa di una maggiore "professionalizzazione" del servizio di assistenza, l'intervento della Caritas si rivolge soprattutto nell'aiuto alle famiglie a gestire una lavoratrice domestica meno ricattabile dal punto di vista dei propri diritti.

All'origine di tali risentimenti, gli operatori hanno riscontrato una tendenza per lo più mediatica (parallelamente ad una più prettamente politica) che strumentalmente ha alimentato l'ostilità verso i migranti, vedendo in loro il capro espiatorio per problemi che nascono altrove e a cui non si è in grado di trovare soluzioni efficaci e razionali. In questo caso, il sentimento discriminatorio di alcuni utenti è alimentato da una povertà culturale dettata anche da una non conoscenza dei servizi e delle strutture di contrasto alla povertà. Gli stranieri non avendo solide reti di sostegno di tipo familiare, sono molto più informati su strutture e servizi rispetto gli italiani e riescono a sfruttare meglio tutti i canali a disposizione per adottare strategie per la sopravvivenza a tutela della famiglia. È spesso questo motivo ad aumentare il sospetto e la diffidenza verso altri poveri, a cui si aggiunge un particolare risentimento discriminatorio su base razziale.

Da parte degli italiani si sta sviluppando sempre di più astio, uno perché si stanno incrementando le povertà: prima infatti si diceva "finché io sto bene, lo straniero non mi dà alcun fastidio, non devo rinunciare al mio stile di vita". Ora invece comincia una vera e propria guerra fra poveri alimentata anche da un certo tipo di informazione. E mentre gli stranieri non sono sottoposti a questo bombardamento continuo, ma sono invece l'oggetto del bombardamento, gli italiani accendono la televisione e sentono un certo tipo di politica che mira a creare un nemico e pensano "io sono povero per colpa dell'altro, degli stranieri". (*Focus group di Città di Castello*)

Il ritorno della campagna, le reti di sostegno

Come è stato evidenziato, le nuove povertà seguono i trend economici del tessuto produttivo di un'area o di un particolare territorio. La crisi occupazionale è quindi la diretta conseguenza della crisi di un modello di sviluppo territoriale centrato sulla produzione manifatturiera o sull'accentramento di un importante polo produttivo industriale entrato in fallimento dopo che negli anni precedenti ha rappresentato la principale, se non unica, fonte occupazionale per famiglie e lavoratori anche di provenienza extraregionale. Con la chiusura di grossi ed importanti stabilimenti viene messa in ginocchio l'intera economia di un territorio che fra lavoratori diretti ed indotto aveva permesso elevati livelli di benessere. Il perdurare dello stato d'incertezza sul rilancio economico, con la conseguente messa in mobilità di centinaia di lavoratori, ha inciso molto sulla prestazione di servizi da parte delle strutture Caritas e dei Comuni di riferimento. I focus group di Assisi, Gubbio e Foligno hanno sottolineato una diretta, quanto preoccupante, correlazione fra il fenomeno e l'aumento di utenze dei loro servizi, aggravata dalla consapevolezza di un prossimo peggioramento, quando i sussidi e la cassa integrazione finiranno.

Queste considerazioni ci permettono di introdurre la distinzione classica fra città e campagna che ormai sembrava superata, soprattutto in relazione alle reti informali di sostegno, mostrando come le relazioni e il tessuto economico rurale riesca meglio a far fronte alle difficoltà economiche odierne. Nelle città gli individui si sentono più soli e l'accesso ai servizi messi a disposizione dai Comuni e dalle Caritas è molto tardivo, soprattutto se l'individuo può contare su una rete familiare di protezione. Anche se i servizi sono concentrati soprattutto nelle città, le persone di estrazione cittadina

soffrono un lungo percorso di mimesi, mentre nelle campagne, all'assenza di strutture si può ovviare con una rete di vicinato di supporto più estesa, limitando il senso di smarrimento e di abbandono tipico della condizione cittadina e facendo emergere in positivo la dimensione sociale della povertà di cui la collettività si fa carico.

Contemporaneamente la famiglia continua a rimanere la prima rete di sostegno informale, anche se bisogna sottolineare due aspetti ad essa collegata. I migranti, siano essi di provenienza extra-regionale (soprattutto meridionale) o straniera, hanno molte meno risorse materiali su cui possono fare affidamento, mentre sono più frequenti forme mutualistiche e solidali legate alla comunità d'appartenenza. Per quanto riguarda gli italiani, invece, il perdurare dello stato di povertà o la continua alternanza di ingressi ed uscite ha ormai intaccato seriamente i risparmi delle famiglie, che non riescono più a sostenere la richiesta d'aiuto proveniente dai propri congiunti. Spesso è una situazione di povertà che si ripercuote anche sullo status dei genitori più anziani i quali a malapena riescono a sostenere le loro spese e non possono più aiutare i propri figli.

Viene meno quindi la solidarietà intergenerazionale, almeno per quanto riguarda il supporto alle esigenze materiali; si rafforza invece quella relativa ai bisogni di assistenza e cura da parte degli anziani: non potendosi più permettere le prestazioni lavorative offerte da una badante e contemporaneamente contando sulla disoccupazione di almeno uno dei due coniugi (spesso la donna), le famiglie si fanno carico loro stesse delle prestazioni di cura al parente anziano. Le conseguenze sociali del fenomeno sono enormi. In primo luogo l'anziano non può contare su un'assistenza professionale e non può disporre liberamente ed autonomamente della propria pensione o dei risparmi di una vita di lavoro, perché questi sono assorbiti per coprire i bisogni dei figli. In secondo luogo aumenta drasticamente la disoccupazione fra le donne di origine migrante che si occupano di assistenza agli anziani. Per loro perdere il lavoro equivale spesso al ritorno nel proprio paese, riconoscendo il fallimento di un progetto di vita su cui avevano investito tanto, tutto. Significa infine, non poter far affidamento su reti di sostegno diversificate, perché la natura stessa del lavoro le portava a stare 24 ore al giorno, 7 giorni alla settimana a vivere sempre in contatto con la stessa famiglia. Le uniche relazioni sociali di riferimento rimangono quelle legate alla propria comunità d'appartenenza che ovviamente sconta gli stessi problemi e difficoltà perché il lavoro è spesso legato all'origine etnica e alla politica delle quote promossa dai governi. Moldava, ucraina, polacca e rumena, sono le nazionalità d'appartenenza prevalentemente legate al lavoro di assistenza agli anziani e se il settore entra in crisi, le conseguenze ricadono sull'intera comunità. Emblematico è il caso di Terni, dove la notte, al binario morto della stazione, dentro vagoni abbandonati delle Ferrovie dello Stato, dormono decine di donne, badanti, disoccupate.

Loro [le bandanti, ndt] sono state e sono il primo prodotto negativo di questa povertà. E vengono qui da noi disperate, perché perdere il lavoro significa perdere tutto; significa ritornare al proprio paese, perché alla fine non hanno scelta, perché adesso il lavoro dopo anni si è ridotto del 40, anche 50 per cento. Noi abbiamo fatto delle statistiche come sportello orientamento al lavoro. È una desolazione! (*Focus Group, Terni*)

Infine, non per ordine di importanza naturalmente, le donne italiane pagano un prezzo molto alto perché già disoccupate in un mercato del lavoro che le vede costantemente

penalizzate e discriminate sono costrette ad occuparsi dell'assistenza agli anziani ed a lavori di cura domestica. Ne consegue, in molti casi, l'impossibilità di ricercare una nuova occupazione incline alle proprie aspirazioni e questo spesso si traduce nella riproposizione di dinamiche di subalternità, tipiche delle società patriarcali.

Indebitamento ed altri fattori d'entrata

L'assenza di lavoro rimane quindi la prima causa di ingresso nella povertà, a cui si uniscono altre situazioni che portano alla cronicizzazione dell'indigenza. Perdendo il lavoro, non riuscendo più a fare fronte alle spese per conservare lo status precedente, molti utenti arrivano alla Caritas perché oppressi dai debiti. Ci sono diversi tipi d'indebitamento che si accumulano per far fronte al sopraggiungere di nuove necessità materiali. Una condizione comune riscontrata soprattutto fra i nuovi poveri intermittenti, alla cui base gli operatori intervistati fanno risalire un contesto sociale di riferimento debole o comunque limitato nel proporre norme e valori sociali condivisi e riconosciuti capaci di porre un freno a questa tendenza. Nei focus group realizzati, il panorama valoriale di riferimento, affrisce complessivamente ai principi pastorali della Caritas, anche se è possibile trovare un immediato riscontro nella più complessiva situazione di anomia che la fase di crisi attuale ha amplificato.

Quello che possiamo dire come operatori Caritas è che un mondo dove il superfluo è diventato necessario, ci sono dei paradossi. Si ha la televisione e poi non si hanno le cose essenziali, sembra che oggi sia più essenziale avere la televisione piuttosto che l'abito o da mangiare. È un mondo, quello di oggi, che va migliorato. E noi in questo ci scontriamo contro questa cosa! Chi viene con la sigaretta, con la macchina... però tu ti rendi conto che gli manca l'essenziale, tu non lo devi aiutare? Certo che sì però in che senso? Non in quello in cui devi dargli i soldi così lui si compra altri due pacchetti di sigarette, ma di fargli capire, ed ecco appunto l'approccio educativo e pedagogico, che la gestione familiare va fatta in altro modo. Un po' come negli anni 50, io ho nostalgia degli anni '50 (anche se non c'ero) perché era un mondo di persone forti, oggi è un mondo di persone fragili, molto deboli. Uno dovrebbe cominciare a chiedersi, perché siamo deboli? Perché siamo così fragili? Di fronte alla vita, alle cose vere della vita (la malattia, la morte ecc...) siamo debolissimi, perché si è creata una società sbagliata in questo senso in cui ognuno di noi si reputa autosufficiente e quindi hanno ucciso le famiglie, hanno ucciso la comunità, in nome di cosa? In nome di una privacy che in realtà è egoismo? Di una sufficienza che è egoismo? Però alla fine tu rimani da solo e solo non vai da nessuna parte. Si è disintegrato un tessuto sociale che era sì da riformare, ma ora si è passati alla cosa opposta. L'Italia era bella per questo, perché c'era un tessuto sociale sano, con tutti i limiti e problemi, però oggi si è all'opposto, non c'è proprio la società, ci sono gli individui, siamo tutti individui anche uno contro l'altro. E noi dobbiamo puntare qui. La crisi è oggi, come dice il Papa, è una crisi di valori, oggettivamente c'è una crisi economica di chi ha perso il lavoro, ma negli anni '50 si era più poveri, oggettivamente, ma c'era molta più ricchezza in altri termini. Quindi o ci svegliamo in questo senso, che la ricchezza è in altro, o noi saremo sempre in crisi. (*Focus group di Gubbio*)

La rapida *escalation* con cui si attraversa il cambio di status, la difficoltà quindi nel ritrovare una guida nei valori della società, possono portare l'individuo ad uno stato di depressione e frustrazione di fronte all'impossibilità di realizzare le proprie ambizioni. Alla facilità con cui finanziarie ed istituti bancari concedono prestiti infruttiferi, fa seguito un pericoloso circolo vizioso, in cui si fanno debiti per coprire altri debiti pregressi. La persona che entra

in questa condizione perde il senso della realtà, di quanti e quali debiti ha e di come poter provare a sanarli. Il disorientamento si ripercuote sui consumi, viene meno qualsiasi criterio utile per risparmiare, perdendo in generale la capacità di gestire le proprie risorse. Nelle forme più acute di disorientamento c'è il rischio che queste persone adottino soluzioni drastiche, come il suicidio. Ad aggravare la situazione vi sono anche le agenzie di gioco, i "gratta e vinci" offerti alle Poste e ai supermercati, le estrazioni del lotto ogni pochi minuti: si tratta di uno *strozziaggio di Stato* – come affermano alcuni intervistati – che alimenta illusioni e determina dipendenza: alla povertà materiale si unisce quella psicologica. Le nuove forme di dipendenza si sviluppano in maniera massiccia a partire dal 2008, spesso all'oscuro di familiari e istituzioni, e colpisce parimenti italiani e stranieri. L'indebitamento è ormai diventato emergenza sociale, non solo dovuta alla dipendenza da gioco, ma soprattutto verso alcune finanziarie che non fanno sconti sul recupero credito, dovuto sempre per mantenere standard di vita ormai non più realizzabili.

L'aspetto psicologico diventa sempre più importante perché tante situazioni di marginalità che abbiamo riscontrato, per le quali abbiamo sviluppato anche dei progetti specifici, ci dicono come tante famiglie per mantenere lo stesso tenore di vita, anche se non è più possibile, continuano a rivolgersi a pseudo finanziarie più o meno legali, venendo poi subissate dai debiti e amplificando il problema. Si indebitano sempre di più fino al punto di affidarsi a nuove finanziarie per ripianare il debito precedente, come un cane che si morde la coda, una situazione senza via d'uscita. (*Focus group di Foligno*)

Mimesi e ricadute psicologiche

Per la grande maggioranza dei casi, l'ingresso nella povertà è anticipato da un lungo percorso di mimesi in cui, anche psicologicamente, il soggetto non riconosce immediatamente le ripercussioni dell'assenza del lavoro o della precarietà di vita. Si arriva alla Caritas spesso senza neanche passare per altri canali istituzionali, già con la consapevolezza di essere arrivati al limite, all'ultima spiaggia, come da molti è definita. Prevale inizialmente un senso di vergogna e di imbarazzo, se non addirittura di sconfitta e colpevolizzazione. Il servizio, da questo punto di vista, rappresenta una vera e propria frontiera, materiale e psicologica, che implica per la persona l'ammissione di non potercela più fare da soli, di aver bisogno di aiuto, con la speranza che esso sia solo momentaneo. Comportamenti di questo tipo si osservano frequentemente nei centri d'ascolto, al momento della richiesta di servizi come la mensa o il pacco alimentare. Giovani madri, sole, separate o divorziate, a cui il marito non ha mai corrisposto alcun contributo per il mantenimento del minore, preferiscono la consegna a domicilio, poiché non vogliono farsi vedere alla Caritas, ed esser da tutti etichettate come "povere".

Quando la famiglia si rende conto della situazione in cui si trova, tende a nascondersi e ad isolarsi. Non sa più a chi rivolgersi. Alcune famiglie sono andate dal parroco di notte, per non farsi vedere nel chiedere aiuto.

Oltre la mimesi, si riscontra da parte dell'utente un sentimento diffuso di perdita di speranza. Spesso la situazione che non si risolve nell'immediato e la progressiva acquisizione di consapevolezza della nuova condizione di povertà porta a sentimenti di rabbia, sia verso gli operatori e le istituzioni, sia verso gli altri poveri. La mimesi è così associata anche a casi di dipendenza, come alcolismo o gioco d'azzardo, che non

emergono immediatamente ed abbisognano di più approfondimento da parte degli operatori ed un intervento sinergico attraverso una rete allargata di sostegni sociali. La consapevolezza dei bisogni è sempre tardiva. Le famiglie si rivolgono con lo sfratto già esecutivo e le utenze staccate. Chi arriva alla Caritas è spesso nervoso e vive la povertà in modo egoistico e competitivo, anche nella ricerca dei piccoli aiuti economici del Fondo di Solidarietà. In certi casi, oltre alla frustrazione, l'accesso ai servizi avviene con rabbia, pretendendo di essere assistiti o *“scambiandoci per un bancomat”*.

Tuttavia, oltre i casi già evidenziati di sconforto, depressione e rabbia, si innescano fra i nuovi utenti atteggiamenti solidaristici, di comunanza e condivisione della stessa situazione materiale, che li spinge a ricercare in maniera autonoma le risposte necessarie.

Considerazioni finali

Il lavoro tramite focus group ci ha permesso di indagare e mettere in risalto aspetti qualitativi importanti per definire le caratteristiche del nuovo povero. Questa tecnica si è rivelata fondamentale per entrare in contatto diretto con un mondo, quello della povertà, ben più prossimo ad ognuno di noi. La povertà di oggi ha perso il suo carattere marginale, e rappresenta sempre più una condizione materiale ed esistenziale che molti individui attraversano ripetutamente nel corso della propria vita. Ad essere interessata è principalmente la fascia di reddito media e medio-bassa e la classe d'età 30-50 anni. La popolazione di origine migrante, già maggiormente interessata dal fenomeno nel periodo pre-crisi, sembra tuttavia registrare un incremento lieve rispetto quella italiana che subisce invece una significativa variazione a partire dal 2008, quando emergono gli effetti sociali della crisi economica. Quest'ultima categoria desta particolare attenzione da parte degli operatori intervistati, anche in considerazione della fascia d'età media implicata, fra i 40 e 50 anni, più difficile da reinserire nel mercato del lavoro e lontana da un sistema di protezione pensionistico, ormai considerato da molti intervistati come un miraggio.

La crisi economica ha amplificato certe tendenze già presenti nella nostra società. L'assenza di lavoro rimane la prima causa di ingresso in una *“zona grigia”* che non necessariamente identifica una frontiera verso la povertà assoluta. È il perdurare di questo stato liminare che può però avere ricadute catastrofiche nella tenuta psicologica e materiale dell'individuo. In questa zona di incertezza e mancanza di sicurezza altri fattori concorrono al rapido precipitare delle condizioni di vita, fra tutti la privatizzazione di diritti e servizi ma anche una malattia o la morte del coniuge piuttosto che di un parente, il mutuo o l'affitto di casa se non addirittura la retta per la scuola o la mensa dei propri figli.

I servizi sono vissuti come ponte verso la stabilità, con la speranza di trovare una soluzione temporanea alle difficoltà crescenti. È evidente come il lavoro, inteso nella sua totalità, non è più garanzia di stabilità e sicurezza economica. Esso si è trasformato, seguendo trend economici globali che difficilmente coincidono con il benessere delle persone soprattutto in tempo di crisi. Crisi che in questo caso allude ad un modello di sviluppo regionale estremamente diversificato, in cui emerge la sua fragilità quando entrano in declino importanti poli produttivi industriali che mettono in ginocchio l'intera economia di una comunità allargata. La chiusura o il ridimensionamento di stabilimenti e la conseguente messa in mobilità di centinaia di lavoratori, espone intere famiglie alle prestazioni di un sistema di welfare considerato obsoleto o comunque inefficace. Gli operatori ci indicano

come la fornitura di prestazioni sia diventata sempre più puntuale (la bolletta della luce o del gas, la rata del mutuo per la prima casa o la mensilità d'affitto ecc...) che può solo "tamponare" un'emergenza contingente. Il drastico ridimensionamento di risorse pubbliche destinate al welfare impedisce una programmazione progettuale degli interventi e gran parte dell'assistenza viene effettuata dal privato sociale, soprattutto di carattere religioso.

La crisi è riuscita a rimettere in discussione certezze e diritti che, fino alla passata generazione, sembravano consolidati: un contratto di lavoro a tempo indeterminato e ed un sistema di protezione sociale legato al lavoro salariato. D'altro canto ci impone un serio ripensamento sul significato di cittadinanza e sulla capacità di uno Stato di estendere i diritti ad un'enorme galassia di figure di lavoratori atipici lasciate alla deriva delle rapide trasformazioni liberiste dell'economia. Il rischio è di ritrovarsi in una costante "emergenza" di disordine e disorientamento sociale che non trova soluzione in interventi strutturati capaci di assicurare sufficienti livelli di benessere.

Da più parti in Europa ed in Italia il dibattito si sta focalizzando sull'introduzione di un reddito di cittadinanza come strumento capace di superare le contraddizioni legate a lavoro, contratto, ammortizzatori sociali e welfare assistenzialista. Un dibattito che sempre più assume i contorni di proposta politica capace di andare oltre il sistema fordista di welfare e introdurre importanti soluzioni di contrasto all'esclusione sociale. Nei "principi comuni di *flexicurity*"⁶ varati all'unanimità dal Consiglio Europeo nel 2007, il diritto ad un *basic income* è uno dei tre pilastri fondanti. Esso è da interpretare sia come garanzia dei "minimi vitali" (capace di ridare dignità alla persona), ma anche come diritto alla continuità di reddito nelle transizioni lavorative, l'accesso ai servizi pubblici o di interesse generale. Questa ampia declinazione sembra quindi incidere profondamente su quella "zona grigia" su cui ci siamo ampiamente soffermati nel corso della nostra analisi. La proposta comprende una nuova logica garantista non più legata al lavoratore e al singolo contratto di lavoro, ma vincolata alla persona e alla progressiva affermazione di nuovi diritti di cittadinanza. Se da una parte si sancisce una volta di più che il lavoro è ormai intrinsecamente flessibile e legato ai ritmi dell'economia di mercato, dall'altra si afferma la necessità di un welfare capace di attivare strategie di crescita delle persone e della comunità. Parafrasando quindi il pensiero del premio Nobel Amartya Sen nel suo *capabilities approach*, il grado di uguaglianza che riesce ad esprimere una società non dipende solo dal livello di benessere materiale detenuto dai propri membri. Questo potrebbe risultare fuorviante e non comprensivo della sostanziale eterogeneità degli esseri umani. L'eliminazione delle disuguaglianze ci impone di ripensare al modello di sviluppo di una società non tanto in termini di PIL, ma riportando al centro l'individuo e la sua possibilità di scelta⁷. Lo strumento di un reddito minimo universalmente garantito, può essere quindi inteso come un piccolo ma importante passo verso l'autonomizzazione delle scelte dell'individuo e la sua progressiva acquisizione di libertà.

⁶ Consiglio Europeo di Bruxelles, 14 dicembre 2007, conclusioni della Presidenza 1661/07 .

⁷ Amartya Sen, *Libertà è sviluppo. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano, Arnoldo Mondadori, 2000.

POVERTÀ E DETENZIONE

Settimio Monetini - Martina Barro

Povert  e criminalit 

L'analisi del fenomeno criminale nella societ  moderna ha evidenziato l'associazione tra le condizioni economiche e i comportamenti criminosi. In occidente, a partire dallo sviluppo della societ  industriale e dell'urbanizzazione,   diffuso il convincimento che il crimine sia pi  esteso tra le classi sociali pi  povere e che, da secoli, gli istituti penitenziari ospitano in gran numero soggetti provenienti dalle classi in condizioni di vita particolarmente misera e degradata. Le interpretazioni sono state molteplici e non tutte coerenti tra loro. Si  , ad esempio, sostenuto che il crimine sia diffuso soprattutto tra le classi povere; che la povert  ed il crimine siano a loro volta l'effetto di una cultura, dal punto morale ed etico, degradata; che la povert  impedisce, agli individui motivati a raggiungere il successo sociale, di accedere a livelli alti di integrazione; che i crimini delle classi sociali abbienti (ad esempio, quelli dei "colletti bianchi") non sono sanzionati penalmente, ovvero non lo sono con pari severit  rispetto agli omologhi reati commessi pi  frequentemente dalle classi sociali pi  povere.

Le fonti statistiche ufficiali giudiziarie e penitenziarie, utilizzate nei relativi studi, risultano spesso carenti, o difficilmente utilizzabili, quando fanno proprie le categorie legislative (reati contro il patrimonio, contro la persona, etc.) e non quelle criminologiche o socio-economiche; in altri termini quando non risultano indicative n  dello status socio-economico dell'imputato o del condannato n  dell'eventuale motivazione economica sottesa al comportamento criminoso¹.

La letteratura specialistica dell'ultimo secolo ha individuato una connessione niente affatto determinista tra povert  e criminalit , privilegiando, talora, prospettive individualistiche

¹ Che la povert  sia correlata al fenomeno criminale   stato osservato gi  nella seconda met  dell'800 nelle "statistiche morali" di Quételet e di Guerry e poi nelle ricerche di Durkheim, dai teorici del determinismo sociale e dai sociologi positivisti; la relazione tra sistema economico e squilibri sociali   stata analizzata anche negli studi socialisti o marxisti, per i quali   possibile delineare strategie per la diminuzione della criminalit  riducendo le disuguaglianze della societ  capitalista, le sperequazioni tra le classi, la diversa disponibilit  dei beni e l'adozione di un sistema diverso di produzione. A partire dalla seconda met  del secolo XVIII, la rivoluzione industriale ha effettivamente creato le premesse economiche e sociali per la realizzazione di uno sconvolgimento che ha portato dalle campagne alle citt  una moltitudine di mendicanti, di vagabondi, di poveri e disoccupati "loro malgrado", in gran parte ospitati nelle istituzioni caritatevoli o carcerarie descritte da Foucault (1976); tali strutture erano gestite in coerenza con la finalit  di "educare" tale moltitudine al nuovo modo di lavorare tramite la coercizione al lavoro; chi risultava renitente al lavoro veniva classificato come non appartenente alle classi "laboriose", ma, anzi, a quelle "oziose", quindi improduttive e "pericolose" (Chevalier 1976).

piuttosto che psicopatologiche, biologiche, come quelle fondate sul concetto di “degenerazione” (Pitch 1975), piuttosto che “multi-fattoriali”².

L'allontanamento dalle categorie economicistiche degli studiosi del secolo precedente è avvenuto anche grazie alla definizione dei concetti di anomia e di status riformulati da Merton (1965)³. L'adattamento deviante, incluso quello criminale, consisterebbe nella cattiva integrazione culturale tra fini e mezzi: poiché la struttura sociale impedisce il raggiungimento della meta a chi ha minori “opportunità legittime”, la “tensione anomica” è sentita soprattutto da chi appartiene agli strati inferiori della società e allora il comportamento criminale assumerebbe una valenza “innovativa”, quale conseguenza di un orientamento positivo verso la meta sociale, in un contesto di mancanza di opportunità.

Gianluigi Ponti (1999, p. 363) afferma come la formula secondo la quale la criminalità è la conseguenza di deprivazioni economiche sia di per sé errata. Salvo il caso della criminalità per bisogno, “la convinzione che anni addietro identificava nel pauperismo la causa unica e fondamentale dei delitti è pertanto riduttiva” (*ibidem*). Tuttavia lo stesso autore afferma che, seppure oggi sono aumentate le possibilità di accesso al benessere e alla ricchezza, rimangono le sperequazioni nella maggiore o minore disponibilità di beni e quindi si può ancora rilevare una forte povertà relativa, come nel caso delle nuove povertà o della povertà che affligge gli immigrati clandestini. Ponti propone dunque una distinzione tra delinquenza povera, ossia la criminalità che procura poveri profitti, ed una delinquenza ricca, che ne assicura di rilevanti⁴.

Ancora oggi sembra meritare particolare attenzione l'analisi delle connessioni tra la povertà, la marginalità e il rischio sociale del reato; dal ruolo sociale di appartenenza e dalla collocazione economico-sociale dell'individuo dipende la probabilità di incorrere in responsabilità penale. Infatti quest'ultima aumenta, oppure diminuisce, in funzione della posizione socio-economica e della tipologia di attività espletate dall'individuo in tale posizione (Sgubbi 1990)⁵.

Peraltro, “il numero oscuro” dei reati (la parte sommersa dell'iceberg che costituisce la

² Cfr. gli studi classici sui legami comunitari e sulla disorganizzazione sociale di Thomas e Znaniecki, i concetti di innovazione e ribellione di Merton, lo studio delle “regioni morali” della Scuola di Chicago, la teoria sub-culturale e dell'associazione differenziata di Sutherland, etc. Per una rassegna bibliografica e relativo esame storico critico, cfr. Coco e Serra (1983).

³ Un ulteriore allontanamento dalle teorie economicistiche è operato dallo struttural-funzionalismo di Parsons ed, in seguito, da altre teorie che hanno usato approcci antropologici o psico-sociali.

⁴ Szabo (1989, p. 60), richiamando l'attenzione su un aspetto metodologico, afferma: “la sovrarappresentazione sistematica nella popolazione penitenziaria, delle persone nate da classi sociali meno ben garantite hanno interpellato sia la coscienza sociale dei ricercatori, sia quella dei riformatori. È questo sentimento che è all'origine di numerose ricerche consacrate, durante il corso degli ultimi decenni, allo studio del potere discrezionale della giustizia e alla maniera di esercitarla”. L'autore ritiene problematico continuare a studiare il rapporto tra povertà e fenomeno criminale in una determinata società, sino a quando si identificherà il crimine con i comportamenti attribuiti alle sole persone ospitate negli istituti penitenziari o a quelle effettivamente condannate dai tribunali.

⁵ Sgubbi (1990) fonda la sua analisi sulla constatazione che il diritto penale è sempre più caratterizzato da “crisi della riserva di legge, declino della tassatività, scomparsa del fatto e dell'offensività, svalutazione dell'elemento soggettivo”. Nell'epoca attuale, “il reato è illecito di mera trasgressione. Il diritto penale è strumento di allocazione autoritaria e di gestione dell'illegalità penale e della pena. La responsabilità penale è distribuita socialmente, è artificialmente allocata in base a contingenti scelte politiche” (pp. 89-90).

criminalità complessiva) non è scientificamente attribuibile alle classi inferiori (Balloni 1977, p. 64). Ne deriva la necessità di studiare in modo documentato chi viene accompagnato in carcere e perché vi ritorna, rifuggendo da rappresentazioni derivate dal senso comune piuttosto che validate dalla ricerca e dalla letteratura specialistica.

In un'indagine realizzata attraverso un'analisi statistica su dati ufficiali relativi all'arco temporale che prende in esame circa vent'anni (dal 1972 al 1991), Ciappi e Traverso concludono che "la relazione causale tra disoccupazione e criminalità è di tipo complesso e bidirezionale: la disoccupazione è un ottimo predittore del comportamento delinquenziale il quale induce a sanzioni penali che, a loro volta, peggiorano la situazione del soggetto sul mercato del lavoro producendo disoccupazione aggiuntiva" (1995, p. 393)⁶.

Una ricerca effettuata nel 1970 evidenziava come gli imprenditori, i liberi professionisti, i dirigenti e gli impiegati sono relativamente più presenti tra i condannati che tra i carcerati, tra i quali sono sovrarappresentati i disoccupati. Negli anni '70, in verità, si è poi registrata tra la popolazione detenuta, rispetto al 1930 ed al 1960, una diminuzione della rappresentanza della classe lavoratrice ed un aumento dell'area sociale emarginata o esclusa dal mondo del lavoro, inclusi i disoccupati, tanto da poter calcolare "l'indice di probabilità di incarcerazione" (D'Arcangelo 1973; Faccioli 1976; Solivetti 1978; Pittau 1999).

Povertà e processo penale

Non si può dubitare che una delle questioni più delicate per l'indigente coinvolto a vario titolo in un procedimento penale sia quello dell'accesso ad una adeguata difesa legale, in particolare dopo l'entrata in vigore del vigente codice di procedura penale che ha valorizzato la partecipazione al procedimento dell'accusa e della difesa su basi di parità in ogni stato e grado, demandando alla difesa la scelta di strategie processuali o la ricerca di elementi probatori.

L'art. 98 del codice di procedura penale del 1988 prevede che l'imputato, ma anche la persona offesa dal reato, così come il danneggiato che intende costituirsi parte civile e il responsabile civile possano chiedere di essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato⁷, il cosiddetto gratuito patrocinio⁸. Attraverso questa figura l'ordinamento si è adeguato ai principi della Costituzione, secondo i quali lo Stato deve abbattere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini (art. 3, comma 2) e garantire quello alla difesa quale diritto inviolabile dell'individuo (art. 24).

⁶ "Il rischio di essere coinvolto in un circuito criminale è risultato correlato ad una condizione non professionale o di marginalità lavorativa, alla precarietà economica o alla estrazione socio-economica assai modesta" (Russo, Salomone, 1995, p. 464, che analizzano i dati relativi ad un campione di detenute).

⁷ Ci si riferisce alla legge 30 luglio 1990, n. 217, alla legge 29 marzo 2001, n. 134 ed infine al d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante il "testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di giustizia".

⁸ Tra i requisiti previsti per l'accesso al gratuito patrocinio c'è quello della percezione di un reddito annuo imponibile non superiore ad un certo limite, calcolato tenendo conto anche del reddito dei conviventi e familiari (artt. 76 e 92 d.P.R. n. 115/2002).

Col gratuito patrocinio è possibile ricorrere alla difesa di un solo legale, mentre, ordinariamente, nel processo penale ne sono ammessi due (art. 98 c.p.p.)⁹.

Anche in caso di difensore nominato d'ufficio, l'indagato, l'imputato o il condannato devono sostenere l'onere economico della difesa, se non presentano apposita istanza di patrocinio gratuito. In caso di ammissione al patrocinio, alcune spese sono gratuite, altre sono anticipate dallo Stato, cioè pagate dall'erario. Una novità di non poco rilievo (contenuta nell'art. 20 della legge 29 marzo 2001, n. 134) prevede, a cura del Consiglio dell'ordine degli avvocati, un servizio di informazione e consulenza al pubblico in merito sia all'accesso al patrocinio a spese dello Stato sia alla difesa d'ufficio. Tale servizio potrebbe prevedere un costo a carico degli utenti ed essere svolto anche a cura di enti pubblici e privati che concorrano a titolo gratuito all'espletamento del servizio.

Le difficoltà che incontrano i potenziali fruitori del gratuito patrocinio sono ovviamente quelle di carattere economico, ma talora anche di carattere culturale o quelli connessi alla scarsa consapevolezza dei propri diritti, degli strumenti a disposizione, delle strutture o persone alle quali rivolgersi.

Sull'efficacia del sistema attualmente approntato per garantire la tutela del diritto alla difesa anche per i non abbienti, è possibile reperire diverse analisi. Un'opinione molto critica è quella espressa dal pubblico ministero Paolo Ielo, secondo il quale la giustizia penale viaggerebbe a due velocità; processi rapidi e assenza di prescrizione caratterizzerebbero gli arrestati in flagranza, i "reati di strada", quelli connessi al traffico o al consumo di droga, le rapine, la violazione della legge sugli stranieri. E questo perché "gli imputati sono poveri e non possono permettersi un avvocato di fiducia" (Stasio 2011). Processi lunghi, più garantiti, e senza arresto in flagranza riguarderebbero i reati di agguataggio, di corruzione, di falso in bilancio, ovvero sia quei crimini commessi soprattutto da persone abbienti e, spesso, pure interessati dalla prescrizione "perché la ex Cirielli ne ha ulteriormente diminuiti i tempi" (*ibidem*).

Un'esperienza documentata è quella del servizio di assistenza legale per i meno abbienti dell'Associazione "Amici di Piazza Grande" ONLUS di Bologna, denominata "avvocato di strada" (Associazione Amici di Piazza Grande 2005). Dalla loro pluriennale esperienza emerge che sono particolarmente frequenti i casi di assistenza per reati contro il patrimonio, l'utilizzo ed il commercio degli stupefacenti e procedimenti per l'ottenimento di misure alternative alla detenzione (2005, pp. 104 ss.).

Il tema della difesa d'ufficio o di fiducia è stata analizzata in una ricerca, pubblicata nel 1987 dal Ministero di grazia e giustizia, relativa ai soli detenuti stranieri presenti negli istituti penitenziari italiani. La metà degli intervistati ricorre alla difesa d'ufficio, soprattutto, ma non esclusivamente, quelli più poveri. I detenuti imputati o condannati per reati connessi al traffico di stupefacenti ricorrono più spesso all'avvocato di fiducia, come quelli con una detenzione trascorsa più lunga, a prescindere dal reato. La conclusione dei ricercatori è netta: la difesa d'ufficio "non funziona" (*ivi*, p. 137) ed è diffusa l'opinione che "l'avvocato non fa niente senza soldi" (*ivi*, p. 138). Dunque la difesa d'ufficio, così com'è attuata, non solo è discordante con i principi di etica professionale degli avvocati, ma

⁹ Lo straniero non abiente, anche se cittadino di Stato che non fa parte dell'Unione europea, può ugualmente accedere al patrocinio gratuito, fatto salvo l'onere di produrre certificazioni o dichiarazioni attestanti i redditi prodotti all'estero (artt. 74, 79, 90 e 94 d.P.R. n. 115/2002).

penalizza chi non ha risorse economiche¹⁰. In generale, dal 1995 al 2005 il numero degli ammessi al patrocinio gratuito in ambito penale è aumentato, per poi decrescere e risalire leggermente. Nel 2010 circa 103.000 persone, inclusi i minorenni, risultano ammesse a tale patrocinio, delle quali circa ¼ sono stranieri. Il 95% dei costi complessivi sostenuti dallo Stato sono riservati agli onorari per i difensori. Il totale dei costi lordi che lo Stato ha speso per il patrocinio penale ammonta a circa 87 milioni di euro.

Povertà e detenzione

Il principio di uguaglianza formale

L'ordinamento penitenziario è ispirato ai principi costituzionali di uguaglianza formale e sostanziale; principi che ispirano tanto le norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà (legge 26 luglio 1975, n. 354), quanto il relativo regolamento di esecuzione (decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 354)¹¹.

L'ordinamento penitenziario garantisce che nell'accesso ai servizi, penitenziari e non, i detenuti non siano discriminati per le loro condizioni economiche; anzi: il trattamento "rieducativo" del condannato deve essere attuato alla luce di importanti principi generali, quali il riconoscimento di diritti fondamentali della persona e della parità di condizioni fra i detenuti, e il diritto all'esercizio personale dei diritti da parte degli stessi detenuti (artt. 1-4 ord. pen.).

Le norme che presiedono al mantenimento della "uguaglianza formale" tra i detenuti prevedono: il rimborso delle spese di mantenimento (art. 2 ord. pen.); la fornitura di biancheria, di corredo e di vestiario ai detenuti (artt. 6 e 7 ord. pen.; art. 9 reg. es.); la previsione di standard minimi strutturali degli edifici penitenziari e dei locali di soggiorno (artt. 5 e 6 ord. pen.); la fornitura periodica di oggetti per la cura e l'igiene personale e di mezzi adeguati alla pulizia delle camere e all'alimentazione dei detenuti (artt. 8 e 9 ord. pen.; artt. 6 e 8 reg. es.); la previsione di livelli essenziali di assistenza sanitaria garantiti a tutti i detenuti (art. 11 ord. pen.; d.P.C.M. 1 aprile

¹⁰ I dati raccolti dal Ministero della giustizia e relativi all'anno 2010 evidenziano che circa l'85% dei richiedenti il patrocinio penale è stato poi, ammesso a fruirne; tra costoro più del 91% erano indagati, imputati o condannati, mentre la parte restante erano persone offese o danneggiate dal reato; circa il 20% degli ammessi al gratuito patrocinio sono stranieri; circa i 2/3 degli interessati al patrocinio penale aveva un procedimento presso l'Ufficio del Giudice delle indagini preliminari o presso il Tribunale o la Corte di Assise (Ministero della giustizia 2011).

¹¹ L'articolo 1 dell'ordinamento penitenziario, in coerenza col dettato costituzionale, al comma 2 recita che "il trattamento (dei detenuti) è improntato ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a (...) condizioni economiche". L'art. 1 del regolamento di esecuzione all'ordinamento penitenziario afferma che il trattamento dei condannati è diretto a "promuovere un processo di modificazione delle condizioni... personali", tra le quali non si possono non includere quelle economiche. D'ora in poi, si utilizzeranno le seguenti abbreviazioni: per "ord. pen." si intenderà la legge 26 luglio 1975, n. 354, recante "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", e successive modifiche ed integrazioni; per "reg. es.", si intenderà il decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, recante "Regolamento di esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", e successive modifiche ed integrazioni.

2008); la previsione di differenziati circuiti detentivi con diversi livelli di afflittività e di offerta trattamentale, i cui “criteri di ammissione” non sono fondati sullo *status* socio-economico o sulla classe sociale di appartenenza (art. 14 ord. pen.; art. 115 reg. es.); l’accesso indifferenziato, dichiaratamente senza discriminazioni fondate sullo status socio-economico, alle offerte trattamentali ed, in particolare, al lavoro retribuito, ai corsi scolastici o di formazione professionale, ai colloqui anche telefonici con la famiglia, alle attività culturali, ricreative e sportive, (artt. 13-27 ord. pen.).

Le misure ed i servizi citati devono tendere “alla realizzazione della personalità dei detenuti”, favorendo in particolar modo la riabilitazione dei più giovani, i contatti con la famiglia, le “esigenze del trattamento” e, soprattutto, l’attuazione di un “trattamento rieducativo, comune o individualizzato”. Ad esempio, non è consentito ai detenuti facoltosi di fruire di spazi o servizi detentivi di particolare pregio a pagamento, né di utilizzare le loro risorse economiche, o di altro tipo, per manifestare oppure esercitare un ruolo di supremazia o di potere nei confronti di altri detenuti: infatti, il regime penitenziario (art. 32 ord. pen.) non può consentire che un detenuto possa avere “nei servizi di istituto, mansioni che importano un potere disciplinare o che consentano l’acquisizione di una posizione di preminenza sugli altri” (cfr., inoltre, l’art. 71 reg. es.).

L’ordinamento, insomma, tutela i diritti fondamentali riconosciuti anche alle persone “non detenute” (ad es. “alla salute”, “al mantenimento dell’unità familiare”, ecc.), ma anche il diritto dei detenuti a non subire discriminazioni ingiustificate o arbitrarie nell’accesso ai servizi (non solo a quelli penitenziari in senso stretto), al “trattamento”, in generale, al “regime penitenziario”.

Il principio di uguaglianza sostanziale

L’amministrazione penitenziaria deve attivarsi per limitare o superare le discriminazioni all’accesso, ai servizi ed alle opportunità, anche a quelle fondate sullo *status* socio-economico sfavorevole. Di seguito si segnalano diverse previsioni normative che fondano tale onere per l’amministrazione penitenziaria:

- il trattamento rieducativo individualizzato deve essere calibrato “in rapporto alle specifiche condizioni dei soggetti”, incluse quelle economiche (artt. 1 e 13 ord. pen.). Sono comprese le attività istruttive, lavorative (al condannato “è assicurato il lavoro”: art. 15 ord. pen.), di formazione professionale o di istruzione anche universitaria (artt. 19-20 ord. pen.), culturali ricreative, sportive, dei contatti con la famiglia (art. 28 ord. pen.)¹². Il conseguente “programma individualizzato di trattamento”, redatto per ogni condannato, comporta la di lui accettazione, ma anche uno specifico onere alla realizzazione delle attività previste da parte dell’amministrazione penitenziaria (art. 29 reg. es.)¹³;

¹² Il reg. es. all’art. 27 nell’elencare le eventuali carenze che sostanziano i “bisogni” del detenuto condannato sottoposto ad osservazione scientifica della personalità e che possono essere state “di pregiudizio all’instaurazione di una normale vita di relazione”, include anche le “carenze economiche” che manifestano uno stato di povertà.

¹³ Tra i principali criteri che l’amministrazione penitenziaria deve tenere in considerazione nel momento in cui è chiamata a decidere in quale istituto penitenziario assegnare il detenuto, c’è sicuramente quello

- la possibilità che siano rimesse le spese di procedimento e di mantenimento nei confronti dei condannati che, avendo tenuto in detenzione una regolare condotta, versano in “disagiata condizioni economiche” (art. 6 d.P.R. 15 giugno 2002, n. 139)¹⁴;
- la fornitura ai detenuti indigenti di oggetti di cancelleria necessari per la corrispondenza postale (art. 18 ord. pen.), così come, ai detenuti dimessi ma di ciò sprovvisti, di un vestiario civile (art. 43 ord. pen.);
- i trasferimenti da una sede penitenziaria ad un'altra più prossima alla famiglia (art. 42 ord. pen.); l'amministrazione penitenziaria è vincolata a predisporre un numero adeguato di istituti penitenziari in ogni regione al fine di far fronte alle esigenze di gestione dei detenuti con residenza nell'ambito territoriale (art. 115 reg. es., primo comma) ed a favorire l'espiazione della pena o della custodia cautelare in un istituto penitenziario prossimo, oltre che alla residenza del nucleo familiare, anche al territorio di “destinazione” del detenuto dopo la dimissione¹⁵;
- l'azione specifica di assistenza alla famiglia del detenuto da realizzare attraverso la “collaborazione degli enti pubblici e privati qualificati nell'assistenza sociale” (art. 45 ord. pen.). Questo è considerato un intervento fondamentale nel primo periodo di detenzione, quando “deve essere fornito ai familiari, specialmente di età minore, sostegno morale e consiglio, per aiutarli a far fronte al trauma affettivo, senza trascurare i problemi pratici e materiali eventualmente causati dall'allontanamento del congiunto” (art. 94, comma 1). È di uno dei massimi studiosi delle istituzioni totali l'osservazione che la prigione “fabbrica indirettamente dei delinquenti, facendo cadere in miseria la famiglia del detenuto” e, condannando, “gli ex detenuti alla recidiva” (Foucault 1976, pp. 294-295). In generale, è fatto obbligo all'amministrazione penitenziaria di favorire i contatti del detenuto con la famiglia (art. 37 reg. es.);
- un'azione di assistenza sociale post-penitenziaria (art. 46 ord. pen.);

della congruità di tale scelta con la doverosa offerta di occasioni di reinserimento sociale. Un caso che potrebbe risultare particolarmente problematico è quello in cui l'amministrazione penitenziaria è chiamata ad offrire attività e servizi per l'osservazione ed il trattamento individualizzato dei detenuti “violentatori” condannati, sottoposti *ex lege* all'osservazione scientifica della personalità, col contributo necessario dell'esperto psicologo (ex art. 80, IV comma, ord. pen.), come previsto all'art. 4-bis, comma 1-*quater*, ord. pen. nel testo modificato nel 2009, al fine di garantire un minore rischio di recidiva specifica, una volta che il detenuto abbia espia la pena detentiva inflitta e ritorni in libertà. Mancando questo apporto professionale, il detenuto non potrà accedere ad alcun beneficio o misura premiale durante la detenzione; sussiste quindi un interesse del detenuto ad essere assegnato in un istituto nel quale l'amministrazione penitenziaria garantisca tale servizio. Si osserva che non risultano disponibili finanziamenti specifici per realizzare tali onerosi interventi psicologici ed eventualmente psicoterapici, seppure prefigurati dalla legge citata. Al limite si potrebbe presentare il caso in cui i condannati “violentatori” siano rimessi in libertà al termine della pena detentiva, senza che siano stati offerti loro i predetti servizi.

¹⁴ Curiosamente, per l'accertamento delle condizioni economiche è prevista la collaborazione non dell'amministrazione finanziaria, ma del servizio sociale (art. 106 reg. es.).

¹⁵ Per la migliore gestione penitenziaria dei detenuti appartenenti alla criminalità organizzata è sostenuta da tempo l'opportunità di limitare la possibilità che costoro adottino condizionamenti sugli altri detenuti e sugli operatori penitenziari, in forza dei legami, connivenze ed interessi che le associazioni criminali hanno nello specifico tessuto sociale. Per tali motivi, l'amministrazione penitenziaria, ordinariamente, assegna questi detenuti ad istituti penitenziari lontani dal territorio che ha visto il manifestarsi del comportamento criminoso.

- il sostegno dei “Consigli di aiuto sociale” (artt. 74 e 75 ord. pen.; art. 119 reg. es.) che possono concedere sussidi, in denaro o altra in natura, ed assistenza economica alle famiglie dei detenuti¹⁶;
- interventi a favore degli stranieri (art. 35 reg. es.);
- sussidi economici per i detenuti studenti, oltre il rimborso delle spese sostenute per tasse scolastiche o per l’acquisto di libri (art. 45 reg. es.);
- al condannato uscito per la fruizione di un permesso premio, indicazioni utili “a stabilire validi collegamenti per gli eventuali problemi di competenza degli enti locali” (art. 65, comma 4, reg. es.), inclusi quelli abitativi, economici, lavorativi, familiari;
- particolare trattamento nei confronti dei detenuti prossimi alla dimissione, al fine di trovare una “soluzione ai problemi specifici connessi alla vita familiare, di lavoro e di ambiente a cui dovranno andare incontro” (art. 88 reg. es.). Per gli interventi connessi alla dimissione del detenuto, anche se in custodia cautelare, l’istituto penitenziario può (deve) chiedere la collaborazione dei servizi sociali comunali competenti per l’assistenza e del volontariato (art. 46 ord. pen.; art. 95 reg. es.). È evidente che l’amministrazione penitenziaria, per programmare lo svolgimento di attività specifiche, dovrebbe innanzitutto rilevare i bisogni tra i detenuti prossimi alla dimissione e, opportunamente, coordinare la propria azione con quella dell’ente locale, ad esempio favorendo l’accesso alle strutture di accoglienza temporanea o ai servizi di integrazione economica, la dotazione del titolo di viaggio o del vestiario adeguato piuttosto che di un documento di identità nell’immediatezza della dimissione¹⁷.

¹⁶ Da una indagine nazionale svolta nel 2003 (www.ristretti.it) risultava che su 164 Tribunali, quasi nessuno avevano costituito i Consigli di Aiuto Sociale. Nello specifico 7 erano stati costituiti, ma non erano operativi, 3 erano in corso di costituzione, numerosi avevano cessato, negli anni le attività, mentre altri Presidenti dei Tribunali avevano espresso l’avviso che non fosse necessario né opportuno istituirli. Tali organismi dovrebbero essere attivi dal 1 gennaio 1978 solo nelle regioni a statuto speciale, dal momento che nelle altre dovrebbero essere stati sostituiti dai servizi sociali di competenza dei comuni (art. 117 Cost.; artt. 17 e 23 d.P.R. n. 616/1977) o dai servizi per l’impiego di competenza delle regioni e delle province; tale tesi è peraltro sostenuta da una circolare del 21 dicembre 1977, n. 2481/4934, prot. n. 510662, dalla Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena del Ministero di grazia e giustizia, la quale, appunto, adottava la tesi che i Consigli di Aiuto Sociale presso i tribunali delle regioni a statuto ordinario, e non quelle a statuto speciale, avrebbero cessato di erogare l’assistenza post-penitenziaria, l’assistenza soltanto economica alle famiglie dei detenuti nonché l’assistenza ed il soccorso alle vittime del delitto e avrebbero invece proseguito a svolgere le attività non trasferite, di cui agli artt. 74 e 75 della legge n. 354 del 1975. Ai Consigli di Aiuto Sociale, organismi presieduti dai presidenti dei Tribunali ordinari, sono attribuite dalla legge penitenziaria del 1975 risorse pubbliche e competenze affinché siano erogate importanti prestazioni sociali per l’assistenza penitenziaria e post-penitenziaria. Il reg. es. emanato nel 2000, nel testo rinvenibile all’art. 119, non ha, purtroppo, contribuito a fare chiarezza sulla ripartizione delle competenze tra i Consigli di Aiuto Sociale e gli enti locali, ai sensi della normativa sopravvenuta, a partire dal d.P.R. 24.7.1997, n. 616; ad oggi, dopo più di 37 anni, emerge un quadro di perdurante disinteresse per il raggiungimento delle importanti finalità attribuite ai Consigli di Aiuto Sociale. Venuta meno per i Consigli di aiuto sociale la possibilità di essere destinatari dei finanziamenti erogati dalla Cassa per il soccorso e l’assistenza alle vittime del delitto di cui all’art. 73 ord. pen. (in quanto quest’ultima è stata soppressa con la legge 21 ottobre 1978, n. 641), restano utilizzabili i fondi costituiti da lasciti, donazioni o da altre contribuzioni (Grevi, Giostra, Della Casa 2011, pp. 74, 340 e 1224).

¹⁷ Si registra, in apparente assenza di coordinamento con la competenza dell’ente locale sopra delineata, la previsione dell’onere a carico del direttore dell’istituto penitenziario di munire il dimesso dei

L'ordinamento penitenziario prevede che l'amministrazione penitenziaria si coordini con i servizi sociali territoriali, anche nel caso di detenuti che, al momento dell'ingresso nell'istituto penitenziario erano senza fissa dimora o senza alcun domicilio o residenza (art. 23 d.P.R. n. 616/77; art. 19, comma 1, lettera e), legge n. 328/2000). Del resto la forma più estrema di povertà nella società occidentale è probabilmente quella costituita dalle persone senza fissa dimora, privi di un alloggio stabile ed adeguato, spesso con alle spalle problematiche psichiche o mentali e/o stili di vita rischiosi. Persone quasi sempre emarginate e senza risorse economiche, con problematiche relazionali o con forte disagio sociale¹⁸. In questi casi, occorre identificare il comune di riferimento che, in via preferenziale, si ritiene potrà essere quello nel cui territorio si trova l'istituto penitenziario in cui è recluso il detenuto¹⁹. Certamente l'ente locale nel cui territorio è presente un istituto penitenziario non può interessarsi del reinserimento sociale dei soli detenuti residenti in quello stesso comune.

L'abitazione

Un'attenzione particolare deve essere data all'applicazione delle varie norme che favoriscono il reperimento di un alloggio per il detenuto in dimissione e per la sua famiglia. Il diritto all'alloggio è garantito da diversi articoli della Costituzione: l'art. 47, che favorisce la proprietà privata dell'abitazione, art. 42 sull'inviolabilità del domicilio, art. 16 sulle misure, da parte dei pubblici poteri, finalizzate ad assicurare la formazione delle famiglie, con particolare attenzione verso quelle numerose e l'art. 36 sul diritto ad una retribuzione atta ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e

necessari titoli di viaggio, qualora non sia in grado di provvedere per suo conto a raggiungere il luogo della sua residenza e ne faccia richiesta (art. 89, comma 9, reg. es.). Forse, con tale previsione si intende offrire una soluzione pragmatica nei casi di dimissioni immediate e non programmate, quando i servizi dell'ente locale non sono in grado di attivarsi o di coordinarsi con i servizi penitenziari. Si deve ritenere, infatti, alla luce della normativa vigente (legge n. 328/2000), che sia di competenza dell'ente locale l'assistenza anche economica agli indigenti, pur se detenuti; in tal senso va ritenuta superata la previsione di cui alla circolare del 15.1.1977 (prot. n. 2337/4841, prot. n. 410612/11.4.C), emanata dalla Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena del Ministero di grazia e giustizia, la quale affermava che la concessione dei sussidi per i detenuti fosse di competenza dell'amministrazione penitenziaria.

¹⁸ Cfr. il rapporto sui senza fissa dimora a cura della Commissione di indagine sull'esclusione sociale (ade es: Roma 2001, 8, p. 523-536; oppure nei rapporti annuali successivi pubblicati dalla stessa Commissione, istituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

¹⁹ Superato l'istituto del "domicilio di soccorso" ed il "principio di rivalsa" (ex artt. 72 e 74 legge 17 luglio 1890, n. 6972; art. 33 decreto legislativo n. 80/1998; art. 2 legge regionale Umbria 28 dicembre 2009, n. 26), nei casi in cui la permanenza in un istituto penitenziario sia brevissima, il comune di riferimento potrà essere quello dell'istituto al quale è ordinariamente assegnato il detenuto (art. 44, comma 2, c.c.). In alcuni casi, ad es. tra i detenuti senza fissa dimora, il comune sarà quello italiano di nascita propria oppure del padre oppure della madre (art. 5 legge 24 dicembre 1954, n. 1228), oppure della convivenza anagrafica penitenziaria per i detenuti (in applicazione degli artt. 5 ed 8 del d.P.R. 30.5.1989, n. 223). È evidente che si delinea una carenza nel coordinamento tra le normative regionali, emanate dopo la legge n. 328/2000, e la riforma del titolo V della Cost. del 2001 (art. 117), soprattutto in un contesto nazionale caratterizzato da un'omessa definizione dei livelli essenziali di assistenza nei servizi e nelle prestazioni sociali e, di conseguenza, da una regolamentazione regionale di difficile applicazione e senza un sistema di garanzie che tuteli i diritti alle prestazioni degli utenti.

dignitosa (Massari e Molteni 2006). Quello all'abitazione è da tempo riconosciuto come diritto sociale, configurabile tra la categoria dei diritti inviolabili, in quanto connesso al principio normativo della dignità umana (Corte Cost., sentenza 7 aprile 1988, n. 404). La disciplina della gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica e l'individuazione dei criteri per l'assegnazione dell'alloggio ai ceti meno abbienti rientra nella potestà esclusiva delle Regioni, mentre la disciplina in materia di condizione giuridica del cittadino extracomunitario rientra nella potestà esclusiva dello Stato. Lo straniero, non avendo un diritto soggettivo perfetto a fare ingresso ed a permanere sul territorio nazionale, vedrà riconosciuto il diritto all'abitazione subordinatamente alla "regolarità del soggiorno"²⁰; per i cittadini comunitari vale il principio di "non discriminazione" (art. 12 del Trattato sulla Comunità europea).

È riservato un trattamento di favore agli stranieri extracomunitari soggiornanti richiedenti asilo, aventi lo *status* di rifugiato ovvero destinatari di provvedimenti di protezione sussidiaria o, nel caso di esodi di massa, temporanea²¹.

Una seria criticità è rinvenibile nell'obbligo per alcuni detenuti di acquisire la residenza nella cosiddetta convivenza anagrafica penitenziaria, vale a dire nel comune dell'istituto di pena, perdendo così d'ufficio la precedente residenza anagrafica nel nucleo familiare²². In questi casi si ravvisa il rischio di compromettere la continuità di erogazione nei servizi, in particolare in quelli comunali, vincolati al requisito della residenza nel comune d'appartenenza, di cui il detenuto beneficiava già in libertà o contava di beneficiarne una volta terminata la detenzione. Tale automatismo, previsto dal regolamento anagrafico vigente, potrebbe creare le condizioni per un sovraccarico di oneri e di utenti per i comuni sede di istituti penitenziari e, per contro, una potenziale "delegittimazione" dell'ente locale d'appartenenza che, invece, conosceva fino a prima della detenzione l'utente, le sue necessità, la sua famiglia e che, ragionevolmente, lo riavrà in carico una volta

²⁰ Il cittadino straniero sottoposto a custodia cautelare (ovvero a provvedimento di espiazione della pena detentiva, piuttosto che di misura di sicurezza detentiva, o di misura alternativa alla detenzione), pur senza permesso di soggiorno, ha titolo a permanere in Italia in forza del provvedimento per il quale deve espriare la misura penale. Al termine della misura, ovviamente, per rimanere legittimamente in Italia dovrà produrre un valido titolo di soggiorno. Possono essere ammessi alle misure alternative alla detenzione non solo i cittadini italiani, ma tutti i condannati, anche stranieri. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale in una circolare del 1993 (la n. 27) ha affermato che lo straniero può essere ammesso ad una misura alternativa alla detenzione per prestare attività lavorativa, anche se non è in possesso del permesso di soggiorno. Di analogo contenuto la sentenza della Corte di Cassazione n. 14500 del 2007 e la sentenza della Corte Costituzionale n. 78 del 2007 che valorizzano la funzione rieducativa della pena e la tutela della dignità delle persone.

²¹ Negli altri casi, il soggiorno o l'ingresso sul suolo nazionale o dell'UE è concesso allo straniero che si dimostra il possesso di un alloggio. In taluni casi (art. 40, commi 1, 2 e 3 del testo unico approvato con il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286) la prima e seconda accoglienza (centri di accoglienza, centri di prima assistenza per gli immigrati irregolari, centri di accoglienza per i richiedenti asilo, centri di identificazione ed espulsione, etc.) è garantita dallo Stato. Gli stranieri extracomunitari in possesso di determinati titoli di soggiorno sono ammessi, come i cittadini italiani, alle forme di sostegno previste per l'accesso agli alloggi pubblici, al mercato o all'acquisto della locazione privata (art. 40, comma 6, t.u.). Solo gli stranieri regolarmente soggiornanti, in condizione di parità con i cittadini italiani, hanno diritto agli alloggi sociali (nell'attesa di un alloggio ordinario) e a quelli di edilizia residenziale pubblica, così come ai servizi delle agenzie sociali per accedere al credito agevolato.

²² Artt. 5 ed 8 del d.P.R. 30.5.1989, n. 223 ("Regolamento anagrafico").

terminata la detenzione. Anche in questi casi, una maggiore chiarezza ed uniformità nell'interpretazione delle norme nazionali e regionali di riferimento potrebbe limitare la latente "deresponsabilizzazione" degli enti preposti ai servizi sociali e la mancata presa in carico del problema, risultando molto onerosa per i comuni sede di istituti penitenziari, perché diretta verso utenti che non hanno alcun legame con quel territorio, se non una casuale, e spesso temporanea, presenza legata al periodo di detenzione.

Il lavoro

L'ordinamento penitenziario valorizza il lavoro quale strumento per il reinserimento sociale del detenuto, particolarmente, ma non solo, per il vantaggio patrimoniale conseguente. Se da una parte "i condannati sono tenuti a svolgere una (...) attività lavorativa tra quelle organizzate nell'istituto" (art. 50 reg. es.) ed il lavoro è obbligatorio per i condannati all'ergastolo, alla reclusione ed all'arresto (artt. 22, 23 e 25 c.p.; art. 20 ord. pen.), dall'altra "al condannato è assicurato il lavoro" (art. 15 ord. pen.) e i detenuti hanno diritto agli assegni familiari negli stessi casi e nella stessa misura prevista per tutti i lavoratori²³.

Il lavoro penitenziario può essere considerato uno strumento per rendere più umana la detenzione, per facilitare l'accesso alle misure alternative, per avere un reddito. In questo senso, potrebbe rappresentare un fattore critico la disomogeneità di condizioni di detenzione che caratterizza i circuiti penitenziari culminante, da una parte, nei circuiti più segreganti (art. 41-*bis* ord. pen.) e, dall'altra, in quelli a custodia attenuata o con condizioni di parziale (semilibertà, lavoro all'esterno) oppure totale deistituzionalizzazione. L'art. 20 ord. pen. chiede all'amministrazione penitenziaria di operare una valutazione delle "condizioni economiche della famiglia" nel momento dell'accesso all'opportunità lavorativa²⁴.

²³ "L'elemento lavorativo riveste, all'atto pratico, molteplici valenze per il cittadino privato della libertà, risultando fondamentale – oltre che sotto il profilo dell'acquisizione di una fonte di reddito – tanto a livello tattico – quale pressoché unico tramite per uscire da una logica di reclusione "pura" – che strategico – quale veicolo di inclusione (Greco 1993, 17). Nell'anno 2011, nei quattro istituti dell'Umbria solo per 52 detenuti lavoratori l'Amministrazione penitenziaria ha potuto riconoscere il diritto agli assegni per il nucleo familiare; il dato testimonia come tale misura economica sia concretamente erogata ad una assoluta minoranza di detenuti con famiglia; peraltro, l'importo medio annuo (per nucleo familiare) di tali assegni è stato particolarmente modesto, in quanto ammonta da un minimo di 83 euro (per i detenuti lavoratori della Casa di reclusione di Spoleto) ad un massimo di 322 euro (per i detenuti lavoratori della casa di reclusione di Orvieto); questa situazione è conseguenza del fatto che tali assegni sono riconosciuti in proporzione alla durata del periodo lavorativo del detenuto, quasi sempre limitata a poche settimane. Quando erogato, comunque il sostegno economico concretamente assegnato alla famiglia dei detenuti lavoratori tramite gli appositi "assegni", in conclusione, risulta sostanzialmente "simbolico". Si consideri altresì che i detenuti con famiglia ammessi al lavoro sono una assoluta minoranza: a livello nazionale, mentre circa il 30% dei detenuti presenti è coniugato e circa il 36% dei detenuti ha uno o più figli, meno del 20% del totale dei detenuti è ammesso ad una qualche attività lavorativa, quasi sempre temporanea e per lavori "dequalificati" (dati al 30 giugno 2012, del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione Statistica).

²⁴ Peraltro, nelle condizioni di attuale scarsità di risorse, il lavoro penitenziario si presta ad essere gestito valorizzando (l'impropria) funzione "disciplinare – premiale", rischiando di caratterizzarsi sempre più, nella prassi, per la precarietà e la discontinuità.

Di fatto, solo una modesta minoranza dei detenuti prestano un'attività lavorativa; peraltro, la maggioranza di costoro sono alle dipendenze e retribuiti dall'amministrazione penitenziaria, quasi sempre per svolgere lavori "domestici", cioè dequalificati, finalizzati a fare fronte alle esigenze di gestione ordinaria dell'istituto penitenziario (mansioni di pulizia, di cucina), spesso in *turn over* o *part time*, con conseguente riduzione dei livelli retributivi a poco più di un simbolico sussidio (Caputo 2011).

I proventi derivati dalla vendita dei prodotti realizzati dai detenuti per conto dell'amministrazione penitenziaria raggiungono livelli modestissimi, ovvero soddisfano solo le esigenze della stessa amministrazione-committente, pregiudicando lo sviluppo delle attività lavorative.

L'affermata equiparazione dell'organizzazione e dei metodi del lavoro penitenziario a quelli del "lavoro libero" (art. 20 ord. pen) non è data neppure sotto il profilo retributivo: infatti le tariffe vigenti non sono state più adeguate dal 1993²⁵. Ne consegue una particolare esiguità delle retribuzioni riconosciute dall'Amministrazione penitenziaria ai detenuti lavoratori e una sempre maggiore brevità del periodo di lavoro, con conseguenze negative anche sugli importi degli assegni familiari che spettano alla famiglia del detenuto²⁶.

Se la sofferenza inflitta nell'istituto penitenziario si identificava nell'800 con quella derivante dal lavoro forzato e non retribuito, oggi un elemento di afflizione aggiuntivo, rispetto alla privazione della libertà, coincide con la mancata assegnazione al lavoro e con il riconoscimento della retribuzione solamente per una sparuta minoranza di detenuti. Anche per i condannati, dai quali l'ordinamento penitenziario si attende un comportamento di adesione alle istanze di recupero sociale e rieducativo, il diritto al lavoro ed alla retribuzione è difficilmente riconosciuto e risulta palesemente aleatorio²⁷.

Non risulta alcuna conferma alla pur diffusa convinzione che il lavoro penitenziario sia strumento di risocializzazione o "facilitatore di reinserimento"; tuttavia, risulta verosimile che l'assenza di lavoro penitenziario, o le condizioni in cui attualmente si realizza, creino le condizioni per una detenzione non dignitosa e siano la concausa del progressivo impoverimento del detenuto e della sua famiglia.

Il lavoro ha, invece, sicuramente effetti positivi sulla vita detentiva, soprattutto se l'attività lavorativa è adeguata alle attitudini individuali del detenuto. Si è spesso rilevato "un rapporto biunivoco di parallelismo fra fenomeni criminali e stato di disoccupazione cronica" (Giannini 1997) ed è lecito ritenere che "interventi tesi a migliorare lo stato

²⁵ La remunerazione del detenuto lavorante corrisponde attualmente alla sua mercede (artt. 2 e 22 ord. pen. e all'art. 145 c.p.), cioè al controvalore economico del lavoro da lui prestato ed è determinata, in misura "non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro", da una commissione la quale dal 1993 non provvede ad aggiornarla ai mutati livelli retributivi previsti dai contratti collettivi.

²⁶ Non si può che concordare con chi afferma come "L'esclusione dal mercato del lavoro e la disoccupazione coattiva costituiscono effetti collaterali della condanna penale le cui conseguenze possono perdurare anche dopo la scarcerazione (...) Il mancato versamento dei contributi, se protratto nel tempo, può causare in taluni casi un'esclusione sociale irreversibile" (Caputo 2011, pp. 90-90).

²⁷ La stessa terminologia utilizzata dall'ordinamento penitenziario ("mercede", "remunerazione") indica l'esigenza del legislatore di non abbandonare del tutto l'ottica assistenziale o caritativa ottocentesca.

occupazionale dei criminali potrebbero modificare anche le relative carriere criminali” (*ibidem*). Altri autori sottolineano come sviluppare capacità spendibili sul mercato lavorativo favorisca la creazione di condizioni che dovrebbero sviluppare un’alternativa valida alla condotta criminale (King, Mc Dermatt 1995; Raciti 2001).

Le conclusioni di uno studio sul livello stipendiale in detenuti ammessi alla semilibertà descrivono l’insoddisfazione da parte degli intervistati dovuta all’insicurezza circa l’inquadramento contrattuale, all’impossibilità di verificare mansioni e trattamento economico, all’assenza di tutela sindacale (Roverato 2002)²⁸. Anche una ricerca su un campione di soggetti in misura alternativa alla detenzione (Frudà 2006), pur non riportando il livello medio di reddito percepito, indica come la maggioranza di loro lavori come operaio generico, artigiano o come cameriere o cuoco e provenga da famiglie in cui il padre è operaio o pensionato e la madre casalinga (*ivi*, pp. 192 ss.). Se nel campione intervistato prevale un giudizio ampiamente positivo della misura alternativa, la ragione risiede nel fatto che quella misura “evita il carcere” e consente di vivere in un ambiente sociale migliore, ma, di fatto, solo un quarto degli intervistati valuta il lavoro svolto durante l’esecuzione penale esterna, “come agente di maturità interiore e come strumento di risocializzazione” (*ivi*, p. 233), e solo poco più del 10% giudica positiva l’esperienza lavorativa (*ivi*, p. 236). Questi dati sono coerenti con quelli che indicano come le risorse professionali impegnate dalle amministrazioni nel collocamento lavorativo (ad es.: dei centri per l’impiego) abbiamo scarsi rapporti con le istituzioni penitenziarie (*ivi*, p. 296).

La differenziazione dell’afflittività

Alcune norme consentono una differenziazione della afflittività della detenzione tra i detenuti, anche in base alle risorse economiche nella loro disponibilità. Di seguito un elenco di “concessioni” riconosciute ai detenuti dalla normativa penitenziaria:

- utilizzo di vestiario, di corredo e di oggetti personali di proprietà dei detenuti “che abbiano particolare valore morale o affettivo”, ma che non abbiano un consistente valore economico (art. 7 ord. pen.; art. 10 reg. es.);
- acquisto, a spese del detenuto, di generi alimentari e di conforto, - entro i limiti fissati dal regolamento (art. 9 ord. pen.) ed al prezzo adeguato a quello praticato all’esterno dell’istituto (art. 12 reg. es.) - e di quotidiani, periodici e libri (art. 18 ord. pen.);
- diritto ai colloqui visivi e telefonici coi familiari (art. 18 ord. pen., art. 39 reg. es), con oneri a carico dei familiari e del detenuto;
- utilizzo del denaro, posseduto dal detenuto all’atto dell’ingresso in istituto, oppure ricavato dalla vendita degli oggetti di sua proprietà, oppure inviato dalla famiglia o ricevuto a titolo di premio o di sussidio;
- possibilità di cucinare in locali attrezzati, ovvero di utilizzare fornelli personali presso le camere detentive per preparare cibi o bevande (art. 13 reg. es.);
- possesso o acquisto, anche dall’esterno, di generi, oggetti per la cura della persona, per realizzare le attività trattamentali di tipo culturale, ricreativo e sportivo. È vietato il possesso di denaro, la fornitura dall’esterno o l’acquisto di oggetti di uso personale

²⁸ Da quell’indagine emerge come “il semilibero non riesce a trovare soddisfazione economica dal suo lavoro fuori dal carcere” e che “quanto guadagnato è appena sufficiente per l’interessato” e non è sufficiente per la sua famiglia (Roverato 2002, pp. 57-58).

“eccedenti le normali esigenze dell’individuo” o “il fabbisogno di una persona”, così come lo scambio di peculio tra detenuti e la cessione di oggetti di valore “non modico” (art. 14 reg. es.);

- acquisto di apparecchi di proprietà privata (radio, pc, lettori di nastri o di compact disc) da utilizzare nella camera detentiva (art. 40 reg. es.);
- accesso a pagamento a prestazioni sanitarie oltre a quelle fornite gratuitamente dai servizi sanitari nell’ambito delle prestazioni riconosciute dai LEA, livelli essenziali di assistenza, come ad esempio di farmaci o di servizi diagnostici o terapeutici “fuori LEA”²⁹;
- effettuazione di visite mediche di un sanitario di fiducia, a spese del detenuto (art. 11 ord. pen.).

Vi sono servizi che le diverse amministrazioni rendono accessibili, in astratto, a tutti i detenuti ed alle loro famiglie, benché questo sistema di erogazione non risulta equamente presente in tutte le realtà locali o regionali. Tali risorse possono essere così elencate:

- risorse e servizi che l’istituto penitenziario concretamente offre. La maggior parte delle attività (ricreative, culturali, sportive, scolastiche ed istruttive, di formazione professionali, lavorative) dipende dalla capacità delle amministrazioni pubbliche e dei privati attivi nel territorio di offrire opportunità utili al reinserimento sociale e di approntare azioni per il contrasto alla povertà, sia all’interno dell’istituto che per i detenuti ammessi ai benefici penitenziari. Queste risorse, spesso assai limitate rispetto alle esigenze, potrebbero di fatto essere distribuite in modo disomogeneo tra gli istituti penitenziari, prospettandosi quindi potenziali profili problematici in merito al rispetto dei principi di cittadinanza sociale e dei diritti sociali essenziali e alla *par condicio*;
- benefici economici previsti per i datori di lavoro che offrono occupazione ai detenuti, talora con disponibilità di fondi largamente insufficienti rispetto alle richieste. Tra le risorse a disposizione si segnalano: finanziamenti ai datori di lavoro per sgravi fiscali e contributivi (art. 3 legge 193/2000; decreto Ministro giustizia 25 febbraio 2002, n. 87); contributi previdenziali per cooperative sociali che assumono condannati in misura alternativa alla detenzione (art. 4 legge 8 novembre 1991, n. 381) o ex detenuti nei primi 6 mesi dopo il termine della detenzione (art. 4 legge 8 novembre 1991, n. 381); agevolazioni contributive a favore di imprese e cooperative in caso di convenzioni per comodato d’uso (artt. 1 e 3 legge 193/2000; art. 47 reg. es.; artt. 20 e 20 bis ord. pen.); indennità dell’INPS per disoccupazione (ordinaria e straordinaria);
- disponibilità del peculio (art. 25 ord. pen.; art. 57 reg. es.), cioè dell’insieme delle somme possedute dal detenuto di qualsiasi provenienza esse siano (versate dalla famiglia, possedute all’ingresso in istituto, ricevute per remunerazione del lavoro). Tale cifra, che non può superare l’importo di circa euro 2.000, si distingue in: fondo disponibile e vincolato. Quello disponibile può essere utilizzato per trasferimenti ai familiari, per acquisti autorizzati, per la corrispondenza, per la difesa legale.

²⁹ I detenuti sono esonerati dalla compartecipazione alla spesa sanitaria, ad esempio per acquisto dei farmaci o per le visite specialistiche.

L'ammontare del fondo disponibile è determinato annualmente dall'Amministrazione penitenziaria³⁰ e può essere derogato solo per acquisti di materiali di studio o di lavoro. Il fondo vincolato, quello accantonato per le esigenze della vita all'indomani della dimissione, sussiste solo per i condannati (e non per gli imputati), è alimentato dalla retribuzione, per i detenuti che prestano attività lavorativa, non può superare un limite massimo e può essere utilizzato eccezionalmente, previa autorizzazione. A questi due fondi se ne aggiunge un altro che supera il limite massimo della parte vincolata e che può essere utilizzato solo per le spese legali, il pagamento di multe, di ammende, di debiti. Eventuali residui di proprietà del detenuto sono necessariamente inviati ai familiari oppure depositati presso una banca o un ufficio postale;

- possibilità di occupazione lavorativa nel territorio di provenienza e/o di ritorno dopo la dimissione;
- l'esistenza di una famiglia che offra effettivo supporto al detenuto.

La differenziazione "geografica"

Risulta possibile evidenziare tre macro-fattori che si ritiene possono influenzare il reinserimento sociale del detenuto.

Il primo riguarda la possibilità di effettivo accesso ai servizi ed ai beni offerti al detenuto ed alla sua famiglia dall'ente locale (comune; ambito o distretto sociale; consorzio, ASL, comunità montana, unione dei comuni) o dai servizi scolastici del territorio nel quale abita la famiglia del detenuto. Tali servizi sono innanzitutto quelli per la protezione sociale (come le pensioni di vecchiaia, il sostegno alle famiglie, il sostegno in caso di disoccupazione, le misure per il contrasto alla povertà e per fruire delle prestazioni sanitarie etc.) e quelli per le politiche attive del lavoro, cioè quei servizi finalizzati a promuovere l'accesso o il mantenimento del lavoro, incluse le misure per il ricollocamento di soggetti svantaggiati di competenza dei Centri per l'impiego. Tra i beneficiari delle politiche attive del lavoro, tra i soggetti svantaggiati per i quali è previsto lo sgravio contributivo totale, i detenuti o gli ex detenuti soci di cooperative sociali rappresentano una minoranza (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2011, p. 41).

Si ripropone anche in questo caso il divario tra Nord e Sud; basti pensare che nel 2008 la Provincia autonoma di Trento ha speso 280 euro pro capite, rispetto ai 30 della Calabria. In questa situazione di scarsità di risorse destinate alle politiche di contrasto alla povertà, una delle categorie più esposte al rischio di esclusione sociale sono i detenuti stranieri. Molti di costoro non hanno famiglia in Italia oppure ce l'hanno ma sono sprovvisti di titolo di soggiorno, con conseguente impossibilità di accesso ai servizi sociali, pur presentando specifiche disuguaglianze sociali in relazione a stili di vita, fattori di rischio e presenza di malattie croniche, adesione a programmi di screening, percezione dello stato di salute e sintomi depressivi (PASSI 2011).

Il secondo macrofattore da cui può dipendere l'esito del percorso di reinserimento sociale

³⁰ Dal 1 gennaio 2012 i limiti alle somme che i detenuti possono spendere mensilmente per acquisti e corrispondenza sono fissati dall'amministrazione penitenziaria in euro 800 per gli acquisti (900 euro se si considerano anche le spese per la corrispondenza) ed in euro 350 per gli invii ai familiari ed ai conviventi (ma tale limite può essere superato se il trasferimento riguarda somme percepite dal detenuto per remunerazione da lavoro o per pensione).

attiene al livello di povertà o deprivazione materiale del territorio nel quale abita la famiglia del detenuto e/o nel quale egli, una volta dimesso, ritorna. Dalle indagini statistiche emerge come un quarto delle famiglie meridionali sia deprivato, con un valore quasi doppio rispetto al Centro (13,6%) e quasi triplo rispetto al Nord (9,1%) (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2011, p. 31)³¹. Anche rispetto agli altri tradizionali indicatori di crescita, le regioni con maggiore incidenza della povertà, calcolata sui consumi, sono quelle del Mezzogiorno. Qui le maggiori difficoltà nell'accesso al mercato del lavoro dei giovani; la ridotta mobilità sociale e le differenze di opportunità nei percorsi formativi e lavorativi penalizzano il Mezzogiorno, aggravandone il divario rispetto al resto del Paese³².

Altro macrofattore di differenziazione geografica può essere rappresentato dalla percezione del rischio criminalità tra la popolazione nel territorio nel quale abita la famiglia del detenuto e/o lui stesso una volta dimesso. Da alcune indagini risulta che le regioni con il valore più alto in tale indice sono la Campania, il Lazio e la Lombardia, mentre la Basilicata, il Trentino ed il Molise quelle che evidenziano la minore percezione del rischio (Ministero del lavoro e delle politiche sociali 2011, p. 36). Tale dato potrebbe essere valutato come indice della difficoltà determinata dal contesto sociale al reinserimento sociale.

Le regioni italiane si differenziano anche perché il tasso di criminalità emergente dalle statistiche ufficiali risulta molto eterogeneo; si consideri che su 100.000 abitanti i delitti denunciati in Italia nel 2010 sono stati 4.333,5, ma al Nord Ovest tale tasso ha raggiunto punte di 5.215,6, mentre al Sud, nello stesso anno, è stato di 3.662,8³³ (ISTAT 2012a). Il contesto sociale ad alto tasso di criminalità potrebbe portare ad un'alta probabilità di coinvolgimento criminale dell'ex detenuto, ma anche dei datori di lavoro che potrebbero trovare conveniente assumere "in nero". A ciò si aggiunge, come ulteriore fattore di criticità, la probabilità che la presenza di un soggetto in misura alternativa alla detenzione all'interno di un'azienda procuri "sgraditi" e maggiori controlli delle forze di Polizia.

Povertà in detenzione?

Un concetto classico di povertà relativa è quello di Townsend (1979), secondo il quale la persona è povera quando le sue risorse sono al di sotto di quelle disponibili alla media degli

³¹ "Chi vive in una famiglia in cui nessuno lavora e/o è in una condizione di disoccupazione di lunga durata è da considerarsi a forte rischio di esclusione" (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2011, 36)

³² Anche se si considerano gli indicatori "economia e lavoro", il Trentino-Alto Adige, il Veneto, la Toscana, l'Umbria e le Marche risultano quelle meno problematiche, mentre le regioni del Sud (Puglia, Campania, Basilicata, Sicilia e Calabria) quelle più critiche. Lo stesso dicasi per l'indicatore "diritti e cittadinanza", che vede una forte criticità per la Campania, la Sicilia, la Puglia e la Calabria (AA.VV. 2012).

³³ Diversi sono i dati che riguardano la percezione da parte delle famiglie del rischio criminalità nella zona in cui si abita e che vede in testa, nel 2011, la Campania (45,4%), il Lazio (34,8%) e la Lombardia (32,2%); nel Sud Italia si registra il valore medio del 29,6%. Le regioni con un'incidenza maggiore sulla media nazionale dei delitti denunciati (tassi per popolazione residente) sono, invece, quelle del Nord-Ovest e del Centro (anno 2010; ISTAT 2012a). Nel 2011 in Italia i delitti denunciati sono stati 2.763.012, con un aumento del 5,4% rispetto al 2010, quindi, in media, 4.557 ogni 100.000 residenti; nelle province di Perugia e di Terni sono state presentate, rispettivamente, 4.051 e 3.636 denunce ogni 100.000 residenti (fonte: Il Sole 24 Ore, 20 agosto 2012).

individui, o delle famiglie, tanto da escluderla di fatto dai modi di vita, abitudini e attività comuni. La povertà è definibile anche come l'impossibilità di soddisfare i bisogni fondamentali o primari. Adottando questi concetti di povertà, l'affermazione che si possa riscontrare uno stato di povertà tra i detenuti potrebbe risultare paradossale, in quanto il regime detentivo dovrebbe comportare il livellamento, l'omogeneizzazione nello stile di vita e nell'accesso alle risorse tra tutti i detenuti, senza improprie differenziazioni. Corollario del postulato sull'uguaglianza nella detenzione è, ad esempio, che un giorno di privazione della libertà in stato detentivo dovrebbe essere caratterizzato da una ben identificabile quota di afflittività, sia se spiato da un detenuto benestante che da uno nullatenente. I detenuti, insomma, non si distinguerebbero tra ricchi e poveri, ma sarebbero tutti, tendenzialmente o sostanzialmente, in una posizione omogenea per quanto riguarda l'utilizzo o l'accesso alle risorse economiche o ai servizi che le amministrazioni pubbliche (penitenziaria, ma non solo) rendono loro disponibili, dal momento che gli stili di vita, le abitudini e le attività esercitabili *in vinculis* sono essenzialmente preordinate e vincolate.

Indubbiamente, una delle conseguenze dell'inserimento nell'istituzione totale carceraria è data dalla coazione e dalla coercizione, comportamentale e "spaziale", che impedirebbero ad un detenuto, ad esempio, di distinguersi o di dominare gli altri detenuti. Sembra quindi verosimile l'affermazione che la disponibilità di basso o alto reddito da parte del detenuto non abbia incidenza sostanziale sulla qualità e sul benessere della sua detenzione, né sulla sua durata.

In verità, gli individui, liberi o detenuti che siano, subiscono l'incidenza di diversi disagi che influenzano le loro condizioni di vita, anche se in ambiente forzato. Non è neppure irragionevole "misurare" empiricamente le condizioni di povertà dei detenuti di un istituto penitenziario, per raffrontarle, ad esempio, con quelle dei detenuti di altri istituti oppure per confrontarle nel tempo. È anche possibile analizzare l'incidenza di povertà monitorando il numero delle deprivazioni registrate negli individui, magari non limitandosi alla sola carenza economica, ma ampliando lo sguardo alle diverse dimensioni della povertà in un ambiente così particolare.

Se di ogni formazione sociale è possibile identificare varie dimensioni e monitorarne la stratificazione, anche per i detenuti sembra possibile operare questa procedura di scomposizione in gruppi o classi. Questo è possibile sia ricorrendo ad indicatori in gran parte coincidenti con quelli utilizzabili per i "non detenuti" (come l'occupazione della persona o dei componenti la sua famiglia, la disponibilità di reddito, il possesso di beni immobili, la presenza di problematiche multiple, anche sanitarie, il livello di offerta dei servizi territoriali etc.), sia avvalendosi di indicatori specifici (a solo titolo di esempio: la durata della detenzione spiata o residua; la distanza della sede penitenziaria dalla residenza della famiglia; i costi sostenuti per la difesa legale, per il sostentamento durante la detenzione e per il mantenimento dei legami coi familiari; l'ammissione del detenuto ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario o alle attività lavorative).

Con l'ordinamento penitenziario introdotto nel 1975 sono state eliminate pratiche disciplinari che rendevano particolarmente omologato l'aspetto ed il comportamento del detenuto. Oggi, ad esempio, non vigono più gli obblighi riferiti all'abbigliamento (la "divisa" fornita dall'amministrazione è ancora prevista come facoltativa), al taglio dei capelli, all'osservanza del silenzio in molte occasioni della giornata. Se tuttora vitto,

vestiario, corredo e beni di prima necessità sono forniti dall'amministrazione penitenziaria al detenuto, egli può pur sempre acquistarne a sue spese o farsene consegnare ulteriori dall'esterno, fatti salvi i divieti previsti per i beni che possono mettere in pericolo l'ordine e la sicurezza e rispettando i limiti quantitativi previsti dall'ordinamento.

I detenuti, quindi, si differenziano tra loro per la spesa effettuata, subordinata all'entità dei fondi loro disponibili e per l'impiego di tale fondi, se per la famiglia, per acquisti personali e di beni da utilizzare con gli altri detenuti, per libri, per spese legali.

In verità, sembra possibile "differenziare" anche i detenuti che non hanno alcun fondo disponibile, ma utilizzano esclusivamente i beni e servizi che l'amministrazione penitenziaria o altre amministrazioni forniscono loro, vitto incluso; infatti, tali servizi e beni possono variare in qualità e quantità da istituto ad istituto e possono risultare nelle diverse sedi penitenziarie più o meno adeguati alle necessità dei detenuti. La realtà penitenziaria è in continua osmosi con la realtà esterna ed il concetto di deprivazione materiale va calibrato in relazione ad ogni specifico contesto. Costituiscono indici di differenziazione della spesa le somme impegnate dai detenuti e dalle loro famiglie per la difesa legale nei procedimenti penali o di sorveglianza; le spese per effettuare telefonate periodiche alla famiglia o per i colloqui visivi, con la famiglia che si deve recare presso l'istituto penitenziario; le spese per il mantenimento della famiglia, ed in particolare dei figli minorenni; le spese per il mantenimento dell'abitazione; le spese per "preparare" il ritorno in libertà, al termine della pena detentiva o della misura cautelare detentiva; le spese per fruire di permessi premio (per il mezzo di trasporto, il viaggio, i pasti, le telefonate, l'alloggio, l'abbigliamento).

Uno studio specifico sull'incidenza della povertà tra i detenuti e tra le loro famiglie risulterebbe di particolare utilità anche per valutarne l'incidenza sull'effettivo "reinserimento sociale", nelle sue dimensioni concrete e non ideologiche³⁴.

La detenzione può sicuramente costituire, da sola o in concomitanza con altri fattori, uno degli "ostacoli di ordine economico e sociale" che, secondo l'art 3, comma 2 della Costituzione, la Repubblica deve "rimuovere". La condizione carceraria rientra sicuramente nella categoria di "difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita" (art. 128 decreto legislativo n. 112/1998), tale da creare le premesse perché si presentino stati acuti di "bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza del reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia" (art. 1, legge 8 novembre 2000, n. 328), tutte problematiche per le quali la Repubblica ha l'onere di promuovere interventi e servizi sociali. Si potrebbe, alla luce della normativa che

³⁴ Tra i fattori che ogni ricerca sulle condizioni di povertà, anche dei detenuti, deve considerare, c'è quello connesso all'economia illegale o criminale. Tale fattore è ordinariamente rilevabile solo per via indiretta, tramite indicatori (ad es.: il possesso o l'utilizzo di beni di lusso in assenza di redditi dichiarati). Si può ipotizzare che, in un determinato territorio, una forte presenza dell'economia illegale procuri significativi vantaggi ad una ristretta cerchia di persone, ma che sia correlata ad diffusa povertà e ad una carente qualità dei servizi pubblici. È verosimile che una parte delle attività criminose, anche se di tipo "predatorio" (rapine, furti), non procuri un significativo e concreto vantaggio economico a coloro che le commettono, come è da presumere che una parte dei detenuti che dichiarano di non avere svolto, prima dell'arresto, alcuna attività lavorativa si dedicassero in modo non episodico alla commissione di reati o comunque ad attività illecite o "non dichiarate", come il commercio irregolare o la prostituzione (cfr. le osservazioni in Campelli, Faccioli, Giordano, Pitch 1992, p. 33).

attribuisce, in via di principio, a tutti ai detenuti le medesime risorse per far fronte alle esigenze essenziali, sottoporre a verifica empirica l'ipotesi che "non ammette" l'esistenza del fenomeno della povertà assoluta in carcere; di certo non si può escludere la presenza di varie manifestazioni di "povertà relativa".

Povertà e realtà penitenziaria umbra

La realtà penitenziaria umbra risulta tra quelle "quantitativamente" meno significative a livello nazionale: al 15 agosto 2012, i 1.704 detenuti presenti nei quattro istituti penitenziari dell'Umbria costituivano il 2,6% dei 65.691 detenuti ristretti in tutti gli istituti d'Italia³⁵.

Gli ingressi dalla libertà negli istituti penitenziari dell'Umbria

Il numero degli ingressi dalla libertà è conseguente alle iniziative repressive delle Forze di Polizia che operano nel territorio. In ambito regionale, negli ultimi anni tale numero risulta sostanzialmente stabile: la media giornaliera degli ingressi negli istituti penitenziari dell'Umbria è stata di 3,38 nel 2009, 3,69 nel 2010, 3,50 nel 2011 e 3,06 nel primo semestre del 2012³⁶.

Nel 2011 si sono registrati 1.280 ingressi dalla libertà. Nel primo semestre del 2011 tali ingressi sono stati 560, inclusi i 55 che hanno riguardato donne³⁷.

Gli stranieri negli anni sopra indicati sono tra il 66 ed il 61% degli entrati dalla libertà nelle carceri dell'Umbria; tale percentuale, negli stessi anni, è decrescente pure a livello nazionale, ma sempre molto inferiore a quella registrata in Umbria³⁸.

Quasi il 70% degli ingressi dalla libertà in Umbria interessa il solo istituto penitenziario di Perugia Capanne.

Da un'analisi più approfondita delle 670 persone che avevano fatto ingresso dalla libertà negli istituti penitenziari della regione nel I semestre 2011, emerge il seguente profilo di detenuto: spesso tossicodipendente (71,4% dei casi, 58,9% tra gli stranieri), soprattutto straniero (circa il 60%), accusato di reati connessi al

³⁵ Dei 1.703 detenuti ristretti negli istituti penitenziari dell'Umbria al 15 agosto 2012, 100 erano inseriti nel circuito "41-bis", 253 nel circuito alta sicurezza, 1.350 nel circuito media sicurezza, incluso il sotto circuito media sicurezza protetto.

³⁶ La leggera diminuzione del numero degli ingressi registrata nel primo semestre 2012, potrebbe essere conseguente all'entrata in vigore del decreto legge che pone dei "limiti" al ricorso alla custodia cautelare in carcere (d.l. 22 dicembre 2011, n. 211, convertito con legge 17 febbraio 2012, n. 9, recante "Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri"). Si precisa che, qualora non altrimenti specificato, i dati statistici penitenziari citati nel testo sono elaborati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato statistica ed automazione di supporto dipartimentale.

³⁷ Nel primo semestre del 2012, di coloro che hanno fatto ingresso dalla libertà negli istituti dell'Umbria: gli stranieri sono stati 360, cioè il 64,2% del totale; le donne straniere sono state 27, quindi il 49 % del totale delle donne e il 7,5% degli stranieri.

³⁸ In Italia, gli stranieri costituiscono un po' meno della metà degli ingressi dalla libertà: circa il 43% nel 2011, il 42,6% nel I semestre del 2012; nello stesso semestre, le donne sono 2.555, il 7,8% del totale delle persone che fanno ingresso; le donne straniere sono 1.180, cioè il 46,1% delle donne e l'8,4% degli stranieri.

commercio di stupefacenti (44,3% in generale, 51,1% riferito ai soli detenuti stranieri).

Da un confronto dei dati su scala regionale relativi agli ingressi dalla libertà emergono significative differenze; le regioni che hanno visto nel I° semestre 2011 il numero più alto di ingressi dalla libertà sono, nell'ordine, la Lombardia, il Lazio, la Sicilia, il Piemonte e la Puglia³⁹.

Nel I semestre 2011 i 663 ingressi dalla libertà negli istituti penitenziari dell'Umbria rappresentano circa il 2,0% degli analoghi ingressi, riferiti allo stesso periodo, registrati a livello nazionale; e questo pur avendo l'Umbria l'1% della popolazione residente in Italia (907.000 unità). Pertanto, il tasso di carcerazione (calcolato raffrontando gli ingressi dalla libertà negli istituti penitenziari presenti in un territorio con il numero dei residenti nello stesso territorio) che in Italia è dello 0,66%, in Umbria raggiunge lo 0,73 circa, attestandosi tra le regioni italiane dai tassi di carcerazione più alti⁴⁰ (tabella 1).

TAB. 1 - TASSI DI CARCERAZIONE PER REGIONE (PRIMO SEMESTRE 2011)

Regioni che registrano i più alti tassi di carcerazione		Regioni che registrano i più bassi tassi di carcerazione	
Liguria	0,86	Sardegna	0,36
Puglia	0,83	Basilicata	0,41
Campania	0,83	Molise	0,41
Piemonte	0,80	Valle d'Aosta	0,42
Lazio	0,74	Veneto	0,44

I detenuti presenti negli istituti penitenziari dell'Umbria

Al 30 giugno 2011, i detenuti presenti negli istituti penitenziari italiani erano 67.394, di cui 1.722 nella regione Umbria (tab. 2).

³⁹ Nel 2011 gli ingressi dalla libertà negli istituti penitenziari della Lombardia sono stati 6.040 (il 15,0% del totale nazionale degli ingressi dalla libertà); del Lazio 4.221 (l'11,0%); della Sicilia 3.613, del Piemonte 3.569 e della Puglia 3.454.

⁴⁰ Il numero degli ingressi dalla libertà negli istituti penitenziari d'Italia varia notevolmente di anno in anno. Nell'arco temporale 1984-2009 il numero più basso, con 57.738 ingressi, è stato registrato nel 1990 (sostanzialmente, nel primo anno di entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale). Dati inferiori agli 83.000 ingressi sono registrati nel 1991 e dal 2000 al 2004. Valori più alti si hanno invece nel 1984 (112.834) e nel 1994 (100.829). Nel decennio 2000-2009 le persone che complessivamente hanno fatto ingresso dalla libertà negli istituti penitenziari italiani sono state 852.826. Il numero degli stranieri che ogni anno hanno fatto ingresso dalla libertà varia dalle 28.586 unità del 1999 alle 32.249 del 2004, mentre supera le 40.000 annuali nell'arco di tempo che va dal 2005 al 2009 (con il valore massimo di 43.860 del 2007) e scende a 37.298 nel 2010 (ISTAT 2011a).

TAB. 2 - NUMERO DI DETENUTI PRESENTI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI ITALIANI E RAPPORTO POPOLAZIONE/DETTENUTI PRESENTI PER REGIONE AL 30 GIUGNO 2011

	A	B	C
	n. detenuti al 30 giugno 2011	n. residenti al 1 gennaio 2011 (x 1.000)	% (C = A/B)
Piemonte	5.228	4.453	1,17
Vale d'Aosta	258	128	2,0
Lombardia	9.503	9.906	0,95
Trentino Alto Adige	367	1.037	0,35
Veneto	3.199	4.936	0,64
Friuli Venezia Giulia	828	1.236	0,66
Liguria	1.738	1.616	1,07
Em. Romagna	4.061	4.414	0,92
Toscana	4.324	3.749	1,15
Umbria	1.722	907	1,89
Marche	1.175	1.583	0,74
Lazio	6.591	5.731	1,15
Abruzzo	1.963	1.341	1,46
Molise	508	.320	1,58
Campania	8.061	5.833	1,38
Puglia	4.486	4.090	1,09
Basilicata	511	588	0,86
Calabria	3.064	2.011	1,52
Sicilia	7.886	5.051	1,56
Sardegna	1.921	1.675	1,14
Italia	67.394	60.601	1,11

Pertanto, se si eccettua il caso della Valle d'Aosta (che ha un solo istituto penitenziario con capienza di circa 140 posti), a livello nazionale il rapporto popolazione residente/detenuti presenti nello stesso territorio, vede l'Umbria nella condizione più sfavorevole (1,89) rispetto a tutte le altre regioni ed, ovviamente, a quello medio nazionale (1,11). In altri termini, mentre in Umbria, per ogni 1.000 residenti, sono presenti negli istituti penitenziari della stessa regione 1,89 detenuti, in Trentino Adige, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche e Basilicata a 1.000 residenti corrisponde 1 detenuto o anche molto meno. Al 30 giugno del 2011 l'Umbria ospita il 2,5% del totale nazionale dei detenuti presenti in Italia (1.722 su 67.394)⁴¹.

⁴¹ Analoghi dati sono stati rilevati dall'ISTAT per l'anno 2009, risultando in Umbria un rapporto di detenuti per 100 mila abitanti di 184, contro un tasso medio nazionale di 112,1; nel 2009 avevano un rapporto detenuti/popolazione residente pari a meno della metà di quello umbro il Friuli Venezia Giulia, il Veneto ed il Trentino Alto Adige, con i valori, rispettivamente, di 68,8, 65,9 e 39,1 (*Noi Italia, 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, Roma, 2012). Tali dati possono essere raffrontati ad altri, ad esempio al tasso di delittuosità (persone denunciate su 100 mila abitanti) che in Umbria è pari a 859,3 - inferiore a quello medio italiano di 998,4; al tasso relativo ai soggetti condannati, in Umbria di 388,3 condannati su 100 mila abitanti, anche in questo caso al di sotto del valore nazionale di 426,4.

I detenuti distinti per regione di nascita, di residenza e di nazionalità

Nel periodo 1959-1967, i nati in Umbria che annualmente facevano ingresso negli istituti penitenziari dalla libertà, variava da un minimo di 327 ad un massimo di 526 persone, cioè tra lo 0,7% e lo 0,9% del totale degli entrati in tutti gli istituti d'Italia negli stessi anni (Ricci e Salierno 1971).

Dati più recenti, relativi ai detenuti presenti al 30 giugno 2011 in Italia, indicano che i detenuti nati in Umbria sono 107 (0,1% del totale dei detenuti presenti in tutti gli istituti d'Italia)⁴². Di questi, il 58% (circa 62) è detenuto in un istituto penitenziario umbro, mentre gli altri sono ristretti in altre regioni.

Alla stessa data, dei detenuti ristretti negli istituti penitenziari dell'Umbria (1.722), il 45,3% è nato in uno Stato estero, il 25% in Campania, l'8,3% in Sicilia, il 4,6% nel Lazio, il 3,6% in Umbria, il 3,3% in Puglia.

Tra le detenute nell'istituto penitenziario di Perugia presenti al 30 giugno 2011, 37,5% (43 delle 88 donne complessivamente reclusi) sono nate in uno Stato estero, 14,7% in Campania, 14,7% nel Lazio e 5,6% in Umbria.

Nella tabella 3 sono riportati, in valori percentuali, i dati riferiti ai detenuti presenti negli istituti penitenziari delle diverse regioni italiane, distinti per nascita o per residenza nella stessa regione del luogo di detenzione, al 30 giugno del 2011 e del 2012.

Hanno un rapporto di residenti/detenuti presenti in percentuale superiore al 60%, gli istituti penitenziari della Campania, della Puglia, della Sicilia, del Lazio, della Lombardia, della Calabria, della Liguria. Dalla tabella si evince che, se si eccettua il caso della Valle d'Aosta, negli istituti penitenziari dell'Umbria si trovano individui umbri per nascita in percentuale (3,6 nel 2011 e 4,2 nel 2012) più bassa rispetto a qualsiasi altra realtà regionale; i residenti in Umbria, detenuti negli istituti penitenziari della regione, rappresentano, assieme a quelli della Basilicata, il terz'ultimo posto della graduatoria, dopo la Valle d'Aosta e il Molise.

Dei 67.394 detenuti presenti al 30 giugno 2011 negli istituti penitenziari d'Italia, sono residenti in Umbria lo 0,9% (608 detenuti sui 67.394 presenti in tutti gli istituti di pena dell'Italia⁴³). Di questi il 33,5% (204), pur risultando avere residenza anagrafica in un comune umbro, sono detenuti negli istituti penitenziari di altre regioni.

Sempre alla fine del primo semestre del 2011, per il 13,7% (236) dei 1.722 detenuti complessivamente presenti negli istituti dell'Umbria non è possibile rilevare la regione di residenza, benché si possa stimare che gran parte di essi siano extracomunitari. Meno di un quarto (23,5%) sono residenti in Umbria; il 22,4% vivono in Campania; il 9,4% nel Lazio; il 7,1% in Sicilia.

L'Umbria si colloca sotto la media nazionale anche nei valori che caratterizzano il rischio criminalità percepita dalle famiglie nelle zone in cui vivono: nel 2011 la percentuale per l'Umbria è del 21,9 più bassa del 26,6 registrata in Italia.

⁴² Al 30 giugno 2012, tra i detenuti presenti negli istituti di tutta Italia, i nati in Umbria sono 122 (cioè lo 0,1% del totale).

⁴³ Analogamente, al 30 giugno 2012, dei detenuti presenti negli istituti di tutta Italia, i residenti in Umbria sono 601 (lo 0,9% del totale).

TAB. 3 - DETENUTI NATI E RESIDENTI NELLA STESSA REGIONE DOVE ESPIANO LA DETENZIONE (DATI IN PERCENTUALE, RIFERITI AI DETENUTI PRESENTI IL 30 GIUGNO 2011 E 2012)

Regione	30 giugno 2011		30 giugno 2012	
	Nati	Residenti	Nati	Residenti
Abruzzo	13,81	25,4	15,4	25,3
Basilicata	18,4	23,5	20,6	25,4
Calabria	56,8	62,6	58,4	66,2
Campania	74,4	83,2	75,6	84,8
Emilia	11,9	59,8	11,5	59,5
Friuli	15,1	31,6	16,4	31,8
Lazio	31,6	69,6	32,5	70,1
Liguria	18,7	63,5	18,3	65,6
Lombardia	25,7	67,5	25,4	66,1
Marche	15,1	44,5	14,0	43,2
Molise	8,9	12,0	5,5	9,5
Piemonte	17,4	54,7	17,3	54,2
Puglia	65,4	75,5	67,4	79,3
Sardegna	46,4	52,1	44,0	48,2
Sicilia	63,3	71,1	68,1	77,4
Toscana	13,0	48,9	13,4	49,4
Trentino	17,7	61,0	14,8	53,3
Umbria	3,6	23,5	4,2	23,0
Valle d'Aosta	1,2	3,1	3,2	6,5
Veneto	19,3	57,7	19,1	56,0

Dei detenuti con residenza anagrafica in Umbria circa il 28% sono reclusi presso l'Istituto di Perugia Capanne, circa il 26% presso la Casa Circondariale di Terni, circa l'11 % presso la Casa di Reclusione di Orvieto⁴⁴. Il 21,6 % delle detenute (19 su 88) presenti presso l'istituto penitenziario di Perugia è residente in Umbria; il 29,5% nel Lazio ed il 19,3% in Campania. Dei detenuti presenti negli istituti penitenziari italiani gli stranieri sono circa il 37% ed il 35,8% (rispettivamente al 31 luglio del 2011 ed al 30 giugno del 2012).

Nella tabella 4 sono riportate le 6 nazionalità straniere che raccolgono il maggior numero di detenuti presenti nelle carceri italiane, al 31 luglio 2011 e al 30 giugno 2012 (Monetini 2010).

⁴⁴ L'istituto penitenziario dell'Umbria che ha il maggior numero di detenuti con residenza anagrafica nello stesso comune è quello di Spoleto, in quanto in quella sede opera d'ufficio la procedura per l'inserimento nella "convivenza anagrafica penitenziaria" dei detenuti presenti, in applicazione degli artt. 5 ed 8 del DPR 30.5.1989, n. 223; di conseguenza in quell'istituto oltre il 60% dei detenuti presenti sono iscritti negli elenchi anagrafici del Comune di Spoleto, anche se è stimata ad un valore molto inferiore al 10% la presenza di detenuti che avevano residenza anagrafica nello stesso Comune al momento dell'ingresso in istituto dalla libertà.

TAB. 4 - NAZIONALITÀ STRANIERE PIÙ RAPPRESENTATE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI ITALIANI (DETENUTI PRESENTI AL 30 GIUGNO 2011 E AL 31 LUGLIO 2012)

	30 giugno 2011		31 luglio 2012	
Marocco	4.887	20,4	4765	20,0
Romania	3.566	14,9	3664	15,4
Tunisia	3.071	12,6	3009	12,6
Albania	2.741	11,5	2834	11,9
Nigeria	1.183	4,9	1098	4,6
Egitto	510	2,1	532	2,2

Negli istituti dell'Umbria, alle stesse date, gli stranieri rappresentavano il 44,7% (con 770 unità) ed il 41,8% (con 725 individui) dei presenti.

Al 31 giugno del 2011, negli istituti penitenziari dell'Umbria sono presenti il 5,8% del totale della popolazione carceraria di nazionalità tunisina reclusa negli istituti penitenziari italiani, il 3,1% di quella marocchina, il 4,2% di quella albanese e il 2,4% di quella rumena.

Al 31 luglio 2011 presso la casa circondariale di Perugia gli stranieri costituiscono oltre il 68% del totale dei detenuti presenti; presso la casa circondariale di Terni il 50% circa⁴⁵. Negli istituti penitenziari dell'Umbria, coloro che provengono da Stati facenti parte dell'Unione Europea sono 120, percentualmente il 15,6 degli stranieri detenuti in Umbria (l'analoga media nazionale è del 20,4%), mentre quelli di nazionalità europea diversa dall'UE (ad esempio: ex Jugoslavia, Albania ed altri paesi dell'est europeo) raggiungono il 21,8% dei detenuti presenti (la media nazionale è del 3,8%)⁴⁶.

Sono straniere il 46,6% delle detenute (41 su 88) dell'istituto penitenziario di Perugia.

Alcune ulteriori caratteristiche dei detenuti in Umbria

Aspetti importanti e correlati alla condizione detentiva più o meno disagiata sono la dimensione della famiglia, quella di genitore, la condizione di tossicodipendente,

⁴⁵ L'alto numero di stranieri presenti negli istituti penitenziari ripropone il problema della identità culturale tra i stranieri. La convivenza, pur forzata, tra detenuti della stessa identità nazionale o religiosa costituisce spesso un'occasione di conservazione e riproposizione di identità culturali alternative a quelle della società occidentale, facilitando, anche nel contesto di vita detentivo e dei rapporti sociali ed economici lì vigenti, il replicarsi delle pratiche religiose e degli stili di vita importati dal paese di origine. I gruppi sociali detentivi e, potenzialmente, anche quelli esterni della rete parentale ed amicale, si organizzano in comunità separate su basi etniche o religiose. Pertanto, una gestione dei detenuti stranieri senza conoscenza delle variabili culturali, sociali, economiche e criminali, pone le premesse perché i detenuti stranieri più emarginati, poveri di risorse economiche e culturali, in assenza di alternative concrete, possano essere, spesso con le loro famiglie (sia se presenti in Italia clandestinamente, sia se rimaste nei paesi di origine) "gestiti" dalla criminalità organizzata, attiva tra i connazionali e che risulta quasi sempre perfettamente sconosciuta alla polizia ed ai servizi sociali italiani.

⁴⁶ In particolare i detenuti albanesi presenti negli istituti penitenziari dell'Umbria alla data del 31 luglio 2011 sono il 15,7% dei presenti..

l'attività lavorativa all'interno dell'istituto penitenziario. Al 30 giugno 2012, tra i detenuti italiani, il 36,6% aveva uno o più figli, tra gli stranieri la percentuale è del 20,5. In Umbria le cifre sono del 33,7% per gli italiani e del 17,6% per gli stranieri. Quanto alla condizione di tossicodipendente, i detenuti classificati come tali, nei quattro istituti penitenziari dell'Umbria, erano, al 30 giugno del 2011, 270 uomini e 10 donne⁴⁷. In generale la percentuale dei detenuti tossicodipendenti rilevata al momento dell'ingresso negli istituti penitenziari dell'Umbria dalla libertà varia da un minimo del 22,9% (nell'anno 2009) ad un massimo del 51,2% (nel I semestre del 2012).

Al 31 dicembre del 2010 i detenuti che hanno prestato un'attività lavorativa per l'amministrazione penitenziaria o per altri datori di lavoro a livello nazionale, risultano 67.961 (il 20% circa); di questi il 3% (2.064) prestava attività lavorativa alle dipendenze di un datore di lavoro diverso dall'Amministrazione penitenziaria.

Al 30 giugno 2011, sui 1.722 detenuti presenti negli istituti penitenziari dell'Umbria il 13,3% (229) prestava una qualche attività lavorativa per conto dell'Amministrazione penitenziaria e l'1,1% (20) lavoravano alle dipendenze di un datore di lavoro diverso⁴⁸. In Umbria il numero dei detenuti che presta attività lavorativa alle dipendenze di un datore di lavoro diverso dall'Amministrazione penitenziaria (imprese, cooperative sociali) è variato nel tempo; al 31 dicembre del 2011 i detenuti lavoratori erano 28⁴⁹. Peraltro, a fronte dell'aumento di presenza di detenuti nella nostra regione negli ultimi anni, il numero degli occupati presso datori di lavoro diversi dall'Amministrazione penitenziaria risulta modesto, diminuito sia nei valori assoluti che in quelli relativi⁵⁰. Sul territorio regionale sono davvero poche le imprese e cooperative sociali che, offrendo lavoro all'esterno degli istituti penitenziari, contribuiscono, attivamente e direttamente, alla risocializzazione dei detenuti.

L'espiazione della pena in Umbria in semilibertà e in "lavoro all'esterno"

La semilibertà (art. 48 ord. pen.) ed il "lavoro all'esterno" (art. 21 ord. pen.) costituiscono due misure che consentono al detenuto di trascorre parte della giornata fuori dall'istituto penitenziario, di solito per svolgere attività lavorative e/o migliorare i suoi legami con la famiglia e con il contesto sociale, in vista di un pieno ritorno alla vita libera.

La tabella 5 riporta alcuni dati regionali su questi due benefici penitenziari.

⁴⁷ L'attendibilità del rilevamento del numero dei detenuti tossicodipendenti va valutata con prudenza, dal momento che nel tempo e nei diversi istituti penitenziari, oltre che nelle diverse ASL, le procedure ed i criteri utilizzati per definire i detenuti "tossicodipendenti" possono registrare variazioni.

⁴⁸ Tra questi 8 fruivano della semilibertà, 6 erano ammessi al lavoro all'esterno (art. 21 o.p.), 6 lavoravano per conto di cooperative all'interno degli stessi istituti penitenziari.

⁴⁹ Ad esempio, il numero dei detenuti ammessi al lavoro presso aziende o cooperative è passato da 52 nel 2004 a 17 nel 2007.

⁵⁰ Il numero dei detenuti ammessi negli istituti penitenziari dell'Umbria ad una attività lavorativa alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria è di 316 unità al 31 dicembre 2008 e di 270 al 31 dicembre 2011. Pertanto, nel 2011, tra tutti i detenuti sono stati all'incirca il 17% quelli ammessi ad una qualche attività lavorativa, anche temporanea, alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria ed il 2% quelli ammessi alle dipendenze di altri datori di lavoro.

TAB. 5 - NUMERO DI DETENUTI AMMESSI A FRUIRE DELLA SEMILIBERTÀ O DEL LAVORO ESTERNO NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI DELL'UMBRIA

	30 giugno 2011	30 giugno 2012
Detenuti in semilibertà	9	15
<i>Di cui stranieri</i>	1	1
<i>Di cui residenti in Umbria</i>	4 ⁵¹	5 ⁵²
<i>Di cui con il nucleo familiare in Umbria</i>	5	13
Detenuti al lavoro esterno	3	15
<i>Di cui stranieri</i>	0	7
<i>Di cui residenti in Umbria</i>	1 ⁵³	3 ⁵⁴
<i>Di cui con il nucleo familiare in Umbria</i>	0	3

È innanzitutto da notare che il numero complessivo degli ammessi alla semilibertà e al lavoro all'esterno rilevato nelle due date indicate (30 giugno 2011 e 31 luglio 2012) costituisce una parte irrisoria (rispettivamente, lo 0,7% e l'1,5%) della popolazione detenuta umbra complessiva.

Premesso questo, dall'esame dei dati riportati emerge che in Umbria le possibilità offerte ai detenuti per fruire di tali benefici penitenziari sono relativamente aumentate nell'ultimo anno (2011-2012). Inoltre, nonostante semilibertà e lavoro esterno perseguano finalità risocializzative molto simili e, concretamente, comportino per i detenuti oneri e prescrizioni di tipo analogo, le due misure interessano detenuti con dinamiche personali e familiari diversificate. Rispetto al lavoro esterno, la semilibertà è concessa più frequentemente a chi, quasi sempre cittadino italiano, aveva legami familiari sul territorio umbro già prima della perdita della libertà: la maggioranza dei semiliberi svolge un lavoro che il detenuto ha reperito con il ricorso a risorse personali. Invece, i detenuti ammessi al lavoro all'esterno svolgono attività lavorative in gran parte offerte dai servizi penitenziari, spesso col contributo di aziende o cooperative sociali, sperimentando le occasioni lavorative offerte loro dagli istituti penitenziari, dalle aziende o dalle cooperative sociali. Probabilmente si tratta degli inserimenti sociali nel tessuto sociale umbro con maggiori profili di complessità, dal momento che spesso tali detenuti non hanno legami consolidati col tessuto sociale umbro, ma, probabilmente, neppure in altre regioni d'Italia.

⁵¹ Degli altri cinque, tre provenivano dalla Campania e i rimanenti, rispettivamente, dalla Sicilia e dalla Lombardia

⁵² Le altre regioni sono: la Campania per quattro semiliberi, la Lombardia e la Toscana, ciascuna per due semiliberi, il Veneto e la Sicilia, ciascuna per un semiliberi.

⁵³ Gli altri due ammessi al lavoro esterno erano lombardo l'uno e veneto l'altro.

⁵⁴ Le altre regioni interessate sono la Campania (con tre ammessi al lavoro esterno) il Lazio (con due), la Puglia, la Toscana, il Veneto e il Trentino Alto Adige (ciascuna delle quali con uno). A questi si aggiungono due detenuti senza fissa dimora ed uno che, al momento dell'arresto, non ha dichiarato la sua regione di residenza

L'esecuzione penale esterna in Umbria

Le misure alternative alla detenzione costituiscono una delle espressioni della finalità rieducativa della pena (art. 27, 3° comma, Cost).

Peraltro, gli stranieri sono ammessi alle misure alternative alla detenzione in misura assai inferiore rispetto agli italiani, in quanto “presentano meno requisiti oggettivi (alloggio, lavoro regolare, reti parentali valide)” (Bonura 2011, 126). La maggioranza di loro le ha terminate con esito positivo, anche se, nel 2011, la metà era in possesso del permesso di soggiorno (Bonura 2011, 127-129) e nel 55% dei casi sono state ammessi a tale misure non dalla detenzione, ma dalla libertà, possedendo reti parentali o amicali valide⁵⁵. La maggioranza delle attività lavorative svolte in misura alternativa hanno qualifiche di operaio o presso le cooperative sociali. Solo il 9% degli stranieri ammessi a tali misure alternative ha richiesto una qualche forma di aiuto ai servizi sociali (*ivi*, 132).

In Umbria, gli ambiti territoriali che nel 2011 hanno registrato una maggiore presenza di persone in esecuzione penale esterna⁵⁶ sono, nell'ordine, quelli di Perugia, Terni, Foligno ed Assisi; quelli con minore presenza sono Norcia (2), Gualdo Cattaneo (6), Narni (7) e Orvieto (7).

L'accesso alle misure alternative alla detenzione o ad altri benefici⁵⁷ penitenziari da espriare sul territorio umbro registra i seguenti valori, rapportati agli omologhi dati nazionali (tab. 6).

Pertanto, nell'anno 2011, 294 persone, delle quali 140 dalla libertà e 154 dalla detenzione⁵⁸, hanno iniziato a scontare la pena “nel territorio” umbro in quanto ammesse ad una misura alternativa alla detenzione, quali l'affidamento in prova al servizio sociale o in comunità terapeutica, la semilibertà o la detenzione domiciliare. Si tratta dell'1,4% delle persone che, nello stesso anno, sono state ammesse in tutta Italia alle stesse misure. Verosimilmente, forse con l'eccezione di parte delle persone ammesse all'affidamento in prova presso una comunità terapeutica, sono persone che avevano legami familiari e/o lavorativi col territorio regionale umbro, quasi sempre già prima della detenzione o comunque dell'accesso alla misura alternativa.

⁵⁵ Al contrario degli stranieri presenti negli istituti penitenziari che solo in minima parte sono in possesso del permesso di soggiorno al momento dell'arresto e raramente hanno legami familiari in Italia.

⁵⁶ La durata delle misure alternative alla detenzione può variare significativamente.

⁵⁷ Tra le misure alternative alla detenzione non è comunemente inserito il “lavoro all'esterno” di cui all'art. 21 dell'ord. pen.; inoltre, nelle statistiche nazionali e regionali non sono incluse alcune misure alternative concesse con frequenza assolutamente marginale nell'anno considerato (2011), come ad esempio l'affidamento in prova per affetti da AIDS, con 59 concessioni in Italia e 3 in Umbria, la detenzione domiciliare per malati di AIDS, con 33 concessioni in Italia e nessuna in Umbria, la detenzione domiciliare per madri/padri, con 20 concessioni in Italia e nessuna in Umbria.

⁵⁸ Le persone che hanno avuto accesso alle misure alternative alla detenzione da trascorrere nel territorio regionale umbro, verosimilmente nella maggioranza dei casi erano precedentemente detenute in un istituto penitenziario della stessa regione. Pur non disponendo di tale dato statistico, invece, si ritiene di poter dubitare che altrettanto valga per le persone ammesse alla misura alternativa alla detenzione presso una comunità terapeutica in Umbria.

TAB. 6 - CONDANNATI AMMESSI ALLE MISURE ALTERNATIVE IN UMBRIA ED IN ITALIA NEGLI ANNI 2011 E 2012

	2011		2012	
	Umbria	Italia	Umbria	Italia
Detenuti tossicodipendenti ammessi all'affidamento in prova presso una comunità terapeutica dalla libertà	13	824	15	920
Detenuti tossicodipendenti ammessi all'affidamento in prova dalla detenzione	21	1.618	32	1.817
Detenuti ammessi all'affidamento in prova al servizio sociale dalla libertà	90	4.652	68	4.449
Detenuti ammessi all'affidamento in prova al servizio sociale dalla detenzione	28	2.352	28	2.348
Detenuti ammessi alla detenzione domiciliare dalla libertà	36	4.376	22	2.677
Detenuti ammessi alla detenzione domiciliare dalla detenzione	84	6.537	41	3.631
Detenuti ammessi alla semilibertà dalla libertà	1	130	0	96
Detenuti ammessi alla semilibertà dalla detenzione	8	782	13	820
Detenuti ammessi al lavoro esterno dalla libertà	0	0	0	0
Detenuti ammessi al lavoro esterno dalla detenzione	5	0	10	0
Totale	294	21.271	229	16.758

I detenuti dimessi dagli istituti dell'Umbria

È indubbio che l'uscita del detenuto dall'istituto e la sua restituzione alla vita libera costituiscano un momento tanto delicato quanto significativo, per il detenuto stesso, per la comunità che lo accoglierà e per una valutazione dell'efficacia degli interventi approntati durante la detenzione. Eppure su tale delicato momento non risultano disponibili informazioni statistiche attendibili. Si riportano alcune osservazioni tratte da alcuni studi, svolti in periodi diversi, sui detenuti dimessi dagli istituti penitenziari dell'Umbria.

Da un monitoraggio effettuato nel trimestre agosto-ottobre 2010, è emerso che sui 419 dimessi dagli istituti penitenziari dell'Umbria 1/3 (32,7%) era costituito da detenuti condannati; di costoro il 21,1% aveva ottenuto dalla magistratura di sorveglianza una misura alternativa alla detenzione, il 23,3% aveva fatto ingresso in un istituto penitenziario non oltre tre mesi prima (pertanto, era entrato in istituto penitenziario per espiare una pena breve o brevissima). Degli imputati dimessi (i restanti 2/3 dei dimessi), il 21% circa aveva fatto ingresso non oltre due giorni prima della dimissione; il 40% non oltre 7 giorni prima; il 58,% non oltre un mese prima⁵⁹.

⁵⁹ Questi dati sottolineano la rilevanza che assume anche in Umbria il fenomeno delle "porte girevoli", cioè della permanenza di arrestati, fermati o imputati in custodia cautelare in carcere per brevissimi periodi. In uno studio è rilevato che nel 2007, su 90.000 ingressi dalla libertà a livello nazionale, il 32%, cioè circa 29.000, sia stato poi dimesso entro i successivi tre giorni (Sidoni 2008). Il fenomeno preoccupa per le sue conseguenze sociali, familiari, personali, sanitarie, economiche, tanto da motivare la recente emanazione del decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211, convertito con legge 17 febbraio 2012, n. 9, recante "Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal

Un ulteriore monitoraggio è stato effettuato su detenuti, sia italiani che stranieri, a qualunque titolo dimessi dagli istituti penitenziari dell'Umbria, nel periodo che va dal 1 febbraio al 30 giugno 2011. I detenuti dimessi erano 793; di questi poco meno dei $\frac{3}{4}$ (583) avevano fatto ingresso "dalla libertà" in un istituto penitenziario della stessa regione umbra. Circa il 59% erano stranieri (467) e di questi la stragrande maggioranza (304) imputati. Tra gli italiani (326) gli imputati sono il 56% (183). Rispetto agli istituti detentivi, la maggior parte dei dimessi ha riguardato l'Istituto penitenziario di Perugia Capanne (il 51,5%)

Un distinto monitoraggio ha preso in esame i soli detenuti italiani condannati dimessi dagli istituti penitenziari dell'Umbria, nel periodo che andava dal 15 marzo 2011 al 30 giugno 2011; sono stati esclusi dal monitoraggio gli stranieri, gli imputati e i detenuti ammessi alla semilibertà o al lavoro all'esterno. Dei 65 dimessi più di $\frac{4}{5}$ era costituito da detenuti che erano stati inseriti nel circuito di media sicurezza (il 9,0% era inserito nel sotto-circuito media sicurezza "protetto"); il 4,9% in quello ad alta sicurezza. La condanna in espiazione era a più di un anno di detenzione per il 44,4% dei dimessi; la durata della detenzione non aveva superato la settimana per il 15% circa. Al momento della dimissione circa la metà (54,2%) era in possesso di un documento di identità; così come una percentuale analoga caratterizzava la condizione di chi poteva contare su di una somma di denaro. La metà (49,6%) è stata rimessa in libertà senza l'onere di sottostare ad una misura cautelare. I $\frac{3}{4}$ dei dimessi avevano fornito indicazioni su possibili soluzioni abitative; poco meno di $\frac{1}{3}$ aveva fornito indicazioni su familiari ai quali ricongiungersi una volta dimesso, mentre un $\frac{1}{3}$ aveva fornito indicazioni su possibili attività lavorative da svolgere una volta dimesso⁶⁰. All'incirca un'analoga quota (30%) aveva manifestato problematiche di tossicodipendenza, alcolodipendenza, disabilità mentale o fisica, ma solo per una minoranza di costoro si potevano dedurre notizie di adesione ad un programma riabilitativo una volta in libertà⁶¹. Il 10% circa dei casi aveva manifestato l'esigenza di un sostegno da parte dei familiari, il 9,0% da parte dei volontari. Per quanto riguarda il contesto territoriale dove il dimesso contava di andare a vivere, il 33,3% ha dichiarato di avere domicilio in Umbria, il 42,4% in altra regione italiana; il 18,8% in uno Stato estero (per il 5,6% tale dato non è stato rilevato).

sovraffollamento delle carceri". Da dati pubblicati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del S.I.A.- Sezione statistica, risulta che 23.724 persone nel 2009, 20.789 nel 2010, 17.138 nel 2011 siano state condotte in un istituto penitenziario per fermo, arresto o custodia cautelare e dimesse dopo al massimo 3 giorni; circa la metà di questi erano stranieri (dal 58,9% nel 2009 al 48,6% nel 2011).

⁶⁰ Un dato che per 31,3% dei dimessi non è stato possibile rilevare.

⁶¹ Nei 24 casi di morte per overdose rilevati in Umbria nel 2010 che costituiscono fattori di rischio "il terzo elemento rilevato è la presenza nella storia dei soggetti di carcerazioni molto recenti. Sono 4 i soggetti che rientrano in questa categoria, la loro età media è abbastanza elevata (39,8 anni), tanto che 3 su 4 hanno più di 40 anni. Tra di essi vi sono due italiani e due extracomunitari (un tunisino ed un brasiliano), tutti risultano deceduti per overdose da eroina, solo in un caso senza la presenza di altre sostanze stupefacenti. Tutti risultano deceduti in luogo pubblico ampiamente inteso (2 di essi sono stati ritrovati in auto), 2 su 4 sono caratterizzati da multiproblematicità sociale, 1 di questi risultava essere senza fissa dimora" (Report, non pubblicato, *Mortalità per overdose da stupefacenti in Umbria*, Regione Umbria, Direzione Salute, Coesione Sociale e Società della Conoscenza). L'Umbria inoltre si caratterizza per essere una delle piazze più importanti d'Italia per lo smercio delle sostanze stupefacenti e una delle regioni con maggiore frequenza di denunce per i reati connessi al possesso e traffico delle stesse sostanze in rapporto alla popolazione residente (Regione Umbria, Agenzia Umbria Ricerche 2008, 126).

I detenuti “umbri”: una ricerca

Dai dati illustrati precedentemente emerge un insieme di caratteristiche peculiari dei detenuti ristretti negli istituti penitenziari dell’Umbria.

Risulta, tra l’altro, una preponderante presenza di detenuti non umbri negli istituti penitenziari della regione: sono solo il 3,6% i detenuti nati in Umbria e solo un quarto circa della popolazione presente negli istituti di Perugia, Terni, Orvieto e Spoleto ha dichiarato, al momento dell’arresto, la propria residenza in ambito regionale⁶².

Per approfondire la conoscenza delle caratteristiche dei detenuti “umbri”, è stata realizzata un’apposita ricerca esplorativa sui soli detenuti nati o residenti o domiciliati in un nucleo familiare in Umbria, sia italiani che stranieri, inseriti nei soli circuiti di media sicurezza o media sicurezza protetto e presenti in un istituto penitenziario dell’Umbria (cfr. tabella 1)⁶³. L’indagine è stata effettuata nei mesi di maggio - luglio 2012 presso tre dei quattro istituti penitenziari dell’Umbria (Perugia, Terni ed Orvieto)⁶⁴, utilizzando una scheda progettata per rilevare alcuni aspetti ritenuti correlati alla deprivazione sociale⁶⁵.

Nella prima parte della scheda sono stati rilevati dati essenzialmente giudiziari (posizione giuridica, tempo trascorso tra la data di commissione del reato e quella della condanna definitiva, l’eventuale custodia cautelare sofferta tra i due momenti, il tipo di consulenza legale scelta, il numero di colloqui avuti con il proprio avvocato difensore), dati relativi ai colloqui con i familiari negli ultimi mesi. Ai soli stranieri è stata posta una domanda sulla regolarità o meno del loro soggiorno in Italia.

La seconda parte della scheda di rilevazione consentiva una prima sommaria indicazione della condizione economica di ciascun detenuto, ad esempio, relativamente all’ultimo bimestre (marzo-aprile 2012), si rilevavano l’entità della spesa e del fondo a sua disposizione (fondo disponibile e fondo vincolato), le somme accreditate a favore del detenuto dall’esterno o dal datore di lavoro, etc.

Nella terza parte della scheda sono stati rilevati direttamente dai detenuti alcuni dati, quali la eventuale assegnazione al lavoro per conto dell’amministrazione penitenziaria o di altri soggetti, pubblici e privati, l’eventuale fonte di reddito da lavoro prima dell’ingresso in detenzione, la disponibilità di una qualche abitazione e/o di una prospettiva lavorativa, una volta terminata la detenzione.

Il questionario rilevava infine le informazioni circa la nazionalità, l’età, il titolo di studio, lo stato civile del detenuto, gli eventuali figli, la loro età e la regione di residenza del nucleo familiare.

⁶² Dato riferito al 1 semestre del 2011.

⁶³ Pertanto, sono stati esclusi dal campione, i detenuti inseriti nel circuito alta sicurezza e 41-*bis*, i quali, peraltro, sono per la quasi totalità italiani, ma non nati, non residenti o non domiciliati in Umbria.

⁶⁴ I dati relativi alla casa di reclusione di Spoleto non sono stati rilevati per motivi organizzativi.

⁶⁵ La ricerca è stata svolta grazie al prezioso supporto del personale operante negli istituti penitenziari.

TAB. 7 - DISTRIBUZIONE DI FREQUENZA DEGLI INTERVISTATI PER CITTADINANZA E RESIDENZA

	Frequenza	Percentuale
Italiano, nato, residente o domiciliato in Umbria	44	33,3
Italiano, nato in Umbria, ma non residente o domiciliato in Umbria	3	2,3
Italiano, non nato in Umbria ma residente o domiciliato in Umbria	28	21,2
Straniero, ma residente o domiciliato in Umbria	57	43,2
Totale	132	10,0

È emerso che nei tre istituti penitenziari nei quali si è svolta la ricerca, i detenuti definibili “umbri” secondo le caratteristiche sopra indicate, erano 132, circa il 13% del totale dei detenuti presenti inseriti negli stessi circuiti⁶⁶.

La maggioranza dei detenuti coinvolti nell’indagine (il 51%) proviene dalla Casa circondariale di Perugia Capanne, seguono quelle di Terni (35%) e di Orvieto (14%).

Dalla tipologia presentata nella tabella 7, i in Umbria (43%) sono i più numerosi, seguiti dagli umbri nati e tuttora residenti in regione (33%), dagli italiani nati in altre regioni ma residenti in Umbria (21%). Aggregando le modalità in una nuova variabile relativa alla condizione di italianità, complessivamente gli italiani sono il 57% e gli stranieri il 43%.

La maggioranza assoluta del campione sconta una pena con una sentenza di condanna “definitiva” (59%), all’incirca un terzo (33%) è detenuto in custodia cautelare (imputato), ed il restante 8% versa in una condizione mista, quella di condannato che ha anche procedimenti penali in corso. Tra i soli condannati e detenuti con posizione giuridica “mista”, più di due terzi (68%) ha scontato in detenzione, cioè in custodia cautelare, il periodo tra la data di commissione del reato e quella della emissione della sentenza di condanna definitiva; tale percentuale è leggermente maggiore (71%) per gli stranieri rispetto agli italiani (67%).

Piuttosto diversificata, sempre in riferimento ai soli detenuti che scontano una sentenza definitiva, la situazione relativa al tempo trascorso tra la data nella quale è stato commesso il reato e quella della condanna: i due terzi del campione hanno atteso fino a tre anni (65%), mentre il restante terzo ha atteso dai tre ai sei anni ed oltre.

Dall’inizio del 2012 i 4/5 dei detenuti facenti parte del campione (81,%) hanno avuto almeno un colloquio con il loro difensore. Ciascun detenuto ha potuto contare su un numero medio di 6 colloqui. Più dettagliatamente il 43% ne ha avuti al massimo due, il 34% da tre a nove ed il 23% oltre dieci. La maggioranza assoluta dei detenuti (92%) ha optato per un avvocato di fiducia, in alcuni casi, come dichiarato dai detenuti in occasione dell’intervista, l’interessato ha dichiarato di aver cambiato il legale d’ufficio durante il dibattimento processuale, a causa della scarsa qualità dell’assistenza ricevuta.

Oltre, ovviamente, alla mancanza di libertà lo sradicamento dalla quotidianità dei legami

⁶⁶ L’Amministrazione penitenziaria non acquisisce in via ordinaria il dato sul domicilio del detenuto; pertanto, è verosimile che nel campione sia sottorappresentato il numero dei detenuti con domicilio in Umbria. Il dato sulla sua residenza anagrafica è invece frequentemente rilevato, ma non sempre e tramite la dichiarazione raccolta dal detenuto nell’immediatezza del suo ingresso.

familiari ed affettivi si configura quale uno degli indicatori più significativi della deprivazione psicosociale sofferta dall'individuo sottoposto a detenzione. La possibilità di avere periodici e magari frequenti colloqui rappresenta uno dei fattori di protezione dai rischi correlati alla condizione costringente. Istituti penitenziari come quelli umbri nei quali è alta la domiciliazione anagrafica di persone che vivono ed hanno legami affettivi in regioni lontane, risentono di questo problema che va ad accumularsi alle "ordinarie" tensioni che caratterizzano la struttura penitenziaria. La maggioranza del campione (58%) usufruisce di questa importante risorsa. Mediamente è di 15 il numero di colloqui effettuati nell'ultimo anno, mentre la metà, il 51% dei detenuti, risulta avere effettuato fino a 12 colloqui negli ultimi 6 mesi.

Piuttosto prevedibilmente la condizione di italianità incide in questa variabile, la media dei colloqui per gli italiani sale a 17 e quella tra gli stranieri scende a 9. A proposito di questi ultimi, emerge che il 54% dei detenuti stranieri non ha mai avuto il permesso di soggiorno, il 22,9% lo ha avuto, ma è scaduto, il 18% lo ha o è in attesa di rinnovarlo⁶⁷.

Poco più dei due terzi del campione, 67%, risultano aver effettuato una spesa nel bimestre marzo-aprile 2012, ma con valori economici tra loro molto diversi: si va da pochi euro, spesso accreditati da figure come i volontari o i sacerdoti che svolgono la loro funzione all'interno dell'istituto penitenziario, a cifre più consistenti fino ad un massimo di 1.000 euro. Nella tabella 9 sono stati aggregati i dati relativi all'ammontare della spesa, del fondo disponibile e delle somme accreditate, dividendo la distribuzione dei casi in quattro parti, ciascuna delle quali rappresentante il 25% circa del totale.

Se la spesa media per detenuto è di 303 euro (sempre nel bimestre marzo-aprile 2012), all'interno delle 4 classi, equamente distribuite quanto a numero di casi, si registrano valori piuttosto diversi: 35 euro è la media della prima classe (quella del primo quarto del totale), 163 della seconda, 358 della terza e 659 quella del quarto ed ultimo 25%. Il fondo disponibile presenta una media di 0 euro nella prima modalità, di 16 nella seconda, di 63 nella terza e di 369 euro nella quarta. La variabile riferita agli accrediti a favore dei detenuti evidenzia una media di 39 euro nella prima classe della distribuzione (25,3% dei casi) di 167 nella seconda, di 414 nella terza e di 701 nell'ultima (24,1% del campione).

TAB. 8 - DISTRIBUZIONI DELLE SPESE, DEI FONDI DISPONIBILI E DEGLI ACCREDITI NEL BIMESTRE MARZO-APRILE 2012

	Spese sostenute	Fondo disponibile	Accrediti/Entrate
1° quarto	0-90	0-1	0-94
2° quarto	91-268	1,5-36	95-275
3° quarto	269-431	37-107	276-545
4° quarto	431-1046	108-826	546-1298
Media	303	112	330
Scarto tipo	252	186	285

Analizzando le tre categorie di spesa e di reddito è possibile individuare delle interessanti relazioni.

In quanto alle "spese sostenute", i quattro gruppi si distinguono al loro interno per:

⁶⁷ Questa informazione non è stata rilevata per il 6% dei casi.

età, condizione di italianità, avere avuto o non aver avuto colloqui con i propri familiari, essere o meno genitori. A queste caratteristiche è interessante associare anche l'istituto penitenziario di appartenenza.

Nel primo quarto, quello che raggruppa detenuti che hanno una capacità di spesa che va da 0 a 90 euro, sono presenti individui stranieri, per lo più giovani (sotto i 35 anni), gran parte dei quali non ha avuto, nel corso dell'anno, colloqui con persone "esterne". In questa fascia sono presenti in misura maggiore individui reclusi nell'istituto di Terni: tra il totale dei detenuti che hanno effettuato una spesa nel bimestre marzo aprile 2012, Terni incide per il 33%, in questo quarto coloro che provengono da questo istituto penitenziario sono circa il 41%. Il secondo quarto (capacità di spesa a partire da 91 fino a 268 euro) si caratterizza per una percentuale significativa di detenuti che hanno figli (sono il 68,8% del gruppo) ed una robusta maggioranza di detenuti che mantengono colloqui con i propri familiari. Il terzo quarto, che raggruppa i soggetti dalla capacità di spesa oscillante dai 269 ai 431 euro, presenta un quadro opposto, fatto soprattutto di individui italiani (82%), dall'età superiore ai 35 anni (77,8%) e dalla consolidata consuetudine ad avere e mantenere quanti più possibili colloqui con i propri familiari. In questo caso l'incidenza di detenuti presso la casa di reclusione di Orvieto pesa, essendo costoro il 32% rispetto ad un valore sul totale del 18,8%. Stesse caratteristiche con valori solo leggermente diversi marcano il quarto gruppo, costituito da coloro che spendono di più e per la maggior parte sono reclusi presso l'istituto di Perugia Capanne.

La voce "fondo disponibile" presenta all'interno di ciascuna delle quattro modalità valori simili alla variabile precedente. Il primo gruppo, quello dei nullatenenti o quasi, è anagraficamente più giovane (sono il 73% coloro che hanno meno di 35 anni), è costituito da non italiani, ma al suo interno ha una maggiore presenza di detenuti che lavorano all'interno dell'istituto (68% del gruppo, rispetto ad un valore del 39% registrato a livello di intero campione). Anche in questo caso sono in misura maggiore i detenuti dell'istituto di Terni (il 54,5% di questa prima classe). Il secondo gruppo, costituito da *risparmiatori assoluti*, ha un'incidenza significativa di detenuti genitori (sono il 73%), e evidenzia una presenza relativamente più elevata di detenuti dell'istituto di Perugia. Il terzo gruppo è composto principalmente da italiani dall'elevata consuetudine ai colloqui con i propri familiari. A queste due caratteristiche si aggiunge, nel quarto gruppo, l'età più avanzata, con il 73% di detenuti che hanno oltre 35 anni; ed una sovrarappresentazione di detenuti della casa di reclusione di Orvieto (32%).

La terza voce è relativa agli accrediti di somme operate a favore del detenuto. Giovani, in stragrande maggioranza stranieri, e privi della risorsa colloqui con i familiari, reclusi principalmente nell'istituto di Terni sono i detenuti che appartengono al primo quarto, quello del gruppo senza protezione e che dispone di cifre che vanno da 0 a 94 euro. Nel quarto successivo, che possiamo definire gli "appena sostenuti" (con accrediti che vanno da 95 a 275 euro bimensili), si registra una percentuale di detenuti padri e che mantengono regolari contatti affettivi con la loro famiglia attraverso i colloqui. Se l'incidenza del sottocampione di Perugia nella variabile in questione è del 48%, nella modalità degli appena sostenuti la percentuale sale al 59. I due quarti successivi (dai 276 ai 545 euro il primo e dai 546 a il secondo) sono i più protetti ed assistiti e si caratterizzano per la maggiore età e per la condizione di italianità (77,8% nel terzo

quarto e 71% nel quarto), oltre che da una consuetudine ai colloqui con i familiari. Nell'ultima classe, quella che risulta destinataria di accrediti maggiori, sono particolarmente rappresentati i detenuti di Orvieto.

L'ultima parte della scheda di rilevazione verteva sulle condizioni di vita antecedenti all'arresto e sulle prospettive future una volta riammessi alla vita non detentiva. Emerge così che il lavoro all'interno dell'istituto penitenziario interessa una minoranza di detenuti, per un tempo limitato ed è, nella maggior parte dei casi, relativo a mansioni poco professionalizzanti. È altresì emerso dalle interviste che dai detenuti è percepita una "legge non scritta" secondo la quale il lavoro spetta "a chi si comporta bene" con il personale di sorveglianza, trasformando questa possibilità in una discrezionalità che violerebbe il principio di opportunità, non otterrebbe quindi il lavoro chi ne ha effettivamente bisogno o lo merita, ma chi l'amministrazione penitenziaria decide di "premiare".

Più specificatamente hanno dichiarato di aver lavorato all'interno degli istituti penitenziari il 39% degli interpellati, di questi la maggioranza (41%) ha eseguito mansioni della durata di un mese, il 24% da 1 a 3 mesi ed il restante 35% per una durata maggiore. Mentre negli istituti di Perugia e di Terni ad aver avuto un'esperienza lavorativa durante la detenzione sono un minoranza, all'incirca un terzo degli intervistati, nell'istituto di Orvieto i detenuti che hanno lavorato sono la maggioranza.

In merito all'eventuale reddito percepito in libertà, prima di entrare in detenzione, il 45% circa degli intervistati contava su una qualche forma di introito derivante da un lavoro dipendente (talvolta sotto l'egida dei propri familiari), il 22% derivante da lavoro in nero e/o saltuario, il 16% dal lavoro autonomo; il 17% non usufruiva, prima della carcerazione, di alcun tipo di reddito. Le prospettive di lavoro futuro lasciano intravedere uno scenario venato da incertezza, dal momento che il 53% afferma di non avere alcuna prospettiva lavorativa; la parte restante del campione si aspetta di svolgere mansioni alle dipendenze altrui.

Minore incertezza sembra invece caratterizzare la prospettiva abitativa: la maggioranza degli intervistati (42%) dichiara di poter contare su un'abitazione propria, del proprio coniuge/convivente o dei genitori e, poco meno (37%), su prospettive offerte da amici o da familiari. Rimane un 15% circa che non sa cosa l'attenderà una volta libero, mentre il 6% si rivolgerà ad una comunità terapeutica o a strutture di accoglienza convenzionate.

La tabella 9 riassume la composizione socio anagrafica del campione.

Il campione è quasi esclusivamente maschile, dal momento che solo la casa circondariale di Perugia ha al suo interno una sezione femminile; il titolo di studio più diffuso è il diploma di scuola secondaria di primo grado (65%); i celibi sono la metà circa del campione. Di poco superiore la percentuale di soggetti che hanno figli, la maggioranza dei quali minorenni.

Un ultimo accenno alla condizione familiare dei detenuti: poter contare sulla presenza e sul mantenimento di relazioni familiari stabili rappresenta probabilmente un fattore che rende meno pesante la condizione afflittiva patita durante il periodo di reclusione. Nel campione intervistato il 70% dei coniugati conviventi hanno la famiglia che vive in Umbria, anche se in relazione ai figli la percentuale di padri il cui primogenito vive fuori regione è più alta (32,%).

TAB. 9 - DESCRIZIONE SOCIO-ANAGRAFICA DEL CAMPIONE

	<i>Perugia</i>	<i>Terni</i>	<i>Orrieto</i>	Totale
Sesso				
Maschio	88,1	100,0	100,0	93,2
Femmina	11,9	0,0	0,0	6,8
Fasce di età				
20-29 anni	31,3	25,5	5,6	25,8
30-35 anni	19,4	27,7	44,4	25,8
36-45 anni	22,4	27,7	27,8	25,0
Oltre i 45	26,9	19,1	22,2	23,5
Titolo di studio				
Fino alla licenza elementare	11,9	8,5	11,1	10,6
Diploma di scuola media	65,7	63,8	66,7	65,2
Diploma di scuola superiore	19,4	27,7	16,7	22,0
Laurea	3,0	0,0	5,6	2,3
Stato civile				
Celibe	40,3	53,2	50,0	46,2
Coniugato/convivente	41,8	31,9	33,3	37,1
Separato/divorziato/ vedovo	17,9	20,9	16,7	16,7
Se ha figli	57,6	46,8	38,9	51,1
Età dei figli				
Minorenni	62,3	48,1	66,7	57,3
Maggiorenni	37,7	51,9	33,3	42,7

Conclusioni

L'indice di inserimento sociale, nel caso dei detenuti, non può ridursi alla mera "recidiva", cioè al reiterarsi dei comportamenti criminali né, tantomeno al ritorno nel circuito giudiziario o penitenziario. Il reinserimento sociale del detenuto, nella sua complessità, comporta l'adozione di strategie individuali e di sistema che coinvolgono anche l'adeguatezza dei servizi ai bisogni. Una valida conoscenza, adeguata alle caratteristiche della popolazione detenuta, sia di tipo qualitativo che quantitativo, dovrebbe costituire tanto la premessa per una migliore allocazione delle risorse gestite dai servizi quanto la possibilità, per gli amministratori, di poter conoscere quali risorse sono state attivate, in quale misura, per quali servizi e verso quali utenti.

È evidente che l'adozione di concrete, significative ed ordinarie iniziative di lotta alla povertà tra la popolazione detenuta e le loro famiglie, costituisce un fattore che contribuisce a rendere adeguate le condizioni di detenzione, "prerequisito" questo "per la riabilitazione degli ex-detenuti" (Commissione Europea 2011)⁶⁸. Il sovraffollamento degli

⁶⁸ È anche evidente che sinora l'apparato europeo di monitoraggio e di controllo degli istituti penitenziari ha consentito di far emergere solo alcune situazioni patologiche nella gestione interna degli istituti penitenziari, quali i casi di "maltrattamento dei detenuti" o alcune particolari carenze nelle "condizioni di detenzione" (cfr. sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo nelle cause Peers c.

istituti, calcolato in base alla capacità ricettiva ufficiale e/o la carenza di risorse professionali qualificate ad erogare i servizi a favore dei detenuti o delle loro famiglie, non consentono il crearsi di condizioni favorevoli per il reinserimento sociale dei detenuti⁶⁹.

La definizione di un programma individuale di riabilitazione o di reinserimento sociale non dovrebbe prescindere dalla conoscenza della rete delle relazioni e del contesto sociale della persona, oltre che delle risorse esistenti e utilizzabili (cfr. Serpelloni, Frighetto, Dalla Chiara 2011, pp. 66 ss.). In verità, in ambito penitenziario non è frequente il ricorso all'*assessment* sociale, soprattutto delle risorse personali e sociali, dell'area relazionale e ambientale; sono valutate assai raramente le dimensioni connesse al reddito individuale, del nucleo familiare oppure del contesto ambientale, le risorse lavorative o altri fattori che pure incidono sul livello di povertà.

Sarebbe possibile migliorare l'erogazione di servizi sociali di qualità anche nel settore penale, ad esempio rendendoli più accessibili dal punto di vista geografico ed economico.

In Italia, i servizi sociali, dopo la legge n. 328/2000, si sono sempre più differenziati a livello regionale ad esempio per il livello di spesa, per la preferenza data ai trasferimenti monetari o ai servizi, per il ruolo assegnato all'amministrazione regionale, per la definizione dei livelli di programmazione, per la quota della spesa sociale complessiva che è decisa nel piano sociale di zona, etc.⁷⁰. Il quadro appare quindi di frammentazione regionale nei servizi sociali, ancora più preoccupante se si evidenzia la non ancora risolta questione della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, pur prevista dalla legge n. 328/2000 all'art. 22 e la mancata adozione di un sistema di monitoraggio e valutazione, che avrebbe dovuto supportare le politiche in tale settore⁷¹. In questo quadro,

Grecia, 19 aprile 2001; Salejmanovic c. Italia, 16 luglio 2009; Orchowski c. Repubblica di Polonia, 22 gennaio 2010). I riferimenti ultranazionali sono essenzialmente riconducibili alle Regole penitenziarie approvate dal Consiglio d'Europa e cioè alle Raccomandazione del Consiglio d'Europa (2006)2 sulle norme penitenziarie europee e alle Regole minime standard dell'ONU per il trattamento dei detenuti (1955).

⁶⁹ L'Italia è, dopo la Bulgaria, lo Stato dell'Unione europea con maggiore sovraffollamento detentivo (Tabella 1, allegata a: Commissione Europea 2011).

⁷⁰ Nei Piani sociali di zona della Regione Toscana, e non della stragrande maggioranza dei Piani adottati da altre regioni, sono stati identificati gli interventi destinati ai reclusi degli istituti penitenziari (CNEL 2011, p. 429). In verità, emerge anche che a livello nazionale spesso in tali piani di programmazione "le decisioni sulle priorità e le ripartizioni della spesa vengono adottate sulla base di mere compatibilità finanziarie e di scelte discrezionali della dirigenza" (*ivi*, p. 430).

⁷¹ La legge n. 328/2000 prevede che le prestazioni essenziali appartengano all'ambito dei diritti di cittadinanza e che siano erogate secondo livelli uniformi di assistenza in ogni parte del Paese, in attuazione del principio di universalità. Esse devono essere erogate a tutti i cittadini italiani e, nei limiti previste dalle leggi di settore e dagli accordi internazionali, ai cittadini stranieri. Il diritto a fruire delle prestazioni essenziali può qualificarsi come diritto soggettivo, ma la legge indica come tali solamente gli emolumenti economici erogati per invalidità civile, cecità, sordomutismo e pensioni sociali. È possibile altresì che gli enti statali, regionali o locali stabiliscano altre prestazioni sociali che amplino l'elenco delle prestazioni esigibili come diritti o come interessi legittimi. L'art. 120 del decreto legislativo n. 112/1998 prevede la determinazione degli standard dei servizi sociali da ritenersi essenziali a seguito di un iter di programmazione e di normazione primaria a cura innanzitutto dello Stato. L'art. 22 della legge 328/2000 definisce le caratteristiche generali degli interventi che devono costituire il livello essenziale delle prestazioni sociali: il "contrasto alla povertà" è indicato come uno dei contenuti qualificanti i livelli essenziali, mentre la specificazione delle caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni comprese nei livelli essenziali è demandata al "piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali" (art. 18). Le

appare un potenziale elemento di criticità il fatto che la giustizia penale, incluso il sistema processuale e penitenziario, sia gestita con norme ed in una "prospettiva" nazionale, mentre i servizi sociali siano gestiti con risorse e secondo criteri regionali.

Sarebbe possibile, oltretutto opportuno, giungere ad approntare una valutazione del rischio di povertà per i detenuti in dimissione, tenendo conto non solo del luogo di espiazione della pena, ma del contesto territoriale dove concretamente conta di vivere il detenuto una volta libero, in quanto sia il primo che il secondo hanno una chiara incidenza sulla deprivazione materiale, quindi sul reinserimento sociale del detenuto e sulla probabilità di recidiva. I detenuti possono avere accesso ai servizi sociali sia quando ancora in stato detentivo (ad es.: tramite operatori che fanno ingresso in istituto o quando fruiscono di un permesso premio...), sia da ex detenuti quando permangono in una situazione di marginalità, sia tramite l'intervento di un familiare; non è pertanto agevole identificare quanti siano i soggetti fruitori dei servizi che si rivolgono ai servizi dell'area disagio/marginalità e che hanno avuto comunque esperienze di detenzione⁷².

Gli interventi sulla povertà, anche in ambito penitenziario, sono realizzati con il concorso spesso decisivo del terzo settore e del privato sociale; anche se, spesso, in modo improprio, al "pubblico" è riconosciuta la caratteristica della burocratizzazione e al privato quello della flessibilità e della sussidiarietà, con conseguente perdita del ruolo di coordinamento e di "governo del sistema" proprio dell'apparato "pubblico" e rischio di frammentarietà degli interventi. Peraltro, in un sistema pubblico che prevede in questa fase storica il taglio netto di gran parte dei fondi per gli interventi di contrasto al disagio economico e sociale, è altamente probabile che per i detenuti, gli ex detenuti e le loro famiglie non si realizzi alcuna politica di contrasto alla povertà, relegando "di fatto" l'istituzione penitenziaria al suo ruolo, esclusivamente repressivo, di "neutralizzazione" e di contenimento sociale, "pre-costituzionale" (art. 27 Cost.).

La povertà è causata da fattori molteplici ("multidimensionalità"). Spesso colpisce la famiglia e poi si riverbera sul singolo; oppure accade che "la prevalenza delle cause intervenienti su quelle originarie, la relativa imprevedibilità delle prime, il loro andamento dinamico rendono mobile la biografia del singolo, gettandolo – in maniera graduale o repentina – in una condizione di grave indigenza" (Regione Umbria, Agenzia Umbria Ricerche 2008, 149). Il detenuto e la sua famiglia non sfuggono a tale meccanismo progressivo di diminuzione delle risorse; anzi, tanto la fase processuale che quella detentiva incidono significativamente sullo stato di indigenza, di insufficienza delle risorse, dove alla povertà si sommano fenomeni di deprivazione. Per i detenuti, come per i non detenuti, si confermano forti connessioni tra povertà e bassi livelli di istruzione, bassi profili professionali ed esclusione dal mercato del lavoro, numerosità della famiglia e povertà.

Alle evidenti criticità che in questa fase storica manifesta l'ordinamento nazionale e regionale in materia di servizi sociali, sembrano sommarsi altri fattori, come le

"prestazioni non essenziali", cioè non ricomprese nei livelli delle prestazioni essenziali, possono essere a carico dell'utente, di privati ovvero a carico del welfare regionale o municipale (cfr. ad es.: art. 9 del decreto legislativo 229/1999) .

⁷² "Se la marginalità è anche un processo di occultamento... il primo problema è arrivare alle persone che si trovano in quelle condizioni di povertà estrema che non sono raggiunte dal sistema dei servizi..."; "...una parte rilevante dei bisogni di interventi di assistenza e cura espressi da individui e famiglia non viene adeguatamente coperto dal sistema dei servizi" (Regione Toscana, 2011, *ivi*, p. 88).

problematicità nella fase della programmazione e pianificazione inter-istituzionale e nella ricerca delle molteplici, ma incerte e per di più ridottissime, fonti di finanziamento; come la caotica e inefficace applicazione delle norme dell'ordinamento penitenziario sui Consigli di aiuto sociale o comunque delle norme che prevedono interventi coordinati dell'amministrazione penitenziaria e delle amministrazioni locali; come l'incerta interpretazione data alle norme nazionali e regionali sulle competenze nell'assistenza ai non residenti.

La realtà penitenziaria umbra presenta alcune criticità che aggravano il rischio di cronicizzazione delle condizioni di deprivazione già sperimentate dal detenuto all'interno degli istituti penitenziari.

Tra i fattori che contraddistinguono la realtà regionale, confermata anche dai dati empirici, vi è il ricorso alla custodia cautelare di brevissima durata, con le ben conosciute conseguenze negative dal punto di vista economico e familiare.

La peculiarità, più volte sottolineata, della presenza di detenuti non umbri determina numerose conseguenze. Innanzitutto, un sovraccarico da parte dei servizi sanitari e sociali territoriali che si trovano a dover prevedere interventi di breve/medio termine per il detenuto e per la sua famiglia. Secondariamente, la condizione di lontananza dalle proprie radici familiari comporta un rischio anomico sia rispetto alla condizione psico-sociale del detenuto che a quella della famiglia (senso di isolamento, stato di marginalità, senso di insicurezza, in particolar modo se sono presenti anche figli minorenni). Il mantenimento delle relazioni e dei contatti familiari risulta infatti uno dei fattori di protezione dal rischio di impoverimento e di marginalizzazione, economica e psicologica, del detenuto.

Altro elemento che caratterizza la popolazione detenuta dell'Umbria è l'alto numero di detenuti stranieri rispetto alla media nazionale; tra loro una quota significativa risulta anche domiciliata, rendendo ancor più difficoltosi i processi riabilitativi messi in opera dall'amministrazione penitenziaria e dai servizi territoriali; si tratta, nella maggior parte dei casi, di persone che ad una condizione di deprivazione economica associano problemi di integrazione di tipo culturale. La condizione detentiva va ad appesantire una situazione di marginalità che vede queste persone spesso escluse o ai margini del mercato del lavoro, facilmente reclutabili nelle fila della criminalità, esposti quindi al rischio di "carriera deviante" o di recidiva.

Un ulteriore fattore di disagio sociale e di rischio d'impoverimento è legato al modestissimo peso che hanno in Umbria le opportunità lavorative offerte dai detenuti, durante il periodo di espiazione, sia all'interno degli istituti che fuori. Il lavoro, possibilmente in una versione qualificata, rappresenterebbe una componente determinate del processo di riabilitazione.

La caratteristica forse più significativa del sistema detentivo umbro che include in qualche modo le altre appena elencate, è l'alto numero di detenuti presenti, che rende difficile il reperimento e l'impiego di risorse adeguate per gli enti assistenziali territoriali.

Riferimenti bibliografici

AA.VV.

2012 *Come si vive in Italia? La qualità sociale e ambientale regione per regione*, Rapporto QUARS 2011, Roma.

Associazione Amici di Piazza Grande

2005 *I diritti e la povertà, l'esperienza dell'avvocato di strada*, Edizioni SIGEM, Bologna.

Agenzia Umbria Ricerche (AUR), Regione Umbria

2008 *L'integrazione sociale in Umbria*, Perugia.

Agenzia Umbria Ricerche (AUR), Regione Umbria

2010 *Primo rapporto sull'immigrazione in Umbria. Rapporto di ricerca*, Perugia.

Balloni, A.

1977 *Considerazioni storico-politiche e sociali sul nuovo ordinamento penitenziario*, in "Vita e Pensiero", 2/3, p. 64.

Bonura, R.

2011 *Immigrati e misure alternative alla detenzione. I risultati di una ricerca condotta presso l'UEPE di Udine, Pordenone e Gorizia*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 3, pp. 114-141.

Campelli, E. - Faccioli, F. - Giordano, V. - Pitch, T.

1992 *Donne in carcere*, Feltrinelli, Milano.

Caputo, G.

2011 *Il danno contributivo da lavoro penitenziario*, in "Rassegna Penitenziaria e Criminologica", 2, pp. 47-92.

Carlone, U. - Montesperelli, P.

2006 *La scala sociale in Umbria*, Rapporto di ricerca 3, Regione Umbria, Perugia.

Chevalier, L.

1976 *Classi lavoratrici e classi pericolose*, Laterza, Bari.

Chiappero Martinetti, E. - Accolla, G.

2011 *Multidimensionalità nelle analisi di benessere e problemi di comparazione*, ORES, Osservatorio Regionale sull'Esclusione Sociale, Working paper, Milano.

Giappi, S. - Traverso, G.B.

1995 *Popolazione, disoccupazione e criminalità. Analisi statistica e considerazioni criminologiche sul rapporto tra distribuzione demografica, tassi di disoccupazione e andamento temporale della delittuosità adulta in Italia nel periodo 1972-1991*, in "Rassegna Italiana di Criminologia", 3, pp. 393-403.

CNEL

2011 *Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, 14 dicembre 2011.

CNEL - Ministero del lavoro e delle politiche sociali

2012 *Indici di integrazione degli immigrati in Italia; attrattività e potenziale di integrazione dei territori italiani*, VIII Rapporto, Roma, 16 febbraio 2012.

Coco, N. - Serra, C.

1983 *Devianza, conflitto, criminalità, la ricerca psicosociologica in Italia (1950-1980)*, Bulzoni, Milano.

- Commissione Europea
2011 *Libro verde, Rafforzare la fiducia reciproca nello spazio giudiziario europeo. Libro verde sull'applicazione della normativa dell'UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione*, Bruxelles.
- Commissione di indagine sull'esclusione sociale
2001 *Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Roma
- D'Arcangelo, E.
1973 *La repressione in cifre*, in G. Salierno, 1973.
- de Leo, G. - Salvini, A.
1978 *Normalità e devianza*, Mazzotta, Milano.
- Faccioli, F.
1976 *La criminalità oggi*, in "La Critica Sociale", n. 38.
- Foucault, M.
1976a *Sorvegliare e punire, nascita della prigione*, Giulio Einaudi Editore, Torino.
1976b *Storia della follia nell'età classica*, Rizzoli, Milano.
- Frudà, L. (a cura di)
2006 *Alternative al carcere*, Franco Angeli, Milano.
- Giannini, M.C.
1997 *Criminalità, ricerca criminologica e strategie di politica criminale*, in *Atti della giornata di criminologia e criminalistica*, Pescara, Associazione Italiana Scienze Criminologiche e Criminalistiche.
- Greco, S.
1993 *Il lavoro liberato. Le iniziative di autoimprenditoria associata promosse dai detenuti di Rebibbia*, Roma .
- Grevi, V. - Giostra, G. - Della Casa, F.
2011 *Ordinamento penitenziario commentato*, Tomo I, CEDAM, Padova.
- Istituto Nazionale di Statistica (Istat)
2011a *Rapporto annuale 2010*, ISTAT, Roma.
2011b *Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli o associati*, ISTAT, Roma.
2012a *Noi Italia, 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, ISTAT, Roma,
2012b *Interventi e servizi sociali dei comuni*, ISTAT, Roma.
2012c *La povertà in Italia*, ISTAT, Roma.
2012d *Rapporto annuale 2012. La situazione del Paese*, ISTAT, Roma.
- King, R.D. - Mc Dermatt, K.
1995 *The State of Our Prison*, Clarendon Press, Oxford
- Laboratorio Urbano
2011 *Proposte per il welfare*, Bologna, 14 novembre.
- Massari, L. - Molteni A. (a cura di)
2006 *Alternative al cielo a scacchi. Problema abitativo e sistema penale*, Franco Angeli, Milano.
- Merton, R.K.
1965 *Social Theory and Social Structure*, N.Y., Free Press, trad. it. *Teoria e struttura sociale*, Bologna, il Mulino 1992.

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali
2011 *Rapporto sulla coesione sociale*, I volume, Roma.
- Ministero di grazia e giustizia
1987 *I detenuti stranieri in Italia alla luce della normativa internazionale*, in Quaderni dell'Ufficio Studi, Ricerche e Documentazione della Direzione generale per gli Istituti di prevenzione e pena, Roma.
- Ministero della giustizia, Dipartimento per gli affari di giustizia, Direzione generale della giustizia penale
2011 *Relazione al parlamento sull'applicazione del d.P.R. 115/2002. Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di giustizia*, Roma, giugno 2011.
- Monetini, S.
2010 *Gli immigrati nel contesto penitenziario*, in AUR, 2010, pp. 544-585.
- Pitch, T.
1975 *La devianza*, La Nuova Italia Editrice, Firenze, p. 24.
- Pittau, F.
1999 *Riflessione sul fenomeno della criminalità tra gli immigrati in Italia alla luce delle recenti ricerche*, in "Rassegna Italiana di Criminologia", 3-4, pp. 510-520.
- Ponti, G.
1999 *Compendio di criminologia*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 4a ed.
- PASSI, Progressi delle Aziende Sanitarie per la Salute in Italia
2011 *Disuguaglianze sociali e salute, Rapporto nazionale 2007-2009*, Roma, 2011.
- Provenzano, V.
2012 *Sviluppo sociale e marginalità*, Carocci, Roma.
- Raciti, A.
2001 *Le attività lavorative svolte durante l'esecuzione di pene privative della libertà personale*, in "Rassegna Penitenziaria e Criminologica", 1-3, pp. 265-293.
- Regione Toscana
2011 *Esclusione sociale e disagio grave in Toscana, Rapporto 2011, Indagine sulle strutture e sui servizi per la povertà*, Firenze.
- Ricci A. - Salierno, G .
1971 *Il carcere in Italia*, Einaudi, Torino.
- Roverato, P.
2002 *Il lavoro in semilibertà, una ricerca nell'area padovana*, in "Rassegna Penitenziaria e Criminologica", n. 1-2, pp. 47-73.
- Russo, G. - Salomone, L.
1995 *Criminalità femminile e controllo sociale, indagine su 157 donne detenute*, in "Rassegna Italiana di Criminologia", 3, pp. 455-474.
- Salierno, G.
1973 *La repressione sessuale nelle carceri italiane*, Roma.

Serpelloni, G. - Frighetto, R. - dalla Chiara, R.

2011 *Reinserimento sociale e lavorativo delle persone dipendenti, Manuale teorico pratico*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministro per la cooperazione Internazionale e l'integrazione, Dipartimento Politiche antidroga, Roma.

Sgubbi, F.

1990 *Il reato come rischio sociale, ricerche sulle scelte di allocazione dell'illegalità penale*, il Mulino, Bologna.

Sidoni, E.

2008 *Le detenzioni di brevissima durata*, in "Le Due città", giugno.

Solivetti, L.M.

1978 *Differenze di classe sociale tra condannati e carcerati*, cit. in De Leo, Salvini, 1978

Stasio, D.

2011 *Giustizia: processo penale a due velocità; la galera per i poveri, la prescrizione per i ricchi*, Il Sole 24 ore, 10 aprile 2011.

Szabo, D.

1989 *Sociologia della delinquenza*, in *Rassegna di Criminologia*, I, 31-66, p. 60.

Townsend, P.

1979 *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*, University of California Press, Berkeley, California.

L'ESPERIENZA DELLE CARITAS UMBRE: UN CUORE CHE VEDE

Marcello Rinaldi

Le ragioni di un titolo

“Un cuore che vede” è un’espressione molto cara all’insegnamento di Benedetto XVI, utilizzata nella sua prima lettera enciclica: *Deus caritas est*, programmatica dell’intero pontificato e con la quale ha voluto indicare la via per la Chiesa del terzo millennio.

Papa Benedetto riprende e sviluppa l’insegnamento conciliare indicando una Chiesa, quale comunità di carità: “la strada su cui ho voluto avviare il mio pontificato invitando tutti, con la prima enciclica, ad edificare Chiesa della carità, quale comunità d’amore”.

Una “comunità testimone dell’amore del Padre... amore che la Chiesa svolge per venire incontro alle sofferenze e ai bisogni, anche materiali, degli uomini (*Deus caritas est*, 19).

Un servizio, questo dell’amore, che deve coinvolgere ogni forma legittima di comunità ecclesiale: “Dio è amore...” (I Gv 4,16). Così l’impegno e la mission stessa della Caritas, si sviluppa a partire dalle comunità parrocchiali, si articola nella dimensione diocesana e si coordina sia a livello regionale che nazionale.

In questo scenario, l’esperienza di prossimità delle Caritas umbre, l’incontro con i più poveri e la povertà in Umbria riguarda, soprattutto, le persone che si sono rivolte alle Caritas diocesane o alle Caritas parrocchiali, attraverso l’incontro nei vari Centri di ascolto e nei tanti luoghi di accoglienza.

Questo fatto, oltre a possedere un indubbio rilievo sociologico, costituisce anche un preciso riferimento pastorale. L’ambito e il riferimento “pastorale” sono sempre stati presenti nella riflessione dei teologi e degli studiosi. Dal periodo conciliare si assiste, tuttavia, ad una affermazione di questo termine, fino a divenirne di uso comune; tanto però, da dilatarne notevolmente il senso¹. L’espressione “pastorale” è frequente come

¹ Per un esame generale sulla problematica, tra i molti studi di settore che si sono moltiplicati anche in lingua italiana dopo gli anni '60, cf. per la completezza e la sistematicità: Lanza S., *Introduzione alla Teologia pastorale 1. Teologia dell'azione ecclesiale*, Queriniana, Brescia 1989. In particolare, sulla diffusione della categoria teologica, cf. Lavalette H. D., *Réflexion sur la théologie pastorale*, in “NRT”, 83/1961, pp. 593 e ss.; più recentemente: Audinet J., *Quali “pratiche” per la teologia?*, in Lauret B., Refoulé F. (edd.), *Iniziazione della pratica della teologia*, Vol. V, Queriniana, Brescia 1987; Seveso B., *Edificare la chiesa. La teologia pastorale e i suoi problemi*, Leumann, Torino 1982; ID., *La pratica e la grammatica. A proposito dell'insegnamento di Teologia pastorale*, in “Teologia”, 11/1986, pp. 231 e ss.; Bo V., Bonicelli C., Castellani I., Peradotto F. (a cura di), *Dizionario di pastorale della comunità cristiana*, Cittadella, Assisi 1980; Barboglio G., Dianich S. (a cura di), *Nuovo dizionario di teologia*, Paoline, Alba 1983; Midali M., *Teologia pastorale o pratica. Cammino storico di una riflessione fondante e scientifica*, in “Studi di teologia pastorale”, Istituto di teologia pastorale della facoltà di Teologia dell’Università Pontificia Salesiana, Roma 1991; Id., *Scienza e prassi pastorale in Italia*, Napoli 1985.

poche altre nel linguaggio ecclesiale del nostro tempo è locuzione carica di risonanze, evocazioni, aspettative e invocazioni; è parola sfruttata, a volte mistificata, a volte ridotta ad espediente per attrarre gli operatori in cerca di orientamento; è parola di successo, senza dubbio, ma buona un po' per tutti gli usi e, per questo, a volte, svilita. In questa sede pensiamo di riferirci al termine non solo per indicare la generica azione ecclesiale della Caritas ma, soprattutto, al contributo sul piano di una "teoria dell'azione ecclesiale" nella società. L'incarnazione cristiana, essendo la modalità dell'agire di Dio nella storia, è il basilare criterio ermeneutico di qualsiasi azione che vuole definirsi ecclesiale e riveste, pertanto, un ruolo decisivo. Questa manifestazione di Dio "gestis verbisque" (mediante fatti e parole)² stabilisce così la struttura ontologica costitutiva dell'evento cristiano; in questo senso, l'incarnazione "rimane il punto di partenza, il punto centrale di ogni fede cristiana"³, e dunque il criterio, l'asse portante per qualsiasi discernimento del "kairos" pastorale di un singolo, di una comunità, di una Chiesa.

Fondamentale, dunque, una lettura del lavoro, dello stile, delle informazioni dei Centri di ascolto e dai Centri di accoglienza, per cercare di metterne in luce il "kairos" pastorale, i "segni" dei tempi che le storie delle persone "fragili" pongono alle chiese e alla società qui ed ora.

In questo senso, i dati forniti dagli osservatori e dai centri di ascolto rendono anche possibile la messa in evidenza, tempestivamente, dei fenomeni pastorali che indicano il cammino di marcia delle otto chiese umbre.

Da questo lavoro di riflessione pastorale delle Caritas umbre, ormai decennale, emergono almeno tre dimensioni essenziali della presenza della Chiesa in Umbria.

Primo. Dimensione dell'ascolto e della capacità di "vedere" e conoscere le dimensioni di fragilità e di povertà della persona.

Uno strumento pastorale connesso ai Centri di ascolto e ai luoghi di prossimità è quello dell'Osservatorio delle povertà; strumento maturato in Caritas italiana all'epoca del convegno ecclesiale di Loreto⁴, in un contesto sociale nel quale erano sempre più evidenti l'aumento delle forme di disagio vecchie e nuove. Il suo "atto di nascita" è così rintracciabile nella nota pastorale della CEI, *La Chiesa italiana dopo Loreto*: "Se la vita che Dio trasmette mediante il ministero della Chiesa si esprime in pienezza nell'amore, è necessario che questo ministero ecclesiale, oltre ad essere pace ridonata a chi ha peccato, sia servizio riconciliato con la gente: ministero che si dirige a tutti... A questo proposito, è necessario prendere coscienza piena del rapporto indissolubile tra catechesi,

² Lanza S., "Gestis Verbisque". *Fecondità di una formula*, in "Lateranum", 2-3/1995, pp. 49-78. Per la sua formulazione cf. Betti U., *Storia della Costituzione dogmatica "Dei Verbum"*, in AA. VV., "La Costituzione dogmatica sulla divina rivelazione", Leumann, Torino 1967. Per la novità teologica cf. Latourelle R., *La Révelation et sa transmission selon la Constitution "Dei Verbum"*, in "Gregorianum" 47/1966, pp. 5-40.

³ Balthasar H.U.V., *Verità di Dio. Teologica 2*, Jaca Book, Milano 1987, p. 245.

⁴ Caritas italiana, in preparazione al Convegno propone alcune riflessioni per favorire la riflessione delle chiese locali, cf. *Riconciliazione cristiana e comunità degli uomini*, "Italia Caritas Documentazione", 3/84, pp. 6-7; e successivamente alcune sottolineature: Lovati A e M., *Pentimento e perdono nell'etica civile e nella coscienza cristiana*, in "Italia Caritas", XVIII/3/85, pp. 4-7; Pasini G., *Riconciliazione con gli "ultimi". Attese ed orientamenti dal Convegno di Loreto*, in "Italia Caritas", XVIII/8/85, pp. 4-8; dal Convegno di Loreto l'impegno di stare dalla parte degli ultimi: ID., *Verso un documento pastorale della carità*, in "Italia Caritas", XVIII/3/85, pp. 4-7.

sacramenti e azione caritativa. Dobbiamo, inoltre, acquisire un'adeguata competenza nella lettura dei bisogni, delle povertà, dell'emarginazione: un Osservatorio permanente, capace di seguire le dinamiche dei problemi delle persone e di coinvolgere direttamente la comunità ecclesiale in modo scientifico, non dovrebbe mancare in nessuna chiesa locale⁵.

La novità non sta tanto nell'attenzione alle situazioni concrete delle persone, sempre presente in vario modo nella Chiesa, quanto nel metodo, rigoroso e quasi "scientifico", per mantenere un contatto continuo e specifico con le situazioni di bisogno e con gli ultimi⁶. Scaturito dunque da un'intuizione autorevole della Chiesa italiana, l'Osservatorio delle povertà è portatore di una "intenzionalità di fede" che vuole obbedire alla carità evangelica. Gesù pone il servizio reso ai fratelli più piccoli come parametro di giudizio. Ma questa opera implica una percezione del bisogno e una capacità di lettura della situazione: "Signore, quando ti abbiamo visto affamato o avere sete o forestiero o nudo o malato o in carcere...?"⁷. E nella parabola del "buon samaritano" la diversa qualità del vedere si intreccia con il diverso comportamento dei protagonisti: "lo vide e passò oltre", "...lo vide e ne ebbe compassione"⁸... La carità operosa, che è momento strutturale della vita nella fede, implica una correttezza di percezione e incomincia da un giusto vedere. In questo senso l'esperienza umbra più singolare ed impegnativa – scaturita dall'ascolto di tante storie di emarginazione giovanile – è stata quella di dar vita nell'ultimo decennio alle cosiddette "Case della carità", per accogliere i giovani "naufraghi in questo mondo". Comunità di vita, per ritrovare il senso della persona, della famiglia, delle relazioni.

In una decina d'anni, sono stati migliaia i ragazzi che sono stati ospitati, sorretti, accompagnati, educati. Il cuore dell'esperienza nelle "Case della carità" e delle persone che le animano è, senza dubbio, la risposta ad una "chiamata" profonda: i passi della carità sono lo stesso linguaggio che Dio ha usato con l'uomo e, pertanto, sono una strada per arrivare a scoprire Dio stesso, ed anche una strada offerta a molti giovani smarriti "nell'abisso dei nostri tempi", per fare chiarezza nella propria vita, per capire la via da imboccare attraverso la condivisione con chi soffre.

Il metodo educativo e lo stile di vita utilizzato nelle "case" cerca di testimoniare proprio la misura senza limiti dell'amore di Dio, attraverso uno stile segnato:

- *dalla gratuità*, tutti sono accolti, indipendentemente dalle possibilità economiche, e tutti gli operatori spendono il loro servizio "gratuitamente", ventiquattro ore su ventiquattro;

⁵ CEI, *La Chiesa in Italia dopo Loreto. Nota pastorale dell'Episcopato italiano...*, Cit., Paoline, n. 22. Sulla nascita dell'Osservatorio cf. il documentato articolo, con un excursus sui principali pronunciamenti del Magistero riguardo alla pastorale della carità: Marinaro R., *L'osservatorio delle povertà e delle risorse. Storia e significato nell'attuale contesto della Chiesa italiana*, in "Documentazione Italia Caritas", XII2/2000, pp. 9-22; Caritas Italiana, *Percorsi di osservazione, manuale operativo per gli Osservatori delle povertà*, BURSI G., Cavazza G., Nanni W. (a cura di), Caritas italiana, Roma 2000.

⁶ Cf. Citrini T., *Quale modello di parrocchia e quale pastorale della carità a partire dalle esigenze del territorio. Prospettiva teologico pastorale*, in "Parrocchia e diaconia della carità", Caritas italiana, Quaderno n. 41, Roma 1991, pp. 140-141.

⁷ Mt 25, 31-46.

⁸ Lc 10, 30-37.

- *dalla compagnia e condivisione*, vivere insieme con chi si trova nel disagio tutti i momenti della giornata, in un quotidiano scandito da un ritmo semplice e concreto. Ciò costituisce una sorta di “valore aggiunto”, di “perla preziosa” in quanto valorizza la dignità di tutti, indipendentemente dalle risorse e dalla capacità personali, e ne stimola il riscatto. Per questo sono, a tutti gli effetti, comunità di vita;
- *dall'educazione*. L'intenzionalità pedagogica viene realizzata sia attraverso l'essenzialità della vita e sia nella riscoperta della relazione con l'altro, attraverso il lavoro quotidiano che non privilegia l'efficienza, ma l'ascolto, il dialogo, la cura dell'interiorità, la preghiera;
- *dalla sobrietà*, attraverso la testimonianza di una vita essenziale che porta a svuotarsi, tutti, delle cose superflue.

Le “Case” umbre costituiscono dunque una rete unitaria sia per il metodo educativo, sia per i percorsi offerti ai ragazzi e alle persone, sia per le regole di vita dei responsabili. La rete è composta di “case della carità” comuni a tutte le Diocesi umbre (Il germoglio meraviglioso a Foligno e il campo in Kosovo), e case diocesane (S. Fatucchio, S. Maria degli Angeli, Eggi, Villa San Faustino).

Secondo. *Dimensione dell'essere accanto. Il prendersi cura delle persone e delle storie che arrivano nei centri di ascolto. Segno di una Chiesa che fa una scelta preferenziale per i poveri.*

“A partire dall'attenzione preferenziale ai poveri⁹, la carità evangelica è criterio ed energia per la trasformazione del mondo (GS 38)”¹⁰. Proprio su questa opzione si era aperta la stagione stessa del Vaticano II, infatti nel radiomessaggio di apertura di Giovanni XXIII del '62: “... La Chiesa si presenta quale è, e vuole essere, come la Chiesa di tutti e particolarmente dei poveri”¹¹.

Dio benedice coloro che soccorrono i poveri e disapprova coloro che se ne disinteressano: “Dà a chi ti domanda e a chi desidera da te un prestito non volgere le spalle”¹². “Gratuitamente avete ricevuto, gratuitamente date”¹³. È stabilita con chiarezza la natura “nuova” e trascendente della carità cristiana: “Vi do un comandamento nuovo - dice Cristo ai suoi: che vi amiate gli uni gli altri, come io vi ho amato”¹⁴.

In Italia la scelta preferenziale dei poveri è stata affermata dalla Chiesa durante il convegno ecclesiale “Evangelizzazione e Promozione Umana”, del 1976¹⁵, ed è stata poi ripresa dai documenti del Consiglio Permanente della CEI, soprattutto ne *La Chiesa e le prospettive del paese*: “Bisogna decidere di ripartire dagli ultimi, che sono il segno drammatico della crisi attuale”¹⁶. Privilegiare i poveri significa, sul piano antropologico e sociale, privilegiare i “non soggetti”, offrendo loro la possibilità di

⁹ Cf Sorge B., *Per una civiltà dell'amore, La proposta sociale della Chiesa*, Querininana, Brescia 1996, pp. 73 ss.; *La scelta preferenziale per i poveri*, in “Presenza pastorale”, 7-8/1996, pp. 5-85.

¹⁰ CEI, *La verità vi farà liberi*, Roma 1995, n. 569.

¹¹ Riccardi A., *Introduzione ai lavori del terzo ambito. L'amore preferenziale per i poveri*, Palermo 1995, p. 1.

¹² Mt 5, 42.

¹³ Mt 10, 8.

¹⁴ Gv 14, 34.

¹⁵ CEI, *Evangelizzazione e Promozione umana, documento base*, Alba 1978.

¹⁶ CEI, *La Chiesa e le prospettive del paese*, Roma 1981, n. 4.

riscattarsi, di assumere consapevolezza e dignità. L'amore per i poveri è preferenziale, non esclusivo.

In sintesi l'opzione preferenziale dei poveri è più un'ottica, secondo la quale costruire il progetto pastorale, che un vero e proprio settore della pastorale; l'amore preferenziale è segno di fedeltà della Chiesa a Cristo.

Questa scelta, in Umbria, si è evidenziata soprattutto nelle grandi iniziative dei campi regionali Caritas, allestiti in occasione delle emergenze: particolarmente quelle dei terremoti dell'Umbria-Marche, Molise e L'Aquila. Complessivamente, nel tempo, hanno ospitato più di 25 mila giovani.

Nei campi di lavoro si è cercato innanzitutto testimoniare la carità di Dio. Come ricorda la *Lettera pastorale dei vescovi umbri*, nel decennale del terremoto umbro: "Ci veniva chiesta la carità della motivazione, la pazienza della condivisione, l'umiltà della presenza. Le Chiese dell'Umbria, soccorse dalla presenza di tanti altri cristiani giunti da ogni parte d'Italia, provarono ad avventurarsi in un percorso delicato e difficile. Potevamo appoggiarci solo sulla fede, che tornò ad essere la motivazione interiore e l'unica sicurezza che non crolla... Fu da quegli eventi che ricominciammo a gioire d'essere otto Chiese sorelle, non solo nella tribolazione del terremoto, ma nella consapevolezza di essere lo strumento della carità di Dio... Ci veniva richiesto dalla Provvidenza di collaborare a ricostruire gli uomini, a dare spazio alla speranza... Lentamente... la disgrazia del terremoto divenne un kairòs".

L'esperienza ha mostrato come accanto alle ferite evidenti provocate dal terremoto, sia, ancor di più, necessario prestare attenzione alle non meno gravi lacerazioni nell'animo della gente, ai crolli interiori non meno gravi di quelli degli edifici in cui si svolge la vita. E, per far questo non è necessario di avere a disposizione grandi mezzi, è indispensabile invece esserci con la testimonianza del cuore, della gratuità, dell'affidarsi a Dio che, solo, può stabilire la misura della carità. Anche in Abruzzo si è privilegiato lo stare accanto con amore, piuttosto che il dono di beni, di strutture e di mezzi.

L'esperienza dei Campi è stata, quindi, un'esperienza educativa per tutti noi, per tutti i volontari, per le gente incontrata. Un'esperienza educativa ad un amore di Dio "praticato" e non tanto "predicato". Un'esperienza educativa che nasce dalla generosità, dalla condivisione di una vita comune semplice, povera, essenziale. Priva delle "tante cose" che nella società del benessere impediscono di vedere l'essenziale. Un'esperienza educativa per riscoprire il sapore vero e la bellezza della vita partire da quella più fragile e sofferente. Per amare tutti, infatti, è necessario partire – come ci chiede il comandamento dell'amore – dall'amore per i poveri di oggi.

Oltre ai Campi in occasione delle emergenze e i Centri di ascolto, altre esperienze qualificanti l'agire Caritas umbre sono state soprattutto quelle delle mense per i poveri, presenti in quasi tutte le diocesi, sostenute da decine e decine di volontari, e quelle di microcredito nelle diocesi di Orvieto-Todi, di Assisi e Città di Castello.

Terzo. Dimensione della Carità come promozione umana: una carità che esige la giustizia

Una terza conseguenza pastorale, che scaturisce dalle informazioni e dalla memoria delle storie incontrate nei centri di ascolto delle otto chiese umbre, riguarda la dimensione della giustizia proprio a partire dalla pratica della carità.

Uno dei segni dei tempi della nostra “società fluida”, senza ideali, e di una chiesa che tende a volte a chiudere l'era conciliare con il ritorno al pietismo o ad una religione troppo compassionevole; è quello, comunque, di non interrogarsi in profondità sulle cause e sulle responsabilità personali, istituzionali e sociali di certe situazioni.

A partire dal Concilio, invece, è chiaro che la solidarietà cristiana non può non essere in funzione anche del bene comune, della giustizia e della promozione delle dignità dell'uomo a tutti i livelli.

Infatti, una carità, separata dalla giustizia, rischia di ridursi a semplice beneficenza: è questa carità che rischia di addormentare le coscienze, facendo mettere il “cuore in pace”, rispetto al dovere umano e cristiano della responsabilità a promuovere giustizia e dignità per tutti.

Il magistero, a partire dall'enciclica di Paolo VI *Evangelii Nuntiandi*, è invece esplicito: “La Chiesa ha il dovere di annunciare la liberazione di milioni di esseri umani... di aiutare questa liberazione a nascere, di testimoniare per essa, di far sì che sia totale. Tutto ciò non è estraneo all'evangelizzazione... L'uomo da evangelizzare non è un essere astratto, ma spesso vive in una concreta situazione umana ed è spesso vittima di ingiustizie o causa di ingiustizie; la redenzione si opera dentro la vita concreta degli uomini..., le situazioni molto concrete dell'ingiustizia da combattere e della giustizia da restaurare... come si può proclamare il comandamento nuovo della carità senza promuovere nella giustizia e nella pace, l'autentica crescita dell'uomo?... Si eliminino non soltanto gli effetti ma anche le cause dei mali”¹⁷.

La lotta per la giustizia è già amore. Paolo VI ha definito questo impegno per la giustizia “la misura minima della carità”. Ciò significa affermare nello stesso tempo - aggiunge Giovanni Paolo II - che la giustizia da sola non basta, che anzi può condurre alla negazione e all'annientamento di sé stessi, se non si consente a quella forza più profonda, che è l'amore, di plasmare la vita umana nelle sue varie dimensioni.

Anche in questa dimensione le esperienze dei Centri di ascolto sono strumenti utili, per una chiesa che, laicamente, vuol contribuire al bene delle città, assumendosi un ruolo di riserva critica nei confronti sia di politiche sociali “deboli”, sia di politiche sociali troppo “assistenzialiste”.

Infatti, oggi la carità deve spostarsi su nuove frontiere, sia perché nuove sono le povertà, sia perché lo sviluppo dell'informazione e della globalizzazione portano direttamente nelle case le povertà lontane e, allo stesso tempo, deve animare e promuovere una nuova Dottrina sociale della chiesa, proprio alla luce delle “res nove”¹⁸.

Certamente, l'azione delle Caritas umbre che di più ha stimolato le istituzioni locali e quelle regionali, a tutti i livelli, è stata quella dell'istituzione di un “Fondo di solidarietà” per il sostegno di persone e famiglie impoverite a causa della contingenza finanziaria e della crisi economica che dal 2008 attengono l'intero Paese, ed in particolare la nostra Regione.

La crisi finanziaria internazionale, infatti, ha ormai conseguenze gravi sulle persone, le famiglie e la società in cui stiamo vivendo. Il fenomeno si sta manifestando di tale entità

¹⁷ Paolo Vi, *L'evangelizzazione nel mondo contemporaneo*, Roma 1977, nn. 30-31.

¹⁸ Chenu M.D., *La Dottrina Sociale della Chiesa*, Brescia 1972; viene proposto il principio della solidarietà come fondamento dell'agire sociale, cf Cacciari M., Martini C.M., *Dialogo sulla solidarietà*, Roma 1995.

tanto da aver indotto diversi analisti a porre in discussione il modello economico stesso che ha governato la globalizzazione negli ultimi venti anni. Si manifesta come un brusco risveglio, dopo una lunga fase di fatua illusione delle virtù del mercato, del quale si erano, erroneamente, decantate l'efficienza, la flessibilità e la capacità innovativa.

Si sente il bisogno di un nuovo sistema di regole, che limiti l'esposizione al rischio e metta le fasce più povere della popolazione al riparo dai danni della speculazione e del liberismo incontrollato. Da anni la Chiesa, con la sua Dottrina sociale e, in particolare, con gli insegnamenti di Papa Giovanni Paolo II, aveva messo in guardia dai possibili rischi della finanza virtuale e della ricerca egoistica del profitto a danno dei più deboli¹⁹.

La crisi economica anche in Umbria ha inciso negativamente su una situazione sociale in cui la lotta alla povertà riguardava già decine di migliaia di volti e di storie di cittadini e famiglie, sempre più in situazione di precarietà o a rischio di cadervi.

Di fronte alle difficoltà economiche crescenti, la Chiesa, che ha sempre praticato il principio di sussidiarietà, ha voluto fare, con l'istituzione del "Fondo", la propria parte nella società regionale per venire incontro a chi ha perso il lavoro e non ha sostegno pubblico. Il fondo ha voluto sostenere concretamente:

- *aiuti al pagamento della rata d'affitto* per chi perderà il lavoro o sarà in cassa integrazione, di concerto con gli aiuti che già lo Stato o la Regione elargiranno;
- forme di sostegno alle spese scolastiche per chi ha il padre o la madre che perde il lavoro;
- *sostegno alle cooperative di tipo B* di lavoro degli enti della Consulta ecclesiale e di federsolidarietà, che danno lavoro soprattutto ai soggetti più deboli;
- *sostegno al mondo artigianale e del commercio* in riferimento soprattutto a mancati - pagamenti che possono mettere in crisi il lavoro e l'attività;
- *difesa della famiglia e della casa per abitazione*, soprattutto per le famiglie numerose o con portatori di handicap o anziani, data la difficoltà già legata ai mutui casa con tasso variabile che nei mesi scorsi erano già in sofferenza per l'aumento dei tassi di interesse;
- si intende considerare la possibilità per le famiglie in sovra indebitamento di rinegoziare o rimodulare i debiti anche con *sottoscrizione di un concordato* con l'ampliamento delle garanzie familiari o di quelle dei numerosi Fondi di garanzia collettivi messi in essere da associazioni, fondazioni, Caritas diocesane e diocesi.

Dalla sua istituzione, il Fondo di solidarietà è riuscito ad accompagnare economicamente, per 6-8 mesi, oltre milleduecento famiglie delle varie Diocesi.

Gli ultimi dati forniti dal Rapporto pubblicato da AUR e CEU informa che circa l'8% delle famiglie della nostra regione si trovava sotto la soglia di povertà, già prima dell'attuale crisi.

A maggior rischio le famiglie numerose, i nuclei familiari formati da anziani, le donne sole, le famiglie monogenitoriali e le donne immigrate con figli. Sono le famiglie, soprattutto se hanno figli da crescere, ad avere maggiori difficoltà a raggiungere un reddito minimo che le ponga fuori dallo stato di povertà.

Tra i frequentatori dei Centri di ascolto, sempre più alto è il numero di quelli che non riescono a pagare le rate dei mutui accesi negli anni precedenti, soprattutto quando la

¹⁹ Cfr. Giovanni Paolo II, *Centesimus Annus*, n. 35.

perdita del lavoro coinvolge entrambi i coniugi. Si fa ancora più frequente la fatica a sostenere il peso degli affitti e le utenze di luce, acqua, gas e riscaldamento.

La crisi, anche nella nostra regione, sta erodendo il mondo dell'occupazione, con una significativa perdita di posti di lavoro. E' sempre più frequente il ricorso alla cassa integrazione nelle industrie. In maggiore difficoltà si trovano i precari, i giovani non ancora inseriti nel mondo del lavoro e quanti prestano la loro opera in strutture che non hanno, dalla vigente normativa, i benefici degli ammortizzatori sociali.

Sta entrando in crisi, in modo preoccupante, anche nel mondo dell'artigianato, soprattutto per la caduta dei flussi di liquidità e l'insolvenza di molti clienti.

Si rischia di penalizzare i futuri pensionati, in particolare coloro che oggi sono giovani. Il lavoro flessibile e precario, diffuso anche in Umbria, incoraggia la prolungata permanenza dei giovani nelle famiglie di origine fino a 30-35 anni, con conseguenti effetti negativi sulla vita sociale e morale della popolazione giovane.

Anche questo ritardo della nuzialità incide sulle decisioni relative alla natalità. Povertà e rischio di impoverimento costituiscono una remora alla costituzione di nuove famiglie. La crisi rischia di favorire le unioni di fatto e di penalizzare proprio l'istituto familiare.

Attraverso l'opera quotidiana delle Diocesi e di gran parte delle parrocchie, la Caritas ha costituito una rete di presenze capillari, di cui ci si può avvalere in questo momento di difficoltà, per identificare i maggiori bisogni e rispondere alle necessità più impellenti. La presenza attiva sul territorio è, infatti, la prima garanzia da offrire a chi è nel bisogno.

Inoltre, dal 2000 al 2008, grazie ai fondi derivanti dall'8xmille, alle collette quaresimali e alle iniziative di finanziamento degli interventi caritativi, le Caritas diocesane hanno dato vita a quasi cento progetti, di cui una ventina tuttora in corso di realizzazione.

Gli interventi per contrastare le difficoltà connesse con il disturbo mentale, l'emarginazione giovanile, l'accoglienza ai rifugiati, l'integrazione degli stranieri, il contrasto della tratta degli esseri umani e a sostegno delle persone senza dimora, sono i destinatari delle opere segno delle nostre Caritas, interventi assolutamente innovativi attivati in questi anni.

La rete delle Caritas mantiene viva, in gran parte del territorio, anche una molteplicità di servizi per i più poveri, attraverso gli aiuti alimentari e le mense e soprattutto, dove sono già attivate, le Caritas parrocchiali.

Ciascuna delle otto Caritas diocesane ha sviluppato, nel corso di questi anni, un proprio modello di animazione pastorale e intervento caritativo, le cui caratteristiche sono spesso legate alle tradizioni di carità e solidarietà che appartengono alla storia delle singole Diocesi.

Basti pensare che nelle mense delle otto Diocesi si stima che nell'anno 2008 siano stati distribuiti gratuitamente circa 200.000 pasti. Significative quantità di cibo, anche in collaborazione con il Banco Alimentare, sono state fatte giungere alle famiglie con maggiori difficoltà, oltre a quanto raccolto in occasione delle grandi collette straordinarie per i Paesi in guerra o in maggiori ristrettezze economiche.

Nei Centri di Ascolto diocesani, secondo il dossier pubblicato nel 2007 dalla delegazione Regionale, sono stati più di 15.000 gli interventi effettuati in Umbria, di cui il 60% per persone non italiane e il 40% per gli italiani.

Tra la popolazione umbra, si riscontra una maggiore incidenza di problemi familiari dovuti varie cause, riconducibili comunque al malessere che esiste in molte famiglie per

le tensioni che vi sono tra gli sposi, alla condizione generica di povertà dalla quale molti non sanno affrancarsi e, soprattutto negli ultimi tempi, alla perdita di lavoro. La maggioranza delle persone che si sono rivolte ai Centri di ascolto per chiedere beni e servizi materiali avevano difficoltà a misurarsi con le difficoltà quotidiane, al pagamento delle utenze, a conciliare la cultura del consumismo, propagandata dai media, con la estrema precarietà delle entrate familiari e con la instabilità del lavoro.

Conclusione

In sintesi, l'impegno decennale delle Caritas umbre, nelle loro articolazioni e nell'operosità per far fronte alle straordinarie prove che questo tempo ha riservato alle persone più fragili e vulnerabili della nostra Terra, ha voluto continuare – umilmente - a tracciare il solco della grande tradizione umbra: la tradizione dei vescovi che, nel medioevo, disposero l'edificazione di un hospitium, accanto ad ogni oratorium e la tradizione di Benedetto e di Francesco, con le foresterie e gli ospedali; la tradizione, insomma, della teologia umbra dell'incarnazione.

Una tradizione che non ha mai separato Dio dall'uomo, ed in particolare dall'uomo sofferente.

**DISUGUAGLIANZE, FATTORI DI RISCHIO,
NUOVE VULNERABILITÀ**

RECESSIONE, DETERIORAMENTO DEL MERCATO DEL LAVORO, IMPOVERIMENTO

Lorenzo Birindelli

Redditi da lavoro, altri redditi, ricchezza

I redditi da lavoro costituiscono una componente estremamente importante, ed anche sentita come tale, degli equilibri familiari.

I *massimali* della Cassa Integrazione Guadagni (CIG)¹, intorno agli 800 euro netti, che tagliano l'indennità ben prima dell'antica soglia dell'80% della retribuzione, possono facilmente dimezzare una retribuzione impiegatizia, così come la crisi di un esercizio commerciale determina una grave situazione di difficoltà per una famiglia che presumibilmente su tale attività costruisce il proprio *status* economico. A maggior ragione, la condizione di disoccupazione riduce e, terminato il sussidio, annulla il reddito percepito in precedenza.

L'impossibilità di trovare un lavoro a tempo pieno, pur desiderandolo, rappresenta evidentemente un elemento penalizzante importante.

Proseguendo nell'elenco, la presenza, subita, di lavori a carattere temporaneo riduce la portata della valenza della distinzione tra occupato e disoccupato. Periodi di occupazione sono inframmezzati, permanendo nel lavoro precario, da periodi più o meno lunghi di disoccupazione, spesso senza che neanche vengano maturati i requisiti del sussidio di disoccupazione (Altieri *et al.*, 2011).

Il mercato del lavoro si rapporta agli individui, la povertà invece rimanda alla situazione familiare, in cui i redditi da lavoro complessivamente percepiti dai membri della famiglia si devono rapportare alle spese che la famiglia è in buona misura obbligata a sostenere (un mutuo, un affitto, le utenze, l'assicurazione di un veicolo, eccetera). Ovviamente, esiste la possibilità che altri cespiti (canoni di locazione, rendite finanziarie, trasferimenti), diversi dai redditi da lavoro, possano sopperire alle carenze sul fronte del (la mancanza di) lavoro.

¹ L'indennità di CIG, che viene a determinate condizioni corrisposta ai dipendenti in caso di sospensione della attività lavorativa con mantenimento del posto di lavoro, viene attualmente erogata con due *massimali* che si applicano alla prestazione (fermo restando il tetto dell'80%), a seconda che la retribuzione lorda sia inferiore ad una determinata soglia, nel 2012 pari a 2011,77 euro mensili per 12 mensilità (i valori vengono adeguati annualmente). Il massimale inferiore al netto del contributo previdenziale è sempre nel 2012 pari a 876,99 euro; quello superiore a 1053,95. Tali somme sono soggette al prelievo sull'imposta sui redditi. L'indennità non prevede mensilità aggiuntive (13esima, 14esima). In media, al netto del prelievo tributario e rapportando il valore a tredici mensilità, si arriva agli 800 euro netti, valore ovviamente indicativo, riportati nel testo

Secondo l'indagine Banca d'Italia (2012a) relativa al 2010, i redditi da capitale (redditi da fabbricati e da attività finanziarie) rappresentano nella media nazionale tra il 18%, per le famiglie più povere, quasi il 25%, per le famiglie più ricche, del reddito disponibile complessivo al netto del prelievo fiscale. In euro, si passa dai 2 mila euro per il 20% delle famiglie più povere (il primo "quinto") ai quasi 8 mila per le famiglie con i redditi medio-alti (il penultimo 20% della graduatoria); solo per il 20% più ricco la cifra diventa di una notevole consistenza (quasi 17 mila euro); un ammontare che, se così è concesso scrivere, "vale uno stipendio". Si tenga presente che le cifre riportate includono i cosiddetti *affitti imputati*, cioè la cifra teorica del reddito generato dalla casa di proprietà in cui si abita. È sicuramente un vantaggio per il risparmio delle spese per un affitto "vero" (ovviamente, mutuo permettendo), ma non rappresenta una capacità di spesa aggiuntiva. Sia la ricchezza netta pro capite (patrimonio immobiliare incluso ed al netto dell'indebitamento), sia il rapporto tra ricchezza netta e reddito disponibile al netto del prelievo fiscale sono in Umbria (Banca d'Italia, 2012b) più bassi, ed in modo consistente, della media nazionale: 115 mila contro 143 mila euro la ricchezza netta pro capite, 6,5% contro 8,2% il rapporto ricchezza/reddito (sempre nel 2010). La parte reale (abitazioni, in grandissima parte) rappresenta in Umbria, come nella media nazionale, il grosso della ricchezza accumulata (75 mila euro, al lordo delle passività finanziarie).

Più importante dei redditi da capitale (Banca d'Italia, 2012a), sempre a livello nazionale, la quota dei redditi da trasferimenti (pensioni essenzialmente): la percentuale di tali redditi raggiunge il 45,5% per il 20% di famiglie più povere, il 37,6% per il successivo 20% ed il 31,2% per le famiglie del "quinto" centrale. Percentuali più basse, del 23,5% e del 17,6% rispettivamente, contrassegnano i due "quinti" più ricchi delle famiglie. Se esaminiamo gli importi assoluti, si tratta di meno di 5 mila euro per il 20%, e di meno di 9 mila per il penultimo 20% della graduatoria. Si superano i 12 mila euro solo per il 20% delle famiglie più ricche. Anche se inseriti in un contesto familiare, tali importi devono consentire un tenore di vita minimamente dignitoso al titolare pensione, prima di contribuire al complessivo bilancio familiare. Se si tratta di persone non più completamente autosufficienti, l'esistenza di un *surplus* da destinare alle esigenze degli altri familiari appare quantomeno problematica. Non sono, in linea generale, importi che possano compensare, almeno restando nell'ambito di condizioni di vita decenti, la perdita, od anche solo il sostanziale ridimensionamento, del reddito da lavoro di un adulto.

Nel 2009, l'ISTAT (*Statistiche della previdenza e dell'assistenza sociale*) registra in Umbria quasi 440 mila *pensioni*, 49 per 100 abitanti, contro una media nazionale di 39. Gli importi medi sono piuttosto bassi, il 65% sotto i 750 euro lordi mensili; nella media nazionale la percentuale corrispondente è del 60%. In termini di *pensionati* lo scarto dell'Umbria rispetto alla media nazionale si riduce (31 contro 27 pensionati per 100 abitanti). L'importo annuo dei trasferimenti pensionistici in rapporto alla popolazione complessiva è solo di poco superiore in Umbria rispetto alla media nazionale (4,8 mila euro contro 4,2).

Ancora un'indagine ISTAT (*Indagine sulle condizioni di vita EU-SILC*) segnala nel 2008 che per il 58% delle famiglie umbre la fonte principale di reddito è il lavoro, dipendente ed autonomo, a fronte di una media nazionale del 59%. Si tratta di un dato quindi quasi uguale al dato complessivo italiano: la differenza risiede in un maggior peso in Umbria

del lavoro autonomo come fonte principale di reddito (16,3% contro 14,5%), a fronte di una parallela minore incidenza di quello dipendente (41,7% contro 44,6%)

In sintesi, in Umbria come per l'Italia nel suo complesso, una consistente riduzione, o scomparsa, del reddito da lavoro *a livello individuale*, non può trovare quindi una sostanziale compensazione per altri redditi esistenti *a livello familiare* (in media, ovviamente). Si è costretti a ricorrere, in un primo tempo, all'utilizzo dei risparmi, e abbastanza rapidamente, se la situazione non si raddrizza, si deve ricorrere ad un (ulteriore) indebitamento, utilizzando con ogni probabilità a garanzia il patrimonio immobiliare.

L'Umbria si caratterizza per un *quid* in più di pensioni, cui fa però riscontro un (più sostanzioso) *quid* in meno di ricchezza accumulata. Non ci sono quindi motivi statistici per ritenere la società umbra più resistente di quella italiana nel suo insieme all'impatto della crisi sull'occupazione e sui redditi pro-capite.

Sulle considerazioni fatte sin qui, e su quelle che seguiranno, vale comunque la pena di spendere alcune parole di cautela. Anche in totale assenza di reddito da lavoro o da trasferimenti, la ricchezza accumulata in passato può servire da barriera alla povertà. Da questo punto di vista, la media è un indicatore potenzialmente fuorviante, vista la variabilità nella distribuzione della ricchezza (Banca d'Italia, 2012a). Una considerazione di segno in qualche modo opposto riguarda il livello delle spese non comprimibili, legate ad eventi familiari "catastrofici", livello che può far scivolare verso la povertà anche famiglie che, sulla base del reddito monetario, non si potrebbero assolutamente classificare "povere". Si è quindi consapevoli di (tentare di) rappresentare veramente solo un tassello del quadro complessivo.

Dimensione temporale

Una posizione *di difficoltà* sul mercato del lavoro va (andrebbe) commisurata al tempo per cui si manifesta. Non è evidentemente indifferente ritrovarsi in Cassa Integrazione Guadagni per poche settimane, oppure per un anno. Lo stesso vale per quanto riguarda la disoccupazione. Egualmente lo *status* di occupato va commisurato alla durata dei periodi di occupazione rispetto in un certo intervallo di tempo. Contratti brevi (o brevissimi), generalmente con paghe basse, inframmezzati da periodi più o meno lunghi di disoccupazione sono una situazione (che esiste) e che supera la distinzione tra occupato e non occupato.

Forme di lavoro non-standard spesso comportano periodi di disoccupazione tra un contratto e l'altro². L'occupazione non è più quindi per un numero crescente di individui un dato acquisito una volta per tutte, che si può perdere solo in relazione ad eventi in qualche modo eccezionali, collettivi (ad es. la chiusura di un'impresa), od individuali (un licenziamento "per giusta causa"). Nel lavoro autonomo non para-subordinato la situazione equivalente è quella di "poco lavoro" e, conseguentemente, "poco reddito". Nella fonte statistica utilizzata per elaborazioni originali presentate in questo capitolo, i micro-dati della *Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro* ISTAT diffusi a cadenza trimestrale, il "fattore tempo" è coperto solo parzialmente: abbiamo una serie di

² Altieri (2009); Raitano (2012).

informazioni sulla durata delle condizioni fondamentali attuali (Attività lavorativa, Disoccupazione/Ricerca di lavoro, Inoccupazione). Si dispone anche di una finestra sulla situazione un anno prima, relativamente ad un ventaglio (ragionevolmente) semplificato di modalità (Occupato, Disoccupato, eccetera).

Il dato della *area della difficoltà* che si delinea con l'esercizio statistico proposto ha in parte il significato di una *difficoltà potenziale*, poiché considera la situazione nella settimana di riferimento dell'intervista. È un indizio, se si vuole, e non una prova, nel senso che è il protrarsi della situazione a determinare il rischio di impoverimento. D'altra parte, l'esame dei dati longitudinali dei beneficiari della Cassa Integrazione Guadagni in Deroga suggerisce (si veda il relativo paragrafo al termine di questo capitolo) che, almeno nell'attuale fase economica, le situazioni di difficoltà tendono a protrarsi piuttosto a lungo nel tempo.

Ancora più complesse da delineare appaiono le aspettative dell'individuo sull'evoluzione della propria situazione occupazionale: tali aspettative sono importanti perché influenzano i comportamenti individuali, e perché consentono di leggere lo "spessore" della stessa situazione occupazionale. Si è cercato di cogliere questo aspetto utilizzando la domanda sul motivo per cui, pur essendo occupati, si sta cercando un nuovo lavoro (v. il prossimo paragrafo). Alcune delle possibili risposte a tale domanda rimandano infatti ad una situazione esistente precaria, senza prospettive.

Individui in difficoltà nel mercato del lavoro: variabili e modalità considerate nelle definizioni

Per realizzare l'obiettivo cognitivo proposto in questo capitolo, si sono considerate fattispecie diverse per cogliere la condizione di difficoltà, con le avvertenze riportate in precedenza. L'elenco viene riportato nella tabella 1.

La disoccupazione – sia essa la condizione dichiarata dall'intervistato, sia quella, più restrittiva, ricostruita dall'ISTAT con i criteri³ dello *International Labour Office* (Birindelli, 2012) – rientra ovviamente tra le condizioni di difficoltà individuate. Tra tali condizioni, è stato incluso il *part-time* "involontario": l'individuo vorrebbe lavorare a tempo pieno, ma non ha trovato un lavoro *full-time*. Si sono ulteriormente inserite variabili che riguardano la sospensione dell'attività o la riduzione degli orari di lavoro per motivi "economici". Rientra nella fattispecie la Cassa Integrazione Guadagni.

La condizione di difficoltà è stata ipotizzata anche per gli individui che cercano *un altro* lavoro (diverso da quello che già hanno), con motivazioni che rimandano alla precarietà dell'attuale situazione occupazionale. Si è scelto di inserire nel novero della difficoltà anche gli individui con contratti a termine dalla durata non superiore ai 6 mesi.

³ I criteri dell'*International Labour Office* (ILO) applicati dall'ISTAT richiedono per classificare un individuo non occupato come "in cerca di lavoro" (disoccupato o in cerca di prima occupazione), e quindi "attivo", la contemporanea presenza dei requisiti della ricerca attiva nell'ultimo mese e della disponibilità ad iniziare un lavoro entro due settimane. Vengono ricompresi tra le "persone in cerca" anche gli individui che dichiarano di avere trovato un lavoro che comincerà entro tre mesi, e che sarebbero disponibili ad anticiparne l'inizio entro le due settimane successive a quella cui fa riferimento l'intervista.

TAB. 1 - CRITERI PER CUI UN INDIVIDUO VIENE CLASSIFICATO “IN DIFFICOLTÀ” NEL MERCATO DEL LAVORO (ALMENO 1 DELLE SEGUENTI MODALITÀ DELLE VARIABILI INDICATE)

VARIABILE	MODALITÀ
Condizione professionale a 10 modalità ricostruita dall'ISTAT [var. COND10]	Persone in cerca, con precedenti esperienze, ex-occupati
	Persone in cerca, con precedenti esperienze, ex-inattivi
	Persone in cerca, senza precedenti esperienze
In conclusione, nella settimana di riferimento Lei come si considerava: [variabile I1]	Disoccupato alla ricerca di nuova occupazione
	In cerca di prima occupazione
Qual è il motivo principale per cui non ha lavorato in quella settimana? [variabile B3]	Cassa Integrazione Guadagni (CIG ordinaria o straordinaria)
	Ridotta attività dell'impresa per motivi economici e/o tecnici (esclusa CIG)
	Mancanza di occasioni di maggior lavoro
Lavora part-time (a tempo parziale) perché non vuole un lavoro a tempo pieno, non ha trovato un lavoro a tempo pieno o per altri motivi? [variabile C28]	Non ha trovato un lavoro a tempo pieno
Qual è il motivo principale per cui Lei ha lavorato meno del solito? [variabile C34]	Cassa Integrazione Guadagni (ordinaria o straordinaria)
	Ridotta attività dell'impresa per motivi economici e/o tecnici (esclusa CIG)
	Mancanza di occasioni di maggior lavoro
Qual è il motivo principale per cui Lei cerca un altro lavoro? [variabile F3]	Lavoro attuale è a termine (lavoro a tempo determinato)
	Teme di perdere l'attuale lavoro
	Considera l'attuale lavoro occasionale
Quale è la durata complessiva in mesi dell'attuale contratto? [variabile C21]	Da meno di un mese a 6 mesi

Fonte: elaborazioni dell'autore sulla base-dati ISTAT della *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro*.

Va sottolineato che nelle elaborazioni è sufficiente che si verifichi almeno uno dei criteri riportati nella tabella perché una persona rientri nella categoria degli *individui in difficoltà* nel mercato del lavoro. Allo stesso tempo, gli individui possono soddisfare più di uno di tali criteri.

La *Rilevazione sulle Forze di Lavoro*, apre, come abbiamo già accennato, una “finestra” sulla situazione un anno prima della settimana di riferimento dell'intervista. La condizione dichiarata di disoccupazione/ricerca di prima occupazione reiterata dopo un anno viene fatta coincidere con gli individui in estrema difficoltà nel mercato del lavoro (tab. 2). Nel caso degli individui in cerca di prima occupazione, la situazione è “statica”. Per i disoccupati “in senso stretto” (ex-occupati), che avevano un lavoro e lo hanno perso/lasciato, non si possono escludere periodi di occupazione nel corso dei 12 mesi trascorsi. Si pone in tal caso l'accento su una situazione di accentuata debolezza nel mercato del lavoro che si trascina nel tempo.

TAB. 2 - CRITERIO PER CUI UN INDIVIDUO VIENE CLASSIFICATO “IN ESTREMA DIFFICOLTÀ” NEL MERCATO DEL LAVORO: ANCORA DISOCCUPATO/IN CERCA DI PRIMA OCCUPAZIONE DOPO UN ANNO

VARIABILE	MODALITÀ	VARIABILE	MODALITÀ
Un anno fa, nel mese della settimana di riferimento della presente intervista, Lei era: [variabile I5]:	Disoccupato alla ricerca di nuova occupazione	In conclusione, nella settimana di riferimento Lei come si considerava: [variabile I1]:	Disoccupato alla ricerca di nuova occupazione
	In cerca di prima occupazione		In cerca di prima occupazione

Fonte: elaborazioni dell'autore sulla base-dati ISTAT della *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro*.

In entrambi i casi, *difficoltà* ed *estrema difficoltà*, si è considerata più grave, e comunque meritevole di un dettaglio specifico, la situazione di difficoltà quando si manifesti nelle fasce di età centrali, escludendo quindi i giovani *under 30* e le età più mature *over 64*. Si estrapolano quindi le fasi di ingresso (i *Neet* sono appunto gli individui fino a 29 anni che non studiano, non si formano e non lavorano) e di uscita dal mercato del lavoro.

Individui in difficoltà nel mercato del lavoro: evoluzione 2005-2011

Nell'insieme, gli individui in difficoltà sono cresciuti in Umbria in modo ragguardevole con la recessione, in valore assoluto (tab. 3) ed in percentuale su totale della popolazione (tab. 4). Riportiamo, per un confronto, anche la distribuzione percentuale corrispondente per la media nazionale (tab. 5).

Nelle tre tabelle appena menzionate, gli individui vengono distinti secondo la loro condizione professionale a 3 modalità ricostruita dall'ISTAT. Gli *Inattivi in difficoltà* sono coloro che pur dichiarando di essere “disoccupati/in cerca di prima occupazione” non si attivano per la ricerca e/o non sarebbero immediatamente disponibili ad iniziare un lavoro. Tali individui non soddisfano quindi i requisiti di disoccupazione dell'*International Labour Office* (attività di ricerca recenti, disponibilità a lavorare quasi immediata), e vengono quindi riclassificati dall'ISTAT tra gli inattivi. In senso lato, si tratta degli “scoraggiati”, che non trovano (più) le condizioni oggettive e le motivazioni individuali per cercare attivamente un lavoro ed attrezzarsi per essere pronti nel caso ad iniziarlo.

Se si guarda all'insieme dell'area della difficoltà, il livello ha cominciato a crescere considerevolmente dal 2009, con un nuovo scatto nel 2011. L'incremento riguarda soprattutto gli *Occupati in difficoltà*. Si tratta quindi di situazioni di precarietà, instabilità ed anche del portato diretto della fase economica in termini di maggior utilizzo degli ammortizzatori sociali. Nella media nazionale, le percentuali sono più elevate durante l'intero arco temporale di osservazione. Una differenza abbastanza rilevante dell'Umbria rispetto alla media nazionale riguarda il minor peso degli “scoraggiati”, cioè degli *Inattivi in difficoltà*, nella regione.

TAB. 3 - INDIVIDUI IN DIFFICOLTÀ E NON IN DIFFICOLTÀ NEL MERCATO DEL LAVORO. COMPOSIZIONE PER CONDIZIONE PROFESSIONALE A 3 MODALITÀ RICOSTRUITA DALL'ISTAT. VALORI MEDI ANNUI 2005-2011 IN MIGLIAIA

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Individui in difficoltà	Inattivi	15	15	16	13	17	15	21
	Persone in cerca di lavoro	22	19	18	19	26	26	26
	Occupati	33	42	38	44	49	54	55
	Totale in difficoltà	70	76	72	76	93	95	102
Individui non in difficoltà	Inattivi	473	475	469	473	481	490	488
	Persone in cerca di lavoro	0	0	0	0	0	0	0
	Occupati	312	313	329	332	317	312	313
	Totale non in difficoltà	786	788	798	805	798	802	800
Totale complessivo	856	864	870	881	890	897	902	

Fonte: elaborazioni dell'autore sui micro-dati della *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro* ISTAT.

TAB. 4 - INDIVIDUI IN DIFFICOLTÀ E NON IN DIFFICOLTÀ NEL MERCATO DEL LAVORO. COMPOSIZIONE PER CONDIZIONE PROFESSIONALE A 3 MODALITÀ RICOSTRUITA DALL'ISTAT. VALORI MEDI ANNUI 2005-2011 IN PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE COMPLESSIVA

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Individui in difficoltà	Inattivi	1,7	1,8	1,9	1,5	1,9	1,7	2,3
	Persone in cerca di lavoro	2,6	2,2	2,0	2,2	2,9	2,9	2,9
	Occupati	3,9	4,8	4,4	5,0	5,5	6,0	6,1
	Totale in difficoltà	8,2	8,8	8,3	8,6	10,4	10,6	11,3
Individui non in difficoltà	Inattivi	55,3	54,9	53,9	53,7	54,0	54,6	54,1
	Persone in cerca di lavoro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Occupati	36,5	36,2	37,8	37,6	35,6	34,8	34,7
	Totale non in difficoltà	91,8	91,2	91,7	91,4	89,6	89,4	88,7
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fonte: elaborazioni dell'autore sui micro-dati della *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro* ISTAT.

TAB. 5 - ITALIA. INDIVIDUI IN DIFFICOLTÀ E NON IN DIFFICOLTÀ NEL MERCATO DEL LAVORO. COMPOSIZIONE PER CONDIZIONE PROFESSIONALE A 3 MODALITÀ RICOSTRUITA DALL'ISTAT. VALORI MEDI ANNUI 2005-2011 IN PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE COMPLESSIVA

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Individui in difficoltà	Inattivi	3,0	3,1	3,3	3,2	3,6	3,8	4,1
	Persone in cerca di lavoro	3,2	2,9	2,6	2,9	3,3	3,5	3,5
	Occupati	4,2	4,5	4,4	4,7	5,0	5,2	5,3
	Totale in difficoltà	10,4	10,5	10,3	10,8	11,9	12,5	12,9
Individui non in difficoltà	Inattivi	55,0	54,7	54,7	54,5	54,6	54,6	54,4
	Persone in cerca di lavoro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Occupati	34,6	34,8	35,0	34,8	33,5	32,9	32,7
	Totale non in difficoltà	89,6	89,5	89,7	89,2	88,1	87,5	87,1
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Fonte: elaborazioni dell'autore sui micro-dati della *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro* ISTAT.

Passando all'esame della *intensità* della difficoltà (tab. 6), si deve constatare che in Umbria la crescita in rapporto alla popolazione riguarda sostanzialmente la componente di

difficoltà non estrema (vale a dire esclusa la disoccupazione persistente), e, in tale ambito, le fasce di età centrali.

Con numeri fortunatamente più bassi, anche nella difficoltà estrema crescono maggiormente in Umbria gli individui da 30 a 64 anni rispetto ai molto giovani ed agli anziani. L'andamento per le fasce di età centrali è ciclico, a "U", con un minimo nel 2008, ed una crescita negli anni successivi.

Sempre con riguardo alle fasce di età centrali, la componente con difficoltà relativamente meno intensa non mostra un legame altrettanto stretto con il ciclo economico. Nel confronto con la media nazionale (tab. 6), la situazione umbra risalta per il peso nettamente minore della difficoltà estrema (disoccupazione persistente), cui fa riscontro un dato sulla difficoltà non estrema in linea con quello medio italiano fino al 2008, e superiore di mezzo punto - un punto percentuale in rapporto alla popolazione nel triennio 2009-2011.

TAB. 6 - INDIVIDUI IN DIFFICOLTÀ ESTREMA E NON ESTREMA NEL MERCATO DEL LAVORO. VALORI IN PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE COMPLESSIVA 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Individui 30-64 anni in estrema difficoltà	1,6	1,4	1,6	1,3	1,7	1,7	2,1
Individui con meno di 30 o più di 64 anni in estrema difficoltà	0,9	0,6	0,7	0,7	0,7	0,9	1,0
Totale in estrema difficoltà	2,5	2,0	2,3	2,0	2,4	2,6	3,0
Individui 30-64 anni in difficoltà non estrema	3,4	4,5	3,8	4,2	5,6	5,6	6,0
Individui con meno di 30 o più di 64 anni in difficoltà non estrema	2,3	2,4	2,1	2,5	2,4	2,3	2,3
Totale in difficoltà non estrema	5,7	6,8	6,0	6,6	8,0	7,9	8,2
Individui non in difficoltà	91,8	91,2	91,7	91,4	89,6	89,4	88,7
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni dell'autore sui micro-dati della *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro* ISTAT.

TAB. 7 - ITALIA. INDIVIDUI IN DIFFICOLTÀ ESTREMA E NON ESTREMA NEL MERCATO DEL LAVORO. VALORI MEDI ANNUI 2005-2011 IN PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE COMPLESSIVA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Individui 30-64 anni in estrema difficoltà	2,8	2,6	2,5	2,7	3,0	3,3	3,5
Individui con meno di 30 o più di 64 anni in estrema difficoltà	1,8	1,7	1,6	1,6	1,8	1,8	2,0
Totale in estrema difficoltà	4,6	4,3	4,2	4,3	4,7	5,2	5,5
Individui 30-64 anni in difficoltà non estrema	3,7	4,0	4,0	4,3	4,9	5,1	5,2
Individui con meno di 30 o più di 64 anni in difficoltà non estrema	2,1	2,2	2,1	2,2	2,2	2,2	2,2
Totale in difficoltà non estrema	5,8	6,2	6,1	6,5	7,2	7,3	7,4
Individui non in difficoltà	89,6	89,5	89,7	89,2	88,1	87,5	87,1
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni dell'autore sui micro-dati della *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro* ISTAT.

Dimensione familiare

La dimensione familiare viene esplorata sotto due profili:

- 1) le persone che appartengono o meno a famiglie con individui in difficoltà;

2) la presenza/assenza nella famiglia di componenti in grado di sostenere l'individuo in difficoltà.

Per quanto riguarda il primo profilo, cioè le persone coinvolte in quanto appartenenti alla stessa famiglia dell'individuo (o degli individui) in difficoltà nel mercato del lavoro, la loro quota è in decisa crescita nel 2009-2011, arrivando in Umbria nell'ultimo anno della serie al 27,6%. Allo stesso tempo, anche prima della recessione, più di un quinto dei residenti umbri apparteneva a famiglie con almeno un componente in difficoltà.

TAB. 8 - APPARTENENTI A FAMIGLIE CON ALMENO UN COMPONENTE IN DIFFICOLTÀ ED APPARTENENTI A FAMIGLIE SENZA COMPONENTI IN DIFFICOLTÀ. VALORI MEDI ANNUI 2005-2011 IN PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE COMPLESSIVA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Appartenenti a famiglie con almeno un componente in difficoltà	23,3	24,9	22,7	23,0	26,8	26,7	27,6
Appartenenti a famiglie senza componenti in difficoltà	76,7	75,1	77,3	77,0	73,2	73,3	72,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni dell'autore sui micro-dati della *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro* ISTAT.

Passando all'esame che tiene conto dell'intensità della difficoltà, la parte di società umbra con la condizione più difficile nel mercato del lavoro aveva sostanzialmente nel 2010 le stesse proporzioni del 2005 (tab. 9), e solo nel 2011 il livello (6,5%) sopravanza apprezzabilmente quello iniziale (5,4%).

TAB. 9 - APPARTENENTI A FAMIGLIE CON COMPONENTI IN DIFFICOLTÀ ESTREMA ED IN DIFFICOLTÀ NON ESTREMA. VALORI MEDI ANNUI 2005-2011 IN PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE COMPLESSIVA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Appartenenti a famiglie con almeno un componente di 30-64 anni in estrema difficoltà	5,4	4,4	4,6	3,7	5,2	5,6	6,5
Appartenenti a famiglie con uno o più componenti con meno di 30 o più di 64 anni in estrema difficoltà (e nessun componente in estrema difficoltà nelle fasce di età centrali)	2,4	1,8	1,9	1,9	1,8	2,3	2,2
Totale appartenenti a famiglie con componenti in estrema difficoltà	7,8	6,2	6,6	5,7	7,0	7,9	8,7
Appartenenti a famiglie con almeno un componente di 30-64 anni in difficoltà non estrema	9,5	11,9	10,4	11,1	14,5	13,9	13,7
Appartenenti a famiglie con uno o più componenti con meno di 30 o più di 64 anni in difficoltà non estrema e nessun componente in difficoltà non estrema nelle fasce di età centrali)	6,0	6,8	5,7	6,2	5,3	4,9	5,2
Totale appartenenti a famiglie con componenti in difficoltà non estrema	15,5	18,7	16,1	17,3	19,8	18,9	18,9
Appartenenti a famiglie senza componenti in difficoltà	76,7	75,1	77,3	77,0	73,2	73,3	72,4
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni dell'autore sui micro-dati della *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro* ISTAT.

È invece piuttosto consistente un salto nel 2009 rispetto agli anni precedenti nel numero degli individui appartenenti a famiglie con almeno un componente tra i 30 ed i 64 anni

in difficoltà non estrema. Il biennio 2010-11 evidenzia una certa riduzione, che potrebbe essere spiegata dal travaso verso una situazione di maggior difficoltà.

Un'ulteriore lettura in chiave familiare è quella di una (almeno) doppia presenza di individui in difficoltà nella stessa famiglia (tab. 10). Si tratta di una presenza rilevante, in termini di appartenenti, e che è proporzionalmente cresciuta di più con la recessione della situazione di “mono-difficoltà”, che si attesta in Umbria nel 2011 poco sotto il 6%, sempre in rapporto alla popolazione complessiva.

TAB. 10 - APPARTENENTI A FAMIGLIE CON ALMENO DUE COMPONENTI OD UNO SOLO COMPONENTE IN DIFFICOLTÀ. VALORI MEDI ANNUI 2005-2011 IN PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE COMPLESSIVA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Appartenenti a famiglie con almeno due componenti in difficoltà	4,1	4,0	3,0	3,7	4,9	4,9	5,7
Appartenenti a famiglie con un solo componente in difficoltà	19,2	20,8	19,7	19,3	21,9	21,8	21,9
Totale appartenenti a famiglie con componenti in difficoltà	23,3	24,9	22,7	23,0	26,8	26,7	27,6
Appartenenti a famiglie con nessun componente in difficoltà	76,7	75,1	77,3	77,0	73,2	73,3	72,4
Totale complessivo	100,0						

Fonte: elaborazioni dell'autore sui micro-dati della *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro* ISTAT.

TAB. 11 - APPARTENENTI A FAMIGLIE CON O SENZA ALMENO UN OCCUPATO A TEMPO PIENO NON IN DIFFICOLTÀ, INCROCIATI CON LA CONDIZIONE DI DIFFICOLTÀ/NON DIFFICOLTÀ. VALORI MEDI ANNUI 2005-2011 IN PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE COMPLESSIVA

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Appartenenti a famiglie con almeno un componente in difficoltà	Appartenenti a famiglie prive di occupati a tempo pieno non in difficoltà	5,8	7,2	6,5	6,8	9,2	9,8	9,9
	Appartenenti a famiglie con almeno un occupato a tempo pieno non in difficoltà	17,5	17,7	16,2	16,2	17,6	17,0	17,8
	Totale appartenenti a famiglie con almeno un componente in difficoltà	23,3	24,9	22,7	23,0	26,8	26,7	27,6
Appartenenti a famiglie senza componenti in difficoltà	Appartenenti a famiglie prive di occupati a tempo pieno	22,9	22,6	22,1	22,2	22,9	23,1	22,6
	Appartenenti a famiglie con almeno un occupato a tempo pieno	53,8	52,5	55,2	54,8	50,3	50,1	49,8
	Totale appartenenti a famiglie senza componenti in difficoltà	76,7	75,1	77,3	77,0	73,2	73,3	72,4
Totale complessivo		100,0						

Fonte: elaborazioni dell'autore sui micro-dati della *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro* ISTAT.

Una prospettiva ancora diversa (tab. 11) è quella della presenza in una famiglia di almeno un individuo occupato a tempo pieno, in grado in qualche modo di fornire una copertura ad altri componenti invece in difficoltà. Si tratta forse del segnale più preoccupante che emerge dall'analisi: per quasi il 10% la popolazione umbra vive nel 2011 in famiglie in cui accanto a componenti in difficoltà non vi sono membri occupati

a tempo pieno, e non in difficoltà. L'incremento rispetto alla fase pre-crisi è netto. Sempre dalla tabella 11 emerge anche come sia diminuito in rapporto alla popolazione complessiva, scendendo sotto il 50%, il peso degli appartenenti a famiglie in cui non vi sono componenti in difficoltà e vi è invece almeno un occupato a tempo pieno.

Analisi longitudinale sui lavoratori umbri interessati dalla Cassa Integrazione Guadagni in Deroga

In un recentissima ricerca (INPS, ISFOL e Italia Lavoro, 2012) sono stati esaminati in profondità i dati individuali dei beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga. Si tratta di un lavoro dai complessi risvolti metodologici (Sorcioni e De Blasio, 2012).

L'analisi condotta ha consentito di esplorare la *dimensione longitudinale*, esaminando la condizione di beneficiari nel periodo successivo all'erogazione del beneficio. I risultati di maggior interesse per il contenuto del capitolo sono riportati nella tabella 12.

Il reintegro o comunque il ritorno al lavoro dei dipendenti in Cassa Integrazione in Deroga a distanza di 12 mesi dal primo trattamento si è realizzato in Umbria in meno del 40% dei casi. Le percentuali sono di un 5% inferiori alla media nazionale. Il 51-57% è ancora in CIG (Deroga o Straordinaria) ed il 12% ha visto cessare il rapporto di lavoro, e si trova a percepire un'indennità, principalmente quella di Disoccupazione (DS) ordinaria. Il meccanismo degli ammortizzatori sociali, oltre ad una notevole ampiezza, considerando anche solo la CIG in Deroga, manifesta una notevole persistenza nel tempo, e non esclude affatto, in tempi non lunghissimi, l'esito della cessazione del rapporto di lavoro.

TAB. 12 - CONDIZIONE A 12 MESI DEI LAVORATORI CHE NEL CORSO DEL 2009 E DEL 2010 HANNO CONCLUSO IL PRIMO TRATTAMENTO DI CIG IN DEROGA (DS=INDENNITÀ DI DISOCCUPAZIONE)

Anno	Reintegrati in azienda o comunque riassorbiti	Rapporto di lavoro sospeso			Rapporto di lavoro cessato			Totale	Totale - valori assoluti
		CIG in deroga	CIG straord.	DS per lav. sospesi	Mobilità in deroga	Mobilità ordinaria	DS ordinaria e altro		
UMBRIA									
2009	30,8%	51,2%	5,4%	0,5%	0,6%	2,8%	8,8%	100,0%	4.804
2010	37,0%	47,1%	4,3%	0,1%	1,2%	1,9%	8,5%	100,0%	11.413
ITALIA									
2009	36,5%	38,2%	8,6%	3,0%	1,4%	2,4%	9,9%	100,0%	135.061
2010	42,7%	29,0%	10,2%	3,5%	1,5%	4,3%	8,8%	100,0%	209.923

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati INPS, ISFOL e Italia Lavoro (2012).

Conclusioni (nei limiti del possibile)

Non è una scoperta sensazionale rilevare che il deterioramento complessivo del mercato del lavoro, in Umbria come nella media nazionale, è stato nel periodo post-2008 piuttosto serio, ed anche che tale deterioramento non si è tradotto soltanto in un aumento del tasso di disoccupazione.

Nello stesso tempo, il deterioramento non nasce con la crisi, o almeno, ampie zone di difficoltà erano presenti anche prima del fatale settembre del 2008. L'impatto della recessione, almeno rispetto alle situazioni di maggior difficoltà, si misura soprattutto rispetto a tale cruciale anno di svolta, mentre i livelli relativi del 2011 non risultano con regolarità significativamente, e neanche sempre, peggiori di quelli del 2005.

Gli indicatori che mostrano un netto peggioramento anche rispetto al 2005 sono quelli che escludono la disoccupazione persistente, e quindi sono collegati più al deterioramento del lavoro che alla sua assenza.

Dall'esame dei dati della Rilevazione delle Forze di Lavoro è emerso che la difficoltà non è affatto confinata solo nelle fasce di età più giovani, o più anziane. Si tratta ovviamente di un gruppo demograficamente assai esteso, ma i "padri e le madri di famiglia" (dai 30 ai 64 anni) sono nettamente prevalenti tra gli individui in difficoltà.

L'Umbria mostra complessivamente una situazione meno grave di quella media nazionale. In particolare, quella che si è definita l'area della "estrema difficoltà", vale a dire della disoccupazione persistente, resta, nonostante la crescita legata alla recessione, in Umbria entro proporzioni relativamente contenute, anche in rapporto al dato medio italiano. In Umbria, infatti, la quota di individui in estrema difficoltà è nel 2011 pari al 3% della popolazione complessiva, contro il 5,5% della media nazionale.

Esplicitare il numero di appartenenti alle famiglie a vario titolo colpite dalla recessione, e più in generale con componenti che vivano situazioni di difficoltà nel mercato del lavoro, aiuta a rendere tangibile un quadro che le misure individuali della disoccupazione o della precarietà colgono solo in parte.

Oltre il 27% della popolazione umbra nel 2011 appartiene a famiglie che hanno almeno un componente in difficoltà; di questo 27%, circa 1/3 appartiene a famiglie con un componente in difficoltà estrema.

Sembra di un qualche interesse segnalare anche che quasi il 10% della popolazione umbra vive nel 2011 in famiglie con almeno un componente in difficoltà ed invece senza contemporaneamente un membro occupato a tempo pieno, e non in difficoltà. Nel 2005 tale percentuale era inferiore al 6%. Si delinea quindi un quadro che evidenzia limiti crescenti della famiglia come istituto in grado di riequilibrare, o comunque attutire, le difficoltà che originano dal mercato del lavoro.

Riferimenti bibliografici

Altieri, G. – Dota, F. – Piersanti, M.

2009 *Percorsi nel lavoro atipico. Il caso dei lavoratori interinali*, Franco Angeli, Milano.

Altieri, G. - Birindelli, L. - Raitano, M. - Di Nicola, F. - Treves, C.

2011 *La proposta di riforma del sistema degli ammortizzatori sociali della CGIL* in "Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale", anno LXII, n. 2.

Banca d'Italia

2012a *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2010*, Supplementi al Bollettino Statistico, Anno XXII, n.6.

2012b *L'economia dell'Umbria*, "Economie regionali", n. 12, giugno.

Birindelli, L.

2012 *Inattivi, svantaggiati, atipici e standard: una lettura integrata del mercato del lavoro*, in *L'Umbria tra crisi e nuova globalizzazione*, "Rapporto Economico e Sociale 2010-2011", AUR, Perugia.

INPS - ISFOL - Italia Lavoro

2012 *Le misure di contrasto alla crisi occupazionale connesse con l'Accordo Stato-Regioni del febbraio 2009*, Roma.

Raitano, M.

2012 *I primi anni di carriera: lavoro atipico povero e a bassa accumulazione contributiva*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", "I lavoratori poveri", n. 2, aprile-giugno.

Sorcioni, M. - De Blasio, G.

2012 *Employment outcomes of Short-time work scheme and Unemployment insurance program beneficiaries: a longitudinal approach*, paper presentato alla 46esima Conferenza della Società Italiana di Statistica.

SISTEMA SCOLASTICO E MOBILITÀ SOCIALE

Andrea Orlandi

*“I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi,
hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”
(Costituzione della Repubblica italiana, art. 34)*

La mobilità sociale tra le generazioni è il processo con cui ci si muove tra condizioni sociali, culturali ed economiche diverse e, per certi versi, rappresenta una fotografia del progresso civile di una nazione. Interrogarsi sul rapporto tra efficienza del sistema scolastico e persistenza delle disuguaglianze tra le generazioni significa, in altre parole, domandarsi se la scuola svolge appieno quella funzione di “ascensore sociale” che i padri costituenti le hanno attribuito.

In letteratura è ormai accertato che l'Italia è «un paese ad elevata disuguaglianza, che tende a trasmettere in modo rilevante la disuguaglianza tra i padri e i rispettivi figli (Franzini e Reitano 2009, 27)». Nel nostro paese, quindi, la disuguaglianza tende a trasferirsi da una generazione all'altra, facendo in modo che il destino dei figli sia in larga misura dipendente da quello dei genitori.

La trasmissione delle disuguaglianze è un processo complesso, che segue differenti snodi lungo la direttrice individuale di una vita, e può essere influenzata da fattori diversi: genetici, economici, sociali e culturali. Nella letteratura economica prevale la tesi che l'istruzione sia il principale elemento da considerare nel decifrare l'influenza del reddito e della classe sociale dei genitori sul dispiegarsi delle possibilità di vita dei figli. Tale influenza viene spiegata nei seguenti termini: maggiore è il reddito dei genitori maggiore sarà l'investimento sul capitale umano dei figli, un investimento che il mercato del lavoro non mancherà di premiare. Ne consegue che un sistema scolastico “efficiente” dovrebbe porsi il problema di mediare l'influenza diretta del reddito familiare e favorire una diversa allocazione delle *chance* di successo individuale, basata essenzialmente sul merito e sulle capacità.

L'obiettivo del presente saggio è capire se ed in che misura il sistema scolastico italiano riesce ad assolvere a tale compito, e come la scuola umbra si colloca nel quadro nazionale. A questo scopo, abbiamo focalizzato la nostra attenzione sulla scuola secondaria di secondo grado, per due ordini di motivi. In primo luogo, le ricerche internazionali di cui daremo conto mostrano come il *gap* di conoscenze che lo studente italiano sconta nei confronti dei suoi coetanei europei si concentri, appunto, in questa fascia di età. In secondo luogo, perché è proprio dalla scelta dell'indirizzo di studio delle superiori che si manifesta il peso del *background* sociale ed economico sulle potenzialità di rendimento – e quindi sulle *chance* di vita – dello studente. Per seguire tale filo logico, abbiamo utilizzato i risultati di tre ricerche di particolare significato: l'indagine OCSE-PISA 2009, i dati dell'indagine sui *Giovani adolescenti in Umbria* condotta dall'AUR nel 2009, ed i risultati di un *focus group* condotto dal sottoscritto e da Paolo Montesperelli su

un campione di insegnanti e dirigenti di istituti umbri¹. Il nostro saggio si articola in tre parti. Nella prima faremo il punto sulla controversa relazione esistente in letteratura tra istruzione e mobilità sociale; nella seconda parte, di natura descrittiva, daremo conto delle risultanze di natura statistica relative alle scuole secondarie di II grado umbre; nella terza – sulla base dei dati disponibili – proveremo a capire se il sistema umbro è equo, cioè in grado realmente di garantire a tutti, indipendentemente dall'estrazione sociale, pari opportunità di accesso e di successo.

La controversa relazione tra istruzione e mobilità sociale

Negli anni recenti, l'attenzione degli studiosi si è focalizzata sulla scarsa fluidità sociale nel nostro paese, sui bassi livelli medi di istruzione rispetto alle altre nazioni avanzate e sull'influenza che il *background* familiare d'origine esercita sui titoli di studio ottenuti dagli individui. L'analisi della mobilità intergenerazionale, inoltre, ha evidenziato in tutte le moderne società il forte condizionamento che la famiglia di origine esercita sulle *chances* individuali².

In particolare, i sociologi si sono concentrati principalmente sull'associazione tra classe occupazionale dei genitori e dei loro figli, mentre gli economisti hanno approfondito la correlazione tra i redditi delle generazioni successive. Alcuni di loro hanno effettuato diversi studi per misurare in modo diretto l'impatto del reddito da lavoro dei genitori su quello, corrispondente, dei figli (vedi Corak 2006). Attraverso un'analisi econometrica (Franzini e Reitano 2010, 11-52) è stata stimata l'influenza, in un gruppo di paesi OCSE, che le condizioni economiche dei genitori esercitano sui redditi dei figli, una volta raggiunta l'età adulta. In particolare, il "coefficiente di elasticità intergenerazionale" β dei redditi da lavoro fornisce informazioni interessanti. Il coefficiente di elasticità intergenerazionale β mostra la correlazione tra il reddito dei genitori ed il reddito medio della generazione dei figli, e quindi il livello medio di trasmissione dei divari reddituali tra le generazioni; ad esempio un valore di $\beta = 0,5$ informa che in media il 50% della disuguaglianza dei redditi della generazione dei genitori si trasmette alla generazione dei figli. Nel grafico 1 presentiamo il valore di questo coefficiente in alcuni paesi OCSE.

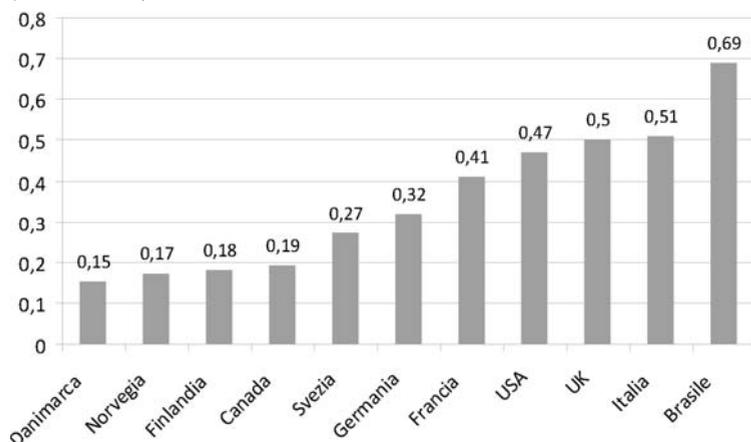
I paesi scandinavi e il Canada sono caratterizzati da un grado di fluidità relativamente maggiore, mentre Stati Uniti (contrariamente alla retorica dell'*American Way of Life*, come "terra delle opportunità"), Gran Bretagna e Italia sono i paesi avanzati con la maggiore persistenza delle disuguaglianze di reddito tra le generazioni.

¹ Il sondaggio AUR, in particolare, pur non focalizzato interamente sulle tematiche della nostra ricerca, rappresentano una fonte notevole di conoscenza, soprattutto per la estensione del campione di intervistati. Parliamo, infatti, di oltre 2.100 questionari somministrati; nell'indagine PISA il campione è di 1.560 studenti umbri (in questo caso solo quindicenni).

² In realtà, la conoscenza di questi processi è ancora molto incompleta e la misurazione della trasmissione delle disuguaglianze dai genitori ai figli è resa problematica da una serie di ostacoli: la grande complessità delle questioni da intersecare per giungere ad una spiegazione fondata solidamente e la disponibilità di dati che coprano orizzonti temporali lunghissimi e forniscano informazioni sullo status socio-economico dei genitori e quello dei loro figli. Solo pochi paesi dispongono di panel con queste caratteristiche; tuttavia, lo sviluppo di metodologie alternative di analisi ha consentito di superare questa limitazione e di effettuare analisi anche in paesi, come il nostro, privi di adeguati dati panel.

Per quel che riguarda l'Italia, la stima precedente conferma le risultanze delle tabelle di mobilità intergenerazionale elaborate dall'ISTAT sulla base dei dati *dell'Indagine multiscopo sulle famiglie* (2009). Esse sono basate su una articolazione in sei classi occupazionali. La tavola di mobilità relativa (tab. 1) incrocia le posizioni degli occupati di 18 anni e più con quelle dei relativi genitori quando i primi erano adolescenti (14 anni), dunque confronta la "classe sociale" di origine degli intervistati (definita in base alla professione dei padri) con quella di destinazione. Ci interessa il confronto tra le opportunità di pervenire.

GRAF. 1 - ELASTICITÀ INTERGENERAZIONALI DEI REDDITI STIMATE PER ALCUNI PAESI (ANNO 2006)



Fonte: elaborazioni AUR da Franzini e Reitano (2010)

I paesi scandinavi e il Canada sono caratterizzati da un grado di fluidità relativamente maggiore, mentre Stati Uniti (contrariamente alla retorica dell'*American Way of Life*, come "terra delle opportunità"), Gran Bretagna e Italia sono i paesi avanzati con la maggiore persistenza delle disuguaglianze di reddito tra le generazioni.

Per quel che riguarda l'Italia, la stima precedente conferma le risultanze delle tabelle di mobilità intergenerazionale elaborate dall'ISTAT sulla base dei dati *dell'Indagine multiscopo sulle famiglie* (2009). Esse sono basate su una articolazione in sei classi occupazionali. La tavola di mobilità relativa (tab. 1) incrocia le posizioni degli occupati di 18 anni e più con quelle dei relativi genitori quando i primi erano adolescenti (14 anni), dunque confronta la "classe sociale" di origine degli intervistati (definita in base alla professione dei padri) con quella di destinazione. Ci interessa il confronto tra le opportunità di pervenire ad una certa "destinazione" in capo a soggetti provenienti da classi diverse.³

³ Si parla di mobilità "relativa" perché mette a confronto la posizione sociale dei padri con quella attuale dei figli al netto dei mutamenti intervenuti, nel corso del tempo, nella struttura occupazionale. Essa consiste nel confronto sistematico delle probabilità di raggiungere una data destinazione, anziché un'altra ad essa alternativa, godute dagli individui provenienti da due classi diverse. In una società caratterizzata da eguaglianza nelle opportunità di mobilità, tali probabilità risultano uguali per tutte le classi di provenienza, indipendentemente dai mutamenti intervenuti nella struttura occupazionale, e

TAB. 1 - INDICI DI MOBILITÀ RELATIVA PER GLI OCCUPATI DI 18 ANNI E PIÙ PER CLASSE OCCUPAZIONALE ATTUALE, SESSO E CLASSE OCCUPAZIONALE DEL PADRE (COEFFICIENTI CONCORRENZIALI MEDI, ANNO 2009)(*)

Classe occupazionale del padre (**)	Classe occupazionale attuale					
	Borghesia	Classe media impiegatizia	Piccola borghesia urbana	Piccola borghesia agricola	Classe operaia urbana	Classe operaia agricola
Borghesia	1,84	0,61	0,02	-0,32	-0,40	-1,75
Classe media impiegatizia	1,01	1,23	0,00	-0,84	-0,24	-1,16
Piccola borghesia urbana	0,39	0,34	1,02	-1,20	0,06	-0,60
Piccola borghesia agricola	-1,19	-1,24	-0,56	2,61	-0,64	1,02
Classe operaia urbana	-0,45	0,39	0,07	-1,13	1,01	0,12
Classe operaia agricola	-1,59	-1,33	-0,55	0,89	0,21	2,37

Fonte: ISTAT, Indagine multiscopo sulle famiglie "Famiglia e soggetti sociali"

(*) Il coefficiente concorrenziale medio è una misura del vantaggio medio che gli individui provenienti da una classe di origine hanno su quelli provenienti dalle altre classi di origine nella competizione per l'accesso a una determinata classe occupazionale. Il coefficiente assume valore 0 quando la classe di origine corrispondente non offre, in media, alcun vantaggio competitivo nell'accesso alla classe occupazionale in questione; assume un valore positivo quando la classe di origine corrispondente è, in media, in vantaggio sulle altre classi; assume un valore negativo quando la classe di origine corrispondente è, in media, in svantaggio rispetto alle altre classi.

(**) Si fa riferimento alla condizione occupazionale del padre quando la persona occupata considerata (figlio/a) aveva 14 anni.

Osserviamo (tab. 1) che il regime di mobilità è piuttosto rigido: la classe di origine influisce infatti in misura rilevante e limita la possibilità di movimento all'interno dello spazio sociale.⁴ I valori collocati sulla diagonale principale sono alti, e rivelano che, al netto degli effetti strutturali, tutte le classi (in particolare quelle poste agli estremi della scala sociale) tendono a trattenere al loro interno buona parte dei propri figli. Allontanandosi da tale diagonale, i coefficienti generalmente via via si riducono, segnalando che la mobilità è più scarsa tra classi più lontane. La piccola borghesia agricola e la classe operaia agricola mostrano meno mobilità relativa (fluidità sociale) delle altre, segnalando una maggiore difficoltà degli occupati diciottenni ad "affrancarsi" dallo status sociale dei genitori. Se si guarda alle opportunità relative di entrare nella borghesia, si osserva come queste siano più alte per gli occupati diciottenni che

quindi il valore dell'indice è uguale a zero per tutti.

⁴ In una situazione di completa indipendenza fra la classe del padre e la classe del figlio i valori degli indici di mobilità relativa dovrebbero essere pari a zero, indicando che l'opportunità di accedere alle diverse posizioni occupazionali disponibili è uguale per tutti, qualunque sia la classe di origine. I valori positivi rappresentano le combinazioni di origine e destinazione sociale più frequenti di quello che ci si può aspettare in un regime di mobilità perfetta. Al contrario i valori negativi rappresentano le combinazioni di origine e destinazione sociale meno frequenti di ciò che si osserverebbe in una situazione di piena fluidità.

provengono dalla medesima origine, seguite dai figli della classe media impiegatizia, e poi da quelli della piccola borghesia urbana; per i soggetti di altra origine (operai urbani e piccola borghesia agricola) osserviamo uno svantaggio concorrenziale (il coefficiente è negativo). Nel complesso, emerge dunque la scarsa fluidità intergenerazionale, ovvero la limitatezza delle opportunità di mobilità sociale da una classe all'altra (ISAE 2007, 43-48; ISTAT 2012, 241-247). E trovano conferma quelle ricerche (Piraino 2006; Mocetti 2007; Pisano e Tedeschi 2008) che evidenziano come l'Italia sia, al pari di Stati Uniti e Regno Unito (Corak 2006), fra i paesi occidentali con il più elevato grado di persistenza nella trasmissione delle disuguaglianze salariali fra le generazioni successive.

Se questo è il quadro di riferimento, l'istruzione viene generalmente ritenuta il principale strumento per favorire la mobilità intergenerazionale. Come recita il *Social Situation Observatory* della Commissione Europea «il livello educativo raggiunto è una determinante primaria delle *chances* di vita di una persona, nel senso che tende ad avere l'influenza più significativa sulle opportunità d'impiego e, di conseguenza, sul lavoro che è in grado di ottenere e sul reddito che riesce a raggiungere (Ward *et al.* 2009, 130)». Una considerazione confermata dalla ricerca che l'OCSE periodicamente dedica ai sistemi nazionali di istruzione, *Education at a glance*. Secondo l'OCSE, infatti, nel corso della loro vita gli italiani maschi con titolo d'istruzione terziaria possono guadagnare, nel settore privato, oltre 300.000 dollari americani in più rispetto agli altri con livello d'istruzione inferiore (OCSE 2011, 174). Mediamente nei Paesi OCSE tale somma si attesta a 175.000 dollari (le donne con livello di istruzione terziario, invece, guadagnano “solo” 55.000 dollari in più rispetto alle donne con livelli inferiori). Solo negli USA e in Portogallo una laurea “rende” di più in termini di possibilità di reddito futuro (nel settore pubblico la differenza è molto più contenuta)⁵.

Nelle società contemporanee, in altre parole, l'istruzione è diventata un fattore fondamentale nel determinare il futuro lavoro e la futura posizione dell'individuo nella società. Una considerazione che ha portato, negli anni passati, molti studiosi a ritenere che si fosse finalmente affermata la “società del merito”. Ciò sarebbe vero se non esistesse una relazione significativa tra opportunità educative ed estrazione sociale (cioè se fossero realizzate le uguali opportunità di partenza su cui si fonda il moderno liberalismo: Rawls, 1971; Sen, 2010). Il riscontro empirico, al contrario, dimostra come nella maggior parte dei paesi occidentali questa relazione esista e sia forte: gli individui provenienti dalle classi sociali superiori hanno maggiori possibilità di raggiungere alti livelli di istruzione, e la più alta qualificazione si traduce in un chiaro vantaggio nel mercato del lavoro. L'efficienza delle istituzioni educative dovrebbe misurarsi sul fatto che riescano o meno a ridurre le disuguaglianze di origine e rielaborare le differenze tra gli individui sulla base del solo merito. «Al contrario, il sistema educativo – in molti paesi – sembra limitarsi a riprodurre le distanze di classe sociale piuttosto che a ridurle (Iannelli e Paterson 2005, 2)».

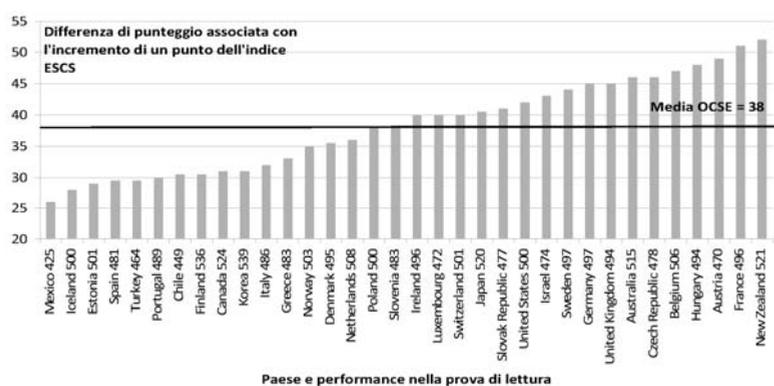
Il *background* sociale, culturale ed economico degli studenti viene rilevato dall'indice ESCS⁶ dell'indagine internazionale PISA, e si basa sulle informazioni, fornite dagli stessi

⁵ I dati si riferiscono al 2007, quindi ad uno scenario pre-crisi. Sono, tuttavia, indicativi del confronto internazionale: OCSE. *Education at a glance 2011*; Tabella A9.3, 174.

⁶ L'indice ESCS è l'indice relativo allo *Economic, Social and Cultural Status*, ed è composto dalle seguenti

studenti, sui livelli di istruzione dei genitori, la loro occupazione e gli strumenti culturali posseduti in casa (ad esempio libri, una scrivania o uno spazio da dedicare allo studio, ecc.)⁷. Nel grafico 2 abbiamo elaborato la differenza media nelle *performance* di lettura al variare delle condizioni socio-economiche di partenza (misurate rilevate dall'indice ESCS). In media, nei paesi OCSE, l'incremento di un punto dell'indice ESCS è associato ad un parallelo incremento di 38 punti nelle *performance* di lettura (OCSE, 2011, 95). Lo "stacco" è più marcato in Francia e Nuova Zelanda, dove i risultati di apprendimento degli studenti appaiono molto influenzati dal loro *background* familiare di provenienza. Lo studente medio italiano, al contrario, pur segnando una *performance* di lettura al di sotto della media OCSE, non appare significativamente influenzato dall'ambiente familiare nei suoi risultati di apprendimento. In altre parole, il sistema di istruzione italiano, da una parte sembra replicare meno di altri il *divide* iniziale di capitale umano tra gli studenti, dall'altra sembra, però, livellarsi verso il basso, attestandosi su risultati piuttosto modesti nelle prove PISA.

GRAF. 2 - RISULTATI NELLE PROVE DI LETTURA TRA STUDENTI CON DIVERSI BACKGROUND SOCIO-ECONOMICI. DIFFERENZA DI PUNTEGGIO ASSOCIATA ALL'INCREMENTO DI UN PUNTO DELL'INDICE ESCS



Fonte: elaborazioni AUR su dati OECD, *Education at a glance 2011*.

variabili: l'indice socio-economico internazionale relativo allo status occupazionale (ISEI); il più alto livello di istruzione tra i genitori dello studente; l'indice PISA della ricchezza familiare; l'indice PISA delle risorse educative presenti a casa e l'indice PISA relativo alle risorse culturali presenti nella casa dei genitori (OECD, *Education at a glance 2011, Glossary*).

⁷ Il programma PISA si svolge attraverso indagini triennali sulle competenze-chiave degli studenti quindicenni nei paesi membri dell'OCSE. Il suo obiettivo principale è valutare in che misura gli studenti che si approssimano alla fine della scuola dell'obbligo (ovvero gli studenti quindicenni) abbiano acquisito alcune conoscenze e abilità ritenute essenziali per una consapevole partecipazione nella società. Le conoscenze e le abilità valutate sono riferite a tre ambiti disciplinari: lettura, matematica e scienze; in ciascuna delle rilevazioni uno degli ambiti costituisce il *frame* di indagine principale. Con l'edizione 2009 PISA torna ad indagare le competenze di lettura, come già nella prima edizione del 2000.

Possiamo dunque definire quello italiano un sistema di istruzione efficiente nel senso dell'art. 34 della Costituzione? In un recente studio della Fondazione Giovanni Agnelli si calcola che lo status socio-economico familiare può arrivare ad incidere fino al 12,5% sulla probabilità di conseguire livelli educativi più elevati dei genitori, mentre il fatto di appartenere ad una famiglia di operai può ridurla oltre il 10%. Anche l'ampiezza del Comune di residenza ha un'influenza sulla probabilità di proseguire gli studi (+1,4%) e soprattutto sulla scelta del tipo di scuola: uno studente che vive in un Comune di grandi dimensioni ha il 10,5% in più di possibilità di iscriversi ad un liceo, con tutto ciò che consegue in termini di probabilità di ottenere una laurea e quindi di inserirsi nel mercato del lavoro con un titolo di studio più elevato. Nello stesso studio si rileva che anche i risultati scolastici sono sensibili ai fattori di contesto. Infatti, a parità di altre condizioni, frequentare una scuola nel Nord del paese comporta l'acquisizione di competenze valutate in 68 punti in più ai test PISA rispetto a chi studia in una scuola del Sud, dove peraltro è molto elevata anche l'influenza del contesto socio-culturale della scuola. In un quadro così definito le implicazioni in termini di efficienza e di equità del sistema sono evidenti: «riducendo il ruolo giocato dal merito e dalle attitudini individuali, i fattori sociali e territoriali amplificano i divari di sviluppo e consolidano l'immobilismo tipico della società italiana (Fondazione Giovanni Agnelli 2011, XIV)».

Lo scopo del presente saggio è valutare se le *performances* del nostro sistema scolastico sono tali da farne un efficace “strumento” di mobilità sociale. Come vedremo nel paragrafo successivo, la scuola italiana ha segnato risultati importanti negli ultimi decenni, accompagnando una crescita del livello di istruzione complessivo della popolazione. Tuttavia, «la differenza per il benessere degli individui oggi la fa non tanto la quantità di istruzione, in termini di anni di scolarità e di titoli conseguiti – terreno dove l'Italia nel suo complesso ha quasi recuperato il suo ritardo nei confronti dei Paesi più avanzati – ma piuttosto la qualità degli apprendimenti: qui invece il nostro Paese arranca nelle ultime posizioni» (Fondazione Giovanni Agnelli, 2011, VIII). Nel prossimo paragrafo tenteremo di chiarire il nesso tra la “quantità” e la “qualità” di istruzione che il sistema delle scuole secondarie di II grado in Umbria è in grado di trasmettere ai propri studenti.

I livelli di istruzione in Umbria

Il decennio appena trascorso ha visto il proliferare di tentativi, soprattutto da parte degli economisti, di “misurare” il livello di qualità dell'offerta di istruzione della scuola italiana. Uno degli studi pionieristici (Brunello, Checchi e Comi 2002) si interrogava sulla difficoltà di reperire, per il nostro paese, dati che riportassero informazioni specifiche sulla qualità dell'istruzione ricevuta e sulla reale utilità degli indicatori solitamente utilizzati per descrivere lo stato di salute della scuola⁸. Tali indicatori, infatti, pur tracciando una utile fotografia dell'evoluzione del sistema, poco dicono sulla qualità degli apprendimenti da parte degli studenti. È doveroso in questa sede, tuttavia, dare conto del più ampio spettro di informazioni disponibili.

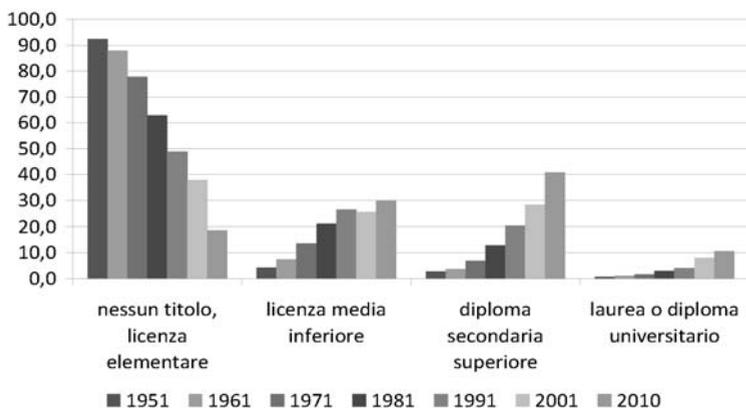
⁸ Le indagini internazionali PISA avrebbero preso il via solo nel 2003 e, per quel che riguarda la nostra Regione, l'Umbria ha contrattato un campione significativo solo in occasione della rilevazione del 2009. Nelle rilevazioni precedenti il dato umbro è inglobato all'interno della macroregione del Centro.

La dinamica di lungo periodo

Dagli anni Cinquanta i livelli di istruzione della popolazione hanno conosciuto, in Umbria come nel resto d'Italia, un significativo innalzamento. Il miglioramento dei tenori di vita familiare, la diffusa consapevolezza delle conseguenze economiche del titolo di studio (maggiore capacità di guadagno, di impiego, di crescita nella scala sociale) e l'ampliamento delle conoscenze richieste da una società sempre più complessa ed in continua evoluzione, hanno infatti favorito l'investimento nel processo formativo e quindi determinato un aumento del grado medio di scolarizzazione.

Dall'analisi dei dati degli ultimi sei censimenti, qui arricchita dai risultati della Rilevazione sulle forze di lavoro dell'ISTAT del 2010, emerge chiaramente come la "piramide" dell'istruzione si sia capovolta (Graf.3): la quota di laureati, sul totale della popolazione umbra con più di sei anni⁹, nel 2010, è quasi dieci volte quella osservata 50 anni prima: nel 1951 non arrivava all'1% (0,7%), nel 2010 è pari al 10,7%; i diplomati¹⁰ sono a loro volta aumentati di quasi quindici volte, passando dal 2,8% al 40,9%; i detentori di licenza media inferiore sono aumentati di sette volte, salendo nel medesimo arco temporale dal 4,2% al 29,8%; infine, i senza titolo di studio o in possesso della sola licenza elementare si sono ridotti dal 92,3% al 18,6%.

GRAF. 3 - I LIVELLI DI ISTRUZIONE DELLA POPOLAZIONE UMBRA



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT, Censimento della popolazione e delle abitazioni e Forze di lavoro.

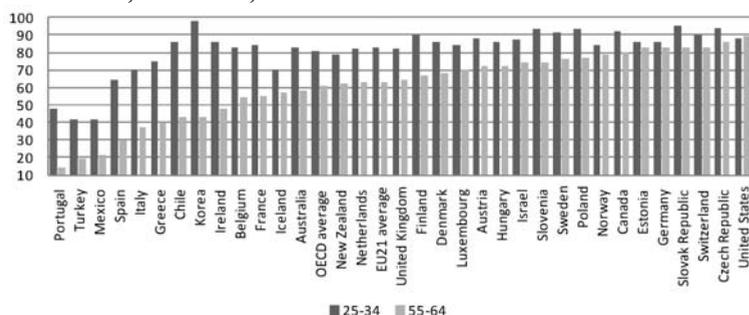
Un ulteriore confronto internazionale ci aiuta a capire meglio la dinamica dei livelli di istruzione superiore. Sebbene la quota della popolazione italiana fra i 25 e i 64 anni con almeno un diploma di scuola secondaria superiore sia pari al 40% – circa 8 punti in meno della media Ue a 21 Stati, e 4 punti in meno della media OCSE – il divario (Graf. 4) è dovuto in prevalenza alle coorti più anziane, per le quali è pari a 24 e 27 punti

⁹ Per il 2010 il dato della Rilevazione sulle forze di lavoro fa riferimento alla popolazione con più di 15 anni.

¹⁰ Per il 2010 abbiamo inserito tra i diplomati anche chi ha conseguito una qualifica professionale di tre anni.

percentuali (rispettivamente con area OCSE e UE). Per i più giovani, in età fra i 25 e i 34 anni, la quota sale al 70,3% ed il divario scende a circa 13 punti nei confronti dell'area UE ed a 11 punti nei confronti dei paesi OCSE. L'Italia è uno dei sette Paesi in cui il numero di giovani tra i 25 e i 34 anni con diploma secondario superiore o universitario supera di almeno 30 punti percentuali il numero di individui tra i 55 e i 64 anni con livelli simili d'istruzione. Ciò indica che l'accesso all'istruzione secondaria superiore è aumentato notevolmente negli ultimi 30 anni, in modo da colmare almeno in parte lo iato che ci separa dagli altri paesi considerati. Iato che, tuttavia, è ancora consistente, posizionando l'Italia al 29° posto su 35 Paesi considerati.

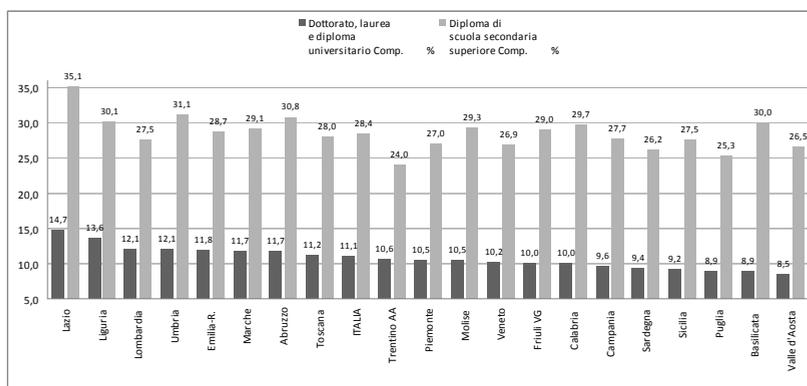
GRAF. 4 - POPOLAZIONE CON ALMENO UN TITOLO DI SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE, VALORI %, PER GRUPPO DI ETÀ E NAZIONE. ANNO 2009.



Fonte: elaborazioni AUR su dati OCSE, *Education at a glance 2011*.

Restringendo, poi, la nostra lente all'Italia, osserviamo un comportamento “virtuoso” del sistema scolastico umbro, se confrontato alle altre regioni italiane. L'Umbria, infatti, ha ormai consolidato una dinamica positiva di crescita dei livelli di istruzione complessiva della popolazione. Nei due grafici seguenti offriamo tale spaccato. Nel grafico 5 leggiamo la quota parte della popolazione caratterizzata dai livelli più alti di istruzione (i diplomati ed i laureati).

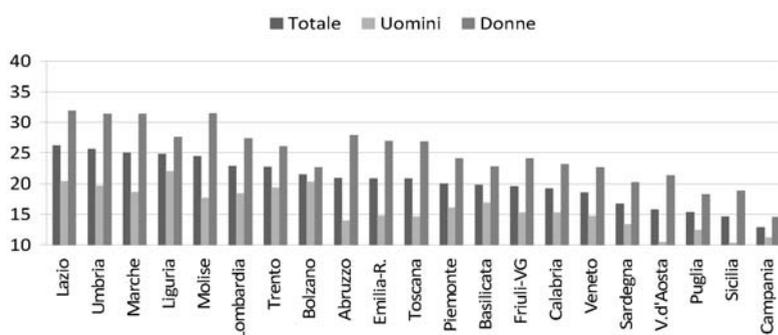
GRAF. 5 - POPOLAZIONE RESIDENTE DI 15 ANNI E OLTRE IN POSSESSO DI LAUREA O DIPLOMA DI SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE PER REGIONE. ANNO 2010



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT, *Rilevazione sulle forze di lavoro*.

Oltre il 12% degli umbri con più di 15 anni è laureato. Nel complesso, oltre il 43% della popolazione regionale con più di 15 anni ha acquisito un titolo di studio di secondaria superiore (4-5 anni) o una laurea, facendo della popolazione umbra una tra le più istruite del paese. Passando all'analisi dei titoli conseguiti dalle generazioni più giovani, inoltre, rileviamo che più del 25% (25,6%) delle coorti nate dal 1976 al 1980 (Graf. 6), in Umbria ha conseguito una laurea. Solo i coetanei laziali fanno meglio. È da rilevare, inoltre, il consolidamento della tendenza che vede ormai da anni una percentuale maggiore di donne conseguire i più alti titoli di studio (il 31,4% delle donne contro il 19,7% degli uomini), una tendenza che accomuna tutte le regioni italiane.

GRAF. 6 - POPOLAZIONE IN ETÀ 30-34 ANNI CHE HA CONSEGUITO UN TITOLO DI STUDIO UNIVERSITARIO PER SESSO E REGIONE - ANNO 2010 (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT, *Rilevazione sulle forze di lavoro*

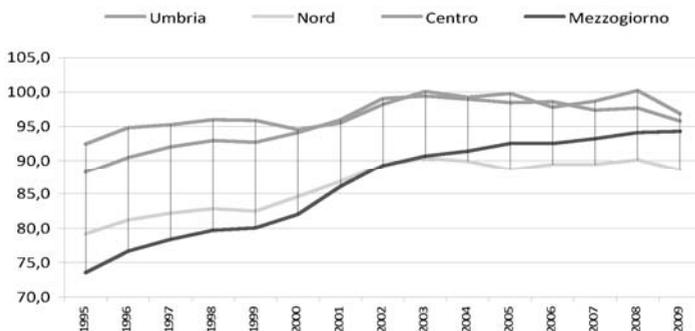
I livelli di partecipazione

Siamo quindi in una «traiettorie che tende, lentamente, ad avvicinarci agli altri paesi avanzati (IRPET 2010, 20)», soprattutto se concentriamo l'attenzione sui comportamenti delle nuove generazioni (in termini di partecipazione ed esito finale) nella scuola secondaria superiore. In particolare, con il succedersi delle generazioni aumenta la percentuale di umbri in possesso dei titoli di studio più elevati.

Nel graf. 7 diamo una misura della partecipazione dei giovani umbri alla scuola secondaria superiore attraverso la ricostruzione della serie storica. Dal 1995 al 2009, in Umbria, il tasso di partecipazione ai percorsi di istruzione secondaria superiore è cresciuto, anche se con andamento discontinuo. L'anno scolastico 2009/2010, invece, fa registrare un dato in controtendenza, al pari di tutte le ripartizioni italiane ad esclusione del Mezzogiorno. Notiamo, soprattutto, come all'inizio e alla fine del periodo considerato, la nostra regione abbia mantenuto il vantaggio su tutte le ripartizioni, anche se il divario è andato progressivamente calando. Nel 1995 il 92,5% degli umbri tra i 14 ed i 18 anni frequentava una scuola secondaria superiore, collocando l'Umbria al primo posto tra le regioni italiane. Nel periodo considerato, tuttavia, le altre regioni centrali hanno colmato il divario, e le regioni meridionali, soprattutto, hanno investito molto nel porre un freno agli abbandoni prematuri dopo gli anni dell'obbligo, anche in presenza di ripetenze. Nel 2009, il tasso di

scolarizzazione superiore dei ragazzi umbri è pari al 96,9%, collocando l'Umbria "solo" al sesto posto tra le regioni italiane (fanno meglio la Basilicata con il 104,5%, le Marche con il 100,5%, la Sardegna il 100,4%, il Molise 99,1%, la Toscana 97,3%).¹¹

GRAF. 7 - TASSO DI PARTECIPAZIONE NELL'ISTRUZIONE SECONDARIA SUPERIORE. ANNI 1995-2009



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT e MIUR.

Per quel che riguarda il confronto di genere, notiamo il restringimento della storica forbice di due, tre punti percentuali a favore della componente femminile, anche se l'andamento di tale tendenza è discontinuo. Nell'ultimo anno scolastico osservato, il 2009/2010, il tasso di scolarizzazione superiore delle donne è stato pari al 97,4 contro il 96,4 degli uomini.

Gli studenti ed i risultati scolastici

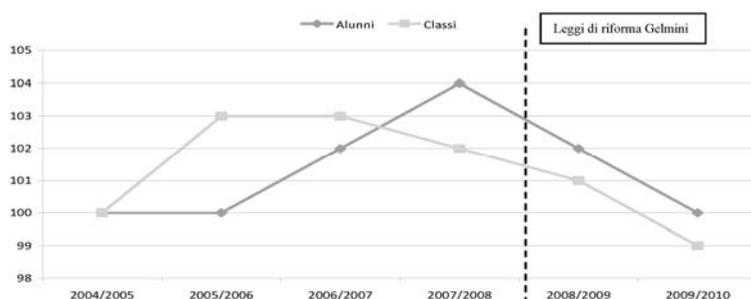
In Italia, nell'ultimo decennio la struttura della scuola è stata attraversata da ripetute e profonde riforme, che hanno interessato vari aspetti della sua organizzazione, tra cui l'allungamento dell'obbligo scolastico e la rimodulazione del personale, delle classi e delle istituzioni scolastiche. L'obiettivo dichiarato delle ultime riforme, promosse dall'ex-ministro Gelmini, consisteva nel conseguire obiettivi di efficacia formativa mediante un recupero di efficienza organizzativa, operando una radicale razionalizzazione delle risorse a disposizione del sistema-istruzione. Nell'ottica delle riforme, dunque, l'ampliamento del numero di alunni per classe e per docente avrebbe dovuto garantire un miglioramento dell'offerta formativa.

Come osserviamo nel grafico 8, il numero degli studenti iscritti ad una scuola secondaria superiore, in Umbria, è cresciuto in maniera costante nel triennio 2005-2008, mentre la linea di tendenza del numero delle classi ha seguito, a partire dal 2006, un andamento opposto, fino a segnare, nel 2008, l'allargamento massimo della forbice tra i due valori. Osserviamo nel periodo 2004-2008 una significativa discrasia tra i due

¹¹ Il tasso, di partecipazione o di scolarità, e' calcolato rapportando il totale degli iscritti alle scuole secondarie superiori alla popolazione residente nella classe d'età 14-18 anni e può assumere valori superiori a 100 per la presenza di ripetenze o anticipi di frequenza.

valori, caratterizzati da dinamiche contrapposte, evidenziando un vero e proprio scollamento della struttura organizzativa rispetto alla dinamica della popolazione scolastica. Nel triennio 2007-2010, al contrario, emerge un riallineamento tra i due valori, che seguono la medesima tendenza decrescente. Il rapporto alunni per classe, di conseguenza, varia dal 20,2 dell'inizio del periodo considerato al 20,6 nel 2007/2008, per poi riassetarsi al 20,4 nel 2009/2010. Il rapporto alunni/docente, al contrario, rimane costante per quasi l'intero periodo a 9 studenti per insegnante, collocando l'Umbria tra le migliori regioni italiane in tal senso. Almeno per la nostra regione, quindi, la riforma Gelmini (il cui intervento temporale è indicato con la linea tratteggiata nel grafico)¹² ha rappresentato la risposta tardiva ad un fenomeno che il sistema regionale aveva già provveduto ad assorbire, assestandosi di conseguenza.

GRAF. 8 - SERIE STORICA DELLA CONSISTENZA DI ALUNNI E CLASSI NELLA SCUOLA UMBRA. NUMERI INDICE A BASE FISSA (ANNO BASE A.S. 2004/05=100)



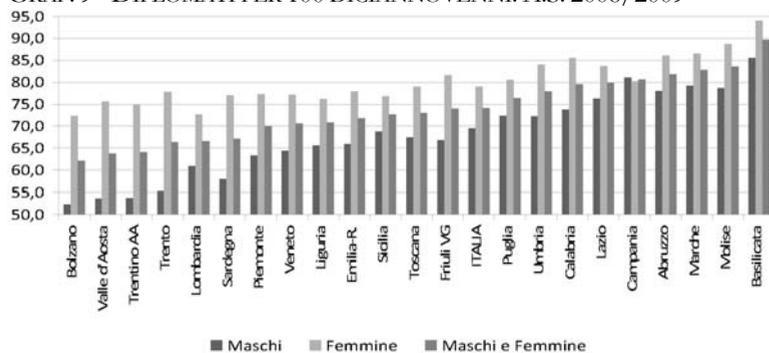
Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR.

Passando ad analizzare i dati sui diplomati, leggiamo una fotografia contrastante del paese. Se prendiamo in considerazione, infatti, la “quantità” di diplomati (graf. 9) osserviamo come anelli deboli del confronto interregionale siano, contrariamente alla vulgata dominante, proprio le regioni settentrionali. La percentuale di diciannovenni in possesso di un diploma di media superiore, infatti, è minima proprio nelle aree più ricche del paese. È certo da considerare la natura pre-crisi di tali dati (2008)¹³, per cui, proprio nelle aree più ricche del paese è da mettere in conto la presenza di alternative allettanti alla conclusione del percorso scolastico (MIUR, 2011, 72). Il 77,9% dei diciannovenni umbri, nel 2008, è in possesso di un diploma di secondaria superiore, meglio della media dei diciannovenni italiani (74,2%) ma peggio dei coetanei di altre 7 regioni. Segnaliamo, soprattutto, ancora un forte divario di genere: l’84% delle diciannovenni umbre ha terminato con successo il percorso scolastico delle superiori, contro il 72,3% dei colleghi maschi: un divario di quasi 12 punti percentuali, maggiore della media italiana.

¹² Con il termine “riforma Gelmini” si indica comunemente l’insieme degli atti normativi riguardanti il settore dell’istruzione entrati in vigore tra la fine dell’A.S. 2007/2008 e l’inizio dell’A.S. 2008/2009. Questi interventi sono contenuti in alcuni articoli della legge 133/2008, e sono proseguiti con la legge 169/2008.

¹³ I dati fanno riferimento all’A.S. 2008/2009.

GRAF. 9 - DIPLOMATI PER 100 DICIANNOVENNI. A.S. 2008/2009



Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR.

Proseguendo con la lettura degli esiti degli esami di licenza (tab. 2), dobbiamo tornare ad evidenziare il divario territoriale che ancora divide in due il sistema scolastico italiano. Le regioni meridionali, infatti, fanno segnare una percentuale maggiore, seppur in misura lieve, di studenti che si diplomano con il minimo dei voti: rispetto ad una media nazionale del 10,6%, il dato al sud è superiore in tutte le regioni. Il dato relativo all'Umbria (9,7%) è inferiore alla media nazionale, ma non a quella delle regioni del Nord Italia e delle altre regioni centrali. Per ciò che riguarda le votazioni più basse, quindi, l'Umbria si colloca in una posizione intermedia tra le regioni meridionali e quelle centrali e settentrionali. Invece, per le votazioni più alte, da 91 in su, ben il 15% degli studenti umbri si colloca in questa fascia di merito; fanno meglio solo gli studenti marchigiani. Anche in questo caso, il paese è spaccato in due: si collocano in posizione di eccellenza gli studenti delle regioni centrali e meridionali, fanno peggio gli studenti del nord.

TAB. 2 - DIPLOMATI PER VOTAZIONE CONSEGUITA PER REGIONE - A.S. 2009/2010

Regione	60	61 70	71 80	81 90	91 99	100	100 lode	Tot.
Piemonte	9,2	31,8	29,6	17,3	6,5	4,7	0,9	100
Valle d'Aosta	6,2	39,4	34,2	15,4	2,8	1,9	0,2	100
Lombardia	10,6	35,0	29,6	15,4	5,4	3,6	0,5	100
Trentino A.A.	6,3	31,8	33,8	18,6	6,0	3,1	0,3	100
Veneto	8,7	32,5	30,3	16,9	6,4	4,6	0,7	100
Friuli V.G.	8,7	34,0	30,2	16,3	5,7	4,4	0,7	100
Liguria	8,9	32,0	30,4	16,2	6,4	5,2	0,9	100
Emilia Romagna	7,6	30,4	30,0	18,1	6,8	5,7	1,4	100
Toscana	9,0	31,8	29,6	17,1	6,6	4,9	0,9	100
Umbria	9,7	31,0	27,7	16,7	7,0	6,4	1,6	100
Marche	8,6	28,8	29,7	17,4	7,8	6,4	1,3	100
Lazio	12,5	32,0	28,1	15,6	6,1	4,7	0,9	100
Abruzzo	11,1	31,9	28,0	15,9	6,7	5,2	1,1	100
Molise	11,5	33,7	24,5	16,6	7,3	5,4	0,8	100
Campania	13,3	32,3	26,3	15,7	6,7	4,9	0,8	100
Puglia	9,9	29,8	27,1	17,1	7,6	6,6	1,8	100
Basilicata	12,2	34,1	25,9	16,0	6,4	4,5	0,9	100
Calabria	9,0	27,1	26,6	18,1	9,6	7,8	1,9	100
Sicilia	12,3	31,2	26,9	16,2	6,6	5,9	1,0	100
Sardegna	10,2	33,3	29,5	15,2	6,0	4,9	0,9	100
Italia	10,6	31,9	28,4	16,4	6,6	5,1	1,0	100

Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR.

In definitiva, ci si diploma con maggiore frequenza nelle regioni meridionali, dove insistono sia gli studenti peggiori che quelli migliori. Se dovessimo assumere a parametro della qualità dei sistemi scolastici regionali questi due indicatori, quindi, dovremmo dedurre che la scuola nelle regioni meridionali è più efficiente nella distribuzione di credenziali educative, selezionando sia verso l'alto che verso il basso. La fotografia della nostra regione, in questo panorama, è quasi sovrapponibile a quella delle regioni meridionali, distinguendosi sia in termini di studenti *top* che *low performers*. Vedremo nel paragrafo successivo, tuttavia, come la soluzione dei problemi del sistema scolastico non stia in una maggiore selettività, se non si riesce a indebolire la relazione tra estrazione sociale e rendimento scolastico. Poiché le origini influenzano gli apprendimenti, non ci si dovrebbe limitare a considerare la *performance* di un sistema scolastico solo sulla base dei risultati in termini di anni di studio e titoli conseguiti. Quello che proveremo a fare è evidenziare, a prescindere dalla quantità di istruzione ricevuta, la qualità dell'istruzione che il sistema scolastico umbro è effettivamente in grado di trasmettere agli studenti, ed in che misura tale qualità riesca a favorire percorsi di mobilità sociale tra gli studenti stessi.

Efficienza ed equità del sistema scolastico

«I nipoti sono più istruiti dei nonni e le ragazze ce l'hanno fatta. Ma le buone notizie dal nostro sistema scolastico finiscono qui (Fondazione Giovanni Agnelli 2010, 52)».

Nelle società moderne, l'educazione è diventata un fattore sempre più importante nel determinare il lavoro e la collocazione sociale dell'individuo. Dati alla mano, tuttavia, la scuola italiana riesce poco e male a contrastare la riproduzione delle disuguaglianze sociali. Abbiamo visto come in Italia la mobilità intergenerazionale dei redditi e di classe sociale sia molto bassa, nonostante i dati relativi al conseguimento di istruzione siano in costante miglioramento nell'arco degli ultimi decenni (Checchi, Leonardi e Fiorio 2006). Ne deduciamo che l'innalzamento del livello di istruzione non ha portato ad un'attenuazione delle differenze di classe sociale. Un individuo, quindi, ottiene di più o di meno di un altro, in termini di opportunità di formazione e di collocazione sociale, a causa di circostanze (quali l'ambiente familiare) che sono al di fuori della sua responsabilità. L'ipotesi che intendiamo verificare è la seguente: se esiste ancora una relazione stringente tra *background* familiare e affermazione sociale ed economica dell'individuo, è possibile che tale relazione non sia mediata dal sistema educativo. Evidentemente, inoltre, le opportunità di mobilità sociale sono determinate non solo dal livello di istruzione conseguito (titolo di studio), ma anche dal livello delle competenze effettivamente acquisite.

L'iniquità del sistema scolastico umbro – è questa la nostra tesi – sembra alimentarsi in corrispondenza di tre snodi: l'abbandono dopo l'obbligo; la scelta degli indirizzi nella scuola secondaria; l'incidenza del retroterra familiare sui risultati scolastici e sugli apprendimenti effettivi.

L'insuccesso scolastico e il drop out: una definizione

Il termine *school drop out* nasce nel mondo anglosassone e ha origine dalla tradizione industriale, dove ci si riferisce agli "scarti" che cadono fuori durante le varie fasi di

lavorazione di un prodotto, e che accompagnano inevitabilmente qualsiasi processo produttivo. Come vedremo meglio in seguito, guardare al tema dell'insuccesso formativo come *dropping out* finisce col veicolare, oltre che un senso di "necessità fisiologica" rispetto alla "naturale" perdita degli scarti, anche una visione puntuale del fenomeno, privato della sua storicità e ridotto al momento/evento della fuoriuscita dal sistema scolastico. Nei paesi dell'Europa continentale il termine viene tradotto in vari modi che finiscono con l'accentuare, di volta in volta, significati con sfumature diverse: in Francia si parla di *décrochage scolaire* (sganciamento), in Spagna di *deserción escolar* (fuga), in Portogallo di *evasão escolar* (evasione), in Germania di *schulabbrecher* (abbandono). In tutti questi termini è sottointesa una concezione del fenomeno che ascrive all'alunno (che di volta in volta si sgancia, scappa, abbandona o addirittura evade) la responsabilità dell'interruzione della frequenza scolastica.

Per quanto riguarda il nostro paese, in Italia si è passati dal termine *mortalità scolastica* in uso negli anni '50 e che veicolava un'idea biologica e quasi "naturale" della perdita di alcuni allievi, al termine *selezione*, utilizzato in prospettiva sociologica con riferimento al ruolo delle Istituzioni nel mantenere la stratificazione sociale (Althusser, 1970; Don Milani, 1969), per arrivare a quello attualmente in uso: dispersione scolastica. Per Giovannini (1998), il *sistema delle dispersioni* rappresenta un grave segnale di crisi dell'istituzione scolastica, che esprime – e contemporaneamente produce – un indebolimento dei processi della trasmissione culturale, una dissipazione delle risorse (umane e finanziarie) e una sostanziale inefficacia della scuola rispetto al suo mandato sociale e istituzionale. Nel dibattito europeo – fortemente influenzato dalla scuola di Francoforte e, in ambito italiano, da Don Lorenzo Milani – la riflessione sulla dispersione sembra agganciarsi ai temi dell'esclusione/inclusione sociale, del diritto allo studio e del rischio di un impoverimento culturale legato all'incapacità della scuola di adeguarsi ai bisogni formativi di un'utenza e di una società variegata e in continuo mutamento. Si pensi, a tal proposito, all'impatto negli anni '60 della scolarizzazione di massa, dell'immigrazione dal meridione verso il nord Europa, o, più recentemente, dell'aumento di allievi e studenti provenienti da paesi lontani e assai diversi o, ancora, del passaggio dalla famiglia allargata e plurigenerazionale alla famiglia nucleare o addirittura monogenitoriale che ha caratterizzato gli ultimi decenni (IRPET, 2009, p. 61-64). Questi fenomeni hanno teso a riformare il sistema scolastico nella direzione del "tenere tutti dentro" piuttosto che in quella della premialità del merito individuale. Oggi possiamo considerare la dispersione scolastica come la "punta dell'iceberg" di una più profonda situazione di difficoltà nella relazione tra gli allievi e la scuola, che può manifestarsi attraverso un'ampia gamma di possibilità¹⁴ e che tende ad avere, come esito finale, non solo l'interruzione del rapporto con l'istituzione scolastica, ma anche un più generale *insuccesso formativo*, con il conseguimento di attestati "formalmente" validi ma sostanzialmente inadeguati ad affrontare i cicli successivi, e/o poco spendibili sul piano della realizzazione personale e dell'inserimento sociale e professionale (Ajello, Ghione, Berardi, 2010).

¹⁴ Tra queste vanno ricordati: il disagio nel rapporto con gli insegnanti o i pari, le assenze ripetute e le frequenze irregolari, il disinteresse, lo scarso rendimento, la sfiducia nella scuola, la scarsa rilevanza dell'apprendimento nella vita quotidiana, la mancata realizzazione delle potenzialità individuali, ecc.

L'abbandono ed il ritardo. Chi sono i drop-out

Con il termine di *abbandono scolastico* ci si riferisce al fenomeno di interruzione degli studi, senza ritiro formalizzato e senza aver conseguito il titolo, da parte di giovani che hanno terminato il periodo della scuola dell'obbligo. L'abbandono precoce dei percorsi scolastici è considerato una delle determinanti principali dell'esclusione sociale: i bassi tassi di scolarizzazione (avendo come riferimento le medie degli altri paesi europei) e la qualità del percorso di studi possono, infatti, contribuire ad aumentare il rischio di esclusione dal mercato del lavoro – o l'inclusione nella sua parte meno protetta e meno remunerata – rischio che si accompagna a una maggior possibilità di esclusione sociale e a una minore capacità di partecipare e influire sulle decisioni collettive.

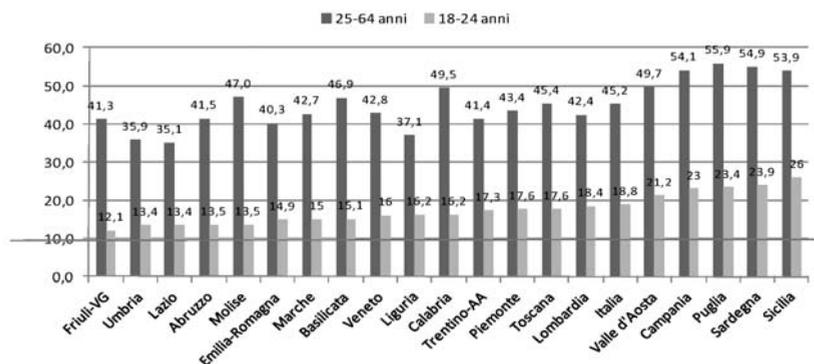
Come vedremo di seguito, il fenomeno dell'abbandono e, più in generale, dell'insuccesso scolastico non colpisce la popolazione scolastica in modo indiscriminato o casuale; sembra esistere invece una vera e propria caratterizzazione dei soggetti a rischio di insuccesso. In particolare, assumono importanza il genere (l'abbandono, come abbiamo visto, interessa maggiormente i maschi), la cittadinanza, le caratteristiche della famiglia di origine, del territorio in cui si vive e del sistema scolastico (Ghione 2005; Ballarino, Checchi, *et al.* 2009, 117-132).

La quota di giovani che non proseguono gli studi oltre la scuola dell'obbligo identifica, insieme ad altri indicatori, il livello di istruzione complessiva di un paese. In Italia, il permanere di ampie fasce di popolazione con bassi livelli di istruzione, soprattutto se si confrontano i tassi di scolarizzazione con quelli che si riscontrano in altri paesi OCSE (Baici *et al.* 2008), rappresenta una delle criticità più studiate nelle dinamiche di crescita dei sistemi economici regionali. In particolare, rimane significativo il numero di giovani che non consegue un diploma di scuola secondaria superiore, pur avendo frequentato le aule per un certo periodo.

L'espansione della scolarità secondaria superiore è certamente l'elemento di maggiore novità dell'ultimo ventennio della scuola italiana. Nonostante questo, permane uno zoccolo incompressibile di quasi il 19% di *early school leavers*, cioè di giovani tra i 18 e i 24 anni con la sola licenza media e non più inseriti in percorsi di istruzione o formazione. Se concentriamo l'analisi a livello regionale, osserviamo che anche il livello medio di istruzione della popolazione umbra è ancora basso nel confronto con gli altri paesi dell'area OCSE, ed in particolare con quelli dell'Unione Europea. È in atto, tuttavia, un graduale processo di convergenza. La velocità con cui si sta realizzando, in Umbria e in Italia, il processo di scolarizzazione della popolazione evoca quindi l'immagine di un'onda lunga: costante nel suo avanzare, ma lenta. Ciò spiega la minore accumulazione di istruzione rispetto ai principali paesi industrializzati. Da essi ci differenziano la non trascurabile quota di popolazione adulta che ha conseguito soltanto la licenza media inferiore (anno 2009: popolazione 25-64 anni area OCSE 27%; paesi Europa a 21 pari al 25%; OCSE 2011). In Umbria (graf. 10), nel 2010, la quota di popolazione che ha conseguito al massimo la licenza media – e che ha quindi abbandonato precocemente gli studi – è tra le più basse d'Italia (35,9%). Nonostante questo, la distanza con il resto dei paesi "avanzati" è ancora significativa. Notiamo, tuttavia, come sia in atto un graduale

processo di convergenza. Un divario così ampio, infatti, è prevalentemente dovuto alle coorti più anziane (oltre 10 punti percentuali). Per i giovani umbri, invece, i risultati – e le prospettive – sono più incoraggianti.

GRAF. 10 - POPOLAZIONE CHE HA CONSEGUITO AL PIÙ UN LIVELLO DI ISTRUZIONE SECONDARIO INFERIORE (A). PER GRUPPI DI ETÀ: 18-24 ANNI (EARLY SCHOOL LEAVERS)(B) E 25-64 ANNI (%). ANNO 2010.¹⁵



Fonte: elaborazioni AUR su dati Eurostat e ISTAT, *Rilevazione sulle forze di lavoro*.

(a): che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai due anni.

(b): Per *Early School Leavers* si intende la quota di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai 2 anni.

Rileviamo, infatti, che i giovani umbri si comportano meglio della media dei coetanei italiani (graf. 10). Nella nostra regione, nel 2010, appena il 13,4% dei giovani tra i 18 ed i 24 anni non è riuscito ad arrivare al diploma superiore. Solo i pari età friulani e della provincia di Trento fanno meglio. Sono le regioni centrali quelle in cui il fenomeno del *drop-out*¹⁶ è meno evidente, mentre ancora una volta osserviamo come il paese sia tagliato in due: le regioni del Mezzogiorno, in media, fanno segnare un'incidenza del fenomeno pari al 22,3% nella fascia d'età osservata.

La strategia Europa 2020 adotta come indicatore del livello medio di istruzione proprio la quota di popolazione tra i 18 e i 24 anni con al più la licenza media. L'obiettivo fissato dalla strategia è di raggiungere il 10% nel 2020, e l'Umbria si dimostra tra le regioni italiane con lo scarto minore dall'obiettivo: il 3,4%. Quantificato in termini assoluti, significa uno sforzo, per la nostra Regione, di ridurre il fenomeno dell'abbandono per circa 2.500 studenti da qui a otto anni (Regione Umbria, 2012, 19).

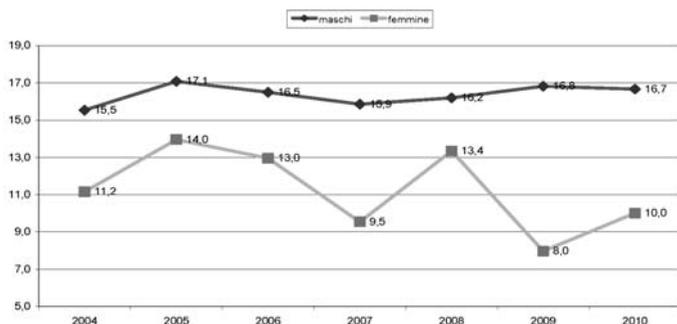
C'è da evidenziare, inoltre, come il rischio di abbandono sia superiore nei ragazzi. Lo scarto di genere, in Umbria, è pari quasi a sette punti percentuali (16,7% dei maschi contro il 10% delle femmine). L'evoluzione storica del rischio *drop-out* (graf. 11) ribadisce uno iato tra i sessi che, da un minimo di tre punti percentuali del 2005, aumenta, anche

¹⁵ Per *Early School Leavers* si intende la quota di popolazione 18-24 anni con al più la licenza media e che non frequenta altri corsi scolastici o svolge attività formative superiori ai 2 anni.

¹⁶ Qui definito soltanto come il mancato conseguimento del diploma di maturità.

se in maniera irregolare, fino ad un massimo nel 2009 (quasi nove punti), per poi diminuire gradualmente nel 2010. Soprattutto, la quota di abbandoni maschili rimane costante dal 2004 al 2010; le donne che abbandonando, invece, pur con una tendenza irregolare, continuano a diminuire negli anni.

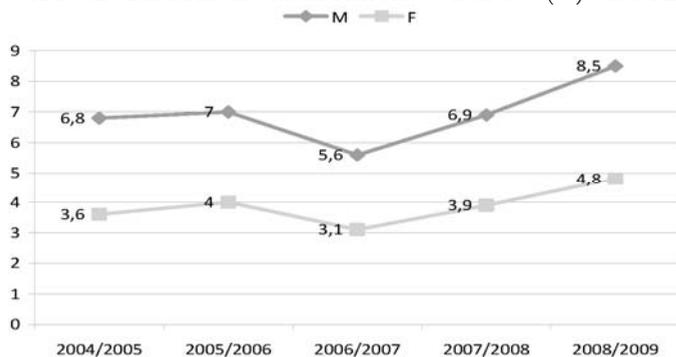
GRAF. 11 - GIOVANI UMBRI CHE ABBANDONANO PREMATURAMENTE GLI STUDI (ELS) (%). PER GENERE ED ANNO SCOLASTICO



Fonte: elaborazioni AUR su dati ISTAT, Eurostat.

Il divario di genere tende ad aumentare negli anni recenti anche se assumiamo i dati relativi al ritardo scolastico, ovvero in presenza di bocciature e ripetenze. In questo caso (graf. 12), pur seguendo un andamento quasi parallelo, la forbice tra maschi e femmine tende, nel periodo osservato, ad ampliarsi. Nell'ultimo anno scolastico considerato, i ripetenti maschi umbri sono l'8,5% degli iscritti, mentre le ripetenti donne sono il 4,8%.

GRAF. 12 - RIPETENTI UMBRI PER SESSO E ANNO (%). ANNI 2004-2009



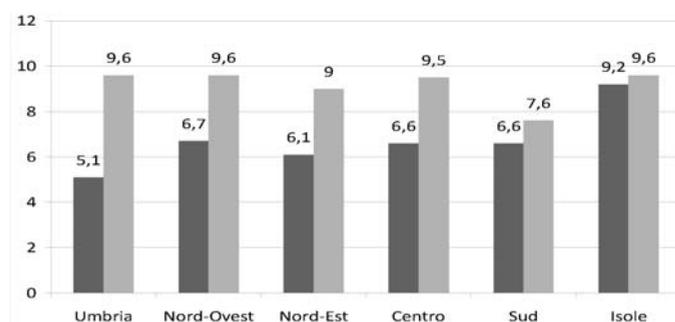
Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR, Area Studi e Programmazione.

Alla base di una maggiore propensione al successo scolastico in capo alle ragazze, tuttavia, oltre ad un ormai accertato mutamento di ruolo sociale all'interno ed all'esterno della famiglia di origine, possono influire anche elementi di carattere soggettivo insiti nelle

politiche di voto degli insegnanti. In un'indagine nelle scuole della Lombardia, infatti, è stato rilevato che «le studentesse adottano comportamenti più consoni alle aspettative degli insegnanti (a loro volta in maggioranza donne) più di quanto non facciano gli studenti, ed è probabile che questo favorisca un atteggiamento discriminatorio degli insegnanti a favore delle ragazze. Basti per esempio citare l'esempio della calligrafia: i compiti delle studentesse sono normalmente più ordinati e comprensibili di quelli degli studenti, anche se non necessariamente più geniali. Ma nella media un insegnante preferisce correggere compiti scritti da ragazze piuttosto che compiti scritti dai ragazzi, per via della loro maggior intelligibilità. E questo può riflettersi in voti differenziali a parità di contenuto» (Checchi 2010, 3). Una considerazione che trova riscontro positivo anche nel *focus group* da noi condotto su un campione di insegnanti e dirigenti scolastici umbri. Nelle parole di uno di loro, infatti, «in Italia, il peso della cultura umanistica accentua l'importanza della valutazione soggettiva nel lavoro dell'insegnante rispetto ad altri paesi». L'insegnante tende a bilanciare con elementi di carattere soggettivo l'improvvisa personalizzazione dell'attività didattica nella secondaria superiore, dove «improvvisamente si perde il lavoro fatto nelle scuole inferiori sulla personalità e sulla differenziazione, lasciando spesso il ragazzo solo e disorientato».

Altra determinante importante della probabilità di insuccesso scolastico è la cittadinanza. Nella nostra regione, nel confronto con il resto del paese (graf. 13), gli studenti stranieri non sembrano scontare particolari difficoltà nel percorso di studi. Nel 2008 (CNEL 2010, 43), infatti, la quota di ripetenti con cittadinanza non italiana non è dissimile da quella della media delle ripartizioni italiane. Ciò che particolarmente evidente il dato della nostra regione, probabilmente, è lo iato significativo tra le probabilità di successo scolastico in capo ai ragazzi umbri e quelle dei coetanei stranieri, determinato dalla quota contenuta di ritardi collegati agli autoctoni. Oppure, come vedremo (graf. 15), il fatto che tale iato si palesi soprattutto in una sola tipologia scolastica.

GRAF. 13 - RIPETENTI ITALIANI E STRANIERI. UMBRIA E AREE GEOGRAFICHE. A.S. 2007-2008

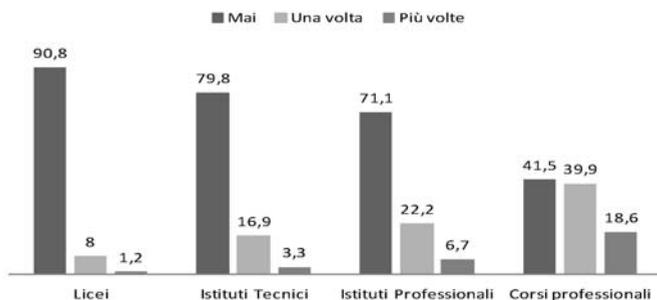


Fonte: elaborazioni AUR su dati CNEL e Miur.

Le difficoltà legate alla variabile della cittadinanza si alimentano, poi, di ulteriori fattori: innanzitutto una soglia di partecipazione ai percorsi scolastici sensibilmente più bassa. In

Umbria, nello stesso anno, i ragazzi italiani hanno ormai raggiunto la piena scolarità, mentre per i coetanei stranieri il tasso di scolarità si attesta al 76,4%. Sviluppando questi dati in serie temporale e declinandoli per genere, risaltano due fenomeni. La scolarità dei ragazzi stranieri, seppur ancora lontana da quella dei coetanei autoctoni, registra incrementi notevoli, anno dopo anno. Nello stretto giro di quattro anni scolastici, dal 2004 al 2008, il dato cresce di oltre 13 punti percentuali (dal 63,2% al 76,4%). Evidenziamo anche un notevole cambiamento nel differenziale tra i generi rispetto alle prime ondate migratorie: oggi le ragazze straniere sono molti più scolarizzate dei pari età uomini (84,2% contro il 69,5%). Il che, da una parte, testimonia probabilmente una evoluzione nei costumi e nei ruoli familiari tra la prima e la seconda generazione di immigrati. Dall'altra, una scolarizzazione maschile così bassa evidenzia un disagio di contesto notevole, sociale ed economico. Dalle risposte del nostro *focus* non abbiamo ricavato l'impressione – come si potrebbe supporre – di problematiche rilevanti legate alle difficoltà di apprendimento. Ma se la maggiore probabilità di insuccesso scolastico non è motivata da particolari problemi di apprendimento o da scarse motivazioni individuali, è lecito supporre che le difficoltà siano da rintracciare, ad esempio, nella maggiore probabilità, per le famiglie immigrate, di trovarsi in condizioni di disagio economico, per cui si preferisce indirizzare prima possibile i figli maschi all'interno di percorsi lavorativi, anche se precari e instabili. Il che è testimoniato anche dalla scelta dell'indirizzo scolastico dopo la licenza media inferiore. Come vedremo, infatti, i ragazzi stranieri si concentrano nella grande maggioranza negli istituti professionali, che consentono uno sbocco più immediato nel mondo del lavoro. Questi risultati tracciano un *identikit* abbastanza preciso degli individui a rischio *drop-out* nel nostro sistema scolastico. Sono tendenzialmente maschi, spesso di origine straniera e probabilmente sono in ritardo negli studi. Per approfondire ulteriormente il loro profilo ricorriamo infine ai dati dell'indagine AUR sui *Giovani adolescenti in Umbria* (AUR, 2009). Esaminiamo in prima istanza l'influenza dell'indirizzo di studi sull'insuccesso scolastico. Anche il nostro campione (graf. 14) evidenzia un'incidenza delle ripetenze notevolmente superiore negli istituti professionali (28,9%) e nei corsi di formazione professionale regionali (dove sono addirittura più i ripetenti degli studenti in corso: 58,5%) rispetto agli istituti tecnici (20,2%) e, soprattutto, ai licei (9,2%).

GRAF. 14 - STUDENTI RIPETENTI NELLE SCUOLE UMBRE PER TIPO DI SCUOLA E RIPETENZE (%). A.S. 2008-2009

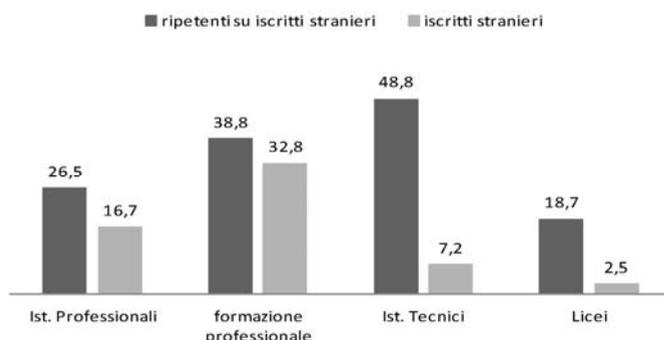


Fonte: elaborazioni su dati AUR.

Il nostro campione, inoltre, ci consente di indagare sulle determinanti del ritardo. Come evidenziato anche dai risultati delle prove PISA 2009, il contesto familiare di provenienza rappresenta uno dei fattori che risulta avere un impatto maggiore sul rendimento degli studenti. Nell'indagine AUR, la descrizione del contesto familiare fa riferimento a una serie di caratteristiche della famiglia dello studente, tra le quali: a) status socio-economico e culturale, ricavato da informazioni su titolo di studio e lavoro dei genitori e sul consumo di alcuni beni considerati indicativi del livello di benessere economico; b) la cittadinanza; c) risorse educative possedute a casa.

La prima risultanza fornita dai dati riguarda l'incidenza del fattore cittadinanza sulle difficoltà di rendimento scolastico (graf. 15). Nella colonna a destra leggiamo la percentuale di iscritti stranieri sul totale degli iscritti nei diversi indirizzi scolastici. Nella colonna a sinistra la quota di ripetenti stranieri sul totale degli iscritti stranieri. In tutte le scuole la cittadinanza straniera riduce le possibilità di un percorso di studi regolare e i ragazzi immigrati hanno evidenti maggiori probabilità di ripetere almeno un anno nel corso degli studi. Considerando che il dato relativo ai licei non raggiunge la significatività statistica, è negli istituti tecnici che i ragazzi stranieri incontrano le maggiori difficoltà, dove quasi un ragazzo immigrato su due è destinato ad accumulare ripetenze. Al contrario, negli istituti professionali e nella formazione professionale i ripetenti sono – proporzionalmente alle due popolazioni di studenti iscritti – in misura maggiore italiani. I dati dell'indagine AUR, in altre parole, paiono confermare il quadro dipinto dagli insegnanti nel nostro *focus group*, in cui il dirigente di un istituto professionale (dove la percentuale di iscritti immigrati è più elevata) ha sottolineato come, nella sua scuola «tra italiani e stranieri c'è una grande differenza negli apprendimenti. Al contrario di quello che si potrebbe pensare, gli alunni stranieri sono più motivati nello studio, probabilmente perché vedono lo studio come uno strumento di riscatto sociale, e vanno meglio degli studenti italiani (anche i ragazzi stranieri che sono arrivati tardi in Italia). Tra i ragazzi italiani c'è una generalizzata demotivazione allo studio ed all'apprendimento».

GRAF. 15 - STUDENTI STRANIERI ISCRITTI E RIPETENTI NELLE SCUOLE SECONDARIE UMBRE (%). A.S. 2008/2009*



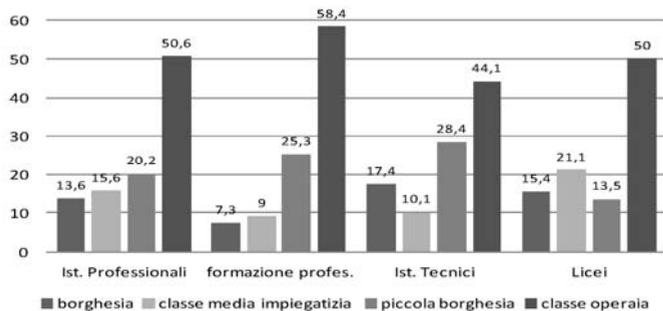
Fonte: dati AUR.

* Il dato dei Licei non raggiunge la significatività statistica.

La seconda considerazione attiene alla relazione tra il background socio-economico della famiglia di provenienza e la probabilità di successo – o insuccesso – scolastico. Per ricostruire la condizione sociale familiare, abbiamo fatto riferimento alla professione del padre, indicata dagli studenti nei questionari dell'indagine AUR. Abbiamo, quindi, proceduto a ripartire gli individui in quattro “classi sociali”, dove queste non fanno riferimento al livello del reddito, ma alla posizione nella professione. Abbiamo, cioè, provveduto ad aggregare alcune delle sei classi in cui l'ISTAT ha articolato le sue tabelle di mobilità generazionale nell'indagine multiscopo sulle famiglie (di cui alla tabella 1)¹⁷.

In base alle risposte fornite dagli intervistati (graf. 16) emerge chiaramente il peso della provenienza sociale: in tutti i tipi di scuola l'appartenenza ad una famiglia della classe operaia incrementa significativamente le probabilità di accumulare ritardo. All'opposto, la provenienza da una famiglia borghese o della classe media aumenta le *chances* di un percorso scolastico lineare.

GRAF. 16 - RIPETENTI PER CONDIZIONE SOCIALE DEL PADRE (%). A.S. 2008-2009



Fonte: dati AUR.

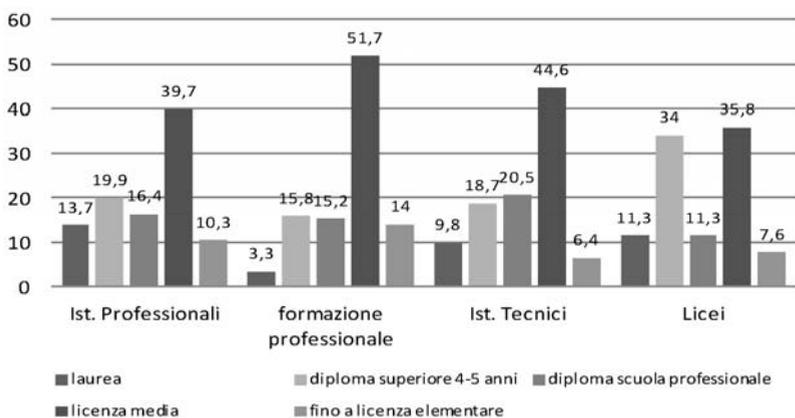
Così come (graf. 17) provenire da una famiglia con bassi livelli di istruzione incide significativamente sulle probabilità, per il ragazzo, di ripetere uno o più anni. In tutte le scuole, infatti, esiste una associazione positiva tra padri poco istruiti (in possesso al massimo di una licenza media) e figli che accumulano ritardo scolastico. Del resto, esistono molteplici motivazioni per cui il livello di istruzione dei genitori può essere positivamente correlato con l'esito del percorso scolastico dei figli: gli strumenti culturali – quando ci sono – vengono trasformati in tempo dedicato a seguire nello studio i figli, che avranno di conseguenza maggiori probabilità di completare con

¹⁷ Le classi sociali – mutate dall'ISTAT – sono le seguenti: 1) Borghesia (imprenditori, liberi professionisti, dirigenti, direttivi e quadri); 2) Classe media impiegatizia (lavoratori dipendenti non manuali a vari livelli di qualificazione, come impiegati di concetto, impiegati esecutivi, tecnici specializzati, insegnanti, funzionari di polizia, eccetera); 3) Piccola borghesia (in cui abbiamo aggregato la piccola borghesia urbana ed agricola previste dall'ISTAT, che include: piccoli imprenditori, lavoratori autonomi, soci di cooperative, commercianti e artigiani, piccole imprese operanti nel settore primario - agricoltura, caccia, foreste e pesca); 4) Classe operaia (risultante dalle due classi ISTAT di classe operaia urbana ed agricola, che ricomprende: lavoratori manuali, occupati in posizione dipendente nei settori delle costruzioni, dell'industria, del commercio e dei servizi, dell'agricoltura).

successo il proprio cammino scolastico. Per converso, i ragazzi lasciati soli rischiano un percorso di studi più problematico e maggiori probabilità di accumulare ritardi o ripetenze.

Gli insegnanti intervenuti nel nostro *focus group* si sono mostrati tutti d'accordo con la seguente affermazione di un loro collega: "le famiglie che sono in grado di seguire i figli sono quelle che hanno una certa preparazione culturale, un certo livello di istruzione, le altre non solo non hanno tempo, ma non hanno gli strumenti culturali adeguati. Seguono i figli fino ad un certo punto, magari alle medie, e poi alle superiori li abbandonano perché non sono in grado di seguirli o non hanno soldi per le ripetizioni. Quindi alle superiori si riproduce lo status socio-culturale di provenienza, senza possibilità di modificarlo".

GRAF. 17 - RIPETENTI PER TITOLO DI STUDIO DEL PADRE E PER TIPO DI SCUOLA. A.S. 2008-2009

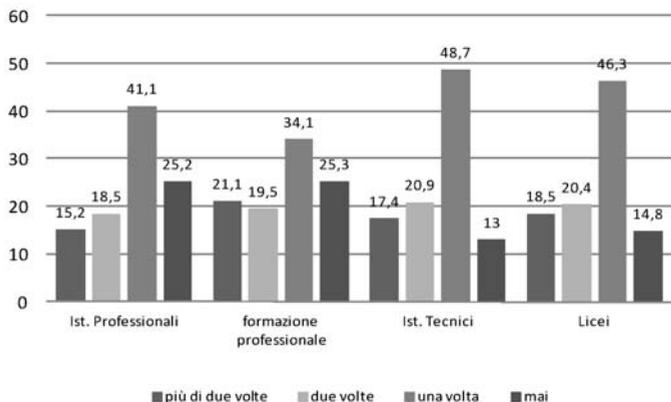


Fonte: dati AUR.

Il livello di benessere economico dei genitori, al contrario, nella nostra regione non sembra avere un peso determinante sulle *performances* scolastiche dei figli (graf. 18). Abbiamo assunto come indicatore di benessere economico familiare la frequenza con cui la famiglia è andata in vacanza: più volte, due volte, una volta oppure mai¹⁸. Non pare sussistere una correlazione significativa tra la condizione di benessere economico alto, medio o basso e una maggiore probabilità di insuccesso scolastico. Né risultano riscontri circa una positiva associazione tra il non possesso di risorse educative a casa (come una stanza, da soli o in condivisione con altri fratelli) e l'insuccesso scolastico: ripetono più facilmente (in tutte le scuole) coloro che hanno a casa una stanza tutta per loro.

¹⁸ Siamo consapevoli che si tratta di un indicatore parziale e non esaustivo della dimensione di benessere familiare. Trattandosi, tuttavia, dell'unica domanda presente nei questionari somministrati ai ragazzi relativa allo status economico di origine, la consideriamo un utile termine di confronto.

GRAF. 18 - RIPETENTI PER FREQUENZA DI VACANZE DELLA FAMIGLIA E TIPO DI SCUOLA. A.S. 2008-2009



Fonte: dati AUR.

Ecco quindi tracciato un identikit abbastanza fedele degli individui a rischio di insuccesso nel nostro sistema scolastico. Sono tendenzialmente maschi, più di frequente di origine straniera – anche se sono in atto profondi mutamenti che i dati solo in parte colgono – e in ogni caso con retroterra socio-culturali relativamente svantaggiati: provengono dalla classe operaia e da famiglie con bassi livelli di istruzione. Il livello di benessere economico della famiglia di origine, al contrario, non sembra influenzare tanto le *chances* di successo scolastico dei figli quanto – come vedremo nel paragrafo successivo – la scelta iniziale dell’indirizzo di studio superiore.

La scelta degli indirizzi nella scuola secondaria superiore, ovvero “dimmi in che scuola vai e ti dirò chi sei”

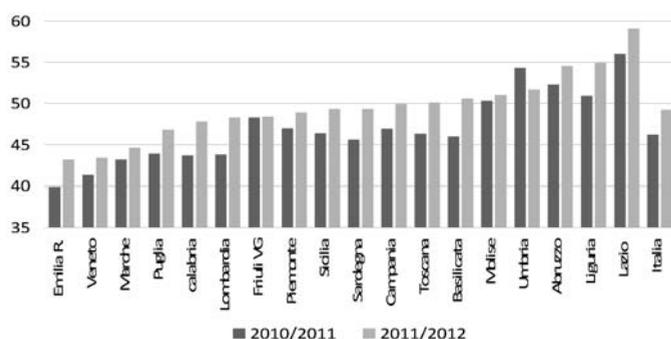
Abbiamo mostrato come esista ancora un problema di mancata scolarizzazione superiore in una quota significativa della popolazione italiana e, in misura minore, umbra. Esiste, inoltre, una seconda dimensione in conflitto con l’uguaglianza delle opportunità, che è data dalla differenziazione degli indirizzi nella scuola secondaria di secondo grado. Vi è una ricca letteratura che dimostra come una prematura separazione degli studenti per indirizzi – come avviene in Italia – tenda ad abbassare, negli anni, il livello medio delle competenze e ad aumentare il differenziale di apprendimento tra gli individui, con ciò producendo maggiori probabilità di disuguaglianze retributive nella vita lavorativa futura (Brunello e Checchi 2007; Fondazione Agnelli 2010, 73).

«La struttura del sistema scolastico secondario diviso per indirizzi, senza un chiaro meccanismo meritocratico per l’allocazione degli studenti stessi, [con la necessità di scegliere a soli 14 anni il percorso formativo che sarà determinante per il futuro dei ragazzi, *nostra nota*] lascia un ampio margine di intervento da parte delle famiglie, le quali possono così far pesare l’impatto delle risorse educative disponibili a livello familiare» (Checchi e Redaelli, 2010, 87). In un sistema così strutturato, l’azione di indirizzo da parte degli insegnanti sembra conformarsi di conseguenza. Da una ricerca svolta nelle scuole della Lombardia (Checchi, Iacus, Porro, 2007) si ricava l’impressione che gli insegnanti delle medie inferiori formulino le proposte orientative non solo sulla base dei risultati scolastici, ma anche sulla base di quello

che essi percepiscono essere il sostegno familiare (correlato, ovviamente, al reddito e all'istruzione). Come abbiamo rilevato dalle interviste del nostro *focus*, del resto, spesso le scelte di iscrizione alla secondaria superiore sono governate dallo status sociale e dalle aspettative della famiglia di provenienza: genitori laureati tendono a non seguire indicazioni orientative rivolte alla formazione professionale, così come i genitori poco istruiti rendono meno probabile l'iscrizione agli indirizzi liceali, nonostante l'orientamento in tale direzione da parte degli insegnanti. Nelle parole di un insegnante: «noi proviamo a consigliare le famiglie in base alle evidenze dei risultati e delle propensioni individuali dello studente, ma quando ci rendiamo conto che il nostro orientamento non collima con le aspettative dei genitori, quasi sempre lasciamo perdere, perché sarebbe tempo perso. Il figlio seguirà il percorso che i genitori hanno nella testa per lui, indipendentemente dalle evidenze dei suoi risultati scolastici o dalle sue propensioni».

Analizziamo, ora, la distribuzione degli studenti umbri per gli indirizzi scolastici (grafici 19-20-21). La nostra regione, nei decenni trascorsi, si è distinta per una forte tendenza alla “liceizzazione” dei percorsi di studio, a scapito della formazione tecnica e professionale. Nell'ultimo biennio scolastico, notiamo circa uno studente su due indirizzarsi verso un percorso di formazione liceale, ma con una linea di tendenza negativa: gli iscritti ai licei diminuiscono dal 54,3% del 2010/2011 al 51,7% del 2011/2012; mentre le iscrizioni agli istituti tecnici e professionali – che collocano complessivamente l'Umbria tra le ultime regioni italiane – aumentano di circa tre punti percentuali (rispettivamente, dal 28,3% al 30% e dal 17,4% al 18,4%).¹⁹ Si tratta di un dato probabilmente influenzato dalla lunga crisi economica. È stato osservato, infatti, come nei momenti di incertezza diffusa l'investimento in formazione sia una delle prime voci che le famiglie ridimensionano: nel 2010, la spesa delle famiglie umbre per l'istruzione è pari allo 0,9% della spesa mensile totale, in calo rispetto al 1,2% del 2005. La media italiana, pur bassa, è pari al 1,4% (AUR, 2012, p. 542).

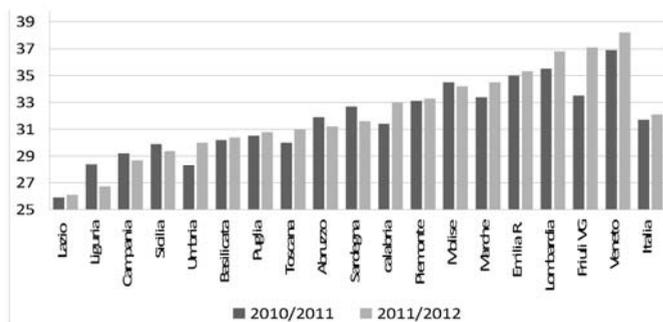
GRAF. 19 - ISCRITTI AI LICEI PER REGIONE. AA.SS. 2010-2011 E 2011-2012



Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR.

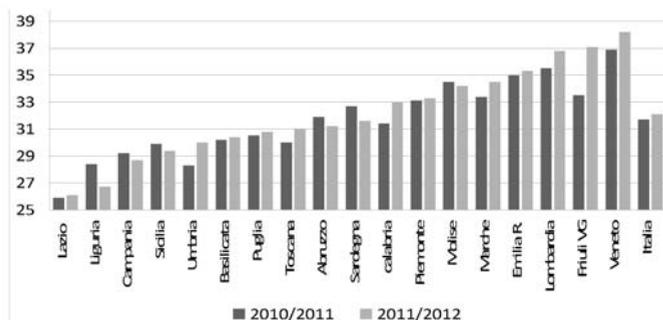
¹⁹ Teniamo in considerazione una probabile sovrastima, nei dati forniti dal MIUR, degli iscritti ai tre indirizzi specificati, poiché non tengono conto della quota dei ragazzi iscritti ai corsi di formazione professionali finanziati dalla Regione, e che il campione dell'indagine AUR stima, per il 2008/2009, al 15,5%.

GRAF. 20 - ISCRITTI AGLI ISTITUTI TECNICI PER REGIONE. AA.SS. 2010-2011 E 2011-2012



Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR

Graf. 21 - Iscritti agli Istituti Professionali per Regione. AA.SS. 2010-2011 e 2011-2012

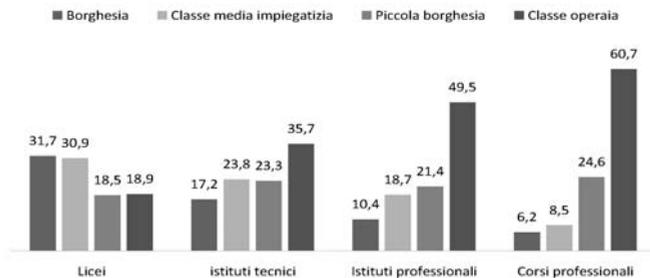


Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR.

Se i diversi risultati in termini di istruzione universitaria e di collocazione lavorativa e sociale rispecchiassero le effettive aspirazioni degli individui ed i puri meriti scolastici, la suddivisione a 14 anni in indirizzi di studio non susciterebbe particolari preoccupazioni. Ma se si guarda ai fattori che guidano la scelta dell'indirizzo di scuola secondaria, che a sua volta determina i successivi sviluppi in termini di istruzione terziaria e occupazione, si osserva che l'assegnazione degli indirizzi di studio somiglia molto ad un processo di selezione sociale.

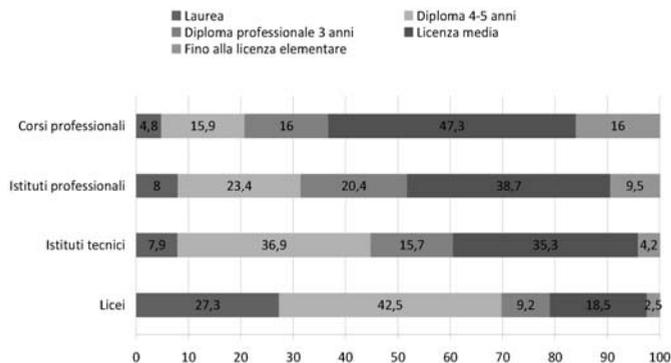
Analizziamo, nel dettaglio dei dati forniti dall'indagine AUR sugli studenti umbri, le determinanti della scelta del percorso di studio. Risulta evidente (graf. 22) come gli iscritti ai licei umbri provengano, in grande maggioranza, da famiglie borghesi o della classe media (62,6%), mentre costituiscono una minoranza negli istituti tecnici (41%) e ancor di più negli istituti professionali (28,7%) e nella formazione professionale (14,7%). In maniera esattamente speculare, i figli della classe operaia finiscono con grande facilità per scegliere un percorso formativo che ridurrà di molto le proprie *chances* di mobilità sociale: oltre il 60% degli iscritti alla formazione professionale provengono da famiglie operaie e quasi uno su due negli istituti professionali.

GRAF. 22 - STUDENTI ISCRITTI PER CLASSE SOCIALE DELLA FAMIGLIA DI ORIGINE E INDIRIZZO SCOLASTICO. A.S. 2008-2009



Fonte: elaborazioni su dati AUR.

GRAF. 23 - STUDENTI ISCRITTI PER LIVELLO DI ISTRUZIONE DEL PADRE E INDIRIZZO SCOLASTICO. A.S. 2008-2009



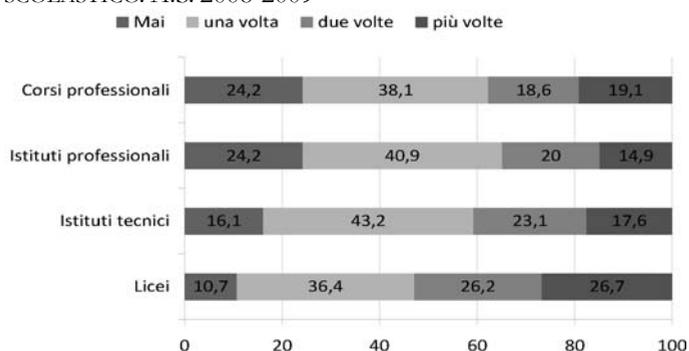
Fonte: nostre elaborazioni su dati AUR.

La grande maggioranza degli iscritti ai licei (graf. 23), inoltre, proviene da famiglie con livelli di istruzione medi e alti: quasi il 70% degli studenti liceali umbri ha almeno un genitore laureato o diplomato. Percentuale che si riduce sensibilmente negli altri indirizzi scolastici, fino a rappresentare una esigua minoranza negli istituti professionali (31,4%) e nei corsi professionalizzanti (20,8%). All'opposto, i figli dei genitori meno istruiti, tendono a replicare le scelte formative dei padri ed a propendere per percorsi formativi meno impegnativi e lunghi. È evidente come le famiglie selezionino la scuola dei figli anche sulla base di criteri di omogeneità sociale. Secondo il dirigente di un liceo da noi intervistato nel *focus group*, nella scelta dell'indirizzo incide molto lo status socio-culturale di provenienza e la percezione dello status sociale della scuola da scegliere: «la scelta del liceo deriva non solo dai risultati scolastici dei ragazzi alle medie, ma anche per una scelta di *status* (si pensa a minori fenomeni di bullismo, stai di banco col figlio del medico, ecc.); i licei vengono ancora percepiti come dei luoghi socialmente protetti, i professionali vengono ancora visti come luoghi di quasi-emarginazione». Il livello di benessere economico della famiglia, al contrario – come evidenziato nel

paragrafo precedente – non pare incidere in maniera diretta sulle possibilità di successo scolastico dei figli, ma in realtà interviene in modo “mediato” influenzando la scelta del percorso di istruzione, la quale, a sua volta, influenzerà le probabilità di arrivare con successo al diploma. Notiamo, infatti (graf. 24), che il nostro indicatore di benessere economico registra i valori più alti in corrispondenza degli studenti liceali: il 53% degli studenti liceali, nell’anno della rilevazione, è stato in vacanza almeno tre volte con la famiglia. Mentre sono poco più del 10% quelli la cui famiglia non si è potuta permettere nemmeno una vacanza nell’intero anno. Percentuale che si moltiplica di due volte e mezzo per gli iscritti agli istituti professionali ed ai corsi professionalizzanti.

Non risultano, invece, evidenze positive riguardo ad una connessione tra il possesso di risorse educative a casa (PC dotato di software legato all’apprendimento, ecc) e la scelta dell’indirizzo scolastico.

GRAF. 24 - STUDENTI UMBRI PER FREQUENZA DI VACANZE IN FAMIGLIA E INDIRIZZO SCOLASTICO. A.S. 2008-2009



Fonte: nostre elaborazioni su dati AUR.

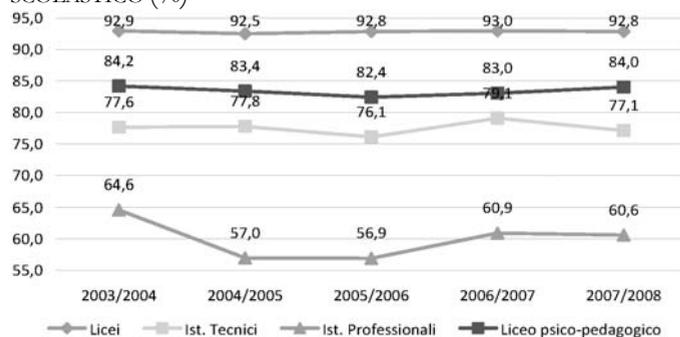
In altre parole, la probabilità di ottenere un diploma di maggior prestigio (liceale) sembra dipendere sostanzialmente da tre fattori: a) il genere, che sembra una discriminante a sfavore degli uomini; b) le potenzialità scolastiche e le attitudini individuali; c) lo *status* sociale, economico e culturale della famiglia. I fattori di *status* familiare, presi congiuntamente, sembrano incidere molto più delle potenzialità scolastiche sulla probabilità di scegliere un liceo. «Se si tiene conto che le coppie dei genitori tendono a formarsi per omogeneità culturale, si comprende come l’ambiente familiare determini l’orientamento scolastico dei figli, anche al di là delle specifiche capacità individuali (Fondazione Agnelli, 2010, 67)».

Su tutto questo la crisi economica può generare un effetto moltiplicatore delle disuguaglianze: in una società con poca mobilità sociale che attraversa una fase storica di incertezza diffusa, può accentuarsi la disillusione circa la reale capacità della scuola di favorire il miglioramento delle condizioni di vita delle generazioni successive e diminuire, di conseguenza, la propensione ad investire sul capitale umano dei figli, soprattutto da parte delle classi più in difficoltà.

È vero, tuttavia, che su questo aspetto pesano anche altri fattori. Innanzitutto le differenti spinte motivazionali al proseguimento del percorso di studio degli studenti

iscritti ai diversi indirizzi. Osserviamo come (graf. 25) la regolarità negli studi degli studenti liceali sia costantemente più alta di quella degli studenti degli altri indirizzi, in particolare degli indirizzi professionali.

GRAF. 25 - TASSO DI REGOLARITÀ DEGLI STUDENTI UMBRI. PER INDIRIZZO E ANNO SCOLASTICO (%)²⁰



Fonte: elaborazioni AUR su dati MIUR.

Una possibile spiegazione della bassa regolarità scolastica negli indirizzi professionali sta nella difficoltà a pensare politiche che diano maggiore efficacia formativa a tali istituti, in cui si fanno confluire, più o meno volutamente, tutti i cosiddetti “ragazzi difficili”. Qui i circoli viziosi e gli effetti tra pari (*peer group effects*) di tipo negativo che si possono innescare rendono spesso inefficace qualsiasi tipo di intervento. Nonostante questo, i tentativi di sperimentare percorsi innovativi a livello di scuola non mancano nella nostra Regione. Il problema – che si aggiunge alle altre considerazioni già espresse – è indurre gli studenti a percepirla come effettivi strumenti di miglioramento personale e di accrescimento delle opportunità occupazionali.

Al contrario – purtroppo – le interviste del nostro *focus* ci rinviano l'immagine di una diffusa disillusione tra le famiglie umbre: «quello che colpisce è l'assoluta mancanza di aspettative da parte delle famiglie rispetto alla scuola. Che un ragazzo non abbia voglia di studiare ci può anche stare, ma che le famiglie dicano apertamente che mandano i figli a scuola perché non possono fare diversamente...». Un atteggiamento che sembra essersi accentuato negli ultimi anni di crisi economica. Un dirigente scolastico si domanda se ci troviamo di fronte «ad una sfiducia crescente nei confronti della scuola-strumento di crescita sociale oppure ad una disillusione complessiva sulle possibilità in genere di cambiare il proprio status sociale» e avverte che «c'è una sorta di rassegnazione al fatto che la società sia congelata: i ragazzi che vengono da famiglie con uno status sociale e culturale più alto ottengono risultati migliori e la scuola li accompagna; con gli altri la scuola si trova in difficoltà. Dove manca da parte della famiglia la convinzione dell'utilità

²⁰ Il tasso di regolarità è calcolato come rapporto tra gli iscritti con età pari od inferiore a quella teorica di frequenza ed il totale degli iscritti. Sono esclusi gli studenti delle scuole serali. L'istruzione magistrale comprende tutti i corsi quinquennali istituiti con il decreto interministeriale del 10/03/1997 (Liceo socio-psico-pedagogico, Liceo sociale, ecc.).

della scuola, i ragazzi sono disorientati e demotivati rispetto alle aspettative che ripongono nella scuola stessa».

Tutto questo produce una sorta di effetto moltiplicatore sulle disuguaglianze in entrata: si parte svantaggiati già nella scelta dell'indirizzo scolastico dallo status familiare, e si è ulteriormente sfavoriti nel corso degli studi dal basso livello culturale dei genitori. Non a caso, «le aspettative di una famiglia che iscrive il figlio al professionale è quella di trovare subito lavoro e che il percorso di studi finisca nel minore tempo possibile». Questi ultimi anni di crisi economica sembrano aver segnato un solco soprattutto nei figli delle famiglie meno istruite che scelgono gli indirizzi professionali: «a che serve impegnarci e spendere soldi per una scuola che nulla aggiunge o toglie rispetto alle potenzialità che il figlio ha di costruirsi un lavoro? I ragazzi arrivano con in testa l'idea che comunque hanno già un cammino segnato, che è quella e da lì non c'è possibilità di spostarsi, che è sostanzialmente quella propria della famiglia di provenienza o comunque quella disegnata dai genitori. Non si aspettano che la scuola possa fare qualcosa per cambiare questo stato di cose».

È la famiglia che sembra fare la differenza: «io, famiglia, che ho un certo *status* assicuro la probabilità del successo scolastico a mio figlio, lo spingo verso uno studio liceale e poi una scelta universitaria in grado quanto meno di replicare il mio stesso *status*. Io, famiglia, che non ho invece gli strumenti per garantire il successo scolastico a mio figlio, lo spingerò verso un percorso scolastico il più breve possibile, oppure che gli assicuro possibilità più immediate di lavoro. Su tutto questo la scuola incide molto poco».

Le informazioni – sia quantitative che qualitative – ci restituiscono l'immagine di un sistema scolastico superiore fondato su una differenziazione tra indirizzi di studio; una differenza non determinata tanto dalle potenzialità individuali dello studente, quanto dall'ambiente familiare di provenienza e dall'estrazione sociale. La scuola umbra – non differentemente da quella italiana – sembra fallire nell'obiettivo di garantire pari opportunità di accesso a qualsiasi tipo di istruzione superiore e pare invece limitarsi a “cristallizzare” le posizioni sociali consolidate. Questo, a sua volta genera una sfiducia complessiva e generalizzata nel sistema scolastico, ben al di là dei suoi demeriti specifici, e ulteriormente “appesantita” dal lungo periodo di crisi economica.

Come sottolinea un osservatore, «se l'obiettivo del benessere collettivo viene declinato in termini di fornire a tutti uguali opportunità di carriera scolastica, allora riscontrare la presenza di influssi non direttamente legati all'impegno profuso e/o ai risultati oggettivamente misurabili, deve essere interpretato come un peggioramento del benessere sociale (Checchi 2010, 1)».

I divari negli apprendimenti

Se si vuole tracciare un quadro realistico dell'equità di un sistema scolastico occorre guardare non solo agli elementi che “quantificano” una carriera scolastica ma anche a ciò che la qualifica, ovvero ai livelli di apprendimento. «È questo, infatti, nella società della conoscenza, il terreno su cui si gioca la partita della disuguaglianza. Guardare alle competenze effettivamente acquisite, inoltre, consente di sottrarsi a una logica di inclusione solo formale, che spesso si esprime attraverso la logica del “tenere tutti dentro” piuttosto che con il “non lasciare nessuno indietro” (Fondazione Agnelli, 2010, VIII)».

Per analizzare la reale presenza delle pari opportunità nel nostro sistema educativo ci serviremo dei dati tratti dall'indagine OCSE-PISA 2009 che, grazie alla presenza per la prima volta di un campione significativo di studenti quindicenni umbri, ci consente di sviluppare un'analisi puntuale sull'efficacia e sull'equità del sistema scolastico regionale. L'indagine internazionale PISA 2009 è focalizzata sulla *literacy in lettura*, un concetto che incorpora, accanto ad aspetti di tipo cognitivo, anche aspetti di tipo motivazionale e di atteggiamento. Il termine *literacy*, storicamente, si riferisce al possesso di strumenti che consentano di acquisire e comunicare informazioni. *Literacy in lettura* vuole significare, nei test PISA, «una applicazione attiva, consapevole e funzionale, della lettura in situazioni diverse e per vari scopi (OCSE, 2009, 24)». L'obiettivo, quindi, non è quello di valutare l'acquisizione dei contenuti curriculari, quanto piuttosto esaminare se gli studenti sono in grado di utilizzare quanto appreso e di applicarlo a situazioni non familiari, ovvero diverse da quelle usualmente proposte a scuola.²¹

La media dei paesi OCSE dei punteggi in lettura è pari a 493, la media italiana a 486 e quella umbra a 490, sostanzialmente in linea con la media delle regioni centrali (488) ma lontana da quella delle ripartizioni del Nord Ovest (511) e del Nord Est (504) (OCSE, 2009, 373). La domanda di fondo a cui PISA ci consente di dare una risposta è: quali fattori spiegano le differenze di punteggio tra gli studenti? E, soprattutto, quanta parte dei punteggi è attribuibile alle capacità e al merito individuale e quanta parte, invece, è da imputarsi a variabili esterne, in modo da configurare situazioni di iniquità e disuguaglianza?

Ad esempio, frequentare un liceo nella nostra regione si traduce in 86 punti in più nei test PISA rispetto alla frequenza di un istituto tecnico, in 147 rispetto a un istituto professionale e in 175 rispetto alla formazione professionale.

Diciamo, innanzitutto, che l'Italia, nel quadro internazionale, si caratterizza come uno dei pochi paesi con una percentuale di varianza tra le scuole (72,8%) di molto superiore a quella tra studenti nelle scuole (44,4%).²² In generale, la varianza all'interno delle scuole può essere spiegata in termini di differenze tra gli studenti che frequentano la stessa scuola. A parità di indici socio-economici, tali differenze sono probabilmente riconducibili a diversità di motivazioni individuali, di impegno, di partecipazione alla vita scolastica. La varianza tra scuole, invece, può essere ricondotta alle differenze tra una scuola e l'altra e, più in generale, tali differenze sono riconducibili a differenze interne al sistema scolastico (indirizzo scolastico, localizzazione sul territorio, organizzazione, risorse, ecc.).

La divergenza dei risultati nei test tra ragazzi appartenenti a scuole diverse, in Italia, è di molto superiore alle disuguaglianze interne alle singole scuole. All'interno di questo quadro, tuttavia, la disparità tra le regioni italiane è notevole. In Umbria, in particolare, solo il 48,3% della disparità tra le *performances* degli studenti in PISA è riconducibile a differenze individuali. La restante parte è direttamente o indirettamente attribuibile a differenze di contesto (a livello di territorio o di scuola). Una lettura del dettaglio

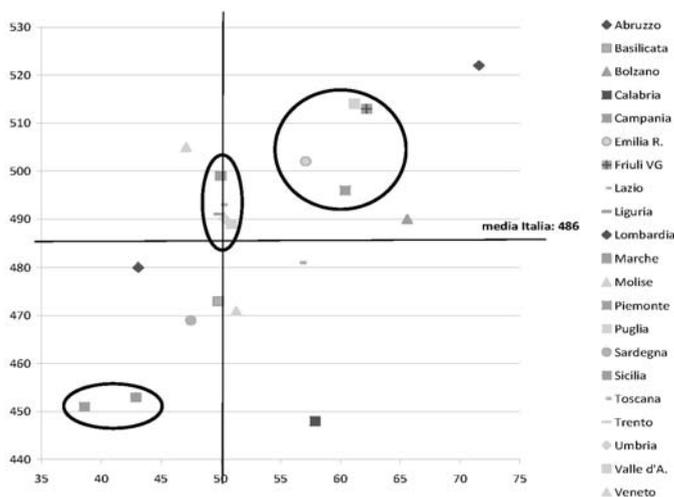
²¹ In PISA 2009, per la prima volta, anche l'Umbria ha contrattato un campione significativo: 1.562 studenti quindicenni distribuiti nei diversi indirizzi scolastici (licei, istituti tecnici e professionali, formazione professionale).

²² La soglia minima del *range* è raggiunta dai paesi del Nord Europa, che presentano un grado di omogeneità tra scuole elevatissimo, associato a un'altrettanto elevata efficacia.

regionale del dato, ci suggerisce come il sistema scolastico umbro, da questo punto di vista, sia molto simile a quelli della Basilicata, delle Marche, del Piemonte, della Puglia e della Toscana (OCSE 2009, 430).²³

Nel grafico 26 vediamo la relazione che intercorre tra l'efficacia del sistema scolastico regionale (misurata attraverso i punteggi PISA in *literacy*) e il grado di disuguaglianza nelle *performances* tra scuole all'interno della regione? Il Veneto si distingue da tutte le altre unità territoriali per registrare alti punteggi e bassa varianza tra scuole. La Lombardia fa segnare il livello di efficacia maggiore in punteggi PISA ma anche una alta varianza tra scuole, a riprova di un sistema molto diseguale dal punto di vista territoriale. Un gruppo omogeneo di regioni è costituito da Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Piemonte, che fanno segnare risultati superiori alla media italiana e dei paesi OCSE in termini di efficacia degli apprendimenti, ma una alta varianza tra le scuole. Un gruppo di regioni "mediane" è rappresentato da Marche, Toscana, Liguria, Umbria e Puglia, che toccano valori superiori alla media italiana (ma non OCSE) in punti PISA e una varianza tra le scuole regionali non eccessivamente alta. La Campania e la Sicilia, all'estremo opposto, sembrano garantire l'equità tra scuole, ma appiattite verso il basso nelle competenze trasmesse agli studenti. La regione peggiore è la Calabria che offre, nello stesso tempo, pessime *performances* di apprendimento e un elevato tasso di disuguaglianza tra le scuole.

GRAF. 26 - DISTRIBUZIONE DELLE REGIONI PER MEDIA DEI PUNTEGGI PISA E PESO DELLA VARIANZA TRA SCUOLE NELLA VARIANZA TOTALE



Fonte: elaborazioni AUR su dati OCSE-PISA.

Nel nostro paese, quindi, le regioni caratterizzate da sistemi scolastici efficienti in termini di qualità degli apprendimenti, tendenzialmente non riescono a distribuire equamente i benefici tra le scuole e nel territorio. All'opposto, quelle regioni con

²³ OCSE PISA 2009, tab. 61.

sistemi scolastici inefficienti, tendono ad un livellamento delle competenze verso il basso in modo abbastanza omogeneo tra gli indirizzi scolastici e nella regione. Le regioni “mediane” come l’Umbria, invece, raggiungono livelli di efficacia in termini di livello degli apprendimenti in linea con la media italiana – ma insoddisfacenti nel confronto con i paesi OCSE – e una disparità territoriale e tra le scuole non eccessiva rispetto alla media nazionale (ma significativa rispetto alla media OCSE). Nella nostra Regione il 51,7% della varianza dei risultati degli studenti nei confronti della media OCSE è spiegata da divari territoriali o tra scuole del territorio (OCSE, 2010, 430). Il restante 48,3% di varianza è riconducibile a differenze di punteggio tra studenti “entro la scuola”, differenze in cui rientrano il merito, la predisposizione e l’impegno individuale, ma anche il contesto sociale, economico e culturale in cui lo studente è immerso. Detto altrimenti, nella nostra regione i fattori contestuali – ambientali e familiari – pesano più delle capacità personali nel determinare la misura e la qualità dell’apprendimento.

Come agiscono le diverse variabili a livello di studente e di scuola in Umbria?

Il genere. C’è da dire, per prima cosa, come esista un divario di genere a favore delle studentesse nelle *performances* di apprendimento in lettura, che l’OCSE quantifica in 45 punti PISA. Le ragazze, invece, sono relativamente svantaggiate nell’acquisizione di competenze matematiche (+16 a favore dei ragazzi), mentre nelle competenze scientifiche il divario di genere è quasi annullato (3 punti a favore delle donne). Differenti sono le interpretazioni di tali tendenze, omogenee in tutto il paese. Da chi argomenta un gap di origine cognitiva che penalizzerebbe le donne nel calcolo matematico, a chi sostiene la permanenza di modelli di ruolo all’interno delle famiglie, che porterebbero le ragazze a frequentare certe scuole e non altre. Molto più sommessamente, chi scrive annota che il divario minore nelle competenze matematiche si registra nel Meridione, dove – è notorio – l’offerta di istituti tecnici è molto più rarefatta. È probabile, dunque, che la spiegazione vada ricercata più semplicemente nei divari territoriali di offerta formativa.

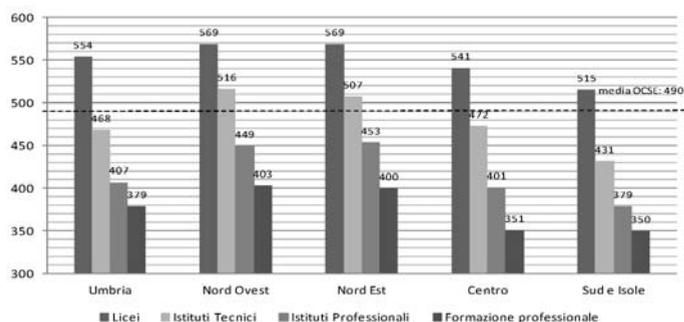
Il tipo di scuola. Per quel che riguarda l’indirizzo formativo, possiamo vedere (graf. 27) come il punteggio medio per gli studenti umbri dei licei (554) sia superiore alla media nazionale (486), alla media OCSE, ma inferiore alla media dei licei del Nord Italia. In generale, i liceali godono di un vantaggio assoluto in termini di punteggio rispetto ai pari età degli altri indirizzi. Se gli studenti degli istituti professionali e della formazione professionale, tuttavia, dimostrano un livello di competenze di lettura non dissimile dai colleghi delle altre regioni, sono gli studenti degli istituti tecnici umbri e del Centro a segnare punteggi inferiori sia alla media OCSE sia soprattutto, alla media di quelli del Nord.

Come si spiega questa differenza tra indirizzi formativi? Quando la differenza tra indirizzi formativi riflette – come abbiamo visto nei paragrafi precedenti – anche una forma di stratificazione sociale, si avranno delle scuole, come i licei, dove vengono indirizzati i ragazzi meglio dotati, di buona estrazione socio-culturale e con buoni rendimenti scolastici. Questi si influenzeranno gli uni con gli altri (è il cosiddetto *peer group effects*) facilitando la didattica degli insegnanti e migliorando i propri apprendimenti. Si avranno, per converso, scuole, come gli istituti professionali, in cui si concentreranno studenti con difficoltà scolastiche e di

apprendimento, provenienti da contesti familiari problematici o comunque svantaggiati dal punto di vista socio-culturale. Anche questi ultimi, con lo stesso meccanismo, tenderanno ad influenzarsi tra loro in un circolo vizioso di scarso impegno e bassi rendimenti scolastici.

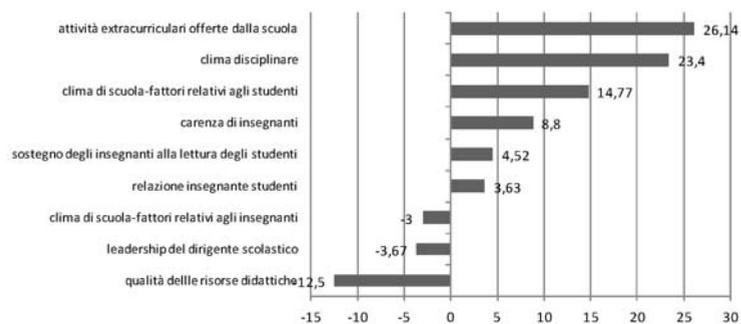
Si tratta di una spirale di profonda iniquità, almeno in parte da addebitarsi – come già detto – alle modalità di selezione degli studenti all'interno degli indirizzi.

GRAF. 27 - PUNTEGGI MEDI PISA PER TIPO DI SCUOLA E RIPARTIZIONE



Fonte: elaborazioni AUR su dati OCSE-PISA.

GRAF. 28 - CAMBIAMENTO DEL PUNTEGGIO DI LETTURA PER UNITÀ DEL SINGOLO INDICE. UMBRIA.²⁴



Fonte: elaborazioni AUR su dati OCSE-PISA.

Il contesto scolastico. I dati PISA indicano che elevati livelli di *performance* degli studenti sono facilitati nei contesti caratterizzati da una percezione positiva del contesto scolastico da parte degli studenti. Nel dettaglio regionale, i questionari degli studenti evidenziano (graf. 28) i fattori che influenzano maggiormente la qualità degli apprendimenti degli studenti umbri: le attività extracurricolari offerte dalla scuola

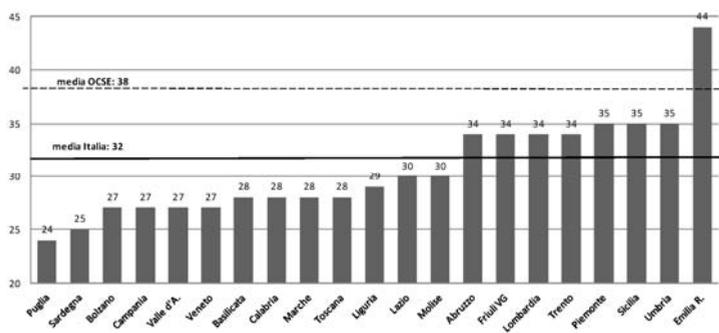
²⁴ OCSE-PISA 2009, tabb. 39-50, pp. 408-419.

(ad ogni punto di incremento di tale indice corrispondono mediamente 26,14 punti PISA in più da parte degli studenti), il clima disciplinare²⁵ ed il clima scolastico con riferimento ai rapporti tra gli studenti stessi. Il sostegno degli insegnanti allo studio e la relazione insegnante-studente, al contrario, risulta incidere poco o nulla. L'indice qualità delle risorse didattiche (laboratori, computer, connessioni ad internet biblioteche), che comunque spiega una quota irrisoria della varianza dei punteggi (0,98%), sembra avere un effetto “distorsivo” sulla qualità degli apprendimenti. Il che dovrebbe far riflettere, forse, sulla reale necessità di alcune sperimentazioni, che, quanto meno, non possono sostituirsi all'investimento sui fattori davvero determinanti l'efficacia dell'apprendimento.

Il background socio economico individuale ed i risultati in lettura. Abbiamo già sottolineato come si consideri equo un sistema scolastico nel quale il successo dello studente sia sostanzialmente indipendente dal contesto socio-economico della propria famiglia. Al contrario, riteniamo che le opportunità di successo non siano equamente distribuite in un sistema scolastico nel quale i fattori “di contesto” siano strettamente correlati ai risultati.

Abbiamo già mostrato come (graf. 2), nella comparazione internazionale, il nostro sia un paese in cui l'impatto dell'estrazione socio-culturale dei genitori (misurata dall'OCSE con l'indice ESCS) sia relativamente contenuto rispetto alla media OCSE. Nel grafico 29 vediamo che, a livello nazionale, tuttavia, l'Umbria sia una delle regioni in cui il retroterra sociale, culturale ed economico dei genitori incide di più sui risultati di apprendimento dei figli, spiegando il 12,5% della varianza totale dei risultati di apprendimento ottenuti dagli studenti. Nella nostra regione, infatti, ad ogni punto aggiuntivo nell'indice ESCS corrispondono 35 punti nei test PISA,

GRAF. 29 - DIFFERENZA NELLE PROVE DI LETTURA TRA STUDENTI CON DIFFERENTI BACKGROUND SOCIO-ECONOMICI. DIFFERENZA DI PUNTEGGIO ASSOCIATA ALL'INCREMENTO DI UN PUNTO DELL'INDICE ESCS



Fonte: elaborazioni AUR su dati OCSE-PISA.

²⁵ Nel questionario studenti è stato chiesto con quale frequenza si verificano eventi che disturbano le lezioni di italiano: rumore o confusione, situazioni in cui l'insegnante deve aspettare a lungo prima che gli studenti facciano silenzio, situazioni in cui gli studenti non riescono a lavorare bene.

L'OCSE ha costruito diversi indici relativi al lavoro svolto dai genitori. Tra questi, nel "tipo di occupazione dei genitori" le professioni sono state classificate in base al livello di specializzazione richiesto ed al tipo di mansioni svolte. In tutte le regioni italiane il tipo di occupazione dei genitori risulta positivamente associato in modo significativo al rendimento degli studenti in lettura. In Umbria (tab. 3) i figli dei genitori con un livello occupazionale basso (professioni di livello basso con bassa specializzazione) hanno ottenuto, in media, un punteggio inferiore di 82 punti rispetto ai figli dei genitori che svolgono una professione di livello alto (con alta specializzazione). Un dato che colloca quello umbro al terzo posto tra i sistemi scolastici regionali da considerare iniqui sotto questo punto di vista.

TAB. 3 - DIFFERENZA DI PUNTEGGIO IN LETTURA TRA GLI STUDENTI CON GENITORI CON LIVELLI PROFESSIONALI PIÙ ELEVATI E QUELLI CON GENITORI CON LIVELLI PROFESSIONALI MENO ELEVATI. PER REGIONE

	<i>Genitori con livelli professionali meno elevati</i>	<i>Genitori con livelli professionali più elevati</i>	Differenza di punteggio
	punteggio medio in lettura	punteggio medio in lettura	
Basilicata	432	506	39
Puglia	460	499	43
Marche	445	513	46
Toscana	417	472	46
Sardegna	429	477	48
Campania	437	535	49
Liguria	472	538	50
Valle d'Aosta	420	503	54
Calabria	461	510	55
Molise	479	548	55
Trento	474	520	55
Veneto	443	497	55
Sicilia	64	530	63
Friuli Venezia Giulia	469	512	66
Piemonte	446	494	66
Bolzano	427	490	67
Lombardia	468	514	69
Abruzzo	477	532	74
Umbria	441	524	82
Lazio	481	535	83
Emilia Romagna	475	529	98

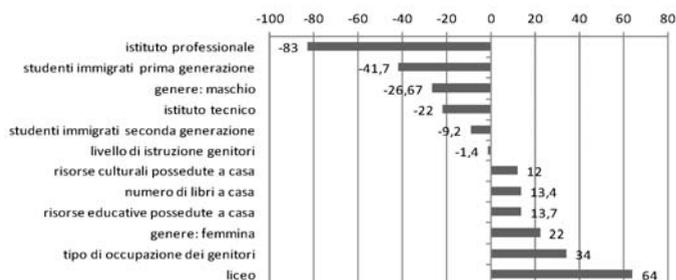
Fonte: elaborazioni AUR su dati OCSE-PISA.

Dalla precedente tabella evidenziamo un ulteriore dato: mentre gli studenti che possono contare su genitori dal profilo occupazionale elevato eccellono mediamente negli apprendimenti in lettura, i pari età con genitori dal basso prestigio occupazionale sono ben lontani dal raggiungere un livello di apprendimento accettabile, cioè vicino alla media dei paesi OCSE (493).

Riassumendo (graf. 30), i fattori che maggiormente condizionano la qualità e l'efficacia del sistema scolastico umbro, influenzando le *performances* degli apprendimenti degli studenti quindicenni (il campione oggetto dei test PISA), sono: la scelta dell'indirizzo liceale, il

prestigio occupazionale dei genitori, l'essere donna, le risorse educative possedute a casa²⁶, il numero di libri in famiglia, le risorse culturali in genere che circolano in casa. Non sembra incidere in maniera significativa e “diretta” sulla qualità degli apprendimenti, invece, il livello di istruzione dei genitori (che però – come abbiamo visto in precedenza – interviene in via “indiretta” influenzando sulla scelta del liceo, cioè il fattore che più influenza gli apprendimenti, e sulla probabilità di accumulare ritardo scolastico).

GRAF. 30 - RELAZIONI TRA FATTORI A LIVELLO STUDENTE E RISULTATI IN LETTURA IN UMBRIA (DIFFERENZE DI PUNTEGGIO ASSOCIATE AI DIVERSI FATTORI)²⁷



Fonte: elaborazioni AUR su dati OCSE-PISA.

I fattori che, al contrario, penalizzano il livello degli apprendimenti in lettura sono: la cittadinanza straniera, la scelta di un indirizzo tecnico o professionale, il genere maschile.

Gli studenti immigrati.

I giovani stranieri non costituiscono una categoria omogenea. Tra di essi possiamo distinguere: a) la seconda generazione, cioè ragazzi nati in Italia, con un profilo sociologico per molti versi sovrapponibile a quello dei ragazzi italiani; b) la prima generazione, cioè ragazzi nati all'estero e solo in seguito arrivati sul territorio italiano, per i quali la barriera linguistica rappresenta il primo e principale ostacolo all'integrazione, inducendoli spesso ad avere come unico riferimento altri connazionali. È chiaro, quindi, come le analisi svolte sui livelli di apprendimento rivelino *performances* molto diverse tra i due gruppi. Nella nostra Regione, l'indagine PISA (graf. 30) ha stimato che lo status di immigrato di prima generazione penalizzi mediamente di 41,7 punti il punteggio in lettura. Anche la qualità degli apprendimenti delle seconde generazioni, tuttavia, è meno buona di quella dei nativi umbri (una penalizzazione stimata in 9,2 punti PISA). e una parte di questo divario può essere spiegata dal retroterra socio-economico familiare particolarmente svantaggiato, un'altra parte va ricondotta a questioni più legate alla condizione specifica di giovani stranieri (uso domestico di una lingua diversa di quella impiegata a scuola, modelli culturali

²⁶ Si tratta di un indice costruito dall'OCSE che riguarda la presenza, in ambiente domestico, di una serie di oggetti o condizioni considerati facilitanti per lo studio: una scrivania per fare i compiti, un posto tranquillo per studiare, un computer utilizzabile per lo studio, *software* didattici, libri da consultare per fare i compiti, un dizionario.

²⁷ OCSE-PISA, tabb. 52-53-57, pp. 421-426.

familiari contrastanti con quelli dei propri coetanei a scuola, ecc.). Nella nostra regione, tuttavia, lo status di immigrato di seconda generazione, isolato da altre variabili, penalizza la qualità degli apprendimenti mediamente meno di altri fattori quali il genere maschile o la scelta di un indirizzo scolastico tecnico o professionale. Abbiamo ascoltato dalla viva voce degli insegnanti intervistati, infatti, come le motivazioni individuali non facciano difetto agli studenti stranieri che, a differenza dei coetanei italiani, sembrano identificare l'impegno scolastico con una reale possibilità di crescita e affermazione sociale.

Conclusioni

Per intervenire sulle condizioni di fluidità sociale bisogna individuare innanzitutto i meccanismi che le influenzano. Si è visto che l'istruzione è indubbiamente un importante canale di mobilità intergenerazionale, come mostrano peraltro tutti gli studi compiuti nelle società occidentali contemporanee. Abbiamo verificato, tuttavia, come le probabilità di successo e di avanzamento negli studi e nel livello delle competenze acquisite siano fortemente influenzate da fattori estranei al merito ed all'impegno del singolo studente. Questo trasforma, in una certa misura, il percorso di studio e la stessa acquisizione di titoli di studio, piuttosto che in uno strumento per liberarsi dalla forza di attrazione esercitata dall'estrazione originaria, in un fattore che può rafforzare la rigidità dei meccanismi di riproduzione sociale.

Come ricordano alcuni studiosi (Gabriele, Kostoris Padoa Schioppa, 2006, 105) il livello di mobilità sociale non dipende soltanto dal sistema scolastico. In effetti, le rigidità sociali possono derivare da meccanismi di ingresso e di carriera nel mercato del lavoro legati non soltanto ai livelli di istruzione e formazione e alle capacità individuali, ma anche alla diversa influenza esercitata dalle famiglie e ai mezzi di produzione a disposizione delle stesse. Pensiamo al peso delle conoscenze dei genitori, della familiarità con certi ambienti, delle pressioni che taluni riescono ad esercitare su determinate imprese o uffici; e pensiamo alla tendenza a tramandare di padre in figlio l'impresa o lo studio professionale avviato, oppure l'attività commerciale; o alle diverse possibilità di investire un capitale per intraprendere una nuova iniziativa, e anche di avere accesso al credito.

Ciò significa, tuttavia, che è ancora più forte il potenziale effetto riproduttivo della disuguaglianza sociale rappresentato dal *background* familiare, poiché quest'ultimo non limita i suoi esiti al periodo della formazione, ma tende a coprire una parte significativa della vita dell'individuo. A maggior ragione, quindi, sarebbe importante che il sistema scolastico assolvesse a quella funzione di "ascensore sociale" che la Costituzione repubblicana gli conferisce.

In sostanza, in un mondo ideale dal punto di vista della parità delle opportunità, in primo luogo il sistema di istruzione dovrebbe essere in grado di promuovere le capacità e lo sforzo individuali, livellando (verso l'alto) i punti di partenza e in questo modo limitando l'influenza delle caratteristiche familiari sui risultati scolastici. In secondo luogo, tuttavia, bisognerebbe anche che i meccanismi di assunzione, di avvio al lavoro, di progresso nella carriera fossero veramente basati sull'istruzione, sulla formazione e sulle capacità e l'impegno individuali, e non sugli altri aspetti sopra descritti.

Ci siamo concentrati, in particolare, sul sistema degli indirizzi della scuola secondaria superiore umbra, incrociando dati e risultanze di due importanti ricerche frutto di

questionari somministrati agli studenti (OCSE-PISA 2009 e l'indagine AUR 2009 sui giovani adolescenti iscritti nelle scuole umbre) con le opinioni di chi quotidianamente è impegnato a istruire e formare i ragazzi umbri: gli insegnanti e i dirigenti scolastici. Abbiamo così potuto rilevare alcune importanti informazioni.

Abbiamo cercato di capire per quali ragioni gli umbri – anche se in misura più contenuta della media degli studenti italiani – hanno tassi di scolarità minori e livelli di istruzione più bassi dei coetanei europei; e le ragioni per cui anche coloro che vanno a scuola non conseguono risultati soddisfacenti in termini di competenze.

Abbiamo provato a valutare il sistema umbro delle scuole secondarie di secondo grado in termini di qualità degli apprendimenti trasmessi; lo abbiamo così collocato in una posizione di “medietà” nel contesto nazionale quanto a qualità complessiva degli apprendimenti (lievemente al di sotto della media OCSE e al di sopra della media italiana) e quanto a capacità di distribuire competenze in maniera omogenea nelle scuole del territorio. Abbiamo valutato, quindi, l'equità del sistema, cioè la sua capacità di trasmettere tali competenze attraverso meccanismi che premino il merito individuale, indipendentemente dall'estrazione sociale o dai fattori di contesto. Abbiamo concluso che quello umbro è un sistema scolastico sostanzialmente iniquo: l'Umbria è tra le regioni italiane in cui il contesto sociale, culturale ed economico in cui lo studente è immerso pesano di più sulle sue *chances* di istruzione e, indirettamente, di vita. Un sistema in cui le pari opportunità formative sono ancora lontane.

Il momento della scelta dell'indirizzo scolastico dopo le medie è – anche visivamente – il fotogramma in cui tende a cristallizzarsi la stratificazione sociale tra gli studenti. È evidente, infatti, come le famiglie selezionino la scuola dei figli anche sulla base di criteri di omogeneità sociale. I figli della borghesia e della classe media scelgono in larga maggioranza i licei o gli istituti tecnici, mentre i figli della classe operaia gli indirizzi professionali. I liceali, a loro volta, sono accompagnati nel percorso di studio da genitori istruiti e dimostrano maggiore regolarità ed una minore propensione ad accumulare il ritardo scolastico o ad entrare nell'area *drop out*. Gli studenti ripetenti, al contrario, frequentano tendenzialmente un istituto professionale o un corso di formazione professionale, sono in grande maggioranza figli della classe operaia o della piccola borghesia e non possono contare su genitori in grado di seguirli negli studi (questi ultimi sono per lo più genitori in possesso solo della licenza media). Le ragazze, infine, raggiungono risultati scolastici migliori e prima dei coetanei maschi.

Anche le disparità in punti PISA vanno attribuite all'indirizzo scolastico: i liceali godono di un consistente vantaggio negli apprendimenti rispetto ai ragazzi che frequentano gli altri indirizzi. Inoltre sussiste, anche nelle competenze, un deciso vantaggio di genere a favore delle donne.

Una buona parte della disparità di punteggio tra gli studenti, tuttavia, è riconducibile a differenze individuali. Il *background* socio-economico-culturale incide in maniera significativa sulla capacità del singolo studente di acquisire competenze e, di contro, sull'efficacia del sistema scolastico nel trasmetterle. La scala di punteggi PISA rende possibile quantificare il peso specifico di ciascun fattore di contesto sui risultati di apprendimento a livello del singolo studente: gode del vantaggio maggiore lo studente di liceo, femmina, proveniente da una famiglia con una buona collocazione sociale e culturale in grado di seguirlo negli studi (il fattore reddituale anche in questo caso non pesa in

misura significativa), con una buona dotazione di risorse educative a casa (libri, spazi per lo studio, possibilità di avere un confronto culturale con i genitori). Viene invece penalizzato – sia in termini di apprendimento che di successo scolastico – lo studente di cittadinanza straniera, soprattutto se immigrato di prima generazione.

Risulta evidente da questi dati la relazione tra efficacia della scuola ed altri fattori: equità delle opportunità in capo agli studenti; promozione del merito individuale ruolo giocato dalla famiglia di origine, etc. Se la scuola non riesce a mettere i ragazzi in grado di avere successo contando solo sulle proprie attitudini e sul proprio impegno, la famiglia di origine diventa una discriminante sociale, e la scuola stessa diviene uno strumento non solo di riproduzione, ma di irrigidimento delle disuguaglianze. Un sistema scolastico che non riesca ad “isolare” il merito individuale dai fattori di contesto, si limiterà a registrare le differenze sociali al momento della scelta dell’indirizzo, e non colmerà la distanza tra chi è sostanzialmente solo e chi, invece, è avvantaggiato dall’aver una famiglia in grado di sostenerlo negli studi. Un sistema che esaurisca la sua funzione “nell’accompagnare” gli studenti nel percorso scolastico non solo non favorirà la mobilità sociale, ma finirà col rafforzare la disuguaglianza sociale: chi entra nel sistema in posizione di vantaggio è probabile che rafforzi tale vantaggio negli anni della scuola; e chi entra sfavorito tendenzialmente rimarrà ancora più indietro nella scala delle opportunità di formazione e di vita.

Al termine di questa ricerca abbiamo ricavato la convinzione della necessità di politiche e strumenti innovativi, anche di conoscenza puntuale delle dinamiche in continuo cambiamento tra i ragazzi delle nostre scuole secondarie. Se non si interviene in maniera repentina, il nostro sistema scolastico finirà col rendere la società regionale più rigida, non più fluida, contribuendo a divaricare la forbice tra chi andrà sempre più avanti e chi rimarrà sempre più indietro, ed a rendere più «difficile “uscire” dalla povertà e dalla ricchezza (Raitano M., 2008, 22).

La vera sfida per il nostro sistema scolastico dovrebbe stare nel costruire le condizioni dell’autonomia degli studenti e nell’attenuare il peso del contesto. Per raggiungere tale obiettivo sarebbe necessario rimodulare ed intensificare l’offerta scolastica. Occorrerebbe anche allungare la permanenza nella scuola dell’obbligo per ritardare il momento della scelta dell’indirizzo scolastico: quattordici anni sono pochi per consentire al ragazzo una scelta davvero corrispondente alle proprie aspirazioni e autonoma dalle influenze e dalle aspettative della famiglia. Un maggiore ricorso al tempo pieno, in tutti i gradi e indirizzi scolastici, potrebbe essere di aiuto per allentare il legame tra rendimento scolastico e contesto socio-familiare. Sarebbe opportuno anche introdurre meccanismi di premialità del merito: un ampio programma di borse di studio alla fine dell’obbligo abbasserebbe la soglia di rischio per l’investimento in istruzione dei figli da parte delle famiglie più svantaggiate.

Sarebbe necessario – a nostro parere – anche uno scarto culturale. Don Lorenzo Milani, nell’Italia delle distorsioni sociali del boom economico, scriveva che «una scuola che seleziona distrugge la cultura. Ai poveri toglie il mezzo d’espressione. Ai ricchi toglie la conoscenza delle cose (Scuola di Barbiana, 1967, 105)». Oggi, al contrario, una maggiore selettività sul merito potrebbe aiutare a rendere la scuola più efficace nella promozione sociale e intrinsecamente più equa, ma solo a patto che si riesca a indebolire la relazione tra estrazione sociale e rendimento scolastico.

Riferimenti bibliografici

Ajello A. - Ghione V. - Berardi C.

2010 *Psicologia e scuola. Una prospettiva socioculturale*, Roma, Infantiae.org.

Antoni L. - Peruzzi G. - Maitino M.

2010 *Le determinanti dell'insuccesso e dell'abbandono scolastico nell'istruzione superiore: uno studio per la Toscana*, Firenze, IRPET.

Agenzia Umbria Ricerche (AUR)

2009 *I giovani adolescenti in Umbria*, Perugia.

2012 *RES 2010-2011. L'Umbria tra crisi e nuova globalizzazione*, Perugia.

Baici E. - Casalone G.

2008 *Capitale umano, capitale sociale e crescita: una prospettiva regionale*, in "Scienze Regionali - Italian Journal of Regional Science", vol. 7, n.1/2008.

Ballarino G. - Checchi D. - Fiorio C. - Leonardi M.

2009 *Accesso all'istruzione*, in "Quaderni di Rassegna Sindacale", Roma, Ediesse, 1/2010.

Braga M. - Checchi D.

2009 *Closing the gender gap? Life competences and social environment*. Paper per la Conferenza *Monitoring Italy 2009: measuring the Progress of Italian Society* (Rome, June 3-4, 2009).

2010 *Sistemi scolastici regionali e capacità di sviluppo delle competenze. I divari dalle indagini Pirls e Pisa*, in "la Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy", 3/2010.

Brunello G. - Checchi D.

2007, *Does School Tracking Affect Equality of Opportunity? New International Evidence*, in "Economy Policy", n.52, 2007.

Brunello G. - Checchi D. - Comi S.

2002 *Qualità della formazione scolastica, scelte formative ed esiti nel mercato del lavoro*, Roma, Servizio Studi Banca d'Italia.

Buscema M. - Grossi E. - Sacco L. - Tavano Blessi G.

2011 *The Interaction Between Culture, Health and Psychological Well-Being: Data Mining from the Italian Culture and Well-Being Project*, Springer Science and Business Media.

Checchi D.

1996 *Povert  ed istruzione: alcune riflessioni ed una proposta di indicatori*, Milano, Istituto di Economia Politica - Universit  degli Studi di Milano.

2010 *Uguaglianza delle opportunit  nella scuola secondaria italiana*, Programma Education, FGA Working Paper n. 25 (03/2010), Fondazione Giovanni Agnelli.

Checchi D. (a cura di)

2010 *Immobilit  diffusa. Perch  la mobilit  intergenerazionale   cos  bassa in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Checchi D. - Fiorio C. - Leonardi M.

2006 *Sessanta anni di istruzione scolastica in Italia*, in Piga G. - Mar  M. (a cura di), "Rivista di Politica Economica", volume monografico su *I 60 anni della costituente. regole ed istituzioni per l'economia*.

Checchi D. - Iacus S. - Porro G.

2007 *Qualit  della formazione scolastica e apprendimento: effetti di breve e di medio periodo*, Milano, IRER.

Checchi D. - Redaelli S.

2010 *Scelte scolastiche e ambiente familiare*, in Checchi D. - *Immobilit  diffusa. Perch  la mobilit  intergenerazionale   cos  bassa in Italia*, Bologna, il Mulino.

- Cipollone P. - Montanaro P. - Sestito P.
2010 *Misure di valore aggiunto per le scuole superiori italiane: i problemi esistenti e alcune prime evidenze*, Temi di discussione, Banca d'Italia, n. 754, Roma, p 50.
- Cisl scuola
2011 *La formazione professionale iniziale. Parti I e II*. Roma.
- Cisl Scuola - SWG
2010 *Energie per il domani. La scuola italiana: valori e consapevolezza a servizio dei giovani e del Paese. Indagine sugli insegnanti italiani*, Roma.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)
2009 *Le aspettative delle famiglie immigrate nei confronti del sistema scolastico italiano*, Roma.
- Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
2012 *Indici di integrazione degli immigrati in Italia attrattività e potenziale di integrazione dei territori italiani, VIII Rapporto*, Roma.
- Corak M.
2006 *Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility*, IZA Discussion Paper, n. 1993.
- Cristofori D.
2011 *Efficacia dell'istruzione e orientamento dei diplomati. Profilo dei Diplomati 2011*, Bologna, Alma Diploma.
- European Commission staff working document
2011 *Recent developments in European higher education systems*, accompanying the Commission Communication COM(2011) 567 final Supporting growth and jobs: *An agenda for the modernisation of Europe's higher education systems*, Brussels.
- Fondazione Cariplo - Canino (a cura di)
2010 *Stranieri si nasce...e si rimane? Differenziali nelle scelte scolastiche tra giovani italiani e stranieri*, Collana "Quaderni dell'Osservatorio" n. 3, Milano, Fondazione Cariplo.
- Fondazione Giovanni Agnelli
2009 *Rapporto sulla scuola in Italia 2009*, Roma, Laterza.
2010 *Rapporto sulla scuola in Italia 2010*, Roma, Laterza.
2011 *Rapporto sulla scuola in Italia 2011*, Roma, Laterza.
- Fondazione ISMU
2011 *Alunni con cittadinanza non italiana. Verso l'adolescenza. Rapporto nazionale A.s. 2010/2011*, Milano, "Quaderni Ismu" 4/2011.
- Franzini M. - Raitano M.
2008 *Intergenerational Transmission of Income Inequality: channels, methods, evidence and policy implications*, CRISS working paper n. 31/2008.
- Franzini M. - Raitano M.
2009 *Disuguaglianze economiche. Tendenze, meccanismi e politiche*, Rapporto Nens 2009.
- Franzini M. - Raitano M.
2010 *Non solo istruzione. Condizioni economiche dei genitori e successo dei figli nei paesi europei*, in Checchi D. (a cura di), *Immobilità diffusa. Perché la mobilità intergenerazionale è così bassa in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Gabriele S. - Kistoris Padoa Schioppa F.
2006 *Un'analisi economica della mobilità sociale in Italia*, in "Rivista di Politica Economica", maggio-giugno 2006.

- Gabriele S. - Raitano M.
2007 *Incentivi ad accumulare capitale umano e background familiare: l'evidenza italiana*, i Temi dei Rapporti dell'ISAE 2007.
- Ghione V.
2005 *La dispersione scolastica. Le parole chiave*, Roma, Carocci editore.
- Giovannini M.L.
1998 *Le ricerche di Mario Gattullo sulla selezione nella scuola dell'obbligo*, in Morgagni E. - *Adolescenti e dispersione scolastica. Possibilità di prevenzione e recupero*, Carocci editore, Roma.
- Iannelli C. - Paterson L.
2005 *Does Education promote Social Mobility?*, CES Briefing n. 35, University of Edinburgh.
- Invalsi,
2004 *Letteratismo e abilità per la vita. Indagine nazionale sulla popolazione italiana 16-65 anni, Rapporto ALL*, Roma, Armando Editore.
- Invalsi,
2010 *Le competenze in lettura, matematica e scienze degli studenti quindicenni italiani. Rapporto nazionale PISA 2009 e (Appendice 7) Tabelle nazionali*, Roma.
- Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (IRPET)
2009 *L'istruzione in Toscana, Rapporto 2008*, Firenze.
2011 *L'istruzione in Toscana, Rapporto 2010*, Firenze.
- ISAE
2007 *Rapporto su Politiche pubbliche e redistribuzione*, Roma.
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)
2010a *Indagine multiscopo sulle famiglie: famiglia, soggetti sociali e condizioni dell'infanzia*.
2010b *I percorsi di studio e di lavoro dei diplomati. Indagini 2004 e 2007*, Roma.
2011 *I consumi delle famiglie anno 2010*, Roma.
2012 *Rapporto annuale*, Roma.
2012 *Noi Italia 2012*, Roma.
- Legambiente scuola e formazione,
2009 *Scuola pubblica: liquidazione... di fine stagione. Cifre, dati, commenti sui tagli operati dal governo ai danni della scuola pubblica*, Roma.
- Milani L. - Scuola di Barbiana,
1967 *Lettera a una professoressa, (ed. 1996)*, Firenze, Libreria Editrice Fiorentina.
- Ministero della Pubblica Istruzione - Sistan,
2008 *La scuola in cifre 2007*, Roma.
- MIUR - Servizio statistico,
2008 *La dispersione scolastica. Indicatori di base. Anno scolastico 2006/07*, Roma.
2010a *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano. A.s. 2009/10*, Roma.
2010b *Focus in breve sull'istruzione. Andamento nel quinquennio 2004/2005 – 2008/2009*, Roma.
2010c *Focus in breve sulla scuola: Le iscrizioni alla nuova scuola superiore. A.S. 2010/2011*, Roma.
2010d *Notiziario. Esiti degli scrutini e degli esami di Stato del II ciclo. A.S. 2009/10*, Roma.
2010e *Gli esami di Stato conclusivi del I ciclo - A. S. 2009/2010*, Roma.
2011f *Focus sulle iscrizioni alla scuola secondaria di II grado a.s. 2011/2012*, Roma.
- MIUR - Sistan
2012 *La scuola in cifre 2009-2010*, Roma.

Mocetti S.

2008 *Educational choices and the selection process before and after compulsory schooling*, Termini di discussione della Banca d'Italia, n. 691.

OECD

2011a *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing.

2011b *Education at a glance 2011 (Uno sguardo sull'Istruzione). Nota paese – Italia*, OECD Publishing.

Orlando L.

2002 *La delinquenza minorile: un problema sociale*, in "Scuola Snals" n. 233 del 17 ottobre 2002.

Piraino P.

2006 *Comparable Estimates of Intergenerational Income Mobility in Italy*, Quaderni del Dipartimento di Economia Politica, Università degli Studi di Siena.

Pisano E. - Tedeschi S.

2008 *Income Inequality, Poverty and Mobility in Italy 1977-2006: Some Evidence*, CRISS working paper no. 38/2008.

Raitano M.

2008 *La trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze di reddito: canali, metodologie, risultati e implicazioni di policy*, Roma, Scuola per la buona politica, Fondazione Basso.

Rawls J.

1971 *A Theory of Justice*, Oxford University Press, London, 1999.

Regione Umbria, Servizio Programmazione,

2012 *La distanza dell'Umbria dagli obiettivi di Europa 2020*.

Sen A.

2010 *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Bologna, il Mulino.

Simurg Ricerche

2003 *Disagio e dispersione scolastica a Grosseto. Un modello di monitoraggio del disagio e della dispersione scolastica per la Programmazione*, Provincia di Grosseto.

Ward T. - Sanoussi F. - Di Falco E. - Lelkes O. - Zöllyomi E.

2009 *Social Situation Observatory, Annual Monitoring Report 2009, Income Distribution and Living Conditions*; European Commission, DG "Employment, Social Affairs and Equal Opportunities", Bruxelles.

REDDITO E VULNERABILITÀ DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI*

Elisabetta Tondini - Paolo Montesperelli - Mauro Casavecchia - Meri Ripalvella

Introduzione

Scopo di questo studio è verificare la presenza e l'intensità, in Umbria, di condizioni di precarietà e vulnerabilità delle famiglie "di giovani". La scelta di focalizzare l'attenzione su questo particolare segmento di popolazione è suggerita dall'ipotesi che nell'ultimo decennio – ed in modo particolare nel corso della perdurante crisi economica che ha portato ai massimi livelli storici il tasso di disoccupazione giovanile – siano stati proprio i giovani ad essere stati colpiti più duramente e ad aver subito pesanti ripercussioni nelle condizioni di vita e nei percorsi di transizione verso una piena autonomia familiare. Dati alla mano, "sono proprio le famiglie dei giovani che hanno intrapreso un percorso autonomo, quelle che hanno pagato il prezzo più elevato della crisi e che oggi fronteggiano i livelli di incertezza più elevati"¹.

Qui, per famiglie "di giovani", intendiamo non già i nuclei familiari recentemente costituitisi, ma quelli la cui persona di riferimento (da qui in poi anche *capofamiglia*) abbia un'età compresa tra 19 e 45 anni. Le ragioni che ci hanno indotto ad allungare l'età di riferimento a 45 anni (circa dieci anni in più rispetto a quelli tradizionalmente considerati come soglia di ingresso nell'età matura) hanno a che fare prevalentemente con le profonde trasformazioni intervenute - anche - nel mercato del lavoro. Gli intensi processi di flessibilizzazione e di precarizzazione degli ultimi anni hanno inciso pesantemente sulle progettualità di uomini e donne delle generazioni più giovani, che hanno prolungato - spesso loro malgrado - il periodo di transizione dalla fase di incertezza del periodo iniziale della vita lavorativa verso una condizione di stabilità complessivamente intesa. Anche il procrastinare la decisione di avere figli, per certi aspetti riconducibile anch'esso ad un perdurante e sempre più pervasivo stato di precarietà lavorativa ed economica, giustifica la necessità di ampliare la fascia anagrafica di osservazione, includendo tra i "giovani" uomini e donne fino a 45 anni.

Per analizzare le condizioni di vulnerabilità e precarietà delle famiglie "di giovani" si utilizzerà innanzitutto il reddito *familiare*, ovvero la somma dei redditi provenienti da fonti diverse realizzati dai singoli componenti il nucleo.

* Del presente contributo Elisabetta Tondini e Mauro Casavecchia hanno redatto i paragrafi *Introduzione*, *Chi sono le famiglie di giovani*, *Redditi e povertà*, *In sintesi e Considerazioni finali* mentre Paolo Montesperelli ha redatto il paragrafo *Come si distribuisce il malessere* e l'*Appendice*. Meri Ripalvella ha curato la elaborazione dell'archivio dati.

¹ Tarantola A.M., *Le famiglie italiane nella crisi*, 4 aprile 2012, p. 12.

Tale variabile – informazione – base per esplorare fenomeni di disuguaglianza distributiva, ovvero di pervasività e gravità di eventuali casi di povertà – proprio perché osservata per uno specifico anno di riferimento, può rivelarsi tuttavia una grandezza labile, perché fluttuante, soprattutto in riferimento a certe condizioni o categorie professionali (chi ha un lavoro temporaneo o consulenziale) e soprattutto in particolari congiunture negative, quali quella attuale, minate da crisi aziendali, licenziamenti, contenimenti di spesa. Un motivo in più per affiancare a questo primo approccio analitico lo studio di altri indicatori, fattuali (dalla condizione abitativa, alle abitudini quotidiane, agli stili di vita), ma anche percettivi (il sentirsi più o meno in difficoltà, a prescindere dal reddito posseduto) che riescono a dirci, sotto un altro punto di vista, qualcosa di più e di diverso circa lo stato di malessere o di benessere delle famiglie umbre.

Le due variabili principali - reddito e “indice di malessere” - verranno osservate in relazione all’unità di analisi (il nucleo familiare) tenendo conto dei caratteri propri (tipologia familiare, componenti, etc.) della stessa e di altri indicatori relativi alla dimensione individuale del capofamiglia: genere, età, titolo di studio, condizione professionale e attività lavorativa. Lo spaccato che emerge per l’Umbria verrà messo a confronto non solo con il campione delle famiglie complessivamente intervistate nella regione, ma anche con quanto rilevato su base nazionale e subnazionale: il Centro Nord (esclusa l’Umbria), la Toscana e le Marche saranno continui riferimenti per apprezzare il fenomeno entro un contesto più ampio e - in alcuni casi e per alcuni aspetti - più simile a quello della nostra regione.

Il motivo di questa scelta analitica è suggerito dalla ipotesi, suffragata da numerosi studi e risultanze empiriche, secondo la quale il reddito disponibile e lo stato di indigenza sono fortemente influenzati dalle caratteristiche individuali (nel nostro caso del capofamiglia), come: genere, età, istruzione, condizione professionale, tipo di professione, settore di attività, contratto di lavoro, presenza di figli, area territoriale di appartenenza².

La fonte utilizzata per la presente analisi è l’indagine EU-SILC sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie³ che l’Istat ha effettuato per l’anno 2010, con riferimento, per quanto concerne i redditi, al 2009, anno di piena crisi economica. Il reddito familiare⁴ preso in

² Cfr. tra gli altri, Istat, *Rapporto annuale 2012*, p. 218.

³ L’indagine sul Reddito e le condizioni di vita (SILC) condotta dall’Istat è una delle due più importanti rilevazioni sui redditi condotta in Italia che fa parte della più ampia indagine condotta a livello Europeo e coordinata da Eurostat, *l’European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC). L’indagine campionaria Eu-Silc riguarda le famiglie residenti registrate nelle anagrafi comunali. Si precisa che il reddito familiare considerato in tale indagine non è perfettamente comparabile con il reddito disponibile aggregato del settore famiglie riportato nei Conti Nazionali (Istat), il quale include le famiglie presenti da più di un anno sul territorio nazionale nonché una stima dell’economia ‘sommersa’ che sfugge attraverso un’indagine campionaria condotta presso i nuclei familiari (cfr. Istat, 2011, *Reddito e condizioni di vita*, anno 2010).

⁴ Il reddito familiare netto, considerato nell’indagine EU-SILC, è pari alla somma dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, di quelli da capitale reale e finanziario, delle pensioni e degli altri trasferimenti pubblici e privati al netto delle imposte personali e dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti ed autonomi che costituiscono il nucleo familiare oggetto d’indagine. Da quella somma vengono sottratti anche i trasferimenti versati ad altre famiglie (per esempio, gli assegni di mantenimento per un ex-coniuge). Non sono compresi gli eventuali beni prodotti dalla famiglia per il proprio consumo (autoconsumo) (*Ibidem*). A partire dall’edizione del 2007, i redditi da capitale reale

esame sarà il reddito equivalente netto a disposizione di ciascun nucleo familiare, ovvero un reddito ritarato, con un'opportuna scala di equivalenza, sulla base del numero, del genere, dell'età dei componenti, esprimendo in tal modo più pienamente le capacità di risposta alla domanda potenziale della famiglia.

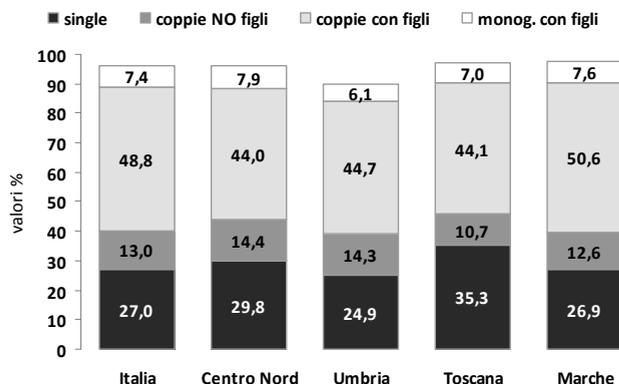
L'analisi del reddito verrà quindi utilizzata come base di riferimento per esplorare il fenomeno della vulnerabilità economica, seguendo i criteri Eurostat che definiscono la povertà da reddito (e non da consumi, come invece fa l'Istat⁵) ed utilizzando come grandezza di riferimento il reddito disponibile equivalente stimato su base nazionale (sempre di fonte indagine EU-SILC).

I grafici e le tabelle del presente capitolo sono frutto di elaborazioni fatte dall'Archivio Istat relativo all'*Indagine sul reddito e le condizioni di vita*.

Chi sono le famiglie di giovani

Le famiglie di giovani rilevate⁶ si possono considerare un sottocampione rappresentativo della realtà familiare umbra. Per il 45% dei casi, si tratta di coppie con figli, in stretta analogia a quanto si riscontra al Centro Nord e in Toscana, ma tale modello familiare è relativamente meno presente rispetto alla più massiccia incidenza rilevata in Italia e nelle Marche (regione che sfiora il 51%) (graf. 1).

GRAF. 1 - LE FAMIGLIE DI GIOVANI PER TIPOLOGIA FAMILIARE*



* Il complemento a 100 è rappresentato da "altre" tipologie familiari

comprendono il reddito figurativo delle abitazioni occupate dai proprietari, ovvero l'affitto imputato. Il valore dell'affitto imputato viene stimato dal proprietario in base al prezzo che secondo lui si dovrebbe pagare per vivere in affitto nella sua abitazione. Da questa stima vengono detratti gli eventuali interessi pagati sul mutuo-casa. La parte di spesa per il mutuo destinata a rimborsare il capitale prestato, invece, non viene sottratta perché corrisponde ad una riduzione del debito, cioè ad un aumento del patrimonio della famiglia. Per analogia, agli inquilini che pagano un affitto agevolato viene imputata la differenza fra il prezzo di mercato e l'affitto pagato. L'affitto imputato è considerato al netto di eventuali spese di manutenzione ordinaria, che corrispondono all'ammortamento del patrimonio abitativo. Nel presente contributo, tuttavia, i redditi analizzati sono considerati al netto dei fitti figurativi.

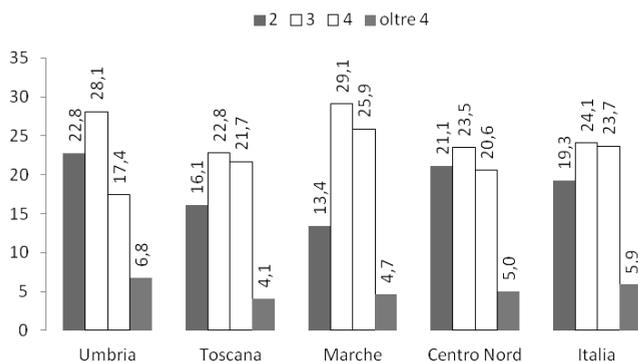
⁵ Al riguardo, si rinvia a Calzola L., nel presente volume.

⁶ Nella rilevazione del 2010, in Umbria sono pari a 224.

Hanno un ruolo più importante in Umbria (14%) le coppie senza figli, anche in questo caso in consonanza con l'area centro-settentrionale. Ma i punti di convergenza con Centro Nord e Toscana si fermano qui. Relativamente meno presenti in Umbria sono le famiglie di monogenitori con figli (il 6%) ma soprattutto quelle unipersonali: i nuclei di persone giovani che vivono da sole sono nella regione un quarto del totale osservato, la quota più bassa rilevata (il massimo si raggiunge in Toscana, con il 35% e nel Centro Nord, con un 30%). La più bassa propensione a vivere da soli riscontrata nella nostra regione è bilanciata dalla maggiore presenza di altre soluzioni di convivenza considerate meno diffuse (con amici, parenti, ovvero quei casi definiti "residuali" ma che in Umbria rappresentano il 10%, una quota molto più elevata che altrove). Ma ci sembra verosimile ipotizzare che la minore tendenza a *vivere da soli*, riscontrata tra le famiglie di giovani umbri, possa essere in parte anche espressione di un allungamento più marcato - soprattutto per un sedimentato culturale, oltreché per ragioni economiche - della permanenza dei/delle giovani nel nucleo familiare d'origine.

Guardando al numero dei componenti, spicca in Umbria la presenza delle unità tripersonali (28%), in analogia alla realtà marchigiana (graf. 2); seguono, come già visto, quelle monopersonali e quindi i nuclei composti da due persone (23%). In Umbria, quest'ultimo tipo di famiglia è relativamente più presente rispetto agli altri contesti analizzati, tendente al valore del centro nord ma molto distante dalle quote, tutte inferiori, riscontrate nelle due regioni limitrofe. All'opposto, è minima la presenza di unità composte da 4 persone (la tradizionale famiglia con due genitori e coppia di figli) che, in Umbria, si pone al 17% (26% Marche, 24% Italia, 21-22% Toscana e Centro Nord). Questo fenomeno potrebbe essere spiegato da una tendenza più spiccata a procrastinare la nascita di un eventuale secondo figlio.

GRAF. 2 - FAMIGLIE PER NUMERO COMPONENTI IL NUCLEO FAMILIARE*

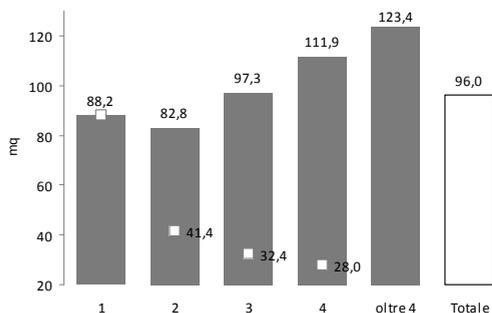


* Sono escluse le famiglie unipersonali, già presenti nel graf. 1.

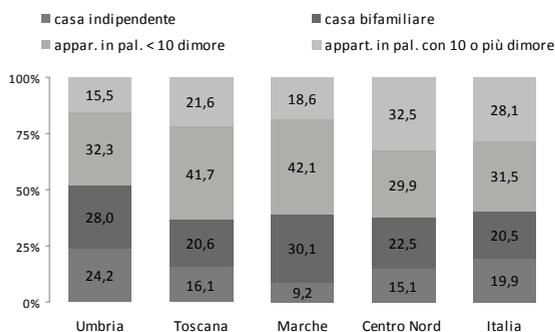
Osservando le caratteristiche della sistemazione abitativa, si evince che in Umbria le famiglie di giovani vivono in case mediamente più grandi (96 mq, contro 88-89 mq nelle altre aree) e questo fenomeno si verifica indipendentemente dalla dimensione familiare (unica eccezione, le famiglie con due componenti, che vivono in abitazioni in media un po' più piccole che altrove) (graf. 3). Quasi un quarto vive in case indipendenti (la percentuale

più alta rispetto al contesto geografico di riferimento), il 28% in abitazioni bifamiliari e quasi un terzo in palazzine di piccole dimensioni (graf. 4). Minima è la sistemazione in alloggi con oltre dieci appartamenti. Infine, contrariamente alle aspettative, la proprietà della casa non è un fenomeno per cui l'Umbria spicca rispetto agli altri territori; la regione si caratterizza invece per il fatto che le famiglie di giovani godono, più che altrove (22%), di sistemazioni abitative in usufrutto o in uso gratuito (graf. 5).

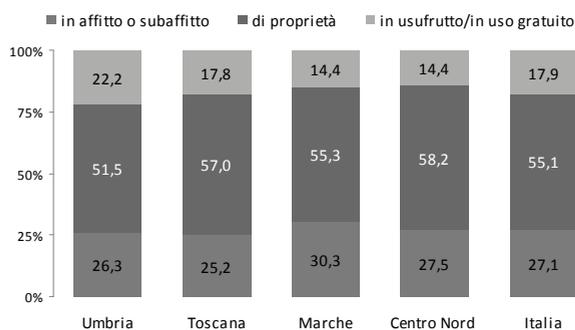
GRAF. 3 - DIMENSIONE TOTALE, MEDIA E PER PERSONA, DELL'ABITAZIONE PER FAMIGLIE DISTINTE PER NUMERO DI COMPONENTI IN UMBRIA



GRAF. 4 - TIPO DI ABITAZIONE DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI



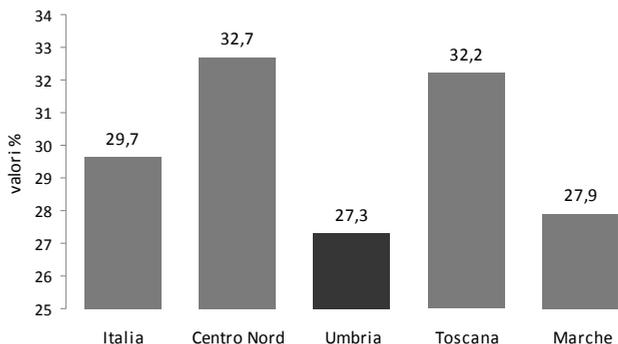
GRAF. 5 - CARATTERISTICHE DELL'ABITAZIONE DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI



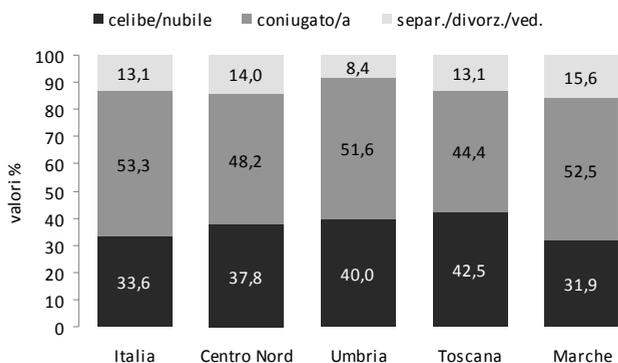
Un altro dato che allontana il modello umbro da quello centro-settentrionale è la caratterizzazione per genere della figura di capofamiglia (graf. 6): minima è nella regione, rispetto alle altre aree, la presenza di donne quale persone di riferimento (il 27% dei casi, contro quasi un terzo nel Centro Nord e in Toscana). Questo elemento, letto insieme alla più bassa presenza di monogenitori con figli, rafforza l'immagine di un'Umbria ancorata ad un modello familiare più tradizionale.

Un dato invece piuttosto sorprendente, visti i caratteri analizzati fino ad ora, è la più alta incidenza di casi con capofamiglia celibe o nubile (graf. 7): pur trattandosi, queste, di realtà che possono raccogliere sia situazioni di convivenza (senza matrimonio) che situazioni di *singletudine*, è un fatto che le famiglie umbre di giovani, seconde solo a quelle toscane, presentino la più alta quota di celibi o nubili (i due quinti del totale). All'opposto, è minima la presenza di separati, divorziati e vedovi (8%, quasi la metà delle Marche); mentre, convergendo questa volta verso Marche e Italia, sono più della metà le situazioni di coniugati/e che vivono con il/la coniuge.

GRAF. 6 - LE FAMIGLIE DI GIOVANI CON CAPOFAMIGLIA DONNA



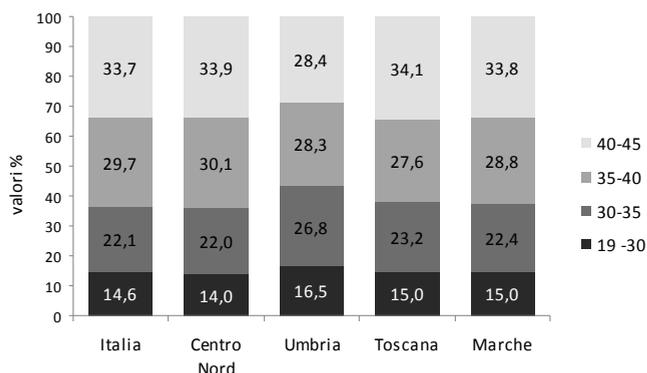
GRAF. 7 - LE FAMIGLIE DI GIOVANI PER STATO CIVILE DEL CAPOFAMIGLIA



Come era da aspettarsi, all'aumentare dell'età della persona di riferimento, cresce il numero di famiglie (graf. 8): in Umbria, ad esempio, si passa da un 16,5% di unità con il capofamiglia più giovane (19-30 anni) ad un 28,4% di unità con il capofamiglia più maturo (40-45 anni). Tuttavia tale distribuzione è in Umbria assai più omogenea che

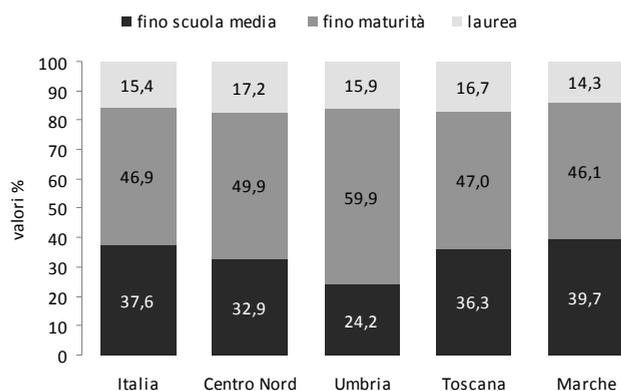
altrove, essendo relativamente più presenti le due fasce di età più giovani (il 43% contro il 37% circa delle altre aree) e più ridotta la concentrazione nella classe più matura (28% contro 34%). Si può dunque affermare che, nella regione, le famiglie di giovani sono “più giovani” che altrove.

GRAF. 8 - LE FAMIGLIE DI GIOVANI PER ETÀ DEL CAPOFAMIGLIA



La netta prevalenza - tra le famiglie italiane di giovani - di casi in cui il capofamiglia possiede un'istruzione di secondo livello risulta rafforzata nel contesto umbro (tale tipo raggiunge i 3/5 del totale), a scapito del livello scolastico inferiore (in Umbria è minima - cioè pari a 1/4 - la quota di coloro che hanno conseguito fino alla licenza media inferiore) (graf. 9). Converge verso la media italiana - il 16% - il peso delle famiglie con capofamiglia laureato.

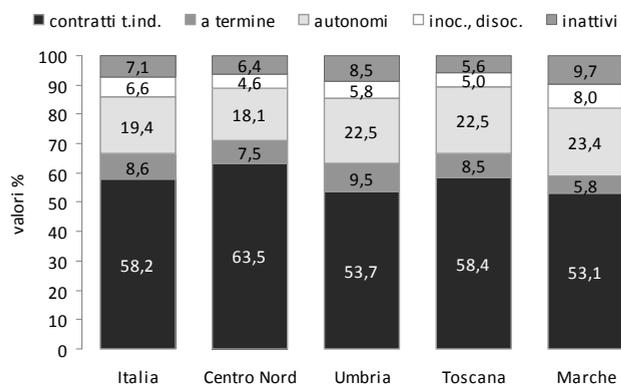
GRAF. 9 - LE FAMIGLIE DI GIOVANI PER LIVELLO DI STUDIO DEL CAPOFAMIGLIA



Vediamo ora come si caratterizzano le famiglie di giovani secondo la condizione lavorativa della persona di riferimento, “il” fattore che interviene fortemente sul livello di reddito e le condizioni di vita delle famiglie (graf. 10). In Umbria, per il 54% si tratta di dipendenti a tempo indeterminato, un valore simile alle Marche ma inferiore alle altre aree; per il 23% si tratta di autonomi (in analogia alle regioni limitrofe) e per un 14% di disoccupati, inoccupati e inattivi. Tra le persone che non lavorano, la quota di quelle che vorrebbero

lavorare (inoccupati o disoccupati) si attesta al 5,8%, inferiore alla media nazionale e marchigiana ma superiore al dato di Toscana e Centro Nord. Relativamente più presente che altrove è invece la quota dei dipendenti con contratti a termine (il 10%, 4 punti in più delle Marche). Ciò a dire che la *precarietà lavorativa* tra le famiglie di giovani è un fenomeno caratterizzante la realtà umbra, confermando quanto emerge dalle statistiche ufficiali del mercato del lavoro che vedono l'Umbria prima per incidenza del lavoro temporaneo (12,7% contro l'11,3% dell'Italia, il 9,9% del Nord, circa l'11% di Marche, Toscana e Centro Italia)⁷.

GRAF. 10 - LE FAMIGLIE DI GIOVANI PER CONDIZIONE PROFESSIONALE DEL CAPOFAMIGLIA



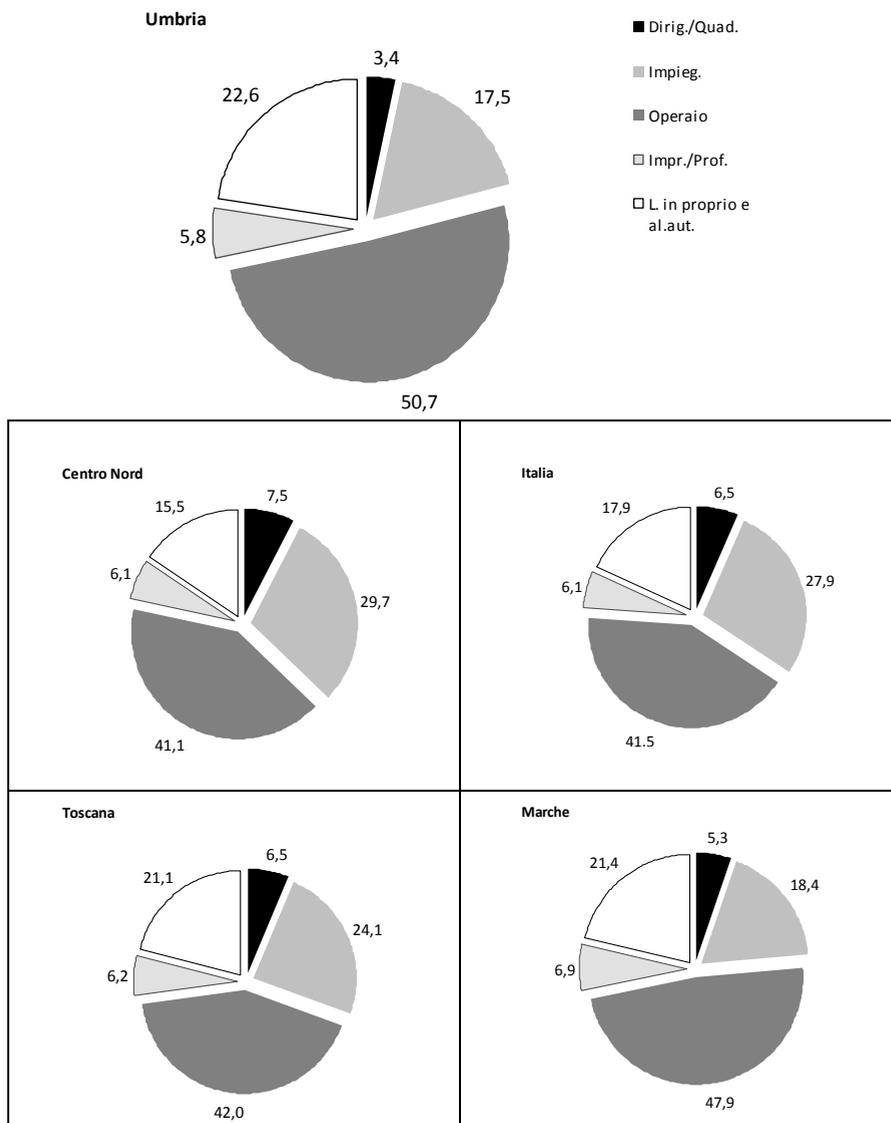
Dei capifamiglia che hanno un lavoro, più della metà sono operai⁸, una presenza che caratterizza segnatamente l'Umbria (a tale valore si avvicinano solo le Marche): 51 operai su 100, quasi dieci in più rispetto a Italia, Italia centro settentrionale e Toscana (graf. 11). Anche rispetto a questo dato, l'Umbria riconferma, enfatizzandolo, un elemento che contraddistingue il modello occupazionale, ovvero la relativa maggiore presenza di operai rispetto alle altre aree (39%, come le Marche, contro il 35% di Italia e Nord e il 33% della Toscana). Questa caratteristica, che si rintraccia anche limitatamente all'osservazione di un circoscritto campo di indagine (le famiglie di giovani), è diretta conseguenza del tradizionale assetto occupazionale dell'apparato produttivo umbro, che prevede un'organizzazione del lavoro fondata segnatamente su profili più strettamente esecutivi piuttosto che su qualifiche medio alte. Ed infatti, l'Umbria presenta la quota più bassa di figure dipendenti apicali (dirigenti e quadri, con un 3%). A svolgere mansioni di natura impiegatizia sono 18 persone su 100 (a fronte delle 30 del Centro Nord), mentre sale a 23

⁷ Cfr. Regione Umbria - OML, *Il mercato del lavoro in Umbria. Rapporto 2011*, F. Tozzuolo, p. 551.

⁸ Per operaio si intende la "posizione lavorativa adibita a mansioni prive del requisito della specifica collaborazione propria della categoria impiegatizia, caratterizzate, per contro, dall'inerenza al processo strettamente produttivo dell'impresa anziché a quello organizzativo e tecnico-amministrativo" (cfr. Glossario Istat).

il numero dei capifamiglia che hanno un lavoro autonomo (similmente alle due regioni limitrofe). Quote residuali spettano ad imprenditori e liberi professionisti (6% in Umbria)⁹.

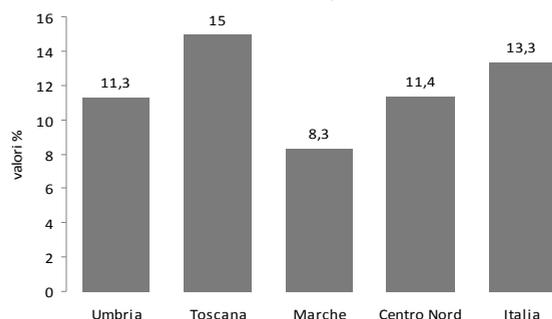
GRAF. 11 - LE FAMIGLIE DI GIOVANI PER PROFILO PROFESSIONALE DEL CAPOFAMIGLIA



⁹ Rispetto all'universo degli occupati in Umbria (5,9% i dirigenti e quadri, 19,1% impiegati, 45,3% operai, 8,4% imprenditori e liberi professionisti, 21,1% lavoratori in proprio e altri autonomi, fonte Regione Umbria - OML, cit., p. 539), i capifamiglia 19-45enni lavorano maggiormente come operai e sono meno rappresentati tra i dirigenti e quadri e i liberi professionisti.

In Umbria, la Pubblica Amministrazione garantisce un posto di lavoro all'11% dei capifamiglia occupati, similmente al Centro Nord, ma in maniera meno importante di Italia e Toscana (nelle Marche tale quota si abbassa all'8%) (graf. 12).

GRAF. 12 - CAPIFAMIGLIA IMPIEGATI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
(% SUI CAPIFAMIGLIA OCCUPATI)



Redditi e povertà

Il reddito

Il reddito disponibile equivalente (RDE) delle famiglie umbre totali, ovvero quelle complessivamente considerate, intervistate nel 2010 era mediamente¹⁰ pari a 16.007 euro (dati al 2009), circa 110 euro in più del rispettivo valore nazionale (graf. 13). Praticamente allineata alle Marche, l'Umbria riconferma la sua posizione a metà tra Centro Nord e Sud d'Italia.

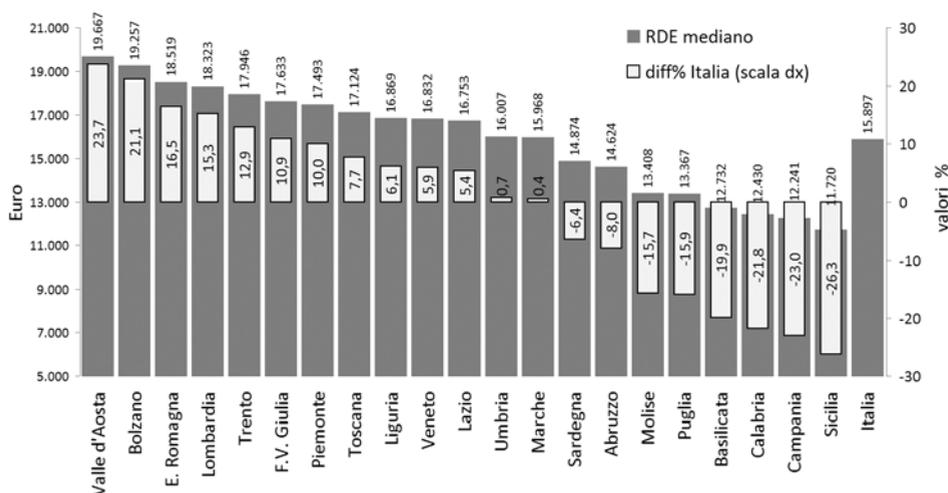
Restringendo il campo di osservazione alle famiglie di giovani, emerge in Umbria, come in Italia, un generale "scarto negativo": nella regione la metà di esse dispone al massimo di 15.369 euro annui (-4%); in Italia il relativo reddito mediano si attesta a 15.639 euro (-1,6%) (tab. 1).

In riferimento all'universo giovanile, l'Umbria perde così il vantaggio riscontrato a livello complessivo, in presenza di un valore reddituale mediano inferiore al rispettivo valore nazionale (-1,7%) (tabb. 1-2): ordinando le famiglie di giovani dalla più povera alla più ricca, la prima metà di quelle umbre dispone di un reddito inferiore a quello posseduto dalla prima metà di quelle italiane. Dal punto di vista distributivo, la più equa ripartizione del reddito che caratterizza tradizionalmente le famiglie umbre complessivamente considerate si ripropone per le famiglie dei giovani (lo evidenzia l'indice di Gini calcolato sul campione totale): le più povere sono in Umbria meno povere di quelle italiane e, le più ricche, meno ricche (graf. 14, tabb. 2-3).

¹⁰ Si fa riferimento al reddito mediano che corrisponde, dopo aver ordinato i redditi familiari in modo crescente, al valore in corrispondenza del quale la frequenza cumulata delle famiglie è pari al 50%. In altri termini è il valore di reddito che separa il 50 per cento dei redditi più bassi dal 50 per cento dei redditi più elevati. In una distribuzione simmetrica valore medio e mediano coincidono. Si preferisce utilizzare la mediana perché è un valore meno sensibile alla presenza di *outliers* nelle code della distribuzione (redditi molto bassi o molto alti).

Tra i giovani, si evidenzia tuttavia un lieve aumento della disuguaglianza distributiva, in Umbria ma ancor più in Italia (l'indice di Gini si porta a 0,317, a fronte dello 0,279 umbro). Ordinando le famiglie dalla più povera alla più ricca, per i primi 2/5 della distribuzione lo svantaggio rispetto alla popolazione di riferimento è più contenuto in Umbria rispetto a quanto riscontrato per l'Italia; tuttavia, già a partire dal secondo quartile¹¹ (la zona grigia della tab. 3), tale situazione si inverte, risultando più penalizzate le famiglie umbre di giovani.

GRAF. 13 - REGIONI ITALIANE PER REDDITO DISPONIBILE EQUIVALENTE (RDE) MEDIANO - VALORI ASSOLUTI AL 2009 E DIFFERENZA DAL LIVELLO NAZIONALE



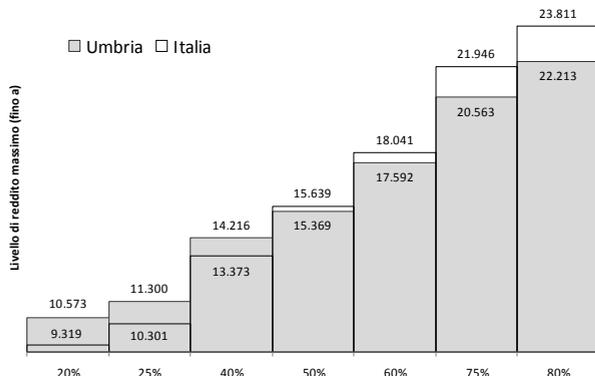
TAB. 1 - INDICE DI DISUGUAGLIANZA DELLA DISTRIBUZIONE DEI REDDITI NEL CAMPIONE DI FAMIGLIE DEL CAMPIONE TOTALE E DI QUELLE CON CAPOFAMIGLIA 19-45 ANNI *

	RDE mediano			Indice di Gini	
	campione intero	19-45	diff %	campione intero	19-45
Umbria	16.007	15.369	-4,0	0,273	0,279
Marche	15.968	15.025	-5,9	0,277	0,270
Toscana	17.124	17.465	+2,0	0,262	0,274
Centro Nord	17.609	17.814	+1,2	0,303	0,295
Italia	15.897	15.639	-1,6	0,304	0,317

* L'indice di Gini è stato calcolato sul reddito disponibile equivalente.

¹¹ I quantili dividono la popolazione, ordinata in questo caso dalle unità più povere a quelle più ricche, in *n* parti uguali. Nel caso dei quartili, in 4 parti uguali; nel caso dei quintili in 5 parti uguali.

GRAF. 14 - MOMENTI DELLA DISTRIBUZIONE DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI UMBRE E ITALIANE PER RDE



TAB. 2 - DIFFERENZIALI DI RDE DELLE FAMIGLIE RESIDENTI, TOTALI E DI GIOVANI, TRA AREE GEOGRAFICHE E ITALIA (ITALIA=100)

Momenti della distribuzione	Umbria		Marche		Toscana		Centro Nord	
	Totale	19-45	totale	19-45	totale	19-45	totale	19-45
20	110,6	113,5	109,5	100,8	115,4	113,2	115,4	120,4
25	108,3	109,7	107,6	100,9	110,9	115,2	113,2	118,4
40	103,8	106,3	104,3	104,6	109,9	118,7	111,2	116,8
50	100,7	98,3	100,4	96,1	107,7	111,7	110,8	113,9
60	99,7	97,5	101,8	91,8	105,5	105,9	108,7	110,6
75	96,5	93,7	101,3	94,7	102,3	102,0	107,2	108,9
80	95,7	93,3	99,4	92,4	103,4	102,9	108,4	109,6

TAB. 3 - DIFFERENZIALI DI RDE TRA LE FAMIGLIE DI GIOVANI E QUELLE TOTALI ALL'INTERNO DI CIASCUN'AREA GEOGRAFICA

Momenti della distribuzione	Umbria	Italia	Marche	Toscana	Centro Nord
20	-2,9	-5,3	-12,9	-7,1	-1,2
25	-4,5	-5,7	-11,5	-2,1	-1,3
40	-0,9	-3,2	-3,0	4,5	1,6
50	-4,0	-1,6	-5,9	2,0	1,2
60	-3,1	-0,9	-10,6	-0,5	0,8
75	-5,4	-2,6	-9,0	-2,9	-1,1
80	-4,7	-2,2	-9,1	-2,7	-1,1

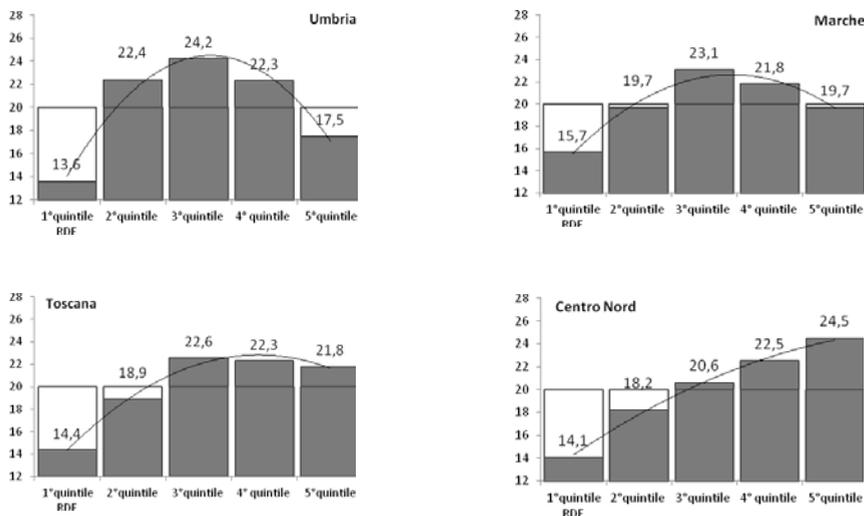
Un confronto con l'area del Centro Nord e delle vicine Marche e Toscana ribadisce, anche sotto questa chiave di lettura, come il modello umbro sia prossimo (seppure con valori reddituali più elevati) a quello marchigiano e tenda a distinguersi da quello toscano, che converge invece verso l'area centro settentrionale. Il Centro Nord e, in maniera più attenuata, la Toscana, si caratterizzano per una distribuzione delle famiglie residenti - anche di quelle di giovani - con livelli reddituali molto più elevati di quelli nazionali (i valori superano in tutti i quantili della distribuzione il valore italiano, posto uguale a 100). Per di più, la situazione

reddituale delle famiglie di giovani in Toscana e nel Centro Nord, sintetizzata dal reddito mediano, sembra più vantaggiosa rispetto al gruppo di famiglie più esteso. In generale, soprattutto per il Centro Nord, non si riscontrano differenze significative tra i redditi delle famiglie più giovani rispetto a quella delle famiglie totali.

Nelle Marche, invece, come già visto per l'Umbria e l'Italia nel complesso, le sperequazioni reddituali (in negativo) tra le famiglie complessive e quelle più giovani risultano accentuate. Il confronto con la situazione nazionale delle famiglie più giovani rileva, come già per l'Umbria, che le fasce dei più poveri sono un po' meno povere ma, soprattutto, sono le fasce più ricche ad essere meno ricche di quelle italiane (ed anche di quelle umbre). L'esito di questo fenomeno è sintetizzato da un indice di Gini, che si minimizza sul valore di 0,270. In sintesi, le Marche presentano la più sfavorevole condizione reddituale per le famiglie di giovani, le quali si caratterizzano per livelli di reddito non solo inferiori a quelli delle altre aree, ma anche fortemente distanti dal complesso delle famiglie marchigiane, a testimonianza di una disparità sociale interna alla regione piuttosto marcata.

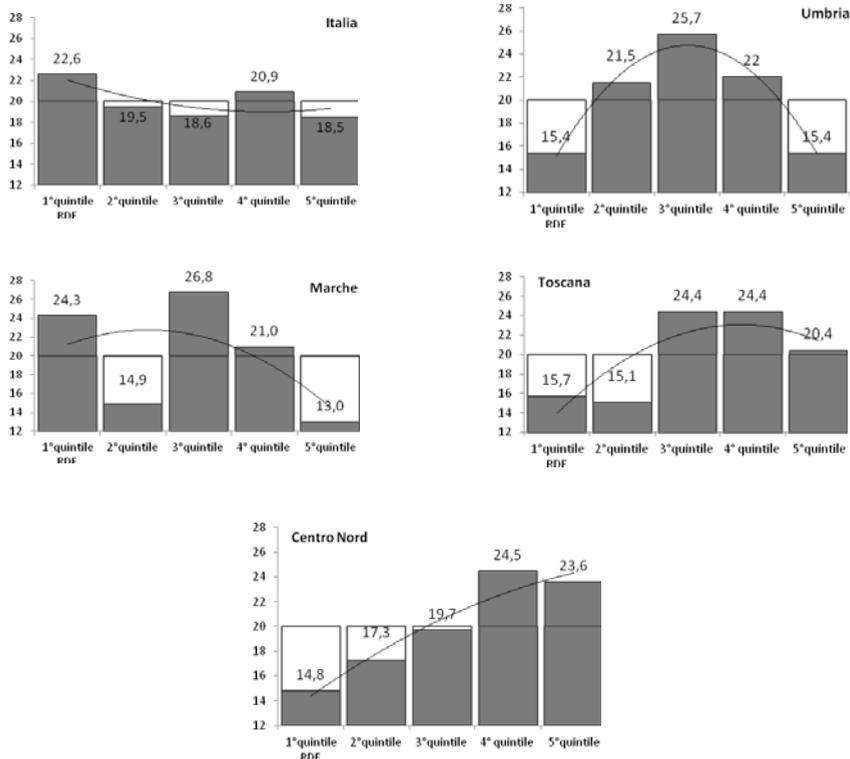
Per focalizzare ulteriormente la distribuzione dei redditi delle famiglie, si è preso come modello di riferimento la suddivisione, per soli quintili, delle famiglie del campione italiano, la quale è stata poi confrontata con la distribuzione delle famiglie totali e quella di giovani¹² di ogni area geografica (graff. 15-16).

GRAF. 15 - FAMIGLIE TOTALI DEI SINGOLI CAMPIONI PER QUINTI DI REDDITO DISPONIBILE EQUIVALENTE SULLA BASE DELLA DISTRIBUZIONE DEL CAMPIONE ITALIANO TOTALE



¹² In tal modo, la distribuzione per quinti del campione totale di famiglie italiane, usata come termine di riferimento, presenta tutti valori pari al 20% e, le distribuzioni oggetto di analisi che presentano valori diversi da 20, indicheranno una minore o maggiore concentrazione in corrispondenza di quel determinato quintile.

GRAF. 16 - FAMIGLIE DI GIOVANI PER QUINTI DI REDDITO DISPONIBILE EQUIVALENTE SULLA BASE DELLA DISTRIBUZIONE DEL CAMPIONE ITALIANO TOTALE



Questa chiave di lettura propone un quadro variegato: in Italia, ma ancor più nelle Marche, le famiglie di giovani, rispetto a quelle totali, si concentrano nella fascia più povera. All'opposto, in Toscana e soprattutto nel Centro Nord, l'addensamento si sposta verso le classi più ricche. L'Umbria si contraddistingue per una distribuzione simmetrica, con un raggruppamento prevalente nelle classi centrali.

Scendendo nel dettaglio, la situazione umbra presenta una distribuzione delle famiglie totali con un minor addensamento in corrispondenza delle fasce estreme (le più povere e le più ricche): assai più bassa è la quota del primo quintile - 13,6% contro 20% nazionale - ed anche dell'ultimo - ove il peso per l'Umbria si eleva al 17,5% - e più concentrata nelle classi di reddito centrali.

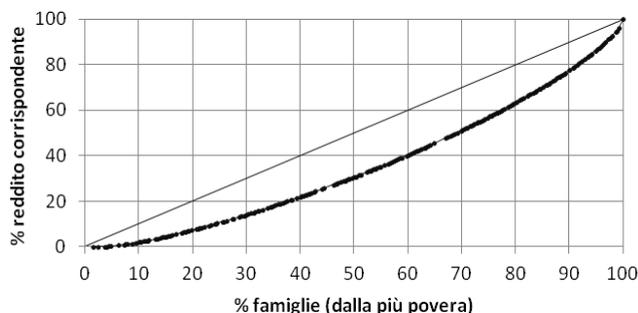
Il fenomeno si ripropone anche per le famiglie di giovani, seppure in questo caso, si eleva la percentuale dei più poveri e si abbassa quella dei più ricchi. Al contrario, il Centro Nord e in forma più attenuata la Toscana si contraddistinguono per una distribuzione evidentemente sbilanciata verso destra¹³, sia nel campione intero che

¹³ Una curva di distribuzione delle famiglie per redditi sbilanciata verso destra sottende una maggiore concentrazione di casi nelle fasce di reddito più elevate.

tra i 19-45 anni, a ragione del fatto che le famiglie in tali aree sono più ricche che altrove¹⁴.

Un apprezzamento dell'andamento distributivo dei redditi familiari dei nuclei di giovani in Umbria è riassunto dalla curva di Lorenz¹⁵ che, ripartendo il reddito tra le famiglie, ordinate dalla più povera alla più ricca, ci dice che il 30% delle famiglie di giovani dispone del 14% del reddito, a fronte del 30% di quelle più ricche, che possiede invece il 51% del reddito totale (graf. 17). Al primo 50% di famiglie umbre di giovani, si associa il 31% del reddito.

GRAF. 17 - CURVA DI LORENZ DELLA DISTRIBUZIONE DEL REDDITO E DELLE FAMIGLIE UMBRE DI GIOVANI



La distribuzione del reddito

La distribuzione dei redditi familiari è caratterizzata da un diverso grado di dispersione a seconda (anche) delle caratteristiche del capofamiglia e della tipologia familiare. Vediamo in Umbria, le principali risultanze che da una tale analisi possono emergere.

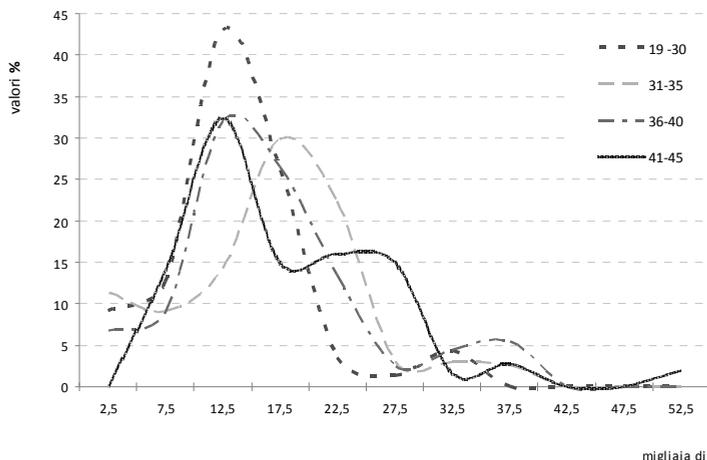
L'età, come era naturale aspettarci, incide sia sulla dispersione che sul livello del reddito familiare¹⁶ (graf. 18).

¹⁴ Il modello delle famiglie totali del campione marchigiano, pur con una minore presenza di famiglie più povere, è il più simile al modello italiano, pur distinguendosi per una maggiore penalizzazione delle famiglie di giovani rispetto sia al contesto nazionale che a quello delle altre aree (come già visto in precedenza): la concentrazione dei casi, oltre ad abbassarsi notevolmente nell'ultimo quintile, si eleva altrettanto fortemente nel primo, quello che annovera le unità familiari meno abbienti.

¹⁵ La curva di Lorenz è uno strumento grafico per l'analisi della distribuzione del reddito, che pone sull'ascissa le frequenze cumulate relative (nel nostro caso le unità familiari) e sull'ordinata le quantità cumulate relative (nel nostro caso i redditi corrispondenti). L'area compresa tra la curva così definita e la *retta di equidistribuzione* (la bisettrice) è detta *area di concentrazione*: maggiore è la concentrazione osservata, maggiore sarà tale area.

¹⁶ "In generale, i guadagni tendono a crescere con l'età degli individui durante la vita lavorativa attiva per poi diminuire nel periodo della pensione" (cfr. CER, Prometeia, Ref, *Le dimensioni del benessere. Costruzione e utilizzo di nuovi indicatori statistici a integrazione del Pil*, CNEL, 2010, p. 44).

GRAF. 18 - DISTRIBUZIONE DEL RDE DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI IN UMBRIA PER ETÀ DEL CAPOFAMIGLIA



Classi di età	RDE medio	RDE mediano	diff %
19-30	14.376	14.609	-1,6
31-35	18.272	16.306	10,8
36-40	16.712	15.443	7,6
41-45	18.117	15.369	15,2
Totale	17.143	15.369	10,4

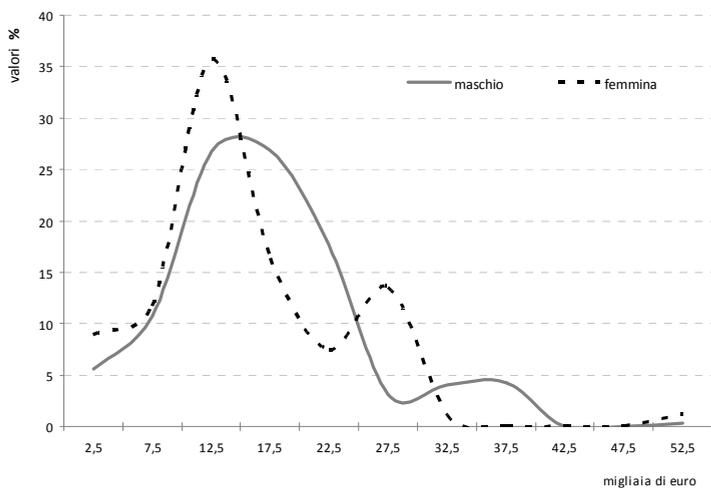
In corrispondenza dei più giovani, si hanno situazioni di maggiore povertà: i due terzi delle famiglie si collocano al di sotto dei 15 mila euro annui e la dispersione distributiva è minima rispetto a quella delle altre fasce di età (il reddito mediano è molto prossimo a quello medio). Le famiglie che dispongono di redditi mediamente più elevati sono quelle dei 31-35enni (oltre la metà di esse ha un reddito compreso tra 15 e 25 mila euro); nella parte più ricca della distribuzione, tra i 25 e i 30 mila euro, sono invece relativamente più frequenti le famiglie con il capofamiglia più maturo.

È inoltre quest'ultimo il tipo di famiglia i cui redditi si distribuiscono su un intervallo di variazione più ampio¹⁷, sottendendo quindi una maggiore eterogeneità delle situazioni reddituali.

Il genere del capofamiglia è un altro evidente fattore che incide pesantemente su livello e distribuzione del reddito familiare (graf. 19). Le famiglie la cui persona di riferimento è una donna sono più povere: infatti il 56% dispone meno di 15 mila euro annui; inoltre sono anche meno uniformemente distribuite. Le famiglie la cui persona di riferimento è maschio, oltre a presentare picchi meno accentuati in corrispondenza dei valori di reddito più bassi (i più poveri sono meno poveri), è anche più allungata verso destra, cioè verso redditi maggiori, con una presenza, seppure esigua, di casi (l'8%) per i quali il reddito familiare equivalente è compreso tra i 30 e i 40 mila euro. Tuttavia, il reddito medio è più elevato nelle realtà il cui capofamiglia è una donna (17.309 contro 17.081 mila euro) per effetto di un addensamento di casi ricadenti nella fascia 25-30 mila euro annui.

¹⁷ La mediana è molto più bassa della media, per effetto di un addensamento importante di famiglie nella fascia di reddito relativamente più alta che eleva il valore di reddito medio.

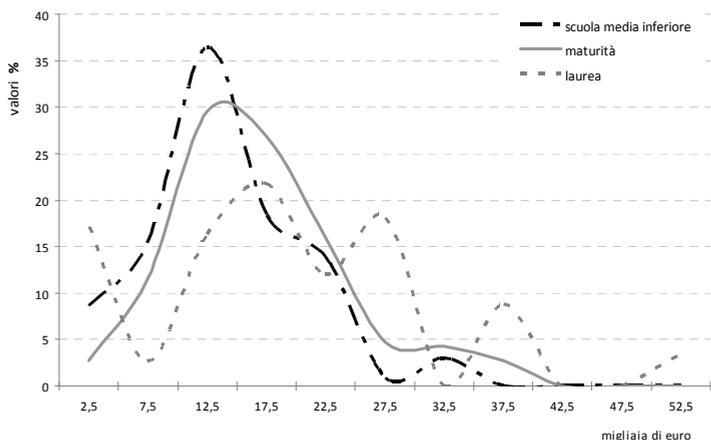
GRAF. 19 - DISTRIBUZIONE DEL RDE DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI IN UMBRIA PER GENERE



Genere	RDE medio	RDE mediano	diff %
Maschio	17.081	16.164	5,4
Femmina	17.309	14.559	15,9
Totale	17.143	15.369	10,4

Anche il titolo di studio è un fattore importante nella determinazione dei livelli del reddito (graf. 20). Per lo meno lo è stato fino ad un passato recente: generalmente, un'istruzione più elevata ha consentito di accedere a posizioni lavorative più qualificate e meglio retribuite¹⁸.

GRAF. 20 - DISTRIBUZIONE DEL RDE DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI IN UMBRIA PER LIVELLO DI ISTRUZIONE



Titolo di studio	RDE medio	RDE mediano	diff %
Scuola Media Inferiore	16.467	13.601	17,4
Maturità	16.828	15.686	6,8
Laurea	19.358	17.592	9,1
Totale	17.143	15.369	10,4

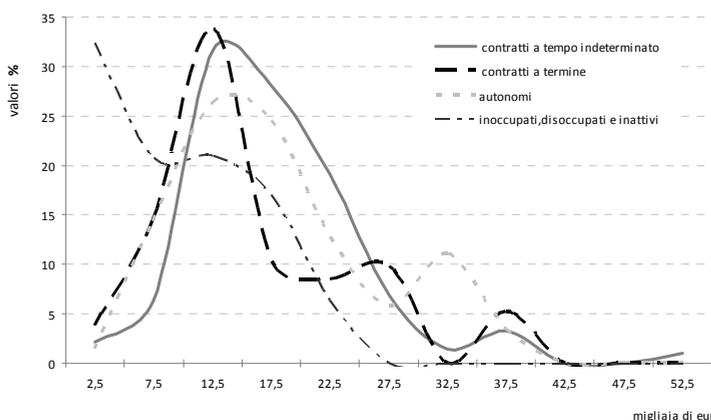
¹⁸ Livelli maggiori di istruzione del capofamiglia si accompagnano a livelli maggiori di reddito per la famiglia (ibidem).

Anche in Umbria, le famiglie la cui persona di riferimento è laureata, dispongono di un reddito medio e mediano sensibilmente più alto (19.358 e 17.592 euro). La curva corrispondente si caratterizza per una forma altalenante e piuttosto dispersa¹⁹: spicca, con evidenza, una minore presenza di famiglie povere e una maggiore frequenza di casi in corrispondenza di redditi più elevati (25-30 e 35-40 mila euro).

In relazione agli altri due gruppi di famiglie il cui capofamiglia ha livelli di istruzione inferiori alla laurea, si ripropongono fenomeni analoghi a quanto visto considerando la distinzione di genere: in questo caso le situazioni più penalizzate sono quelle con titolo di studio più basso che, oltre a caratterizzarsi per livelli di reddito medio e mediano minori del totale, presentano la massima disomogeneità distributiva.

Le famiglie la cui persona di riferimento esercita un lavoro autonomo sono quelle più ricche (17.415 euro il reddito mediano) e si distribuiscono abbastanza uniformemente intorno al valore medio (18.483 euro); un quinto di casi sono presenti in corrispondenza della fascia 25-35 mila euro (graf. 21). Quelle con il capofamiglia occupato a tempo indeterminato godono di un reddito mediano e medio più bassi (anche se più alti del totale), e si concentrano per il 60% nella fascia di reddito tra 10 e 20 mila euro.

GRAF. 21 - DISTRIBUZIONE DEL RDE DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI IN UMBRIA PER CONDIZIONE LAVORATIVA



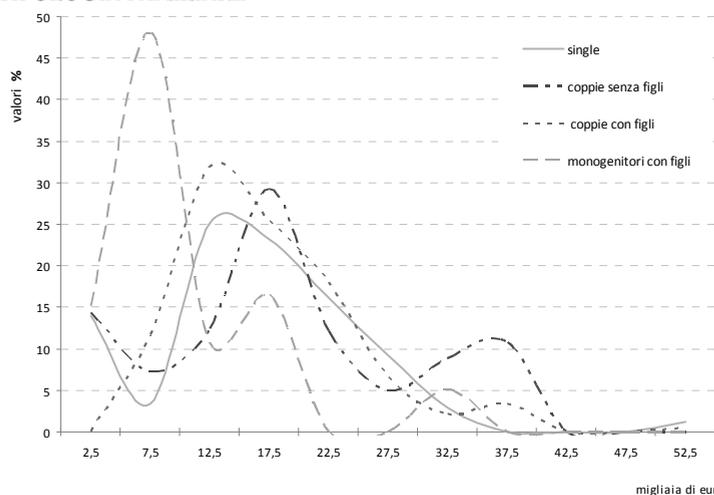
Condizione lavorativa	RDE medio	RDE mediano	diff %
Contratti a tempo indeterminato	17.998	16.584	7,9
Contratti a termine	21.047	14.350	31,8
Autonomi	18.483	17.415	5,8
Inoccupati, disoccupati e inattivi	9.236	9.997	-8,2
Totale	17.143	15.369	10,4

Il caso dei contratti a termine presenta un andamento anomalo, poiché ad un reddito mediano piuttosto basso (14.350 euro) corrisponde un valore medio ben superiore (21.047), ad indicare un'elevata dispersione attorno a valori molto bassi e molto alti: la metà dei casi si

¹⁹ La dispersione dei redditi equivalenti analizzata per titolo di studio, può aumentare nei livelli di istruzione più elevati anche per l'effetto dell'*assortative mating* (Del Boca *et al.*, 2000), secondo cui è più probabile che a un capofamiglia con titolo di studio elevato si associ un partner con un titolo di studio di livello non troppo differente, e quindi con opportunità retributive favorevoli (e viceversa, nel caso di capofamiglia con titoli di studio modesti) (ivi, p. 81).

coagula tra 5 e 15 mila euro annui, quasi un quinto tra 20 e 30 mila euro. Le famiglie la cui persona di riferimento non lavora sono - evidentemente - concentrate nelle fasce più basse di reddito, e dispongono mediamente di un reddito complessivo inferiore ai 10 mila euro annui; in particolare, quasi un terzo non supera i 5 mila euro²⁰. Da ultimo, le famiglie costituite da coppie senza figli risultano essere le più ricche (quasi 19 mila euro il reddito mediano), probabilmente anche perché in molti casi possono contare su due fonti di reddito non assorbite da ulteriori conviventi, e si connotano per una massima omogeneità distributiva (graf. 22). I single e le coppie con figli presentano una situazione non molto dissimile tra loro, con un reddito mediano rispettivamente di 15 e 16 mila euro circa. Spicca, quale elemento distintivo, l'elevata variabilità nella distribuzione tra le famiglie monopersonali. Vivono una condizione di sofferenza, analogamente a quanto succede sul piano nazionale, le famiglie di monogenitori con figli: il 63% dei casi dispone di un reddito inferiore a 10 mila euro.

GRAF. 22 - DISTRIBUZIONE DEL RDE DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI IN UMBRIA PER TIPOLOGIA FAMILIARE



Tipologia familiare	RDE medio	RDE mediano	diff %
Single	18.414	15.443	16,1
Coppie senza figli	19.266	18.903	1,9
Coppie con figli	17.382	16.359	5,9
Monogenitori con figli	9.780	9.264	5,3
Totale	17.143	15.369	10,4

Si ripropongono dunque anche in questo contesto di analisi le medesime criticità riscontrate a livello nazionale, che prefigurano come principali condizioni di svantaggio socio-economico il trovarsi alternativamente nelle seguenti situazioni: essere donne,

²⁰ La presenza di unità familiari con capofamiglia privo di occupazione che tuttavia posseggono redditi di una certa consistenza che si evince dalla relativa curva di distribuzione (ma analoga considerazione può valere, all'opposto, per gli occupati con redditi molto bassi), è spiegabile dal fatto che si analizza il reddito complessivo dell'unità familiare (cioè non riferibile esclusivamente al capofamiglia), e anche dallo sfasamento temporale tra il reddito - riferito al 2009 - e la condizione lavorativa - del 2010. Nel passaggio dal 2009 al 2010, eventuali cambiamenti nella condizione lavorativa, che comportano perdita (o, rispettivamente, acquisizione) di una fonte di reddito, non vengono registrati dalla variabile RDE.

giovani, scarsamente istruiti e vivere da genitori single insieme ai figli (oltre che, ovviamente, essere privi di un'occupazione).

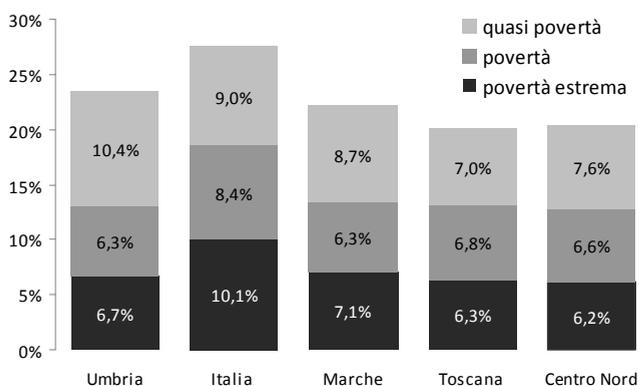
La povertà

Il 18,5% delle famiglie italiane nel 2010 si può definire povero, avendo potuto contare l'anno precedente su un reddito disponibile equivalente inferiore a 9.538 euro, ovvero il 60% del reddito mediano nazionale²¹, pari in quell'anno a 15.897²².

In Umbria la vulnerabilità delle famiglie con reddito inferiore alla soglia di povertà è una situazione meno diffusa, ed è pari al 13% (graf. 23). Tuttavia, la quota delle unità "quasi povere" è relativamente più elevata non solo rispetto all'Italia, ma anche a Centro Nord, Marche e Toscana. Insomma, in Umbria si trovano con un reddito²³ molto prossimo al livello di povertà oltre dieci famiglie su cento (sono sette o poco più in Toscana e nel Centro Nord e nove nelle Marche e in Italia).

Una metà delle famiglie umbre povere si trova in una condizione di indigenza estrema (per esse il reddito disponibile annuo non supera i 7.630 euro), una percentuale un po' superiore a quella di Toscana e Centro Nord e inferiore a Marche e Italia, soprattutto, ove ad essere gravemente povera è una famiglia su dieci.

GRAF. 23 - VULNERABILITÀ DELLE FAMIGLIE TOTALI



²¹ Il reddito qui considerato è senza fitti imputati.

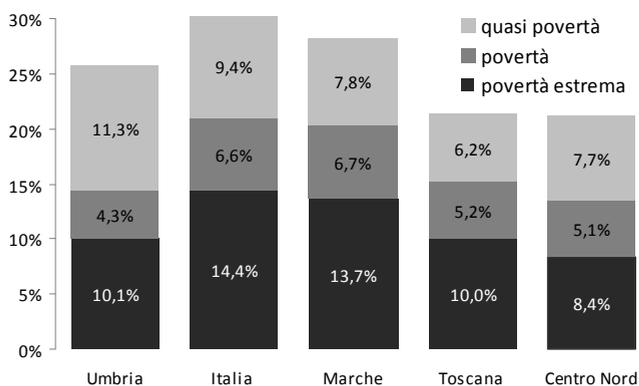
²² La classificazione delle famiglie per stato di disagio economico, considerata secondo i parametri medi rilevati su base nazionale relativi all'anno 2009, è così articolata: *estremamente povere* sono le unità familiari che dispongono di un reddito equivalente inferiore a 7.630 euro annui; sono *povere* quelle che dispongono di un reddito compreso tra 7.630 e 9.538 euro e *quasi povere* quelle il cui reddito disponibile equivalente, pur superando la soglia di povertà, è compreso tra 9.538 e 11.446 euro annui. Le situazioni sopra questa fascia di reddito sono di non povertà.

²² Le famiglie "povere", in Umbria, come nelle altre regioni e aree oggetto di osservazione nel presente studio, sono state stimate sulla base del reddito mediano nazionale. Per l'Umbria, in particolare, il reddito disponibile equivalente mediano, pari a 16.007 euro (+0,7% di quello nazionale) alzerebbe lievemente, di circa 66 euro annue (a 9.604 euro), la soglia del rischio di povertà per la popolazione regionale (ciò a dire che l'indice di povertà, ove calcolato relativamente al contesto umbro, si alzerebbe di un po').

²³ Si ricorda che nel presente studio ci si riferisce sempre al reddito disponibile equivalente.

Restringendo il campo di osservazione alle famiglie di giovani, l'area della "quasi povertà" non subisce cambiamenti rilevanti nelle aree geografiche osservate (in Umbria aumenta di un punto percentuale); si assiste invece ad un allargamento generalizzato delle situazioni di povertà conclamata: in Umbria passa al 14,4%, per effetto dell'inasprirsi dei casi più gravi che aumentano dal 6,7% al 10,1% (graf. 24). L'aumento si rivela decisamente penalizzante nelle Marche (dal 13,4% al 20,4%) anche qui per il contributo molto pesante della povertà più severa. Invece, l'incidenza della povertà non estrema cala diffusamente (tranne che nelle Marche), testimoniando come la maggiore diffusività delle situazioni di difficoltà economica riscontrate tra le famiglie di giovani sia per lo più generata da un inasprimento dei suoi caratteri: insomma, i nuclei familiari di giovani sono più poveri e lo sono in maniera più grave.

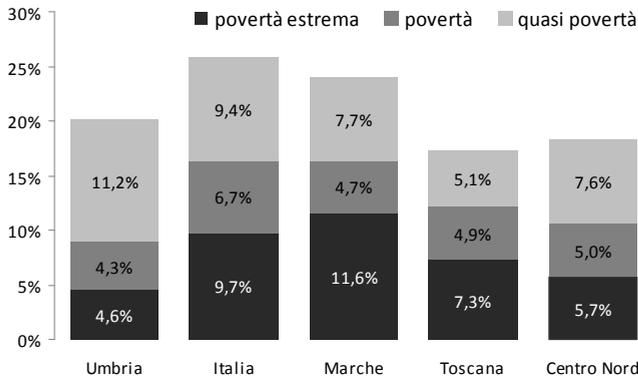
GRAF. 24 - VULNERABILITÀ DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI



Il possesso di un lavoro è senza dubbio un fattore importante per preservare dal rischio di povertà materiale o, quanto meno, attutire condizioni di precarietà generate da difficoltà economiche. Tuttavia stati di indigenza, più o meno pesanti, possono insinuarsi all'interno delle vite di una famiglia per diversi motivi: il reddito percepito da chi lavora non sempre è sufficiente al mantenimento dei suoi componenti; la condizione lavorativa può essere transitoria (e quindi capita che a episodi di temporaneo, relativo benessere, possano fare seguito momenti di difficoltà economiche anche serie); il lavoro, pure standard, si può perdere e quindi viene a mancare la fonte di sostentamento principale, quando non unica, per la famiglia; le circostanze della vita (aumento del carico di persone da mantenere, eventi imprevisti, etc.) possono rendere insufficienti quelle fonti di guadagno fino a poco tempo prima considerate adeguate.

Non c'è dunque da stupirsi che sacche di indigenza, a volte pesante, si riscontrino in famiglie dove la persona di riferimento ha un'occupazione. Ovviamente tali situazioni sono molto meno diffuse se confrontate con i casi di assenza di lavoro, ma è comunque abbastanza preoccupante verificare che, in Umbria, fra 100 famiglie di giovani in cui almeno il capofamiglia lavora, 9 siano povere e ben 11 si trovino in una situazione di quasi povertà (graf. 25).

GRAF. 25 - LA POVERTÀ DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI CHE LAVORANO



Tuttavia, occorre sottolineare che si tratta pur sempre di valori, almeno nel caso della povert  conclamata, inferiori a quelli riscontrabili altrove, comprese le aree tradizionalmente meno disagiate del Centro Nord.

Caratteri ricorrenti o prevalenti nelle condizioni di povert  delle famiglie di giovani

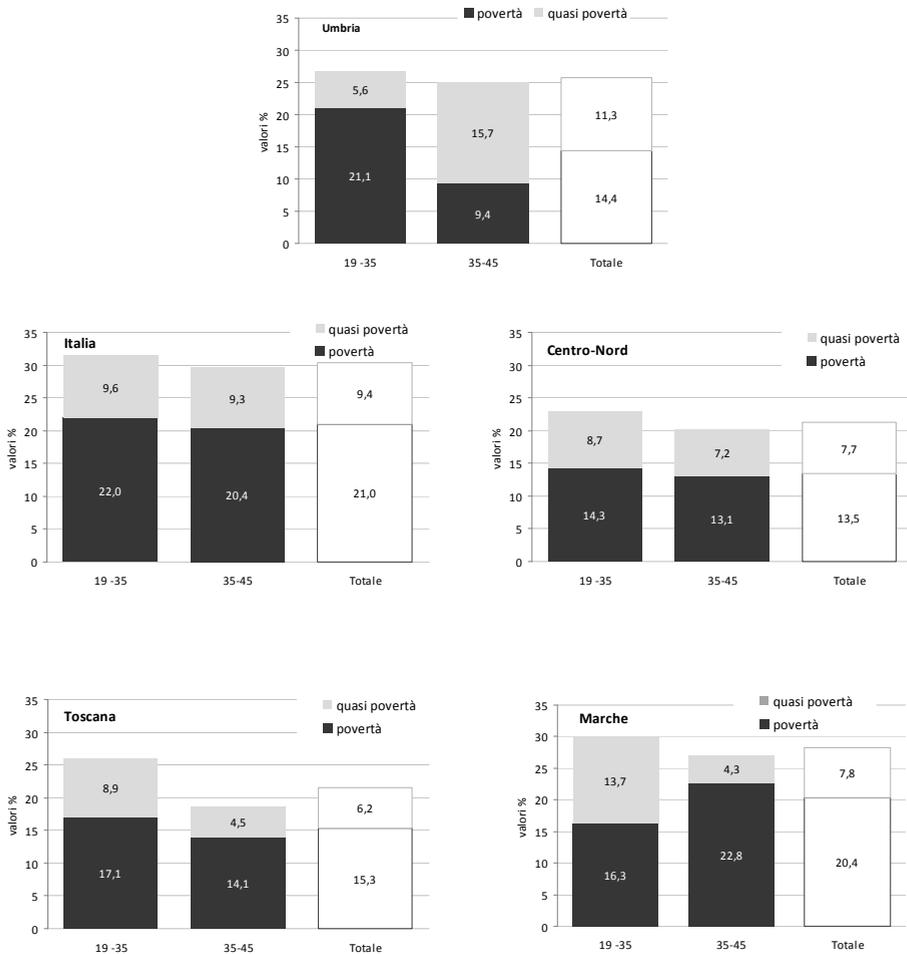
L'et  (graf. 26)

Come era lecito attendersi, la probabilit  di trovarsi in uno stato di indigenza in linea generale diminuisce al crescere dell'et  del capofamiglia.

Se nell'insieme delle unit  familiari con capofamiglia tra 19 e 45 anni l'incidenza della povert  in Umbria (14,4%) si colloca tra i livelli di Toscana e Centro Nord,   in particolare sulle generazioni pi  giovani (19-35 anni) che nella nostra regione si accentua molto pi  che altrove la situazione di vulnerabilit  connessa ai livelli di reddito sotto la soglia di povert : in questo caso, per ogni 100 famiglie 21 sono povere, avvicinando l'Umbria alla pi  negativa situazione nazionale. Viceversa, nella fascia pi  anziana (35-45 anni) il rischio di trovarsi in una situazione di povert  si abbate notevolmente (9,4%): questa netta frattura tra i pi  giovani e i meno giovani   un fenomeno che si riscontra nella nostra regione in modo molto pi  evidente che altrove. Il fenomeno risulta tuttavia molto pi  attutito se si considerano anche i casi di quasi povert , molto frequenti - altro elemento che contraddistingue la nostra regione - in corrispondenza delle classi pi  anziane (15,7%).

Vale la pena sottolineare il caso marchigiano ove, in controtendenza rispetto alle altre aree, la povert  si accanisce di pi  al crescere dell'et  del capofamiglia.

GRAF. 26 - CONDIZIONI DI POVERTÀ TRA LE FAMIGLIE DI GIOVANI PER ETÀ

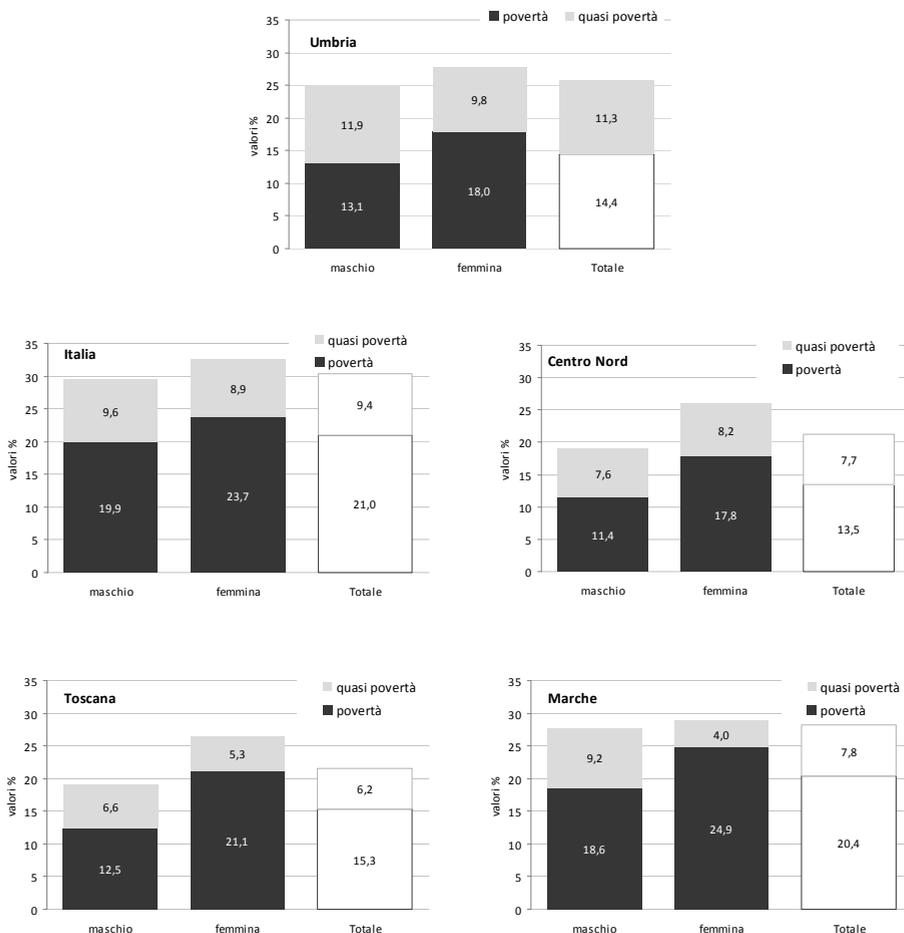


Il genere (graf. 27)

La condizione di povertà assume una connotazione di genere, accanendosi soprattutto quando il capofamiglia è donna: in Umbria il 18% (contro 13% se il capofamiglia è uomo), un valore analogo a quello del Centro Nord e inferiore a Toscana e Marche (21% e 25% rispettivamente).

Viceversa, le situazioni di quasi povertà sono relativamente più diffuse tra gli uomini (con l'unica eccezione del Centro Nord); tuttavia, sommando le due diverse condizioni di disagio, è sempre l'universo femminile a risultare ovunque maggiormente penalizzato. La forbice tra la situazione di disagio maschile e quella femminile, più ristretta in Umbria, nelle Marche e più ancora in Italia, si mostra particolarmente allargata nel Centro Nord e soprattutto in Toscana.

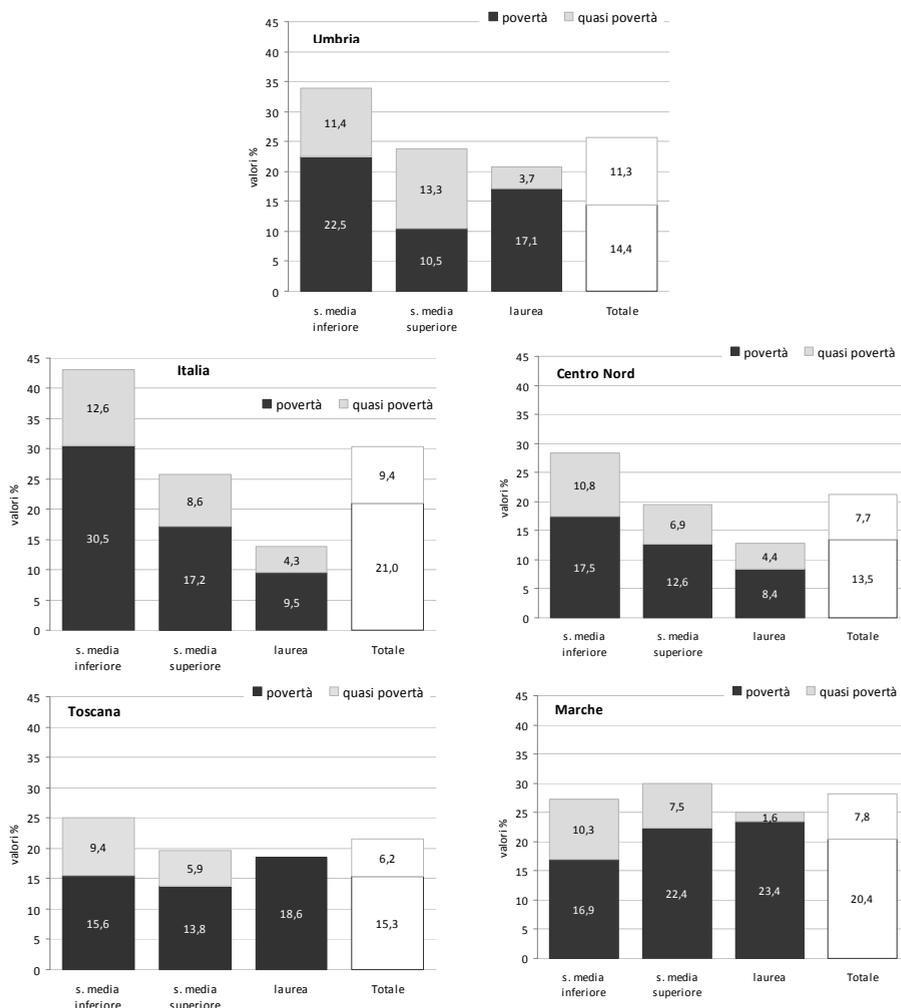
GRAF. 27- CONDIZIONI DI POVERTÀ TRA LE FAMIGLIE DI GIOVANI PER GENERE



Il livello di istruzione (graf. 28)

Mentre in Italia e nel Centro Nord il titolo di studio costituisce un fattore “protettivo” rispetto al rischio di povert , in Toscana e nelle Marche e – in forma pi  attenuata – in Umbria tale elemento sembra costituire addirittura un fattore penalizzante: le situazioni di povert  crescono all’aumentare del livello di istruzione, raggiungendo il massimo in corrispondenza del titolo universitario. Per ogni cento famiglie umbre di giovani con il capofamiglia laureato, 17 risultano povere (il valore arriva a 19 in Toscana e supera 23 nelle Marche) contro gli 8-9 casi nel Centro Nord e in Italia.

GRAF. 28 - CONDIZIONI DI POVERTÀ TRA LE FAMIGLIE DI GIOVANI PER LIVELLO DI ISTRUZIONE

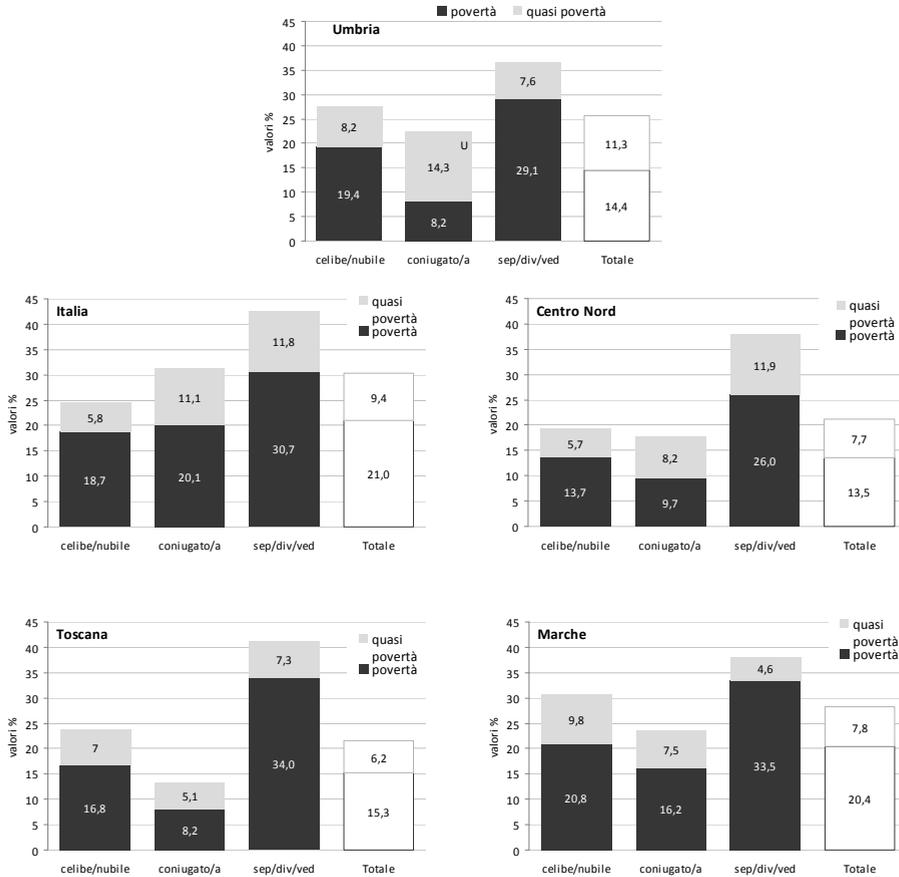


Lo stato civile (graf. 29)

Ovunque, nelle regioni centro settentrionali, la condizione più penalizzante in termini di disagio economico è quella di separato/a o divorziato/a, seguita dall'essere celibe o nubile. In Italia, più che l'essere celibi o nubili incide negativamente l'essere coniugati.

In Umbria, il 29% delle famiglie di separati/divorziati/vedovi versano in condizioni di povertà (nelle Marche e in Toscana superano un terzo), quota che si riduce a circa un quinto nel caso di capofamiglia di giovani celibi o nubili. La situazione di indigenza cala vistosamente in presenza di coniugi (8% in Umbria, come in Toscana, la più bassa rispetto alle altre aree geografiche), probabilmente anche per l'effetto di un allargamento delle fonti di reddito.

GRAF. 29 - CONDIZIONI DI POVERTÀ TRA LE FAMIGLIE DI GIOVANI PER STATO CIVILE



La tipologia familiare (graff. 30-31)

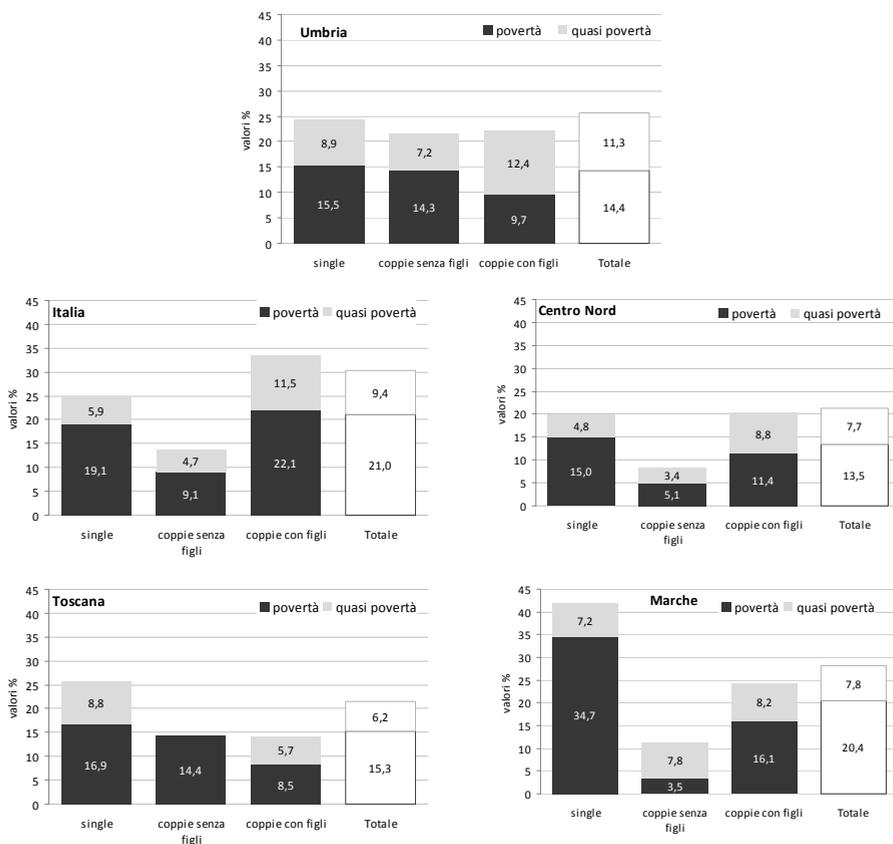
Tralasciando per il momento i monogenitori con figli (che per l'Umbria presenta una scarsa rilevanza numerica), il fenomeno della povertà collegata al reddito si presenta con caratteristiche abbastanza variegata tra le varie aree geografiche considerando le altre modalità con cui si caratterizza la tipologia familiare. In generale, in Umbria e nel Centro Nord, è tra i *single* che si manifesta più diffusamente la condizione povertà: tale fenomeno si manifesta con una frequenza abbastanza omogenea (tra il 15% e il 17%) ad eccezione delle Marche, dove la quota sale al 35%.

L'Umbria presenta connotati analoghi a quelli della Toscana anche in riferimento al caso delle coppie senza figli (14%), evidentemente più soggette che non negli altri territori a condizioni di indigenza (le Marche qui toccano il minimo, con il 3%).

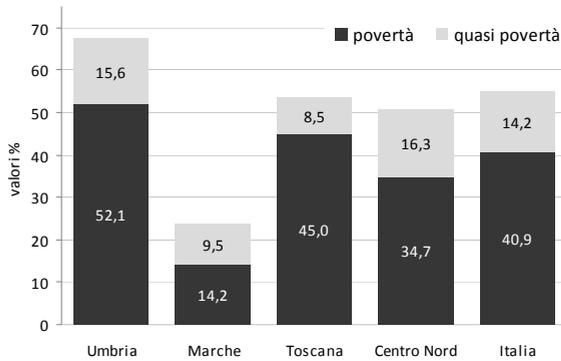
Sempre analogamente alla Toscana, l'Umbria si caratterizza per una presenza di situazioni di povertà più contenuta tra le coppie con figli, tipologia familiare che, invece, risulta tradizionalmente una delle più a rischio a livello nazionale.

Pur trattandosi di un modello familiare scarsamente rappresentato nel nostro campione umbro, può non essere fuorviante evidenziare l'elevata sofferenza cui sono sottoposte le famiglie di giovani monogenitori con figli che in Umbria, solo per un terzo dei casi possono considerarsi esenti dal rischio di povertà. Tale fenomeno si ripropone, ma in maniera più contenuta, in Italia, nel Centro Nord e in Toscana, ed addirittura per esigui valori nelle Marche.

GRAF. 30 - CONDIZIONI DI POVERTÀ TRA LE FAMIGLIE DI GIOVANI PER TIPOLOGIA FAMILIARE



GRAF. 31 - LA POVERTÀ DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI MONOGENITORI CON FIGLI



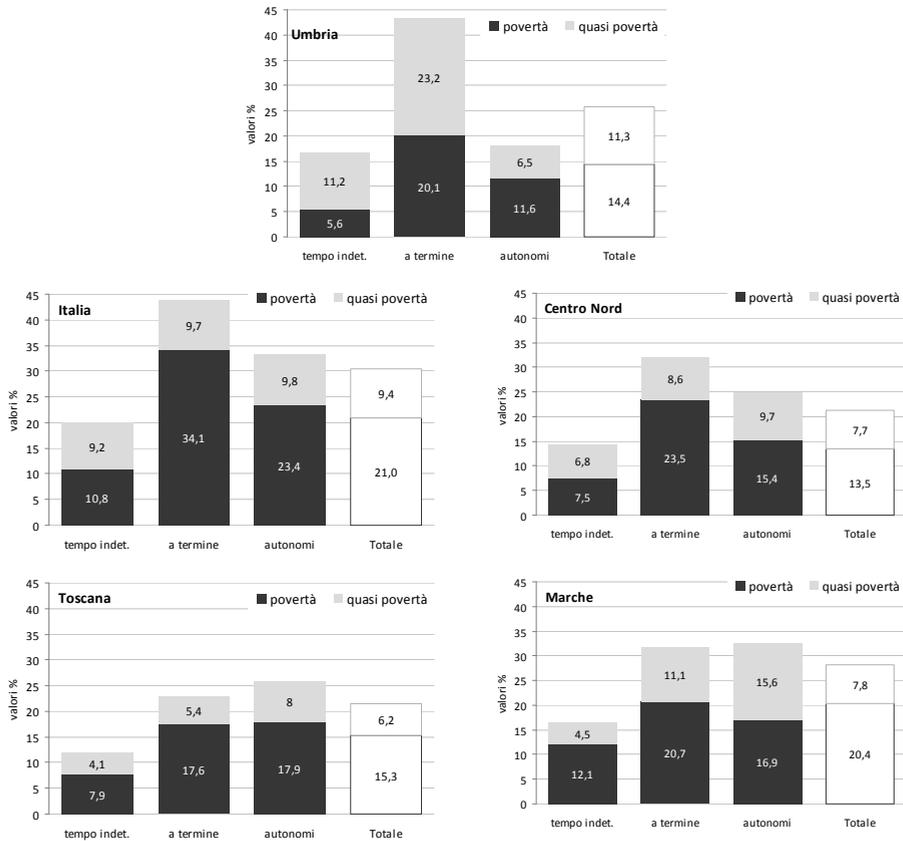
La condizione professionale (graff. 32-33)

Possedere un contratto a tempo indeterminato costituisce una forte garanzia dal rischio di povertà: risultano non povere l'83% delle famiglie umbre con capofamiglia in questa condizione contrattuale (e comunque oltre i quattro quinti nelle altre aree). In generale, altre situazioni professionali/contrattuali non garantiscono così alti livelli di protezione dal rischio di indigenza. Fa eccezione la condizione dei lavoratori autonomi in Umbria che, oltre ad essere la meno colpita da casi di indigenza rispetto alle omologhe situazioni in altri territori, presenta una situazione di non povertà praticamente analoga a quella delle famiglie dei lavoratori a tempo indeterminato (82%). Nelle Marche, così come in Italia, tale quota si abbassa ai due terzi.

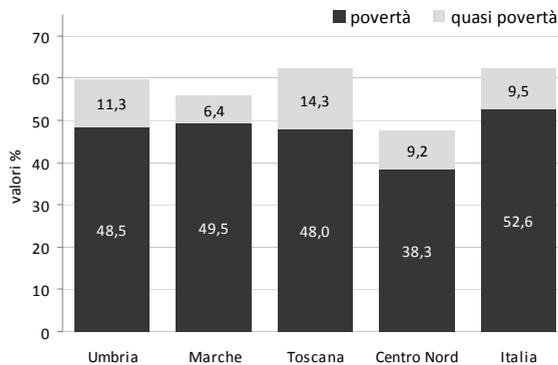
In generale, la categoria di capofamiglia occupato che versa maggiormente in condizioni di povertà è quella dei lavoratori a termine: in Umbria tale quota raggiunge il 20%. Ma, se si aggiunge un altro 23% di quasi poveri, la nostra regione finisce con eguagliare il 44% riscontrabile a livello nazionale, il più alto livello di soggetti - con un impiego - non esenti da problemi di vulnerabilità economica. Pertanto, il possedere un lavoro a termine (tipologia contrattuale sempre più diffusa nel mercato del lavoro negli ultimi anni) solo parzialmente riesce ad assicurare redditi sufficienti per sfuggire dal rischio di povertà.

Nel caso di capofamiglia privo di occupazione, in Umbria, così come in Toscana e nelle Marche, a sperimentare condizioni di povertà sono quasi la metà delle famiglie (in Italia la quota sale al 53% e nel Centro Nord si abbassa al 38%).

GRAF. 32 - CONDIZIONI DI POVERTÀ TRA LE FAMIGLIE DI GIOVANI PER CONDIZIONE PROFESSIONALE



GRAF. 33 - LA POVERTÀ DELLE FAMIGLIE DI GIOVANI CHE NON LAVORANO



In sintesi

In Umbria, le famiglie di giovani, formate in media da 2,6 persone, sono rappresentate per il 45% da coppie con figli e, per 1/4, da *single*; nei 3/4 dei casi le unità familiari non superano comunque i 3 componenti. Vivono in abitazioni che, rispetto alle altre aree considerate, sono mediamente più grandi, meno frequentemente di proprietà e più spesso in usufrutto o in uso gratuito. Minimi sono i casi di: famiglie di *single*, quelle aventi come capofamiglia una donna, quelle formate da monogenitori con figli: in sostanza, l'immagine restituita è quella di un'Umbria ancorata ad un modello familiare più tradizionale. I capifamiglia sono mediamente più istruiti che altrove: per il 60% hanno conseguito il diploma di scuola media superiore e per neanche un quarto dei casi posseggono la licenza di scuola media inferiore (la più bassa quota rispetto alle altre aree geografiche analizzate). Il 54% di loro lavora a tempo indeterminato e il 22% possiede un lavoro autonomo; 10 su 100 hanno un lavoro precario (la più alta presenza rispetto al contesto geografico analizzato) e 6 su 100 sono disoccupati o in cerca di un primo lavoro.

Nel complesso, le famiglie umbre di giovani stanno economicamente meno bene rispetto alle famiglie complessivamente considerate (15.369 euro annui è il reddito mediano, inferiore di 4 punti percentuali rispetto a quello relativo al complesso delle famiglie) e risultano più penalizzate della media nazionale, per il più basso reddito mediano (-1,7%). Tuttavia, rispetto alla relativa realtà italiana, è più contenuto lo squilibrio distributivo in termini di reddito disponibile: le famiglie sono meno addensate in corrispondenza delle fasce estreme (le più povere e le più ricche) e più concentrate intorno alle classi di reddito centrali.

In sintesi, il 30% delle famiglie di giovani più povere dispone del 14% del reddito totale, il 50% ne possiede il 31%, mentre l'ultimo 30% somma il 51%.

Le condizioni che penalizzano maggiormente le famiglie di giovani umbri vanno rintracciate principalmente in alcune caratteristiche del capofamiglia: il reddito si minimizza in corrispondenza delle fasce più giovani di età, quando si è donna, in presenza di un basso livello di istruzione (oltre che, ovviamente, in assenza di occupazione). La tipologia familiare più soggetta a vulnerabilità economica è quella di genitori *single* che vivono con i figli.

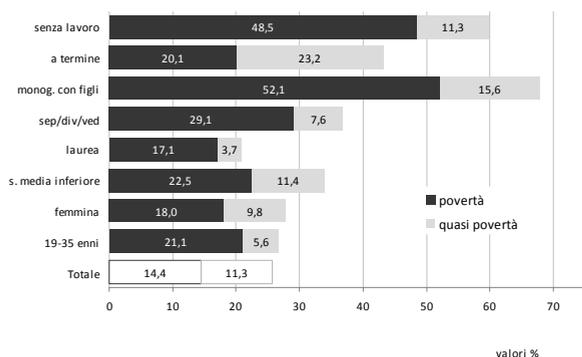
Da quanto detto, considerando la povertà in termini reddituali, ne deriva una maggiore diffusività, ma anche una maggiore gravità, del fenomeno tra le famiglie di giovani rispetto alla situazione complessiva, in Umbria, così come nel resto delle aree: su 100 famiglie, oltre 14 risultano povere (un valore compreso tra quelli di Centro Nord e Toscana ma nettamente inferiore alle Marche e alla media nazionale). Nella regione, la percentuale cresce nel complesso di oltre 3 punti, ma il dato più importante riguarda il più elevato numero di casi di povertà estrema, che rappresenta la fascia più cospicua (dei 14 casi, 10 ricadono in questa condizione), in linea con quanto si verifica negli altri territori. Di contro, le situazioni di povertà non estrema tra i giovani sono meno frequenti, in Umbria come quasi ovunque (ad eccezione delle Marche).

Pertanto, si può affermare che i giovani sono complessivamente più poveri e lo sono in modo più grave.

Alla stessa stregua di quanto si verifica considerando le famiglie nel loro complesso, il

possesso di un lavoro non basta, di per sé, a scongiurare il rischio di povertà. Tra le famiglie umbre di giovani, ove il capofamiglia risulta occupato, 9 su 100 sono povere (comunque, il valore più basso tra le aree esaminate) e 11 sono quasi povere.

GRAF. 34 - CONDIZIONI CON MAGGIORE RISCHIO DI POVERTÀ TRA LE FAMIGLIE DI GIOVANI UMBRE



Analizzando i casi di povertà per condizioni socio-anagrafiche del capofamiglia, si ripropongono gli analoghi fattori predisponenti stati di vulnerabilità economica emersi in precedenza: l'essere più giovani, donna, monogenitori con figli, separati-divorziati-vedovi, non avere un lavoro oppure averlo ma a tempo determinato (graf. 34). Quanto al livello di istruzione, anche se in Umbria l'incidenza della povertà è massima per chi si è fermato alla licenza di scuola media inferiore (22,5%), il possesso di una laurea non costituisce un fattore di protezione contro la vulnerabilità economica: la povertà nelle famiglie con persona di riferimento laureata è comunque del 17%. Questo fenomeno (che si presenta - peraltro in forma accentuata - nelle Marche e in Toscana, dove la povertà cresce visibilmente all'aumentare del livello di istruzione), sottende in sé alcune apparenti contraddizioni: come visto, in Umbria le famiglie con capofamiglia laureato sono sì le più ricche ma, al contempo, presentano anche ampie sacche di indigenza, sottendendo difficoltà occupazionali e sottoinquadramenti professionali che possono differenziare anche pesantemente le condizioni di vita di questa categoria.

Come si distribuisce il malessere

Premessa

In Appendice illustriamo la costruzione dello "indice di malessere" che combina – lo ricordiamo – quattro diversi indicatori, variegati semanticamente ma con forte congruità statistica fra di loro:

- inadeguatezza dei redditi della famiglia ad arrivare a fine mese;
- difficoltà per la famiglia di far fronte a spese impreviste superiori a 750 euro;
- difficoltà per la famiglia di passare una settimana di ferie all'anno lontano da casa;
- onerosità delle spese per la casa (gas, luce, telefono, acqua...).

Per combinare nell'indice queste quattro variabili – aventi unità di misura, ampiezze

scalari e dispersioni differenti – abbiamo dovuto renderle omogenee mediante standardizzazione: ossia, ciascuna variabile è stata traslata in una nuova variabile avente come media il valore 0²⁴.

Di conseguenza anche l'indice riporta dati standardizzati. Inizialmente il lettore potrebbe incontrare qualche lieve difficoltà a leggerli, perché non sono le usuali percentuali. In realtà la lettura viene facilitata, proprio perché può poggiarsi su un riferimento stabile, che è la media pari – lo ripetiamo – a 0. Sicché, ad esempio, un punteggio di -0,14 sta lievemente al di sotto della media, mentre – per fare un altro esempio – un punteggio di 0,52 (segno positivo) è assai al di sopra della media.

Un'ultima spiegazione preliminare: gran parte delle osservazioni che faremo si basano sulle differenze fra le medie. Ad esempio, analizzeremo la *media* del punteggio sull'indice per i maschi e la confronteremo con la analoga *media* per le femmine.

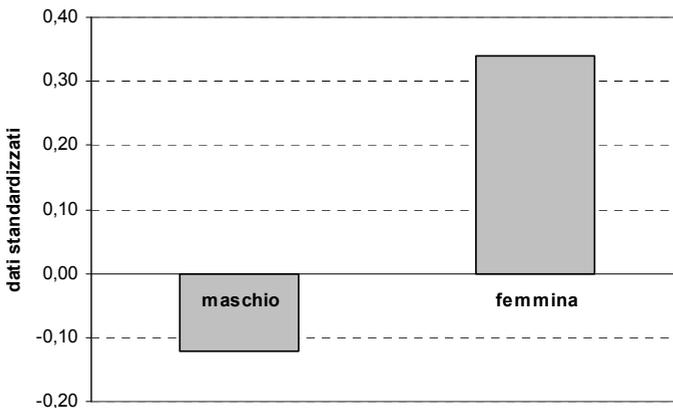
Sulla scorta di questa procedura, nelle pagine che seguono esamineremo la distribuzione del malessere in Umbria in base ad alcune proprietà, sia socio-anagrafiche sia di altro genere. Tali risultati verranno comparati per le stesse aree territoriali che abbiamo considerato in tutto questo capitolo del Rapporto.

Malessere e proprietà socio-anagrafiche

Il malessere secondo alcune proprietà socio-anagrafiche

Un primo dato interessante riguarda la disparità di genere: come evidenzia il graf. 35, mediamente il malessere socio-economico colpisce molto più le famiglie quando il “capo-famiglia” (o la “persone di riferimento”) è donna²⁵.

GRAF. 35 - INDICE DI MALESSERE PER GENERE

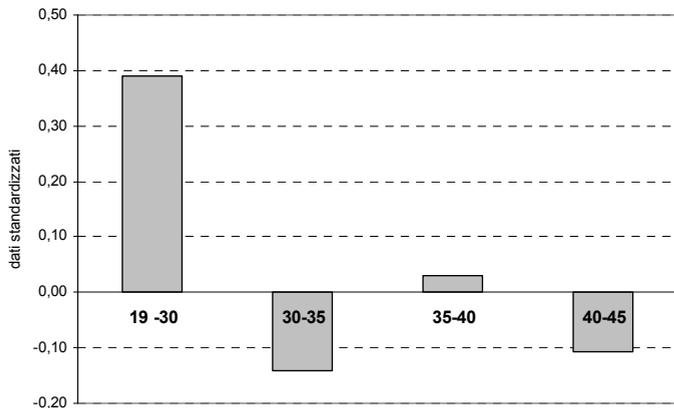


²⁴ Una seconda caratteristica delle variabili standardizzate è che tutte hanno il valore 1 come “scarto-tipo” (o “deviazione standard”). Lo “scarto-tipo” è un valore caratteristico che quantifica la dispersione di una distribuzione intorno alla media. Più questo valore è alto, più la distribuzione è dispersa.

²⁵ Considerando l'equilibrio di questa distribuzione, va però aggiunto che vi sono alcuni uomini che si trovano in una condizione di malessere particolarmente grave.

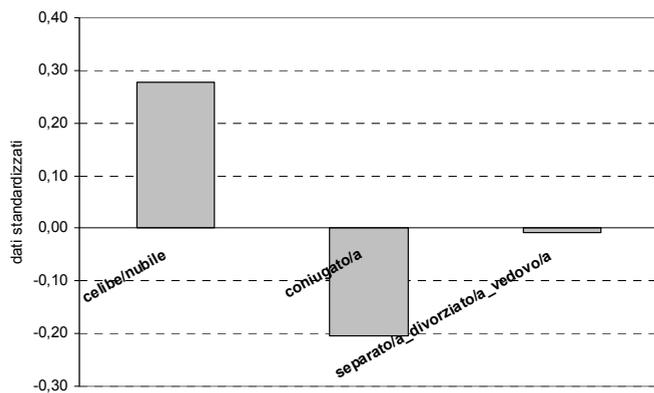
Un'altra disparità alquanto marcata riguarda le famiglie dei più giovani, in uno stato di malessere decisamente superiore rispetto alle altre classi d'età (graf. 36)

GRAF. 36 - INDICE DI MALESSERE PER CLASSI D'ETÀ



Meno significativi ci sembrano i dati sul titolo di studio: solo i pochi soggetti che non hanno proseguito oltre la licenza media inferiore²⁶ registrano un grado di malessere un po' più consistente degli altri intervistati (media punteggio indice: 0,15). Differenze più evidenti si riscontrano a proposito dello stato civile (graf. 37).

GRAF. 37 - INDICE DI MALESSERE PER CLASSI D'ETÀ

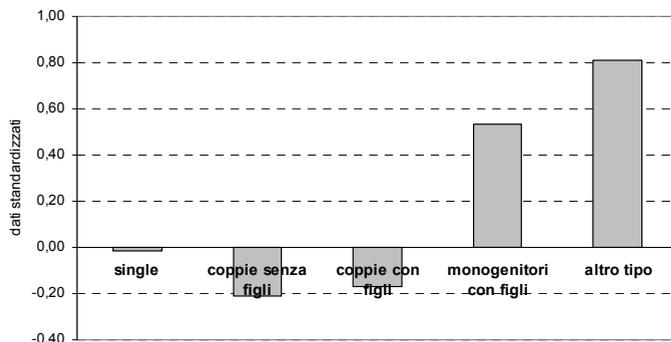


Il grafico sembra tracciare un vero e proprio crinale: da una parte, in condizioni migliori, le “persone di riferimento” coniugate; dall'altra, in uno stato decisamente peggiore, le famiglie di coniugi celibi o nubile. Proprio questo secondo versante, presumibilmente

²⁶ Questa categoria comprende: chi non ha alcun titolo, chi ha conseguito solo la licenza elementare; chi ha conseguito la licenza di scuola media inferiore.

molto variegato, induce ad una maggiore articolazione nell'analisi dello stato civile, riprodotto dal grafico successivo (graf. 38)²⁷.

GRAF. 38 - INDICE DI MALESSERE PER TIPOLOGIA FAMILIARE



Le categorie più disagiate sono sostanzialmente due: innanzi tutto le famiglie monogenitoriali con figli (presumibilmente quando il genitore è donna), un dato confermato costantemente da tutta la letteratura sull'argomento; ma, ancora di più, la categoria residuale ("altro tipo"), che raccoglie – a nostro avviso – soprattutto il variegato mondo delle "convivenze"²⁸.

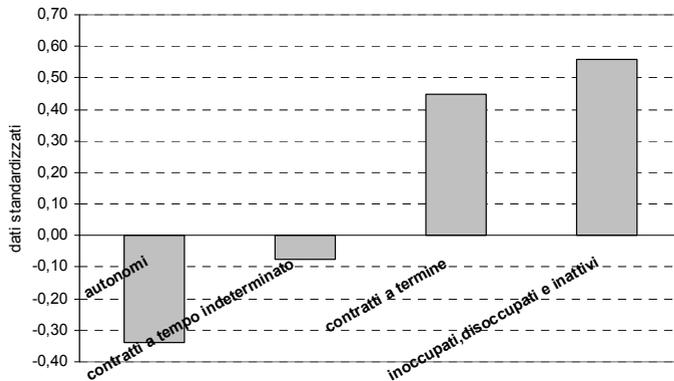
La presenza o l'assenza di figli non fa molta differenza e non sembra accentuare il grado di malessere: questo è un dato abbastanza inatteso, perché di solito si sostiene che, invece, il numero di figli è in relazione diretta con i rischi di povertà. Le ragioni di questo imprevisto potrebbero essere varie: il nostro indice riguarda lo stile di vita, non rileva direttamente l'incidenza della povertà, ma un più generale stato di disagio materiale e immateriale; le coppie genitoriali, presenti nel nostro campione, hanno comunque un ridotto numero di figli; le reti di solidarietà informale e parentale nella nostra regione sono particolarmente efficaci; il welfare locale riesce a limitare la vulnerabilità che altrimenti colpirebbe questo tipo di famiglia, etc.

Anche il successivo grafico segna un discrimine (vedi graf. 39): da un lato, i nuclei con "capi-famiglia" che svolgono un lavoro autonomo o che sono dipendenti con contratto a tempo indeterminato; dall'altro, i capi-famiglia con contratto a termine o, in condizione ancora peggiore, inattivi o senza lavoro. Queste ultime due categorie presentano livelli di malessere assai simili fra loro. Quindi il grafico mette in rilievo due emergenze di grande peso sociale: i contratti a termine non sembrano in grado di evitare condizioni di marginalità e neppure di limitare sensibilmente tali condizioni; inoltre i dati sui disoccupati confermano quanto sia cruciale oggi l'emergenza-lavoro anche in Umbria.

²⁷ Le categorie "single" e "altro tipo" riguardano valori assoluti bassi, quindi ogni osservazione in merito deve essere formulata con la dovuta cautela,

²⁸ Essendo una categoria tecnicamente residuale, in essa trovano posto tutti i diversi tipi non classificabili nelle altre categorie: più nuclei familiari coabitanti, un nucleo e altri parenti, etc. Sono invece esclusi dalla rilevazione i membri permanenti delle "convivenze istituzionali" (ospizi, istituti religiosi, caserme, etc.).

GRAF. 39 - INDICE DI MALESSERE PER CONDIZIONE PROFESSIONALE

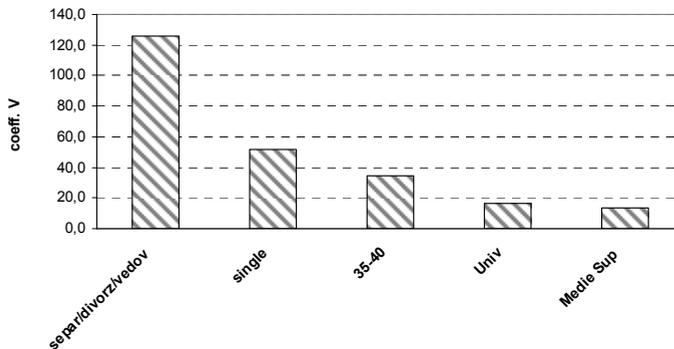


La variabilità interna a ciascuna categoria

Finora abbiamo considerato le medie dei punteggi per ciascuna categoria. Ma due categorie, pur con medie uguali, al proprio interno possono essere profondamente diverse l'una dall'altra perché hanno una differente "dispersione intorno alla media"²⁹.

Il grafico 40 riporta in ordine decrescente le cinque categorie più "disperse", cioè più difformi, più eterogenee al proprio interno.

GRAF. 40 - LE PRIME CINQUE CATEGORIE CON DISPERSIONE MAGGIORE



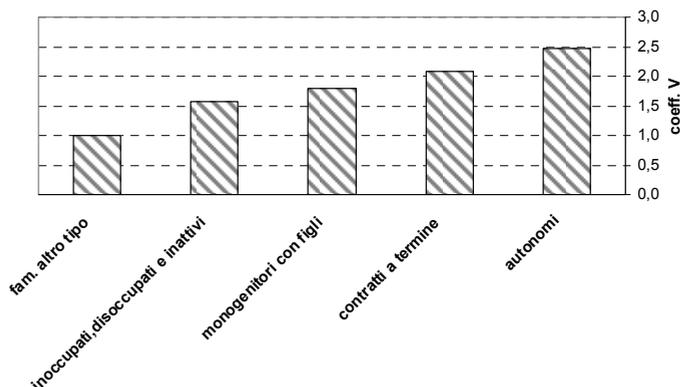
La categoria che presenta più differenze interne, quanto a grado di malessere, è quella dei separati, divorziati e vedovi (uomini e donne): ciò sta a dire che questa modalità dello

²⁹ Ad esempio, nella prima categoria tutti i soggetti potrebbero posizionarsi sulla media o vicino ad essa, mentre nella seconda categoria la media potrebbe costituire la risultanza matematica di posizioni interne molto diverse fra loro. In termini più statistici, ci stiamo riferendo alla "dispersione intorno alla media": per continuare con l'esempio, tale dispersione è minore nella prima categoria, cioè i soggetti inclusi hanno tutti una posizione molto simile; invece la dispersione è maggiore nella seconda categoria, ovvero i soggetti presentano posizioni più eterogenee fra loro. Per quantificare la dispersione, abbiamo calcolato il coefficiente di variazione (V) che è comparabile sempre, anche per distribuzioni aventi numerosità e medie differenti.

stato civile non incide direttamente sul livello di malessere. Lo stesso si può dire, ma in misura minore, per le altre categorie riprodotte dal grafico: i *single*, la classe d'età 35-40 anni e chi ha un livello d'istruzione superiore³⁰.

Il grafico successivo è speculare al precedente, perché riporta le prime cinque categorie con dispersione minore, quindi più omogenee al proprio interno.

GRAF. 41 - LE PRIME CINQUE CATEGORIE CON DISPERSIONE MINORE



La classe più omogenea al proprio interno è la categoria familiare residuale “altro tipo”, quella che abbiamo già incontrato e che, presumibilmente, raccoglie soprattutto le “convivenze”³¹. Seguono le altre quattro categorie, tratte dalla tipologia familiare (famiglia monogenitoriale con figli) o dalla tipologia di occupazione del “capofamiglia” (inoccupati-disoccupati-inattivi, contratti a termine, autonomi). Fra queste categorie il livello di malessere è distribuito in maniera più omogenea.

Il grafico 42 riproduce congiuntamente il livello di malessere socio-economico (asse orizzontale) e il grado di dispersione (asse verticale) di ciascuna categoria socio-anagrafica (rappresentata da un triangolo). Per ragioni di leggibilità abbiamo etichettato solo le categorie considerate poco sopra, cioè quelle con minore eterogeneità interna (cfr. graf. 41)³².

Il grafico dimostra, per queste categorie, una forte relazione diretta fra livello di malessere e dispersione. Ossia, il disagio sembra colpire particolarmente ed in maniera più compatta le famiglie monogenitoriali con figli, quelle di “altro tipo”, i nuclei familiari con capofamiglia disoccupato, inattivo o con contratto a termine. Gli “autonomi” presentano

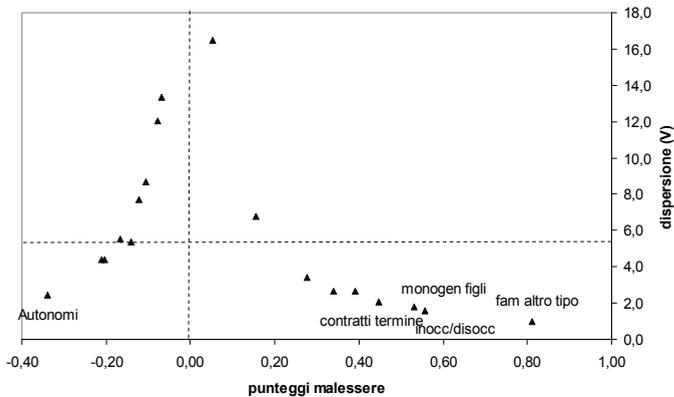
³⁰ Con “Medie Superiori” intendiamo la categoria che comprende chi non ha proseguito oltre il diploma media superiore di 2-3 anni oppure il diploma o la qualifica di scuola media superiore di 4-5 anni. Nella categoria “Università” includiamo coloro che hanno conseguito uno o più dei seguenti titoli: diploma post-maturità non universitario, diploma universitario, laurea breve o laurea magistrale; specializzazione post-laurea; dottorato di ricerca.

³¹ Ricordiamo che si tratta comunque di valori assoluti bassi, i quali invitano perciò ad interpretazioni prudenti.

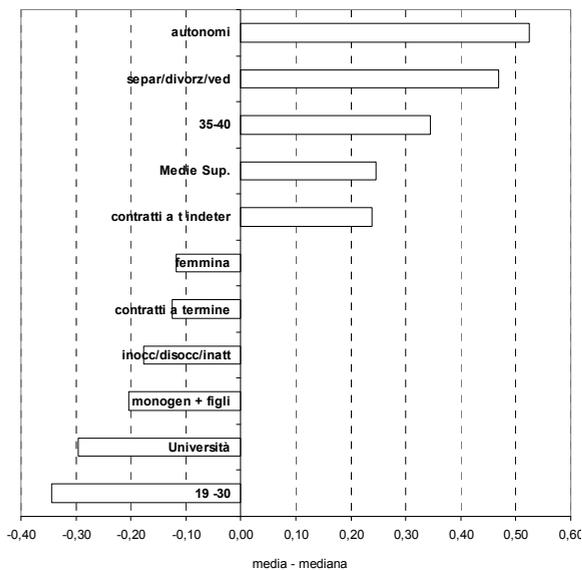
³² Sempre per ragioni di leggibilità, abbiamo eliminato gli *outliers*, cioè le categorie che presentavano valori estremi, ossia troppo distanti dalla tendenza media della dispersione. Si tratta di “separati divorziati vedovi”, di “single” e dei 35-40enni.

una situazione diversa: come le altre categorie qui citate, dimostrano una variabilità interna bassa ma, a differenza delle altre, anche un'incidenza minore del malessere. Si viene a delineare, quindi, un'altra differenza marcata: da una parte i nuclei familiari con "persona di riferimento" autonoma, quasi tutti agevolati da un basso grado di malessere; sul versante opposto, le famiglie più vulnerabili, quasi tutte in condizione di più accentuato disagio. Un ulteriore passo della nostra ricerca può cercare di esplorare in quali categorie si trovino le "punte estreme" del malessere, cioè ove pochi casi vivano uno stato di più grave malessere³³ (graf. 43).

GRAF. 42 - MALESSERE E SUA DISPERSIONE



GRAF. 43 - MALESSERE E SUA DISPERSIONE



³³ Si tratta dell'analisi del grado di squilibrio di ciascuna distribuzione. Abbiamo condotto questa analisi semplicemente confrontando la media e la mediana.

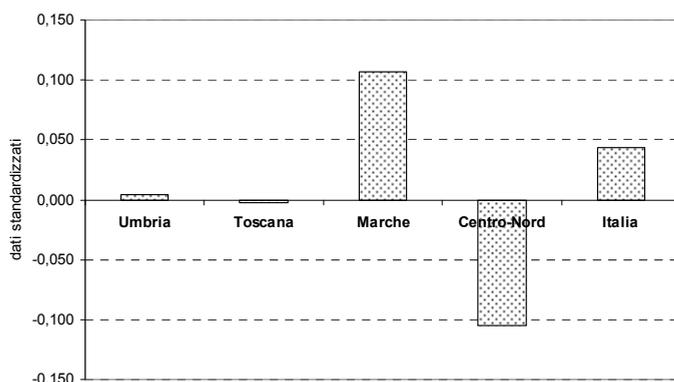
Le categorie con squilibri negativi – cioè con alcuni soggetti in uno stato di più accentuato malessere rispetto agli altri – riguardano (in ordine decrescente): i giovani, chi ha un’istruzione elevata (disoccupazione intellettuale), le famiglie monogenitoriali con figli, i nuclei con capofamiglia privo di lavoro o con lavoro precario, le donne. Come abbiamo visto, in alcune di queste categorie il malessere è molto diffuso; in altre esso non è tanto generalizzato, ma la presenza di alcune frange marginali potrebbe costituire il sintomo di una vulnerabilità crescente.

Confronti fra aree territoriali

Un ultimo passaggio riguarda il confronto fra le aree territoriali (graf. 44). Le unità di analisi sono sempre i capi-famiglia.

La nostra regione manifesta una condizione abbastanza migliore rispetto alla media nazionale (perché quest’ultima è influenzata dalle gravi condizioni in cui versa il Sud), ma peggiore rispetto al Centro-Nord³⁴. Peggio di noi si trovano le Marche, mentre la Toscana si presenta in maniera assai simile all’Umbria.

GRAF. 44 – INDICE DI MALESSERE



Per scendere più in particolare, il grafico 45 rappresenta due categorie relative al livello di istruzione: ne consideriamo soltanto due, sia perché estreme (bassa scolarizzazione e alta scolarizzazione - il grafico non riporta la classe intermedia, costituita da coloro che hanno superato la scuola dell’obbligo, ma si sono fermati al diploma di maturità); sia perché presentano le differenze più marcate fra aree territoriali.

L’Umbria è l’ambito territoriale che registra un più basso grado di malessere fra chi ha una scarsa scolarizzazione. Ci pare un dato interessante: la nostra regione, meglio di altre, sembra cioè in grado di prevenire e riassorbire i rischi di disagio gravanti su una categoria sociale oggettivamente debole.

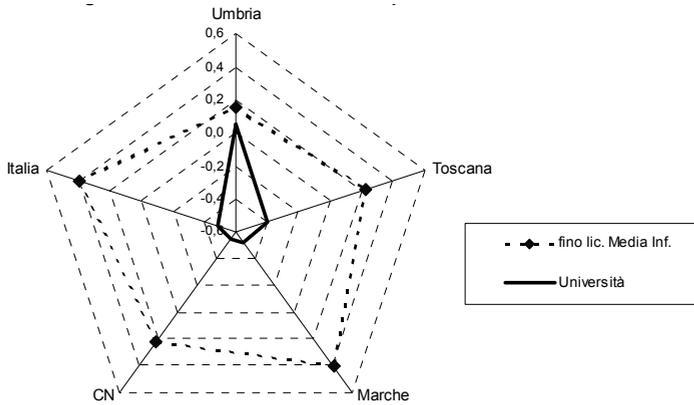
Per chi invece è altamente scolarizzato, ossia per chi ha proseguito i propri studi oltre la Maturità, la situazione quasi si ribalta: l’Umbria presenta il più alto grado di malessere³⁵,

³⁴ Ricordiamo che dai dati del “Centro-Nord” abbiamo escluso quelli riguardanti l’Umbria.

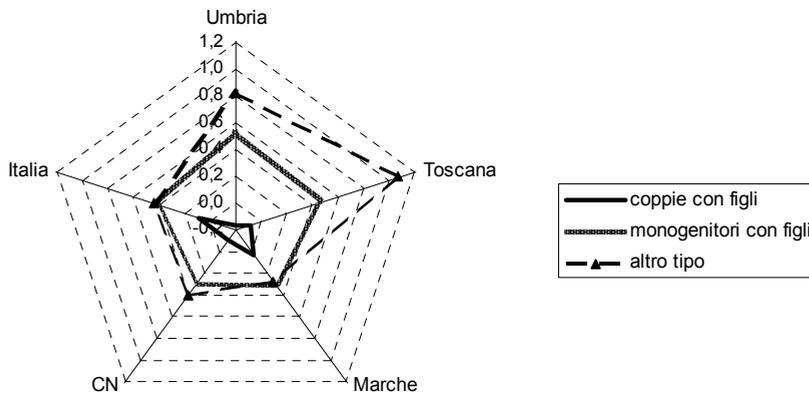
³⁵ Il grado di malessere di coloro che sono altamente scolarizzati presenta un’intensità quasi pari a quello registrato in coloro che hanno una bassa scolarità.

segno delle particolari difficoltà d’inserimento sociale e lavorativo che la nostra società locale riserva ai laureati.

GRAF. 45 - INDICE DI MALESSERE



GRAF. 46 - INDICE DI MALESSERE PER TIPOLOGIA FAMILIARE



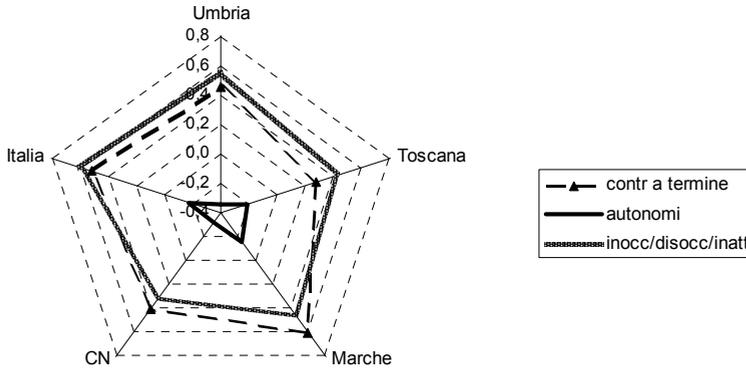
Come abbiamo già notato, il tipo di famiglia che manifesta un malessere più acuto rientra nella categoria residuale, che – presumibilmente – raccoglie le varie forme di convivenza. Questo disagio è maggiore soprattutto in Toscana, ma subito dopo viene la nostra regione. Le Marche, invece, costituiscono l’area con il livello più basso di malessere nelle “convivenze”.

Le famiglie monogenitoriali con figli registrano differenze più attenuate fra le aree territoriali qui considerate. L’Umbria, comunque, presenta il grado più elevato di malessere rispetto alle altre aree.

Le coppie con figli manifestano un livello di malessere ancora minore, e ciò vale a maggior ragione nella nostra regione.

Un ultimo confronto territoriale riguarda la tipologia lavorativa del “capo-famiglia” (graf. 47). Anche in questo caso riportiamo le categorie con tratti più significativi.

GRAF. 47 - INDICE DI MALESSERE PER TIPOLOGIA LAVORATIVA



In tutte le aree considerate, senza marcate differenze³⁶, gli autonomi costituiscono la categoria meno colpita dal disagio³⁷. A grande distanza dagli autonomi troviamo sia i “capi-famiglia” con contratto a termine, sia quelli privi di lavoro: gli uni e gli altri sembrano contendersi il poco invidiabile primato nella graduatoria del malessere.

Malessere e reddito disponibile

Il grado di malessere a seconda del reddito

L'indice di malessere e il reddito disponibile equivalente sono due variabili associate da una relazione di segno negativo. Questo dato è abbastanza ovvio, perché sta a significare che, ove il reddito è maggiore, il malessere è minore e viceversa.

Ci sembra più interessante, invece, la intensità di questa relazione, non molto alta³⁸. Ciò sta a dimostrare che le due variabili offrono significati un po' diversi: il reddito è un'informazione misurabile, tendenzialmente “oggettiva”, “fattuale”³⁹, dai confini semantici più netti e più circoscritti; l'indice, invece, riguarda qualcosa che si avvicina al più ampio concetto di “stile di vita”, nel quale trovano posto anche le percezioni degli intervistati sulle difficoltà della propria famiglia.

Si tratta, quindi, di due dimensioni distinte, per quanto esse seguano andamenti simili, com'era da aspettarsi.

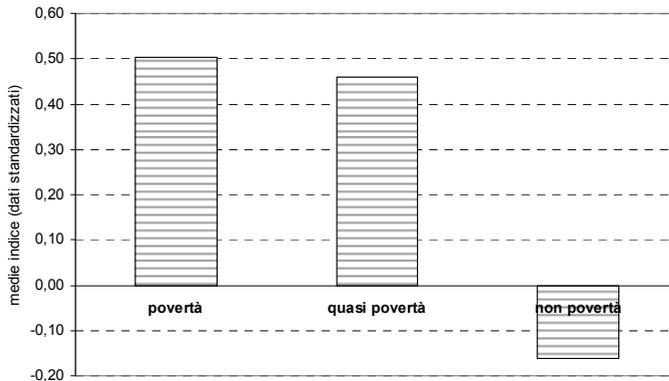
³⁶ Nelle Marche, comunque, sono più alti i punteggi sull'indice di malessere.

³⁷ Ovunque le famiglie degli manifestano un livello di malessere inferiore anche rispetto alle famiglie con “persona di riferimento” assunto con contratto a tempo indeterminato.

³⁸ Il coefficiente di correlazione di Pearson è - 0,41.

³⁹ In realtà non è totalmente così: le informazioni sul reddito sono state raccolte mediante sondaggio e quindi derivano dalle risposte anch'esse “soggettive” degli intervistati.

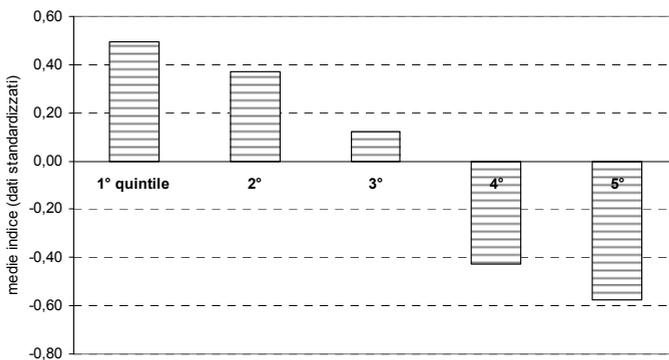
GRAF. 48 - INDICE DI MALESSERE PER CLASSI DI POVERTÀ



Il grafico 48 mette in rilievo un fatto significativo. Le famiglie al di sotto della soglia di povertà e quelle che si trovano a rischio di povertà (“quasi-povertà”) si posizionano su livelli di malessere assai simili tra di loro. Questo dato conferma la fragilità delle famiglie quasi-povere: avendo sostanzialmente le stesse caratteristiche di quelle povere, basta poco perché le prime cadano al di sotto di quella soglia.

Il graf. 49 consente osservazioni simili: ciò che più interessa non riguarda il rapporto inverso fra malessere e reddito equivalente disponibile, ma alcune differenze interne.

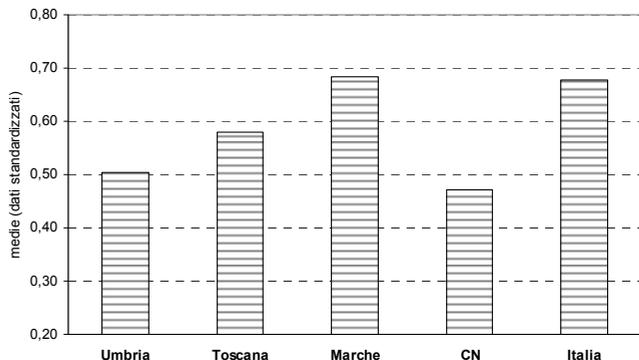
GRAF. 49 - INDICE DI MALESSERE PER CLASSI DI POVERTÀ



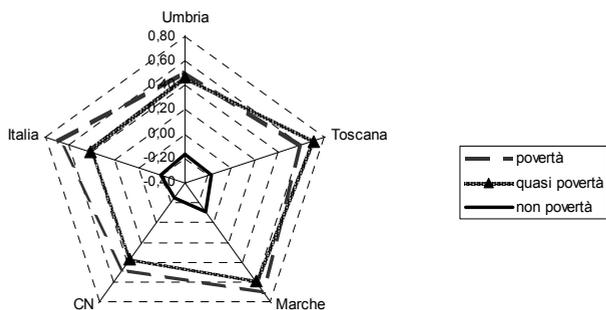
In particolare, si evidenzia la più ampia frattura fra i primi tre quintili e gli altri due: in altri termini, esiste un divario abbastanza netto fra chi si trova in un livello medio-alto di benessere e chi, invece, si trova in condizioni peggiori; gli uni e gli altri costituiscono ognuno un gruppo abbastanza omogeneo al proprio interno e alquanto differente dall'altro gruppo.

Considerando il grado medio di malessere distinto in base alle “classi di povertà” (graf. 50), fra i “poveri” il malessere più alto si registra nelle Marche, quello più basso nel Centro-Nord.

GRAF. 50 - INDICE DI MALESSERE NELLE FAMIGLIE “POVERE”

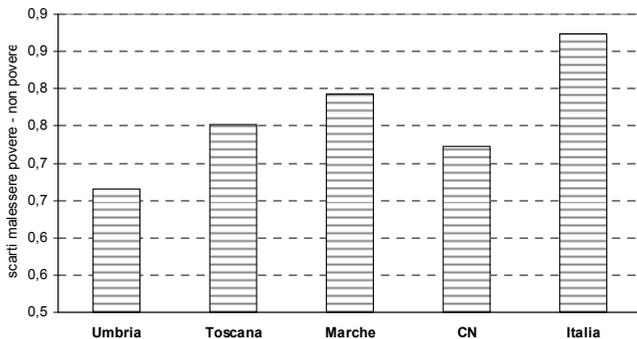


GRAF. 51 - INDICE DI MALESSERE PER CLASSI DI POVERTÀ



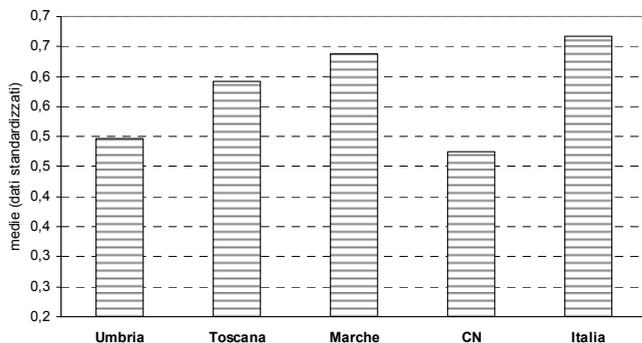
L'Umbria è l'area territoriale in cui è più simile il livello di malessere fra i “poveri” e quello fra i “quasi-poveri”; in cui – cioè – pare più fragile e più vicina ai rischi di indigenza la quota di quelle famiglie che oggi sfiorano la soglia di povertà (graf. 51). Se calcoliamo, invece, lo scarto fra il grado di malessere dei “poveri” e quello dei “non poveri”, l'Umbria è il contesto territoriale meno divaricato (graf. 52).

GRAF. 52 - INDICE DI MALESSERE: SCARTI PUNTEGGI TRA FAMIGLIE “POVERE” E “NON POVERE”



Il grafico successivo (graf. 53) riguarda le famiglie che si trovano nella classe più bassa (1° quintile) del reddito equivalente disponibile.

GRAF. 53 - INDICE DI MALESSERE NEL PRIMO QUINTILE DI REDDITO DISPONIBILE



In questo segmento della popolazione, il malessere più acuto riguarda le Marche; segue la Toscana. La nostra regione registra invece un grado più basso, vicino a quello del Centro-Nord.

Quanto agli altri quintili, i valori assunti dall'indice nelle varie aree territoriali non presentano differenze meritevoli di specifiche osservazioni.

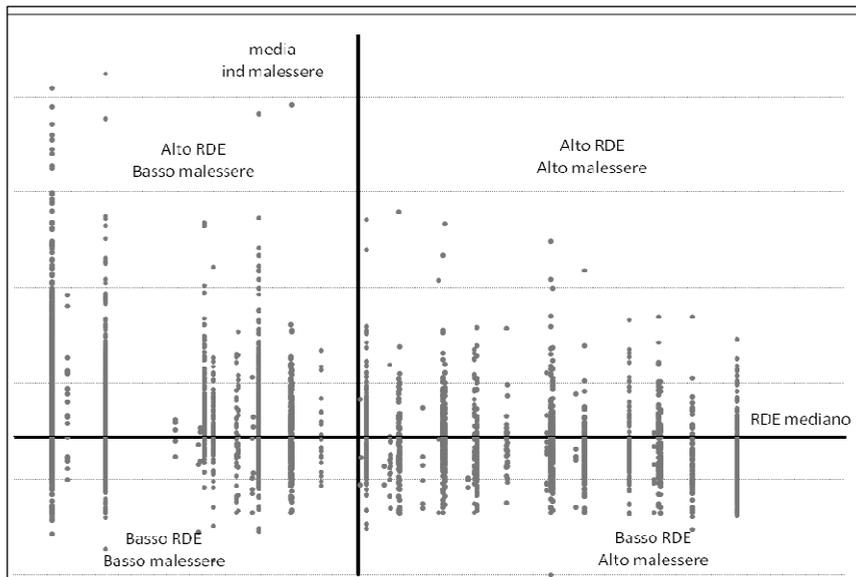
Una tipologia di famiglie

Finora abbiamo visto che livello di reddito e grado di malessere non coincidono, se non parzialmente. Possiamo allora classificare i casi (cioè i “capi-famiglia”) a seconda di come le due variabili siano associate. Per farlo, abbiamo costruito un “grafico a dispersione”, in cui ciascun punto rappresenta un caso: la posizione di ciascuno è data dalla collocazione congiunta del caso sul reddito (asse verticale) e sul malessere (asse orizzontale). Successivamente abbiamo ripartito tutti i casi in quattro gruppi (o “tipi”) distinti:

- 1) persone (e relative famiglie) che godono di un alto reddito e di un basso malessere, e che per questo chiameremo “*benestanti?*”;
- 2) persone (e famiglie) con alto reddito ma anche con alto grado di malessere: presumibilmente in questo gruppo troviamo redditi fluttuanti, solo temporaneamente alti (per esempio, derivanti da contratti a termine); oppure si tratta di famiglie con problemi di allocazione delle proprie risorse reddituali; entrambe le ipotesi delineano una condizione di insicurezza nelle scelte, per cui chiameremo “*incerti?*” i casi di questo secondo gruppo;
- 3) persone con basso reddito ed alto malessere: si tratta della classe evidentemente più vulnerabile, costituita quindi dai “*disagiati?*”;
- 4) infine, il quarto gruppo è formato da coloro che dispongono di un reddito basso ma che manifestano un grado di malessere ugualmente basso; probabilmente si tratta di persone e famiglie che riescono a mantenere uno stile di vita per loro relativamente soddisfacente, pur con risorse materiali scarse; per questa ragione ci pare di dover denominare quest'ultimo tipo come il gruppo dei “*parsimoniosi?*”.

Il grafico 54 riguarda l'intero campione nazionale dei 19-45enni: i quattro quadranti delimitano gli altrettanti gruppi che abbiamo ora descritto⁴⁰. Come si può notare, i casi sono abbastanza distribuiti fra i quattro gruppi, a conferma di una non intensa associazione fra le due variabili. Per riassumere la variabilità, abbiamo costruito il grafico 54⁴¹.

GRAF. 54 - REDDITO E MALESSERE IN ITALIA



Come si può notare, i casi sono abbastanza distribuiti fra i quattro gruppi, a conferma di una non intensa associazione fra le due variabili. Per riassumere la variabilità, abbiamo costruito il grafico successivo⁴².

A conferma di quanto affermavamo prima circa la disuguaglianza sociale e una tendenziale bipolarizzazione della popolazione, i gruppi più numerosi sono da una parte i “benestanti” e, dall'altra, i “disagiati”. Oltre il 67% della popolazione è incluso in questo dualismo sociale.

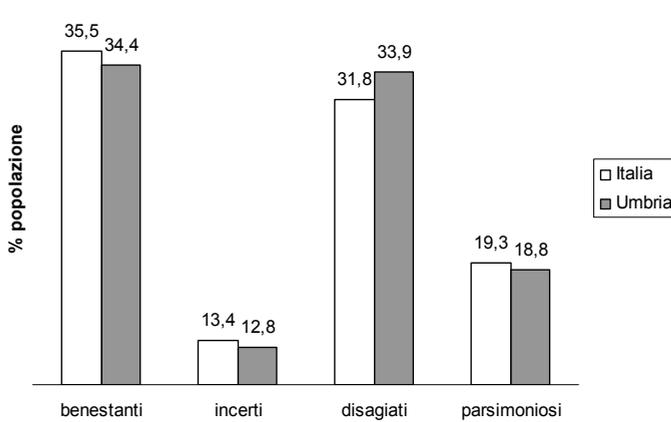
Il graf. 55 serve a segnare le differenze dell'Umbria rispetto ai dati precedenti.

⁴⁰ I quattro gruppi sono delimitati mediante la media nazionale dell'indice di malessere dei 19-45enni e la mediana del reddito disponibile equivalente calcolato sull'intero campione italiano (abbiamo scelto quest'ultimo valore perché adottato anche per individuare la soglia di povertà).

⁴¹ Questo grafico e i successivi dati riportano le percentuali proiettate alla popolazione: i dati relativi al campione (senza proiezione inferenziale) sono leggermente diversi.

⁴² È stata costruita considerando le associazioni più intense fra ciascun tipo e le categorie delle altre variabili considerate. La tecnica usata è il “metodo dello scarto dall'indipendenza”.

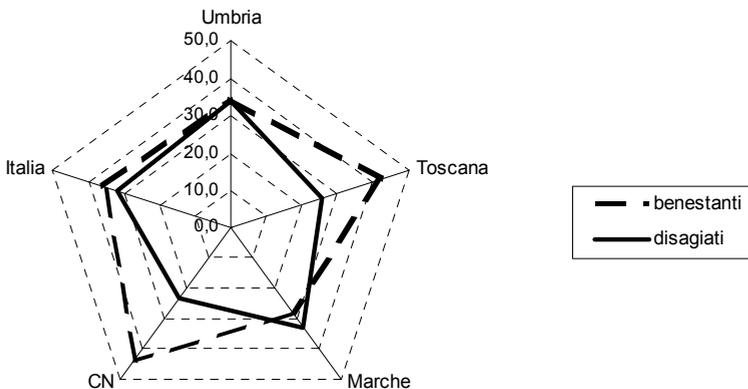
GRAF. 55 - TIPOLOGIA DELLE CONDIZIONI DI VITA



Nella nostra regione la categoria dei “disagiati” – cioè di coloro con un reddito minore ed un malessere più alto – ha una maggiore capacità attrattiva, che toglie persone e famiglie alle altre categorie: le differenze con l’insieme dell’Italia non sono particolarmente marcate ma ci paiono comunque significative. Di conseguenza in Umbria il dualismo fra “benestanti” e “disagiati” coinvolge una quota di popolazione (68,3%) lievemente maggiore che a livello nazionale.

Quanto alle altre aree territoriali considerate, in Toscana è leggermente maggiore la proporzione degli “incerti”, mentre nelle Marche è un po’ più estesa la quota dei “parsimoniosi”. Maggiore attenzione meritano i “benestanti” ed i “disagiati”, le categorie semanticamente più differenti fra loro e più numerose statisticamente (graf. 56).

GRAF. 56 - TIPOLOGIA DELLE CONDIZIONI DI VITA



Il divario più marcato fra queste due categorie è presente nel Centro-Nord e, in misura simile, in Toscana, ove i “benestanti” sono alquanto più numerosi dei “disagiati”. Un dislivello meno marcato ma inverso riguarda le Marche, ove i “disagiati” sono un po’ più

consistenti dell'altra categoria. La nostra regione rappresenta in qualche modo un punto di equilibrio fra queste due tendenze, in quanto la percentuale dei "benestanti" eguaglia quella dei "disagiati".

La tabella 1 riporta le caratteristiche più salienti di ciascuno dei quattro gruppi⁴³: il segno + sta indicare che il gruppo (p. es. quello dei "benestanti") attrae particolarmente una categoria di un'altra variabile (p. es. le coppie senza figli); invece il segno - sta a significare che lo stesso gruppo si allontana molto da un'altra categoria (p. es. l'età 19-30 anni). La tabella, oltre a riassumere alcuni dati, serve ad arricchire la nostra tipologia, originariamente basata solo sul livello di reddito e sul grado di malessere.

TAB. 1 - UMBRIA, 19-45 ANNI: TIPOLOGIA DELLE CONDIZIONI DI VITA SECONDO ALCUNE ASSOCIAZIONI FRA CATEGORIE

<i>BENESTANTI</i> <i>alto reddito</i> <i>basso malessere</i> <i>34,4% della pop.</i>	<i>INCERTI</i> <i>alto reddito</i> <i>alto malessere</i> <i>12,8%</i>	<i>DISAGIATI</i> <i>basso reddito</i> <i>alto malessere</i> <i>33,9%</i>	<i>PARSIMONIOSI</i> <i>basso reddito</i> <i>basso malessere</i> <i>18,8%</i>
- età 19-30 anni - donne - Elementari / Medie Inf + coppie senza figli - monogenit. con figli - famiglia "altro tipo" - contratti a termine - mancanza lavoro - celibi o nubili + coniugati + separ., divorz., vedovi + non povertà	+ donne + Università - monogenit. con figli + contratti a termine - separ., divorz., vedovi + non povertà	+ età 19-30 anni + donne + Elementari / Medie Inf - coppie con/senza figli + monogenit. con figli + famiglia "altro tipo" + contratti a termine - autonomi + mancanza lavoro + celibi o nubili - coniugati + povertà + quasi povertà	- età 30-35 anni + età 40-45 anni - donne + Elementari / Medie Inf - Università - monogenit. con figli - famiglia "altro tipo" + autonomi - non povertà - povertà

Un primo aspetto che balza subito agli occhi è la contrapposizione fra "benestanti" e "disagiati": ciascuno pare quasi perfettamente speculare all'altro, a riprova di una forte bi-polarizzazione delle famiglie. Al primo gruppo fanno prevalentemente parte le famiglie di coniugati (o con un vincolo coniugale alle spalle), senza figli, con un lavoro stabile. Particolarmente *pochi* sono i più giovani, coloro che non hanno lavoro o ne hanno uno a termine, e le persone che si sono fermate ai primi gradi d'istruzione. Tutte le famiglie incluse in questo primo gruppo sono distanti dalla condizione di povertà.

All'opposto, i "disagiati" si caratterizzano soprattutto per la quantità dei fattori di fragilità: bassa età, scarsa scolarizzazione, lavoro assente o precario, tipologia familiare tendenzialmente molto vulnerabile (famiglie monogenitoriali con figli, di "altro tipo" o con i partner non coniugati). Il cumularsi di questi fattori spinge le famiglie verso la condizione di povertà o ne aggrava l'indigenza.

Quanto agli "incerti", i dati ci aiutano a spiegare questa loro denominazione: lo stato di insicurezza sociale sembra derivare dal genere (donne), combinato con un alto livello di

scolarizzazione, a cui è seguito un ingresso instabile e probabilmente debole nel mercato del lavoro. Tali elementi negativi sono però compensati da una relativa (ed instabile) disponibilità di reddito, che tendenzialmente preserva le famiglie dalla condizione di povertà.

Infine i “parsimoniosi” sono costituiti particolarmente dai meno giovani, da chi ha un basso livello di istruzione e svolge un lavoro autonomo. Si tratta di un tipo per molti versi intermedio, posto fra benessere e disagio, che riesce a gestire oculatamente le proprie scarse risorse e che quindi si trova in bilico fra povertà e assenza di povertà.

Potremmo anche provare a leggere in orizzontale la stessa tabella, ottenendo ulteriori informazioni: ad esempio, i contratti a termine gravitano soprattutto intorno ai “disagiati” e agli “incerti”, a conferma del fatto che questo tipo di rapporto non è in grado di garantire adeguatamente l'integrazione sociale e lavorativa delle famiglie giovani. Oppure possiamo considerare i “capi-famiglia” donne, ed anche in questo caso restiamo nell'area della vulnerabilità; mentre le famiglie con “persona di riferimento” maschio hanno maggiore probabilità di trovarsi in una condizione materiale e psicologica più tutelata.

Un profilo sintetico

Per ricapitolare questi dati, possiamo ricordare che il malessere delle famiglie umbre si colloca in una posizione migliore di quella riscontrata nelle Marche, peggiore di quella nel Centro-Nord e vicina al livello medio dell'intera Italia. In altri termini, il bilancio per la nostra regione dà un risultato mediocre.

Particolarmente acuto è il malessere nelle famiglie il cui capo-famiglia è privo di lavoro o ha un contratto a termine. Quest'ultimo dato ci pare interessante: le tipologie contrattuali che avrebbero dovuto agevolare l'inserimento lavorativo e sociale non sembrano all'altezza di tale compito. Tale aspetto non riguarda solo l'Umbria o soltanto alcune famiglie, ma costituisce un fenomeno distribuito in maniera alquanto uniforme.

Oltre che in queste famiglie, anche in altre categorie è alto il livello di disagio: i nuclei con capo-famiglia donna e/o giovane, le famiglie monogenitoriali, le convivenze extra-matrimoniali. Anche per queste ultime due categorie, come a proposito dei contratti di lavoro a termine, la diffusione del malessere è alquanto omogeneo, sia in Umbria sia altrove.

Il malessere è, invece, molto più differenziato in altre categorie: quando il capo-famiglia è separato, divorziato, vedovo; oppure quando è “single”. In altri termini, queste categorie – a differenza delle altre già citate – non possono essere collocate in maniera compatta entro qualche livello della stratificazione sociale.

Anche per altre categorie non si può parlare di una omogenea condizione di malessere, sebbene alcuni indizi sembrerebbero riunirle sotto la condizione di “categorie a forte rischio”. Ci riferiamo alle famiglie “quasi povere” (che soprattutto in Umbria possono facilmente retrocedere ad uno stato di povertà); alle famiglie con capo-famiglia giovane e/o altamente istruito (effetti della precarizzazione e della disoccupazione intellettuale).

Rispetto a questo variegato versante del malessere, del disagio e della vulnerabilità, dai nostri dati sono affiorati anche alcuni tratti che sembrerebbero delineare il versante opposto, quello dei nuclei più forti, meno soggetti a rischi. In questo secondo versante troviamo le famiglie con persona di riferimento che svolge un lavoro autonomo o

disciplinato da contratto a tempo indeterminato; anche in tal caso la tendenza è alquanto generalizzata. Questi due versanti, quindi, rappresentano una polarizzazione della nostra società locale; probabilmente non una divaricazione lacerante, ma almeno una tendenziale disuguaglianza, che potrebbe essere accentuata dalla crisi in atto.

Considerazioni finali

È senza dubbio il lavoro - con le sue trasformazioni, la sua precarietà, il suo essere bene sempre più raro - la prima delle cause che hanno determinato il generale impoverimento delle famiglie. La mancanza di un lavoro o anche l'assenza di sicurezze riguardo la sua continuità e, conseguentemente, un reddito sempre più incerto e instabile, sono i fattori che più di altri hanno cambiato fisionomia alle famiglie, generando stati di disagio che hanno minato alla base la progettualità, anche - e soprattutto - tra i giovani.

In Italia, lo stato di vulnerabilità sociale dei giovani è in forte crescita. Minacciato da disoccupazione e precarietà lavorativa, un giovane su sei rischia di precipitare al di sotto della soglia di povertà, nel caso in cui debba perdere il proprio reddito da lavoro (dati Bankitalia, giugno 2012): tra i nuclei familiari con capofamiglia al di sotto dei 35 anni, la quota di quelli che non riescono a garantirsi un tenore di vita sopra il livello di povertà per almeno sei mesi dopo aver perso il lavoro ha raggiunto nel 2010 il 17%, il 4% in più rispetto a due anni prima.

Il presente studio sulle condizioni economiche delle famiglie di giovani (il cui limite di età è stato esteso in questo caso a 45 anni) e sullo stato di malessere da esse percepito, ha fatto emergere un quadro locale che ripropone situazioni di criticità analoghe a quanto si riscontra a livello nazionale.

Un primo elemento di vulnerabilità si riscontra nelle condizioni economiche: così come in Italia, anche le famiglie umbre di giovani dispongono di un reddito medio inferiore a quello delle famiglie complessivamente considerate, fenomeno che si intensifica, naturalmente, in presenza di difficoltà riconducibili alla condizione lavorativa (chi è senza lavoro o chi ha un lavoro precario). Ma anche il genere, l'età e la tipologia familiare influenzano negativamente le condizioni di vita: se il capofamiglia è donna, monogenitore, particolarmente giovane, con un basso livello di scolarizzazione, allora le condizioni economiche in generale peggiorano, per un inasprimento della diffusività e della intensità dello stato di malessere. Non si può parlare invece di una omogeneità di condizioni, presentandosi situazioni assai differenziate, né tra i single, né tra i giovani con elevata scolarizzazione: in quest'ultimo caso, è del tutto evidente come un alto livello di istruzione non riesca più a garantire dal rischio di vulnerabilità economica.

Tenendo conto del livello di reddito disponibile e dello stato di malessere percepito, emerge una polarizzazione delle famiglie umbre di giovani tra due gruppi, ciascuno di oltre un terzo della popolazione, che si caratterizzano, uno, per una buona situazione economica, oggettiva e percepita, e l'altro, all'opposto, per un basso reddito e un alto stato di malessere. Tra i caratteri del capofamiglia dei nuclei del secondo gruppo (che abbiamo definito dei "disagiati") spiccano: l'essere molto giovane, donna, monogenitore con figli, essere disoccupato o avere un contratto a termine, possedere un basso livello di istruzione. È abbastanza probabile che queste modalità si

presentino anche associate tra loro, visto che disoccupazione e precarietà lavorativa sono fenomeni più diffusi tra le donne e tra i più giovani.

Si riconfermano dunque, anche con questa chiave di lettura, le stesse categorie sociali a forte rischio di vulnerabilità che, in quanto tali, meriterebbero una particolare attenzione in sede di programmazione di politiche di sostegno e di welfare. Tra l'altro, anche se il presente studio si limita a fotografare un singolo anno (pure nel pieno della crisi economica), è proprio sulle fasce più deboli che si è abbattuto con maggiore intensità l'effetto della recessione, anche a seguito di una drastica contrazione dei fondi destinati alla funzione sociale non accompagnata da politiche redistributive efficaci, in un contesto in cui i tradizionali sistemi di protezione si sono rivelati insufficienti ed obsoleti di fronte a rischi sociali nuovi e sempre più complessi.

Ancorché sacche di povertà e situazioni di malessere non sembrano risparmiare alcuna categoria sociale né alcuna condizione familiare, si può certamente asserire che possedere un lavoro a tempo indeterminato o anche un lavoro autonomo costituisce un appiglio piuttosto saldo per allontanare le famiglie umbre di giovani da condizioni di vulnerabilità.

Una valenza del tutto diversa si rintraccia nella condizione professionale sempre più diffusa, tra i giovani e in modo particolare in Umbria, dell'occupazione flessibile. Per i suoi caratteri sostanziali - transitorietà ed aleatorietà - che questi anni di profonda crisi hanno esacerbato, al lavoro cosiddetto flessibile può essere riconosciuto il merito tutt'al più di tamponare momentaneamente situazioni di disagio economico, lasciando la vita dei precari perennemente gravata da incertezza e imponderabilità: basta un semplice giro di boa (la scadenza di un contratto non rinnovato) per far precipitare nell'abisso della povertà conclamata chi prima lavorava e percepiva un reddito magari soddisfacente.

APPENDICE: LA COSTRUZIONE DELL'INDICE DI MALESSERE

Quando una proprietà non può essere rilevata direttamente – cioè attraverso passaggi semantici minimi – si ricorre alla rilevazione di una seconda proprietà (“indicatore”), che rappresenta semanticamente la prima (proprietà indicata) (Marradi 1994 e 2007).

L'indicatore, essendo diverso dalla proprietà indicata, la rappresenta solo parzialmente. Presupponendo che la proprietà indicata sia costituita da varie dimensioni, da varie “facce” (Lazarsfeld 1969), conviene allora individuare vari indicatori, in modo che ciascuno rappresenti semanticamente una di queste “facce”. Il vantaggio di questa scelta è che, in tal modo, la copertura semantica è più estesa, cioè abbiamo un ampio volume di informazioni (attraverso molti indicatori, almeno uno per ciascuna “faccia”); lo svantaggio è che queste informazioni sono frammentate: un frammento per ogni indicatore. Sicché manca un'informazione unica che sintetizzi i vari frammenti, cioè che riassume le informazioni raccolte da tutti gli indicatori.

Per questo è bene ricomporre le informazioni attraverso un “indice”, ossia mediante una combinazione logico-matematica degli indicatori scelti.

La via più breve per ottenere questo risultato è sommare i punteggi di ciascun caso su tutti gli indicatori. Purtroppo di solito questa via è troppo semplicistica, perché il ricercatore non controlla se tutte le variabili incluse nell'indice siano indicatori della proprietà indicata; né egli valuta il “peso” di ciascun indicatore, cioè quanto un indicatore rappresenti la proprietà indicata (alcuni indicatori possono rappresentarla di più, altri di meno e ciò incide sul significato da attribuire all'indice, ossia su ciò che esso davvero rappresenta).

Dati questi limiti, nella nostra ricerca abbiamo preferito percorrere una via più lunga, ma anche più promettente, mediante la “analisi delle componenti principali a due stadi”⁴⁴ (Di Franco e Marradi 2003). Questa procedura consente, in maniera più affidabile, di:

- 1) vagliare quali proprietà siano indicatori della proprietà indicata e, di conseguenza, scartare tutte le altre;
- 2) stimare il grado di rappresentanza semantica di ciascun indicatore superstiti rispetto alla proprietà indicata e tradurre tale stima in un coefficiente di ponderazione;
- 3) standardizzare le variabili-indicatori, per omogeneizzare unità di misura eventualmente differenti;
- 4) sommare i punteggi così ottenuti, giungendo – solo dopo i precedenti passaggi – ad attribuire a ciascun caso un punteggio sull'indice.

Questa procedura si compone di due stadi. Il primo è quello più noto, perché fa parte della tradizione “classica” della Analisi delle componenti principali (ACP): dato un insieme di indicatori che si ritiene possano riferirsi a più di una dimensione (p. es. economica, sociale, culturale...), questa procedura consente di evidenziare dimensioni latenti e di suddividere l'insieme degli indicatori in modo che alcuni vengano attribuiti esclusivamente o prevalentemente ad una dimensione (detta ‘componente’) o a un'altra⁴⁵. In tal modo gli

⁴⁴ Questa tecnica si può far risalire alla *multiple group analysis* adottata fra gli anni '20 e gli anni '50 da alcuni psicologi che dividevano una matrice di correlazione in alcune matrici più piccole, definite secondo criteri non solo statistici, ma anche semantici (cfr. Holzinger e Harman 1941). Successivamente, con il predominio delle teorie neo-positiviste e comportamentiste, quest'approccio fu abbandonato: esso confliggeva, infatti, sia con il dettato di oggettivismo, sia con la tendenza – indotta dalla diffusione dei computer – di routinizzare e automatizzare tutti i procedimenti. Negli anni '70 un approccio simile alla *multiple group analysis* fu ripreso da Tullio-Altan e Marradi (1976) e raffinato grazie all'Analisi Fattoriale; ciò destò un certo interesse e fu adottato da altri autori, italiani e stranieri (Tullio Altan e Cartocci 1979; Pennisi 1980; Ricolfi e Sciolla 1980; Grimaldi 1982; Grimaldi e Grimaldi 1982; Cartocci e Belluscio 2000; Piovani 2002; McAllister e Kelly 1983; Zagorsky 1985). Negli anni '80 Gangemi (1982; 1986) suggerì di applicare il criterio a due stadi non all'Analisi Fattoriale, ma all'Analisi delle Componenti Principali. Più tardi Di Franco e Marradi (2003), accogliendo tali suggerimenti, hanno formalizzato in maniera sistematica questa procedura, che anche l'Aur ha sperimentato (Montesperelli *et al.* 2008).

⁴⁵ Tale attribuzione si basa sui “pesi componenziali” (*component loadings*) che rappresentano la correlazione fra ciascun indicatore e la componente. Ma nella costruzione di un indice non si considerano i *loadings*, perché ciascun indicatore viene ponderato in base al suo *component score*, che

indicatori si aggregano in grappoli spesso imprevisi, non riflettendo perciò le attese del ricercatore (un risultato impreveduto non è “forzato” e distorto dalle aspettative del ricercatore).

Una volta individuata ciascuna componente e considerando il gruppo di indicatori più correlati ad essa, occorre denominarla, cioè attribuirle un significato condiviso da quegli indicatori.

Spesso però le immagini così ottenute sono poco nitide, di difficile lettura perché eccessivamente (e, talvolta, inutilmente) complesse, composte da elementi semanticamente eterogenei o ridondanti e sovente troppo dispersivi.

Per tale ragione è opportuno accedere al secondo stadio: attraverso una lunga procedura iterativa di controllo empirico, di interpretazione⁴⁶ e di selezione progressiva degli indicatori, si giunge man mano ad individuare poche ‘componenti’, ciascuna rappresentata da un limitato numero di indicatori molto validi⁴⁷ e semanticamente assai affini. Così facendo, l’obiettivo è ottenere un’immagine più parsimoniosa e più nitida sia delle relazioni semantiche fra gli indicatori, sia di quelle fra gli indicatori e la componente⁴⁸.

A sua volta, ciascuna componente viene trasformata in un indice che quindi combina in maniera nitida un gruppo di indicatori poco numerosi ma molto validi. Questo risultato viene perseguito attraverso vari passaggi; per ciascuna componente, si proiettano le variabili su uno spazio bidimensionale (un diagramma), in modo da rappresentare le loro relazioni reciproche; la distanza tra le variabili è funzione inversa del livello delle loro correlazioni, ma anche del grado di conflazione dello spazio.

In altri termini, eliminando variabili che stanno ai margini del diagramma, si opera qualcosa di simile ad un ingrandimento fotografico; così alcune variabili che in una prima immagine appaiono vicine, nella successiva *zoomata* possono adeguatamente distanziarsi. Per ogni immagine il ricercatore deve valutare quale sia il grado di compattezza delle soluzioni che semanticamente predilige e quindi scegliere quale indice costruire. Oltre ai

rappresenta il contributo *netto* dell’indicatore alla rappresentanza della componente. Quindi il *component score* stima la validità dell’indicatore.

⁴⁶ «Il vantaggio più importante dal punto di vista metodologico della strategia a due stadi è restituire al ricercatore un pieno controllo concettuale di ogni singolo passaggio della procedura (...). Il ricercatore dovrà assumere un atteggiamento attivo, recuperando così l’insegnamento di Thurstone quando affermava che le operazioni veramente importanti dell’analisi fattoriale avvengono nella mente del ricercatore (1947)». «I fautori dell’oggettivismo scientifico potranno protestare che in questa maniera si introduce un esecrabile elemento di arbitrarietà nel procedimento scientifico. Quella pretesa oggettività si traduce di solito nella venerazione di una scelta altrettanto arbitraria (e compiuta per di più a priori e quindi ignorando ogni risultato di analisi), cioè la scelta iniziale del paniere di variabili da sottoporre ad analisi. Si può quindi controbattere che l’approccio qui proposto non solo mette a frutto le competenze tecniche e disciplinari dell’analista, ma può anche caratterizzarsi come empirico con molto miglior fondamento dell’altro, in quanto tiene nel massimo possibile conto le risultanze dell’analisi dei dati via via che esse emergono» (Di Franco e Marradi 2003, 176-77, 229-30).

⁴⁷ Per ‘validità’ intendiamo quanto una proprietà (costituita dalla componente) sia rappresentata dall’indicatore. Invece nel primo stadio anche variabili poco valide perché considerate indicatori di dimensioni diverse vengono automaticamente immesse nelle formule di calcolo dei punteggi componenziali, complicandole inutilmente e oscurando ciò che è essenziale. La selezione delle variabili operata nel secondo stadio consente di costruire indici con gli apporti, dei vari indicatori, molto equilibrati fra di loro (Di Franco e Marradi 2003, 228).

⁴⁸ Riassumiamo altri vantaggi, più apprezzabili da chi ha qualche conoscenza tecnica sull’argomento. La “Analisi in Componenti principali a due stadi” consente anche di superare il vincolo di ortogonalità, ossia la necessità statistica di considerare ciascuna dimensione indipendente dalle altre (mentre invece nelle ricerche empiriche molto raramente si ha a che fare con dimensioni concettuali indipendenti tra loro). Con la rotazione obliqua delle componenti, non si potrebbe determinare il grado di correlazione empirica presente fra indici; infatti occorrerebbe stabilirlo attraverso i parametri che il ricercatore deve scegliere nel programma di rotazione degli assi, per cui il risultante grado di associazione fra gli indici sarebbe il frutto di una scelta del ricercatore piuttosto che un risultato empirico.

Inoltre l’ACP a due stadi elimina il fastidioso fenomeno dell’inversione di segno che talvolta si registra nel passaggio dai pesi ai coefficienti componenziali relativi a qualche variabile.

vantaggi tecnici sopra richiamati, dobbiamo aggiungerne un altro più epistemologico. Analizzare ciò che accomuna semanticamente un grappolo di indicatori; denominare le componenti, cioè attribuire a ciascuna di loro un significato sulla scorta dei propri indicatori; interpretare dimensioni inizialmente imprevedute; selezionare in maniera iterativa gli indicatori fino a giungere al “nocciolo”, cioè a pochi indicatori particolarmente validi; interpretare il significato dell’indice in base alla natura semantica degli indicatori superstiti che lo compongono: tutto ciò fa della “ACP a due stadi” un’operazione tutt’altro che meccanica e *routinaria*, poiché invece invoca una sensibilità “ermeneutica” ed un grande sforzo interpretativo da parte del ricercatore.

Passiamo ora ai nostri dati⁴⁹ ed al primo stadio di questa procedura.

Per costruire un indice che rilevasse il grado di disagio in cui versa il nostro campione, abbiamo definito un paniere di 23 variabili, di cui la tabella 2 in fondo riporta l’elenco sintetico con le abbreviazioni: si tratta di indicatori potenzialmente in grado di rispondere al nostro obiettivo cognitivo e di coprire varie dimensioni del disagio (per ora inteso in maniera generica, attendendo il successivo affinamento).

Una prima selezione degli indicatori è avvenuta mediante analisi monovariata: abbiamo escluso le variabili con distribuzione molto squilibrata, perché un squilibrio eccessivo distorce i coefficienti di correlazione (Marradi 1997). Ne deriva che sono state escluse *in primis* tutte le variabili *dummy* (cioè le dicotomie sì/no, presente/assente, etc.) che registravano bassissime frequenze in una delle due categorie.

Un’altra selezione d’indicatori è derivata dall’analisi delle correlazioni bivariate: se una coppia di indicatori presentava una correlazione troppo alta, voleva dire che uno dei due indicatori era inutile e, anzi, dannoso perché replicava inutilmente le informazioni dell’altro; se una coppia registrava correlazioni troppo basse, poteva significare che almeno un indicatore rappresentava una proprietà indicata estranea al nostro obiettivo cognitivo, e quindi abbiamo eliminato anche questo indicatore⁵⁰.

Successivamente abbiamo sottoposto gli indicatori superstiti ad ACP (primo stadio)⁵¹, che ha estratto una sola componente con autovalore⁵² superiore ad 1, con un’alta varianza riprodotta (56,6%), con *component loadings* tutti di segno positivo e di valore alto (da 0,70 a 0,86).

Distribuendo forzatamente la posizione degli indicatori in uno spazio bidimensionale (diagramma), abbiamo escluso gli indicatori più periferici rispetto ad un grappolo di indicatori residui ed abbiamo operato in tal modo più volte, fin quando siamo arrivati a selezionare 4 indicatori finali. Riportiamo qui di seguito (tab. 1) l’elenco delle variabili ed i relativi *component score coefficients* che stimano il contributo netto di ciascun indicatore alla rappresentanza semantica della proprietà indicata.

Tab. 1 - Component score coefficients

IND20	Inadeguatezza dei redditi della famiglia ad arrivare a fine mese	0,34
IND8	Difficoltà per la famiglia di far fronte a spese imprevedute superiori a 750 euro	0,32
IND6	Difficoltà per la famiglia di una settimana di ferie all’anno lontano da casa	0,32
IND3	Onerosità spese per la casa (gas, luce, telefono, acqua...)	0,28

Come si può osservare, si tratta di *score coefficients* equilibrati, di segno positivo (e uguale al segno dei relativi *loadings*); inoltre gli indicatori rappresentano dimensioni diverse: redditi in generale, spese imprevedute, risorse per il *loisir*, utenze per la casa. In considerazione di tutto ciò, abbiamo deciso di costruire un indice con questi quattro indicatori, standardizzati e ponderati in base a quei *coefficients*; e di definirlo come “indice di malessere”, poiché ci sembrava che quest’ultimo termine ben sintetizzasse i variegati significati dei 4 indicatori.

⁴⁹ Perché fossero più robusti i risultati utili alla costruzione dell’indice, abbiamo considerato i dati dell’intero campione di italiani 18-45 anni.

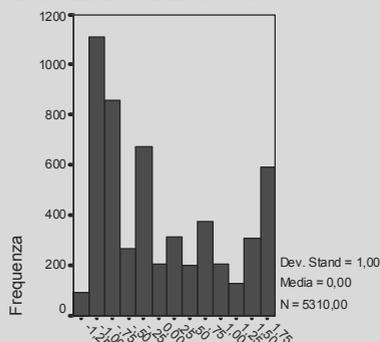
⁵⁰ «Una buona matrice di correlazione non deve essere né eccessivamente interconnessa (indicatori troppo simili) né eccessivamente sconnessa (indicatori troppo eterogenei)» (Ricolfi 1987, 123).

⁵¹ I test di bontà del modello hanno corroborato questa procedura. Infatti il test di Bartlett presenta valore alto (8409,05) e significatività bassa (0,000); la misura di adeguatezza campionaria Keiser-Meyer-Olkin è 0,816.

⁵² L’autovalore di una componente estratta consente di valutare la sua rilevanza: più è grande l’autovalore, maggiore è la percentuale della varianza totale della matrice che è riprodotta da quella componente.

Il graf. 1 riassume la distribuzione di frequenza di questo indice⁵³.

Graf. 1 – Indice di malessere



Tab. 2 - Elenco del set iniziale di indicatori

Abbrev.	INDICATORI
ind1	Per quale motivo non ha più fatto la visita o il trattamento dallo specialista/dentista?
ind2	Nel 2009, la sua famiglia ha ricevuto dei contributi pubblici per coprire in tutto o in parte le spese di affitto?
ind3	Lei pensa che le spese per la casa (gas, luce, telefono, acqua,...) siano per la sua famiglia un carico
ind4	Nel 2009, la sua famiglia ha ricevuto dei contributi pubblici in denaro per coprire in tutto o in parte le spese per la casa diverse dall'affitto?
ind5	Lei pensa che le spese per il mutuo/prestito siano per la sua famiglia un carico
ind6	La sua famiglia, se lo desidera, può permettersi una settimana di ferie all'anno lontano da casa
ind7	La sua famiglia, se lo desidera, può permettersi di mangiare carne, pollo o pesce almeno una volta ogni due giorni?
ind8	La sua famiglia sarebbe in grado di far fronte a spese impreviste di un ammontare approssimativo di 750 euro con risorse proprie?
ind9	Nel 2009, la sua famiglia ha ricevuto dei contributi pubblici in denaro per pagare gli interessi sul mutuo/prestito?
ind10	Nel 2009 la sua famiglia è riuscita a risparmiare una parte dei soldi guadagnati nel corso dell'anno
ind11	Negli ultimi 12 mesi, ci sono stati momenti o periodi in cui la sua famiglia non aveva i soldi per comprare il CIBO necessario?
ind12	Negli ultimi 12 mesi, ci sono stati momenti o periodi in cui la sua famiglia non aveva i soldi per comprare i VESTITI di cui aveva bisogno?
ind13	Negli ultimi 12 mesi, ci sono stati momenti o periodi in cui la sua famiglia non aveva i soldi per pagare le spese per MALATTIE?
ind14	Negli ultimi 12 mesi, ci sono stati momenti o periodi in cui la sua famiglia non aveva i soldi per pagare le spese per la SCUOLA?
ind15	Negli ultimi 12 mesi, ci sono stati momenti o periodi in cui la sua famiglia non aveva i soldi per pagare le spese per i TRASPORTI (treni, autobus, carburante,...)?
ind16	Negli ultimi 12 mesi, ci sono stati momenti o periodi in cui la sua famiglia non aveva i soldi per pagare le TASSE?
ind17	La casa dove vive la sua famiglia è troppo piccola?
ind18	Negli ultimi 12 mesi, quante volte la sua famiglia ha ritardato il pagamento di bollette per problemi economici?
ind19	Negli ultimi 12 mesi, quante volte la sua famiglia ha ritardato il pagamento di debiti per la casa diversi dal mutuo a causa di problemi economici?
ind20	Tenendo conto di tutti i redditi disponibili, come riesce la sua famiglia ad arrivare a fine mese
ind21	Negli ultimi 12 mesi, è capitato che, per far fronte a momenti di particolare difficoltà, abbiate fatto ricorso all'aiuto di qualcuno (non coabitante) che ha acquistato per voi o vi ha regalato cibo, abiti o altri beni indispensabili per la famiglia?
ind22	Negli ultimi 12 mesi, è capitato che, per far fronte a momenti di particolare difficoltà, abbiate ricevuto l'aiuto di qualcuno (non coabitante) attraverso prestiti o regali in denaro?
ind23	La casa dove vive la sua famiglia è... (di proprietà, in ...)

⁵³ In questa distribuzione la media è 0,00 e la deviazione standard è 1,00 perché le variabili sono standardizzate.

Riferimenti bibliografici

Cartocci, R. - Belluscio, A.

2000 *Passato e presente nell'orgoglio nazionale. Una ricerca sui valori degli studenti*, "Quaderni di Scienza Politica", VII, 3.

CER - Prometeia - Ref

2010 *Le dimensioni del benessere. Costruzione e utilizzo di nuovi indicatori statistici a integrazione del Pil*, CNEL, Roma.

Di Franco, G. - Marradi, A.

2003 *Analisi fattoriale e analisi in componenti principali*, Acireale-Roma, Bonanno.

Gangemi, G.

1982 *Criteri guida nell'analisi fattoriale. Dalla simple structure alla two stage component analysis*, in "Quaderni di Sociologia", XXX, 1, pp. 73-92.

1986 *Epistemological Reasons for Preferring Component Analysis to Factor Analysis*, in "Quality and Quantity", XIX, 1, pp. 75-84.

Grimaldi, R.

1982 *Condizione sociale dei bioccupati e sistema delle garanzie*, in L. Gallino (a c. di), *Occupati e rioccupati*, Bologna, il Mulino, pp. 156-175.

Grimaldi, P. - Grimaldi, R.

1982 *La memoria della classe*, Bari, De Donato.

Holzinger, K. J. - Harman, H.H.

1941 *Factor Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.

Istituto Nazionale di Statistica (Istat)

2011 *Reddito e condizioni di vita. Anno 2010*, Roma.

2012 *Rapporto annuale 2012*, Roma.

Lazarsfeld, P.F.

1969 *Dai concetti agli indici empirici*, in R. Bopudon - P. F. Lazarsfeld, *L'Analisi empirica nelle scienze sociali*, vol. I, pp. 41-52.

Marradi A.

1994 *Referenti, pensiero e linguaggio: una questione rilevante per gli indicatorio*, in "Sociologia e Ricerca Sociale", XV, 43, pp. 136-207.

1997 *Linee guida per l'analisi bivariata dei dati nelle scienze sociali*, Milano, FrancoAngeli.

2007 *Metodologia delle Scienze sociali*, Bologna, il Mulino.

Montesperelli P. - Bartolucci T. - De Lauso F.

2008 *La multidimensionalità della qualità della vita*, in AA. VV. *Dentro l'Umbria. Rapporto Economico e Sociale 2007*, Perugia, Aur.

Pennisi, C.

1980 *Il senso dell'other-direction in un contesto meridionale*, "Sociologia", XIV, 3, pp. 229-69.

Piovani, J.I.

2002 *Idee di scienza nella comunità accademica inglese*, in "Sociologia e Ricerca Sociale", 67, pp. 91-116.

Regione Umbria - Osservatorio sul Mercato del Lavoro (OML)

2011 *Il mercato del lavoro in Umbria. Rapporto 2011*, F. Tozzuolo Editore, Perugia.

Ricolfi, L.

1987 *Sull'ambiguità dei risultati delle analisi fattoriali*, in "Quaderni di Sociologia", 33, pp. 95-129.

Ricolfi, L. - Sciolla, L.

1980 *Senza padri né maestri. Inchiesta sugli orientamenti politici e culturali degli studenti*, Bari, De Donato.

Tarantola, A.M.

2012 *Le famiglie italiane nella crisi*, 4 aprile 2012.

Thurstone, L.L.

1947 *Multiple Factor Analysis. A Development and Expansion of "The Vectors of Mind"*, Chicago, Chicago University Press.

Tullio-Altan, C. - Cartocci, R.

1979 *Modi di produzione e lotta di classe in Italia*, Milano, Bompiani.

Tullio-Altan, C. - Marradi, A.

1976 *Valori, classi sociali, scelte politiche. Indagine sulla gioventù degli anni settanta*, Milano, Bompiani.

Zagorsky, K.

1985 *Composite Measures of Social, Economic and Demographic Regional Differentiation in Australia*, in "Social Indicators Research", XVI, 2, pp. 131-56.

I MOLTEPLICI VOLTI DELLA POVERTÀ FEMMINILE

Adelaide Coletti

Introduzione

Oggi sono sempre più evidenti forme di povertà non più legate solamente all'aspetto economico-monetario, ma connesse a numerose altre dimensioni che concorrono a definire le possibilità di inclusione o di esclusione dell'individuo dalla società in cui vive. Le forme di povertà che si manifestano nella contemporaneità vengono generalmente indicate con il termine di esclusione sociale, il quale finisce per comprendere diverse forme di difficoltà che la persona può sperimentare nel corso della sua esistenza – disagio, marginalità, povertà, precarietà, instabilità, vulnerabilità – in una combinazione più o meno intensa delle diverse condizioni¹. Nella presente ricerca la povertà è concettualizzata in maniera ampia, multidimensionale, processuale e, integrandosi con la nozione di esclusione sociale, è intesa dunque come privazione di una vita dignitosa² sotto il profilo relazionale, sociale e non solo come carenza economica. Negli ultimi anni sono state proprio le donne ad essere maggiormente interessate dalla precarizzazione delle biografie lavorative e familiari. Come sostiene Elisabetta Ruspini – una delle maggiori esperte nel nostro paese nell'ambito della riflessione sulla dimensione di genere della povertà – i percorsi di impoverimento femminile sono resi più espliciti e più diversificati, dunque più difficili da interpretare, dalla combinazione tra discriminazioni economiche e trasformazioni sociali, demografiche e familiari³.

Oltre il dato quantitativo – ulteriormente confermato dalle più recenti ricerche⁴, per cui sono le donne a correre più degli uomini il rischio di povertà ed esclusione sociale – il presente studio vuole indagare la natura particolare della povertà femminile che è possibile rintracciare in un mix di svantaggi socio-economici nei principali sistemi di regolazione dei meccanismi di inclusione sociale: lavoro, famiglia, welfare⁵. La ricerca prova dunque ad inserirsi nel solco dell'approccio che concettualizza la povertà come un'esperienza *gender sensitive*, superando il paradigma teorico e metodologico per cui la povertà femminile è un'esperienza *gender neutral* ed è interessante solo perché le donne costituiscono una porzione elevata delle persone povere o a rischio povertà⁶.

L'approfondimento delle cause della povertà, in particolare della combinazione degli eventi che determinano l'entrata e l'uscita da una situazione di indigenza in un'ottica di percorso di vita, può fornire informazioni utili per elaborare nuove politiche di intervento. La ricerca, che ha finalità esplorative e descrittive, è condotta attraverso "metodi qualitativi" mediante interviste semi-strutturate rivolte ai soggetti pubblici, privati, del no-profit che si interfacciano con donne caratterizzate da condizioni di vulnerabilità.

Le interviste si sono poste l'obiettivo di far emergere, a partire dalle narrazioni dei casi trattati dagli "addetti ai lavori", le molteplici forme del disagio femminile in relazione alla situazione familiare, istituzionale, del mercato del lavoro, della dimensione culturale in cui il bisogno prende forma e si sviluppa nel tempo, indagando l'efficacia e gli aspetti problematici degli interventi socio-istituzionali rivolti alle donne in situazione di disagio. Mediante campionamento a scelta ragionata sono stati individuati testimoni privilegiati che, per la posizione ed il ruolo svolto, hanno conoscenza del fenomeno oggetto di studio e si sono resi disponibili all'incontro. La conoscenza della tematica è connessa alla loro posizione ed all'attività svolta⁷. Il campionamento è stato condotto in stretta connessione all'evolvere del lavoro di ricerca, fino ad arrivare alla "saturazione" del campione e delle tematiche di studio.

La natura flessibile, adattabile al contesto dell'interazione e alla personalità degli intervistati, propria delle interviste qualitative, ha permesso di andare in profondità nel fenomeno indagato con l'ausilio di una traccia di domande aperte, focalizzata sui seguenti argomenti⁸.

- a. le principali forme di disagio, povertà ed esclusione sociale caratterizzanti il vissuto delle donne che si rivolgono al servizio, in base all'esperienza dei casi affrontati dall'intervistato;
- b. i principali fattori di rischio e le combinazioni ricorrenti delle cause che danno forma ai percorsi di povertà femminile;
- c. le principali ragioni di uscita dalla condizione di povertà;
- d. l'efficacia e gli aspetti problematici degli interventi socio-istituzionali rivolti alle donne in situazioni di difficoltà e gli esiti di tali interventi in termini di *empowerment*.

Le informazioni sono state raccolte in ventisette soggetti operanti in ambito pubblico e privato nel territorio provinciale di Perugia⁹.

Le interviste sono state trascritte integralmente, mantenendo inalterata la modalità espressiva della persona¹⁰. Le informazioni raccolte sono state interpretate mediante una prospettiva discorsiva.

I principali fattori di rischio impoverimento e le ricorrenti concause che danno forma ai percorsi di povertà femminile. Le principali ragioni di uscita

Uno scenario composito

Gli Uffici di Cittadinanza (Udc) sembrano intercettare un ampio ventaglio delle molteplici forme del disagio femminile che si concretizzano nei percorsi di vita delle donne segnati da rotture familiari, violenze, esperienze di migrazione, non inserimento nel mercato del lavoro e precarietà lavorativa.

Le madri sole – separate, divorziate – sono il tipo di donna più ricorrente nelle narrazioni delle assistenti sociali e, come si vedrà in seguito, assolutamente centrale nella maggior parte delle interviste.

È in questa categoria che si condensano molti rischi di impoverimento, i quali si alimentano dell'asimmetria dei rapporti di genere presenti a tutti i livelli dell'organizzazione sociale; le madri, e in particolar modo le madri sole, rappresentano dunque un soggetto sociale e un oggetto di analisi complesso¹¹.

Noi approcciamo molte donne sole, separate o divorziate. Donne il cui compagno non è mai

stato loro vicino, che non le ha mai supportate nel lavoro di cura dei figli. Da questa problematica ne conseguono molte altre, perché avere dei figli senza avere un contesto tutt'intorno che ti aiuta, e questo vale soprattutto per le donne immigrate che non hanno un contesto familiare e di amicizia in grado di sostenerle, determina delle grandi difficoltà o una vera e propria impossibilità a mantenere o trovare un lavoro. Se hai dei bambini piccoli sei svantaggiata, perché il bambino può ammalarsi, si può essere costrette ad assentarsi dal lavoro, anche se ci sono delle leggi... che comunque non valgono per tutti i tipi di contratto... quasi nessuna è più tutelata ... i datori di lavoro ormai con questa crisi fanno il bello e il cattivo tempo... (assistente sociale 1 Udc)

Come si può notare, il tema delle madri sole acuisce le già pesanti contraddizioni che comunemente gravano sulla condizione di vita delle donne, nel nostro paese più che altrove. Si pensi al lavoro di cura di cui continuano a farsi carico principalmente le donne, al problema di conciliare il lavoro produttivo con quello riproduttivo, alla crescente difficoltà di inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro, specie nel contesto dell'attuale crisi occupazionale.

Le nostre madri sole spesso non hanno mai lavorato, sono scarsamente qualificate e quindi le donne così trovano solitamente dei lavori di cura e di assistenza, di pulizie; che sono poi quei lavori che peggio si conciliano con l'organizzazione di vita familiare. La badante lavora tutto il giorno e quindi ha la difficoltà di gestire i bambini, le pulizie si fanno la mattina presto quando i bambini non sono ancora a scuola. (assistente sociale 3 Udc)

Sono soprattutto le donne, sia italiane sia di origine straniera, con un'esperienza di migrazione alle spalle a soffrire dell'assenza di una rete familiare e sociale, a pagare dunque il prezzo più alto di un sistema che si regge sulla solidarietà familiare. L'Italia è agli ultimi posti in Europa per finanziamenti a favore delle famiglie, infanzia e maternità con l'1,3% del Pil contro il 2,2% della media europea¹².

Perché una mamma italiana, di Perugia, ha a sua volta una mamma, una zia, una sorella, insomma qualcuno a cui far riferimento, piuttosto che una donna africana, una dell'est ma anche di altre regioni... ci sono capitate donne del sud Italia con questo tipo di problematiche. (assistente sociale 4 Udc)

È interessante rilevare che la solidarietà familiare nella cura dei bambini, degli anziani, delle persone non autosufficienti, nelle argomentazioni delle persone intervistate assume la connotazione di una solidarietà agita soprattutto dalle donne che, all'interno della stessa rete familiare, assolvono ai compiti di cura di cui i servizi di welfare non si fanno sufficientemente carico¹³.

Separazioni, divorzi, abbandoni, o eventi improvvisi – come la carcerazione¹⁴ o il decesso del compagno/marito unico o principale percettore di reddito – sono fattori che concorrono fortemente a disegnare per le donne percorsi di rischio, se non di vero e proprio ingresso, in una condizione di povertà e disagio.

Una tipo *standard* di utenti degli Uffici di Cittadinanza sono proprio le donne che versano in questa situazione, e che si recano ai servizi per chiedere prevalentemente contributi economici volti al pagamento dell'affitto e delle utenze, o aiuto per l'inserimento dei bambini nei contesti educativi e sociali del luogo; oppure si tratta di donne che giungono al servizio su segnalazione proveniente dal Tribunale dei Minori.

Quest'ultimo caso avviene soprattutto in concomitanza col verificarsi, sempre più frequente, di separazioni/divorzi conflittuali in cui la segnalazione è effettuata dal genitore affidatario che in genere è la madre. In tutte le narrazioni raccolte il divorzio/separazione è un fattore di rischio di impoverimento anche per l'uomo, il cui problema principale è riuscire a pagare l'assegno di mantenimento o gli alimenti:

Il mantenimento dei figli... dal punto di vista economico è pesante da gestire... se non c'è una parità di redditi e di impegno lavorativo dei coniugi... anche perché l'uomo in genere è la persona che esce da casa e oltre a garantire il sostentamento per il nucleo che sta lasciando deve trovare una sistemazione per sé. (assistente sociale 6 Udc)

Non è raro tuttavia trovare padri che evitano di adempiere ai propri doveri, magari stringendo accordi con il proprio datore di lavoro al fine di essere licenziati e continuare il rapporto lavorativo "in nero" o "in grigio", apparendo in tal modo privi delle risorse necessarie per pagare gli assegni.

Prevalente è il fatto che, sia che ci sia una separazione consensuale sia che ci sia una separazione giudiziaria forzata... per cui uno si sente vittima, l'uomo molto spesso non sta alle regole per quello che riguarda il mantenimento: quindi gli alimenti per i figli e anche per la donna dal momento in cui lei è disoccupata. Se versa gli alimenti per i figli ancora più spesso non li versa alla donna, che quindi viene mantenuta dai genitori, oppure è umiliata... viene mantenuta da amici o parenti.

Oppure c'è la donna che prima contava tutto sulla fonte reddito del marito... che venendo meno il marito deve ricominciare una storia... cercare lavoro..." (assistente sociale 6)

Per la donna separata/ divorziata con figli sono dunque acuiti e diversificati i problemi rispetto all'uomo:

perché se i figli vengono con te non hai solo il problema economico ma anche quello dell'organizzazione della giornata: chi li va a prendere, chi li accompagna eccetera, chi gli fa fare i compiti. (assistente sociale 3)

La donna si trova a non avere la collaborazione economica precedente del marito, e poi si trova a dover provvedere per alcuni aspetti da sola alla cura dei figli, senza o comunque una collaborazione più marginale da parte dell'uomo. Molto spesso, a quel punto la donna si mette alla ricerca di un lavoro, poi nascono tutti i problemi relativi alla conciliazione... alla gestione del tempo libero, non scolastico dei figli... questi sono problemi che riguardano ormai tantissime famiglie che vengono risolti quando possibile all'interno delle reti familiari quando ci sono genitori e parenti disponibili. Molto spesso, soprattutto tra gli immigrati questa rete familiare non c'è, a volte si risolve il problema nella rete amicale... molte volte le donne straniere si rivolgono a noi chiedendoci aiuto proprio per questo. (assistente sociale 7)

È stato inoltre evidenziato come la rottura del nucleo familiare possa rappresentare per la donna un'occasione per costruire un proprio percorso di autonomia necessitata dalle contingenze, come se la situazione dolorosa potesse imprimere una svolta positiva che, forse, non si sarebbe mai verificata in altre circostanze:

Penso a donne che non avevano mai lavorato fuori casa... e ora lavorano e hanno preso la patente... persone che iniziano a sviluppare delle proprie competenze. Io conosco donne che nel

corso degli anni hanno migliorato le proprie condizioni di vita dopo una separazione... un divorzio, rispetto a quando viveva in coppia, insomma in termini di serenità e di una migliore condizione economica e gestione economica (assistente sociale 5 Udc)

Questa possibilità di riscatto tuttavia è fortemente pregiudicata dai vissuti di molte delle utenti che si recano presso gli Uffici di Cittadinanza. Si tratta di donne con un livello culturale medio-basso, portatrici di percorsi di vita che si caratterizzano per l'assenza o una presenza saltuaria nel mercato del lavoro. Le deboli o assenti biografie occupazionali sono principalmente una conseguenza della necessità di provvedere alla gestione della vita familiare, o come si vedrà in seguito – soprattutto per quanto riguarda le migranti – sono il prodotto di fattori di tipo culturale, nonché dei risvolti psicologici della violenza intrafamiliare subita.

Sicuramente quando c'è una separazione c'è un impoverimento sia dell'ex marito che dell'ex moglie, anche perché i beni che prima si dividevano non possono più essere condivisi, quindi la mancanza dello stipendio dell'altro dà adito ad un impoverimento; ed è vero anche che in una società come questa se in una famiglia non entrano due stipendi è difficile andare avanti, perché comunque vada se la donna non ha una casa di proprietà, come spesso avviene, metà se non più dello stipendio se ne va per l'affitto o per il mutuo. Poi spesso le donne hanno tutte quelle situazioni di lavoro molto strane e più precarie degli uomini, perché comunque le donne si adattano sempre alle esigenze dei figlioli, come spesso vedo quando vengono qua e mi dicono 'io vorrei lavorare ma mio figlio esce a quest'ora da scuola'. Io trovo un'enorme difficoltà a conciliare l'orario del lavoro e l'orario per i figli, e tutto ciò dà adito alla donna di trovare tutte quelle accomodazioni sul lavoro che spesso non si dovrebbero avere, ma per vivere sono costrette a farlo: sono costrette a rinunciare a dei diritti. (assistente sociale 1 Udc)

I problemi relativi alla conciliazione e all'ingresso nel mercato del lavoro e alle conseguenze sul piano del reinserimento lavorativo derivanti da biografie occupazionali deboli si aggravano, dunque, a seguito della scomposizione del nucleo familiare; la loro entità è direttamente proporzionale alla dipendenza, sia economica sia psicologica, sviluppata dalla donna nei confronti dell'ex marito o dell'ex compagno. È evidente che questa situazione espone fortemente la donna a rischi di povertà nel momento in cui il percettore di reddito viene a mancare: tanto maggiore è il livello di dipendenza, tanto maggiore sarà il grado di vulnerabilità.

Tuttavia anche madri sole, inserite in un contesto parentale, incontrano serie difficoltà nel conciliare il lavoro retribuito con la cura dei figli e/o nell'arrivare a fine mese, perché il sostegno dei familiari non è sempre accessibile: da un lato ciò può accadere quando i rapporti con la famiglia di origine siano disfunzionali in termini di autonomia e libertà di scelta della donna stessa, oppure quando vi siano genitori troppo anziani e con problemi di salute e/o con pensioni talmente povere da non poter costituire un supporto, rispetto all'accudimento e al sostegno economico.

Anche le donne italiane possono avere dei problemi relazionali molto forti con il contesto familiare che non le aiuta affatto, magari da parte nostra c'è la richiesta di capire se la famiglia rappresenta per la donna una risorsa, invece notiamo spesso che le famiglie non sono delle risorse. (assistente sociale 1 Udc)

Ma anche la vita delle donne sposate o in coppia è in un percorso irto di ostacoli per

molteplici fattori, che spesso si sommano e si influenzano gli uni con gli altri. Sono sempre più frequenti i casi in cui i processi di impoverimento riguardano l'intero nucleo e sono principalmente dovuti alla perdita di lavoro di uno e di entrambi i componenti. Se pur siano inserite in un contesto familiare e le richieste di sostegno riguardino l'intero nucleo, sono soprattutto le donne a rivolgersi ai servizi sociali degli Uffici di Cittadinanza; sembra che ciò rientri a pieno titolo nel ruolo che culturalmente è stato loro affidato; e ciò vale sia per le native sia per le migranti:

Da un punto di vista dell'osservatorio dei servizi sociali è anche classico che l'utenza tradizionale sia donna [...] perché rivolgersi ai servizi fa parte di una delle tante modalità del lavoro di cura. (assistente sociale 2 Udc)

Un dato da registrare è che sono soprattutto le donne a venire. La donna [...] viene relegata a questa funzione di rivolgersi all'assistenza, questo riguarda sia le italiane che le straniere... quindi il ruolo della donna è più di mediazione... penso al fatto che sono soprattutto le donne a portare i bambini dal medico, o parlare con le insegnanti. (assistente sociale 3 Udc)

Ciò viene prevalentemente imputato al persistere di una divisione stereotipata dei ruoli all'interno dell'organizzazione familiare; in alcune interviste, a tale dinamica viene data una valenza non solo discriminatoria ma anche riconoscitiva della maggior volontà e capacità femminile di analizzare la situazione familiare. Anche quando all'interno del nucleo è l'uomo, unico percettore di reddito, a perdere il lavoro – caso comunque prevalente rispetto al *target* di utenti degli Uffici di Cittadinanza – è la donna che si reca presso i servizi per chiedere contributi economici e, sempre più spesso, per essere orientata nella ricerca di un'occupazione per se stessa oltreché per il marito/compagno. La perdita o la riduzione del lavoro del marito/compagno spinge sempre più donne, sia italiane sia immigrate, a cercare di inserirsi per la prima volta nel mercato del lavoro, oppure a reinserirsi dopo averlo abbandonato per dedicarsi alla gestione della vita familiare, alla cura degli figli e/o dei parenti non autosufficienti. In questi casi i problemi strutturali dell'occupazione femminile, fortemente accentuati dalla crisi, emergono in tutta la loro carica discriminatoria¹⁵.

I dati Istat presentati in occasione degli *Stati Generali sul lavoro delle donne italiane* hanno messo in evidenza che il tasso di occupazione femminile decresce all'aumentare del numero dei figli e nel nostro paese; la diminuzione si evidenzia anche tra primo e secondo figlio più che nel resto d'Europa¹⁶. Sono comunque in aumento le donne che hanno perso il lavoro e si rivolgono agli Uffici di Cittadinanza proprio per poter usufruire dei servizi di orientamento lavorativo.

Le assistenti sociali, operanti in territori in cui vi è una forte incidenza di popolazione proveniente da alcuni paesi del Nord Africa, registrano casi in cui pesanti barriere culturali impediscono alle donne di percepirsi come soggetti attivi alla ricerca di una propria occupazione, anche di fronte ad un sostanziale peggioramento delle condizioni materiali del nucleo familiare.

In questo quadro sicuramente ciò che impera è la povertà o comunque l'impoverimento... come processo... perché le donne straniere arrivano qui, nella maggior parte dei casi, che non hanno mai lavorato. Noi abbiamo qui uno sportello apposito per l'orientamento e l'informazione agli immigrati e invitiamo caldamente le donne ad andarci... perché avendo i bambini a scuola la

matina potrebbero sicuramente trovare una forma di sostentamento autonoma aiutando anche il coniuge. Molte ci provano e ci riescono anche, ma sono quelle che appartengono alle fasce delle straniere più emancipate [...] In questo territorio c'è una prevalenza di famiglie maghrebine e le donne di questa popolazione sono più frenate, anche se molte volte hanno dei titoli di studio presi nei loro paesi che possiamo equiparare al diploma di scuola superiore, tuttavia le donne fanno fatica. Alcune neanche si pongono il problema del lavoro, vengono qui cercando di essere sostenute economicamente, altre vengono anche per cercare di essere aiutate a trovare lavoro perché vorrebbero tanto e non ci riescono. (assistente sociale 7 Udc)

La possibilità di percepirsi come soggetto capace di provvedere a se stesso, di compiere scelte che riguardano la propria vita e dunque anche di cercare una propria fonte di autonomia e di reddito, è fortemente inficiata dalla violenza subita dal partner e dai pesanti risvolti psicologici e materiali che ciò comporta.

Dal punto di vista di alcune assistenti sociali, la violenza domestica rappresenta un fenomeno in costante aumento, che è sempre più intercettato dagli Uffici di Cittadinanza, ed insiste maggiormente sulle donne immigrate.

Come poi si vedrà, è diversa la prospettiva che emerge dalle narrazioni dei casi affrontati dalle operatrici dei servizi antiviolenza, le quali sostengono che la violenza maschile contro le donne nelle sue molteplici articolazioni (violenza fisica, sessuale, psicologica economica, stalking) è un fenomeno trasversale a tutti gli strati sociali e riguarda le donne sia italiane sia straniere¹⁷.

Gli Uffici di Cittadinanza hanno visto affacciarsi nuovi tipi di utenti, grazie agli interventi previsti dall'articolo 7 della legge regionale 13/2010, che tutela in generale la famiglia e, nello specifico dell'articolo citato, le famiglie vulnerabili¹⁸.

famiglie dove entrambi i membri lavorano, oppure uno con un lavoro fisso e l'altro con un lavoro precario o part time, con un livello culturale molto più alto rispetto alla nostra utenza standard, molti laureati. (assistente sociale 3 Udc)

Prevalentemente è l'uomo ad avere un lavoro stabile ma, spiegano le assistenti sociali, si sono registrate situazioni più varie: ad esempio, casi di uomini che d'improvviso hanno perso il lavoro, per cui il salario della donna è diventato l'unico sostegno per l'intera famiglia.

La maggior parte dei soggetti richiedenti è costituita da famiglie italiane con più figli; inoltre è stato rilevato che le richieste di accedere a tale intervento, da parte delle famiglie monogenitoriali di donne, sono state in diversi casi rifiutate, dal momento che il *range* di Isee previsto presuppone un reddito regolare, di cui molte madri sole non dispongono¹⁹. Secondo le interviste alle assistenti sociali, la mancata condivisione del lavoro di cura costituisce un disagio sempre presente nei vissuti delle donne che si recano presso gli Uffici di Cittadinanza.

Indipendentemente dai bisogni che le donne esplicitano, dalle loro storie di vita emerge la mole di lavoro e responsabilità che grava sulle loro spalle e la triste constatazione che non può essere altrimenti. Sono ancora molto rari i casi in cui, all'interno della dimensione familiare, si assiste ad una condivisione dei compiti di cura tra i generi e questi pochi casi si concentrano soprattutto nelle giovani generazioni, sia italiane sia straniere.

Com'è noto, nel nostro paese un retaggio culturale, duro a morire – che vede le donne

più dedite al lavoro di cura e gli uomini impegnati sul mercato – si combina con l'assenza di un welfare universalistico: tutto ciò fa sì che il lavoro di cura continui a gravare soprattutto sulle donne. Il maggior carico di responsabilità familiare e di cura incide sulla loro possibilità di accedere e permanere sul mercato del lavoro. Sono circa 15 milioni 182 mila (il 38,4% della popolazione tra i 15 e i 64 anni) le persone che nel 2010 dichiarano di prendersi regolarmente cura di figli coabitanti minori di 15 anni, oppure di altri bambini, di adulti malati, disabili o di anziani. Le donne sono coinvolte in questo tipo di responsabilità di cura più spesso degli uomini e anche per questo risulta più bassa la loro partecipazione al mercato del lavoro. Tra le madri di 25-54 anni, la quota di occupate è pari al 55,5%, mentre tra i padri raggiunge il 90,6%. In Umbria è stato stimato che le famiglie contribuiscono al benessere collettivo realizzando attività di cura per un valore stimato pari al 37% del prodotto interno lordo regionale: gran parte di queste attività sono svolte dalle donne, anche quando sono occupate nel lavoro retribuito²⁰.

Ne sanno qualcosa le donne pensionate, altro tipo di utenti in aumento presso gli Uffici di Cittadinanza; infatti l'attività di cura della famiglia, svolta prevalentemente dalle donne, è uno dei principali responsabili delle diverse *performances* occupazionali di uomini e donne, che a loro volta si riflettono in un differente ammontare delle pensioni²¹.

non ce la fanno con la pensione a pagare le bollette, l'affitto... la maggior parte di loro sono o negli alloggi popolari o privati ma comunque in affitto, quindi chiedono un contributo economico, assistenza domiciliare o l'accompagnamento fuori per la spesa... o per attività di socializzazione, perché sole o con una scarsa rete sociale. (assistente sociale 3 Udc)

L'esiguità delle pensioni delle donne va dunque letta anche come conseguenza della difficoltà di accesso e di carriera nel mondo del lavoro, delle interruzioni dovute ai carichi familiari, delle retribuzioni inferiori a quelle degli uomini; tutti fattori che non possono che precludere, più facilmente che per gli uomini, a percorsi di impoverimento²².

la femminilizzazione della povertà è particolarmente evidente in nuclei monogenitoriali e nelle famiglie unipersonali in particolare composte da donne perché le donne campano di più e perché hanno a volte la pensione di reversibilità bassa o la pensione minima ... cioè sociale, scontando a loro volta l'incapacità di produrre un reddito autonomo perché magari hanno dovuto accudire la famiglia e molto spesso anche la capacità del marito di poter svolgere il proprio lavoro dipende dal fatto che c'è una donna in casa che lo esonera da molti compiti. (assistente sociale 2 Udc)

Lo sbilanciamento del carico di cura che attualmente grava sulle donne condiziona la possibilità di scelta in tutti gli ambiti di vita, costituendo un fattore di rischio costante nella complessa interazione delle molteplici cause di impoverimento femminile.

Il quadro appena delineato spiega come la possibilità di uscire da una condizione di povertà sia fortemente determinata dal verificarsi di determinati eventi di vita. Nel caso di madri sole queste possibilità di solito sono: il contrarre un nuovo matrimonio o la ricostruzione di un rapporto di coppia, l'aiuto della famiglia di origine sia dal punto di vista economico che del lavoro di cura. Più in generale, sono fattori che

incidono positivamente sui processi di uscita dalla povertà: la crescita dei figli e il buon esito del loro processo di autonomizzazione dal nucleo, la diminuzione dell'attività di cura a causa dell'uscita dal nucleo di una persona non autosufficiente, la possibilità di usufruire di servizi per la conciliazione del lavoro di cura con il lavoro per il mercato, la partecipazione a corsi di formazione e riqualificazione professionale, la ricostruzione di un rete sociale e relazionale positiva, l'inizio di un lavoro.

Sull'orlo della crisi

La grave crisi economica e occupazionale è una costante nelle riflessioni che il personale medico e infermieristico del Centro Salute Mentale (Csm) sviluppa attorno ai temi di indagine. Vi è un costante aumento di utenti che si rivolgono al servizio non solo a causa di patologie psichiche, ma perché portatrici di un disagio esistenziale. Si tratta di vissuti di forte difficoltà, che prendono forma e si sviluppano a partire dalla dimensione familiare e lavorativa, con una concatenazione di cause diversificate a seconda se l'utente sia una donna italiana o di origine straniera.

Appare già nelle prime battute delle interviste che, specie in questi ultimi anni, le donne italiane sono spesso portatrici di un disagio legato soprattutto alla perdita del lavoro, mentre per le donne straniere si registra una maggiore difficoltà di inserimento socio-lavorativo.

In entrambi i casi la grave crisi occupazionale produce sindromi post-traumatiche da stress, depressione o stato ansioso relativo ad una incertezza di status. La fascia di età più colpita è dai trenta ai quarant'anni. Le donne immigrate sono portatrici di disagi di natura socio-economica, incontrano grandi difficoltà a integrarsi dal punto di vista sia sociale sia lavorativo; e tutto questo porta ad un impoverimento del loro tessuto relazionale, con il succedersi di fenomeni "a cascata". Si tratta di donne inserite in un rapporto matrimoniale o di coppia con connazionali o con italiani, giovani e in alcuni casi giovanissime madri che, non riuscendo a trovare un'occupazione, sono costrette a dedicare la propria vita esclusivamente al lavoro di cura all'interno delle mura domestiche, senza una rete né parentale né amicale che possa sostenerle. In queste circostanze scatta il circolo vizioso disoccupazione - dipendenza familiare-disoccupazione. La disoccupazione costringe la donna ad una dipendenza economica e psicologica dal marito/compagno, unico percettore di reddito. Il tempo da dedicare a se stessa, al tempo libero e alla vita sociale diventa una risorsa sempre più scarsa. In queste circostanze aumenta la difficoltà di cercare e trovare un impiego o, più semplicemente, di stringere amicizia e uscire dalla solitudine.

Il profondo disagio esistenziale spesso si intreccia con una povertà economica originaria e con una drammatica condizione di vita materiale che insiste sul presente: ciò può portare allo sviluppo di una vera e propria patologia psichica²³.

Nelle narrazioni delle psicologhe e del personale infermieristico del Centro Salute Mentale (Csm), sono descritti come ricorrenti i casi di primipare che sviluppano una sindrome anaffettiva nei confronti del figlio, oppure un vero e proprio pensiero fobico-ossessivo di ucciderlo, "liberandolo da un mondo che non è disposto ad accoglierlo". Si tratta di donne di origine e culture diverse, tutte accomunate da un'esperienza di migrazione, da condizioni economiche difficili, che vivono una forte solitudine, una deprivazione di reti parentali e amicali; e che si ritrovano sole con i propri figli, proiettando su di essi il loro profondo disagio.

La solitudine, l'isolamento... non hanno punti di riferimento, non parlano bene la lingua e il sovraccarico emotivo e di responsabilità rispetto alla nascita... nella misura in cui non sono neanche in grado di provvedere a se stesse, nel senso che arrivano con situazione economiche drammatiche.... (psicologa 2 Csm)

Una delle ipotesi avanzata dalle psicologhe è che alla donna immigrata può accadere di vivere un'esperienza di forte sradicamento e una mancata integrazione nel tessuto socio-relazionale del paese di approdo; ciò comporta la privazione di alcune funzioni mentali ed è in questo vuoto che può svilupparsi il sintomo patologico. Vi sono anche donne italiane che si recano al servizio esprimendo un forte conflitto con il figlio, perché percepito come principale artefice della loro mancata realizzazione professionale, un "usurpatore della propria vita". In questi casi però – come precisano le psicologhe – non viene sviluppata alcuna sintomatologia, perché la donna vive inserita in un contesto relazionale ed il conflitto rimane circoscritto nella dimensione della nevrosi. Ci si trova di fronte ad un disagio che attiene ad un conflitto con se stessa, con i propri desideri e con i propri compiti evolutivi, i quali si scontrano con una realtà sociale che le impedisce di svolgerli. Di converso, arrivano al servizio donne che sono portatrici di un forte disagio dovuto alla scelta di dedicarsi completamente alla carriera, manifestando una situazione di anaffettività difensiva verso l'altro e una grande confusione esistenziale. Sono inoltre frequenti i casi di donne che sono riuscite a dedicare tempo alla vita sia familiare sia lavorativa, e che tuttavia non riescono a controllare lo *stress* che la gestione di entrambi i contesti comporta.

Al nostro servizio arrivano donne, molto più raramente uomini, incancrenite da questa situazione... esiste anche un livello somatico della frustrazione che sperimentiamo e spesso purtroppo la mente sceglie un organo che diventa eletto e viene bombardato e che può creare anche un tumore. Arrivano donne che hanno avuto un tumore all'utero, al seno perché per la loro carriera si sono precluse la possibilità di essere madri, mutilando questo aspetto emotivo di sé e arrivano donne che si sono arrovellate così tanto il fegato che si sono incancrenite, e quindi se va bene sono delle sopravvissute con delle parti di corpo in meno. (psicologa 2 Csm)²⁴

L'arduo tentativo di conciliare il tempo di vita familiare con quello professionale – talvolta spinto sino a cercare di raggiungere una presunta perfezione in ogni ambito, nonostante un contesto palesemente scoraggiante – si intreccia con le riflessioni volte a focalizzare l'attenzione sulla funzione prescrittiva di vecchi e nuovi stereotipi che insistono sull'immagine della donna contemporanea:

Gli aspetti culturali sono fondamentali, per capire cosa si pensa di una donna basta vedere un po' le pubblicità che ci dicono molto... di questa donna che oscilla tra lo stare a casa ed essere efficiente a casa... e adesso abbiamo anche la donna che deve essere rampante... e questo crea ancora di più una disfunzionalità tra ciò che uno deve essere... cioè la fatica di sentirsi in gamba... imprenditrice... forte... mò tra la Camusso e la Mercegaglia e la Fornero abbiamo modelli di donne molti forti... chi fa più fatica mi sa che sta arrancando. Sono convinta che ci chiedono veramente tanto: una donna bionica... e chi veramente fa fatica e/o non gli è data la possibilità... cade nel disagio, io ho un istinto di sorellanza... ma non è una questione di femminismo... discuto con le mie colleghe su questo... ma sicuramente solidarietà per queste donne che sono tante... tante, affaticate da quello che dovrebbero essere. (psicologa 1 Csm)

Un'altra causa del disagio esistenziale, manifestata prevalentemente dalle donne

italiane con sempre maggiore frequenza, è la frustrazione dovuta ad impieghi precari, sottopagati e non pertinenti rispetto al proprio percorso formativo e alle proprie competenze²⁵.

Le narrazioni del personale del Csm confermano pienamente le traiettorie di una mobilità sociale discendente nel nostro paese, così come fotografate dal Rapporto Istat 2012²⁶.

Non mancano poi casi di *mobbing*. Le storie raccontate riguardano donne che hanno grandi difficoltà ad inserirsi nel mondo del lavoro, pur avendone tutti gli strumenti²⁷.

La concatenazione dei fattori di uscita da una condizione di povertà si differenzia a seconda delle problematiche riscontrate. Nei casi di gravi patologie mentali, la convergenza di una buona terapia e di una famiglia in grado di accogliere il percorso di riabilitazione della donna fa la differenza.

La famiglia può essere, d'altro canto, il luogo in cui si origina la sofferenza; in questi casi è necessario costruire un percorso volto all'autonomizzazione della donna dal punto di vista psicologico ed economico²⁸.

Come precedentemente si è visto, gli Uffici di Cittadinanza vedono l'affacciarsi di un tipo di utenza che si reca al servizio non solo per problemi di natura economica, ma anche per cercare di risolvere dei disagi di ordine esistenziale e relazionale; è perciò interessante notare come dinamiche di cambiamento investano anche altri servizi.

È soprattutto in questi ultimi anni che il Csm viene "sommerso dal sociale", per utilizzare un'espressione ricorrente tra il personale intervistato. Com'è noto, spesso il disagio psichico provoca una fuga dalle relazioni sociali. La persona non riesce più a lavorare perché il solo contatto con l'altro crea ansia e genera crisi, quindi, a meno che non ci sia la famiglia in grado di sostenere le conseguenze economiche del disturbo mentale, si entra in un processo di impoverimento non solo relazionale ma anche nelle stesse condizioni materiali di vita.

Oggi, a causa di un processo di impoverimento economico che investe strati sempre più ampi della popolazione, aumentano i casi in cui è la stessa condizione di ingresso in una situazione di difficoltà economica, determinata dalla perdita del lavoro e dal mancato o precario inserimento lavorativo, ad essere concausa dello sviluppo di disagi esistenziali, se non di vere e proprie malattie mentali.

La condizione di povertà a sua volta produce patologia perché anche la mente si impoverisce... nel senso che la vita di una persona povera non è ricca di stimoli, è una qualità di vita deprivata e quindi il pensiero senza stimolo muore e in più cosa succede... succede che meno possibilità abbiamo di relazionarci, perché non abbiamo i soldi dunque non possiamo uscire, non possiamo viaggiare, non possiamo visitare una mostra, soddisfare i nostri bisogni primari, e più lo stato d'animo si deprime ... e in queste situazioni si tende a chiudersi perché ci si vergogna di dire che non possiamo andare a cena fuori perché non abbiamo i soldi... e la chiusura favorisce un imbarbarimento di tutte quelle che sono le nostre modalità anche relazionali.

Per fare un esempio, nelle condizioni di povertà la relazione con la situazione di abuso è molto più alta, non che siano esclusive... ma vi è un'incidenza più alta... (psicologa 2 Csm)

L'inserimento lavorativo risulta dunque uno dei fattori chiave ai fini dell'uscita da situazioni contrassegnate da disagio esistenziale o da patologia mentale.

il lavoro comunque ti porta in una situazione di crescita e di confronto che è sia terapeutica che

riabilitativa, sia per una donna che per uomo. Ma per una donna forse in modo particolare [...] solo la casa, sempre e solo la casa... la malattia mentale è fatta di pensieri, di pensieri ricorrenti, ossessivi quindi uscire fuori, distrarsi e crescere insieme agli altri con un confronto esterno forse ti porta anche un pochino a distrarti dai tuoi pensieri ricorrenti e ossessivi, adesso mi viene da pensare a questo, ma ci sono tutta una serie di altri motivi... perché c'è una gratificazione personale, perché c'è un piccolo contributo economico all'interno delle famiglie, però in generale il lavoro rappresenta una distrazione ed è terapeutico... perché molte persone che hanno problemi mentali hanno molti problemi di comunicazione, di relazione. Il lavoro è un modo per entrare di nuovo in contatto, ci sono persone che vivono isolate all'interno delle loro case, da sole con i loro pensieri, sempre quelli, ossessivi e ricorrenti. [...] Per le donne che non hanno patologie mentali, ma sono portatrici di un disagio esistenziale, di leggere depressioni, questo fatto di stare sempre a casa, sole, a pulire, a sistemare, a svolgere il lavoro di cura, di certo contribuisce a peggiorare la situazione. Queste donne rappresentano una larga fetta, si tratta di persone che non lavorano o hanno perso il lavoro. (infermiera Csm)

Povere tra i poveri

Il punto di osservazione degli operatori, degli assistenti sociali di un Centro di Ascolto Caritas e del volontariato cattolico, ha offerto un ampio ventaglio di storie di vita, segnate da profonde sofferenze, in cui esperienze drammatiche di migrazione, malattie, solitudini, abbandoni, violenze intrafamiliari, percorsi ereditari di povertà economica e deprivazione culturale, mancanza o perdita del posto di lavoro sono i principali fattori-causa, la cui diversa concatenazione dà origine ai percorsi di impoverimento; molto spesso sono fattori compresenti nelle biografie delle donne che si rivolgono ai servizi. Si tratta di percorsi del disagio – le cui dinamiche essenziali, coincidono con quelle delineate dalle assistenti sociali degli Uffici di Cittadinanza – ai quali si affiancano storie di marginalità estreme e di percorsi di vita che questo studio approfondirà in seguito, affidandone la narrazione all'esperienza di operatrici e dirigenti di cooperative sociali.

I soggetti intervistati tendono a operare una distinzione dei processi di impoverimento femminile a seconda se la donna sia italiana o di origine straniera, sola o inserita in una dimensione relazionale e/o familiare, e anche da questa prospettiva, come da quella degli Uffici di Cittadinanza, le madri sole sono considerate paradigmatiche della dimensione di genere della povertà. La solitudine è l'elemento che fa da filo conduttore ai molteplici percorsi di impoverimento.

I nuclei mamma-bambino e le donne sole colte da malattia sono le ospiti di una casa di accoglienza gestita da un'associazione di laici cattolici.

I nuclei monogenitoriali sono costituiti da donne prevalentemente abbandonate dai loro compagni o mariti, altre volte è la donna ad essere stata costretta a separarsi a causa della violenza da parte del partner.

Si tratta di donne immigrate legate da una forte dipendenza economica e psicologica dal loro compagno o marito, alcune con bambini piccoli da accudire, altre si ritrovano ad affrontare la gravidanza e i primi mesi della maternità sole, senza alcuna rete né familiare né amicale in grado di aiutarle, senza alcuna fonte di sostentamento.

Questo il quadro prevalente, su cui si stagliano però anche i vissuti di donne italiane contrassegnati da elementi di peculiarità²⁹.

La maternità è considerata, in tutti i casi narrati, il principale ostacolo nel trovare o mantenere un impiego.

Una volontaria di un'associazione che si occupa dell'erogazione di beni di prima

necessità, di contributi economici nel pagamento delle utenze e di visite a domicilio a persone in situazioni di forte disagio, descrive la povertà femminile come punta di iceberg di una cultura che discrimina le donne. La signora si riferisce in prima battuta al sostrato culturale da cui provengono le donne migranti, ossia le principali utenti di riferimento del servizio, per poi estendere la riflessione alla cultura che queste donne trovano nel paese ospitante la quale, nei suoi tratti di fondo, non è dissimile da quella del paese di provenienza.

Anche in questo servizio le madri sole con figli rappresentano una delle principali traiettorie di impoverimento grave e questo vale soprattutto per le donne migranti, mentre le italiane che si recano al servizio sono vedove senza figli o donne con problemi psichici inviate dal Centro Salute Mentale. L'assistente sociale e le volontarie del Centro di Ascolto Caritas preso in considerazione, segnalano nuovi tipi di utenti.

Accanto alle donne vittime di violenza, di tratta, contrassegnate da vissuti di malattia, di solitudine, ai nuclei monogenitoriali di donne, si affacciano donne umbre inserite in un contesto familiare che non è povero, almeno apparentemente. Famiglie ben inserite nel tessuto sociale, i classici "vicini di casa", come li definisce l'assistente sociale intervistata, che si recano tuttavia alle Caritas per chiedere contributi economici relativi al pagamento delle utenze; così si viene a scoprire che le famiglie per pagare il mutuo, le rate dell'automobile, per una serie di spese necessarie - spesso impreviste - hanno contratto debiti su debiti, alcune sono arrivate ad avere catene lunghissime di finanziarie. Sono soprattutto le donne, come si era già registrato nelle interviste al personale degli Uffici di Cittadinanza, a recarsi presso il Centro di Ascolto chiedendo aiuto per tutta la famiglia. In un atteggiamento di auto-colpevolizzazione delle donne rispetto alle vicissitudini che investono l'intero nucleo, l'assistente sociale coglie la cifra della dimensione di genere di questi percorsi di impoverimento:

Tornando al discorso di prima, guardando questo panorama relativo alla richiesta di contributi economici - che dà il segno della povertà - anche dentro questo scenario si nota che l'essere donna è diverso... come se l'essere donna che non lavora, l'essere madre di famiglia, l'essere casalinga... insomma... sembra che quella bolletta sia più un problema della donna piuttosto che di tutta la famiglia: per cui spesso si sentono responsabili in prima persona, fanno delle cose senza dirlo al marito per non sovraccaricarlo [...] Ricorrere a finanziarie in maniera autonoma e poi si inguaiano oppure lavorare, magari anche di nascosto, in un call center due o tre ore alla mattina. Come se il problema della bolletta elevata fosse il problema della sola donna perché non lavora e sta a casa, e non il problema di tutta la famiglia che si è riscaldata. (assistente sociale Centro di Ascolto Caritas)³⁰

Non è solo la perdita di lavoro o una spesa imprevista a gettare in una situazione di rischio le famiglie; in questi ultimi anni si è registrato un aumento delle richieste di aiuti economici in relazione ad eventi *routinari*, come ad esempio all'apertura dell'anno scolastico.

Alcuni ragazzi non hanno i soldi neanche per la merenda... si fanno collette all'interno delle scuole tra le insegnanti per comprare le merende, per pagare l'abbonamento dell'autobus... spesso i genitori sono costretti a ritirare i figli da scuola perché non riescono a sostenere le spese... questo vale soprattutto per il mondo dell'immigrazione ma si verifica anche con gli italiani... una mamma mi raccontava che i primi quindici giorni scolastici... la scuola elementare le aveva chiesto oltre ottanta euro per la carta... pure per la carta igienica. (assistente sociale Centro di Ascolto Caritas).

In questo scenario, complessivamente descritto nei suoi tratti prevalenti, i principali

fattori di uscita da una condizione di progressivo impoverimento o di povertà consistono nella possibilità di ricomposizione del nucleo familiare o di formazione di un nuovo contesto familiare o sociale, di trovare un impiego, di trovare una adeguata e pronta risposta istituzionale al disagio, di uscire da una malattia che spesso costringe le donne a rimanere dipendenti dai servizi³¹, di ritornare verso il proprio paese di origine per sopperire almeno al bisogno di reti familiari e amicali su cui poter contare.

Sono numerosi i casi di donne sulla cui biografia si sono cumulati una pluralità di svantaggi sociali, economici, culturali. L'operatrice di un servizio per l'accoglienza e l'accompagnamento delle vittime di tratta racconta la storia di donne segnate da situazioni di povertà materiale e culturale, di forte deprivazione affettiva, distinguendone i casi in base alla provenienza geografica (soprattutto Nigeria e Romania).

A partire dalle esperienze di vita maturate nel loro paese di origine, l'intervistata delinea la spirale discendente che ha condotte tali donne sulla via dello sfruttamento sessuale e lavorativo.

Le donne provenienti dalla Nigeria hanno rappresentato un vero e proprio investimento per le loro famiglie. Spesso di fronte alla povertà più estrema e a nuclei familiari numerosi, è la stessa famiglia ad aver indirizzato la donna sulla via della prostituzione per ottenere del denaro con cui andare avanti:

per le africane si trattava di un investimento familiare... all'inizio... nel corso della prima ondata le donne e le loro famiglie non sapevano... inseguivano la chimera del lavoro, poi pian piano si è capito, nel senso che ci sono stati molti progetti in Europa che hanno lavorato affinché arrivassero delle informazioni e questo è avvenuto piano piano anche negli altri paesi... poi gli sfruttatori si sono rivolti sempre più verso i paesi dove non leggono e non scrivono... e dove forse i genitori sono disposti a venderle per campare. Quello che più mi ha colpito è che ognuna di queste donne era un progetto per tutta la famiglia... con quei pochissimi soldi che riuscivano a mandare riuscivano a far campare la famiglia... una volta nella nostra società la nascita di una bambina non era un evento poi così fortunato per la famiglia... invece per queste famiglie si è trattato di una gran fortuna... così poi poteva fare la prostituta. Si fa finta di non saperlo... poi c'è stata anche la fase che lo sapevano tutti... ma è comunque un investimento. (operatrice cooperativa 1)

La necessità di continuare a mantenere la propria famiglia, la difficoltà e, molto spesso, la mancata volontà di integrazione – che nell'opinione dell'operatrice è spesso il frutto di una fortissima deprivazione culturale e delle conseguenze psicologiche di un uso ricattatorio dei rituali *voodoo* agito in loro danno – sono alcune cause che compromettono il buon esito dei programmi di protezione. Per le donne rumene la deprivazione affettiva e la violenza domestica sono le principali cause delle sofferenze vissute, un dato che emerge come preponderante a partire dalle auto-narrazioni prodotte dalle stesse donne vittime di tratta. Molte di queste donne sono venute in Italia per seguire un uomo che credevano essere il loro fidanzato e che invece si è rivelato il loro sfruttatore, spesso la scelta di un partner sbagliato è il frutto della violenza assistita all'interno della famiglia di origine³². Altre hanno individuato nella prostituzione una mezzo per raggiungere l'autonomia economica ed una via di uscita rispetto alla violenza intrafamiliare a cui erano esposte.

Si tratta di donne che hanno deciso di investire su se stesse, sul loro corpo per poi tornare a casa

e trovare un altro lavoro. Si fanno questi progetti senza considerare mai che poi c'è qualcuno a cui devono dei soldi per il viaggio e che c'è qualcuno all'arrivo che gli sottrae il documento... e poi quando succede questo... non è che ti lasciano tutti i soldi che hai guadagnato. Questo è un particolare a cui, non mi spiego come, tutte ingenuamente sono andate incontro, tutte ma proprio tutte. Qualcuna magari ha pensato di poterli fregare poi, ma così non è andata... anche perché c'è una tale violenza... come seviziarti, recluderti... per cui la tua volontà di fronte a tale brutalità scompare. (operatrice cooperativa 1)³³

In un contesto caratterizzato dalla forte contrazione di risorse destinate al sociale, che si riflette negativamente sulla tenuta e l'efficacia dei programmi di assistenza e di reinserimento sociale e lavorativo delle vittime di tratta, e dentro una grave crisi del sistema occupazionale, i rari casi di riuscita sono determinati soprattutto dalla grande forza di volontà della persona, dalla progettualità che è in grado di esprimere.

Gravi difficoltà economiche e una capacità genitoriale, fortemente minata dagli eventi drammatici che hanno contraddistinto le loro vite, fanno da sfondo alle storie di vita delle ospiti di una comunità residenziale per nuclei mamma-bambino gestita da una cooperativa sociale. Sono madri giovanissime, minorenni o che hanno sorpassato di poco la maggiore età, ragazze in attesa di un bambino oppure donne adulte che si ritrovano da sole con i propri figli, scontando i disagi provocati da una lunga catena di violenze e abusi che, iniziata nell'infanzia, insiste ancora sul loro presente; sono donne immigrate che si ritrovano a fare i conti con una cultura molto diversa dalla propria.

Il più delle volte loro vengono mantenute da questi compagni che spesso sono malavitosi. Non hanno mai lavorato, o hanno lavorato in situazioni di illegalità. [...] Il nostro compito è quello di accompagnarle in questo percorso di vita, recuperare ciò che è recuperabile e fare anche una valutazione, o meglio un'osservazione dato che la valutazione spetta ai servizi specialistici. Noi facciamo l'osservazione delle loro capacità genitoriali e tutto quello che ne compete: è un po' una grande sfida perché c'è da tenere in conto sia l'esigenza di tutela del bambino che il permettere a queste mamme di recuperare come donne e come mamme, quindi è un lavoro complesso. (coordinatrice comunità residenziale cooperativa 2)³⁴

Spesso accade che l'*équipe* della comunità residenziale si trovi ad osservare un divario culturale tra paradigmi educativi e concezioni della genitorialità prevalenti in Italia e diversi stili di cura e di educazione appartenenti ad altre culture.

Sono le donne migranti a pagare il prezzo più alto di una diversità che viene vista con gli occhi della devianza, nell'ottica del problema da risolvere³⁵.

Le principali cause di uscita da una situazione di forte marginalità e sofferenza, individuate dalla persona intervistata, sono dunque rappresentati dall'adeguatezza e tempestività delle risposte socio-istituzionali, che devono essere capaci di comprendere e tener conto del vissuto delle donne, delle sue peculiari problematiche e capacità e, di conseguenza, assumere le diversità come elementi importanti per costruire gli interventi, la formazione degli operatori, le azioni sociali.

Il lavoro che manca

C'è un filo rosso che collega le migliaia di colloqui di orientamento che sono stati realizzati presso il Centro per l'Impiego nel corso degli anni: l'estrema difficoltà, esplicitata dalle utenti, a coniugare il lavoro con le esigenze e le aspettative familiari.

Non c'è giorno che passi nel quale non parliamo con una donna che ci fa presente della sua difficoltà a trovare un'opportunità lavorativa con la quale possa coniugare anche i tempi e le dinamiche familiari, o addirittura parliamo con donne che hanno un'estrema difficoltà, pur avendo un'opportunità lavorativa, a coniugare i tempi del lavoro con i tempi della famiglia. Addirittura ci siamo trovati a parlare con donne costrette a lasciare il proprio lavoro perché impossibilitate dalle evoluzioni delle loro dinamiche personali e familiari a continuare a lavorare. (orientatore del Centro per l'Impiego)

Sono molte le donne costrette a ritirarsi dal lavoro dopo la nascita di un figlio e che dopo alcuni anni cercano di reinserirsi.

La difficoltà di conciliazione tra la sfera professionale e quella familiare, che come si è visto nell'ottica di altri attori sociali è considerata un fattore causa di impoverimento trasversale, nella narrazione dell'orientatore intervistato sembra essere fortemente correlata all'alto livello di istruzione posseduto dalla donna.

Noi qui in Umbria, mi riferisco in particolare per Perugia, ci ritroviamo a parlare con donne che molto spesso sono altamente scolarizzate, quasi tutte diplomate e molte, molte laureate. Paradossalmente le donne con una più bassa scolarizzazione sono quelle che riescono in qualche modo a coniugare meglio, in modo più flessibile, interpretando in maniera positiva i cambiamenti nel mercato del lavoro. Penso ad esempio alle tante donne straniere che noi incontriamo e che in ragione dei lavori che fanno, per quello che riguarda l'assistenza alla persona o l'assistenza domestica, riescono ad avere tempi che meglio si coniugano con le loro esigenze familiari e personali. Più alta è la scolarizzazione più è difficile trovare un lavoro che possa soddisfare le loro legittime attese e le loro esigenze personali. Questa è la difficoltà che emerge maggiormente nell'ambito di un'attività operativa come quella del Centro per l'Impiego... dove si viene a contatto con le persone e i loro vissuti. (orientatore del Centro per l'Impiego)

Sono le donne tra i trenta e i quarant'anni ad essere maggiormente investite dalla problematica della conciliazione; prima sono focalizzate soprattutto sull'obiettivo del loro inserimento lavorativo. Tuttavia anche sulle giovani e giovanissime pesano le discriminazioni di genere: le utenti raccontano spesso di colloqui di lavoro che eccedono la sfera delle competenze professionali con incursioni indebite sui desideri personali delle aspiranti; sono consuete le faticose domande: "Lei è sposata? Intende sposarsi?". Anche le sfere del possibile e futuribile rappresentano un rischio insostenibile per i datori di lavoro, per scongiurare il quale ricorrono diffusamente alla pratica delle dimissioni in bianco.

Le discriminazioni di genere fanno da sfondo alle argomentazioni dell'esperto intervistato, che tende a mettere in evidenza soprattutto il ruolo giocato dalla grave crisi economica e occupazionale nel colpire i giovani, non tanto in base al genere quanto al livello e al tipo di istruzione conseguita. Che poi siano le donne, anche tra la popolazione giovanile, ad essere maggiormente investite dalla precarietà e dalla disoccupazione viene spiegato con il fatto che queste, avendo mediamente un livello di istruzione superiore a quello degli uomini, hanno maggiori difficoltà ad adeguarsi alla domanda di lavoro locale che si focalizza soprattutto su figure professionali in cui non è richiesta la laurea³⁶.

La disoccupazione giovanile riguarda soprattutto le donne però è un problema legato alla crisi economica e occupazionale. [...] Semplicemente perché in Umbria, in provincia di Perugia, le donne sono altamente scolarizzate e le persone con queste caratteristiche sono quelle che

soffrono di più in questo momento nel riuscire a trovare lavoro. In questo periodo le aziende chiedono soprattutto tecnici, tecnici specializzati e quindi molto spesso le conoscenze, le competenze importanti che escono dai percorsi universitari e dai percorsi di specializzazione post-universitaria non incontrano le richieste delle aziende locali. Questo è il problema del mismatch tra domanda e offerta di lavoro rispetto ad un soggetto disoccupato altamente scolarizzato. Questo target è formato soprattutto da donne e conseguentemente c'è una disoccupazione femminile più importante di quella maschile. (orientatore del Centro per l'Impiego)

Proprio a causa dell'alto livello di istruzione e delle conseguenti aspettative circa i propri destini professionali, le utenti del Centro per l'Impiego italiane hanno maggiori difficoltà di inserimento lavorativo nel contesto locale rispetto a quelle immigrate; infatti queste ultime hanno prevalentemente un basso livello di istruzione e sono impiegate nel settore dei servizi alla persona che, intercettato in minima parte anche dal Centro per l'Impiego, sembra non conoscere una grande crisi. Le immigrate provengono dal Sud America o dall'Europa dell'Est, dal momento che sono pochissime le donne di religione musulmana a recarsi presso il servizio (spesso è difficile intercettarle anche quando si tratta di interventi mirati di tipo formativo). C'è un tipo di utente che si affaccia con sempre maggiore frequenza allo sportello di orientamento, di cui l'intervistato traccia con molta precisione l'identikit:

La donna che ha maggiori difficoltà – e non a coniugare tempi di lavoro e tempi familiari – ma proprio ad inserirsi nel mondo del lavoro è una donna laureata prevalentemente in discipline umanistiche, ma comunque anche molte donne con lauree scientifiche che in maniera assolutamente legittima hanno delle aspettative circa il loro futuro lavorativo. Devo dire che purtroppo negli ultimi anni lo iato tra la ricerca di un lavoro qualificato e l'impossibilità di trovarne uno si sta allargando sempre di più, in questo noi dei Centri per l'Impiego purtroppo siamo la cartina di tornasole di questo scollamento che purtroppo sta diventando nazionale. Fino a poco tempo fa molte donne decidevano di andare verso territori dove potevano trovare una giusta soluzione per le loro aspettative, al nord o addirittura all'estero. Adesso non è andando al nord che si trovano delle soluzioni. Quindi c'è questo scollamento sempre più evidente e drammatico tra donne con una alta... o altissima scolarizzazione e possibilità concrete che questo mercato del lavoro può offrire loro. (orientatore del Centro per l'Impiego)

Un'altra causa di esclusione socio-lavorativa individuata come centrale è determinata dalla destrutturazione progressiva del sistema pubblico di istruzione e dalla conseguente impossibilità, per chi non possiede ingenti capacità reddituali, di accedere a percorsi formativi di qualità, che possano avere concretamente uno sbocco occupazionale. Il divario tra le opportunità lavorative offerte da un'università pubblica rispetto ad una privata, italiana o estera che sia, è sempre più grande. Secondo l'intervistato, oggi il discrimine più insidioso è tra coloro che hanno accesso al sapere e alla conoscenza e una moltitudine che sempre più ne viene privata.

Percorsi di uscita da una condizione di povertà e di esclusione sociale dovute alla disoccupazione si intravedono se si hanno competenze il più possibile aderenti a quelle che il mercato locale richiede; ciò vale anche nel contesto di una grave crisi occupazionale, soprattutto se si è donna, non più giovanissima, e madre.

Ci sono tanti quarantenni e dunque anche tante donne che vengono licenziate, molte di queste

donne si iscrivono alle liste di mobilità e quindi in funzione di un'altra assunzione si portano in dote degli sgravi contributivi importanti. Pochi mesi fa, ho fatto una ricerca a fronte di una richiesta di un'azienda per un profilo amministrativo-contabile. Sono andato a vedere all'interno delle nostre liste di mobilità quante e quali donne ci fossero con questo profilo e ho notato con piacere che il 90% delle donne licenziate negli ultimi sei/otto mesi e quindi inserite nelle liste di mobilità con un profilo di questo tipo, già avevano trovato un'altra attività occupazionale. Sono andato a verificare da chi fosse costituita la parte residuale ed era composta da donne in stato interessante, tant'è che poi abbiamo trovato un'impiegata per l'azienda richiedente ed era una donna che aveva partorito da cinque mesi [...] nello specifico la donna in questione era diplomata in ragioneria con una laurea in economia e commercio con già qualche anno lavorativo alle spalle e licenziata. (orientatore del Centro per l'Impiego)

Anche le capacità individuali giocano un ruolo di primo piano. Aver maturato un obiettivo professionale ben definito e cercare di raggiungerlo con perseveranza o, di converso, adattarsi ad al dato di realtà e rimodulare le proprie aspettative possono rappresentare, a seconda dei casi, delle strategie positive. L'autoimpiego viene individuato, da un numero comunque residuale di utenti, come uno strumento utile al fine di liberarsi da una condizione di esclusione o sofferenza lavorativa dovuta alla precarietà e alla rigidità degli orari di lavoro inconciliabile con gli impegni familiari.

La prospettiva cambia sostanzialmente dal punto di vista dei servizi di orientamento al lavoro gestiti da diverse cooperative sociali, il cui il *target* prevalente è costituito da donne immigrate con bassa qualifica.

Un fenomeno che sta diventando sempre più marcato nel corso degli ultimi anni è quello di donne immigrate che non si erano mai poste prima il problema di trovare un'occupazione e che ora cercano di inserirsi nel mercato del lavoro, rompendo barriere culturali consolidate per necessità, a causa dell'improvvisa perdita di lavoro del *male breadwinner*. È anche per far fronte a questo nuovo scenario che sono stati attivati, presso gli Uffici di Cittadinanza di alcuni Comuni, degli sportelli di orientamento al lavoro rivolti alla popolazione immigrata, di cui tanta parte dell'utenza è costituita da donne.

Ora la perdita del lavoro delle persone di sesso maschile, che siano i mariti oppure i figli maggiorenni, è sempre più frequente... e il reinserimento sul mercato del lavoro non è più semplice come prima, per cui c'è bisogno che anche la parte femminile cerchi un lavoro. (progettista cooperativa sociale 3)

Tra le utenti del servizio vi sono anche donne migranti provenienti soprattutto dall'Europa dell'Est che, venute in Italia proprio per trovare un impiego, erano riuscite a realizzare il loro obiettivo ed ora, a causa della crisi che attanaglia le famiglie, si ritrovano disoccupate o a sperimentare nuove forme di precarietà. A causa delle crescenti difficoltà economiche le famiglie internalizzano nuovamente il lavoro di cura e di assistenza. Se fino a poco tempo fa si era assistito ad un processo di regolarizzazione dei contratti, il meccanismo ora in atto è esattamente l'opposto: non riuscendo più a sostenere i costi che un'assunzione nel pieno rispetto del contratto nazionale comporta, si torna massicciamente a far uso del lavoro "in nero" e "in grigio".

Le signore che sono riuscite a lavorare, avendo un contratto di lavoro in regola, percependo le loro mensilità dignitose, negli anni hanno mandato tanti soldi a casa, per loro stesse hanno

trattenuto pochissimo, con i loro guadagni hanno fatto studiare i propri figli, hanno comprato degli appartamenti. [...] Invece in questo momento c'è una grossa offerta e poca richiesta di collaboratrici domestiche da parte delle famiglie. A volte aspettano mesi senza lavorare, è un momento di grande difficoltà per queste signore, molte delle quali vengono per fare assistenza ventiquattro ore, e dunque non hanno un alloggio... quindi se non trovano lavoro... e anche se lo hanno trovato e lo perdono... non sanno dove andare. (coordinatrice cooperativa sociale 4)

Molte di queste donne sono partite da sole verso l'Italia perché mosse dalla necessità di provvedere alla propria famiglia avendo, rispetto agli uomini, una possibilità in più: poter fare "i lavori delle donne"³⁷. Hanno raggiunto nel nostro paese una propria autonomia e sicurezza economica e sono diventate il perno delle loro famiglie lontane. Per alcune l'obiettivo è stato raggiungere una condizione economica tale da permettere il ricongiungimento e l'insediamento dell'intero nucleo familiare nel nuovo paese; per altre la migrazione ha assunto i contorni di un progetto temporalmente ben definito in vista di un ritorno al paese di origine, una volta raggiunte le condizioni economiche prefissate. Oggi le migranti, venute in Italia alla ricerca di un lavoro, sono costrette a ritornare nel proprio paese di origine a causa della grave crisi occupazionale che investe anche il settore dei servizi alla persona; così il progetto migratorio di ritorno, in molti casi, è considerato come una possibile via di fuga rispetto ad una permanenza che si rivela un fattore di ulteriore impoverimento.

La dimensione intrafamiliare della violenza: un fattore di progressivo impoverimento

È il sostegno alle donne che subiscono maltrattamenti e violenza, l'ambito di azione specifico del Telefono Donna del Centro per le Pari Opportunità della Regione Umbria. Dai dati disponibili e dalle narrazioni dei casi affrontati dalle operatrici intervistate, la violenza maschile si conferma anche in Umbria come fenomeno diffuso, trasversale a tutti gli strati sociali e alle diverse culture. Si caratterizza prevalentemente come violenza intrafamiliare che si manifesta sotto più forme contemporaneamente: violenza fisica, psicologica, sessuale, stalking³⁸.

Le donne che arrivano da noi hanno subito violenza fisica, psicologica e molte volte anche economica. La violenza presuppone una disparità di potere relazionale tra l'uomo e la donna che svantaggia la donna. Le donne che hanno subito maltrattamenti sono molto meno libere delle loro azioni, meno padrone della loro vita e anche dei loro guadagni. [...] Spesso la povertà è una conseguenza della violenza subita... le donne quando sono in una relazione violenta spesso non hanno possibilità di scelta... il più delle volte sono donne per le quali viene stabilito che il loro lavoro è all'interno delle mura domestiche, tale che il maltrattante possa controllarle meglio. (operatrice Telefono Donna 2)

La violenza di genere, in quanto fattore di progressivo impoverimento economico e relazionale, pervade gran parte delle interviste rivolte ai diversi attori sociali. Il dato per cui la maggior parte delle donne che si rivolgono al Telefono Donna sono disoccupate rappresenta un'ulteriore conferma del fatto che l'assenza di indipendenza economica risulta essere, ancora oggi, un importante fattore di rischio e, come si vedrà, uno dei principali ostacoli alla realizzazione dei percorsi di autonomia e di liberazione dalle condizioni che hanno determinato la violenza subita.

In una coppia disfunzionale tutto il lavoro domestico e di cura è sbilanciato sulla donna

che, per adempiere a tali compiti, viene allontanata dal lavoro; nel caso in cui la donna continui a lavorare viene impossibilitata ad accedere e gestire le proprie risorse economiche, oltretutto quelle familiari. Il partner violento tende progressivamente a isolare la donna dalla sua rete parentale, amicale, dai contesti in cui è possibile per la donna coltivare e maturare relazioni positive ed il lavoro, le operatrici sostengono, è uno dei luoghi fondamentali di socializzazione.

Lasciare il lavoro quando “si mette su famiglia” è dunque un fattore di rischio e una contingenza molto frequente nei percorsi di impoverimento delle donne e dalle stesse - raccontano le operatrici - viene tematizzato come una scelta sia indotta dal partner sia dal convergere di un mercato del lavoro fortemente penalizzante le qualifiche, gli stipendi, le carriere delle donne e di un modello di welfare e di servizi alla famiglia che non favorisce la conciliazione: così l'opzione di poter stare a casa e crescere i figli finisce spesso per essere accolta come una buona opportunità³⁹. Si tratta di una scelta che, ai fini del percorso di uscita dalla violenza, si rivela controproducente, aumentando il rischio di permanere dentro rapporti logori e violenti o di essere costrette a ripiegare in altre strutture tradizionali di dipendenza, come la famiglia di origine.

Ci sono donne che lavorano, e allora è anche più facile per noi fare quel lavoro psicologico di supporto per l'uscita dalla violenza. Quando non lavorano spesso sono costrette a rientrare nella famiglia di origine, qualora vi siano ancora dei legami. Molte volte il partner violento ha fatto terra bruciata attorno a queste donne.

Sono donne che non hanno più tempo per se stesse, la prima cosa che cerchiamo di fare è quella di spezzare la routine creata per mantenere un equilibrio disfunzionale e inserire del tempo per loro. (psicologa Telefono Donna)

L'impoverimento delle risorse psicologiche, dovuto alle violenze subite e reiterate negli anni, distrugge la fiducia in se stesse e le capacità progettuali necessarie per individuare e praticare il percorso verso la propria autonomia, ciò rende ancora più difficoltosa la ricerca di un impiego. Le utenti di un servizio, denominato Sportello Donna, vivono una difficoltà personale e/o familiare o subiscono maltrattamenti e violenze⁴⁰.

La psicologa intervistata, che ricopre il ruolo di operatrice di sportello, descrive come “in transizione” le utenti del servizio. Si tratta infatti di donne che non si trovano immerse in una condizione di povertà conclamata, ma sono fortemente esposte al rischio di povertà ed esclusione sociale. La maggior parte si reca presso lo sportello in modo del tutto spontaneo, senza essere inviata da altri servizi, sulla base della conoscenza diretta di questa opportunità. Il servizio, dunque, non intercetta le fasce più deprivate della popolazione femminile.

Innanzitutto perché il nostro sportello offre dei servizi gratuiti di consulenza psicologica e legale e quindi non garantisce percorsi di assistenza, di sostegno economico, di inserimento lavorativo. Le nostre consulenze si riferiscono ai bisogni di secondo livello rispetto ai bisogni di sussistenza, dunque le donne più deprivate dal punto di vista economico e relazionale si riferiscono ad altri servizi, penso alla Caritas, all'Ufficio di Cittadinanza, piuttosto che ai Centri Salute... oppure non si rivolgono ai servizi... noi abbiamo la sensazione che le donne veramente povere non hanno accesso ai servizi. (psicologa operatrice Sportello Donna)

Il vero nodo da cui tutto si dipana è la famiglia, in quanto dimensione in cui

primariamente coesistono due bisogni umani fondamentali: la necessità di individuarsi e il bisogno di appartenenza. L'equilibrio tra le due esigenze permette la costruzione di un reale percorso di autonomia e di *empowerment* del soggetto.

Questa è la tesi elaborata dalla psicologa assieme all'*équipe* del servizio, in base all'analisi dei casi affrontati.

Le molteplici forme di disagio di cui sono portatrici le donne rappresentano pertanto dei sintomi di un malessere più profondo, le cui radici riguardano le difficoltà maturate dalle donne all'interno di contesti familiari disfunzionali, di relazioni patologiche come abusi, maltrattamenti e violenze assistite all'interno della famiglia di origine, che di frequente sono poi vissute sulla propria pelle nel nuovo contesto familiare.

Noi abbiamo individuato parecchi casi borderline, dove per borderline dal punto di vista clinico intendiamo la persona che non è in una situazione di psicosi conclamata ma si trova al confine di una psicosi. [...] Poi un'altra forma di disagio psichico sono dei quadri depressivi a volte importanti, quindi insonnie, forte assunzione di psicofarmaci, non voglia di lavorare, apatia eccetera e poi sindromi post traumatiche da maltrattamento e violenza. Noi le riscontriamo in molte donne che hanno assistito alla violenza nella loro famiglia di origine e che hanno dei tratti della loro personalità che ne hanno risentito... perciò ad esempio sono incapaci a mettere in atto dei modelli di funzionamento positivi all'interno della coppia, all'interno delle relazioni familiari, perché hanno acquisito come modello di riferimento quello genitoriale che era disfunzionale, patologico, oppure dei modelli dove il ruolo della donna era quello di donna passiva e il ruolo dell'uomo era dominante quindi instaurano nelle nuove relazioni questi modelli. (psicologa operatrice Sportello Donna)

Altra causa originaria sono le conseguenze delle dinamiche di trattenimento messe in atto dai genitori, affinché le figlie non intraprendano il proprio percorso di autonomia. Nelle strategie coercitive la componente economica è quasi sempre presente, ed è facile che giochi un ruolo decisivo in un contesto segnato dall'estrema difficoltà di inserirsi in modo stabile nel mercato del lavoro.

Ci sono dei genitori che centellinano il denaro come forma di coercizione e di ricatto in risposta a delle scelte che si impongono ai figli, ad esempio: 'ti pago l'università su tu rimani in casa con noi ... se tu ti prendi cura di me ... ti compro casa se rimani nello stesso edificio'. Spesso la coabitazione è un fattore di rischio perché comporta questa difficoltà ulteriore di svincolo e spesso viene usata come modalità di rafforzamento del vincolo. (psicologa operatrice Sportello Donna)

È importante supportare la donna nella fase in cui questi processi prendono forma, nell'età in cui dovrebbe avvenire lo svincolo dalla famiglia di origine. Il rischio di rimanere dipendenti e impossibilitate a costruirsi una propria vita, o di strutturare nuove relazioni reiterando gli stessi modelli disfunzionali, aumenta con il trascorrere del tempo. I divorzi, le separazioni, le interruzioni di convivenze e di relazioni significative si riconfermano essere - ancora una volta - un grave e ricorrente fattore di rischio.

La psicologa segnala inoltre la crescita, all'interno delle famiglie ombre, delle dipendenze dall'alcool e dal gioco d'azzardo, causa di forti difficoltà economiche.

Spesso le stesse donne ci riportano questi fenomeni senza aver compreso quanto incidono effettivamente sulle loro difficoltà... ce lo riportano come fenomeno en passant "ah poi tra le altre cose mio padre beve", allora facciamo domande e scopriamo che ci troviamo di fronte ad una situazione di dipendenza enorme [...]

Si rivolgono a noi giovani donne che si trovano in condizione di indigenza perché il padre si è

giocato tutto, oppure bevendo non riesce più a mantenere il lavoro... perdono lavoro, casa... tutto. Le giovani sono costrette a interrompere gli studi... con tutti gli scompensi che ne conseguono. (psicologa operatrice Sportello Donna)

Gli aspetti problematici e l'efficacia in termini di *empowerment* degli interventi socio-istituzionali rivolti alle donne in situazioni di difficoltà

La messa a fuoco dell'efficacia così come delle criticità delle risposte socio-istituzionali risente delle diverse e molteplici prospettive da cui i processi di impoverimento femminile sono stati presi in esame.

Nelle analisi delle assistenti sociali degli Uffici di Cittadinanza il filo conduttore è senza dubbio rappresentato dalla carenza di infrastrutture sociali, soprattutto per ciò che riguarda la prima infanzia e i servizi volti a garantire il benessere e lo sviluppo dei minori, il sostegno al ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura.

Carenza che – aggravata dalla crisi economica e finanziaria, dalla scelta di attuare politiche di contrazione della spesa sociale e di riduzione dei trasferimenti alle Regioni e agli Enti Locali – disegna scenari peggiorativi alle già presenti lacune del sistema di welfare, non solo per ciò che riguarda i servizi di conciliazione, supporto alle famiglie e alle madri lavoratrici, ma anche di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e fortemente a rischio di esclusione sociale.

Anche in Umbria, dove la situazione dei servizi per l'infanzia è notevolmente più rosea rispetto al resto d'Italia⁴¹, la domanda supera comunque l'offerta e una problematica ricorrente è la scarsa flessibilità degli orari, che non si concilia con i ritmi e i tempi del lavoro retribuito.

Per far fronte a questo tipo di problematiche le assistenti sociali provano a tracciare assieme alla donna un percorso potenzialmente risolutivo, ponendosi come nodi di una rete che si può costruire sul territorio e che si può formare anche tra donne che vivono gli stessi problemi; nei casi più gravi, si ricorre allo strumento dell'affido familiare.

Noi possiamo sollecitare la signora a trovare una soluzione, ad esempio un'amica che non lavora [...] noi come risorse per il servizio domiciliare non copriamo l'orario serale e la notte. Per cui sollecitiamo le persone a cercare delle situazioni che possono essere attivate sollecitando le reti amicali... oppure se siamo di fronte ad una persona che non ha nessuno cerchiamo, anche noi nel nostro piccolo, di far conoscere alla donna delle persone, dei contesti che la possono aiutare. (assistente sociale 1)

Una delle risorse principali del territorio è rappresentato dalle Caritas diocesane e dai volontari delle parrocchie, sia per quanto riguarda il sostegno alla cura dei minori (si è fatto più volte riferimento al ruolo educativo e di sostegno alla genitorialità degli oratori) sia per ciò che attiene alla distribuzioni di viveri, all'erogazione di contributi economici alle famiglie in serio stato di necessità per pagare bollette o affitti, al fine di evitare distacchi di utenze o sfratti esecutivi. È considerato molto importante il ruolo svolto dalla Caritas e dall'associazionismo cattolico anche per ciò che concerne le visite alle persone sole, per aiutarle nel disbrigo delle loro incombenze quotidiane, e l'accoglienza di nuclei mamma-bambino. È stato evidenziato come le risorse messe in

campo dalla Caritas vadano a sopperire ad una rete di servizi socio-educativi e ricreativi costruita nel corso degli anni, frutto di un felice connubio tra pubblico e privato sociale, la cui tenuta è oggi compromessa a causa della carenza di risorse:

Si, al di là del fatto che molte volte il servizio sociale è anche impotente perché non dispone di tutti gli strumenti... non ultimo per mancanza di risorse. Molto spesso c'è il lavoro di collaborazione con la Caritas proprio per cercare di mettere in rete tutte le risorse disponibili. Risposte rispetto l'accudimento dei figli: c'è una rete che abbiamo costruito e che è difficile mantenere – questo voglio dirlo... perché è passato in secondo piano – la rete dei servizi delle ludoteche, dei centri ricreativi per bambini, dei centri di aggregazione giovanili... non sono risposte immediate alla donna perché sono costruiti per bambini e ragazzi, ma non dimentichiamo che sono luoghi che danno una risposta strutturata e protetta rispetto alle fasce di età... in cui si passa del tempo, si svolgono delle attività con un approccio educativo. Mi sembra che l'attenzione a queste tipologie di servizi sia passata in secondo piano [...] a volte si dimentica che questo tipo di servizi sono però anche delle risposte al lavoro di cura delle madri. (assistente sociale 2)

C'è attesa da parte delle assistenti sociali nel valutare l'impatto e l'efficacia del progetto regionale "Family Help", finanziato dal Ministero delle Pari Opportunità, realizzato in collaborazione tra Regione Umbria, Associazione nazionale Comuni Italiani (Anci) e l'Unione delle Province d'Italia (Upi)⁴². Il nuovo strumento viene tematizzato sia come una potenziale risposta alla necessità di servizi più flessibili e aggiuntivi rispetto a quelli normalmente erogati dai Comuni, sia come strumento per contrastare il lavoro irregolare nei servizi di cura e il conseguente verificarsi di un possibile rischio futuro di povertà⁴³:

Bisogna considerare che la stragrande maggioranza delle persone che svolge lavoro di cura non ha un contratto regolare e stiamo parlando per la stragrande maggioranza di donne... il lavoro a nero è un'altra causa di povertà delle donne. C'è un sommerso enorme e prevalentemente femminile e non parlo solo del lavoro di badantato delle immigrate nei confronti delle persone anziane ma anche dei servizi di babysitteraggio, di aiuto domestico, lavori che coinvolgono una platea prevalentemente femminile.

Per cui, quando all'inizio dicevo delle persone anziane a rischio di povertà... bisogna anche considerare che saranno destinate ad aumentare perché questa platea di persone che svolge questo tipo di lavoro non riconosciuto è senza alcuna tutela previdenziale... (assistente sociale 2)

Gli strumenti di *empowerment* messi in campo dagli Uffici di Cittadinanza insistono prevalentemente sull'orientamento delle donne verso altri servizi di formazione e di sostegno alla ricerca attiva del lavoro, alla conoscenza del territorio, al sapersi presentare e comunicare con le istituzioni, alla conoscenza dei servizi di sostegno alla famiglia e alla genitorialità, alla conoscenza di se stesse e delle proprie potenzialità.

Si tratta di interventi la cui efficacia è strettamente correlata ad un buon lavoro di rete tra i diversi attori sociali coinvolti di volta in volta, oltretutto ad un atteggiamento positivo e collaborativo dell'utente.

Non mancano racconti di casi che si sono risolti positivamente, tuttavia la mancanza di risorse è il vero elemento dominante delle riflessioni che si sviluppano attorno a casi segnati da faticosi percorsi volti all'autonomia in cui, troppo spesso, la meta non si riesce nemmeno a intravedere.

Ciò che manca è lo sbocco, rappresentato dall'ottenimento di una propria fonte di reddito⁴⁴. L'assistente sociale trae una conclusione lapidaria:

È vero che la base economica non è tutto ma è da lì che si parte, se una coppia non ha i soldi per soddisfare i bisogni primari dei propri figli si svalutano tutte le iniziative possibili, ci si trova disarmati di fronte ad una realtà che la sta espellendo... quando noi facciamo i colloqui con le persone in questo momento dobbiamo soprattutto essere di conforto alle persone... sembra una cavolata però... molto spesso non possiamo fare altro. Ad esempio penso al problema degli sfratti, noi nel nostro territorio - credo come altrove - abbiamo il grosso problema dell'aumento degli sfratti per morosità... perché le famiglie non riescono più a pagare l'affitto. L'ufficiale giudiziario che effettua lo sfratto si rivolge a noi quando ci sono dei figli minori perché il Comune ha la tutela dei minori e deve comunque assicurare a loro un tetto sopra la testa. Il problema è non poter aiutare alla base queste persone, l'aiuto migliore sarebbe quello di trovare loro un lavoro... altrimenti sono tutte risorse quasi sprecate: tu li aiuti a rientrare nella casa ma se queste persone dopo un anno o meno non hanno trovato lavoro si ritrovano un'altra volta sfrattate e sarà sempre così, e ci ritroveremo sempre allo stesso punto! (assistente sociale 1)

L'importanza del lavoro di rete tra i servizi è messo in evidenza anche nelle riflessioni del personale del Centro Salute Mentale intervistato, quale metodo di lavoro indispensabile per affrontare problematiche multifattoriali, processuali, multidimensionali. Il lavoro d'*équipe* tra le diverse professionalità risulta di grande importanza ai fini dell'efficacia delle azioni messe in campo. Tuttavia, in un contesto di crisi e di contrazione delle risorse, è proprio la difficoltà di strutturare un lavoro di rete, sia all'interno dello stesso servizio sia tra le diverse agenzie, ad essere indicato come uno dei maggiori ostacoli verso la costruzione di un percorso integrato, capace di accogliere e offrire risposte concrete. Il problema viene imputato alla carenza di organico all'interno del Centro Salute Mentale, come pure degli altri servizi territoriali. Nuovamente, come già nelle riflessioni delle assistenti sociali, le interviste al personale medico-infermieristico evidenziano come l'inserimento e il reinserimento lavorativo risultino gli interventi più in sofferenza tra le diverse azioni che concorrono a definire i possibili percorsi di uscita da condizioni di disagio o di vera e propria malattia mentale.

Beh, insomma... è difficile costruire le reti tra i diversi servizi anche perché stiamo vivendo in un momento di crisi e mi riferisco proprio alla crisi delle risorse umane dagli infermieri, agli psicologi, agli assistenti sociali... quindi costruire una rete diventa complicato, poi c'è proprio una crisi del lavoro... anche il Servizio Accompagnamento al Lavoro una volta costruiva le borse terapeutiche e per un periodo queste sono state sospese e questo non aiuta... in un periodo di crisi chi paga di più sono le persone fragili e per loro è essenziale costruire una rete ma la rete parte dal lavoro e da una serie di cose che però è difficile costruire se manca la materia prima che è appunto il lavoro. Penso alle tante donne che perdono il lavoro ad una certa età... a quarant'anni, o alle donne, spesso laureate, che hanno subito mobbing. (infermiera Csm)

Quello che cerchiamo di fare è sviluppare una cultura imprenditoriale sensibile alle fasce più deboli, cosa che non è facile perché l'azienda cura il profit. Più che il genere, la nostra discriminazione è normale/non normale, chi ha più disagio/chi ha meno disagio. Inserire una persona psichica in un'azienda, anche solo attraverso il tirocinio, per noi è un grande successo. Preferiscono il disagio fisico che ha comunque delle limitazioni sul lavoro, rispetto ad uno psichico che fa più paura. (operatrice Servizio di Avviamento al Lavoro 2).

L'accompagnamento al lavoro e l'inserimento lavorativo di persone esposte fortemente al rischio di emarginazione sociale, di cui si occupano i Servizi di Avviamento al Lavoro (Sal), sono strumenti indispensabili oggi seriamente compromessi dalle difficoltà economico-produttive delle aziende locali e dalla crisi occupazionale.

Il personale del Sal intervistato aggiunge alle difficoltà strutturali del servizio – causate dai pregiudizi e dagli stigmi sociali – e a quelle congiunturali – dovute alla crisi del lavoro – anche le pesanti contrazioni delle risorse pubbliche di cui vive il servizio, che si inseriscono in un quadro già segnato da una certa disomogeneità delle prestazioni dei Sal operanti in diverse Zone Sociali.

Tra i servizi offerti dalla Caritas e dall'associazionismo cattolico l'accoglienza è centrale.

La possibilità di avere un posto in cui vivere, da sole o con i loro bambini, rappresenta per le donne un primo e indispensabile passo verso la costruzione di un percorso di *empowerment* e di autonomia.

Spesso essere sole è il problema... poi quando concorrono più cause: sole con figli, immigrate o italiani senza reti sociali e familiari eccetera... la cosa più semplice è quella di avere a disposizione delle strutture di accoglienza... per cui uno dice va bene... è un pasticcio... però intanto hai una casa, intanto provvediamo a te, poi affrontiamo una cosa per volta [...] tanti aiuti non sono possibili se tu per prima cosa non dici alla persona intanto ti accogliamo... intanto il problema casa è temporaneamente risolto... e per una donna che affronta una gravidanza da sola senza mezzi... si parla di un'accoglienza che dura un anno e mezzo minimo. Avere un bimbo piccolo in questa miseria di posti di lavoro... già il fatto dell'assunzione... se tu ti presenti dicendo che sei sola con un bambino [...] poi per esempio tante donne in quell'anno e mezzo di accoglienza hanno incrociato il bando delle case popolari... alcune hanno avuto un piccolo appartamento di edilizia popolare che significa pagare un canone ridotto, magari hanno trovato un piccolo lavoro... quello che voglio dire è che l'accoglienza dà a queste donne il tempo di riorganizzarsi. (assistente sociale Caritas)

È stata sottolineata la carenza di strutture di accoglienza sostenute da finanziamenti pubblici e rivolte alle donne vittime di violenza che necessitano di un alloggio temporaneo per sottrarsi ai maltrattamenti e riprogettare la propria vita.

In generale, è la mancanza di risorse economiche a fare da sfondo ai rilievi critici circa il funzionamento della rete dei servizi che si interfacciano con donne in situazioni di difficoltà. Si tratta di problemi che riescono ad essere, se non risolti, almeno arginati grazie ad un buon lavoro di rete, in cui i centri Caritas e strumenti quali il microcredito e il Fondo di Solidarietà delle Chiese umbre rivestono un ruolo di grande importanza⁴⁵.

L'accoglienza di donne in grave difficoltà, quali le vittime di tratta e i nuclei mamma-bambino, rappresenta la ragion d'essere dei servizi messi in campo da diverse cooperative sociali. La gestione di tutte le fasi dell'accoglienza; l'affiancamento e l'accompagnamento delle persone ospiti al raggiungimento di obiettivi quali l'inserimento sociale; la conoscenza della lingua degli usi e costumi italiani; la conoscenza dei servizi territoriali e del mondo del lavoro sono tra i principali ambiti di azione del servizio rivolto alle vittime di tratta considerato nel presente studio.

L'inserimento lavorativo delle vittime di tratta in carico ai programmi di protezione è, com'è noto, necessario per poter ottenere il permesso di soggiorno e poter rimanere

legalmente in Italia. È proprio questa fase a risultare tra le più critiche e ulteriormente aggravata dall'attuale congiuntura economica. In questi ultimi anni le opportunità da sempre utilizzate – quali borse lavoro, *stages*, inserimenti in contesti protetti – mancano di efficacia, non costituendo più una reale opportunità di ingresso nel mercato del lavoro.

Le difficoltà di resistere all'interno di un programma di protezione sono minate da molteplici fattori e le possibilità di riuscita sono ulteriormente aggravate dalla crisi occupazionale.

Le uscite si contano sulle dita di due mani... perché è difficile... un programma di protezione è pesante... devi seguire le regole della comunità, convivere con persone di etnia diversa, e tutto questo in nome di un permesso di soggiorno... e tutto questo per diciotto mesi... in cui devi cercare lavoro. [...] Poi si è sempre con la spada di Damocle... perché sei il famoso investimento... devi mandare i soldi a casa... [...]. Non tutte hanno la stessa volontà e capacità di apprendere la lingua ... che è quello su cui battiamo... perché elemento fondamentale per trovare un lavoro. [...] Poi su questo siamo molti chiari: vita da povera hai fatto e vita da povera farai, però gli insegni a muoversi in autonomia... comunque nel corso degli anni questa situazione è peggiorata per cui i programmi si sono tutti allungati perché non si trova lavoro... (operatrice cooperativa 1)

I servizi hanno subito una ridefinizione a causa della diminuzione dei finanziamenti concessi; ad esempio, per quanto riguarda l'accoglienza in semiautonomia, si è stati costretti a rimodulare la disponibilità oraria degli operatori che da dodici ore giornaliere si è tradotta a sei. La carenza di risorse rende impossibile l'accoglienza di donne con problemi psichici, un limite che oggi è reso ancora più evidente dal fatto che la maggior parte delle donne dell'Est provengono da paesi che sono entrati a far parte dell'Unione Europea: ormai il motivo che prevalentemente le spinge a sottoporsi ad un rigido e faticoso programma di protezione non è più costituito dalla necessità di ottenere il permesso di soggiorno, ma dal fatto di non riuscire a provvedere a se stesse a causa dei problemi psichici di cui sono portatrici.

Un buon lavoro di rete tra i servizi rappresenta il punto di forza nella costruzione di progetti di accoglienza e sostegno ai nuclei mamma-bambino, ospiti presso la comunità residenziale presa a riferimento nel precedente paragrafo. L'efficacia degli interventi dipende dalla loro tempestività e dall'adeguatezza rispetto alle specificità di cui è portatrice la donna, nonché dalla capacità di comprendere e accogliere come adeguati stili di cura e genitorialità diversi, perché provenienti da altre culture⁴⁶.

Nelle argomentazioni addotte dall'orientatore del Centro per l'impiego, la rigida organizzazione dell'orario di lavoro – tipica della piccola e media impresa di cui si sostanzia il tessuto produttivo umbro – e la mancanza di una politica di incentivazione seria al *part time* sono state individuate come i fattori che principalmente causano la mortificazione del bisogno di conciliazione tra lavoro e famiglia. Anche nel territorio umbro, in particolare quello della provincia di Perugia a cui il servizio fa riferimento, dietro una fortissima incidenza di contratti atipici si nasconde un vero e proprio lavoro subordinato che non ammette flessibilità di orario, rendendo incompatibile il lavoro retribuito con gli impegni familiari.

Di fronte ad una precarietà diventata condizione diffusa e generalizzata e ad una disoccupazione dilagante, il servizio di orientamento del Centro per l'Impiego cerca di

supportare le utenti nella definizione del proprio progetto professionale, qualora questo assuma contorni poco nitidi.

Nel caso di fallimento del percorso lavorativo auspicato e intrapreso, il Centro sostiene la donna nella ridefinizione dei propri obiettivi, verificandone nel dettaglio le competenze e valutando la possibilità di una loro spendibilità in ambiti lavorativi contigui o completamente differenti rispetto a quelli di provenienza della disoccupata⁴⁷.

Come si è visto, soprattutto nelle narrazioni del personale del Centro Salute Mentale intervistato, l'accettare un lavoro sotto-qualificato rispetto alle proprio percorso formativo ed esperienziale spesso provoca un senso di insoddisfazione, che può sfociare in un grave disagio esistenziale, se non in una vera e propria patologia psichica.

Rispetto a tali rischi, il pragmatismo dell'orientatore induce l'utente a riflettere sulla necessità di agire su due piani paralleli: quello dell'indignazione pubblica e quello di una ricerca privata di un'opportunità lavorativa.

Alle volte l'alta scolarizzazione porta con sé il fatto che sì... un lavoro meno qualificato viene visto come un ripiego, ma se si rimane fermi in questa posizione non si viene presi in considerazione da un potenziale datore di lavoro, perché l'insoddisfazione è palese e gli imprenditori non vogliono persone insoddisfatte nel proprio organico, ma motivate. Molto spesso i nostri colloqui cercano di operare per ricucire questo strappo. (orientatore del Centro per l'Impiego)

Il Telefono Donna del Centro per le Pari Opportunità della Regione Umbria offre servizi quali l'informazione e l'accoglienza telefonica, la presa in carico della donna che decide di costruire un percorso di uscita dalla violenza, la consulenza legale e psicologica, utilizzando il metodo di accoglienza e di ascolto propria dei Centri Antiviolenza.

L'intervento è dunque di carattere relazionale e non terapeutico, il metodo prevede che ogni azione venga intrapresa solo con il consenso della donna e che si lavori sempre per il suo vantaggio, attraverso una modalità che consenta alla donna di parlare di sé, offrendole la possibilità di credere in se stessa, secondo i presupposti della riservatezza e del non giudizio delle operatrici. Centrale in tutte le fasi del percorso di uscita dalla violenza è la promozione dell'*empowerment* della donna, obiettivo che molte volte viene raggiunto e poi inficiato dalla lentezza dei procedimenti legali.

Un'altra delle nostre difficoltà è che la giustizia è giusta ma ha dei tempi lenti... molto spesso... ci ritroviamo che la consulenza psicologica e la consulenza legale hanno dei ritmi diversi. Mi spiego meglio: la donna molte volte è pronta dal punto di vista psicologico a sganciarsi dal contesto violento ma dal punto di vista legale il percorso è ancora lungo... succede che le donne siano costrette loro stesse con i propri figli ad andarsene di casa... perché non ce la fanno più ad aspettare il tempo in cui il tribunale decida di cacciare il maltrattante. (psicologa Telefono Donna)

La formazione in un'ottica *gender sensitive* di tutti gli attori istituzionalmente preposti a venire in contatto con donne che subiscono violenza è considerata come imprescindibile per approfondire la conoscenza relativa alla specificità della violenza alle donne e delle strategie di risposta più appropriate. Sono frequenti i percorsi di uscita dalla violenza subita seriamente compromessi dalle estreme difficoltà che le donne incontrano nel

trovare un impiego; perciò le operatrici evidenziano la necessità di poter disporre di strumenti realmente efficaci per l'inserimento-reinserimento lavorativo delle vittime. La psicologa, operatrice del servizio Sportello Donna, esprime la stessa considerazione. L'inefficacia dei programmi di inserimento-reinserimento lavorativo di donne in situazione di grave difficoltà pregiudica fortemente il buon esito dei percorsi volti all'*empowerment* e all'attivazione delle risorse della donna, al raggiungimento della sua autonomia psicologica.

Noi riusciamo a individuare e a recuperare delle risorse enormi e poi però rimangono infruttuose perché queste donne vivono l'assenza di un lavoro e quindi l'assenza di una indipendenza economica. Da noi - per tornare alla domanda che mi facevi all'inizio - arriva lo scotto di una mancata indipendenza economica ancora prima che di un lavoro, perché è a causa della dipendenza economica che sono costrette a ritornare nei vecchi circoli viziosi: perché se da un alto mi svincolo dai miei genitori dall'altro gli devo chiedere dei soldi... per la benzina che mi serve per andare a cercare lavoro... è una contraddizione in termine che rileviamo anche noi allo sportello come operatori. (psicologa operatrice Sportello Donna)

La carenza di servizi che sappiano trattare in modo specifico le molteplici forme del disagio psicologico femminile in relazione ai contesti in cui il disagio prende forma e si sviluppa, unitamente all'insufficienza di servizi pubblici accessibili per la loro gratuità e capaci di operare prima che il disagio si cronicizzi, sono elementi che spesso determinano, complice il trascorrere del tempo, la trasformazione della povertà da fase di durata variabile, che può verificarsi nel corso di vita, a condizione statica di esistenza.

Anche l'utilizzo improprio e massivo di farmaci nel trattamento dei disagi psicologici è spesso causa di un loro aggravamento.

Al disagio delle donne si risponde troppo spesso con dei farmaci... degli antidepressivi, degli ansiolitici. Questa risposta per noi non è qualitativamente soddisfacente mentre dove non c'è un disagio conclamato, patologico, spesso si ha un'assenza di risposte: mancano dei servizi. Servono dei servizi specifici e con figure competenti, intendo psicologi e psicoterapeuti ma anche avvocati... mediatori familiari, che diano le risposte in tutte le fasi del processo d'impovertimento fin dall'inizio e durante... non solo alla fine quando si è costretti a intervenire con interventi tampone che comunque non sono risolutivi... non si può intervenire quando la donna ha ormai sessant'anni e si è rovinata la vita... insomma quando il disagio è ormai conclamato. (psicologa operatrice Sportello Donna)

Note conclusive

Le informazioni, qui raccolte e presentate, confermano che la peculiarità dei percorsi di povertà delle donne trae origine dalle discriminazioni di genere, insite nei principali sistemi di distribuzione delle risorse: la famiglia, il mercato del lavoro, il welfare. Tali svantaggi hanno come comune denominatore una situazione di dipendenza che, come rilevato nella presente ricerca, tocca tutte e tre le sfere di regolazione dei meccanismi di inclusione o esclusione sociale.

Si tratta di traiettorie di impoverimento legate a percorsi di vita segnati da rotture familiari (soprattutto divorzi, separazioni, abbandoni), da violenze (soprattutto intrafamiliari, assistite e/o subite in prima persona all'interno della famiglia di origine

e/o delle relazioni di coppia), da esperienze di migrazione, non inserimento nel mercato del lavoro e precarietà delle biografie occupazionali.

In particolare la dipendenza economica e psicologica dalla famiglia e la sua trasmissione intergenerazionale rivestono un ruolo cruciale ai fini di un'adeguata comprensione della povertà femminile. Si tratta, infatti, di fattori di rischio di impoverimento costantemente presenti in uno scenario capace di svelare sia la forte interconnessione delle diverse forme di disagio di cui sono portatrici le donne sia la complessa molteplicità delle possibili concatenazioni dei fattori che sono alla base delle loro difficoltà.

Tali percorsi di impoverimento assumono caratteristiche e intensità differenti a seconda dei fattori che di volta in volta intervengono.

Le donne con figli a carico – separate, divorziate, abbandonate –rappresentano il soggetto più ricorrente nei casi narrati dai testimoni privilegiati, i quali operano in ambiti professionali e servizi differenti.

Maggiore è la dipendenza economica e psicologica della donna dalla famiglia, tanto più elevato sarà il suo grado di vulnerabilità a seguito di eventi di vita tali da determinare mutamenti familiari significativi.

Il fatto di avere dei figli, anche se inserite in un contesto familiare coeso, rappresenta un altro fattore di rischio che frequentemente prelude ad un peggioramento delle condizioni di vita a causa di un'organizzazione familiare che scarica ancora sulle donne il peso del lavoro di cura; di un mercato del lavoro che penalizza fortemente le donne e segnatamente le lavoratrici madri; di un welfare insufficiente e inadeguato a soddisfare vecchi e nuovi bisogni di conciliazione.

La presente ricerca, rilevando le esistenze deprivate di tante donne inserite in nuclei non poveri, ha confermato un dato già noto alla letteratura sul tema, ovvero che le donne spesso non ricevono un'equa distribuzione delle risorse a disposizione del nucleo⁴⁸ e che, più in generale, “all'interno della famiglia e fra i suoi diversi componenti possono esistere consistenti asimmetrie, cioè interessi diversi ed anche rapporti di forza e di potere squilibrati, tra uomini e donne, genitori e figli, adulti e anziani”⁴⁹. In estrema sintesi, la rottura del nucleo familiare, la condizione di madre sola, l'aumento del carico di lavoro familiare, l'interruzione della carriera lavorativa a causa delle responsabilità di cura, la disoccupazione e l'estrema precarietà sono tra gli eventi che appaiono più significativi per spiegare la probabilità di entrata in un percorso di povertà.

La dimensione familiare si rivela essere il nodo da cui si dipanano i molteplici percorsi di impoverimento femminile e, di converso, il luogo in cui è possibile rintracciare le risorse che permettono l'uscita da una situazione di difficoltà.

Tuttavia l'aspetto risolutivo della famiglia – che contribuisce a diversificare i percorsi di impoverimento delle donne native rispetto quelle migranti, spesso prive di una rete familiare in grado di sostenerle – viene fortemente ridimensionato. I processi di impoverimento che riguardano fasce di popolazione sempre più ampie, capaci di investire interi nuclei, e la sempre più evidente insostenibilità di un welfare che si regge sulla solidarietà intergenerazionale tra donne mettono in evidenza una struttura della rete parentale che non si presenta più con gli stessi equilibri demografici e socio-economici che le consentivano, con molta fatica, di integrare e

sostenere servizi sociali carenti e spesso non adeguati. Il ruolo di protezione della famiglia così come la sua funzione di occultamento della povertà femminile sembrano frantumarsi progressivamente sotto il peso dei cambiamenti in atto⁵⁰.

La grave crisi economica-occupazionale, l'attuazione di politiche di contrazione della spesa sociale, la conseguente riduzione dei trasferimenti alle Regioni e agli Enti Locali rappresentano il filo rosso delle argomentazioni addotte dai soggetti intervistati circa gli aspetti problematici degli interventi socio-istituzionali rivolti alle donne in situazioni di difficoltà.

Il lavoro di rete fra i diversi servizi è invocato come indispensabile per mettere in comune e valorizzare le risorse disponibili, sempre più esigue, ed anche per affrontare, con un approccio multidisciplinare, percorsi di impoverimento che riconfermano il loro carattere multidimensionale e dinamico.

Da tutti i servizi è stato inoltre evidenziato il ruolo centrale della Caritas e dell'associazionismo cattolico che, in uno scenario segnato dalla grave contrazione della spesa pubblica destinata al sociale, sembra configurarsi quale fonte in ultima istanza di contributi economici, di beni di prima necessità e di servizi alla persona. Oltre il progetto Microcredito e il Fondo di Solidarietà, si è più volte fatto riferimento al ruolo educativo e di sostegno alla genitorialità degli oratori, che sembrano sopperire ad una rete di servizi socio-educativi e ricreativi per l'infanzia e l'adolescenza costruita nel corso degli anni, frutto di un connubio virtuoso tra pubblico e privato sociale, la cui tenuta è oggi fortemente compromessa.

La povertà delle donne è dunque dovuta all'azione simultanea delle discriminazioni strutturali fortemente acuite dalla crisi in atto, derivanti dalle condizioni del mercato del lavoro, dall'iniqua distribuzione del carico delle responsabilità familiari e dalla natura del sistema del welfare. Pertanto, risulta necessario strutturare e inverare politiche capaci di agire sinergicamente in tutte e tre le dimensioni. L'esigenza di azioni trasversali è fortemente sentita e variamente articolata dalle testimonianze raccolte che, a seconda dell'ambito professionale e del servizio di riferimento, focalizzano l'attenzione su strumenti specifici, quali ad esempio la realizzazione di servizi innovativi e integrativi per l'infanzia dotati di un'organizzazione flessibile per superare la rigidità degli orari; la promozione di politiche atte a sperimentare nuovi modelli di organizzazione del lavoro all'interno delle aziende, favorendo così la conciliazione tra vita privata e lavoro, nonché un'equa distribuzione del lavoro di cura tra donne e uomini.

I progetti e i programmi di inserimento e reinserimento lavorativo rappresentano l'anello più debole della catena di interventi volti a sostenere le donne. La sempre più drammatica difficoltà di accedere ad una propria fonte di reddito, individuata dai soggetti intervistati nella possibilità di svolgere un lavoro deprecarizzato e adeguatamente retribuito, accomuna le vite precarie di donne native e migranti.

Il buon esito dei percorsi di *empowerment* delle risorse psicologiche e culturali, attivati dai servizi, vengono seriamente compromessi – se non dissipati – dall'impossibilità per le donne di raggiungere l'indipendenza economica necessaria per migliorare le proprie condizioni, condurre una vita all'insegna di un'effettiva autodeterminazione delle proprie scelte e dell'autonomia da strutture tradizionali di dipendenza.

Note

¹ Per una rassegna storica dei concetti di povertà ed esclusione sociale si rinvia a M. Stranges, *Sui concetti di povertà ed esclusione sociale: una rassegna bibliografica*, in “Daedalus”, 1/2007 on line.

² Nussbaum pone la dignità umana a fondamento del suo approccio basato sulle capacità, vale a dire su ciò che le persone sono realmente in grado di fare e di essere, per mezzo dell’idea intuitiva di ciò che significa una vita umanamente dignitosa. M. Nussbaum, *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, Il Mulino, Bologna 2001.

³ E. Ruspini, *L’altra metà della povertà*, Carocci, Roma 2000.

⁴ Si veda a titolo esemplificativo il Rapporto Eurostat pubblicato in occasione dell’ 8 marzo 2012. La ricerca statistica evidenzia che la proporzione di donne a rischio di povertà o di esclusione sociale è superiore a quella degli uomini in tutti gli Stati dell’Unione Europea. Nel 2010 c’erano 62 milioni di donne (pari al 24,5% del totale di tutte le donne) e 54 milioni di uomini (22,3% del totale) a rischio di povertà o di esclusione sociale. In Italia il gap di genere è superiore a quello medio europeo: è a rischio di povertà o di esclusione sociale il 26,3% delle donne contro il 22,6% degli uomini.

⁵ Per una disamina dei diversi elementi che invocano un’approfondita riflessione teorica sulla relazione tra genere e povertà si rimanda a E. Ruspini *Madri sole e povertà nel contesto delle politiche familiari europee* in F. Bimbi (a cura di) *Madri sole. Metafore della famiglia ed esclusione sociale*, Carocci, Roma 2000.

⁶ Per la comprensione delle radici storiche, che segnano il superamento del paradigma della femminilizzazione della povertà verso un approccio capace di dar conto della dimensione di genere della povertà, si rinvia a E. Ruspini, *L’altra metà della povertà*, cit.

⁷ Per il metodo delle interviste a testimoni qualificati si rinvia a M. Del Zotto *I testimoni qualificati in sociologia* in A. Marradi (a cura di), *Costruire il dato*, FrancoAngeli, Milano.

⁸ Nell’intervista semi-strutturata “l’intervistatore dispone di una lista di temi fissati in precedenza sui quali deve raccogliere tutte le informazioni richieste con la facoltà di adattare ai singoli intervistati sia le domande, sia l’ordine in cui le pone” in M.C. Pitrone, *Il sondaggio*, FrancoAngeli, Milano 1984, p. 33. Sebbene la differenziazione tra ricerca quantitativa e qualitativa non sia l’oggetto di questo studio, si desidera mettere in evidenza che una peculiarità della ricerca qualitativa sia l’adozione di strumenti di rilevazione flessibili, variabili, adattabili al singolo soggetto (Diana, Montesperelli 2005).

⁹ Sono stati intervistati: sei assistenti sociali degli Uffici di Cittadinanza, due psicologi e due infermieri del Centro Salute Mentale; tre operatori di Caritas e due operatori dell’associazionismo cattolico, tra cui il referente di una casa famiglia; operatori e coordinatori di servizi gestiti da diverse cooperative sociali quali: un operatore impegnato in un servizio dedicato all’accoglienza e al sostegno delle vittime di tratta, un coordinatore di una comunità residenziale per nuclei mamma-bambino, un referente di un servizio di orientamento al lavoro, tre operatori di servizi di avviamento al lavoro e un coordinatore di un servizio di assistenza domiciliare di anziani, malati, disabili. Sono stati inoltre intervistati un orientatore del Centro per l’Impiego e quattro operatori di due servizi di ascolto e consulenza specificatamente dedicati a donne in difficoltà.

Le ventiquattro interviste a testimoni qualificati, della durata media di cinquanta minuti, sono state realizzate nei mesi di aprile e maggio 2012 dalla ricercatrice stessa. Ventiquattro su un totale di ventisette soggetti intervistati sono donne. Si tratta di interviste frontali audioregistrate raccolte presso i luoghi di lavoro abituali degli intervistati. Le interviste sono di numero inferiore rispetto ai testimoni qualificati interpellati, dal momento che in tre distinte occasioni, per rispettare i ritmi e le esigenze lavorative degli stessi, si è optato per l’intervista collettiva.

¹⁰ Talvolta si sono riportate espressioni gergali e quelle relative all’ambito professionale; si è inoltre mantenuta la coniugazione dei verbi così come effettuata dalle persone intervistate quando tutto ciò non influiva sulla comprensione del testo. Sono stati inoltre utilizzati i punti di sospensione per indicare momenti di riflessione e imbarazzo, sono state lasciate interloquzioni come quelle esclamative o quelle riflessive/dubitative. All’inizio di ogni intervista è stata inserita una *cover sheet* che riporta i dati socio-anagrafici dell’intervistato, accessibili solo all’*équipe* di ricerca.

¹¹ L’ultimo Rapporto sulla condizione materno infantile nel mondo stilato da *Save the Children State of the World’s Mothers 2012 – Nutrition in the First 1,000 Days* ha sancito che l’Italia è scesa in due anni dal diciassettesimo al ventunesimo posto nella classifica annuale che mette a confronto la condizioni della

madri in centosessantacinque paesi. L'Italia che non è stata capace di segnare nell'ultimo anno progressi significativi, si colloca a metà dei quarantatré paesi più sviluppati, alle spalle di Portogallo (15°), Spagna (16°) e Grecia (20°). La povertà delle madri spesso poi diventa povertà dei figli, trasformandosi in vera emergenza sociale. Secondo il dossier *Il paese di Pollicino*, presentato da *Save the Children* per lanciare la campagna *Ricordiamoci dell'infanzia* che si è protratta per tutto il mese di maggio 2012, un minore su quattro oggi, pari al 22,6% dei bambini che sono nel nostro paese, è a rischio povertà, vive cioè in famiglie con un reddito troppo basso per garantirgli ciò di cui avrebbe bisogno per un sano e pieno sviluppo psichico, fisico, intellettuale e sociale. Un dato che raggiunge livelli mai registrati finora nel caso di bambini figli di madri sole per i quali l'incidenza di povertà sale al 28,5% e nel caso in cui il capofamiglia abbia meno di trentacinque anni, in questi nuclei un figlio su due è a rischio povertà.

¹² *Il Paese di Pollicino. L'Italia ha dimenticato i bambini*, cit. Il testo del dossier è scaricabile all'indirizzo: <http://risorse.savethechildren.it/files/comunicazione/Campagn20Italia/dossierPollicino.pdf>

¹³ "Il soggetto famiglia con la sua divisione dei compiti e delle responsabilità lungo le linee di genere e generazione, lungi dall'essere ignorato dallo Stato, viene a costituire il partner esplicito del welfare state italiano" in C. Saraceno, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna 2003. Le donne sono le principali *care givers* (32,5%), dedicano più di due miliardi di ore di lavoro di cura per altre famiglie in un anno. Ma è ormai in crisi un sistema di welfare basato sull'aiuto tra generazioni di madri e figlie, e sul lavoro non retribuito di cura delle donne. Le nonne sono sempre più schiacciate tra cura dei nipoti, carico di lavoro all'interno della propria famiglia, l'assistenza dei genitori anziani e il loro carico di lavoro extradomestico in L. L. Sabbatini *Il lavoro femminile in tempo di crisi*, Atti del Convegno *Stati generali sul lavoro delle donne in Italia*, che si è tenuto a Roma presso il Cnel il 2 febbraio 2012.

¹⁴ Cfr. Barro e Monetini, in questo stesso volume.

¹⁵ Significativo è il caso di una giovane donna italiana in cerca di lavoro per contribuire al sostentamento della propria famiglia, dal momento che il compagno è cassintegrato. Si è rivolta ai servizi sociali nella speranza di essere sostenuta in quest'impresa che, almeno sulla carta, risultava non proprio disperata. La giovane ha infatti un diploma di scuola superiore ben spendibile nel mercato del lavoro locale ed un'età tale da poter essere assunta con il contratto di apprendistato, un tipo di contratto indubbiamente vantaggioso per le aziende, dal punto di vista economico e pure normativo. La ragazza in effetti è riuscita a sostenere colloqui e superare diverse selezioni; tuttavia, quando i datori di lavoro sono venuti a conoscenza che è madre di tre bambini, a niente sono valse competenze professionali e agevolazioni economiche. Dare alla luce un figlio è assai spesso un rischio, una sfida che molte donne affrontano quotidianamente, figuriamoci averne tre.

¹⁶ L.L. Sabbatini *Il lavoro femminile in tempo di crisi*, cit. Inoltre, il *Rapporto annuale 2012* Istat rileva che in Italia che solo il 77,3% delle neo madri che erano occupate all'inizio della gravidanza lo sono ancora a due anni dalla nascita del figlio, un dato che è in calo rispetto all'81,6% del 2006. E tra i motivi per i quali si è lasciato o si è perso il lavoro (evento che ha colpito il 22,7% delle neo mamme che erano occupate all'inizio della gravidanza) crescono i licenziamenti con il 23,8% del totale a fronte del 6,9% del 2002/2003. Le madri, secondo il Rapporto Istat, sono molto più penalizzate dei padri nell'accesso al mondo del lavoro: la probabilità di trovare lavoro per le madri rispetto ai padri è infatti 9 volte inferiore nel Nord, 10 nel Centro e ben 14 nel Mezzogiorno.

¹⁷ I dati forniti dal Centro per le Pari Opportunità della Regione Umbria mostrano che nel 2010 le utenti che si sono rivolte al Telefono Donna di Perugia e Terni, servizio specificatamente dedicato al sostegno delle vittime di violenza, sono per il 71,8% di nazionalità italiana. La prevalenza di donne italiane, tra le utenti del servizio, è una costante che si ripete anche nei due anni precedenti presi in esame. Le differenze rispetto all'accesso ai servizi tra donne native e migranti vittime di violenza potrebbe costituire un interessante oggetto di indagine.

¹⁸ L'intervento ha previsto un sostegno alle famiglie umbre che si collocano al di sopra della fascia di povertà, con un Isee compreso tra 7.500 mila e i 23 mila euro. Per accedere al provvedimento erano richiesti determinati requisiti anagrafici, quali lo stato anagrafico di famiglia con figli; la famiglia numerosa formata da quattro o più componenti; la madre o il padre con figlio; la famiglia uni personale; specifici requisiti di disagio, come il rischio di entrare in un processo impoverimento, la perdita del lavoro,

etc.; la scomposizione del nucleo familiare per divorzio o separazione; la nascita o l'adozione di un figlio; l'ingresso dei figli nel circuito dell'istruzione; la perdita dell'alloggio; la malattia o la non autosufficienza di un componente.

¹⁹ Le risorse che sono state dedicate all'Azione regionale di sistema per le "famiglie vulnerabili", pari a 3 milioni di euro, sono aggiuntive rispetto a quelle del Fondo Unico per le politiche sociali che viene normalmente trasferite ai Comuni per la realizzazione di interventi sociali tra cui quelli a sostegno della fascia povera della popolazione umbra, ovvero con Isee inferiore a 7.500 euro.

²⁰ Istat, *La conciliazione tra lavoro e famiglia. Anno 2010*; il dato umbro emerge da una ricerca condotta nel 2007, commissionata dalla Regione Umbria alla Fondazione Giacomo Brodolini dal titolo *Lavoro di cura e crescita economica in Umbria*, a cura di F. Deriu; *Presentazione* di C. Casciarri, Assessore al Welfare Regione Umbria, *Prefazione* di A. Lombardi, Dirigente Regione Umbria, Perugia 2010.

²¹ La *Relazione annuale del Presidente Inps*, Roma, 29 maggio 2012, restituisce una fotografia di una realtà nazionale in cui sono 7,2 milioni i pensionati italiani Inps che vivono con meno di 1.000 al mese. I pensionati che hanno meno di 500 euro di entrate mensili sono il 17,2% del totale. Di media, le donne percepiscono di meno rispetto agli uomini. Il valore medio mensile della pensione percepita dalle donne è quasi la metà di quello degli uomini: è pari a 569 euro rispetto ai 1.047 euro incassati dagli uomini. Ciò è dovuto sia alla maggiore presenza femminile fra i titolari di prestazioni assistenziali (di importo più basso), sia ai valori medi delle pensioni previdenziali più bassi per le donne.

²² Per un'attenta disamina circa i diversi dispositivi che penalizzano le donne in termini di entità e accesso ai diritti pensionistici nell'insieme dei paesi Ocse, se pur con differenze importanti tra i paesi, si rinvia all'agevole lettura di *"Di cosa sono fatte le pensioni delle donne"* di Anna Cristina D'Addio, www.ingenere.it, 9 febbraio 2012.

²³ Una delle psicologhe intervistate racconta un caso che lei stessa definisce come "molto triste" e, come si vedrà, niente affatto isolato. Una giovane donna di origine straniera è sposata con un uomo italiano da cui ha avuto una bambina. Il lavoro di cura della piccola grava unicamente sulle spalle della donna; questo aspetto assieme ad un mix di altri fattori – quali l'essere immigrata e possedere competenze e qualità professionali in campo artistico, quindi poco spendibili sul mercato del lavoro – ha generato una spirale di dipendenza economica, solitudine, forte dipendenza psicologica dal marito. Di fronte a questo stato di cose la donna ha sviluppato un particolare tipo di sintomo, cioè una forte paura di uccidere se stessa, la propria figlia, la propria famiglia. Per far sì che la donna potesse continuare a intraprendere la cura farmacologica prescritta, la psicologa e la psicoterapeuta hanno dovuto convocare il marito. L'uomo che, a detta della specialista, "vede la donna come un prolungamento dei suoi desideri", pretendeva che questa interrompesse la terapia. Incurante del suo stato psicofisico, voleva da lei un altro figlio, dopo averla già messa incinta quando si trovava sotto terapia farmacologica, provocandole così un aborto.

²⁴ Il servizio statistiche dell'unione Europea, utilizzando un sistema di bio-indicatori, ha fatto il punto sullo stato di salute delle donne europee. Sfogliando i dati si scopre che le donne italiane hanno una fertilità inferiore alle europee, e un'aspettativa di vita sana in pieno crollo. Se nel 2004 le donne sessantacinquenni potevano aspettarsi altri dieci anni di vita sana, quattro anni più tardi la prospettiva si è dimezzata, finendo sotto la media europea e ben distanziate da francesi, spagnole e inglesi. Anche l'indicatore relativo all'aspettativa di vita sana alla nascita figura scenari peggiorativi: nel 2004 le italiane erano ben sopra la media europea: 70,7 anni contro i 61,3. Oggi invece le aspettative sono ridimensionate: 61,2 mentre la media è diventata 62,3. Sono andati persi dieci anni di aspettativa di vita in buona salute. Contemporaneamente la vita media si è allungata, dunque incrociando i due dati si può evincere che si ha una vita più lunga ma meno sana dal punto di vista psico-fisico. I dati sono consultabili all'indirizzo http://ec.europa.eu/health/social_determinants/indicators/index_it.htm.

²⁵ Tra le professioni più colpite sembra ci sia quella degli avvocati, donne che hanno provato ad inserirsi nella carriera e hanno dovuto ripiegare in un lavoro sotto-qualificato e vissuto come profondamente umiliante. Molte laureate hanno iniziato il proprio percorso – prima di studio e poi professionale – piene di entusiasmo ma scontrandosi ben presto con una dura realtà in cui, per affermarsi, diventa sempre più imprescindibile far parte di una famiglia con una posizione sociale e reddituale importante. Tutto ciò spesso genera il crollo della personalità e degli ideali in cui credevano: si entra così nel vortice di un pensiero depressivo.

²⁶ Tra i numerosi argomenti trattati nel *Rapporto annuale 2012* dell'Istat vi è il tema della mobilità sociale

intergenerazionale che disegna un quadro di netto peggioramento delle opportunità di riuscita sociale e occupazionale dei giovani. Le persone che oggi hanno un'età compresa tra i 40 e i 25 anni rappresentano la prima delle generazioni nate nel corso del Novecento a rivelarsi impossibilitata a migliorare la propria posizione sociale rispetto a quella dei propri genitori. Il quadro è aggravato dal tenace persistere dell'influenza delle provenienze familiari sui destini sociali delle persone. Per Chiara Saraceno il fatto che nel nostro paese la ricchezza e la posizione sociale della famiglia d'origine sono fattori decisi per determinare il livello di ascesa sociale e di reddito dei figli "È la conseguenza dell'eccesso di affidamento alla redistribuzione intrafamiliare a fronte di una scarsa, oltre che squilibrata, redistribuzione sociale" in C. Saraceno *Cittadini a metà*, Rizzoli, Milano 2012.

²⁷ Si può considerare paradigmatico un caso in particolare per l'evidente multifattorialità del disagio vissuto. Si tratta di una brillante giovane che, poco dopo essersi diplomata, è riuscita a trovare un impiego aderente al proprio percorso di studi presso un'azienda privata. La ragazza ha presentato tutti i sintomi psicologici di chi subisce *mobbing*, come la sensazione di fallimento, la rabbia e il risentimento che si sono poi trasformati in depressione. Il *mobbing*, che si inseriva in un contesto aziendale di piccole dimensioni a gestione familistica, ha trovato terreno fertile in una fragilità emotiva di fondo, caratterizzata da una bassa autostima di sé, frutto di un disagio originario, che insiste sulla sua infanzia segnata dalla fuga del padre quando lei aveva pochi mesi di vita. La madre ha cresciuto la bambina da sola, facendo molti sacrifici e lavori pesanti e poco retribuiti, senza una rete parentale in grado di alleviare questa difficile situazione. Il dato psicanalitico si intreccia profondamente con quello sociale: la personalità si costruisce anche sulla base dei modelli dell'infanzia, e tra madre e figlia il processo di identificazione è in genere molto forte.

²⁸ Un caso esplicativo è il percorso di una donna originaria dell'Ecuador, madre di una bambina molto piccola con cui è venuta in Italia, fuggendo da un povertà estrema e da un compagno che le maltrattava. In Italia si è ricongiunta con una rete parentale estesa composta da diversi fratelli e sorelle che a turno la ospitavano, estorcendole però il poco denaro che riusciva a guadagnare. Da un contesto di violenza e sfruttamento la donna e la bambina si sono viste catapultare in una nuova e sempre uguale situazione di violenza psicologica, di estrema privazione culturale ed economica. La donna si è rivolta al Csm perché manifestava i sintomi di depressione. Dopo una congiunta analisi della situazione da parte del Csm e dei servizi sociali dell'Ufficio di Cittadinanza, il nucleo monogenitoriale è stato allontanato dal contesto parentale ed inviato in una struttura di accoglienza della Caritas. La signora, con il passar del tempo e col sostegno della rete dei servizi, ha migliorato la propria condizione psicologica e oggi riesce, anche se in modo estremamente precario, a pagare un affitto, a mantenere se stessa e la figlia grazie a delle collaborazioni domestiche. Nei periodi di scarso lavoro, si sostiene ricorrendo ai pacchi alimentari forniti dal volontariato cattolico.

²⁹ Una ragazza orfana di genitori è venuta a Perugia da un'altra regione per frequentare l'Università, grazie all'accesso ad una borsa di studio. È stata una brillante studente finché è rimasta incinta. Aveva deciso di interrompere la gravidanza, poi ha avuto un ripensamento. È stata accolta nella casa di accoglienza per i mesi di gravidanza, poi – grazie al sostegno dei volontari della struttura e della parrocchia – è riuscita a crearsi una rete di vicinato che la sostiene nei momenti di bisogno. La sua vita non è affatto facile, ha dovuto abbandonare gli studi, ha poi trovato un impiego come operaia e quel poco che guadagna lo destina al sostentamento del figlio e al pagamento dell'affitto di un piccolo appartamento nei pressi della casa di accoglienza. Una ragazza umbra, con un buon livello di istruzione, un impiego e inserita in un contesto parentale, è stata improvvisamente abbandonata dal marito che l'ha lasciata sola con sei figli a carico.

La particolarità dei casi raccontati risiede nel fatto che si tratta di donne italiane, l'una inserita in un contesto di profonda solitudine che l'accomuna alle condizioni di vita delle migranti ospiti della struttura; l'altra, di converso, ben inserita nel contesto familiare e socio-lavorativo; entrambe con un livello culturale e d'istruzione al di sopra della norma. In ambedue i casi è la maternità il fattore di impoverimento.

³⁰ L'assistente sociale racconta poi, a titolo esemplificativo delle nuove forme di disagio, il caso di una famiglia umbra di trentenni disoccupati con un bambino di pochi mesi. Lei a causa del bambino ha difficoltà a trovare lavoro, lui ha perso il suo impiego d'improvviso. Si trattava di un lavoro di fatica, sotto qualificato e sottopagato rispetto al suo percorso formativo che si era concluso con un diploma di

laurea magistrale. Il giovane aveva ottenuto l'impiego – come sempre più spesso avviene, stigmatizza l'intervistata – decurtando il proprio curriculum vitae. Il nucleo è stato aiutato a sostenere le spese con il Fondo di Solidarietà istituito dalla Conferenza episcopale umbra.

³¹ “La dipendenza spesso si registra quando sono presenti delle malattie, delle disabilità... questo è un fattore che incide molto. Si parla di diritti ma quando noi abbiamo dei malati seri che prendono la pensione di invalidità di 300 euro ... ma di cosa stiamo parlando?! Poi magari do l'accompagnamento che è 400 euro ma se questa persona è invalida al cento per cento come fa a vivere dignitosamente? [...] l'invalidità è motivo di esclusione... poi quale comprensione una persona trova nel datore di lavoro? Ci sono alcuni tipi di invalidità che più o meno vengono tollerate ma altre ad esempio l'hiv...”.

³² “Sulle donne rumene ti dico che sono tutte donne con storie di privazione affettiva e di violenza domestica, c'è sempre un genitore che beve... (operatrice cooperativa 1)”. Il racconto dell'operatrice conferma ciò che emerge sia da ricerche nazionali ed internazionali sia dall'esperienza dei Centri antiviolenza, la violenza assistita è uno dei fattori di rischio principali per la trasmissione intergenerazionale della violenza: nella maggior parte dei casi le bambine tenderanno ad imitare l'atteggiamento passivo delle madri-vittime.

³³ Un caso paradigmatico di quanto esposto fin qui è l'avventura di una ragazza fuggita dalla Romania e da un marito che la maltrattava e che le aveva sottratto il figlio. La giovane aveva deciso di investire sul proprio corpo per raggiungere un'autonomia economica tale da poter ritornare nel proprio paese e riprendersi il bambino. La donna non aveva previsto la catena di violenze e sfruttamento a cui presto sarebbe andata incontro.

³⁴ La coordinatrice della struttura narra il caso di una donna italiana quarantenne, il cui già difficile percorso di vita segnato da violenze assistite e vissute in prima persona, è stato ulteriormente aggravato dall'inadeguatezza delle risposte socio-istituzionali che le sono state rivolte sin dalla sua infanzia e poi nell'adolescenza. La signora da bambina ha vissuto con una madre alcolizzata che esercitava il mestiere di prostituta presso la propria abitazione dove, in diverse circostanze, è accaduto che i clienti esercitassero violenza sulla donna e abusassero della bambina. All'epoca, racconta l'intervistata, non esistevano strutture specifiche per accogliere minori in situazioni di disagio, perciò la donna ha trascorso la sua giovinezza inserita in delle strutture di assistenza dove venivano accolte persone disabili; senza che mai le sia stato prospettato un percorso tale da permetterle la rielaborazione dei traumi subiti. Dopo aver vissuto una serie di affidi familiari sbagliati e falliti, raggiunta la maggiore età si è sposata e separata più volte. Dalle diverse relazioni ha avuto quattro figli, tutti dati in adozione dal tribunale. Molto tempo è trascorso da questi accadimenti tuttavia, nessuna azione è stata attivata per supportare la donna nel superamento dei traumi e per recuperare le funzioni genitoriali: ormai quarantenne si ritrova con tre figli nati da un'ulteriore relazione, come sempre fallita. Oggi vi è il grande rischio che la donna possa perdere anche questi bambini.

³⁵ In L. Fruggeri, *Diverse normalità. Psicologia sociale delle relazioni familiari*, Carocci, Roma 2005, l'autrice sostiene una tesi di fondo: è la diversità ad essere normale oggi. La stessa famiglia è immersa in un contesto di forte trasformazione. Chi oggi si occupa di famiglie è invitato a cogliere l'elemento della diversità come normale, ciò significa abbandonare la prospettiva di un modello unico di famiglia dominante e riconsiderare i modelli teorici di riferimento, affinché la cultura della differenza possa prendere il posto della cultura della devianza.

³⁶ Sulle molteplici contraddizioni di genere che insistono sulla vita delle donne umbre a partire dal lavoro, si rinvia a *Il lavoro, il reddito, le famiglie, uomini e donne: una nuova questione sociale* in C. Carnieri *Introduzione al Rapporto Economico e Sociale 2010 - 2011*, Aur, Perugia.

³⁷ Sulla guerra in atto nel nostro paese alla maternità delle donne che lavorano e sulle condizioni di vita e di lavoro delle “nuove italiane”, la loro impossibilità di conciliare lavoro e famiglia, sulle complesse dinamiche delle famiglie transnazionali si rinvia a C. Valentini, *O i figli o il lavoro*, Feltrinelli, Milano 2012.

³⁸ Come evidenziato in precedenza, dai dati resi disponibili dal Centro per le Pari Opportunità della Regione Umbria si evince che l'utenza che si rivolge al Telefono Donna di Perugia e Terni è in netta prevalenza italiana. Altre caratteristiche preponderanti dell'utenza sono lo stato di disoccupazione e il possesso di un livello di istruzione medio-alta.

³⁹ I bassi livelli di inattività femminile, che rappresentano uno dei fattori più critici del mercato del lavoro italiano, sono oggetto di uno studio condotto dall'Isfol che analizza il problema da una pluralità

di chiavi di lettura legate sia al mercato che al contesto socio-culturale e familiare quali luoghi dove matura la decisione di lavorare o non lavorare. Il 40,8% delle ex lavoratrici dichiara di aver interrotto l'attività lavorativa per prendersi cura dei figli e circa il 5,6% per dedicarsi totalmente alla famiglia o ad accudire persone non autosufficienti, oltre il 17% segnala la scadenza di un contratto a termine o stagionale, il 15,8% il licenziamento o la chiusura dell'azienda. I risultati dell'indagine sono riportati nel volume, a cura di Roberta Pistagni, *Perchè non lavori. I risultati di una indagine Isfol sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro*, ISFOL, I libri FSE, 2010. Sarebbe interessante indagare, con le stesse modalità multidimensionali e multidisciplinari, le ragioni dell'inattività femminile nello specifico del contesto umbro.

⁴⁰ Il servizio Sportello Donna, che nasce da un'esperienza di coprogettazione tra associazioni, privati e istituzioni, opera nei comuni di Foligno, Trevi e Gualdo Cattaneo dove svolge una duplice funzione: quella di centro di informazione ed orientamento relativamente alle tematiche del lavoro e della formazione professionale, ai diritti delle donne ed ai servizi del territorio, nonché di centro d'ascolto e accoglienza che può offrire consulenza legale e psicologica.

⁴¹ L'ultima indagine dell'Istat sui servizi per i bambini da 0 a 3 anni conferma per l'Umbria un quadro molto positivo, con un aumento del numero di asili nido e servizi integrativi al nido che ci pone ai primi posti tra le regioni italiane dopo la Valle d'Aosta e l'Emilia Romagna in Istat, *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, anno scolastico 2008/2009*, Roma 14 giugno 2010.

⁴² Nel momento in cui sono state effettuate le interviste era da poco stato pubblicato l'avviso per accedere all'assegnazione dei contributi previsti nel progetto per usufruire di servizi di cura e sostegno educativo per famiglie, finalizzati ad agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro rispetto alla cura dei minori fino ai quattordici anni di età, degli anziani, delle persone non autosufficienti. Se la richiesta è accettata viene concesso un contributo in termini di buoni Inps, con cui si acquistano prestazioni di lavoro da un elenco di persone selezionate e formate dalla Regione Umbria.

⁴³ Fornire direttamente servizi o dare soldi alle famiglie per comprarsi? È la domanda che si pone Beltrametti in un articolo in cui ripercorre il recente dibattito animato dalla contrapposizione tra i sostenitori di politiche di offerta di servizi e fautori di politiche di sostegno della domanda. A giudizio dell'economista si sono sottovalutati gli aspetti di complementarità tra le due tipologie di politiche. L. Beltrametti, *Buoni per la cura. La strada dei "voucher"*, www.ingenere.it, 8 marzo 2012.

⁴⁴ Si possono ricapitolare le riflessioni proposte con il caso di una donna ecuadoriana il cui marito è stato rinchiuso in carcere. D'improvviso la donna si è ritrovata da sola con un affitto da pagare e due bambini da mantenere. Il servizio l'ha aiutata inizialmente con dei contributi economici, per cui le è stata corrisposta una piccola somma di denaro ogni mese per un anno. Dopo aver accompagnato la donna nella individuazione di soluzioni temporanee per la cura dei bambini, le assistenti sociali hanno segnalato il caso al Servizio di Accompagnamento al Lavoro (Sal), grazie al cui intervento è stato possibile attivare uno stage presso un'azienda. La signora, grazie all'esperienza lavorativa, aveva scoperto in sé delle potenzialità e della attitudini che le erano sconosciute e aveva ritrovato la voglia di lottare per se stessa e per i propri figli. Tuttavia l'esperienza in azienda non ha dato adito ad un inserimento lavorativo perché, come evidenziano le assistenti sociali, "oggi le aziende non assumono, licenziano". Così la donna, madre di due bambini, per l'impossibilità di pagare l'affitto rischia di perdere la casa.

⁴⁵ Il progetto "Microcredito Perugia" è stato promosso nel 2011 dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Perugia in collaborazione con la Caritas diocesana di Perugia-Città della Pieve, la Banca Credito Cooperativo di Mantignana e l'Unicredit Banca, e vede la partecipazione della Provincia di Perugia attraverso i suoi Centri per l'impiego, il Comune di Perugia con i suoi Servizi sociali e gli Uffici della Cittadinanza. Il "Fondo di Solidarietà delle Chiese umbre per le famiglie in difficoltà" è operativo dal 2009 e si sostanzia dei contributi di privati cittadini e comunità parrocchiali, di Fondazioni bancarie e realtà imprenditoriali, di istituzioni civili e mondo della politica. Cfr. Carniani, in questo stesso volume.

⁴⁶ Per rendere evidenti le conseguenze negative di una lettura etnocentrica delle competenze genitoriali è riportata, a seguire, la storia di una giovanissima donna sinti: "Ti racconto di un caso molto dolente, per noi è stata la prima esperienza di accoglienza di una ragazza rom, ma di quelle rom convinte con il fazzoletto in testa e la gonna, appartenente all'etnia rom più radicale: i Sinti.

Questa ragazza quattordicenne è venuta in Italia incinta per raggiungere il suo compagno. Ha avuto le doglie al semaforo ed è stata ricoverata d'urgenza e ha partorito in ospedale. Essendo minorenni è partita d'ufficio la segnalazione al Tribunale dei Minori. Viene inserita in comunità da noi assieme alla bambina. L'igiene e la cura... era tutto un altro mondo. Siamo riuscite a fare un lavoro con lei di tre anni e in qualche modo si è occidentalizzata, ha seguito un corso di alfabetizzazione, ha conseguito il diploma di terza media, è stata inserita come aiuto cuoca alla mensa dell'Università per Stranieri. Insomma, un lavoro perfetto sebbene tutte le difficoltà di cui parlavamo, nella cultura rom l'autonomia del bambino è totalmente diversa dalla nostra. [...] Arrivata al quarto anno di vita occidentale è venuto fuori quello che nei Rom è frequentissimo, ovvero che lei era arrivata in Italia con dei documenti falsi che erano della sorella del suo compagno. Quello che noi credevamo fosse il fratello della ragazza in realtà era il compagno... e lei si chiamava quindi in tutt'altro modo.[...] Insomma il nostro progetto era perfetto, peccato che non era il suo.[...] Questo è appunto un caso in cui il parere del Tribunale dei Minori è negativo, alla fine noi non abbiamo potuto esprimere un parere negativo e la ragazza è tornata in Romania con i propri bambini?". (coordinatrice comunità residenziale cooperativa 2)

⁴⁷ Quest'ultima opzione è ben esemplificata da un caso che permette di illustrare un percorso di uscita da una situazione di *impasse* supportato dal servizio. Si tratta di una quarantenne con laurea e dottorato di ricerca che, dopo molti tentativi, non essendo riuscita a praticare il sogno di un percorso professionale in ambito accademico, ha deciso di accettare un lavoro da commessa, considerato più soddisfacente dal punto di vista del guadagno e della stabilità. In questo caso non si è trattato di un ripiego ma della scelta convinta di una modalità di vita orientata alla ricerca della soddisfazione nell'ambito della dimensione privata piuttosto che in quella lavorativa, è stato dunque accolto dalla stessa come un cambiamento positivo.

⁴⁸ Il *Rapporto Annuale Istat 2012* rileva che in Italia il 33,7% delle donne tra i 25 e i 54 anni non percepisce alcun reddito, dato che ci fa precipitare in fondo alla classifica europea per il contributo della donna ai redditi della donna. L'Istat, nel descrivere le condizioni di vita delle donne il cui sostentamento economico dipende dal reddito del partner, ci restituisce uno scenario che sembrava ormai superato: nelle coppie in cui la donna non lavora (30% del totale) è più alta la frequenza dei casi in cui lei non ha accesso al conto corrente (47,1% contro il 28,6% degli uomini); non è libera di spendere per se stessa (28,3%), non condivide le decisioni importanti con il partner (circa il 20%); non è titolare dell'abitazione di proprietà.

⁴⁹ E. Ruspini *Madri sole e povertà nel contesto delle politiche familiari europee* in F. Bimbi (a cura di) *Madri sole. Metafore della famiglia ed esclusione sociale*, cit.

⁵⁰ Le trasformazioni in atto svelano l'inesorabile deteriorarsi delle dinamiche che hanno permesso al welfare state italiano di delegare la questione della povertà al sostegno economico offerto dalle famiglie e dalle reti parentali ai propri membri e al lavoro gratuito e invisibile offerto dalla componente femminile: "la questione della povertà è rimasta a lungo un problema da affidare alla solidarietà familiare allargata alla parentela con qualche integrazione della beneficenza privata e pubblica: senza motivare, come in altri paesi, una vera e propria politica pubblica e tanto meno l'istituzione di una qualche forma di reddito minimo garantito a chi ne fosse sprovvisto. E i servizi per la prima infanzia, per anziani non autosufficienti o per portatori di handicap sono rimasti la cenerentola delle politiche sociali" in C. Saraceno *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, cit.

Riferimenti bibliografici

Beltrametti, L.

2012 *Buoni per la cura. La strada dei "voucher"*, www.ingener.it (consultato l'8 marzo 2012).

Carnieri, C.

2011 *Il lavoro, il reddito, le famiglie, uomini e donne: una nuova questione sociale*, in *Rapporto Economico e Sociale dell'Umbria 2010 - 2011*, AURapporti, Perugia.

Del Zotto, M.

1988 *I testimoni qualificati in sociologia* in A. Marradi (a cura di), *Costruire il dato*, FrancoAngeli, Milano.

D'Addio, A.C.

2012 *Di cosa sono fatte le pensioni delle donne*, www.ingener.it (consultato il 9 febbraio 2012).

Deriu, F. (a cura di)

2010 *Lavoro di cura e crescita economica in Umbria*, Regione Umbria - Fondazione Giacomo Brodolini, Perugia.

Diana, P. - Montesperelli, P.

2005 *Analizzare le interviste ermeneutiche*, Carocci, Roma .

Eurostat

2012 Rapporto pubblicato in occasione della giornata Internazionale della donna, 8 Marzo 2012, in <http://www.west-info/files/Eurostat31.pdf>

Fruggeri, L.

2005 *Diverse normalità. Psicologia sociale delle relazioni familiari*, Carocci, Roma.

Istituto Nazionale di Statistica (Istat)

2010a *La conciliazione tra lavoro e famiglia. Anno 2010*, Roma.

2010b *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, anno scolastico 2008-2009*, Roma.

2012 *Rapporto annuale 2012*, Roma.

Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale (Inps)

2012 *Relazione annuale del Presidente Inps*, Roma.

Isfol - Pistagni, R. (a cura di)

2010 *Perché non lavori? I risultati di un'indagine Isfol sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro*, Isfol, I libri Fse, Roma.

Nusbaum, M.

2001 *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, il Mulino, Bologna.

Pitrone, M.C.

1984 *Il sondaggio*, FrancoAngeli, Milano.

Ruspini, E.

2000a *L'altra metà della povertà*, Carocci, Roma.

2000b *Madri sole e povertà nel contesto delle politiche familiari europee* in F. Bimbi (a cura di), *Madri sole. Metafore della famiglia ed esclusione sociale*, Carocci, Roma.

Sabbatini, L.L.

2012 *Il lavoro femminile in tempo di crisi*, in *Atti del Convegno Stati Generali sul lavoro delle donne in Italia*, Roma.

Saraceno, C.,

2003 *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, il Mulino, Bologna. 2012 *Cittadini a metà*, Rizzoli, Milano.

Save the Children

2012a *Il paese di Pollicino. L'Italia ha dimenticato i bambini. Le proposte di Save the Children per un piano strategico di lotta alle povertà minorili*, Roma.

2012b *State of the World's Mothers 2012. Nutrition in the First 1,000 Days*.

Stranges, M.

2007 *Sui concetti di povertà ed esclusione sociale: una rassegna bibliografica*, in "Daedalus", 1/2007, on line.

Valentini, C.

2012 *O i figli o il lavoro*, Feltrinelli, Milano 2012.

GLI INTERVENTI CONTRO LA POVERTÀ

GLI INTERVENTI CONTRO LA POVERTÀ DELLE ORGANIZZAZIONI SOLIDARISTICHE

Marco Carniani

Le organizzazioni solidaristiche nel *welfare* locale

In Italia il rinnovamento delle politiche sociali ha raggiunto il suo culmine nel 2000 con l'approvazione della Legge 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali). L'organizzazione istituzionale, prima incentrata sull'intervento dei decisori statali, ha progressivamente lasciato entrare il mondo del volontariato e dell'impegno civile e sociale nella definizione degli interventi territoriali di assistenza, chiamato ad una condivisione di *responsabilità* (Devastato, 2009). Da quel momento in poi, dopo che per molti anni - a partire dagli interventi contro le povertà estreme - l'iniziativa privata era rimasta autonoma e separata rispetto alla programmazione delle politiche sociali territoriali, il peso esercitato da parte delle diverse formazioni solidali espressione della *società civile*¹ nella programmazione dei servizi alla persona è progressivamente aumentato. La successiva costituzionalizzazione² del ruolo pubblico delle organizzazioni solidaristiche, ha rafforzato la transizione in atto e, con l'affermazione del principio di *sussidiarietà orizzontale*³, ha portato all'emersione di un sistema di regolazione delle politiche sociali di natura *negoziale* (Pavolini, 2003), nel quale enti no-profit e imprese sociali "hanno acquistato legittimazione non più solo nell'attuazione e gestione di misure specifiche, ma anche nella definizione del disegno istituzionale delle politiche sociali stesse" (Kazepov, 2009: 12). Il sistema misto (*welfare mix*) rispondeva al riconoscimento del carattere multidimensionale e puntiforme del

¹ In questo contributo non si farà ricorso genericamente alla *società civile* o al Terzo settore, preferendo a questi termini quello di "organizzazioni solidaristiche", poiché considerato più in grado di raccogliere enti di diversa natura, impostazione operativa e origine, purché siano fonte di esperienze di solidarietà. La *società civile* racchiude, infatti, anche manifestazioni di intolleranza e il Terzo settore designa formazioni no profit di natura esclusivamente privata. In tal senso si vedano de Leonardis (1998) e Ambrosini (2009).

² Il testo dell'Art. 118 della Costituzione della Repubblica Italiana, così come modificato dalla L. Cost. n. 3/2001, recita: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale". L'esercizio delle funzioni pubbliche attraverso le organizzazioni dei cittadini è presente anche in diverse fonti di tipo ordinario: si veda, ad esempio, l'Art. 3 del D.Lgs. 267/2000 (T.U.E.L.).

³ La *sussidiarietà orizzontale*, a differenza di quella *verticale* concernente l'ordine gerarchico di ripartizione delle competenze, riguarda il coinvolgimento effettivo e formale dei corpi intermedi della società, come le organizzazioni di natura privata emanazione della volontà dei cittadini, nello svolgimento di funzioni pubbliche. Si ricorda che l'esercizio del principio di sussidiarietà è costituzionalmente associato ad altri due: *adeguatezza* e *differenziazione* nell'esercizio delle funzioni.

problemi sociali, povertà compresa, nella consapevolezza che la fragilità delle persone e delle famiglie non avesse solo radici economiche e di reddito, ma fosse anche di natura relazionale e ambientale. Grazie alla diffusione, al radicamento sociale e alla potenzialità di ampliare la “sfera pubblica” (Habermas, 1997: 88; Wagner, 2000) si è riconosciuta alle organizzazioni solidaristiche la capacità di intervenire proprio sui legami sociali e di *attivarli* a favore dei beneficiari; si trattava di una caratteristica associata in primo luogo alle organizzazioni di volontariato, il cui pragmatismo costituiva un canale per disseminare fiducia e solidarietà, nel senso che per l’attivazione dei volontari è determinante la volontà di raggiungere un valore in cui si crede, ma quest’ultimo, se privato di un’azione concreta, non è di per sé in grado di motivare l’impegno (Ranci, 2006: 92). La migliore rispondenza di questi enti nello sviluppo di progettualità fondate sulla conoscenza diretta dei bisogni e orientate alla creazione di una società migliore soddisfaceva una crescente aspettativa di interventi personalizzati (Paci, 2005), una maggiore capacità di interazione con le comunità locali, nonché una richiesta di flessibilità nella gestione dei servizi e delle strutture. Dunque, è lecito affermare che l’incremento dell’impegno solidale in Italia è stato anche sostenuto dalla nascita di una proficua collaborazione istituzionale, dalla formalizzazione delle organizzazioni solidaristiche e dal loro dinamismo nella realizzazione di interventi innovativi (Salvini, 2011: 14-15). Tuttavia la modifica costituzionale, assegnando alle Regioni la titolarità esclusiva in materia di politiche sociali, ha reso inapplicabile una parte importante della riforma, che assegnava allo Stato centrale la definizione dei LIVEAS (Livelli essenziali di assistenza sociale). Una delle conseguenze di tale provvedimento è stata la diffusione di attività, di prestazioni e di criteri di accesso differenti, che hanno riprodotto e, talvolta, incrementato la frammentazione delle politiche sociali all’interno del Paese (Saraceno, 2005; Kazepov, 2009). I nodi problematici, prodotti dalla trasformazione del sistema di regolazione degli interventi sociali e alimentati dalla riduzione continua della spesa per il *welfare*, possono essere così sintetizzati (Licursi e Marcello, 2010): una diffusa eterogeneità delle iniziative solidali, una evidente dipendenza degli enti che gestiscono i servizi dai finanziamenti pubblici, un ritardo nell’adozione di criteri di qualità nei servizi, una difficoltà delle organizzazioni solidaristiche di produrre costantemente innovazione, e - aggiungo - una crescente incertezza nel garantire la partecipazione dei beneficiari al processo circolare di programmazione e valutazione (Olagnero, 2003a; Bifulco, 2005; Villa, 2011). Quindi, il modello territoriale, *negoziale* e della *responsabilità* delle politiche di *welfare* non ha portato solo benefici, alimentando anche l’emarginazione degli enti fondati esclusivamente sul volontariato⁴, mentre le organizzazioni più strutturate, che intanto si erano fatte carico di responsabilità pubbliche nella gestione di servizi complessi, smarrivano progressivamente lo slancio civico degli esordi in nome di una necessaria *specializzazione* e *professionalizzazione* del proprio operato (Pavolini, 2003). Inoltre, va aggiunto che in questi anni il mondo dell’impegno solidale dei cittadini si è

⁴ L’ISFOL, nel quadro di una indagine nazionale sull’Associazionismo di promozione sociale, ha condotto a Terni uno studio di caso ed ha riscontrato una situazione comune al resto del Paese. Le organizzazioni più strutturate, a differenza di quelle più giovani e piccole, si concentrano nella “perpetuazione del radicamento nel territorio e dei propri privilegi” (Isfol, 2010: 411), sviluppando una capacità organizzativa e di raccordo con le Istituzioni locali in grado di monopolizzare le proposte della *società civile*.

fatto sempre più molecolare (Frisanco, 2009), poiché all'aumento del numero di organizzazioni solidaristiche non è corrisposto un incremento del numero dei volontari, ponendo all'ordine del giorno importanti questioni come quella del ricambio generazionale e della difficoltà a far rete tra un numero crescente di soggetti attivi e sempre più piccoli. Il volontariato è, quindi, vittima del proprio successo? Secondo Salvini (2011), paradossalmente, è andata così, sebbene non sia corretto parlare di *declino*, poiché ad essere venuto meno non è il volume complessivo dell'attività volontaria⁵, ma la capacità delle organizzazioni solidaristiche di "produrre un senso condiviso della sua presenza sul territorio" (Idem: 16), gravando sull'opportunità di creare spazi di discussione pubblica sulle politiche locali da attuare.

Alla luce di quanto fin qui argomentato, le questioni che saranno affrontate risponderanno all'esigenza di presentare l'ampio ventaglio di interventi contro la povertà promossi dalla società locale (sostegno economico diretto e contrasto della deprivazione materiale)⁶. A questa dimensione descrittiva verrà accostata una più problematica, che proverà a dipanare i nodi problematici sorti con la riforma del *welfare*, i quali possono riguardare anche l'impegno solidale dei cittadini in Umbria, dove la programmazione regionale delle politiche sociali, oltre alla previsione di un sistema di "responsabilità condivise"⁷, non assegna compiti peculiari alle organizzazioni solidaristiche nell'opera di contrasto della povertà. La logica che ispira gli interventi di *welfare* locale è quella promozione sociale e della prevenzione del disagio presente nella vita di ogni giorno e, di conseguenza, l'azione specifica di contrasto e di contenimento della povertà materiale manifesta rimane circoscritta⁸.

La presentazione delle azioni promosse dei cittadini attivi sul territorio regionale viene, quindi, preceduta dalla definizione delle attività degli enti ecclesiali, impegnati da più tempo nell'opera quotidiana di contrasto delle povertà; in tal modo, il lettore potrà guardare ai dati avendo già acquisito alcuni essenziali spunti di riflessione. L'auspicio è che, tale impostazione - anche in considerazione delle debolezze strutturali regionali (Carlone e Montesperelli, 2006; Carlone, 2008), legate in modo particolare ad un tessuto socio-economico ed associativo dalle basi forse ancora fragili - possa fornire spunti a

⁵ Secondo una recente indagine condotta su un vasto campione nazionale di organizzazioni di volontariato (Guidi, 2012), nonostante il perdurare della crisi economica, circa il 57% degli enti interpellati ha dichiarato un aumento del numero di volontari nel 2011. Va, tuttavia, ricordato che una valutazione univoca sull'effettiva diffusione dell'impegno dei cittadini nelle associazioni non è attualmente disponibile.

⁶ Per deprivazione materiale si considera la mancanza delle persone e delle famiglie ad accedere ad una lista di beni e servizi essenziali per la vita quotidiana (alloggio, alimenti, indumenti).

⁷ Il Secondo Piano Sociale Regionale (DCR n. 368 del 19/01/2010) rinnova l'adozione di un modello di *sussidiarietà* e definisce i percorsi e gli strumenti istituzionali di programmazione e di gestione degli interventi sociali. Per ulteriori aspetti si veda il contributo di Barro all'interno del presente Rapporto.

⁸ Nel 2009 in una ricerca sulla povertà effettuata a partire dalle esperienze di Caritas Italiana e dell'ISFOL l'Umbria venne considerata tra le Regioni, il cui impegno contro la povertà, ha portato solamente alla realizzazione di interventi a favore del Terzo Settore; infatti, non si registravano misure generali a sostegno del reddito o di interventi preventivi generalizzati (Menegatti, 2009: 110), confermando quanto indicato nel Quarto Rapporto sulle Povertà in Umbria, dove veniva registrata l'assenza di politiche strutturate (Pellegriani, 2007: 240-241).

partire dall'operato delle organizzazioni civili e solidali, espressione della volontà dei cittadini.

L'impegno contro la povertà: il punto di vista delle organizzazioni

Il mondo dell'impegno solidale è estremamente eterogeneo al suo interno (Montesperelli, 2007; De Lauso, 2010). Si tratta di una caratteristica alla quale concorrono più fattori: tra questi risultano il radicamento sociale, i rapporti di collaborazione, il settore di intervento e una legislazione "a canne d'organo" che prevede molteplici combinazioni di forme organizzative e giuridiche⁹. In Umbria la presenza di aggregazioni solidali è cresciuta rapidamente; infatti, nel 1997 la scarsa diffusione e la debolezza delle forme di solidarietà organizzata veniva definita un "male endemico" (Montesperelli, 1997: 33), ma a distanza di dieci anni e successivamente alla riforma del sistema regolativo delle politiche di assistenza quella mancanza di partecipazione si era trasformata in una "spiccata vocazione" (De Lauso, 2008: 384) al volontariato e all'impegno solidale. Le ragioni di questa inversione di tendenza vanno probabilmente cercate nella maggiore consapevolezza delle nuove forme di esclusione sociale e di disuguaglianza presenti nel Paese, dalle quali scaturisce l'esigenza di comprenderle dall'interno e di farsene carico per ipotizzare un cambiamento sociale positivo.

Per affrontare i nodi problematici riguardanti l'attuazione degli interventi di solidarietà, abbiamo scelto di interloquire con quelle organizzazioni - come le Caritas diocesane - che da più tempo si collocano in prima fila nell'opera di contrasto della povertà. Il gruppo di ricerca si è confrontato con le definizioni delle diverse attività solidali, raccogliendo - attraverso la realizzazione di otto *focus group*¹⁰ - molteplici riflessioni di operatori volontari e dipendenti su esperienze concrete. Non a caso, i recenti

⁹ La metafora delle "canne d'organo" serve per descrivere un quadro normativo organizzato con una serie di interventi legislativi successivi, paralleli e contemporaneamente vigenti, che non permette passaggi o richiami tra le norme. Nel nostro caso il Codice Civile definisce il riconoscimento formale e disciplina le Fondazioni ed i Comitati, mentre Leggi specifiche definiscono la natura della maggior parte delle organizzazioni: Associazioni di promozione sociale (L. 383/00), Cooperative sociali (L. 381/91), Associazioni di volontariato (L. 266/91), Enti ecclesiali (L. 222/85) e Società di mutuo soccorso (L. 3818/1886). In questo contributo tra le organizzazioni solidali vengono, quindi, comprese le organizzazioni religiose, ecclesiali e di fedeli, le differenti associazioni no-profit, le cooperative sociali, gli enti di diritto pubblico che svolgono attività di volontariato (ad esempio la Croce Rossa Italiana) e, in genere, ogni formazione dei cittadini che opera senza fini di lucro e con finalità di promozione della solidarietà e della coesione sociale.

¹⁰ Il *focus group* è una tecnica di ricerca non-standard, impiegata per scopi differenti come quello di comprendere la rappresentazione di uno specifico fenomeno sociale attraverso l'interazione di un gruppo di persone intervistate. Nel nostro caso sono stati chiamati ad intervenire volontariamente "esperti" del tema (Acocella, 2008: 93- 95), allo scopo di raccogliere informazioni approfondite e non semplici stereotipi; la traccia dell'intervista conteneva un'area tematica relativa agli interventi delle organizzazioni solidaristiche. Le interviste di gruppo, gestite in modo non direttivo, hanno ruotato intorno a quattro macro-aree, una delle quali relativa all'apporto della società locale, organizzata intorno a cinque sotto-sezioni: le risposte ai bisogni, la valutazione delle richieste, la gestione organizzativa dei servizi, la progettazione degli interventi, l'approccio nella relazione di aiuto, i punti di forza e di debolezza del proprio operato, prospettive e necessità. Per il dettaglio sui *focus group* rimando al contributo di Fanò, contenuto in questo Rapporto.

cambiamenti delle caratteristiche socio-demografiche e culturali delle persone e delle famiglie in condizione di povertà toccano da vicino l'opera quotidiana degli enti solidaristici e li spinge a riflettere sul proprio lavoro, mostrandone limiti ed opportunità. Quando si parla di situazioni "limite" non si fa solo riferimento a casi, pur presenti, particolarmente problematici o a difficoltà organizzative nella gestione degli interventi di aiuto; la questione riguarda, infatti, anche l'operato specifico degli operatori e dei loro enti di riferimento, chiamati a valutare se e come adoperarsi a favore dei richiedenti e delle loro famiglie. Questo fatto comporta la necessità di tenere in considerazione più fattori: le caratteristiche della domanda di aiuto, il profilo soggettivo e familiare del richiedente, le finalità del proprio intervento e le disponibilità strumentali, umane ed economiche. In altre parole, quando si parla di contrasto della povertà, si pone la necessità di *oggettivare* il presupposto alla base della relazione di aiuto¹¹ e di trovare un *nesso* tra una visione pragmatica dei problemi e dei bisogni delle persone e delle famiglie e una prospettiva etica, andando, quindi, a definire alcune priorità d'intervento.

Queste famiglie stanno vivendo per la prima volta una situazione così... ti presentano tante problematiche... al di là proprio del bisogno contingente, dei debiti, delle bollette, ti assorbono anche a livello emotivo, a livello di impegno... e... quindi si fa, almeno noi facciamo una selezione.
[Donna, associazione di fedeli di Terni]

L'analisi delle interviste di gruppo¹² ha evidenziato che uno dei fattori più rilevanti alla base dell'azione gli operatori è la presenza di minori nel nucleo familiare del richiedente, seguita dalle difficoltà occupazionali, dalle molteplici necessità nelle relazioni di cura, dai ritardi nei pagamenti dell'affitto, delle rate del mutuo e delle bollette delle utenze domestiche; tuttavia, oltre ai ragionamenti intorno alle singole difficoltà, l'attenzione cade anche sull'effettiva disponibilità di strumenti in grado contrastare le forme più evidenti della povertà emergente. Sotto questo profilo, gli operatori intervistati riferiscono di un aumento progressivo del numero di persone assistite e un'inaspettata inadeguatezza di alcuni servizi a partire da quelli di accoglienza¹³.

¹¹ Con il concetto di *oggettivazione* si richiama la teoria delle rappresentazioni sociali (Moscovici, 1989) e il processo trasformazione di un'idea in un'immagine "satura di realtà", che nel nostro caso crea un legame tra la definizione operativa di povertà e la volontà di intervento da parte delle organizzazioni solidaristiche. Le oggettivazioni, tuttavia, hanno un carattere precario e rendono la stessa azione sociale un "concetto limite" (Crespi, 1993), in quanto non può essere forzato all'interno di un quadro deterministico e predeterminato. Quindi, nel nostro caso l'operato degli enti solidaristici non va semplicemente interpretato come la convergenza di opinioni individuali, il risultato di condizionamenti strutturali o l'esito apparentemente scontato di imperativi etico-sociali, in quanto va sempre preso in considerazione il principio della *contingenza*, cioè il fatto che le attività oggetto della ricerca sono situate nel tempo e nello spazio.

¹² Per l'analisi degli argomenti affrontati nel corso delle interviste ho utilizzato un approccio di tipo tematico o ermeneutico (Montesperelli, 1998), utilizzando alcuni concetti chiave emersi nel corso dell'analisi dei testi. Quindi, nella trattazione non presenterò singole esperienze solidali locali, ma affronterò alcuni temi ricorrenti, interpretati alla luce del contesto più generale.

¹³ Va segnalato che, mentre in molte località a mancare è un servizio di pronta accoglienza per le famiglie in situazione di emergenza abitativa, a Terni, a seguito delle difficoltà emerse nel corso dell'emergenza freddo dell'inverno 2012, viene richiesta l'apertura di un "dormitorio".

Il cambio è rilevante [...] Fino ad un anno e mezzo fa avevamo un dormitorio che ospitava i senza tetto per due o tre notti, ma dall'ultimo anno... per assurdo abbiamo quasi fatto fatica ad occupare tutti i posti proprio perché la domanda forte che c'è venuta era da parte di nuclei familiari e spesso, magari, da parte di nuclei monogenitoriali... tant'è che poi è stato deciso di cambiare la tipologia di accoglienza" [Uomo, ente ecclesiale di Foligno]

L'impronta di massima è quella di accogliere singole persone in difficoltà, anche se recentemente ci sarebbe da accogliere le famiglie, ma non è facile, poiché i posti non erano tanti e le famiglie sono anche numerose. [Uomo, ente ecclesiale di Umbertide]

Ciò nonostante, dal confronto tra le forme di povertà e di esclusione sociale conosciute prima della crisi e quelle emerse negli ultimi anni le organizzazioni solidaristiche, oltre a dover adeguare il proprio intervento ad uno scenario in rapido cambiamento, ricordano - e in un certo senso, denunciano - un ritorno nell'invisibilità delle povertà croniche.

Noi sappiamo come rispondere ed abbiamo un budget per fronteggiare; paradossalmente più è grave o cronica la condizione della persona, più facile da gestire. [Donna, organizzazione ecclesiale di Spoleto]

"C'era un gruppo di... persone che erano le povertà ternane che, bene o male, simpatiche canaglie alcuni...che però li conoscevamo tutti. Problemi magari anche cronicizzati che... non si risolvevano, però si contenevano. [...] oggi è come se i vecchi utenti storici, uno dice: "vabbè, ormai per voi non c'è... cioè. Non c'è più niente". [...] Secondo me questa fascia qui... ormai è completamente dimenticata e abbandonata a sé stessa e sta cercando, o di cavarsela da soli o non ce l'hanno più fatta, non ce la fanno più". [Donna, organizzazione laica di Terni]

Si tratta di "persone ormai fuori gioco" (Sgritta, 2011: 55), di *scarto* direbbe Bauman e, sebbene beneficino ancora dei servizi e delle strutture di accoglienza, l'attenzione degli operatori non viene più rivolta a loro come un tempo, ma è diretta a sostenere chi, non essendo preparato, è considerato ancora più fragile e, paradossalmente, meno capace di uscire dalla povertà. In questo contesto le organizzazioni solidaristiche rileggono la natura educativa della presa in carico delle persone in difficoltà alla luce dell'opportunità di mettere in discussione stili di vita e livelli di consumo non sostenibili¹⁴ e, nel caso specifico degli enti ecclesiali, di dar nuovo slancio all'animazione della comunità cristiana locale, fornendo, quindi, una lettura spiccatamente pastorale del contrasto alla povertà¹⁵.

"Noi abbiamo la fortuna e il dono di accompagnare le persone con la speranza della nostra fede"
[Uomo, ente ecclesiale di Foligno]

È necessario che [...] si parli di stile di vita nella realtà operativa, perché... oggi, una strada, è...

¹⁴ La questione dei consumi presenta un carattere paradossale. Da una parte, il volume della spesa personale e familiare è usato dal CIES (Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale), per definire il livello di povertà relativa. Dal punto di vista delle organizzazioni solidaristiche, però, la capacità di ridurre i consumi e di gestirli in modo più ordinato, senza sprechi, è considerato uno degli indicatori che possono far uscire le persone da una condizione di povertà.

¹⁵ La riflessione teologico-pastorale viene indicata anche nel Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia, curato da Caritas Italiana e dalla Fondazione "E.Zancan", all'interno del quale si indica nell'attuale crisi un'opportunità "per ripensare la città, la comunità, gli stili di vita" (p. 253).

aggreddire lo stile di vita, cioè cominciare a rimettere da una parte il superfluo, perché è inutile che ci giriamo intorno. [Uomo, organizzazione ecclesiale di Terni]

La Caritas non è un'agenzia di servizi, anzi. [...] Si fa fatica a... portare avanti a raggiungere questo obiettivo, che è quello della, dice il primo articolo dello Statuto della Caritas Italiana, una prevalente funzione pedagogica [Uomo, ente ecclesiale di Assisi]

Gli diamo una mano una volta e magari dopo sei mesi ritornano con una bolletta un'altra volta e quindi crei una dipendenza che nel tempo... non potrà più esistere, perché serve un punto di vista del futuro. Ha poco senso, [...] perché poi non gli dai neanche la risposta che serve. È stato fatto tanto tempo così, in fondo... invece lavorare di più su progetti specifici, situazione per situazione... è quello che dobbiamo fare [Donna, ente ecclesiale di Città di Castello]

Viene, così, rigettata ogni impostazione assistenzialista e l'azione volontaria assume su di sé un compito ambizioso: quello di proporsi “non tanto come una efficace strategia riabilitativa quanto come un nuovo modello di convivenza sociale” (Ranci 1999, 72). Quando vengono trovate situazioni personali confuse e informazioni frammentate o assenti l'operatore fornisce un orientamento di base e introduce elementi che, tramite un processo di progressiva ricostruzione le storie personali e familiari, intendono costruire un *sensu* (Weick, Sutcliffe e Obstfeld, 2005) in vista di azioni future da parte di chi richiede aiuto. Ciò nonostante, dai racconti degli operatori e nei loro continui intrecci con i vissuti delle persone assistite, l'ascolto sembra essere quasi l'unica attività che viene garantita con continuità.

Non possiamo programmare una cosa più impegnativa, più costante anche nel tempo e... appunto per mancanza proprio di... risorse economiche. Quello che possiamo garantire è una vicinanza, un affetto, una condivisione delle situazioni... [...] Questo a livello umano, per carità! ...non viene a mancare quello che possiamo dare, ma a livello economico sempre meno [Donna, associazione di fedeli di Terni]

Noi fra qualche mese potremmo dare solo pacche sulle spalle, e dovremo dosarle perché magari ci finiscono anche quelle [Donna, ente ecclesiale di Perugia]

Non a caso la consapevolezza dei limiti di efficacia dell'intervento di sostegno materiale è sempre maggiore ed interroga le organizzazioni e, più in generale, il sistema di *welfare* sull'effettiva possibilità di ridurre una disuguaglianza che ha, anche, un'origine sistemica (Brandolini, Saraceno e Schizzerotto, 2009). Eppure, il lavoro degli operatori non sembra allontanarsi dal solco ambivalente del paradigma dell'*attivazione*¹⁶, al quale

¹⁶ Il paradigma dell'*attivazione*, diffuso a livello internazionale e confermato all'interno del 2° Piano Sociale Regionale, prevede nel percorso di aiuto un intervento sulle risorse personali, comunitarie ed informali, coniugando l'intervento istituzionale con l'iniziativa della persona assistita e dell'ambiente nel quale vive; in tal modo la risposta non viene centrata solo sul singolo individuo, ma diviene comunitaria e sviluppa una logica di prevenzione e di empowerment. Tuttavia, la necessità di lavorare sui processi di *attivazione* può portare ad un vicolo cieco, poiché l'azione delle organizzazioni solidaristiche, che agiscono positivamente sull'analisi dei bisogni, sulla reti di supporto delle persone in difficoltà e sul processo di esclusione sociale, non possono intervenire sulle cause strutturali della povertà economica, cioè sui fattori indipendenti dai percorsi di inclusione sociale delle persone. Per un approfondimento sui paradossi dell'*attivazione* rinvio a Suárez e Pascual (2005).

sembrano far più affidamento che in passato: la caratteristica peculiare delle organizzazioni sociali e di volontariato è, infatti, proprio quella di lavorare sulle relazioni, sul riconoscimento delle reti di supporto primarie e secondarie, promuovendo un sostegno personalizzato. L'aspettativa verso una maggior collaborazione tra le organizzazioni solidaristiche e gli Enti Locali va, quindi, interpretata come una richiesta di definizione più puntuale dei ruoli e delle funzioni di ciascuno; le Istituzioni pubbliche dovrebbero essere vere e proprie cabine di regia, a partire dalla previsione di un allargamento dei punti di *accesso*¹⁷ alla rete dei servizi, andando a ridurre una "ridondanza" degli interventi di aiuto, già rilevata in passato (Pellegrini, 2007: 244). In questo modo, secondo gli operatori intervistati, la gestione delle informazioni e dei tempi di assistenza sarebbe migliore ed eviterebbe il perpetuarsi del processo di delega verso gli enti ecclesiali, sebbene quest'ultimi, proprio a seguito della riforma del sistema di regolazione delle politiche sociali e del continuo demandare al loro ruolo nel contesto locale, siano investiti da una sorta di nuova *istituzionalizzazione*¹⁸. In altre parole, fare affidamento al personale, ai servizi e alle strutture della Caritas sta diventando una consuetudine che informa l'atteggiamento, il tenore delle richieste e le aspettative che gli utenti, portandoli in molti casi a bussare direttamente agli Enti ecclesiali senza la mediazione o la presa in carico dei servizi alla persona degli Enti Locali, dei quali, però, presentano alcune caratteristiche (generalità e universalità) che ne rinnovano la dimensione ecumenica. La presenza di persone e di famiglie migranti e di altre confessioni religiose, motivata dagli operatori in vari modi¹⁹ e che, come per gli altri beneficiari, deriva dal tipo di assistenza offerta, sembra sia anche il prodotto di una volontà di mimetizzare la propria condizione di difficoltà agli occhi della comunità nazionale o religiosa di riferimento e ciò è reso possibile proprio dal profilo *istituzionalizzato* della Caritas, che per molti rappresenta "l'ultima spiaggia", ma non per tutti²⁰.

¹⁷ Il punto unitario di *accesso* è un insieme di luoghi accoglienti, aperti e visibile all'interno dei quali si effettua una prima valutazione della richiesta di aiuto e di procede con diversi tipi di intervento (informativo, orientamento, accompagnamento) a seconda delle necessità e delle risorse (Devastato, 2008; 2009).

¹⁸ Il concetto di *istituzionalizzazione* viene qui adoperato in una duplice veste: nel senso proposto da Berger e Luckmann (1997), quindi come processo di tipizzazione delle azioni in un dato contesto sociale, e in quello di associazione (o di confusione) tra le funzioni tipiche degli enti ecclesiali (educazione pastorale in nome della carità) e quelle delle Istituzioni pubbliche. L'aggiunta dell'aggettivo "nuova" è dovuto alla volontà di richiamare il lettore ad un collegamento con le attività dei ordini religiosi che in passato tra il XVIII e XIX secolo hanno dato vita ad ospedali, scuole ed opere caritative di diversa natura e che, all'epoca, potevano essere considerate l'unica forma di assistenza sociale. In merito al processo di *istituzionalizzazione* della società civile si veda anche Magatti (2005: 96).

¹⁹ Le richieste di aiuto, a volte insistenti, dei migranti vengono giustificate dagli operatori intervistati in due modi: c'è una visione economico-sociale, quella che rappresenta i migranti come soggetti più esposti alle difficoltà a causa di una debolezza nel mercato del lavoro e di una rete di supporto informale e familiare più debole, e c'è anche una etnicizzazione della povertà che fa associare la condizione di povertà a presunte componenti culturali tipiche dei richiedenti e che spinge il personale dei servizi di ascolto e di assistenza ad aumentare il livello di diffidenza verso ogni richiedente non locale.

²⁰ Nel corso della ricerca sono state effettuate interviste individuali ad esponenti di organizzazioni religiose islamiche e cristiane (ortodossi, evangelici, valdesi e pentecostali), nel corso della quali è

C'è sempre più la tendenza a portarci quelle che sono problematiche... quasi a... demandare al ruolo della Caritas... la risoluzione dei problemi; [...] soprattutto con la crisi e con le minori risorse degli Enti Locali [Donna, ente ecclesiale di Foligno]

Aiutiamo gente che non veniva mai [...] La gente invece di andare ai servizi sociali vengono viene in Caritas, poiché sanno bene o male c'hanno subito un riscontro... positivo in parte, però ce l'hanno [Donna, ente ecclesiale di Gubbio]

Nella filiera noi siamo il terminale, a cui qualche volta si affida il cerino acceso. [Uomo, ente ecclesiale di Terni]

La rappresentazione dell'operato delle organizzazioni solidaristiche che emerge dalle interviste di gruppo è quella di un insieme di enti che progressivamente vanno a sostituire quello pubblico, malgrado il continuo restringimento delle risorse a disposizione e della difficoltà a trovare canali alternativi di finanziamento (Accorinti, 2011: 305-306). Infatti, con l'aggravarsi della situazione economica e lavorativa del Paese e la situazione di incertezza, nella quale si trascinano le politiche sociali, un numero crescente di persone, di "povertà atipiche"²¹, bussano alle porte dei Centri di Ascolto della Caritas e di altri enti; sono quelle persone che nella programmazione regionale sono definite *fragili*²². Il loro profilo sociale e l'insistenza delle richieste di aiuto che avanzano, amplificate dal meccanismo di delega nei confronti delle organizzazioni solidaristiche, hanno recentemente creato non poche tensioni²³ e incomprensioni tra i servizi e i richiedenti e disorientamento tra gli operatori, limitando il ricorso alla visione educativa condivisa da larga parte degli operatori.

Molto spesso la povertà sta proprio in questo: nella incapacità... alle volte anche inconsapevole, perché non sempre c'è la cattiva volontà... spesso c'è l'essere proveniente da una situazione piuttosto comoda, dove bene o male si è sempre fatto fronte e adesso trovarsi tutto insieme, di fronte al baratro... tra virgolette, risulta inconcepibile e... c'è l'incapacità di saperlo gestire. Forse noi dovremmo fare un passo in più nel promuovere attività e azioni che formino la persona in questo senso, prima ancora di pagare la bolletta, ma [...] non è facile, perché la persona nel momento del bisogno... arriva e noi siamo comunque chiamati a dare una risposta. [Donna, ente ecclesiale di Spoleto]

Vedo delle cose che mi lasciano sconcertata. [...] Io vedo gente che viene a prendere il cibo con una sigaretta in bocca e per questo io ti dico che non so capire come sta il povero che viene da noi. [...] Per me uno povero è uno che fa a meno di tutto. [Donna, ente ecclesiale di Gubbio]

emerso che, a differenza degli enti ecclesiali cattolici, pur svolgendo attività di supporto materiale, economico e morale alle persone e alle famiglie in difficoltà, non hanno richieste di auto provenienti al di fuori della propria comunità.

²¹ Sull'argomento si rimanda al contributo di Montesperelli all'interno di questo rapporto, nel quale vengono analizzati i dati delle persone che accedono al servizio di ascolto della Caritas.

²² La definizione operativa di *fragilità*, per distinguerla da quella di *normalità* del disagio quotidiano (Carlone, 2005: 205-206), prevede che un qualsiasi evento negativo possa far scivolare le persone e le famiglie in una condizione di marcata difficoltà sociale ed economica.

²³ Nell'intervista di gruppo a Terni sono stati riferiti episodi di minacce e aggressioni verbali.

Inoltre, ad animare il dibattito contribuisce anche la volontà di evitare la dispersione dell'azione solidale, proprio a partire dagli interventi di sostegno economico²⁴.

C'è un sistema a volte di chi si trova in povertà e che si trova in povertà più croniche ed è abituato a dover fronteggiare situazioni di questo tipo, per cui usa una serie di stratagemmi che poi noi abbiamo imparato... sul campo. [...] E' chiaro che l'atteggiamento nostro non è quello dell'indagine per capire se la persona ti sta ingannando o no, ma... non è facile [Uomo, organizzazione ecclesiale di Assisi]

Non è detto che per comodità si tira fuori cinque euro e li dai. Però è difficile... molto difficile, per quello che riguarda me... che riguarda noi [...] Adesso, però, si sono fatti talmente furbi [...], hanno capito che io cerco di capire la situazione, di fare indagini... allora cosa è successo? Vanno quando non ci sono io [Donna, organizzazione ecclesiale di Spoleto]

Noi collaboriamo molto con la Caritas... per sapere... perché a volte capita gente che si è fatta dare i soldi da loro per una bolletta, poi vengono da noi con la stessa bolletta e volevano dei soldi, quindi a quel punto ci siamo allertate. Ci siamo dovute per forza fare... furbe e... [...] cerchiamo di evitare queste cose, ma non è semplice; non è facile. Bisogna fare un po' i seguaci. [Donna, ente di diritto pubblico di Gubbio]

Sono atteggiamenti non nuovi, ma che oggi vengono stigmatizzati con più forza dagli operatori, soprattutto in riferimento ad un periodo di risorse incerte e di aumento delle difficoltà a far fronte ai pagamenti di utenze e di prestiti. In questo quadro, le verifiche incrociate tra varie organizzazioni solidaristiche, la relazione diretta con i parroci, considerati vere e proprie "antenne" sul territorio, le visite domiciliari ad opera, soprattutto, del volontariato vincenziano e l'ascolto approfondito del richiedente²⁵ servono per stabilire un rapporto diretto e trasparente con le persone e le famiglie assistite, per fornire un supporto concreto e immediato in modo particolare quando si presentano casi complessi, per affrontare una differente disponibilità di risorse tra una zona e l'altra e, anche, per rispondere ad una esigenza di controllo e di valutazione del proprio operato. La rete quasi sempre informale, però, serve anche agli "operatori disperati", per conoscersi e sostenersi a vicenda.

Dove uno non può arrivare, può arrivare l'altro e cerchiamo... [...] di costruirla la rete non solo all'interno della Caritas, ma anche con le Istituzioni e con altre organizzazioni di volontariato. la risposta alle persone che hanno un bisogno noi possiamo darla fino ad un certo punto... Serve un collegamento; questa persona dobbiamo seguirla assieme. Questo è il tentativo che noi stiamo facendo. [Uomo, ente ecclesiale di Città di Castello]

²⁴ Questa necessità viene motivata anche per rispondere alle crescenti lamentele contro l'esclusione di alcune richieste e contro il presunto eccesso di solidarietà nei confronti dei migranti, che emerge dai "nuovi ceti popolari locali" (Magatti e de Benedittis, 2006) lungo le file Centri di Ascolto della Caritas, dove in alcuni casi è stato necessario mettere un servizio di vigilanza. Per descrivere questo fenomeno Ambrosini (2009) parla della formazione di una "classe ansiosa".

²⁵ Il tema della "verifica dei mezzi per riconoscere chi è povero e chi non lo è" (p. 43), viene toccato anche all'interno del Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia, curato da Caritas Italiana e dalla Fondazione "E.Zancan", trovando sull'argomento un inedito punto di contatto tra le necessità di verifica della pubblica amministrazione e la condivisione delle responsabilità agite dalle organizzazioni ecclesiali.

È fondamentale per il futuro, nel passaggio tra un'esperienza di... puro sostegno, diciamo... un po'... a una esperienza di accompagnamento. Dunque per noi la rete diventa fondamentale, perché da soli non si riesce, sicuramente [Uomo, ente ecclesiale di Terni]

Il nesso tra la dimensione pragmatica e quella etica o, per usare altre parole, tra la necessità di una selezione delle persone da aiutare e delle risorse da impiegare²⁶, si risolve anche in una diversa organizzazione interna e in “strategie per aumentare il rendimento delle risorse” (Nanni ed altri, 2011: 136). Tuttavia, c'è anche il rischio che le organizzazioni di volontariato e le altre formazioni no-profit, dopo essere entrate in competizione più o meno latente tra loro, piuttosto che maturare forme di cooperazione orientate al cambiamento, non trovino nuove vie per collaborare e per “fare rete” (Salvini, 2011: 21 ssg.), che, in una situazione in cui il *welfare* locale è sempre più debole, diventa una incombente necessità. In mancanza di nuove soluzioni pratiche, di un rinnovato spazio di confronto pubblico (Idem: 158), di maggiori risorse da dedicare e, in genere, di un nuove politiche che rilancino al tempo stesso il ruolo degli Enti pubblici ed il protagonismo dei cittadini (Franzini, 2011: 178-180), le organizzazioni solidaristiche rischiano sempre più di assomigliare ad un disco rotto che, sospeso tra nuovi finanziamenti da reperire e disagi quotidiani e crescenti da risolvere, continua a girare e a ripetere sé stesso senza riuscire ad assolvere fino in fondo alla propria missione. Malgrado l'insieme di nuove difficoltà (povertà emergenti, aumento delle richieste di sostegno e degli “interventi tampone”, frustrazione e tensioni con gli utenti) e di vecchie questioni (eccesso di delega²⁷, multidimensionalità della povertà e disagio estremo), gli enti ecclesiali appaiono in grado di affrontare l'onda lunga di nuove povertà e di nuovi poveri prodotta dalla crisi economica. Grazie ad un importante radicamento sociale e ad una sensibilità religiosa che li spinge con maggiore facilità ad intraprendere e a rinnovare esperienze associative nella sfera del “sociale” (Isfol, 2010: 76), riescono, forse più di altre, a coniugare la necessità di una *specializzazione* del proprio operato²⁸ con un rinnovamento dell'impegno volontario. Nei prossimi paragrafi si cercherà di dar conto del volume di attività prodotte dalle organizzazioni solidali a partire da quelle ecclesiali, le quali hanno affiancato ad impegni consolidati nel tempo (servizi di ascolto, mense e strutture di accoglienza), iniziative più innovative e di larga diffusione.

Gli interventi diretti di sostegno al reddito

Quando si parla di trasferimenti economici a persone o nuclei familiari, gli interventi di tipo preventivo, quindi generalizzati, di tipo redistributivo e predisposti in anticipo rispetto al manifestarsi delle molteplici forme di povertà materiale, vanno distinti da

²⁶ Sull'argomento Olagnero (2003b: 120), per superare il problema della selezione dei poveri meritevoli, indica come l'espansione della rete di supporto e delle risorse attivabili, riescano ad arginare la comune accusa di discrezionalità rivolta agli operatori sociali e a contenere l'immagine “quasi eroica di assistente sociale percepita come persona sul fronte del fuoco” (Idem: 124).

²⁷ Il ricorso eccessivo al volontariato e in modo particolare alla Caritas per la gestione dei casi di povertà estrema veniva già segnalato nel 1° e nel 2° Rapporto povertà in Umbria.

²⁸ Oltre ai servizi di progettazione e di gestione amministrativa e contabile, le Caritas diocesane hanno avviato servizi di sostegno psicologico a favore di famiglie litigiose e di persone particolarmente disorientate.

quelli di contenimento o assistenziali, che sono spesso mirati al sostegno di specifici gruppi di persone, di quanti hanno oltrepassato la soglia di povertà e non riescono più a far fronte alle spese. La questione si intreccia con quella della perdita o della riduzione del reddito da lavoro e dei rischi di esclusione sociale e di impoverimento, legati a tale condizione; non a caso nel Rapporto 2011 del CIES sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, in continuità con indagini precedenti (Rovati, 2007), si concentra sulla riduzione della capacità economica e sul disagio che ne consegue. In assenza di istituti di integrazione del reddito su scala nazionale e regionale e di fronte all'insufficiente copertura degli attuali ammortizzatori sociali, l'erogazione di contributi monetari è lasciata all'iniziativa di singoli Enti territoriali e delle organizzazioni, che in vario modo contribuiscono al sostentamento delle persone e delle loro famiglie. In Italia, infatti, si registra un crescita delle attività di aiuto economico delle Diocesi a partire dall'erogazione di contributi a fondo perduto²⁹. In questa direzione, a livello regionale si è mossa la Conferenza Episcopale, che ha istituito il Fondo di solidarietà delle Chiese umbre, a cui, nelle lettere e nei messaggi pastorali, fanno riferimento tutti i Vescovi interessati (Marinaro ed altri, 2010: 248-250).

Il Fondo di Solidarietà della Conferenza Episcopale Umbra

Nella nota pastorale "Le Chiese umbre di fronte alla crisi" del 13 marzo 2009 venne annunciata, attraverso l'organizzazione di una giornata di colletta regionale, l'istituzione di un Fondo a sostegno delle famiglie in difficoltà economica, il quale avrebbe rappresentato "uno stimolo per tutti noi a fare di più, anche in termini di impegno personale e non soltanto istituzionale". L'invito alla raccolta, diretto all'insieme delle organizzazioni politiche, della società civile e del mondo economico e finanziario, venne anche rivolto ai singoli cittadini, chiamati a contribuire in base alle proprie disponibilità. Dal 2009 ad oggi sono state realizzate tre raccolte che hanno reso operativo il Fondo e ne hanno stabilizzato l'operatività grazie ad una disponibilità complessiva di quasi due milioni e mezzo di euro, già largamente impegnati (tab. 1).

TAB. 1 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: LA SITUAZIONE COMPLESSIVA

Raccolta complessiva	€ 2.466.651,55
Importo impegnato	€ 2.138.700,00
Importo erogato	€ 2.084.750,00

Fonte: CEU (dati al 6 giugno 2012; includono le competenze bancarie).

La prima raccolta è stata quella più importante e a decorrere dal 29 marzo 2009 è stata aperta per un periodo di quindici mesi e ha permesso l'accumulo di un importo pari al

²⁹ Il monitoraggio continuo delle attività contro la crisi economica, avviate a partire dal 2008, viene effettuato dalla Caritas Italiana e mostra una presenza strutturata di Fondi diocesani di emergenza o di solidarietà (a seconda delle denominazioni), cresciuti del 18% in un anno, passando da 111 nel 2010 ai 131 nel 2011, nonostante la loro incidenza sull'insieme delle attività delle Diocesi sia leggermente diminuita, passando da 19% del 2010 al 16% del 2011. Per un approfondimento si vedano il Rapporto 2010 (pp. 278-281) e 2011 (pp. 171-177) su povertà ed esclusione sociale in Italia, curato da Caritas Italiana e dalla Fondazione "E.Zancan".

54% delle somme complessivamente reperite. Il principale contributo è arrivato dalla Consulta delle Fondazioni della Casse di Risparmio presenti in Umbria (Città di Castello, Foligno, Orvieto, Perugia, Spoleto e Terni-Narni) e da singoli Istituti di credito (tab. 2), il cui apporto nelle successive raccolte, però, si è progressivamente ridotto in termini assoluti e relativi.

TAB. 2 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: LE RACCOLTE

Fonte	1 ^a Raccolta 2009/2010 (15 mesi)	2 ^a Raccolta 2010/2011 (16 mesi)	3 ^a Raccolta 2011/2012 (9 mesi)
Associazioni, Enti e Comitati	€ 20.811,53 1,58 %	€ 5.644,16 1,13 %	€ 101.102,06 15,80 %
Aziende	€ 100.150,00 7,59 %	€ 16.550,00 3,32 %	€ 32.025,00 5,01 %
Fondazioni bancarie e Banche	€ 756.904,00 57,36 %	€ 250.475,00 50,20 %	€ 250.000,00 39,08 %
Chiese umbre	€ 357.604,93 27,10 %	€ 179.129,04 35,90 %	€ 233.077,03 36,43 %
Parlamentari e Consiglieri regionali	€ 35.561,02 2,70 %	€ 14.850,00 2,98 %	-----
Privati	€ 48.462,20 3,67 %	€ 32.260,20 6,47 %	€ 23.587,26 3,96 %
Totale fondi raccolti	€ 1.319.493,68 100,00 %	€ 498.908,40 100,00 %	€ 639.791,35 100,00 %
Raccolta mensile media	€ 87.966,24	€ 31.181,77	€ 71.087,92

Fonte: elaborazione su dati CEU (dati al 6 giugno 2012).

Un'altra fonte essenziale per il funzionamento del Fondo di solidarietà è costituito dai contributi provenienti dai Vescovi, dai Sacerdoti e da più di seicento Parrocchie, che a partire dalle Giornate regionali di colletta, testimoniano con il proprio impegno una costante attenzione alla redistribuzione volontaria delle risorse economiche tra le persone³⁰, come nel caso delle donazioni provenienti nel 2010 dalle scuole del ternano e del ricavato ottenuto nel 2012 dalla vendita dello “storico” manto erboso dello Stadio “Libero Liberati” di Terni. Un ulteriore sostegno è stato quello offerto dalla Coop Centro Italia, che in occasione della prima raccolta ha praticamente coperto quasi l'intero ammontare dei contributi provenienti dalle aziende. Complessivamente le fonti principali che hanno alimentato le attività del Fondo di solidarietà hanno visto la partecipazione di importanti attori economici ed istituzionali locali, ai quali si è aggiunta

³⁰ In tal senso è opportuno richiamare una parte dell'art. 1 comma 2 dello Statuto del Fondo di Solidarietà delle Chiese Umbre, che assegna al Fondo “la funzione di incentivare la corresponsabilità ed la solidarietà; ha lo scopo di educare alla sobrietà e alla generosità”, affiancando “le iniziative ordinariamente già in atto di carità delle realtà ecclesiali umbre”.

la Regione Umbria nel corso della terza raccolta con un contributo di centomila euro, sopraggiunto a seguito della firma di uno specifico protocollo di collaborazione³¹. La gestione del Fondo è affidata ad una struttura organizzativa a tre livelli; il punto di *accesso* è costituito dai Centri di Accoglienza³², che hanno il compito ascoltare le richieste, informare ed orientare circa l'opportunità di altre forme di integrazione del reddito non utilizzate e di predisporre le eventuali istanze di contributo. Le domande vengono successivamente valutate dalla Commissione Diocesana che, oltre ad essere incaricata della promozione territoriale del Fondo, a cadenza mensile seleziona le istanze, ne verifica la corrispondenza con i requisiti obbligatori richiesti (essere capofamiglia, presenza di minori/nascituri, famiglia monoreddito, assenza di lavoro, assenza/insufficienza degli ammortizzatori sociali) e le invia al Consiglio di gestione regionale, che determina i contributi da erogare sulla base di una graduatoria unica e delle liquidità del Fondo. L'intera gestione è affidata a personale volontario, che, così facendo, consente alla Conferenza Episcopale Umbra di destinare la quasi totalità delle donazioni alle persone che ne hanno fatto richiesta e che ricevono il contributo accordato attraverso la mediazione e la supervisione del parroco territorialmente competente. Quindi, non tutti i richiedenti possono beneficiare del Fondo; l'Art. 1 dello Statuto, che ne regola il funzionamento, prevede, infatti, che i contributi siano destinati esclusivamente alle persone che "a causa della crisi finanziaria in atto, hanno perso o perderanno il lavoro e non siano in grado di mantenere in maniera dignitosa il proprio nucleo familiare". Quindi, come già emerso nella descrizione delle relazioni di aiuto formulate dagli operatori sociali intervistati (*infra*), la valutazione sulla condizione di povertà non è formulata a partire da un insieme di caratteri auto-evidenti, ma mostra sensibilità socialmente fondate; per questo motivo i criteri e le procedure previste dal Fondo³³, pur non eliminando una certa discrezionalità da parte del personale incaricato, vanno a semplificare la multi-dimensionalità del fenomeno e definiscono le priorità di intervento, contribuendo alla formazione di un *discorso*³⁴ intorno ai profili dei soggetti giudicati idonei all'ottenimento del contributo. In questo caso, come si evince dal sistema di valutazione delle istanze (tab. 3), i beneficiari non sono singole persone in difficoltà o coppie con figli regolarmente spostate, ma nuclei familiari in genere - anche di fatto e monogenitoriali - in difficoltà economica; emerge, dunque, un riconoscimento

³¹ Il protocollo d'intesa stipulato il 12 gennaio 2012 tra Regione Umbria, Conferenza Episcopale Umbra ed ANCI si muove all'interno del principio di *sussidiarietà* che si è affermato nel sistema di *welfare* locale e si è posto l'obiettivo di realizzare interventi di aiuto verso quelle famiglie che non si rivolgono alla rete dei servizi sociali. Per ulteriori approfondimenti si veda il sito regione.umbria.it.

³² A titolo di esempio presso i Centri di ascolto della Caritas diocesana di Perugia sono stati effettuati oltre 2400 colloqui e, a seguito della valutazione fatta dai diversi operatori, sono state formulate 447 domande di accesso al Fondo di solidarietà.

³³ I richiedenti devono portare agli operatori che effettuano il colloquio la seguente documentazione, che, tuttavia, può anche essere autocertificata: stato di famiglia, composizione del reddito familiare, sussistenza di forme di sostegno al reddito percepite o richieste al momento della domanda e stato occupazionale.

³⁴ Per *discorso* si intende una pratica socialmente fondata che contribuisce all'interpretazione di eventi, istituzioni e fenomeni sociali, i quali, in base alle caratteristiche degli attori che prendono parte all'evento discorsivo, contribuiscono alla sua formazione. Per un approfondimento si rinvia alla lettura di Van Dijk (1997).

delle principali trasformazioni che anche in Umbria hanno e stanno attraversando la vita familiare (Carlone, 2008).

TAB. 3 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: IL SISTEMA DI VALUTAZIONE

Requisiti obbligatori	Requisiti secondari	Informazioni aggiuntive
<ul style="list-style-type: none"> - Essere capofamiglia; - Presenza di minori a carico o nascituri; - Famiglia monoreddito; - Aver perso lavoro o non riuscire a trovarlo a causa della crisi; - Non avere o non ricevere adeguato sostegno dagli ammortizzatori sociali. 	<ul style="list-style-type: none"> - Assenza di contributi previdenziali; - Assenza di altre integrazioni del reddito; - Assenza di aiuti economici e/o relazioni da parte di parenti e amici; - Impossibilità di negoziazione della liquidazione; - Assenza di una casa di proprietà; - Insufficienza di eventuali forme di sostegno al reddito. 	<ul style="list-style-type: none"> - Composizione del nucleo familiare; - Posizione lavorativa dei figli; - Stato di salute delle componenti; - Presenza di persone disabili o non autosufficienti; - Composizione del reddito familiare complessivo; - Ammontare delle spese per le utenze domestiche, per l'alimentazione, i trasporti e l'educazione dei figli; - Carico debitorio.

Fonte: elaborazione su modulo di istanza e Art. 5 del Regolamento del Fondo di Solidarietà.

In merito ai requisiti obbligatori, riportati nella tabella 4, solo il 47,6% dei richiedenti soddisfa tutte le caratteristiche richieste, portando le Commissioni diocesane ad effettuare valutazioni fondate più sull'insieme delle indicazioni disponibili che sul semplice rispetto delle cinque voci obbligatorie. Così, oltre ai parametri di natura amministrativa, vengono prese in considerazione informazioni da esaminare di volta in volta, a partire dall'associazione richiesta tra la difficoltà materiale dichiarata e l'assenza di un reddito da lavoro a causa della crisi in corso.

TAB. 4 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: IL POSSESSO DEI REQUISITI OBBLIGATORI³⁵

Requisiti	v.a.	%
1. Richiesta proveniente dal capofamiglia	1.219	90,0
2. Presenza di minori a carico o di nascituri	1.176	86,8
3. Famiglia monoreddito	965	71,2
4. Aver perso lavoro o non riuscire a trovarlo a causa della crisi	1.151	84,9
5. Non avere o non ricevere adeguato sostegno dagli ammortizzatori sociali	1.114	82,2

n = 1.353

Inoltre, il possesso dei requisiti non è distribuito uniformemente tra i richiedenti, poiché in base al genere, all'età e alla cittadinanza la loro composizione varia anche significativamente (tab. 5). Le donne, ad esempio, hanno una maggiore difficoltà a

³⁵ Tutte le tabelle ed i grafici che non riportano la fonte sono da attribuire ad elaborazioni dell'autore.

presentarsi come capofamiglia e a dichiarare un solo reddito; il requisito relativo alla presenza di minori o di nascituri è più comune tra i richiedenti non italiani, i quali dichiarano anche le maggiori difficoltà legate all'assenza di lavoro e alla difficoltà di trovarne uno.

TAB. 5 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: I REQUISITI OBBLIGATORI TRA I RICHIEDENTI³⁶

	Requisito 1	Requisito 2	Requisito 3	Requisito 4	Requisito 5
+	uomini oltre 36 anni	stranieri fino a 50 anni	uomini italiani	uomini stranieri	Nessuna relazione significativa
-	donne fino a 35 anni	italiani oltre 51 anni	donne stranieri	donne italiani	

Passando all'illustrazione delle principali informazioni contenute nei materiali relativi al Fondo di Solidarietà³⁷, si avverte che, data la considerevole quantità di dati raccolti, sono stati selezionati innanzitutto gli aspetti più rilevanti su scala regionale³⁸. Partendo dalle caratteristiche socio-demografiche dei richiedenti (tab. 6), la maggior parte delle domande di contributo risultano pervenute da persone di sesso maschile, in piena età lavorativa³⁹ e provenienti da un Paese non comunitario; va, tuttavia, ricordato che queste informazioni, insieme ad alcune caratteristiche degli utenti dei servizi ecclesiali⁴⁰, vanno lette alla luce del profilo sociale dei potenziali beneficiari previsti dal funzionamento del Fondo e, per questo motivo, tra i richiedenti figurano poche donne e soggetti inattivi sotto il profilo lavorativo.

Dal 2009 ad oggi si registra un aumento delle istanze di contributo da parte di persone con un'età compresa tra 51 e 65 anni (+6,3%) e quanti provengono dall'estero (+6%), rispetto alle richieste avanzate dagli italiani. Riguardo al genere, invece, sin dall'inizio c'è sempre stata una netta prevalenza degli uomini, soprattutto tra i richiedenti non comunitari. Tra gli aspetti da notare c'è quello delle istanze presentate dai cittadini di altri

³⁶ Per analizzare l'associazione tra le variabili considerate si è fatto ricorso al Chi-Quadrato di Pearson e al Test esatto di Fisher, laddove le tavole di contingenza erano di tipo tetracorico. Per approfondimenti di veda Marradi (2002) e Di Franco (2009).

³⁷ La raccolta e l'analisi dei dati contenuti nelle istanze di accesso e nelle relazioni degli operatori è stata possibile grazie alla loro digitalizzazione realizzata dai volontari delle Caritas, ai quali va la nostra sentita riconoscenza. Rivolghiamo, inoltre, un ringraziamento particolare alla Caritas di Perugia, che da tempo ha proposto e sollecitato la realizzazione di una indagine complessiva sul Fondo, e a Massimo Mandrelli dell'Osservatorio Povertà della Caritas di Terni, per il fondamentale lavoro di raccolta dei dati su scala regionale.

³⁸ Tutti i dati sono riferiti alle richieste di contributo presentate e valutate a partire dal 2009 fino al mese di Aprile 2012 e, salvo alcune specifiche mancanze indicate nelle singole tabelle, fanno riferimento a tutte le otto Diocesi dell'Umbria. I dati sono stati organizzati a seguito della distinzione, in sede di controllo e di analisi, delle voci per istanza presentata e per richiedente, che - lo ricordiamo - può aver presentato più di una richiesta.

³⁹ L'età media dei richiedenti è di 41 anni circa, che diventa leggermente maggiore per gli uomini (42 anni) e inferiore per i richiedenti non italiani (39 anni). Lo scarto-tipo contenuto ($\pm 8,870$) e il basso valore dell'asimmetria (0,309), mostrano, infatti, una distribuzione concentrata intorno al valore medio.

⁴⁰ Gli anziani, ad esempio, hanno come punto di riferimento le parrocchie e non i servizi di ascolto diocesani; si veda al riguardo il contributo di Montesperelli in questo Rapporto.

Paesi europei, le quali, nonostante l'importante presenza in Umbria di persone di origine comunitaria, sono davvero poche⁴¹, suggerendo, di conseguenza, uno spostamento della prospettiva di analisi delle reti di sostegno sociale dei cittadini comunitari in chiave transnazionale⁴² e dentro la maglia dei percorsi migratori e non esclusivamente riferita alle richieste di aiuto rivolte alle organizzazioni locali. Sempre in riferimento alla cittadinanza dei richiedenti quella italiana (41,8%) è seguita da quella marocchina (15,4%), albanese (10%), ecuadoriana (6,5%), rumena (4,6%), nigeriana (3%), ivoriana (2,9%), tunisina (2,7%) e macedone (2%); inoltre, alla luce delle dichiarazioni degli operatori delle Caritas diocesane intervistati, tra i richiedenti italiani viene registrata una presenza rilevante di persone di origine meridionale residenti in Umbria.

TAB. 6 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: DATI SOCIO-DEMOGRAFICI DEI RICHIEDENTI

	Genere		Età (in anni)			Cittadinanza		
	v.a.	%		v.a.	%		v.a.	%
Uomo	867	64,0	Fino a 35 a.	345	27,6	Paese non UE	698	51,6
Donna	488	36,0	Da 36 a 50 a.	727	58,2	Italiana	565	41,8
n = 1.355			Da 51 a 65 a.	166	13,3	Altro Paese UE	81	6,0
			Oltre 66 a.	11	0,9	Altro Paese (*)	9	0,7
			n = 1.249			n = 1.353		

(*) I richiedenti hanno fornito la cittadinanza di Paese oggi non più esistente o non ancora riconosciuto a livello internazionale.

Le situazioni riferite dai richiedenti diventano più articolate e capaci di fornire una lettura delle difficoltà legate al perdurare della crisi, quando viene presa in considerazione la questione lavorativa (tab. 7).

Il principale problema legato al lavoro deriva dalla presenza di rapporti a tempo determinato e atipico, seguiti dalla riduzione del personale, che spesso corrisponde ad una interruzione di un contratto a tempo indeterminato. Sebbene in misura minore, tra i richiedenti risultano anche ex titolari d'impresa, in particolare di sesso maschile. Il principale settore produttivo di provenienza è quello secondario (industria e manifattura), dove prevalgono le riduzioni del personale, che colpiscono innanzitutto l'occupazione maschile (72,7% dei richiedenti); segue il settore terziario (servizi alle persone e alle imprese), la cui crisi tocca in particolare le donne (76,8%), la quali, a partire dalle più giovani, evidenziano una maggiore difficoltà a mantenere il proprio

⁴¹ I cittadini comunitari presenti in Umbria nel 2010 sono stati 34.042, di cui ben 24.321 romeni, su un totale di cittadini stranieri pari a 99.849; quindi, le persone provenienti da un altro Paese europeo rappresentano il 34 % dei migranti presenti in Umbria, ma tra i richiedenti sono fermi al 6%. Fonte: demo.istat.it

⁴² Secondo Portes (2003) il transnazionalismo è un fenomeno che proviene dall'insieme delle persone, le quali sviluppano legami economici e non economici attraverso i confini nazionali; sebbene riguardi solo una parte dei migranti, è possibile che l'esistenza di legami familiari e amicali dislocati nel paese di origine e altrove riesca ad agire come canale per un'azione di supporto per le persone e le famiglie in difficoltà. Per un ulteriore approfondimento si veda Ambrosini (2008).

posto di lavoro dopo la scadenza del contratto o di fronte ad una maternità. Il settore primario, invece, riguarda poche persone, spesso con la cittadinanza di un Paese non comunitario e presumibilmente legate al lavoro stagionale.

TAB. 7 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: LA MANCANZA DI LAVORO PER SETTORE LAVORATIVO DI PROVENIENZA DEI RICHIEDENTI⁴³

	Settore lavorativo di provenienza						Totale	
	Primario 6,3%		Secondario 55,4 %		Terziario 38,3%			
La mancanza di lavoro è dovuta a:	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Fine contratto	32	56	205	41	164	47	401	44,4
Riduzione del personale	9	16	163	32	63	18	235	26,0
Chiusura dell'azienda	11	19	82	16	38	11	131	14,5
Altre cause (*)	4	7	31	7	47	14	82	9,0
Chiusura dell'impresa personale	1	2	20	4	34	10	55	6,1
Totale	57	100	501	100	346	100	904	100

(*) Tra le altre cause figurano l'infortunio, la malattia compresa quella professionale, l'incompatibilità tra il lavoro e la necessità di prestare cure familiari, il licenziamento a causa degli stipendi arretrati non versati e la prolungata assenza dal mercato del lavoro.

Oltre al lavoro, tra le caratteristiche delle persone e delle famiglie sostenute dal Fondo di Solidarietà c'è quella dell'assenza complessiva di un reddito in grado di sostenere la spesa familiare. La maggior parte dei richiedenti (52,3%) afferma, infatti, di non percepire alcun tipo di entrata⁴⁴; tra gli uomini, soprattutto di cittadinanza italiana, questa percentuale arriva al 60,4%. Fra le principali voci che ogni mese erodono le risorse economiche delle famiglie e che vengono qui presi in esame⁴⁵ ci sono quelle relative alla casa (mutuo e/o canone di locazione), all'esposizione debitoria legata a varie forme di prestito e ai pagamenti dovuti alle Agenzie di riscossione (Equitalia). Uno degli elementi rilevanti riguarda la condizione abitativa, poiché il 63,4% di coloro che chiedono un aiuto monetario alle Chiese umbre vive in affitto con un canone mensile medio di 365 euro, mentre il 9,2% vive in una casa di proprietà e ha sottoscritto un mutuo, che talvolta

⁴³ Non figurano i dati di 2 Diocesi: Orvieto-Todi e Assisi, Gualdo Tadino, Nocera Umbra.

⁴⁴ Escludendo quanti dichiarano di non percepire alcun reddito, le entrate economiche medie mensili ricavate dalla somma di stipendi, assegni, pensioni ed ammortizzatori sociali delle diverse componenti del nucleo familiare è di 670 euro circa. Lo scarto-tipo (in simbolo: σ), cioè la media degli scostamenti di ogni singolo dato dalla sua media, è di circa 330 euro. Solo il 7,8% dei richiedenti dichiara che il reddito complessivo del proprio nucleo familiare è pari o superiore a mille euro mensili. In assenza di dati uniformi e completi, l'analisi si è basata sulle dichiarazioni e sulle certificazioni trascritte nelle istanze di contributo e verificate dagli operatori della Caritas.

⁴⁵ Va sottolineato che tutte le informazioni vanno lette in considerazione del fatto che altri costi fondamentali (cibo, vestiario, utenze domestiche, trasporti, etc.) non sono analizzati per via della frammentarietà dei dati disponibili.

supera 800 euro al mese⁴⁶. In merito ai debiti contratti, si tratta di una circostanza che riguarda il 27,5% dei richiedenti, i quali devono restituire una somma media di circa 360 euro; di questi quattro su cinque (80,4%) vive in affitto e trenta casi hanno anche stipulato un mutuo per la casa, mostrando come una parte dei richiedenti si trovi in situazioni estremamente gravi, rispetto alle quali l'intervento del Fondo di Solidarietà non rappresenta che una breve, occasionale e indispensabile pausa dall'incombente dei pagamenti⁴⁷. Tuttavia, per quanto le domande di sostegno più urgenti riguardino una parte limitata dei richiedenti, i dati mettono in luce una condizione più che *fragile*, confermando l'impressione che gli operatori degli enti ecclesiali hanno quando si trovano di fronte a richieste di contributo che assomigliano più a delle rivendicazioni (*infra*). Infatti, tolte le voci relative alle spese mensili per l'affitto e/o per il mutuo, le rate di prestiti e pagamenti forzosi, rimane poco o nulla, in quanto solo il 35% dei richiedenti risulta avere ancora risorse economiche a disposizione. Al tema del reddito si somma, quindi, quello dell'alloggio (tab. 8), mostrando come tra i beneficiari del Fondo ci siano situazioni di sofferenza, che al tempo stesso non sono uniformi, ma vengono avvertite maggiormente da una parte specifica dei beneficiari a partire da quelli che vivono in affitto⁴⁸.

TAB. 8 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: REDDITO E CONDIZIONE ABITATIVA⁴⁹

	Reddito mensile			Reddito mensile residuo		
	N.	Media	σ	N.	Media	σ
Vive nella casa di proprietà	343	€ 244	± € 393	343	-€ 18	± € 540
Vive in affitto	863	€ 346	± € 399	863	-€ 104	± € 437
Altra soluzione abitativa	23	€ 233	± € 371	21	€ 218	± € 382
Totale	1.229	€ 315	± € 400	1.227	-€ 74	± € 470

In merito alle caratteristiche dei nuclei familiari dei richiedenti, i dati mettono in luce una composizione articolata. Le famiglie numerose con almeno tre minori a carico sono, infatti, quelle più soggette al processo di impoverimento (ISTAT, 2012; CIES, 2011; AUR, 2007) e, sebbene nella società umbra siano poco diffuse⁵⁰, da loro proviene il

⁴⁶ Il valore medio dei mutui contratti è di 568 euro mensili; lo scarto-tipo è di 238 euro.

⁴⁷ Nonostante le difficoltà, il 78,7% dei richiedenti afferma di non ricevere alcun supporto dalla rete familiare; per loro il Fondo di Solidarietà - come altre possibili fonti straordinarie di contributi a fondo perduto - non rappresenta una misura di integrazione del reddito, ma va utilizzata come un'occasione unica e spesso non ripetibile per avere un po' di tempo per rivedere la gestione delle spese e dei debiti contratti.

⁴⁸ Chi vive in affitto manifesta una perdita mensile media maggiore rispetto a quanti hanno una casa di proprietà, che, tuttavia alla luce di uno scarto-tipo (σ) maggiore, espone le famiglie alle situazioni economicamente più rischiose. La situazione di coloro che hanno abbracciato una soluzione abitativa alternativa (ritorno al nucleo familiare di origine e coabitazione con altre famiglie) è relativamente meno grave, ma pone sicuramente altri problemi a partire dal sovraffollamento.

⁴⁹ Non figurano i dati della Diocesi di Assisi, Gualdo Tadino, Nocera Umbra.

⁵⁰ In Umbria i nuclei familiari composti da almeno 5 componenti è passato dal 7,3% del periodo 2002-2003 al 5,6% del periodo 2008-2009, quindi con una diminuzione dell'1,7% su base regionale rispetto

18,1% delle richieste di contributo. La maggior parte delle domande (49,7%) ha origine, però, in situazioni ben diverse, che ci interrogano sulle modalità di diffusione della crisi economica, che sembra colpire in modo più diffuso e meno legato alla numerosità del nucleo familiare⁵¹. I richiedenti vivono quasi sempre nella propria famiglia elettiva (98,6%) e le convivenze con familiari non a carico o con altri parenti coinvolge un numero ristretto di persone; anche la presenza di anziani interessa solo il 3,1% dei casi⁵². Pertanto, le ragioni che spingono alla richiesta di contributo vanno ricercate nelle difficoltà quotidiane di famiglie relativamente giovani; ecco perché nell'analisi dei dati riguardanti i nuclei familiari si è data la precedenza alla presenza o meno dei minori. Come si può osservare nella tabella 9, i richiedenti stranieri hanno un numero maggiore di figli sotto i diciotto anni e le famiglie più numerose - per via del carico di cura - sono più frequentemente monoreddito, esposte a maggiori rischi nel caso in cui questa unica fonte di reddito venga meno.

TAB. 9 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: INCIDENZA DEI MINORI PER CITTADINANZA E SITUAZIONE REDDITUALE DEI RICHIEDENTI

	Cittadinanza		Situazione reddituale		Totale	
	Italiana	Straniera	Un reddito	Più redditi		
	%	%	%	%	v.a.	%
Nessun minore	21,9	10,9	13,4	21,4	212	15,6
Un minore	35,2	33,2	33,9	34,3	461	34,0
Due minori	28,8	34,8	32,6	31,4	437	32,3
Tre o più minori	14,0	21,1	20,1	12,9	245	18,1
	n = 1.353		n = 1.353		n = 1.355	

Passando all'analisi delle istanze e della loro gestione, va rilevato che, in base ai dati a disposizione, il 7% dei richiedenti ha domandato ed ottenuto una integrazione successiva al primo contributo e solo lo 0,4% si è rivolto ai servizi di una Diocesi non coincidente con quella di residenza. Quest'ultimo elemento ci permette di prendere in esame l'incidenza relativa delle istanze in base al territorio e alla popolazione residente, nell'intento di mostrare (tab. 10) come negli anni si è sviluppato l'andamento delle richieste di contributo.

ad un calo dello 0,9 su base nazionale. Fonte: Indagine multiscopo "Aspetti della vita quotidiana" dell'ISTAT.

⁵¹ Il reddito mensile medio residuo delle famiglie con due figli è quello peggiore (-93 euro), seguito da quelle con un solo figlio (-85 euro). Al riguardo, il rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale redatto dal CIES (pp. 30 e ssg.) mostra un aumento dell'incidenza della povertà tra le famiglie con un solo figlio (+ 5,1 in 14 anni) e, invece, una riduzione tra quelle numerose (- 3,4%). Per un approfondimento sulla condizione di povertà delle famiglie in Umbria si rinvia ad altri contributi presenti nel Rapporto.

⁵² Le informazioni ricavate dalla documentazione esaminata mostrano anche una bassa presenza di soggetti invalidi riconosciuti, di persone con disabilità fisiche o psichiche e di non autosufficienti, che si attestano rispettivamente al 5,4%, 2,2% e 0,9%.

TAB. 10 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: ANDAMENTO DELLE ISTANZE PER DIOCESI⁵³

	2009		2010		2011		2012	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
	<i>Tasso di richiesta</i>		<i>Tasso di richiesta</i>		<i>Tasso di richiesta</i>		<i>Tasso di richiesta</i>	
Città di Castello (n = 120)	61	18,8	33	7,1	13	5,8	13	5,2
	1,50 ‰		0,45 ‰ (↓)		0,18 ‰ (↓)		0,45 ‰ (↑)	
Gubbio (n = 63)	38	11,7	7	1,5	6	2,7	12	4,8
	1,20 ‰		0,13 ‰ (↓)		0,11 ‰ (↔)		0,57 ‰ (↑)	
Perugia, Città della Pieve (n = 387)	89	27,4	171	36,7	49	22,0	78	31,4
	0,54 ‰		0,61 ‰ (↔)		0,14 ‰ (↓)		0,68 ‰ (↑)	
Orvieto, Todi (n = 145)	36	11,1	44	9,4	36	16,1	29	11,6
	0,57 ‰		0,41 ‰ (↓)		0,33 ‰ (↓)		0,81 ‰ (↑)	
Assisi, Gualdo Tadino, Nocera Umbra (n = 106)	40	12,3	28	6,0	22	9,9	16	6,4
	0,66 ‰		0,27 ‰ (↓)		0,21 ‰ (↓)		0,45 ‰ (↑)	
Foligno (n = 137)	31	9,5	61	13,1	18	8,1	27	10,9
	0,67 ‰		0,77 ‰ (↔)		0,23 ‰ (↓)		1,02 ‰ (↑)	
Spoleto, Norcia (n = 85)	Dato mancante		10	2,1	28	12,6	47	18,9
			0,08 ‰		0,23 ‰ (↑)		1,15 ‰ (↑)	
Terni, Narni, Amelia (n = 220)	30	9,2	112	24,1	51	22,8	27	10,8
	0,26 ‰		0,58 ‰ (↑)		0,26 ‰ (↓)		0,42 ‰ (↑)	
Totale	325		466		223		249	

n = 1.263

Ad una prima lettura, la Diocesi che ha ricevuto e valutato il maggior numero assoluto di domande è quella di Perugia - Città della Pieve, seguita da quella di Terni, Narni e Amelia. Tuttavia, analizzando le variazioni annuali e, soprattutto, il *tasso di richiesta*⁵⁴ che tiene conto del peso della popolazione locale, si nota un andamento diversificato. Nel 2009 i territori dove i cittadini si sono avvalsi in misura maggiore del Fondo di Solidarietà sono stati quelli delle Diocesi di Città di Castello e di Gubbio; nel 2012 il numero più alto di persone che hanno presentato le proprie istanze di contributo si

⁵³ Nella tabella le colonne indicano per ogni Diocesi il numero di istanze pervenute e la percentuale sul totale dell'anno. Si ricorda che i valori del 2009 sono riferiti alle istanze pervenute a partire dal mese di Giugno, mentre quelle del 2012 sono limitate ai primi quattro mesi dell'anno; tuttavia, ciò non cambia la distribuzione percentuale, dunque la comparazione tra le otto Diocesi.

⁵⁴ Per comprendere meglio la distribuzione delle richieste sul territorio, data la differenza di popolazione tra le otto Diocesi, oltre al peso assoluto delle richieste è stato anche analizzato il loro numero in base ai residenti. Quindi, quando si legge *tasso di richiesta*, si intende un valore (espresso in termini percentuali) riferito alle istanze presentate a base mensile su ogni territorio diocesano ogni diecimila abitanti; i valori maggiori indicano i territori dove si è registrata la maggior incidenza di domande per abitante e le frecce rappresentano la tendenza di questa incidenza rispetto all'anno precedente. Si precisa che spesso i confini dei territori ecclesiali non coincidono con quelli civili, di conseguenza si farà riferimento unicamente ai primi; si ringrazia Federica De Lauso per la gentile collaborazione nel reperimento dei dati relativi ai residenti nelle Diocesi.

trovano, invece, nella Diocesi di Foligno e nell'Archidiocesi di Spoleto - Norcia, mentre nelle restanti si evidenzia un afflusso di istanze abbastanza costante nel tempo. I dati relativi ai primi mesi del 2012 mostrano, infine, un generale incremento delle richieste su tutto il territorio della regione ecclesiale.

Grazie alle informazioni contenute nei moduli delle interviste effettuate dagli operatori delle Caritas ai richiedenti è stato possibile ricavare ulteriori indicazioni sui percorsi ed i canali informativi che li hanno orientati, consigliati e portati a richiedere l'ascolto e l'assistenza economica delle organizzazioni ecclesiali. Si tratta di informazioni utili per interpretare l'evoluzione delle reti territoriali e i percorsi di supporto attivati dai richiedenti, poiché il 52% di loro non si era mai rivolto ad enti caritativi prima della presentazione dell'istanza; il 74% ha anche affermato di non aver richiesto in precedenza un sostegno diretto al proprio reddito, mostrando come - in assenza del Fondo - molte famiglie indigenti probabilmente non avrebbero usufruito di alcun contributo. Complessivamente dal 2009 ad oggi si è registrato un costante aumento del passa parola tra amici e parenti (+22,8%), mentre l'utilizzo di altri canali di accesso è stato segnato da una progressiva diminuzione⁵⁵. In altri termini i richiedenti bussano sempre più spesso e direttamente alle porte delle Caritas diocesane e, come indicato nella tabella 11, a comportarsi in questo modo, sono soprattutto gli uomini ed i cittadini di altri Paesi.

TAB. 11 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: I CANALI INFORMATIVI PER CARATTERISTICHE DEI RICHIEDENTI.⁵⁶

	Cittadinanza		Genere		Età			Totale	
	ITA	STR	M	F	-35	36/50	+51	v.a.	%
Enti pubblici (servizi sociali)	8,6%	13,5%	9,4%	15%	14,9%	11,3%	9,5%	100	12,1
Enti ecclesiali	71,2%	56,6%	61,8%	62,7%	55,6%	66,2%	61%	517	62,4
Organizzazioni sociali/sindacali	1,4%	1,1%	1,4%	0,8%	1,6%	0,9%	1,9%	9	1,1
Mezzi di informazione	2,9%	2,3%	2,5%	2,5%	0,8%	3,8%	1,9%	22	2,7
Passa parola	12,1%	24,5%	22,5%	15,6%	23%	16,4%	22,9%	158	19,1
Altro	3,7%	2,1%	2,4%	3,3%	4%	1,7%	2,9%	22	2,7
	n = 911		n = 911		n = 823			828	100

⁵⁵ La mediazione dei Servizi sociali pubblici si è ridotta del 5,9% e quella degli enti ecclesiali di prossimità (parrocchie), sebbene sia ancora il canale più utilizzato, è diminuita del 15,2%; la presentazione delle istanze a seguito di informazioni ricevute tramite i mezzi di comunicazione ha registrato un calo del 4,3%.

⁵⁶ I dati fanno riferimento solamente alla metà delle Diocesi umbre: Perugia-Città della Pieve, Terni-Narni-Amelia, Spoleto-Norcia e Foligno.

Il canale dei Servizi sociali è utilizzato di più dai giovani e dalle donne, mentre le organizzazioni ecclesiali di prossimità hanno un rapporto più diretto innanzitutto con i cittadini italiani. Oltre all'aumento del ricorso alle reti informali per avere informazioni e orientarsi nella richiesta di aiuto, una delle ragioni che probabilmente ha spinto un numero crescente di persone in difficoltà a rivolgersi direttamente agli enti caritatevoli va ricercato nella rapidità dei tempi di erogazione del contributo: infatti, dalla presentazione della prima istanza alla sua approvazione passa in media circa un mese e mezzo⁵⁷. Le richieste di contributo, inoltre, hanno un andamento stagionale. Il periodo nel quale si concentra il maggior numero di richieste è quello invernale (45,1%), nel quale il costo per la spesa per le utenze domestiche come il riscaldamento e la luce elettrica aumenta sensibilmente; seguono i mesi autunnali (22,1%), durante i quali, oltre all'abbassamento delle temperature, c'è anche il ritorno a scuola dei figli, che spesso comporta un'inevitabile riduzione delle già magre disponibilità economiche delle famiglie.

TAB. 12 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: VALUTAZIONE DELLE ISTANZE PER CARATTERISTICHE DEI RICHIEDENTI E DELLE LORO FAMIGLIE

		Esito		Test
		Positivo	Negativo	
Cittadinanza	Italiana	85,4%	14,6%	Test di Fisher = 0,604
	Straniera	84,4%	15,6%	
Genere	Uomo	83,6%	16,4%	Test di Fisher = 0,108
	Donna	86,9%	13,1%	
Condizione abitativa	Affitto	83,6%	16,4%	Chi-Quadrato di Pearson = 0,927
	Proprietà	83,4%	16,6%	
	Altra soluzione	80,8%	19,2%	
Presenza di minori	SI	86,6%	13,4%	Test di Fisher = 0,000
	NO	72,9%	27,1%	
Famiglia monoreddito	SI	85,8%	14,2%	Test di Fisher = 0,099
	NO	82,1%	17,9%	
Assenza di lavoro a causa della crisi	SI	88,2%	11,8%	Test di Fisher = 0,000
	NO	63,7%	36,6%	
Assenza o insufficienza di ammortizzatori sociali	SI	88,5%	11,5%	Test di Fisher = 0,1000
	NO	66,1%	33,9%	

n = 1.445

⁵⁷ La maggior parte dei tempi di attesa si concentrano sul valore medio (curtosi, cioè la concentrazione della distribuzione di un dato intorno alla sua media: 7,869); tuttavia alcune domande necessitano di tempi più lunghi di valutazione, che in pochi casi superano i cinque mesi (asimmetria, cioè la distribuzione non simmetrica di un dato intorno alla sua media: 2,478). N = 862

Al termine della procedura di valutazione, l'84,8% delle richieste di contributo presentate ricevono un'approvazione, ma non mancano i dinieghi, che crescono in modo inversamente proporzionale al numero di requisiti obbligatori presentati. Tra le caratteristiche che, più di altre, concorrono a formare un giudizio positivo c'è la presenza di minori a carico e/o di nascituri; anche l'assenza o l'insufficienza degli ammortizzatori sociali e la presenza di un legame diretto tra l'assenza di un reddito e la perdita del lavoro a causa della crisi favoriscono l'approvazione delle singole istanze (tab. 12). Al contrario, non sembrano condizionare il giudizio elementi come la cittadinanza, il genere, la condizione monoreddito e la situazione abitativa. Nella tabella 13 vengono riportate alcune informazioni di base relative al valore dei contributi approvati; il grafico 1 rappresenta, invece, la scansione temporale degli stessi e mostra due aspetti particolarmente significativi: la progressiva riduzione del valore assegnato alle istanze⁵⁸ e la stagionalità dei contributi approvati con quattro picchi, tre dei quali nel mese di febbraio. Gli aiuti economici approvati presentano differenze anche rilevanti in base agli otto territori diocesani analizzati (tab. 14); vale la pena, dunque, segnalare alcune pratiche di assegnazione, che emergono dall'analisi dei dati a disposizione.

TAB. 13 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: I CONTRIBUTI APPROVATI

	N.	Media	Scarto-tipo (σ)	Asimmetria
Valore del contributo mensile	1209	€ 379,86	± € 110,84	-0,234
Durata del contributo	1209	119 giorni	± 44 giorni	0,307
Ammontare prima istanza	1114	€ 1.531,35	± € 809,81	0,665
Ammontare complessivo (*)	1116	€ 1.641,30	± € 823,68	0,763

(*) Dato comprensivo del primo contributo e dell'eventuale integrazione.

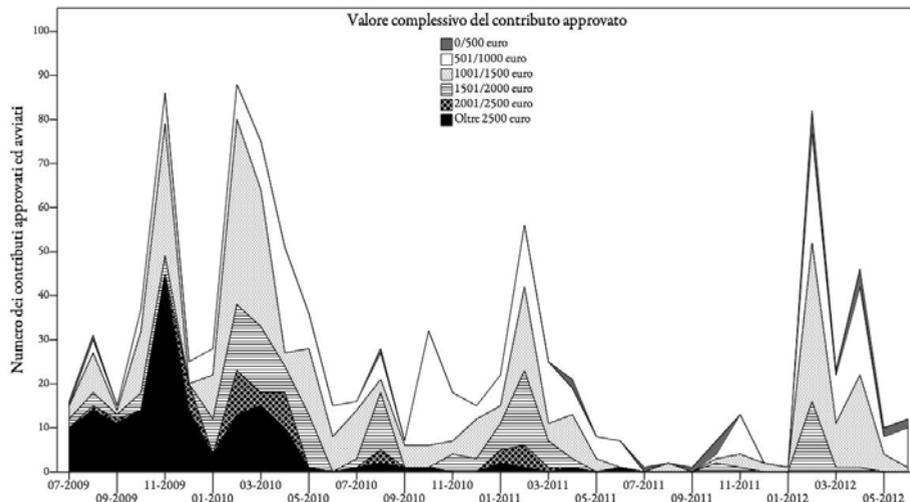
TAB. 14 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: RISORSE IMPEGNATE E CONTRIBUTI EROGATI PER DIOCESI⁵⁹

	Fondi erogati			Istanze accettate		Contributo totale per ogni istanza		
	v.a.	%	€ p.c.	v.a.	%	Media	σ	Asim.
Città di Castello	€ 128.400	6,94	€ 2,14	166	n.d.	€ 773	± € 446	2,679
Gubbio	€ 117.100	6,32	€ 2,48	61	84,7	€ 1.919	± € 816	0,094
Perugia - C.d.Pieve	€ 576.150	31,12	€ 2,22	391	88,7	€ 1.477	± € 622	1,126
Orvieto - Todi	€ 217.900	11,77	€ 2,41	121	77,6	€ 1.928	± € 742	0,017
Assisi, G.T. e N.U.	€ 215.100	11,62	€ 2,47	112	100	€ 1.973	± € 772	0,473
Foligno	€ 150.050	8,10	€ 2,26	126	77,8	€ 1.200	± € 694	1,058
Spoletto - Norcia	€ 67.600	---	---	54	57,4	€ 1.251	± € 978	1,777
Terni, N. e A.	€ 379.100	20,48	€ 2,34	194	80,2	€ 1.984	± € 826	-0,135
	n = 1.209			n = 1.445		n = 1.209		

⁵⁸ Il valore del contributo medio del primo contributo passa da 2.277 euro del 2009 a 1.069 euro nei primi mesi del 2012; anche la durata media viene ridotta da 149 a 98 giorni.

⁵⁹ Si ricorda che mancano i dati del 2009 relativi all'Archidiocesi di Spoleto – Norcia e che tra le informazioni fornite dalla Diocesi di Città di Castello non risultano quelle relative alle istanze non accettate.

GRAF. 1 - IL FONDO DI SOLIDARIETÀ: VALORE COMPLESSIVO DEL CONTRIBUTO PER MESE E ANNO⁶⁰



Nel territorio dell'Arcidiocesi di Perugia - Città della Pieve, dove viene distribuita una parte consistente delle risorse del Fondo, il valore dei contributi accordati per ogni singola istanza è al di sotto della media. Presso la Diocesi di Città di Castello il contenimento del valore medio dell'aiuto monetario elargito viene accompagnato dall'approvazione di un sostegno più cospicuo per un numero limitato di casi; lo stesso orientamento, anche se meno evidente, si registra anche presso l'Arcidiocesi di Spoleto - Norcia e a Perugia. Al contrario, presso le Diocesi di Gubbio, Orvieto, Assisi e Terni i contributi accordati sono al di sopra della media regionale e vengono distribuiti in modo abbastanza uniforme. Complessivamente, nonostante una differenza di assegnazione delle risorse tra le Diocesi in base al numero e al valore delle istanze approvate, il Fondo di Solidarietà viene ripartito in modo omogeneo sull'intero territorio regionale⁶¹. Oltre alle differenti tendenze locali, il variare del valore dei contributi approvati può essere analizzato anche in base ad altri fattori come il reddito e il reddito mensile residuo, i quali, tuttavia, sono praticamente irrilevanti nella determinazione dell'ammontare dell'aiuto economico, che si fonda, invece, su altre e specifiche caratteristiche della famiglia del richiedente: infatti, la media del contributo assegnato sale quando la famiglia è monoreddito (a prescindere dal compenso dichiarato), quando c'è la presenza di nascituri e/o di minori a carico, quando il capofamiglia è italiano e vive con la propria famiglia in una casa di proprietà. Quindi, il valore del contributo approvato non si basa sull'effettiva disponibilità economica del richiedente. Questo fatto, insieme alla ridotta incidenza

⁶⁰ I valori sono riferiti solamente alla prima istanza approvata, che ha fatto seguito all'iniziale richiesta di aiuto; l'eventuale integrazione non viene considerata, per evidenziare meglio la variazione dell'ammontare dei contributi assegnati.

⁶¹ La differenza di euro pro-capite erogati tra le otto Diocesi è bassa (min: 2,14; max: 2,48).

sul potere d'acquisto dei beneficiari⁶², pone un quesito circa la capacità del Fondo di Solidarietà di sostenere complessivamente le persone e le famiglie in difficoltà e trova una risposta parziale solo nell'opportunità di rivedere e riorganizzare la propria vita quotidiana che si apre quando il destinatario riceve il contributo. Riassumendo i risultati, si può affermare che il profilo dei beneficiari da sostenere, così come indicato nello Statuto, e quello dei soggetti effettivamente aiutati coincide, a partire dal requisito dell'assenza di un lavoro e della presenza di minori a carico in famiglia. Tuttavia, l'incidenza delle principali caratteristiche dei richiedenti sull'insieme delle istanze presentate, la loro idoneità a determinare una valutazione positiva e un elevato valore del contributo assegnato non seguono sempre la stessa strada. Per chiarire procedo con alcuni esempi. Le richieste provenienti da famiglie monoreddito sono il 71,3 % del totale, vengono approvate in misura del 85,8% e ottengono un contributo medio di 1.601 euro; nel caso delle famiglie con minori a carico o nascituri le percentuali sono rispettivamente del 86,9% e del 72,9% e il valore medio del contributo è di 1.555 euro. Infine, quando il richiedente dichiara di non avere lavoro o di averlo perso a causa della crisi in corso, l'incidenza sul totale delle istanze presentate è dell'85,1% e ottiene una valutazione positiva nel 63,7% dei casi, conseguendo un sostegno economico medio di 1.544 euro. Pertanto, pur in presenza di linee guida redatte dalla Conferenza Episcopale Umbra, la combinazione dei tre livelli di gestione del Fondo di Solidarietà (*infra*) e delle complesse situazioni socio-economiche dei richiedenti permette alle persone coinvolte dal procedimento di accoglienza e valutazione delle istanze di avere un certo margine di manovra, dunque di responsabilità, poiché ad ogni risorsa impegnata corrisponde una specifica situazione familiare da affiancare ed assistere. In questo contesto le donne, sebbene risultino le più esposte alla volatilità dei rapporti di lavoro, rappresentano la minoranza dei richiedenti e, in particolare, solo il 17% dei richiedenti che si dichiarano capofamiglia, collocando il Fondo di Solidarietà tra gli strumenti di “ri-familiarizzazione”⁶³ del sistema di *welfare*. Infatti, l'analisi dei dati del Fondo, oltre a mostrare l'impegno caritativo e sociale profuso dagli enti ecclesiali, evidenzia, per via dei requisiti di accesso, anche una permanenza dell'immagine della famiglia fondata sulla centralità dell'uomo lavoratore e capofamiglia (*male breadwinner*). In questo senso, per ovviare alla conseguente penalizzazione delle donne, che sono ancora il partner socialmente più vulnerabile (Saraceno, 2003), all'erogazione di contributi attraverso il Fondo andrebbe associato un lavoro di rete, volto alla valorizzazione delle interdipendenze nelle relazioni sociali e familiari (Trifiletti, 2011: 228) e alla redistribuzione dei carichi di cura.

⁶² Il reddito residuo mensile di chi riceve il contributo del Fondo di Solidarietà, quindi per un periodo limitato spesso non rinnovabile, passa da una media di - 58,78 euro a 74,65 euro.

⁶³ Con il concetto di “de-familiarizzazione” delle politiche sociali, di cui la “ri-familiarizzazione” rappresenta la tendenza opposta, si intende l'esito di interventi pubblici che consentano alle persone di raggiungere un livello di vita accettabile a prescindere dalle relazioni familiari e non deve essere confuso con l'indebolimento o l'instabilità della famiglia nella società. Per un approfondimento critico si veda Trifiletti (2011).

Altri interventi contro il disagio economico

Le organizzazioni solidaristiche che erogano contributi a fondo perduto sono spesso l'unico canale di sostegno economico al di fuori del sistema degli ammortizzatori sociali e di altre ed eventuali misure pubbliche di integrazione del reddito; oltre al Fondo di Solidarietà della C.E.U., che rappresenta la principale esperienza di questo tipo in Umbria, ci sono altri enti di diversa natura che sostengono direttamente le spese delle persone e delle famiglie in difficoltà⁶⁴. A questo strumento si aggiunge il contributo occasionale come il rimborso dei costi di viaggio di soggetti poveri o che si trovano in un momentaneo stato di necessità; ad aiutare i richiedenti nei loro spostamenti sono spesso formazioni caritative: associazioni di volontariato di matrice cattolica (San Martino; C.V.S.), centri islamici (Al Islamiya, ad esempio) e qualche Caritas diocesana. Complessivamente in Umbria si contano sette organizzazioni che prevedono questo tipo di sostegno.

Un altro ente d'ispirazione religiosa che interviene con contributi economici diretti è il C.A.V. (Centro di Aiuto alla Vita), il cui operato è rivolto a donne, talvolta sole, alle prese con una possibile maternità. Una delle molteplici ragioni⁶⁵ che può indurre all'interruzione volontaria della gravidanza si basa sulla condizione economica e l'obiettivo dell'organizzazione è quello di far portare a termine la gestazione. In questa prospettiva, oltre a fornire accoglienza presso le proprie strutture, è stato attivato il "Progetto Gemma", che consiste nell'erogazione di una somma minima di 160 euro per un periodo di 18 mesi (6 di gravidanza e 12 dopo il parto) che, però, le donne ricevono in modo riflesso, poiché i destinatari del contributo sono i nascituri⁶⁶.

Tra gli interventi a favore delle persone in difficoltà va anche ricordata una iniziativa di solidarietà promossa dalle organizzazioni sindacali CGIL, CISL e UIL, che - oltre alle quotidiane contrattazioni per l'ottenimento e il prolungamento degli ammortizzatori sociali - nel 2011 si sono adoperate per aiutare economicamente i lavoratori della Meraklon di Terni e le loro famiglie in occasione di uno sciopero durato 55 giorni consecutivi, durante i quali venne aperto un Fondo di solidarietà che, a seguito della campagna di adesione lanciata a livello provinciale, raccolse oltre 27.000 euro⁶⁷. Circa 200 destinatari, in base

⁶⁴ Un sostegno economico diretto alle famiglie viene anche dalla Croce Rossa Italiana e dall'Associazione San Vincenzo de' Paoli, che, oltre all'assistenza morale e spirituale svolta in diverse città (Terni, Perugia, Spoleto, Todi, Narni, Umbertide e Orvieto), risponde alle richieste di aiuto per il pagamento di bollette e affitti particolarmente onerosi. A Terni, inoltre, l'amministrazione comunale ha sottoscritto un accordo con l'Associazione "Monica De Carlo" ONLUS, alla quale eroga 10.000 euro ogni anno, da destinare a famiglie e soggetti in situazioni di particolare emergenza; dal 2003 al 2011 l'Associazione ha realizzato 866 interventi ed erogato 176.795,15 euro. Sempre nel ternano, un'attività analoga viene svolta dall'Associazione "Francesco Schiarea" ONLUS che con il progetto "Piccolo amico" assegna contributi a famiglie e a minori in difficoltà per rispondere ad alcuni bisogni come l'acquisto di materiale scolastico, di attrezzature per il tempo libero e il pagamento di attività sportive e ricreative.

⁶⁵ Le motivazioni che spingono ad interrompere o meno una gravidanza sono di natura ambientale-strutturale (condizionamenti culturali, possibile uso di mezzi contraccettivi, relazioni familiari, stato economico e ricadute sul lavoro o sullo studio) e di tipo personale-soggettivo (salute fisica e psichica, volontà autonoma della donna).

⁶⁶ In Umbria negli ultimi tre anni hanno ricevuto il contributo 108 neonati.

⁶⁷ La campagna di sottoscrizione, oltre alla possibilità di elargizioni libere, prevedeva la donazione del valore equivalente ad un'ora di lavoro; ci furono, però, azioni solidali più rilevanti come quelle promosse dai lavoratori della Basell di Terni che, nonostante stessero vivendo in cassa integrazione una

alle effettive ore di sciopero registrate individualmente, hanno, così, ricevuto dei buoni pasto da 50, 100 e 150 euro.

Per concludere, si riporta l'esperienza del microcredito, che sull'onda lunga del suo ideatore Muhammad Yunus, anche in Umbria ha portato alla promozione di piccoli prestiti destinati a persone ed imprese; dunque, al di là dell'autonoma politica praticata da singoli istituti bancari etici, anche le organizzazioni solidaristiche si sono mosse sempre più frequentemente su questo versante⁶⁸, che, a differenza delle erogazioni a fondo perduto, prevede un intervento economico più responsabilizzante, poiché include la restituzione del prestito ottenuto. Ne è un esempio il "Prestito della Speranza" promosso nel 2009 dalla Conferenza Episcopale Italiana in accordo con l'Associazione Bancaria Italiana e gestito dalle Caritas locali, che, nonostante i magri risultati ottenuti⁶⁹, si era posto l'obiettivo di favorire l'accesso al credito a breve termine: fino a 6.000 euro per famiglie in condizioni di vulnerabilità economica e fino a 25.000 euro nel caso di richieste provenienti da nuove attività imprenditoriali con l'impegno da parte dei beneficiari di restituire la somma erogata entro un anno dalla concessione con un tasso di interesse del 4%. Iniziativa analoga è quella promossa nel 2012 dalla Fondazione Cassa di Risparmio di Perugia e denominata "Microcredito Perugia", che individua nei centri di ascolto della Caritas i soggetti intermediari per valutare le richieste di prestito da parte di famiglie con particolari necessità legate all'abitazione o a spese improvvise e di piccole imprese in fase di avvio.

Nonostante la comune condizione di necessità, i beneficiari potenziali degli interventi fin qui presentati hanno caratteristiche diverse, poiché si va dalla persona senza fissa dimora che deve spostarsi alla piccola azienda artigiana che deve sostenere una spesa improvvisa. Dunque, si può sostenere che nelle altre iniziative di sostegno economico diretto, sebbene siano di minore entità per contributi erogati e numero di destinatari rispetto al Fondo di Solidarietà della C.E.U., l'impegno messo da parte dei soggetti proponenti è di uguale importanza e di pari valore simbolico; infatti, oltre al contributo assegnato, le organizzazioni solidaristiche possono inserire nella relazione di aiuto elementi difficilmente quantificabili come l'ascolto attivo, la predisposizione al dialogo e alla ricerca comune dei problemi e dei bisogni.

I servizi e le strutture

Oltre all'aiuto in denaro, le risposte alle differenti forme di povertà vengono anche dall'attivazione di servizi e strutture, che affrontano specifiche situazioni di deprivazione

lunga ed estenuante vertenza contro la chiusura degli impianti, fecero dono del valore di un'intera giornata di lavoro.

⁶⁸ Il monitoraggio permanente delle attività diocesane contro la crisi economica, aggiornato al 18 maggio 2011, mostra un progressivo aumento dei progetti di microcredito che in due anni passano da 67 a 145. In merito si veda il Rapporto 2011 (pp. 173-174) su povertà ed esclusione sociale in Italia, curato da Caritas Italiana e dalla Fondazione "E.Zancan".

⁶⁹ Per sostenere i beneficiari nell'accesso al credito con singoli istituti bancari, la CEI aveva messo a disposizione un fondo di garanzia di 30 milioni di euro, utilizzati solo in minima parte (8 milioni), per due ordini di motivi: l'eccessiva rigidità nei requisiti di accesso (poi modificati) e la mancanza di fiducia da parte delle banche interessate dall'Accordo. Dalla sua attivazione in Umbria solo il 16% dei richiedenti ha ottenuto il prestito.

materiale o di emergenza legate, ad esempio, all'assenza di un alloggio dove dormire o dei mezzi per nutrirsi. Si tratta di soluzioni non recenti, pensate per chi viveva in una conclamata condizione di disagio come le persone senza fissa dimora e gli ex-detenuti, ma che nel corso della crisi economica e occupazionale hanno iniziato a perdere la propria natura assistenziale e residuale, sommando nuove categorie di beneficiari a quelle abituali. Ciò che gli operatori intervistati avvertono come un'ondata crescente di richieste di aiuto (*infra*) sta rendendo sempre più difficile la gestione dei servizi e delle strutture e allo stesso tempo ne interroga l'efficacia, la funzione, nonché la parziale collocazione nel panorama della programmazione sociale regionale all'interno del *welfare* dell'emergenza⁷⁰.

Come si può osservare nella tabella 15, le strutture ed i servizi di aiuto materiale alle persone e, più recentemente, alle famiglie in condizione di povertà sono di tipo diverso, a partire dalle mense socio-assistenziali, dalla distribuzione di pacchi alimentari e dalla gestione di strutture di ospitalità. Molte attività coprono l'intero territorio regionale o una buona parte delle dodici zone sociali (Z.S.), ma - in base ai dati disponibili⁷¹ - solo un caso su quattro (26%) è frutto di una *negoziiazione* tra l'organizzazione che le gestisce ed un Ente Locale; il legame con il finanziamento pubblico è, invece, decisamente maggiore, poiché per il proprio esercizio il 61% degli enti individuati dichiara di percepire contributi diretti o di natura contributiva (5 per mille ed 8 per mille) e un terzo afferma che la propria attività è interamente sostenuta dal sistema pubblico, come avviene in particolare per le strutture di accoglienza residenziale. Inoltre, l'apporto del volontariato risulta in crescita del 12% tra il 2009 e il 2011, periodo in cui ogni servizio ha beneficiato in media dell'opera di dodici persone⁷²; al contrario, l'impiego di personale dipendente è quasi assente.

Quindi, un primo elemento di discussione che emerge dall'analisi dei dati riguarda la combinazione di un significativo spirito d'iniziativa delle organizzazioni solidaristiche con una ridotta programmazione locale delle attività poste in essere.

⁷⁰ Il *welfare* dell'emergenza è una delle cinque aree di intervento (o livelli) delle politiche sociali dell'Umbria e si differenzia dalle altre per via dell'urgenza, della non programmazione dell'aiuto, quindi dell'assenza iniziale di una dimensione *promozionale* e *comunitaria*. Il secondo Piano Sociale Regionale (pp. 61 e 66-67) prevede come livello essenziale un pronto intervento sociale e, nello specifico, include nell'area dell'emergenza le strutture di accoglienza, gestite da organizzazioni senza scopo di lucro; tra questi interventi alcuni sono a carattere preventivo e includono un accompagnamento, mentre altri sono di supporto immediato per persone in grave stato di necessità abitativa (p. 91).

⁷¹ Le informazioni sono ricavate dal questionario strutturato, organizzato in 6 brevi sezioni e somministrato a 25 enti differenti, e riguardano le strutture di accoglienza, le mense socio-assistenziali, i servizi di ascolto e la distribuzione di indumenti. Le differenti unità di rilevazione, che avessero una stabilità nel tempo (esistenti almeno da due anni) e strutturale (una sede e del personale dedicato), sono state individuate grazie alla collaborazione di Salvatore Fabrizio e Stefania Ceccotti del Ce.S.Vol. di Perugia, di Valeria Cerasoli ed Emanuela Bordi del Ce.S.Vol. di Terni e del personale degli Enti Locali capofila delle zone sociali dell'Umbria, ai quali va il mio sentito ringraziamento.

⁷² Secondo i dati della C.E.I. (2012), in Umbria nel 2009 all'interno delle strutture ecclesiali che si occupano di assistenza alle persone e alle famiglie indigenti i volontari ammontavano a 981, mentre il personale retribuito si attestava a 52 unità, per un totale di 1.033 persone, la maggior parte delle quale non religiose (93,7%).

TAB. 15 - I SERVIZI E LE STRUTTURE. IL QUADRO REGIONALE⁷³

Classificazione	Attività	N. Enti	N. Zone Sociali coperte
Accoglienza	Accoglienza notturna	6	6
	Accoglienza residenziale	13	8
Distribuzione beni primari	Distribuzione buoni pasto	6	8
	Distribuzione pacchi alimentari	216	12
	Distribuzione indumenti	23	12
	Distribuzione mobilio	9	10
	Distribuzione materiale scolastico	10	10
	Distribuzione farmaci	8	6
Servizi a bassa soglia	Mensa socio-assistenziale	9	8
	Servizio doccia	9	9
	Servizio lavanderia	5	4
Servizio esterno	Pronto intervento sociale	13	9
Informazione	Centri di ascolto, sportelli informativi	20	12

Nell'insieme, di fronte ad una chiara presenza di finanziamenti pubblici, ad una scarsa propensione alla programmazione condivisa degli interventi⁷⁴ e ad un limite d'efficacia rilevato dagli operatori (*infra*) è, dunque, lecito supporre che il processo di delega verso le organizzazioni solidaristiche da parte degli Enti Locali sia più sostanziale che formale; inoltre, l'apparente *declino* del volontariato e la perdita nel tempo dello slancio solidale non sembra riguardare gli enti che operano nel campo della lotta alle povertà. Il problema che si pone è, infatti, un altro: di fronte alla persistenza della crisi occupazionale e al crescere dell'esclusione sociale, queste organizzazioni potranno autonomamente contribuire ad un qualche miglioramento della condizione socio-economica dei beneficiari e a rimetterli in corsa, o assolveranno sempre più al ruolo di accompagnatori delle persone e delle famiglie verso un progressivo impoverimento? È plausibile che la risposta non dipenda dalla volontà di prendersi cura degli altri e di affiancarli in un periodo difficile della loro vita o dall'impegno delle organizzazioni nel far rete tra di loro e nel reperimento di altre linee di finanziamento, bensì dalla generalizzazione della domanda e dalla conseguente disamina dello stato delle politiche sociali. Tuttavia, è dalla prossimità alle situazioni di disagio, frutto dell'impegno solidale

⁷³ Queste iniziative non hanno un unico ente proponente e, per riuscire a fornire un quadro generale su scala regionale, è stato necessario organizzare informazioni provenienti da fonti di diversa natura, a partire dal questionario somministrato; si precisa che nella Tabella 15 non sono incluse le attività promosse dalle Caritas parrocchiali.

⁷⁴ La distribuzione dei beni primari ha luogo spesso senza una particolare forma di verifica delle condizioni socio-economiche dei beneficiari e in assenza di un raccordo con i servizi sociali; quando ciò avviene, il controllo è demandato agli uffici pubblici o fondato su una relazione diretta tra l'operatore e la persona (o la famiglia) assistita.

dei cittadini che, in qualche modo, si dovrà prendere le mosse, per vagliare quanto è stato fatto in questi anni a favore delle fasce indigenti della popolazione e quanto c'è ancora da fare.

Le attività riguardanti la povertà abitativa⁷⁵

Tra gli interventi contro i disagi dovuti all'assenza di un'abitazione rientrano a pieno titolo le iniziative a favore delle persone senza fissa dimora, che, a seguito di una recente ed approfondita indagine su scala nazionale⁷⁶, risultano beneficiare di differenti iniziative a partire dall'accoglienza notturna nei dormitori o, in alternativa, in strutture adibite al pernottamento, il cui arco temporale è limitato e può variare in base alle circostanze, come in occasione della "emergenza freddo" dell'inverno 2011/2012. L'accesso avviene per iniziativa delle persone senza alloggio, grazie all'opera di volontari che monitorano le principali stazioni ferroviarie, come nel caso della Comunità di S. Egidio a Foligno o a seguito dell'azione del servizio di pronto intervento sociale, il quale si rivolge a chi è senza un luogo dove dormire o versa in condizioni di emarginazione e abbandono. In Umbria sono otto le strutture di accoglienza notturna; esse sono promosse da organizzazioni ecclesiali come le Caritas diocesane e la Fondazione Santi Rufino e Rinaldo; rappresentano il 18,8% dei servizi complessivi di cui possono beneficiare, tra gli altri, le persone senza fissa dimora⁷⁷ e si trovano a Città di Castello, Perugia, Assisi, Foligno, Terni e Todi; cinque di questi luoghi sono aperti tutto l'anno, mentre gli altri sono funzionanti solo nei mesi in cui il clima è più rigido. Il numero medio di accessi tra il 2009 ed il 2011 è stato di 105 all'anno.

Un'altra modalità di accoglienza è quella fornita dalle strutture di tipo residenziale, come piccoli appartamenti e alloggi comunitari⁷⁸, dove la permanenza non è limitata al mero pernottamento e consente di organizzare una relazione di aiuto orientata al superamento della condizione di povertà abitativa. Per circoscrivere il ventaglio dei possibili beneficiari a quanti non hanno una propria abitazione per motivi riconducibili a difficoltà economiche, sono state escluse quelle strutture dedicate a persone sottoposte a provvedimenti giudiziari, in trattamento, in cura o riabilitazione, in protezione o inserite

⁷⁵ In letteratura la definizione di povertà abitativa va dal semplice disagio dovuto alla mancanza di elementari requisiti igienico-sanitari o strutturali alla vera e propria mancanza di un tetto; nel nostro caso viene impiegata un'interpretazione restrittiva, dunque si farà riferimento agli interventi che mirano a garantire un alloggio anche momentaneo a seguito di una condizione di emergenza improvvisa o conclamata. Per un approfondimento generale si veda Tosi (2006).

⁷⁶ La ricerca è stata condotta dall'ISTAT in collaborazione con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, della Federazione italiana degli organismi per le persone senza fissa dimora (fio.SFD) e della Caritas Italiana. Nella ricerca emerge che a livello nazionale le organizzazioni che erogano i servizi sono o private (42,1%) o private con finanziamento pubblico (41,5%); in Umbria la quota di iniziative sostenute da contributi pubblici diretti si azzera e la prima voce passa ad un 87,5%.

⁷⁷ La media nazionale di servizi per i senza fissa dimora e dedicati all'accoglienza notturna è del 16,6%; complessivamente nel 2010 in Umbria le utenze complessive di questo ed altri interventi (incluse ad esempio le mense socio-assistenziali o la distribuzione di beni primari) sono state 34.410. Fonte: ISTAT, Ricerca Senza Dimora.

⁷⁸ Secondo la C.E.I. (2012) le strutture di accoglienza residenziale e comunitaria gestite da organizzazioni ecclesiali prevedono in media 17 posti letto.

in progetti di accoglienza per rifugiati e richiedenti asilo. Una parte rilevante delle strutture sono state aperte dopo il 2000 (68%) e sono gestite da enti ecclesiali (tab. 16).

TAB. 16 - LE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA RESIDENZIALE IN UMBRIA PER SOGGETTO PROMOTORE (2009)

	Numero di strutture	Personale volontario	Personale retribuito
Caritas diocesana	8	38	5
Associazione di fedeli	6	38	0
Realtà civile	5	58	7
Diocesi	3	10	4
Parrocchia	3	32	0
Istituto di vita consacrata	3	23	19
	n = 28	n = 199	n = 35

Fonte: nostra elaborazione su dati C.E.I. (2012)

Gli accessi sono spesso concordati con i servizi sociali comunali e il personale impegnato nell'organizzazione delle strutture e nell'accoglienza dei beneficiari è prevalentemente volontario (85%), anche se presso alcuni Istituti di vita consacrata è presente in numero significativo di operatori retribuiti laici e religiosi. L'ente gestore coincide spesso con il soggetto promotore, anche se la metà delle Caritas diocesane e la maggior parte delle realtà civili hanno affidato la conduzione delle strutture ad organizzazioni esterne non ecclesiali, manifestando in tal modo una volontà di differenziare e di professionalizzare il proprio intervento solidale.

Le attività riguardanti la povertà alimentare⁷⁹

Uno dei maggiori disagi per chi vive in condizioni di povertà è non riuscire a raggiungere un adeguato e sano livello di alimentazione per sé e, talvolta, per la propria famiglia. Si tratta di una situazione che in Italia riguarda circa tre milioni e mezzo di persone (Campiglio e Rovati, 2009) e ciò pone un problema paradossale, poiché la mancanza di cibo a disposizione per le persone indigenti va di pari passo con l'eccesso di offerta e con lo spreco⁸⁰. In questo contesto le organizzazioni solidaristiche sono, però, riuscite a sviluppare iniziative che hanno trasformato una contraddizione in una

⁷⁹ La povertà alimentare trova due definizioni operative: quella dell'ISTAT che stima una specifica componente alimentare all'interno della "povertà assoluta" e quella fornita dalla Fondazione Sussidiarietà, che, sulla scia delle operazioni usate dall'ISTAT per lo studio della povertà relativa, calcola una soglia e successivamente un indice, al di sotto del quale una famiglia manifesta serie difficoltà ad alimentarsi. Per un approfondimento generale si veda Campiglio e Rovati (2009).

⁸⁰ In questo senso si parla di "scarsità nell'abbondanza". Tra i motivi di questo paradosso vanno considerati diversi fattori: la natura multidimensionale e spesso mimetica della povertà, la cattiva distribuzione della merce, una eccedenza nella produzione e precise strategie concorrenziali delle aziende, che lanciano prodotti simili nello stesso periodo.

opportunità di aiuto, prelevando l'eccedenza e mettendola a disposizione di mense socio-assistenziali o direttamente delle famiglie attraverso la distribuzione di pacchi alimentari. Nel primo caso sono i beneficiari a doversi spostare, anche se questo fatto produce ancora un certo imbarazzo tra quelle persone impoverite in tempi recenti. Nel secondo caso, invece, si rende necessario l'intervento di organizzazioni consapevoli delle esigenze presenti nel proprio territorio; infatti, se le indagini campionarie nazionali riescono a definire il profilo delle persone e della famiglie che si trovano al di sotto della soglia di povertà alimentare, la loro individuazione non è altrettanto agevole e, senza la conoscenza delle situazioni specifiche, sarebbe impossibile effettuare la distribuzione dei pacchi⁸¹.

In Umbria il principale ente che opera in questo ambito è il Banco Alimentare, nato nel 1995 dall'esigenza di alcune famiglie perugine e dall'impegno di un gruppo di volontari; oggi la rete di contatti costruiti nel tempo consente di fare da tramite tra le imprese del settore agroalimentare, la grande distribuzione e le organizzazioni solidaristiche distribuite sul territorio regionale (tab. 17)⁸², rappresentando "non soltanto una decisiva risorsa operativa per rendere meno drammatiche le conseguenze della povertà alimentare, ma anche una risorsa conoscitiva che aiuta a comprendere le dimensioni del fenomeno" (Idem: 5), che non sembra arretrare (tab. 18).

TAB. 17 - LE ORGANIZZAZIONI CONVENZIONATE CON IL BANCO ALIMENTARE DELL'UMBRIA E I BENEFICIARI FINALI (2012)

Attività	Organizzazioni		Beneficiari finali		
	v.a.	%	Media	%	σ
Struttura di accoglienza	56	18,7	39	6,6	± 21
Croce Rossa Italiana	7	2,3	129	2,7	± 98
Associazione di volontariato	80	26,8	99	24,0	± 68
Caritas (diocesana e parrocchiale)	83	27,8	173	43,5	± 151
Volontariato Vincenziano	17	5,7	253	13,0	± 211
Altro ente religioso	56	18,7	60	10,1	± 41
	n = 299		n = 32.970		

Fonte: nostra elaborazione su dati dell'Associazione Banco Alimentare dell'Umbria - Onlus.

⁸¹ La distribuzione avviene spesso a seguito della segnalazione di assistenti sociali degli Enti Locali, degli operatori dei Centri di ascolto e dei parroci. A beneficiare dei pacchi non sono solamente le famiglie, ma anche le comunità residenziali.

⁸² Il Banco Alimentare è una Fondazione nazionale e segue una gestione *multilivello*, poiché in ogni regione sono presenti Associazioni del Banco Alimentare in rete tra loro, che forniscono il cibo alle organizzazioni territoriali, le quali, essendo gli enti più prossimi ai beneficiari finali, provvedono ad autocertificarne le condizioni socio-economiche e la composizione dei nuclei familiari e, successivamente, a ritirare i prodotti da distribuire presso i magazzini del Banco Alimentare e a formare i pacchi da consegnare in base alle differenti necessità. A livello nazionale nel 2011 la Fondazione Banco Alimentare Onlus poteva contare su una rete di 8.673 organizzazioni locali (+12% rispetto al 2005).

TAB. 18 - LA DISTRIBUZIONE DEI PACCHI ALIMENTARI IN UMBRIA PER ANNO

	2009	2010	2011	2012 (provvisorio)
Volontari complessivi del B.A.	40	40	60	60
Organizzazioni locali di riferimento	279	289	295	299
Numero di beneficiari finali	24.589	26.028	28.524	32.970

Fonte: Associazione Banco Alimentare dell'Umbria - Onlus

In Umbria le Caritas diocesane e parrocchiali e le associazioni di volontariato sono il tipo di organizzazione che beneficia più di altre del sistema predisposto dal Banco Alimentare, anche se sono le prime ad avere un contatto con il maggior numero di destinatari finali dei pacchi. Le strutture di accoglienza, al contrario, sebbene siano tra i principali enti che partecipano alla rete di distribuzione, gestiscono un numero ridotto di beneficiari. I territori più interessati dalla suddivisione della merce raccolta sono quelli della Z.S. di Perugia (31,3%), di Terni (16,4%) e di Spoleto (10,6%).

Tuttavia, non è sempre possibile far fronte alle richieste di alimenti e a quelle di convenzione di altre organizzazioni che intendono entrare nella rete di distribuzione del Banco Alimentare; infatti, negli ultimi anni la quantità di merce raccolta è andata diminuendo (tab. 19) e dal 2014 le consegne dell'A.G.E.A. (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura)⁸³ potrebbero scomparire e non saranno facilmente rimpiazzate da altre fonti; la stessa Giornata Nazionale della Colletta Alimentare (C.N.C.A.), nonostante un aumento di volontari e di supermercati coinvolti⁸⁴, non è riuscita a mettere insieme un numero crescente di prodotti.

Tra i prodotti alimentari reperiti di solito nei supermercati c'è la merce prossima alla scadenza, con confezioni danneggiate o semplicemente invenduta al termine di una campagna promozionale; però, dal 2003 a livello nazionale e in Umbria dal 2011 è attivo il progetto SITCIBO, che prevede una raccolta giornaliera e non più periodica presso la grande distribuzione. Si tratta di una nuova linea di approvvigionamento che a livello regionale ha portato tre catene e undici supermercati a sottoscrivere accordi specifici, dando la possibilità alle organizzazioni territoriali di riferimento del Banco Alimentare di recarsi direttamente nei magazzini dei negozi e di prelevare diverse eccedenze alimentari, che vanno consumate entro poco tempo: frutta, verdura, prodotti cotti, pane e formaggi. Ciò nonostante, le diverse fonti non consentono di soddisfare l'intero fabbisogno segnalato dalle organizzazioni locali, le quali, per assistere al meglio i beneficiari, devono trovare altri canali di raccolta, acquistando i prodotti mancanti a prezzo pieno, scontato o ricorrendo a donazioni dirette da parte delle imprese di produzione e di commercio; su scala regionale

⁸³ Si tratta di prodotti in eccesso come il latte, gli agrumi, la pasta ed il riso, che vengono comprati dall'Unione Europea nel quadro del programma "aiuti agli indigenti" ed assegnati alle principali organizzazioni che operano contro la povertà alimentare: Banco Alimentare, Caritas Italiana, Croce Rossa Italiana e Comunità di Sant'Egidio.

⁸⁴ In Umbria i supermercati che hanno aderito alla Colletta del 2011 sono stati 209 (+ 24% in due anni) ed il numero di volontari è passato da 1.500 del 2009 a 1.650 del 2011 (+10%).

questa situazione coinvolge circa l'83% degli enti, che, infatti, dichiarano di ricevere dal Banco Alimentare la maggior parte dei prodotti, ma non tutti.

TAB. 19 - QUANTITÀ E VALORE STIMATO DI PRODOTTI DISTRIBUITI IN UMBRIA PER ANNO

Fonte dei prodotti	2009		2010		2011	
	Tonn.	%	Tonn.	%	Tonn.	%
Consegnati tramite A.G.E.A.	886	66,52	870	65,41	707	59,31
Trasferiti da altri Banchi	71	5,33	44	3,30	34	2,55
Raccolti dalle industrie agroalimentari	90	6,76	122	9,16	130	9,76
Raccolti tramite la grande distribuzione	17	1,28	17	1,28	19	1,43
Raccolti da mercati ortofrutticoli	51	3,83	76	5,71	34	2,55
Raccolti tramite altre raccolte e donazioni	82	6,16	44	3,30	114	8,56
Raccolti in occasione della G.N.C.A.	135	10,14	157	11,79	154	11,56
Totale (tonn.)	1.332		1.330		1.192	
	<i>Variazione</i>		<i>- 0,15%</i>		<i>- 10,37%</i>	
Valore stimato dei prodotti						
Valore commerciale stimato totale	€ 4.192.000		€ 4.639.000		€ 4.139.000	
Valore commerciale grazie alla G.N.C.A.	€ 713.313		€ 744.752		€ 704.191	

Fonte: nostra elaborazione su dati dell'Associazione Banco Alimentare dell'Umbria – Onlus.

In Umbria c'è solo una organizzazione che gestisce la raccolta e la distribuzione in modo completamente autonomo: si tratta dell'Associazione "Il Samaritano"⁸⁵, attiva a Perugia dal 2007. Anche in questo caso non c'è un rapporto diretto con i beneficiari finali, poiché i prodotti alimentari raccolti grazie alle donazioni di diverse aziende locali e in collaborazione con P.A.F.A.S. (Azienda Speciale Farmacie del Comune di Perugia), insieme ad altre categorie merceologiche (giocattoli, indumenti usati e fallati, materiale scolastico, prodotti per l'igiene personale e occasionalmente mobili), vengono consegnati in modo informale a strutture pubbliche e private che assistono le persone e le famiglie indigenti grazie al "passa parola" e alla rete di contatti che cresce ogni mese.

Sempre nel quadro delle iniziative di contrasto della povertà alimentare c'è un'attività, la cui memoria si perde indietro nel tempo: sono le mense socio-assistenziali⁸⁶. In Umbria, se si escludono i servizi di ristoro posti all'interno delle strutture residenziali, ne sono attive 9, di

⁸⁵ Il nome deriva dalla L. 155/2003 sulla "distribuzione dei prodotti alimentari a fine di solidarietà sociale", denominata del "buon samaritano", la quale parifica l'organizzazione al consumatore finale, assumendosi, quindi, la responsabilità della distribuzione dei prodotti. A questa norma fa riferimento anche la rete del Banco Alimentare.

⁸⁶ In Italia nel 2009 il numero di mense socio-assistenziali gestite da organizzazioni ecclesiali ammontava a 449, le quali sono considerate come attività prevalente nel 71% dei casi. Per un approfondimento si veda il Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia, curato da Caritas Italiana e dalla Fondazione "E.Zancan" (pp. 179-195).

cui due a Perugia⁸⁷; le altre località sono Città di Castello, Assisi, Todi, Foligno, Spoleto, Terni ed Orvieto. Oltre alla distribuzione gratuita di pasti, in tutti i casi è presente una forte connotazione socio-assistenziale, poiché la mensa rappresenta un luogo dove poter avviare una relazione di aiuto e conoscenza con i beneficiari, soprattutto quando la dimensione della struttura è piccola o piccolissima (Nanni, 2011: 190). La gestione avviene spesso in modo autonomo senza un accordo o una convenzione con gli Enti Locali e, anche quando è presente un contributo pubblico, questi non sono sufficienti a coprire tutte le spese vive⁸⁸; di conseguenza, il ricorso al volontariato rappresenta un sostegno indispensabile per garantire l'operatività dei servizi attivi in Umbria, dove sono impegnati in media 23 operatori, ma con notevoli differenze tra le dieci strutture, poiché in alcuni casi sono presenti solo due operatori, mentre in altri si avvicinano fino ad 80 persone. Per quanto riguarda il volume di attività (tab. 20) le mense attive nel territorio regionale erogano un numero di pasti in costante e leggero aumento (+6% dal 2009 al 2011) e di poco al di sopra dei dati disponibili a livello nazionale. Infine, per quanto riguarda gli orari di apertura delle mense, oltre la metà prevede un doppio turno, mentre nei restanti casi l'accesso è previsto solo per il pranzo o per la cena.

TAB. 20 - IL VOLUME DI ATTIVITÀ DELLE MENSE SOCIO-ASSISTENZIALI NEL 2009

	Umbria	Italia
Numero medio di pasti all'anno	14.683	14.050
Numero medio di pasti al giorno	40	38
	n = 7	n = 429

Fonte: questionario AUR e elaborazione su dati di Caritas Italiana, Fondazione "Zancan".

In conclusione, le attività contro la povertà alimentare evidenziano un forte impegno dei cittadini e, soprattutto, delle comunità cristiane locali. Tuttavia, non si può omettere una serie di considerazioni ambivalenti, poiché, a differenza dei buoni pasto o dei contributi economici, i pacchi alimentari e le mense socio-assistenziali consentono di ridurre gli sprechi a favore di persone e famiglie indigenti senza imporre loro una scadenza alla relazione di aiuto, ma allo stesso tempo possono determinare una dipendenza dall'assistenza, intaccando la volontà dei beneficiari di emanciparsi da una difficile condizione. Su questa eventualità, però, non si hanno informazioni; dunque, questo genere particolare di interventi, laddove sia ben gestito, può permettere agli operatori delle organizzazioni solidaristiche di *agganciare* le situazioni di disagio, poiché "nel

⁸⁷ Una mensa, il "ristoro sociale San Lorenzo" è gestita dalla Caritas diocesana in collaborazione con il Comune di Perugia, è destinata alla popolazione indigente e, tra i diversi canali di reperimento del cibo prevede, a seguito di un protocollo d'intesa siglato tra l'Arcidiocesi di Perugia, la Provincia e le associazioni di pescatori, anche una innovativa filiera che porta in tavola le trote rimaste alla fine delle gare sportive. Il secondo "ristoro sociale", invece, è affidato alla Cooperativa Borgorete dall'Amministrazione comunale ed è associata ad altri servizi a bassa soglia rivolti alle persone dipendenti da sostene.

⁸⁸ Un Umbria la percentuale di mense sostenute da un Ente pubblico riguarda quasi la metà dai casi analizzati; nel Centro Italia la percentuale è del 28% e nel resto del Paese scende al 17,5%, mostrando un impegno significativo delle amministrazioni locali umbre in questo servizio.

momento in cui riceve un aiuto alimentare, la persona in difficoltà si apre all'operatore, supera la tensione iniziale e si confida con maggiore sincerità" (Idem: 195).

Altre attività di distribuzione e di assistenza

Tra i servizi di distribuzione dei beni primari rientrano anche quelli che forniscono gratuitamente indumenti, la cui raccolta avviene tramite donazioni dirette o per mezzo del conferimento anonimo nei cassonetti gialli ben visibili in ogni città. La componente della spesa per l'abbigliamento è, infatti, una delle voci che, più di altre, viene ridotta quando le persone e le famiglie affrontano un processo di impoverimento (CIES, 2011); non a caso i dati a disposizione indicano che tra il 2009 e il 2011, con un aumento complessivo del 17%, ogni anno sono state registrate in media oltre mille richieste di scarpe, vestiti e coperte e, dato lo scarso coinvolgimento degli Enti locali nella gestione di questo servizio, l'attività di raccolta, selezione, pulizia, organizzazione e distribuzione è stata gestita interamente da volontari (circa 13 per ogni ente).

Un ulteriore intervento di assistenza per le persone indigenti è quello promosso dal Banco Farmaceutico, che, seguendo la stessa impostazione *multilivello* già vista all'opera contro la povertà alimentare, fornisce gratuitamente farmaci acquistabili senza ricetta alle organizzazioni locali, le quali grazie alla collaborazione di alcuni medici di base assistono persone non in grado di acquistarli, poiché collocati al di fuori del prontuario farmaceutico rimborsabile dal Sistema Sanitario Nazionale. La raccolta avviene in due modi: in occasione del Giornata Nazionale di Raccolta del Farmaco e attraverso donazioni provenienti dalle aziende farmaceutiche. In Umbria gli enti che beneficiano di questo servizio sono 35 e nell'ultimo anno, grazie alla rete territoriale di supporto alla quale partecipano anche 62 farmacie, sono stati raccolti e distribuiti 6.088⁸⁹ farmaci.

In ultimo, ma non meno importante, è l'opera svolta dai servizi di informazione di orientamento delle Caritas diocesane e parrocchiali, del Comitato femminile della Croce Rossa Italiana e del altre organizzazioni solidaristiche d'ispirazione laica e religiosa. Non a caso, al processo di impoverimento contribuisce anche la mancanza di indicazioni utili e attuali, alimentando un senso di smarrimento che può anche indurre chi si trova in stato di necessità a mettersi in mani sbagliate. Uno dei temi che ha riguardato il dibattito sulla dotazione infrastrutturale dei servizi alla persona nel loro complesso è, infatti, quello dell'accesso (Devastato, 2008; 2009) e, in questo senso, le strutture adibite a fornire informazioni, ad accogliere e ad orientare hanno proprio l'obiettivo di attivare, laddove necessario e possibile, la rete territoriale di supporto. Anche in questo ambito sono presenti gli enti ecclesiali che con i Centri di Ascolto (tab. 21), molti dei quali attivi dal 1990, hanno sviluppato una particolare capacità di intercettare le richieste di aiuto provenienti da alcune categorie marginali della popolazione⁹⁰.

⁸⁹ Per un approfondimento si rimanda al Bilancio Sociale annuale redatto dalla Fondazione Banco Farmaceutico Onlus (www.bandofarmaceutico.org).

⁹⁰ Non tutte le situazioni di disagio riescono ad arrivare alla Caritas, rimanendo sommerse e richiedendo altri modi per essere intercettate (visite domiciliari, unità educative di strada, servizi a bassa soglia, etc.) con la consapevolezza, però, che il contatto potrà essere più difficile del previsto, data la ridotta capacità dei servizi e degli strutture a far uscire le persone da una condizione di povertà economica e sociale. Per un approfondimento si veda Fabrizi e Nanni (2009). In merito al profilo degli utenti dei CdA in Umbria si rinvia al contributo di Montesperelli all'interno di questo Rapporto.

TAB. 21 - I CENTRI DI ASCOLTO IN UMBRIA PER SOGGETTO PROMOTORE. ANNO 2009

	Numero di centri	Personale volontario	Personale retribuito
Caritas diocesana	19	224	11
Parrocchia	10	117	0
Associazione di fedeli	2	12	1
Realtà civile	1	---	---
	n = 32	n = 353	n = 12

Fonte: nostra elaborazione su dati C.E.I. (2012).

I Centri di Ascolto svolgono, infatti, una funzione specifica poiché si fanno carico di ricostruire le storie di impoverimento degli utenti e di definire con loro un percorso di accompagnamento, che li spinga a non rassegnarsi e a trovare possibili vie d'uscita dalla condizione di indigenza e di esclusione sociale. Il personale è quasi completamente volontario (96,6%) e in ogni Centro operano in media circa 11 persone. Infine, l'ente gestore coincide spesso con l'organizzazione promotrice, anche se in cinque casi le Caritas diocesane hanno affidato la responsabilità ad enti non ecclesiali, mirando probabilmente ad una maggiore specializzazione del servizio.

Ovviamente, i servizi e le strutture che intervengono a favore delle persone in condizione di povertà materiale e/o relazionale non si esauriscono a quelle fin qui descritte; tra le iniziative che non sono state prese in considerazione ci sono, ad esempio, i servizi di trasporto di soggetti con ridotta mobilità, di accompagnamento degli anziani nello svolgimento di attività quotidiane e tutti gli interventi dedicati ai minori e all'infanzia. Si tratta di attività che, oltre a fornire un aiuto materiale, consentono di stabilire una relazione umana e di conoscenza, che può far superare o evitare fenomeni di isolamento sociale. Inoltre, una delle questioni che meriterebbe un approfondimento specifico riguarda le iniziative destinate alle persone disabili, che in Umbria comprendono strutture d'eccellenza come il CPA (Centro Per l'Autonomia). È stato più volte sottolineato il forte nesso tra povertà e disabilità (Casanova e Lillini, 2010), tanto che, a parità di reddito, il rischio impoverimento cresce esponenzialmente quando viene impedito o limitato l'accesso a un diritto o un servizio; tuttavia, non esistono specifiche attività dedicate alle persone non abili e povere, poiché, dando seguito alle raccomandazioni delle organizzazioni internazionali⁹¹, le strutture si rivolgono alla generalità dei beneficiari, quindi senza discriminare lo stato di salute in base alla condizione economica. Di conseguenza, all'interno del presente Rapporto, riservato alle povertà materiali, non si troverà una sezione dedicata ai servizi delle organizzazioni che si muovono, non senza difficoltà⁹², in difesa dell'autonomia e del benessere delle persone e delle famiglie che nella

⁹¹ Il riferimento è ai principi contenuti nella Convenzione Internazionale sui Diritti delle Persone con Disabilità, approvata dall'ONU nel 2006.

⁹² Nel corso della ricerca è stato condotto anche un *focus group* con i rappresentanti di alcune delle maggiori associazioni umbre di rappresentanza dei disabili e delle loro famiglie. Tra i temi che hanno acceso la discussione riporto quelli più significativi: la difficile applicazione della L. 104/92 a causa della diffusione di contratti di lavoro atipici, l'effetto perverso della compartecipazione alle spese socio-sanitarie dei disabili che hanno un lavoro e la riduzione dell'assistenza al crescere dell'età dei minori disabili. Si ringrazia Silvia Camillucci del Ce.S.Vol. di Terni, per la cortese mediazione con la FISH.

vita di ogni giorno devono affrontare molteplici problemi derivanti dalla convivenza con differenti forme di disabilità fisica e/o psichica.

Avviandomi alle conclusioni, va evidenziato che la varietà dei servizi e delle strutture promosse dalle organizzazioni solidaristiche umbre, data la natura multidimensionale della povertà, rispondono a bisogni differenti e talvolta sovrapposti; in generale, si registra un incremento delle attività di tipo emergenziale di ultima istanza, il cui apporto fino a qualche anno fa era considerato importante, ma marginale. La lunga contrazione economica e il progressivo indebolimento di fasce sociali che si consideravano garantite⁹³ ha fatto aumentare le richieste d'aiuto presso quelle organizzazioni votate al sostegno delle persone e delle famiglie indigenti, mostrando una difficoltà a gestire la quantità e la varietà delle richieste e alimentando il disagio degli stessi operatori. Di conseguenza, nel quadro politico programmatico del *welfare* affiora una linea di frattura che pone l'urgenza di modelli alternativi, in assenza dei quali rischia di affermarsi una protezione sociale che continua a guardare indietro (Ambrosini, 2009: 21-26). Tutto ciò può mettere in mora la logica promozionale della sistema sociale regionale, poiché all'interno del ciclo di vita individuale e familiare un singolo evento critico sembra non produca più una maggiore *vulnerabilità*, bensì una ben più preoccupante condizione di *fragilità*; infatti, in una società individualizzata e segnata dall'egemonia culturale del rischio (Beck: 2000; Sennett: 2006), quando in difficoltà è l'intero tessuto socio-economico locale, anche il ricorso alla tenacia delle reti associative, al serbatoio del volontariato, alla prossimità delle relazioni comunitarie e informali perde la propria forza.

Alcune considerazioni finali

In una società che vede il campo d'intervento delle politiche sociali assottigliarsi sempre più, nonostante l'insorgere di nuove povertà e di nuovi poveri, che volto assume l'opera delle organizzazioni solidaristiche? Negli ultimi quindici anni il mondo del volontariato e dell'impegno civile e sociale è stato sovraccaricato in più direzioni: in senso ideologico-utilitaristico, poiché la loro semplice presenza sul territorio ha legittimato una delega progressiva nei loro confronti per affrontare la natura multidimensionale e puntiforme dei problemi delle persone e delle famiglie; in senso normativo, poiché le aspettative sociali nei loro confronti, per mezzo di una eccessiva enfaticizzazione del principio di *sussidiarietà* (Staiano, 2006), si sono tradotte in incarichi che non sempre potevano essere rispettati, mettendo da parte altri due concetti cardine dell'ordinamento vigente: la differenziazione e l'adeguatezza. Non a caso, gli interventi dal basso, quando non sono complementari ed innovativi rispetto alle attività istituzionali, vanno ad alimentare una spirale di autoreferenzialità che parte dalle stesse organizzazioni. Da una parte, il volontariato non brilla più come in passato e mostra i segni di un lento indebolimento della visione d'insieme dei problemi sociali (Licursi e Marcello, 2010; Salvini, 2011); non

⁹³ Per descrivere metaforicamente il processo di impoverimento del ceto medio e l'allargamento delle disuguaglianze socio-economiche, c'è chi evidenzia il passaggio da una società a forma di "botte" ad una che assomiglia più ad una "clessidra" con un piccolo serbatoio in alto e una vasta base sottostante (Revelli, 2010: 96).

a caso, di fronte alla presenza di misure di sostegno materiale discrezionale, occasionale, frammentato e spesso inefficace, il modello di contrasto della povertà materiale bollato come “rudimentale” (Saraceno, 2002: 38-39) sembra ancora ben radicato. Dall'altra il sistema istituzionale non ha ancora aperto le porte ad una nuova stagione di progettazione, che parta dai punti di forza e di debolezza del modello *negoziabile*.

Esiste, quindi, una sistema d'intervento nel sociale che in questi anni si è, comunque, messo all'opera? Sono in molti a rispondere positivamente a questa domanda, chiedendo alle amministrazioni pubbliche di prendere atto della *welfare community* presente nel proprio territorio e di mettere da parte gli abiti di ente gestore, per indossare quelli più leggeri del soggetto regolatore. Molte organizzazioni solidaristiche sono, però, consapevoli dei limiti e delle difficoltà di questa prospettiva e utilizzano il proprio punto di vista per mettere in guardia da una eccessiva esaltazione simbolica del proprio impegno, leggendo dietro a questa *discorso* il rischio concreto di una progressiva perdita di funzioni del sistema pubblico (Rossi, 2012; Accorinti, 2011). Sull'argomento è intervenuta anche la Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale, la quale ha raccomandato che il settore no-profit e le imprese sociali concentri la propria attenzione sulla riduzione dei danni causati dalla deprivazione materiale e dall'esclusione sociale, lasciando agli enti pubblici la funzione di coordinamento e di gestione dei trasferimenti monetari a favore di specifiche categorie di soggetti in difficoltà (CIES, 2011: 132). Tuttavia, allo stato attuale si tratta ancora una dichiarazione d'intenti, poiché l'impegno finanziario pubblico continua ad arretrare di anno in anno.

Nell'insieme, si avverte una lenta ed apparentemente ineluttabile avanzata di un modello d'integrazione sociale fondato su un concetto di “cittadinanza frammentata”, che va a sostanziare il trasferimento ai corpi intermedi della società di funzioni regolative delle politiche sociali, contraddicendo il principio di universalità e di generalità degli interventi di assistenza. Al contrario, il ruolo della *società civile* dovrebbe essere quello di “membrana” tra gli individui e le istituzioni, facilitando la comunicazione, la produzione di significati condivisi ed il “processo di continuo rinnovamento della vita sociale in quanto capace di alimentare e orientare le complesse dinamiche di istituzionalizzazione della vita sociale” (Magatti, 2005: 10). In questo senso il campo d'azione contro la povertà rappresenta un terreno di discussione, nel quale una concezione *emergentista* del volontariato e di ogni altra forma di impegno a favore degli indigenti possa prendere il posto di quella *emergenziale*⁹⁴; allo stesso tempo, può alimentare un inedito confronto inter-religioso e inter-culturale, poiché nella società locale, oltre agli enti d'ispirazione cristiana e alle associazioni non confessionali, operano, ad esempio, le organizzazioni islamiche⁹⁵.

⁹⁴ Il concetto di volontariato *emergentista* si deve a Zamagni e viene paragonato alla funzione additiva; nel primo caso, infatti, le organizzazioni agiscono “con gli altri”, mentre nel secondo l'azione è “per gli altri” e non si tratta di una lieve differenza. Per un approfondimento si veda Zamagni (2011) e Salvini (2011).

⁹⁵ Per i musulmani la *zaqāt*, nel senso di “purificazione” della ricchezza posseduta, è uno dei cinque pilastri dell'Islam (Corano, sura II, versetto 43) e, sebbene non abbia il carattere di una donazione volontaria (cosa che invece avviene per la *sadaqāt*), contiene il concetto di solidarietà che si deve verso i propri simili. Si tratta, dunque, dello stesso principio enucleato, ad esempio, nella Seconda lettera ai Corinzi di San Paolo, capitolo 8, versetto 14: “Per il momento la vostra abbondanza supplisca alla loro indigenza, perché anche la loro abbondanza supplisca alla vostra indigenza, e vi sia uguaglianza”.

In conclusione e senza ripetere le considerazioni avanzate alla fine di ogni paragrafo, se i contorni del modello di *welfare* locale appaiono sfumati e ancora poco in grado di contrastare le linee di frattura che la crisi economica e occupazionale ha prodotto, allora i temi da affrontare nel dibattito pubblico - quando si parla di povertà materiale e delle azioni per contrastarla - non dovrebbero riguardare aspetti gestionali o singoli programmi d'azione, ma argomenti d'interesse generale. Allo stato attuale, nel migliore dei casi ci sarà un aggiornamento dello schema di *sussidiarietà* che, tuttavia, non sembra più in grado di affrontare e di risolvere positivamente i problemi socio-economici dei cittadini, in quanto, oltre alla capacità delle organizzazioni solidaristiche di agire sul piano dell'ascolto attivo, delle relazioni, della revisione condivisa degli stili di vita e della prevenzione dell'esclusione sociale, permangono livelli crescenti di disagio socio-economico e di disuguaglianza, la cui risoluzione è al di fuori della portata dell'intervento associato dei cittadini. Perciò, tra le raccomandazioni che possono essere prese in considerazione, c'è, innanzitutto, l'esigenza di aprire un dibattito pubblico sulle conseguenze del processo di impoverimento, all'interno del quale rilanciare il ruolo primario dell'autorità pubblica e la necessità dei Fondi nazionali a garanzia di livelli di prestazione ovunque esigibili; a queste azioni si aggiunga la necessità di una progettazione comune e di una differenziazione delle competenze, per raggiungere un migliore utilizzo di tutte le risorse umane e strumentali, l'adozione di misure universali integrative del reddito, il rilancio di interventi orientati allo sviluppo umano e un sistema condiviso di valutazione dell'impatto delle attività che riesca a coinvolgere i beneficiari. Se ciò non avverrà, sarà inevitabile che le politiche a favore dei poveri continueranno ad essere *povere* a loro volta.

Riferimenti bibliografici

Ambrosini, M.

2009 *Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni transnazionali*, Bologna, il Mulino

2008 *Contro l'esclusione sociale. Povertà metropolitane e mobilitazione delle società civili*, in Id. (a cura di), *Costruire cittadinanza. Solidarietà organizzata e lotta alla povertà. Undici esperienze europee*, Milano, il Saggiatore, pp. 13-39.

Accorinti, M.

2011 *Terzo settore: dall'integrazione alla sostituzione del pubblico?*, in "a Rivista delle Politiche Sociali", 2/2011, Roma, Ediesse, pp. 299-308.

Acocella, I.

2008 *Il focus group. Teoria e pratica*, Milano, Franco Angeli.

AUR - Osservatorio sulle povertà in Umbria (a cura di)

2007 *Quarto Rapporto sulle Povertà in Umbria*, Perugia, AUR.

Beck, U.

2000 *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci.

- Berger, P.L. - Luckmann, T.
1997 *La realtà come costruzione sociale*, Bologna, il Mulino.
- Bifulco, L. (a cura di)
2005 *Le politiche sociali*, Roma, Carocci.
- Brandolini, A. - Saraceno C. - Schizzerotto, A. (a cura di)
2009 *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, Bologna, il Mulino.
- Campiglio, L. e Rovati, G. (a cura di)
2009 *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa*, Milano, Guerini e associati.
- Carlone, U.
2005 *Bisogni sociali emergenti e possibili risposte del welfare regionale*, in AUR (a cura di), *Rapporto economico e sociale dell'Umbria 2004*, Perugia, AUR, pp. 197-225
2008 *Mutamento e integrazione: famiglie, reti e segnali di disagio*, in Regione Umbria - AUR, *L'integrazione sociale in Umbria*, Perugia, AUR, pp. 29-140.
- Caritas Italiana - Fondazione "E.Zancan"
2010 *In caduta libera. Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Bologna, il Mulino.
2011 *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Carlone, U. e Montesperelli, P.
2006 *L'integrazione sociale in Umbria*, DVSS - Le Monografie Vol. 5, Perugia, Regione Umbria.
- Casanova, G. e Lillini, R.
2010 *Disabilità, non autosufficienza e disuguaglianze socioeconomiche e strutturali: le strategie di cura e la correlazione esistente con l'incidenza di povertà. Uno studio pilota*, in "Politiche sanitarie", 4/2010, Roma, Il Pensiero Scientifico Editore.
- Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (CIES) (a cura di)
2011 *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2011*, Roma.
- Conferenza Episcopale Italiana (C.E.I.) (a cura di)
2012 *Opere per il bene comune. Rilascio dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali in Italia*, Bologna, Edizioni Dehoniane.
- Crespi, F.
1993 *Evento e struttura. Per una teoria del mutamento sociale*, Bologna, il Mulino.
- De Lauso, F.
2008 *Disuguaglianze e integrazione*, in Regione Umbria - AUR, *L'integrazione sociale in Umbria*, Perugia, AUR, pp. 141-234.
2010 *Cultura civica e associazionismo*, in Regione Umbria - AUR, *La sfida della partecipazione giovanile*, Perugia, AUR, pp. 31-52.
- De Leonardis, O.
1998 *In un diverso welfare. Sogni e incubi*, Feltrinelli, Milano
- Devastato, G.
2008 *Le funzioni del welfare dell'accesso*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", n. 18/2008, Milano, IRS, pp. 5-7.
2009 *Nel nuovo welfare*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore.

- 2012 *Oltre la crisi. Quali sfide per il welfare dei soggetti*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore.
- Di Franco, G.
2009 *L'analisi dei dati con SPSS. Guida alla programmazione e alla sintassi dei comandi*, Milano, Franco Angeli.
- Fabrizi, L. - Nanni, W.
2009 *La "riscoperta della qualità negli studi sulla povertà nel mondo Caritas*, in Marsico, F. e Scialdone, A. (a cura di), *Comprendere la povertà*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, pp. 73-91.
- Franzini, M.
2011 *La Big Society, il welfare state e la disuguaglianza*, in "la Rivista delle Politiche Sociali", 2/2011, Roma, Ediesse, pp. 169-182.
- Frisanco, R.
2009 *Volontariati: trends e prospettive*, in "Impresa sociale", 4/2009, Trento, Euricse, pp. 21-43.
- Guidi, R.
2012 *Le organizzazioni di volontariato nell'Italia della crisi*, Working paper series, Lucca, Fondazione Volontariato e Partecipazione.
- Habermas, J.
1997 *Società civile e sfera pubblica*, in Magatti M. (a cura di), *Per la società civile. La centralità del "principio sociale" nelle società avanzate*, Milano, Franco Angeli, pp. 88-96.
- Isfol - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (a cura di)
2010 *Associazionismo, partecipazione, sussidiarietà. Profili, esperienze e proposte per un welfare solidale*, Strumenti per, 7, Roma, Isfol.
- ISTAT (a cura di)
2011 *I servizi alle persone senza dimora*, Report su istat.it
2012 *La povertà in Italia*, Report su istat.it
- Kazepov, J.
2009 *La sussidiarizzazione delle politiche sociali in Italia*, in Id. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci, pp. 11-38.
- Kazepov, J. (a cura di)
2009 *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Roma, Carocci
- Licursi, S. - Marcello, G.
2010 *Il ruolo del volontariato dove il welfare si fa debole*, Atti della 3ª Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010, Napoli.
- Magatti, M.
2005 *Il potere istituzionale della società civile*, Roma-Bari, Laterza.
- Magatti, M. - de Benedittis, M.
2006 *I nuovi ceti popolari. Chi ha preso il posto della classe operaia?*, Milano, Feltrinelli.

Marinaro, R. *et al.*

2010 *Comunità ecclesiale e povertà in Italia e in Europa: riflessione, accompagnamento, animazione*, in Caritas Italiana - Fondazione "E. Zancan" (a cura di), *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 151-332.

Marradi, A.

2002 *Linee guida per l'analisi bivariata dei dati nelle scienze sociali*, Milano, Franco Angeli.

Menegatti, V.

2009 *L'attuazione in Italia della strategia europea di contrasto all'esclusione, il quadro normativo e l'intervento delle Regioni*, in Marsico, F. e Scialdone, A. (a cura di), *Comprendere la povertà*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli Editore, pp. 95-112.

Montesperelli, P.

1997 *La povertà in Umbria: una lettura "trasversale"*, in Id. (a cura di), *Rapporto sulle povertà in Umbria*, Perugia, IRRES, pp. 17-38.

1998 *L'intervista ermeneutica*, Milano, Franco Angeli.

2007 *La lunga strada della società civile e dell'associazionismo a Perugia*, in Ce.S.Vol. - AUR, *Associazionismo e volontariato. Primo censimento della provincia di Perugia*, Manuali del volontariato n. 2, Perugia, Fabrizio Fabbri Editore, pp. 13-18.

Moscovici, S.

1989 *Il fenomeno delle rappresentazioni sociali*, in Moscovici, S. e Farr, R. (a cura di), *Rappresentazioni sociali*, Bologna, il Mulino, pp. 23-94

Nanni, W. *et al.*

2011 *Caritas e Chiese locali nella lotta alla povertà: esperienze e responsabilità*, in Caritas Italiana - Fondazione "E.Zancan" (a cura di), *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 145-256.

Olagnero, M.

2003a *Rischi e contesti*, in Cardano M., Meo, A., Olagnero, M. e Acli Torino, *Discorsi sulla povertà. Operatori sociali e volontari a Torino*, Milano, Franco Angeli, pp. 37-56.

2003b *Retoriche del welfare*, in Cardano M., Meo, A., Olagnero, M. e Acli Torino, *Discorsi sulla povertà. Operatori sociali e volontari a Torino*, Milano, Franco Angeli, pp. 111-126.

Paci, M.

2005 *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, il Mulino.

Pavolini, E.

2003 *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Bologna, il Mulino.

Pellegrini, F.

2007 *Le politiche di contrasto alla povertà tra prevenzione e inclusione*, in AUR - Osservatorio sulle povertà in Umbria, *Quarto Rapporto sulle Povertà in Umbria*, Perugia, AUR, pp. 217-259.

Portes, A.

2005 *Convergenze teoriche ed evidenze empiriche nello studio del transnazionalismo degli immigrati*, in Ambrosini, M. e Quierolo Palmas, L. (a cura di), *I latinos alla conquista dell'Europa. Nuove migrazioni e spazi di cittadinanza*, Milano, Franco Angeli, pp. 169-185

- Ranci, C.
 1999 *La crescita del terzo settore in Italia nell'ultimo ventennio*, in Ascoli, U. (a cura di), *Il welfare futuro*, Roma, Carocci, pp. 59-95
 2006 *Il volontariato*, Bologna, il Mulino
- Revelli, M.
 2010 *Poveri, noi*, Roma, Einaudi.
- Rossi, E.
 2012 *Non per carità, ma per giustizia*, in Conferenza Episcopale Italiana - CEI (a cura di), *Operare per il bene comune. Rilevazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari ecclesiali in Italia*, Bologna, Edizioni Dehoniane, pp. 63-71.
- Rovati, G. (a cura di)
 2007 *Povert  e lavoro. Giovani generazioni a rischio*, Roma, Carocci
- Salvini, A.
 2011 *Trionfo, declino e nuove prospettive di sviluppo del volontariato in Italia*, in "Sociologia e ricerca sociale", 96, Milano, Franco Angeli, pp. 9-31.
- Saraceno, C.
 2002 *Le politiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povert *, Bologna, il Mulino.
 2003 *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bologna, il Mulino.
 2005 *I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano*, Milano, Reforme Associazione.
- Sennett, R.
 2006 *La cultura del nuovo capitalismo*, Bologna, il Mulino.
- Sgritta, G.B.
 2001 *Nuovi poveri, vecchie povert *, in "la Rivista delle Politiche Sociali", 2/2011, Roma, Ediesse, pp. 33-59.
- Staiano, S.
 2006 *La sussidiariet  orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, 5/2006.
- Suárez E.C. - Pascual A.S.
 2005 *I paradossi dell'attivazione nel discorso istituzionale europeo*, in "la Rivista delle Politiche Sociali", 1/2005, Roma, Ediesse, pp. 19-47.
- Tosi, A.
 2006 *Povert  e domanda sociale di casa: la nuova questione abitativa e le categorie delle politiche*, in "la Rivista delle Politiche Sociali", 3/2006, Roma, Ediesse, pp. 61-78
- Trifiletti, R.
 2011 "Ri-familiarizzazione?", in "la Rivista delle Politiche Sociali", 1/2005, Roma, Ediesse, pp. 215-232.
- van Dijk, T.A.
 1997 *Discourse as Interaction in Society*, in Id. (a cura di), *Discourse ad social interact*, London, Sage, pp. 1-37.
- Villa, M.
 2011 *Partecipazione del Terzo Settore versus partecipazione dei cittadini? Il nuovo welfare locale tra opportunit  e contraddizioni sistemiche*, in "Autonomie locali e servizi sociali", 1/2011, Bologna, il Mulino, pp. 3-20.

- Weick, K.E. - Sutcliffe, K.M. - Obstfeld, D.
2005 *Organizing and the Process of Sensemaking*, in "Organization Science", 4/2005, Hanover, In.F.O.R.M.S., pp. 409-421.
- Wagner, A.
2000 *Reframing "Social Origin" Theory: The Structural Transformation of the Public Sphere*, in "Non Profit and Voluntary Sector Quarterly", 4/2000, London, Sage, pp. 541-553.
- Zamagni, S.
2011 *Del volontariato organizzato*, in "Psicologia sociale", 3, Bologna, il Mulino, pp. 269-278.

I SERVIZI OFFERTI DAI COMUNI A SOSTEGNO DI PERSONE E FAMIGLIE IN DIFFICOLTÀ

Martina Barro

I bisogni delle persone sono molto complessi: si manifestano in modi differenti ed hanno origini diverse. L'integrità e l'unicità della persona umana si distende su più dimensioni: biologica, economica, sociale, culturale. I bisogni umani spesso attraversano tutte queste dimensioni. Talvolta, la difficoltà di ordine biologico è alleviata dalla buona condizione economica e culturale. Altre volte, al disagio biologico (l'età; la disabilità) si aggiunge la povertà o la mancanza di capacità di elaborare il senso della propria condizione. Per aiutare una persona in difficoltà occorre perciò mettere in campo capacità professionali e risorse differenti. Non si può agire solo su un aspetto del bisogno della persona, ma occorre comprenderne il suo senso complessivo. Solo a questa condizione l'aiuto può essere efficace.

Per rispondere a questi bisogni le amministrazioni locali dovrebbero perseguire la trasversalità delle politiche sociali. Infatti, se si vuole pienamente corrispondere alla pluralità di senso emergente dall'analisi dei bisogni delle persone, non si possono seguire politiche settoriali, ignorando la mano destra quello che fa la sinistra. Pertanto, i servizi sociali dei Comuni devono essere organizzati in modo sempre più integrato e complementare, utilizzando le specifiche e differenti competenze professionali per raggiungere obiettivi comuni, sia a livello macrosociale, sia a livello della singola persona.

Per queste ragioni, a partire dalla legge n. 328 del 2000, si sono riorganizzate le strutture preposte all'erogazione dei servizi sociali.

La programmazione sociale in Umbria

Il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 definiva una strategia specifica per la coesione sociale e fissava un orizzonte temporale di riferimento, il 2010, per la realizzazione degli obiettivi comuni di coesione definiti dal Consiglio Europeo di Nizza. Con riferimento all'area dell'esclusione sociale, questi obiettivi si riferivano all'individuazione di un insieme di indicatori comuni di esclusione sociale; alla promozione di politiche di inclusione nel campo dell'occupazione, dell'istruzione e della formazione, della sanità e della casa; allo sviluppo di azioni prioritarie indirizzate a particolari gruppi vulnerabili (minoranze, bambini, anziani, disabili).

La *Strategia Europa 2020* (tab. 1) sostituisce quella di Lisbona nell'individuazione degli obiettivi da raggiungere per stimolare lo sviluppo economico e sociale nei paesi dell'Ue.

TAB. 1 - GLI INDICATORI E GLI OBIETTIVI PREVISTI DALLA STRATEGIA EUROPA 2020

Indicatore	Obiettivi da raggiungere entro il 2020
1) <i>ricerca e sviluppo</i>	la spesa in R&S deve essere pari al 3% del Pil
2) <i>capitale umano</i>	la riduzione degli abbandoni scolastici sotto il 10% e l'incremento al 40% dei soggetti 30-34enni con istruzione universitaria o equivalente
3) <i>occupazione</i>	raggiungere il tasso di occupazione del 75% per la popolazione tra i 20 e i 64 anni
4) <i>povertà o esclusione sociale</i>	uscita da questa condizione di 20 milioni di persone ¹
5) <i>energia e ambiente</i>	riduzione del 20% delle emissioni di gas serra rispetto al 1990; incremento al 20% della quota delle fonti rinnovabili sul consumo finale di energia; miglioramento del 20% dell'efficienza energetica

Il modello di crescita adottato viene definito: “intelligente”, perché fondato su ricerca, innovazione e istruzione; “inclusivo”, perché prevede la diminuzione della disoccupazione e della povertà; e ‘sostenibile’, perché è sensibile allo sviluppo delle energie rinnovabili e al miglioramento dell'efficienza energetica. Visti i deludenti risultati complessivi della precedente strategia di Lisbona, la *Strategia 2020* si differenzia dalla precedente per aspetti importanti. In primo luogo, alla Commissione europea non sono assegnati solo generici compiti di monitoraggio, ma essa deve produrre raccomandazioni e censure politiche, qualora i miglioramenti dei singoli paesi non risultassero soddisfacenti. Le attività di indirizzo e monitoraggio si basano su un insieme di indicatori, attraverso i quali è possibile articolare i piani nazionali, posizionare ciascun paese rispetto alle grandezze-obiettivo, valutare periodicamente i progressi fatti e, se necessario, ridefinire gli obiettivi.

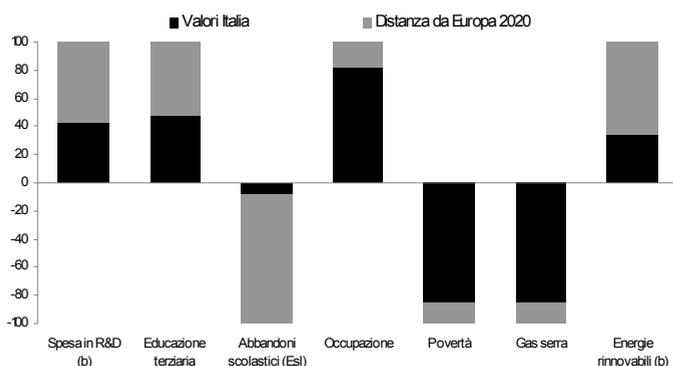
L'Italia è in notevole ritardo rispetto a tutti i cinque obiettivi (tab.1). Posto uguale a 100 il conseguimento di ciascun obiettivo, la situazione è la seguente (dati 2009): la spesa in ricerca e sviluppo è in Italia al 42,3% del target posto al 100% (che rappresenta il 3% del Pil destinato alle attività di ricerca e sviluppo). L'istruzione terziaria in Italia nella fascia dei 30-34enni si attesta al 47,5% del target; il contenimento degli abbandoni scolastici è appena all'8%. L'occupazione dista il 17,7% dal target (in base ai dati più recenti la distanza dal target si è notevolmente ampliata).

A proposito dell'indicatore relativo alla povertà, la *Strategia Europa 2020* prevede l'obiettivo di ridurre di 20 milioni i cittadini europei a rischio di povertà e di esclusione nei paesi dell'Ue; all'Italia è stato assegnato l'obiettivo di ridurre di 2,2 milioni le persone

¹ Secondo la definizione europea, le persone a rischio di povertà o esclusione sono quelle che sperimentano almeno una condizione tra: *situazione di grave deprivazione materiale* (cioè persone che vivono in famiglie che dichiarano almeno quattro deprivazioni su nove: 1) non riuscire a sostenere spese impreviste; 2) avere arretrati nei pagamenti (mutuo, affitto, bollette, debiti diversi dal mutuo); non potersi permettere 3) una settimana di ferie lontano da casa in un anno; 4) un pasto adeguato (proteico) almeno ogni due giorni; 5) di riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere l'acquisto di 6) una lavatrice; 7) un televisore a colori; 8) un telefono o 9) un'automobile); *rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali* (cioè persone che vivono in famiglie con un reddito equivalente inferiore al 60% del reddito equivalente mediano disponibile, dopo i trasferimenti sociali); *appartenenza a famiglie a intensità lavorativa molto bassa* (cioè persone con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20% del loro potenziale).

in tali condizioni. A questo riguardo la situazione nel 2009 era piuttosto soddisfacente, avendo raggiunto l'85,2% dell'obiettivo. Infine, la situazione italiana era ambivalente rispetto agli obiettivi ambientali, essendo positiva sulla riduzione dei gas serra e negativa con riguardo allo sviluppo delle energie rinnovabili (graf. 1).

GRAF. 1 - DISTANZA DELL'ITALIA DAL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI EUROPA 2020 (2009; COMPOSIZIONI PERCENTUALI)



Fonte: Elaborazione Istat su dati Eurostat. Dati pubblicati sul sito Istat il 27 maggio 2011.

(a) Per la rappresentazione dell'indicatore relativo all'obiettivo, che nella strategia Europa 2020 prevede come valore aggregato Ue una riduzione di 20 milioni delle persone a rischio di povertà ed esclusione, è stata utilizzata la quota assegnata all'Italia dal Programma nazionale di riforma che prevede una riduzione di 2,2 milioni di persone.

(b) Anno 2008.

Di seguito si proverà a descrivere la situazione dei Comuni umbri nel 2012, anche in considerazione della crisi economica finanziaria che negli ultimi anni sta mettendo in serio pericolo il cosiddetto modello sociale europeo e, a seguito delle recenti manovre finanziarie per il risanamento economico del nostro Paese, dopo i consistenti tagli apportati al *welfare* statale e locale

Per fare ciò è utile ripercorrere sinteticamente l'evoluzione delle politiche sociali in Umbria a partire dalla legge nazionale 328 del 2000 e dalla legge regionale 23 del 2000. Per effetto di queste leggi, si sono istituiti i Piani di Zona² (d'ora in poi PdZ) e gli Ambiti Territoriali. La legge regionale numero 23 del 2007 prevede l'istituzione degli ambiti territoriali integrati (d'ora in poi ATI) che si configurano come forma speciale di cooperazione tra gli enti locali, avente personalità giuridica, autonomia regolamentare, organizzativa e di bilanci. Gli ATI sono stati concepiti per integrare la rete dei servizi sociali e i diversi ambiti del *welfare*, garantendo equità e omogeneità di trattamento e di prestazioni ai cittadini e alle cittadine che vivono in territori diversi

² I PdZ hanno durata triennale, sono adottati dalla conferenza di zona e approvati dall'Assemblea di Ambito Territoriale Integrato ai sensi dell'art. 10 della LR n. 26 del 28.12.2009 ("Disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali").

della regione, indicando i livelli essenziali di servizi da erogare in ciascun ambito e creando le condizioni di elaborazione, di progettazione e di organizzazione per attuare su tutto il territorio regionale gli indirizzi della programmazione nazionale e regionale. La costituzione dei quattro ATI prevedeva:

- l'accorpamento delle precedenti dodici Zone Sociali, che coincidevano con il territorio dei distretti sanitari (ASL). Gli ATI sono costituiti da un insieme di comuni associati, il comune più grande di ciascuna zona è il comune capofila;
- la competenza sulle politiche sociali: gli ATI costituiscono la sede permanente di partecipazione, raccordo e concertazione tra Regione e Comuni per la programmazione degli interventi sociali, l'attuazione e la verifica degli indirizzi della programmazione regionale sul territorio, l'integrazione territoriale socio-sanitaria;
- l'Ufficio di Piano, con compiti di elaborazione, attuazione e monitoraggio del PdZ;
- l'istituzione di un Fondo Unico Sociale, in cui confluiscono tutte le risorse finanziarie per la gestione associata.

Le riforme citate promuovevano un nuovo modello di *welfare*: segnando la trasformazione da un sistema di servizi sociali orientato alla risposta verso situazioni di disagio rilevate e, quindi, focalizzando l'attenzione su casi problematici singoli, ad un sistema ispirato alla generale diffusione fra tutti i cittadini della parità dei diritti e delle opportunità. Sia la legge 328/2000 sia il primo Piano Sociale Regionale dell'Umbria (2000-2002) prevedevano che i comuni, associati in Ambiti territoriali, attivassero la loro programmazione sociale attraverso lo strumento del PdZ, all'interno del quale fossero definiti precisamente gli obiettivi strategici, le priorità di intervento, gli strumenti, le modalità organizzative e le risorse finanziarie per la realizzazione di un sistema integrato dei servizi sociali a livello locale. I PdZ avrebbero dovuto essere realizzati seguendo un modello di co-progettazione sociale, attraverso il coinvolgimento più ampio possibile di attori, individuali e collettivi, della società civile, nell'intento di programmare dal basso i servizi e gli interventi sociali, in modo che essi risultassero adeguati a rispondere agli specifici bisogni ed alle esigenze di ciascun territorio. Questo modello è stato confermato e implementato nel Secondo Piano Sociale Regionale dell'Umbria (2010-2012).

L'offerta di servizi sociali deve quindi corrispondere ai bisogni delle comunità interessate, tenendo conto delle peculiarità di ogni situazione. Per tale ragione i PdZ sono realizzati a partire da un'attenta analisi dei punti di forza e di debolezza delle reti sociali presenti nei comuni interessati. Inoltre, nella progettazione dei servizi per ciascuna area di *welfare* devono essere contemplate le modalità di confronto e di collaborazione con i soggetti privati e del Terzo Settore esistenti sul territorio, al fine di massimizzare e valorizzare in modo efficace ed efficiente le risorse economiche impegnate.

Oltre ai servizi soggetti a partecipazione, nei PdZ sono previsti: *servizi gratuiti ad accesso universalistico* (ad esempio gli Uffici della Cittadinanza, i Servizi di Accompagnamento al Lavoro, i cosiddetti SAL, i servizi per la tutela dei minori); *servizi gratuiti ad accesso selettivo*, per chi ha una condizione economica inferiore ad una data soglia ISEE, identificata con la soglia minima di povertà, al di sotto della quale ai beneficiari non può essere richiesta alcuna forma di compartecipazione ai costi; *servizi a domanda*

individuale, per i quali è richiesto il pagamento di una retta e non la compartecipazione al costo (ad esempio, gli asili nidi).

I servizi sono per lo più rivolti alle famiglie cosiddette vulnerabili, ossia quelle che sono classificabili in una o più delle seguenti condizioni:

- povertà estrema, persone e famiglie che alla deprivazione reddituale associano altre forme di esclusione sociale (dipendenze, violenze, problemi di igiene mentale);
- persone e famiglie in uno stato di povertà economica;
- persone e famiglie che si collocano appena al di sopra della soglia di povertà, ma che si trovano in una condizione di vulnerabilità che potrebbe farle cadere nell'indigenza al verificarsi di un qualsiasi evento negativo.

Gli strumenti di *welfare* a disposizione dei PdZ sono cinque: *welfare* leggero (erogato attraverso gli Uffici della Cittadinanza; vedi tab. 2), *welfare* dell'emergenza (pronto intervento sociale), *welfare* domiciliare di supporto familiare (servizio integrativo delle funzioni familiari differenziato per aree sociali e soggetti), *welfare* comunitario (servizio di accoglienza diurna, servizio socio-educativo e di supporto alle responsabilità familiari), *welfare* residenziale e semiresidenziale (residenza servita, servizio residenziale per soggetti con disabilità grave senza rete familiare; comunità residenziale per minori).

Un altro documento che definisce le linee guida degli interventi di sviluppo delle risorse umane finalizzato alla occupazione e che riprende le direttive del Fondo Sociale Europeo (FSE) è il Piano Operativo Regionale (POR), che si articola su sei assi prioritari:

- 1) adattabilità;
- 2) occupabilità;
- 3) inclusione sociale: concentra la propria attenzione sull'obiettivo di sviluppare percorsi integrati e di migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, per contrastare ogni forma di discriminazione presente nel mercato del lavoro. Sono inclusi anche gli interventi per la tutela e il reinserimento socio-lavorativo della popolazione carceraria;
- 4) capitale umano;
- 5) trans-nazionalità;
- 6) inter-regionalità.

A proposito delle politiche a sostegno delle famiglie, le misure sono aggregate nella seguente tipologia di nuclei familiari:

- famiglie con responsabilità di cura ed educative, cioè con bambini e adolescenti, disabili o anziani non autosufficienti. Una fattispecie di interventi riguarda le famiglie in particolari fasi del loro ciclo di vita che, anche se in assenza di condizioni di svantaggio economico o sociale, hanno bisogno di un supporto per raggiungere un adeguato livello di benessere;
- famiglie collocabili tra normalità e fragilità; infatti le attuali condizioni economiche stanno determinando l'incremento di famiglie che, pur non essendo in uno stato di esclusione economica grave, si trovano poco al di sopra della soglia di povertà;
- famiglie di immigrati;
- soggetti che presentano tratti di esclusione sociale (persone senza fissa dimora, detenuti, persone con disagi fisici, etc.).

Inoltre, sono previste alcune azioni di sistema per le famiglie a rischio d'impoverimento. Queste prevedono una misura unica di intervento nell'ambito di un contratto di sostegno, che modula al suo interno un pacchetto di risorse comprensivo di:

- integrazioni del reddito;
- agevolazioni fiscali e tariffarie da parte dei Comuni;
- misure di sostegno all'inserimento e re-inserimento nel mondo del lavoro;
- sostegno al canone di locazione e agevolazioni per l'accesso all'alloggio;
- agevolazioni per i servizi pubblici;
- agevolazioni per spese mediche e sanitarie;
- prestito sociale d'onore.

Passando alle azioni di integrazione per i cittadini immigrati, la programmazione si concentra su:

- servizi per l'integrazione rivolti alla generalità degli immigrati e particolarmente ai nuclei familiari stabilmente presenti sul territorio;
- servizi volti alla prevenzione e al contrasto di fenomeni di marginalità e al recupero della devianza;
- servizi volti a facilitare l'integrazione tra autoctoni ed immigrati.

Infine, sono previsti interventi mirati al contrasto delle povertà estreme (vedi oltre).

Avendo sinteticamente descritto la struttura dei PdZ, è ora utile sviluppare alcune considerazioni di carattere generale. Naturalmente, il contrasto alle povertà è l'obiettivo centrale delle politiche e dei servizi sociali, pertanto anche i PdZ dell'Umbria mirano alla riduzione delle situazioni di disagio economico e, in generale, di esclusione sociale. Per raggiungere tali obiettivi, ciascuna amministrazione è chiamata a definire le situazioni di privazione e disagio a cui intende dare una risposta. Ciò richiede un'attenta analisi di dati e informazioni che devono essere rilevati in modo da consentire una descrizione del fenomeno a livello locale con l'individuazione dei fattori che producono l'esclusione e l'emarginazione sociale. A seguito di questa fase di analisi, si dovrebbero individuare gli interventi di contrasto che prevedano la definizione di obiettivi e la specificazione delle misure previste.

Esaminando i PdZ elaborati nel corso degli ultimi anni in Umbria, emerge una concezione multidimensionale della povertà e dell'esclusione sociale. Si tratta di condizioni dinamiche in senso spaziale e temporale che possono riguardare i singoli, le famiglie, ma anche l'intero sistema sociale. Anche i fattori, ossia le variabili indipendenti, che producono povertà e esclusione sociale sono molteplici; ad esempio, fra gli altri possiamo citarne alcuni di natura sociale, psicologica, relazionale, economica e culturale. Inoltre, spesso questi fattori interagiscono fra loro e così accentuano sensibilmente le situazioni di disagio e di privazione.

A fronte di una situazione di tale complessità, i Comuni umbri, chiamati a programmare e gestire i servizi e gli interventi di contrasto alla povertà, appaiono in seria difficoltà dovuta principalmente, ma non esclusivamente, alla mancanza di strumenti idonei a livello conoscitivo per una corretta lettura del fenomeno. Ad esempio, nel PdZ di Perugia si segnala che i Comuni non sono in possesso di dati completi sulle situazioni di povertà a livello locale: le informazioni tuttora disponibili riguardano le persone che già si rivolgono ai servizi, ma si tratta solo di alcune categorie di poveri: e quasi esclusivamente su queste i Comuni riescono a progettare e realizzare i propri interventi.

In generale, i servizi previsti nei PdZ umbri sono rivolti principalmente ai residenti in condizioni marginali, alle famiglie uni-genitoriali in difficoltà, specie se con figli minori a carico e agli immigrati che vivono situazioni problematiche. Come detto, questi servizi non riescono ad intercettare la domanda di aiuto di altre categorie di poveri, che non ricorrono né ai servizi offerti dai comuni né a quelli delle associazioni di volontariato. Ad esempio, questo potrebbe essere il caso di famiglie in condizione di povertà assoluta, o famiglie che si auto-escludono dai servizi offerti per il timore di essere etichettate come “povere”.

Oltre alla carenza di dati e di conoscenze approfondite su tutte le situazioni di disagio, e forse proprio per questo, si segnalano anche seri problemi di coordinamento e di scambio di informazioni fra tutti gli attori, singoli e collettivi, che invece, se fossero inserite in un’ampia rete di rilevazione sul territorio, potrebbero costituire fonti preziose di informazione (ad esempio, i medici di base, gli insegnanti scolastici, e così via).

A livello locale gli Uffici della Cittadinanza dovrebbero assumere un ruolo di primo piano per ampliare le conoscenze sulla povertà. Nel secondo Piano Sociale Regionale (2010-2012), ribadendo quanto già affermato nel primo Piano Sociale Regionale, si afferma che questi Uffici dovrebbero essere la porta di accesso al sistema di protezione sociale locale e il punto guida sulla rete dei servizi. Essi si configurano come servizio sociale, popolare, civico, non orientato a una tipologia di utenza ma al sistema delle famiglie e rappresentano il riferimento per tutti i cittadini del territorio dove si costruiscono le necessarie connessioni fra domanda, bisogni, risorse e servizi. L’istituzione di una ‘porta’ unica per i servizi ai cittadini consente di ovviare alla frammentarietà dell’accesso che lascia, nella generalità dei casi, alla capacità di autogestione della singola persona l’utilizzo delle risorse disponibili, declinando in favore di una maggiore equità.

Nel complesso, i dodici ATI umbri, pur in una situazione generale di carenza di dati e informazioni, sono pervenuti alla definizione delle caratteristiche salienti del fenomeno povertà. In alcuni territori (ad esempio nell’orvietano e nel tuderte) il fenomeno povertà è stato misurato in termini contenuti; in altri contesti (ad esempio, nel perugino) la situazione presentava alcuni elementi in prospettiva di preoccupazione, risolvibili attraverso alcuni interventi di prevenzione del rischio. Queste valutazioni sulla consistenza della povertà devono essere riconsiderate rispetto ai due problemi già segnalati: la scarsità di dati attendibili a livello di singolo Comune; e la considerazione che i servizi sociali intercettano solo una quota degli utenti potenziali e, probabilmente, solo parzialmente quella che versa in condizione di disagio estremo.

Nel secondo Piano Sociale Regionale (2010-2012) si stima che circa l’8% delle famiglie umbre si trovano in condizioni di povertà assoluta e un altro 8% appena al di sopra della soglia di povertà.

Secondo i dati più recenti forniti dal Rapporto Istat *La Povertà in Italia* (pubblicato sul sito Istat il 17 luglio 2012) forniscono delle stime relativamente più confortanti. A fronte di una media nazionale di famiglie in condizioni di povertà relativa³ nel 2010 pari all’11%, nel 2011 si è registrato un modestissimo incremento dello 0,1%. Analizzando i dati per regione, balza agli occhi l’incremento di ben 4 punti percentuali che l’Umbria

³ Vedi il contributo di Luca Calzola in questo stesso volume.

registra in un solo anno passando dal 4,9% nel 2010 all'8,9% nel 2011. Anche in confronto ai valori medi delle regioni del Centro (rispettivamente il 6,3% nel 2010 e il 6,4% nel 2011) si segnala un vistoso peggioramento della situazione della povertà relativa in Umbria che era al di sotto della media delle regioni del Centro nel 2010 di 1,4 punti percentuali e si trova nel 2011 a 2,6 punti percentuali sopra la media. In ogni caso, anche nel 2011 la situazione delle famiglie umbre è migliore rispetto alla media nazionale.

In Italia nel 2011 aumenta in modo più marcato la percentuale di famiglie e persone in condizioni di povertà assoluta⁴, i cui valori si attestano rispettivamente al 5,2% delle famiglie, e al 5,7% delle persone. Rispetto al 2010 l'incremento percentuale è di 0,6 punti percentuali.

Come detto, l'esame dei PdZ consente di individuare i fattori che producono una condizione di povertà per definire in modo chiaro e puntuale le effettive esigenze dei soggetti in difficoltà, allo scopo di mettere a punto appropriati servizi sociali sul territorio. I criteri usati nella definizione dei fattori che inducono alla povertà sono: 1) il reddito netto medio mensile dichiarato dalle famiglie; 2) la numerosità dei nuclei familiari (la povertà è più diffusa tra le famiglie numerose, 4 o più componenti, e tra le famiglie allargate, nelle quali convivono più generazioni); 3) le famiglie unipersonali; 4) la condizione di anziani soli; 5) la condizione di femminilità specie se in età anziana e in condizione di capofamiglia o in nucleo unipersonale; 6) la condizione di immigrato. Spesso questi sei fattori interagiscono e quindi producono un ulteriore aumento della situazione di disagio: è questo il caso delle donne anziane sole, che rappresentano la maggioranza degli anziani soli, ossia una delle categorie a maggior rischio di povertà.

Inoltre, nei PdZ umbri emerge lo sforzo di definire le situazioni di rischio di povertà che, pur essendo ancora poco studiate, sono considerate in notevole incremento. Si ritiene che negli ultimi anni si sia estesa la fascia delle persone a rischio e di conseguenza sia cresciuto il senso di incertezza e di insicurezza, anche in aree sociali ritenute fino a qualche anno fa meno esposte.

Passiamo brevemente in rassegna alcune considerazioni generali valide per gli ATI. In primo luogo si segnalano i limiti delle politiche sociali per il contrasto della povertà legate prevalentemente a tre problemi: il lavoro, la casa e il sostegno al reddito. Rispetto all'occupazione, in assenza di adeguate politiche del lavoro a livello nazionale e regionale, si registra la difficoltà dei Comuni a porre in essere misure davvero efficaci. Anche le politiche per la casa spesso non intercettano tutta la domanda e, di conseguenza, i soggetti più marginali ne restano esclusi. Infine, anche per gli interventi di sostegno

⁴ La povertà assoluta si calcola sulla base di una soglia di povertà corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile (cfr. http://www.istat.it/dati/catalogo/20090422_00/ del 22 aprile 2009). Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e ampiezza demografica del comune di residenza). La stima puntuale dell'incidenza che, per il 2011, è risultata pari al 5,2%, oscilla, con una probabilità del 95%, tra il 4,8% e il 5,6%. Nel 2011, in Italia, 1 milione e 297 mila famiglie (il 5,2% delle famiglie residenti) risultano in condizione di povertà assoluta, per un totale di 3 milioni e 415 mila individui (il 5,7% dell'intera popolazione).

economico le possibilità di intervento da parte dei Comuni sono molto limitate, specie in quei casi in cui manchi il sostegno di altre reti istituzionali e familiari.

Seppure fra le difficoltà evidenziate, si ritiene che i nuovi strumenti di programmazione sociale possano aprire nuove possibilità di azione: i PdZ sono comunque ritenuti una concreta occasione per far sì che le persone a rischio non precipitino in una condizione di povertà assoluta e affinché le persone che si trovano in condizione di povertà assoluta possano uscirne, liberandosi da uno stato di passività, frustrazione e assistenzialismo perenne. Attraverso i PdZ è possibile contrastare la povertà potenziando, coordinando e integrando gli interventi in aree diverse di *welfare*, integrando le risorse e valorizzando le reti fra istituzioni pubbliche e privato sociale. In questo modo si perviene alla costruzione di un sistema integrato di politiche sociali in grado di fornire una risposta ad una molteplicità di domande provenienti dai territori.

Si afferma la consapevolezza che le azioni di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale per risultare efficaci necessitano di interventi trasversali, capaci di integrare le politiche sociali, del lavoro e dello sviluppo locale con le politiche scolastiche e formative. Inoltre, l'integrazione riguarda anche i servizi sanitari e le organizzazioni del volontariato. La collaborazione di quest'ultime è ritenuta molto importante in considerazione della difficoltà da parte dei servizi sociali di intercettare soggetti e famiglie in condizione di indigenza, che preferiscono rivolgersi alle strutture del volontariato.

I PdZ contengono gli obiettivi intermedi e di medio periodo, e l'indicazione degli strumenti e delle azioni per realizzarli. Obiettivo prioritario è la promozione dell'inclusione sociale e la partecipazione al mercato del lavoro dei soggetti a rischio di esclusione sociale, mentre obiettivi intermedi sono il supporto all'inserimento lavorativo e la valorizzazione dell'economia sociale.

La qualificazione degli interventi di sostegno al reddito è un altro obiettivo di medio periodo, l'obiettivo intermedio consiste nello sviluppo di progetti personalizzati di aiuto economico, finalizzati all'autonomia e al reinserimento sociale. Infine, i Comuni si propongono di contrastare le povertà estreme, sviluppando programmi e interventi mirati in collaborazione con le organizzazioni del Terzo Settore, attraverso accordi e intese tra istituzioni pubbliche ed enti *non-profit*.

Come previsto nei due Piani Sociali Regionali, la prospettiva di fondo consiste nel superamento della "logica dello sportello", per realizzare un insieme di interventi integrati finalizzati al contrasto dell'esclusione sociale. In questa prospettiva occorre realizzare un insieme di politiche e di azioni di ampio respiro, ispirate alla convinzione che le persone senza lavoro, i soggetti in condizioni di disagio fisico, mentale o sociale non costituiscono un insieme di anonimi utenti a cui fornire assistenza, ma sono persone nel senso più autentico del termine, portatrici di risorse, vincoli, interessi e potenzialità diverse. E per ciascuna di esse occorre dare risposte adeguate.

Molto spesso a una forma di privazione se ne aggiungono altre. Ad esempio, alla condizione di disoccupato si aggiunge l'assenza di un'abitazione adeguata. Emerge quindi la necessità di programmare interventi multidimensionali in risposta alla stessa multidimensionalità dei bisogni della popolazione a rischio di esclusione sociale.

Per quanto riguarda le politiche di contrasto alla povertà, ci sono alcune caratteristiche

comuni negli ambiti territoriali umbri. In primo luogo, come evidenziato in alcuni PdZ, si manifestano limiti nella capacità di fornire risposte adeguate ai reali bisogni dei soggetti o nell'intercettare tutta la domanda sociale. Proprio per superare tali limiti sono intervenute le ultime riforme nelle politiche sociali, che - attraverso la progettazione di interventi di contrasto alla povertà improntati alla trasversalità, all'integrazione e al raccordo fra i tutti settori del *welfare* - dovrebbero rispondere ai bisogni della popolazione in modo più efficace rispetto al passato.

Anche a proposito della tradizionale misura di assistenza per le persone in situazioni di disagio, si è constatato che, con il passar del tempo, gli interventi di sostegno economico presentano il limite della cronicizzazione dello stato di povertà, rinforzata dall'insieme delle altre misure di spiccata natura assistenzialistica. I nuovi obiettivi contenuti nel secondo Piano Sociale Regionale tentano di superare l'assistenzialismo attraverso la promozione delle risorse individuali e comunitarie, l'integrazione di misure differenti e la personalizzazione delle azioni di contrasto alla povertà secondo una logica progettuale.

Come si rileva la domanda di servizi sociali: l'esperienza degli Uffici della Cittadinanza

Nella progettazione dei servizi e delle politiche sociali, l'enfasi è posta sulla dimensione locale e, in particolare, sull'analisi dei bisogni specifici di ciascun territorio. A tale fine si sono costituiti presidi in grado di intercettare sia la domanda sociale in generale, sia i singoli bisogni espressi dai cittadini. Inoltre, questi presidi devono essere in grado di svolgere una funzione di coordinamento per garantire il conseguimento degli obiettivi.

Negli ultimi anni lo scenario regionale è parzialmente cambiato.

L'attività dei PdZ ha portato ad un affinamento degli strumenti di analisi e di offerta di servizi. Si è sviluppata l'attività di mediazione (sociale, abitativa, interculturale, lavorativa), di comunicazione e di diffusione capillare degli strumenti di raccolta della domanda sociale attraverso la presenza nei servizi di professionalità specializzate a queste nuove funzioni. A tale riguardo occorre citare la costruzione, promossa dall'Assessorato Regionale delle Politiche Sociali, degli Uffici della Cittadinanza (d'ora in poi UdC), che possono essere considerati l'innovazione più rilevante del sistema delle politiche sociali locali e regionali.

Nel 2004 si è attivata una sperimentazione con i primi 19 UdC, 53 punti di contatto e 73 operatori (organizzati in équipe formate da due assistenti sociali, un educatore e un esperto di comunicazione).

La tabella 2 riporta il numero standard e il numero effettivo degli UdC operativi per Zona sociale, come stabilito da DGR 848/2008.

La rete degli UdC ha configurato l'organizzazione delle politiche sociali locali su una gerarchia di livelli territoriali (articolati in sub-comunale, comunale, intercomunale, di ambito). Due sono i fattori caratterizzanti il modello: la funzione di *feedback*, che costituisce una fonte significativa di dati e informazioni funzionali a monitorare e orientare la programmazione; la funzione di convenzione, per una gestione ottimale delle risorse, ripartita per comparti di servizi sotto la responsabilità del comune capofila dell'ATI.

TAB. 2 - LA DISTRIBUZIONE DEGLI UFFICI DELLA CITTADINANZA PER AMBITO TERRITORIALE

Zona sociale	Standard ex DGR 848/2008	Uffici della cittadinanza Operativi
Città di Castello	4	4
Perugia	5	6
Assisi	2	3
Marsciano	2	3
Panicale	3	8
Norcia	1	1
Gubbio	3	3
Foligno	4	4
Spoletto	2	2
Terni	5	6
Narni	2	2
Orvieto	2	2
Totale	35	44

Fonte: Regione Umbria.

Avendo un impianto non mutuabile dagli altri comparti di *welfare* (ad esempio, la sanità o l'istruzione), la rete degli UdC definisce il modello gestionale dei servizi sociali su scala di ATI che produce due effetti interconnessi:

- 1) in presenza di condizioni ad elevata complessità che richiedono interventi integrati e supporti specialistici, la differenziazione (cioè degli interventi personali per ciascun utente) dei modelli di erogazione del servizio sociale a fronte di una organizzazione precedentemente basata su un modello unico;
- 2) una diversa articolazione delle competenze tecnico-professionali, con la costituzione di équipes professionali che hanno come riferimento operativo il territorio, e di équipes sociali che possono avere come riferimento operativo alcune particolari aree sociali da presidiare sotto il profilo dell'integrazione delle conoscenze, delle competenze e, di conseguenza, sotto il profilo organizzativo (ad esempio, équipes operativa per l'abuso e il maltrattamento su donne e infanzia; da Umbria Sociale 2006 – *Gli Uffici della cittadinanza in Umbria Report sulla sperimentazione*).

Almeno nelle premesse, gli UdC sono strumenti strategici in grado di coordinare e integrare l'insieme degli interventi attuati a livello locale da vari attori. Inoltre, l'elemento essenziale della riforma sociale dell'Umbria consiste in una diversa concettualizzazione dell'idea di *welfare* che prevede un articolato modello interpretativo, costituito da soglie di differente impatto organizzativo rivolte a categorie di soggetti diversi e caratterizzato da una spiccata integrazione a livello dalla comunità locale.

Per illustrare la complessità del nuovo modello è utile ricostruire la rete dei servizi

essenziali articolata per ambito territoriale, aree di *welfare* e tipologia di intervento-utenza come illustrato nella tabella 3.

TAB. 3 - LA RETE DEI SERVIZI ESSENZIALI PER AMBITO TERRITORIALE

Aree di welfare	Tipologia di intervento/servizio	Bacini di utenza
	Uffici della Cittadinanza con funzioni di:	Ogni 20.000 abitanti. Le funzioni devono essere garantite in ogni Comune dell'Ambito
Welfare leggero	- attivatore di risorse comunitarie - informazione - accoglienza/ascolto - orientamento - accompagnamento - mediazione - erogazione prestazioni proprie del servizio sociale professionale	
Welfare domiciliare e di supporto familiare	- assistenza domiciliare - interventi di sostegno comunitario - servizi consulenziali alle famiglie - Centri per Bambini e Famiglie	Popolazione dell'Ambito territoriale
Welfare comunitario	- servizi di prossimità/Case di quartiere - centri di promozione sociale - Servizi per l'occupabilità/SAL	
Welfare residenziale e semiresidenziale	Servizi residenziali e semi-residenziali per la tutela Case Famiglia	Popolazione dell'Ambito territoriale
Welfare del sostegno all'emergenza	Servizi residenziali di accoglienza e supporto temporaneo	Popolazione dell'Ambito territoriale

Fonte: Regione – Assessorato alle Politiche Sociali - Umbria Sociale 2006 – *Gli uffici della cittadinanza in Umbria. Report sulla sperimentazione.*

È possibile classificare l'azione degli UdC in tre direttrici; queste consentono una nuova organizzazione dell'insieme di informazioni sia sulla domanda sociale sia sull'offerta dei servizi. Il complesso delle informazioni raccolte dovrebbe permettere di definire in modo più preciso la domanda sociale, i volumi dell'offerta di servizi personalizzati e le direzioni principali in cui essi vengano erogati. Inoltre, per migliorare la programmazione dell'uso delle risorse professionali, sono essenziali l'offerta di particolari servizi e le pratiche di integrazione a livello locale.

Le tre direttrici sono:

- 1) servizio per la normalità;
- 2) servizio universale;
- 3) servizio per lo sviluppo del capitale sociale.

La prima include tutti i servizi di *welfare* leggero che riguardano i problemi ordinari

della vita quotidiana (tab. 3). Vi possono accedere tutti i cittadini che si trovano in un momento di difficoltà. Insieme alla presa in carico, le funzioni erogate dal servizio per la normalità costituiscono l'innovazione dell'intervento sociale. Dai dati complessivi relativi a questa prima direttrice emerge un insieme di bisogni, fra i quali assumono priorità la richiesta di azioni di orientamento e di informazione, accompagnamento e attivazione di rete.

La seconda direttrice degli UdC, il servizio universale, consente a ciascuna persona di ricevere da parte del sistema pubblico una risposta organizzata a tutte le forme del disagio.

Infine, il servizio per lo sviluppo del capitale sociale mira alla costruzione e allo sviluppo di reti, relazioni e attività su base locale in forme sia auto-organizzazione sia di micro-progettualità sociale.

Dai dati raccolti nel Report sulla sperimentazione (2006) è emerso che nella prima fase di attivazione i servizi per la normalità hanno intercettato 2.978 utenti in accoglienza che, a partire dalle funzioni leggere del servizio, hanno dato vita a 1.278 prese in carico e a 1.074 microprogetti personalizzati; il servizio universale ha registrato 677 richieste nell'area di bisogno, 869 in quella di disagio e 1.222 in quella definita di difficoltà sociale; il servizio per lo sviluppo del capitale sociale ha registrato 106 forme di auto-organizzazione e 78 esperienze di co-progettazione.

Gli interventi contro le povertà estreme

Come rilevato da diverse fonti, in Italia, e quindi anche in Umbria, non esistono politiche strutturate di contrasto alla povertà. Le ragioni di questa assenza sono molte e di diversa natura. In primo luogo la povertà, o come sarebbe meglio dire le povertà, sono fenomeni complessi, multidimensionali, dinamici, con variazioni sia a livello territoriale sia a livello della singola persona. Spesso questi fattori interagiscono e aggravano considerevolmente le condizioni dei soggetti che ne sono colpiti.

Come detto nel primo paragrafo, la *Strategia Europa 2020* pone l'obiettivo di far uscire almeno 20 milioni di cittadini europei dal rischio di povertà e/o di esclusione sociale. Secondo l'Istat (tab. 4) oggi in Italia questa condizione coinvolge 15 milioni di persone e il Programma nazionale di riforma si pone l'obiettivo di ridurle nel 2020 di 2,2 milioni. Dalla sintesi dei tre indicatori⁵ deriva un indice che rileva la quota di persone che sperimentano almeno una delle condizioni descritte.

L'Italia ha quasi un quinto (24,7%) delle famiglie a rischio di povertà, una quota di due punti più elevata di quella rilevata per l'Ue. Tra il 2005 e il 2009, nonostante la crisi economica, la quota di famiglie in tale condizione è rimasta stabile. L'incidenza di famiglie con grave deprivazione è invece inferiore alla media europea (rispettivamente 7% e 8,1%), mostrando un aumento di 0,6 punti percentuali rispetto al 2005, in controtendenza rispetto a quanto avvenuto del resto d'Europa, dove l'indicatore è diminuito dall'11% all'8,1%. Infine, l'8,8% delle famiglie italiane presenta un'intensità

⁵ Gli indicatori per monitorare l'obiettivo si riferiscono a persone a rischio povertà dopo i trasferimenti sociali, a quelle in situazione di grave deprivazione materiale e a coloro che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa (per una maggiore specificazione vedi nota 1).

lavorativa molto bassa, un valore simile a quello registrato a livello europeo e, in termini diacronici, si manifesta una tendenza alla riduzione analoga a quella dell'Ue.

Analizzando le variazioni fra le regioni italiane (vedi tabella 4), le differenze sono piuttosto consistenti. Nel Mezzogiorno si registrano le quote più alte di popolazione che si trovano contemporaneamente nelle tre condizioni di disagio considerate.

Considerando che nelle regioni meridionali risiede circa un terzo della popolazione italiana, la percentuale delle persone che vive nelle regioni del Sud rappresenta il 57% delle persone a rischio di povertà o esclusione (in almeno una condizione di disagio) e il 77% di quelle con tutti e tre i sintomi (rispettivamente 8,5 milioni e 469 mila individui).

Le situazioni più gravi si riscontrano in Sicilia, dove i tre indicatori assumono i valori più elevati: il 39,9% dei residenti è a rischio di povertà, il 18,8% è in grave deprivazione e il 15,7% vive in famiglie a bassa intensità lavorativa. I valori sono elevati anche in Calabria e Campania. Da segnalare la Puglia, per il dato riferito alla grave deprivazione (10,7%) e la Basilicata per quello relativo alla bassa intensità lavorativa (14,0%).

L'Umbria si colloca al decimo posto della graduatoria, presentando valori migliori rispetto a quelli medi nazionali. I valori medi nazionali sono pari al 18,4% di famiglie a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali, del 7% di famiglie in condizioni di grave deprivazione e dell'8,8% di famiglia a bassa intensità lavorativa. L'Umbria presenta il 14,5% (- 3,9 punti percentuali rispetto alla media nazionale) di famiglie a rischio di povertà dopo i trasferimenti, il 5,6% (- 1,4 punti percentuali rispetto alla media nazionale) di famiglie in condizione di grave deprivazione e il 6,1% (- 2,7 punti percentuali rispetto alla media nazionale) di famiglie a bassa intensità lavorativa.

Rispetto alla percentuale di famiglie che presentano le tre forme di disagio, in Italia si registra il valore del 24,7% e in Umbria il valore 19,7% (-5 punti percentuali rispetto al valore nazionale). In altri termini, se in Italia quasi una famiglia su quattro si trova in una condizione di rischio, in Umbria è nella stessa situazione quasi una famiglia su cinque.

Sono state prodotte diverse tipologie di poveri, evidenziando anche aspetti percettivi e soggettivi nella auto-rappresentazione della povertà; solo per fare un esempio, per alcuni la condizione di povertà è un tratto permanente della propria esistenza; per altri può essere uno stato transitorio dal quale è possibile uscire.

La variabilità delle condizioni di povertà e la difficoltà di individuare i destinatari si riflette sulla possibilità di progettare politiche mirate di contrasto alle povertà.

Tuttavia, non sarebbe corretto affermare che non esistono politiche contro la povertà. Se, da un lato, in Italia, a parte alcune eccezioni in qualche amministrazione comunale, manca una qualsiasi forma di reddito minimo vitale che consenta ai poveri di sopravvivere in quanto cittadini che hanno bisogno di una abitazione o di un lavoro di cui sono privi; dall'altro lato, ci sono migliaia di cittadini in condizione di povertà e a rischio di povertà che si rivolgono ai servizi sociali locali o agli Uffici della Cittadinanza per ricevere aiuto ed assistenza. Questi soggetti fruiscono delle politiche sociali per elevare la loro inclusione sociale.

TAB. 4 - POPOLAZIONE IN FAMIGLIE A RISCHIO DI POVERTÀ O ESCLUSIONE PER INCIDENZA COMPLESSIVA E PER I TRE INDICATORI SELEZIONATI NELLA STRATEGIA EUROPA 2020 PER REGIONE (2009; VALORI PERCENTUALI)

Regioni	Pop. in famiglie a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali	Pop. in famiglie con grave deprivazione	Pop. in famiglie a intensità lavorativa molto bassa	Pop. in famiglie con tutti e tre i sintomi di disagio
Sicilia	39,9	18,8	15,7	49,3
Campania	34,8	11,5	15	42,7
Calabria	34,6	8,6	14,6	41,9
Basilicata	33,7	9,4	14	41,7
Puglia	26,8	10,7	12	35,6
Molise	30,7	4,5	11,1	35,0
Sardegna	21,7	9,1	12,2	29,3
Abruzzo	20,3	4,1	8,4	25,9
Lazio	16,7	6,3	8,7	23,0
Umbria	14,5	5,6	6,1	19,7
Piemonte	10,7	5,4	6,3	16,9
Marche	11,7	3,7	5,7	16,8
Friuli Venezia Giulia	10,6	4,1	5,4	16,3
Liguria	9,8	1,8	8,7	15,7
Lombardia	9,8	4,5	5,9	15,1
Toscana	9,9	3,8	5,8	15,0
Veneto	9,7	3,8	4	14,2
Emilia Romagna	9,1	3,2	4,7	13,9
Valle d'Aosta	9,9	-	3,9 (a)	13,4
Bolzano	8,3	-	4,2	12,7
Trento	7,2	-	3(a)	9,7
Italia	18,4	7,0	8,8	24,7

Fonte: Dati Istat, Eu-Sile pubblicati sul sito Istat il 27 maggio 2011.

Infatti il fenomeno della povertà riguarda sia le situazioni estreme e conclamate, per le quali si dibatte sull'opportunità di introdurre misure di reddito di sostegno, sia le persone e le famiglie che si possono definire nei termini di *quasi* povertà o di povertà intermittente, ossia che entrano ed escono dallo stato di povertà a seconda del sostegno e dell'aiuto che riescono a ricevere. Come già detto, la prima categoria è quella più difficilmente intercettata dai servizi sociali. In ogni caso emerge un forte bisogno di maggiori conoscenze su entrambe queste fasce di popolazione, anche per rendere possibile a costoro l'accesso all'offerta di opportunità di aiuto e per inserirle in una rete di solidarietà locale.

Sebbene non si sia in grado di quantificarla rispetto al totale della domanda potenziale, una parte delle persone in condizione di povertà estrema è fra gli utenti degli UdC. Inoltre grazie ai servizi offerti è possibile intercettare utenti che solitamente non

transitano attraverso gli Uffici della Cittadinanza. A queste persone sono offerti servizi di base per la sopravvivenza quotidiana, come la mensa, l'accoglienza notturna e i servizi di igiene personale, il vestiario, la mediazione abitativa, l'orientamento al lavoro, gli aiuti economici per le emergenze, i fondi economici di garanzia. Prevalentemente questi strumenti sono previsti nei progetti locali costruiti grazie al cofinanziamento fra Comuni e Regione, con attività che si affiancano e in alcuni casi si sovrappongono alle attività ordinarie di servizi e operatori.

Questi servizi sono finanziati da risorse sia pubbliche, comprese le aziende pubbliche di servizi per la persona (le ex IPAB ovvero le Istituzioni di Pubblica Assistenza e Beneficenza), sia del settore *no profit*. Ad esempio, la Caritas mette a disposizione i propri centri di accoglienza e le proprie mense. Molte altre associazioni, organizzazioni, istituzioni, organismi (servizi pubblici sanitari e per il lavoro) concorrono alla costruzione delle reti per il contrasto della povertà. Occorre rilevare che le attività poste in essere sono spesso legate a diversi tipi di emergenze e ciò pregiudica la sostenibilità degli interventi, connotati da una forte personalizzazione, flessibilità e instabilità nel tempo (si pensi, ad esempio, ai casi di emergenze dovute a condizioni climatiche estreme; alle forti ondate di immigrazione clandestina, alla condizione di solitudine e isolamento degli anziani; alle emergenze conseguenti a casi di rotture familiari, e così via).

Al di là delle specificità locali, l'insieme dei destinatari che si trovano in una condizione di povertà estrema non sono assistiti dalle risorse ordinarie. Pertanto gli utenti dei servizi di fatto stabili nel tempo appartengono per lo più a quella fascia di poveri *cronici*, già inseriti nelle reti sviluppate dai progetti di contrasto alla povertà realizzati a livello regionale, quasi costituissero una "clientela di utenti" *sui generis*.

Conseguentemente, proprio nell'area del contrasto alla povertà, si registra un notevole sbilanciamento della rete tra servizi pubblici, che erogano risorse marginali alla categoria dei soggetti più deboli, e le associazioni e le organizzazioni da sempre impegnate nel sostegno alle persone indigenti.

Poiché la logica delle politiche sociali consiste nella messa in rete di tutte le risorse e dei diversi attori che operano nel settore, agli interventi fin qui richiamati si aggiungono le varie micro-progettualità specifiche dei diversi contesti territoriali (parrocchia, associazioni di volontariato, gruppi di cittadinanza attiva, etc.). Senza queste sinergie i singoli interventi perderebbero di efficacia nel tempo e non sarebbero sostenuti da un progetto e da un coordinamento stabile dell'aiuto.

La necessaria collaborazione fra operatori pubblici e privati richiede un sistematico e costante coordinamento di azioni, supporti, competenze; da ciò la consapevolezza dell'aggiornamento e della riqualificazione delle risorse professionali, affinché, in risposta dei nuovi bisogni, siano in grado di offrire nuove competenze come quelle relative alla mediazione o alla promozione e raccolta della domanda sociale.

Come detto, per i destinatari è decisiva l'attivazione di reti collettive. Di solito, le reti si fondano in gran parte su legami di solidarietà primaria già esistenti, a partire dai quali nel tempo si cerca di costruire, nei limiti delle risorse disponibili, una rete di secondo livello che coinvolge diversi attori, alcuni dei quali innovativi (come, ad esempio, i Centri per l'impiego o le Strutture di Accompagnamento al Lavoro, SAL). Gli attori coinvolti sono consapevoli delle difficoltà e dei vincoli del loro lavoro. che riguardano diversi aspetti,

quali, ad esempio, le decisioni su quando e come erogare l'aiuto, i limiti dell'integrazione e quelli relativi alle competenze organizzative e personali indispensabili a svolgere un lavoro efficace. Oltre alla richiesta di maggiori risorse, questi operatori chiedono alla Regione un maggiore riconoscimento delle iniziative locali e una valorizzazione delle innovazioni che dal livello locale potrebbero essere acquisite ed estese all'intero livello regionale.

Ricapitolando, data la mancanza di informazioni complete sui soggetti destinatari e data l'esiguità dei fondi dedicati al contrasto della povertà, è inevitabile che l'insieme degli interventi sia tuttora frammentato e difficilmente rendicontabile. Come già evidenziato nel Quarto Rapporto sulle Povertà in Umbria (2007), l'espressione più ricorrente che riguarda gli interventi è "si fa quel che si può", inevitabile in un contesto caratterizzato da una stressante richiesta di risparmi (efficienza della spesa), dalla necessità di conseguire risultati visibili (efficacia sul destinatario) e dall'obiettivo della sostenibilità (superamento della sporadicità delle azioni e garanzia per utenti bisognosi della continuità nell'assistenza). Le attività espletate dipendono dalla capacità di comprendere la domanda a livello delle relazioni che si instaurano nei servizi. Ciò, da un lato, consente la flessibilità e la differenziazione delle attività; dall'altro, la difficoltà di porle a sistema per l'assenza di risorse economiche e umane. Lo scenario quindi presenta luci e ombre: da un lato una grande flessibilità nei sistemi di erogazione; dall'altro, una grande incertezza di esito nelle pratiche di accertamento dei mezzi e dei risultati.

A seguito dell'attuale crisi economica-finanziaria che sta investendo negli ultimi anni l'Europa in generale e l'Italia in modo particolare, gli utenti dei servizi di carattere emergenziale, come le mense, i banchi alimentari, i ricoveri sono in costante crescita. Pertanto, è difficile pensare che queste misure possano essere modificabili nella loro struttura nel breve-medio termine. Rimane però il problema di muovere l'azione delle politiche di contrasto della povertà verso un rapporto equilibrato tra il livello dell'emergenza e il livello dell'azione ordinaria. In tale ottica è necessario costruire e rinforzare le sinergie tra azioni di servizio sociale e azioni di pronto intervento sociale, e, nei limiti delle relazioni costruite e della situazione biografica del destinatario, definire percorsi più stabili di accompagnamento all'integrazione (sociale e lavorativa).

A proposito della gestione delle risorse finanziarie e professionali, sarebbe utile contenere e limitare la ridondanza sull'ineliminabile sovrapposizione di competenze e azioni: ciò avviene quando persone diverse espletano le stesse attività e intervengono sulle stesse persone. Se, da un lato, ciò è in parte dovuto all'organizzazione dei servizi e al tipo di aiuto di cui gli utenti necessitano; dall'altro, ciò segnala un deficit di coordinamento e, a volte, di integrazione. Sarebbe quindi auspicabile ridurre la frammentazione e la sovrapposizione degli interventi che generalmente riducono l'efficacia degli aiuti.

La spesa sociale in Umbria

La tabella 5 presenta la composizione percentuale della struttura della spesa sociale in Italia nel 2008 in confronto con quella dell'Unione europea a quindici e a ventisette paesi.

Considerando la composizione della spesa sociale per funzioni nei paesi Ue27, il 39,1% delle risorse è destinato ai trasferimenti monetari di tipo pensionistico e alle prestazioni in natura per l'assistenza agli anziani (ad esempio per strutture residenziali, servizi di

assistenza familiare, etc.). Inoltre, la spesa per le pensioni ai familiari superstiti raggiunge nell'Ue il 6,2% del totale. In Italia queste due funzioni assorbono quote molto più rilevanti, il 51,3% per i trasferimenti pensionistici e le prestazioni in natura a favore degli anziani e il 9,4% per le pensioni ai familiari superstiti. La somma di queste due voci dà il 60,7% del totale delle risorse disponibili. Evidentemente, a tutte le altre funzioni di protezione sociale, ossia all'esclusione sociale, alla disoccupazione, alle famiglia e alle persone con disabilità il nostro Paese destina meno risorse rispetto agli altri paese dell'Unione.

Infatti, l'Italia si colloca all'ultimo posto (0,2% rispetto alla media Ue dell'1,4%) per le risorse destinate al sostegno al reddito, alle misure di contrasto alla povertà o alle prestazioni in natura a favore di persone a rischio di esclusione sociale. Al sostegno per la disoccupazione e alle politiche attive per il lavoro è allocato solo l'1,9% della spesa, contro il 5,2% dell'Ue. Per la famiglia il sistema di protezione sociale italiano impiega solo il 4,7% della spesa, collocandosi al penultimo posto della graduatoria Ue. Le persone con disabilità possono contare su meno del 6% delle risorse complessive per trasferimenti e servizi in loro favore; tale quota si colloca al 23esimo posto in Europa. Il nostro Paese si colloca al di sotto della media europea anche per la percentuale di spesa dedicata alla sanità, per i trasferimenti monetari in caso di malattia o infortunio. Quest'ultima funzione assorbe il 26,4% delle risorse, contro il 29,7% del resto dei paesi europei.

TAB. 5 - STRUTTURA DELLA SPESA SOCIALE PER FUNZIONI NEI PAESI DELL'UE15, DELL'UE27 E IN ITALIA (2008; VALORI PERCENTUALI)

	Ue27	Ue15	Italia
Pensioni di vecchiaia	39,1	38,8	51,3
Malattia	29,7	29,8	26,4
Pensioni di reversibilità	6,2	6,2	9,4
Disabilità	8,1	8,0	5,9
Famiglia	8,3	8,3	4,7
Disoccupazione	5,2	5,3	1,9
Esclusione Sociale	1,4	1,4	0,2
Abitazioni	2,1	2,1	0,1
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Eurostat, ESSPROS database. Dati pubblicati sul sito Istat il 27 maggio 2011⁶.

⁶ Il Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros96), coerentemente con il Sistema europeo dei conti nazionali (Sec95), definisce la spesa per la protezione sociale come i costi a carico di organismi pubblici o privati per l'insieme degli interventi intesi a sollevare le famiglie dall'insorgere di rischi o bisogni, purché ciò avvenga in assenza, da parte dei beneficiari, sia di una contropartita equivalente e simultanea, sia di polizze assicurative. Le funzioni o rischi sono: "malattia/salute"; "invalidità"; "vecchiaia"; "superstiti"; "famiglia, maternità e infanzia"; "disoccupazione"; "abitazione"; "altre tipologie di esclusione sociale" (formazione per il reinserimento nel mercato del lavoro, abitazioni, misure di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale). Nel complesso, la spesa per la protezione sociale comprende le spese per: prestazioni di protezione sociale; servizi amministrativi; trasferimenti agli Enti delle Amministrazioni pubbliche, alle Istituzioni senza scopo di lucro e alle famiglie; interessi passivi. Per l'analisi nazionale sono considerate le sole spese per prestazioni di protezione sociale.

TAB. 6 - SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER REGIONE NEL 2009 (VALORI ASSOLUTI, SPESA PRO-CAPITE 2009 E SALDO SPESA PRO-CAPITE 2009-2008)

Regioni	Spesa ^(a)	Spesa pro-capite 2009	Spesa pro-capite 2008	variazione % pro-cap. 2009-2008
Trento	153.930.824	294,7	280,5	+5,1%
Valle d'Aosta	34.327.655	269,3	263,0	+2,4%
Bolzano	114.470.123	228,4	209,2	+9,2%
Friuli Venezia Giulia	265.053.809	215,1	211,1	+1,9%
Sardegna	332.818.380	199,1	168,4	+18,2%
Emilia Romagna	760.697.165	174,6	168,0	+3,9%
Piemonte	659.595.067	148,6	140,7	+5,6%
Lazio	794.632.450	140,5	134,2	+4,7%
Liguria	225.426.531	139,5	138,0	+1,1%
Toscana	509.183.920	136,9	130,4	+5,0%
Lombardia	1.208.044.688	123,5	120,2	+2,7%
Italia	6.978.759.161	115,9	111,0	+4,4%
Veneto	557.496.590	113,8	110,9	+2,6%
Marche	168.714.569	107,2	106,6	+0,6%
Umbria	85.585.389	95,4	95,4	0,0%
Sicilia	388.259.782	77,0	70,3	+9,5%
Basilicata	37.154.128	63,0	57,8	+9,0%
Abruzzo	83.281.890	62,3	64,8	-3,9%
Puglia	223.347.885	54,7	55,2	-0,9%
Campania	313.918.559	53,9	53,7	+0,4%
Molise	11.514.635	35,9	41,3	-13,1%
Calabria	51.305.122	25,5	30,3	-15,8%

(a): si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nel 2009 per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di comuni e associazioni di comuni. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente). La spesa è indicata in euro, al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio sanitario nazionale.

Fonte: Nostra elaborazione sui dati relativi agli *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati* pubblicato sul sito Istat il 12 aprile 2012. I dati sulla spesa pro-capite relativi al 2008 sono stati pubblicati nel sito Istat il 27 maggio 2011.

Assodato che in confronto alla media dei paesi Ue il nostro Paese destina risorse insufficienti a diverse importanti funzioni di protezione sociale, esaminiamo come la spesa per i servizi sociali dei Comuni singoli o associati vari nelle regione italiane nel 2008-2009 (vedi tab. 6).

La spesa per i servizi sociali offerti dai Comuni è finalizzata al sostegno delle famiglie in condizioni di bisogno per la crescita dei figli, per l'assistenza agli anziani e ai disabili, la spesa è inoltre rivolta a fornire un aiuto a fronte di condizioni di povertà e ai problemi correlati all'immigrazione.

Nel 2008 la spesa pubblica complessiva dei Comuni italiani è stata di 6,7 miliardi di euro, un ammontare molto contenuto se si pensa che in termini pro capite consiste in

111 euro annui. Rispetto al 2003 la crescita delle risorse è stata pressoché irrisoria, passando dallo 0,38% del 2003 allo 0,42% del 2008, pari ad un aumento pro capite, calcolato a prezzi costanti, di soli 8 euro. Nel 2009 la spesa pubblica complessiva dei Comuni italiani è stata di circa 7 miliardi di euro (vedi tabella 6); la spesa media pro-capite sfiora i 116 euro con un incremento di 4,4 punti percentuali rispetto al 2008.

Il *welfare* locale appare fortemente sperequato a livello territoriale: si passa da una spesa pro capite di circa 295 euro nella provincia di Trento a 25,5 euro in Calabria (-15,8% rispetto alla spesa pro-capite del 2008).

Al di sotto del valore medio nazionale si collocano tutte le regioni del Mezzogiorno, ad eccezione della Sardegna. I cittadini residenti nelle regioni del Sud ricevono dai Comuni, sotto forma di interventi e servizi sociali, circa un terzo delle risorse erogate al Nord-est.

Con una spesa pro-capite di 95,4 euro nel 2009 (lo stesso valore del 2008), l'Umbria si colloca al quattordicesimo posto della graduatoria con una spesa pro-capite inferiore di 20,5 euro rispetto alla media nazionale. Se il confronto viene fatto con le regioni più ricche del Nord, escludendo le regione a statuto speciale che godono di ulteriori risorse, al primo posto si colloca l'Emilia Romagna con una spesa pro-capite di 174,6 euro. In questo caso la spesa pro-capite umbra è inferiore di circa 79,2 euro dalla regione a statuto ordinario più virtuosa.

L'analisi delle variazioni osservate tra il 2003 e il 2009 sottolinea la mancanza di un processo di convergenza tra le Regioni, rivolto al raggiungimento di un maggiore equilibrio delle risorse disponibili a livello territoriale.

D'altra parte, la composizione del finanziamento della spesa sociale del 2009 (tab. 7-8) illustra come nelle regioni del Centro-Nord sia maggiore la quota di entrate proprie, legate alla ricchezza locale, e minore quella legata ai trasferimenti statali e regionali, più a rischio di tagli in presenza di crisi finanziarie: 71,9% nelle regioni del Nord-ovest, il 66,3% nel Nord-est, 70,3% nelle regioni centrali; 57,6% nelle regione del Sud e 38,9% nelle Isole. Di contro nelle regioni del Mezzogiorno prevalgono i trasferimenti statali e regionali: 61,1% nelle Isole e 42,4% nelle regioni del Sud; 33,7% nel Nord-est, 29,7% nel Centro e 28,1% nelle regioni del Nord-ovest (vedi tab. 7).

Il dettaglio della composizione percentuale delle risorse a disposizione dell'Umbria per la spesa sociale è il seguente: il 17,2% dei fondi proviene dalla quota nazionale e regionale del Fondo indistinto per le politiche sociali; il 13,7% da fondi Regionali vincolati per le politiche sociali (esclusa la quota regionale del fondo indistinto); il 6,7% da fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o dall'Unione europea (esclusa la quota nazionale del fondo indistinto); lo 0,5% da altri trasferimenti da Enti Pubblici. Il totale di questi fondi rappresenta il 38,1% della spesa complessiva. Il restante 61,9% della spesa umbra è coperto con risorse proprie dei comuni singoli e associati. Nel dettaglio: il 55,9% dalle risorse proprie dei comuni; il 5,9% dalle risorse proprie degli Enti associati; lo 0,1% da fondi trasferiti da privati (vedi tab. 7).

Rispetto ai valori medi calcolati sulle regioni del Centro e su tutte le regioni italiane i comuni umbri presentano una quota maggiore di fondi trasferiti dallo Stato e dalla Regione (38,1% a fronte del 29,7% delle regioni del Centro e del 34,3% della media italiana) e di converso una minore percentuale di fondi propri dei comuni (61,9% a fronte del 70,3% delle regioni del Centro e del 65,7% della media nazionale; vedi tab. 7).

TAB. 7 - SPESA SOCIALE DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER FONTE DI FINANZIAMENTO, E PER REGIONE NEL 2009 (VALORI PERCENTUALI)

Regioni	A	B	C	D	E	F	G	Totale ^(h)
Piemonte	16,6	17,1	0,8	3,4	1,6	57,1	3,4	100,0
V. d'Aosta	5,6	66,3	-	0,4	3,6	14,7	9,4	100,0
Liguria	14,2	10,0	1,9	0,5	1,8	61,2	10,4	100,0
Lombardia	8,0	8,3	3,1	1,8	1,0	77,5	0,3	100,0
Bolzano ⁽ⁱ⁾
Trento	78,7	6,7	-	0,6	0,3	13,5	0,2	100,0
Veneto	5,2	20,0	1,2	1,9	1,1	68,8	1,8	100,0
F. V. Giu.	25,8	34,2	1,8	1,9	0,5	35,5	0,3	100,0
Em. Rom.	5,1	6,8	2,6	4,0	1,1	78,0	2,4	100,0
Toscana	9,4	12,4	1,2	2,3	1,8	71,2	1,7	100,0
Umbria	17,2	13,7	6,7	0,5	0,1	55,9	5,9	100,0
Marche	5,8	16,8	1,9	1,9	0,9	72,5	0,2	100,0
Lazio	25,0	19,5	1,2	2,0	0,3	51,5	0,5	100,0
Abruzzo	25,4	16,1	3,9	1,8	1,2	45,3	6,3	100,0
Molise	16,0	23,6	1,6	0,6	0,9	57,1	0,2	100,0
Campania	18,1	14,3	7,4	1,0	0,1	58,8	0,3	100,0
Puglia	16,7	9,3	4,4	4,8	0,2	63,7	0,9	100,0
Basilicata	24,6	36,3	2,4	0,7	0,5	33,9	1,6	100,0
Calabria	25,3	33,2	0,4	3,2	0,3	37,6	-	100,0
Sicilia	16,0	17,7	0,5	2,3	0,3	63,2	-	100,0
Sardegna	33,6	44,9	3,7	0,3	0,5	17,0	-	100,0
Italia	14,6	15,2	2,3	2,2	1,0	62,9	1,8	100,0

A = Fondo indistinto per le politiche sociali (quota nazionale e quota regionale o provinciale nel caso di Province autonome).

B = Fondi regionali (o provinciali nel caso di Province autonome) vincolati per le politiche sociali (esclusa la quota regionale o provinciale del fondo indistinto).

C = Fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o da Unione europea (esclusa la quota nazionale del fondo indistinto).

D = Altri trasferimenti da Enti pubblici.

E = Trasferimento fondi da privati.

F = Risorse proprie dei Comuni.

G = Risorse proprie degli Enti associativi.

h = I valori percentuali sono calcolati sulla quota di trasferimenti di cui sono note le fonti di finanziamento, escludendo quindi i trasferimenti degli enti non rispondenti ai quesiti sulla provenienza dei fondi trasferiti.

i = Per la Provincia di Bolzano non sono disponibili i dati sulle fonti di finanziamento, pertanto i dati relativi al totale Italia sono al netto della Provincia di Bolzano.

Fonte: Nostra elaborazione sui dati relativi agli *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati*. Pubblicato sul sito Istat il 12 aprile 2012.

La legge quadro n. 328 del 2000 prevede che i Comuni siano titolari della gestione di interventi e servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini, gestione che viene esercitata singolarmente o in forma associata fra Comuni limitrofi, in attuazione dei Piani sociali di zona e regionali, definiti da ciascuna Regione nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione. Le principali aree di utenza sono: anziani, famiglie e minori, disabili, dipendenze, immigrati e nomadi, povertà e disagio sociale.

Nelle prossime pagine si cercherà di descrivere l'evoluzione della spesa sociale umbra dal 2004 al 2017. Occorre ribadire e sottolineare come le risorse economiche siano gestite dai Comuni che, oltre a ricevere fondi nazionali e regionali, reperiscono ulteriori risorse a livello locale. Tale situazione pone dei seri problemi di individuazione di dati certi sulla spesa sociale in quanto ciascun ente locale gestisce in modo autonomo le risorse e non è tenuto ad una rendicontazione standardizzata in modo che si possa confrontarla con quella di tutte le altre amministrazioni umbre. Ciò in parte è dovuto alle differenze fra i Comuni grandi, medi e piccoli. Anche considerando gli Ambiti Territoriali, non è stato possibile reperire dati omogenei e stabili nel tempo. Pertanto le informazioni in nostro possesso riguardano solo l'insieme delle risorse statali e regionali trasferite ai Comuni nel corso degli anni presi in considerazione. Riteniamo comunque che i dati presentati, sebbene parziali, siano una buona approssimazione dell'evoluzione della spesa sociale in Umbria negli ultimi anni.

La tabella 8 presenta il riparto del Fondo Nazionale per le politiche sociali del 2005, che nel complesso ammontava a circa 8,5 milioni di euro. Rispetto al 2004 la somma assegnata all'Umbria è stata quasi dimezzata (- 48%), passando da 16,4 milioni di euro del 2004 a 8,5 nel 2005. Per evitare un taglio drastico di tutte le aree di intervento, la Giunta regionale in accordo con i Comuni ha scelto le aree prioritarie di intervento. Sono stati quindi individuati gli interventi da finanziare nel 2005 per i quali si è proposta una riduzione basata su specifiche esigenze progettuali e di servizio (vedi tabella 8).

In primo luogo si è deciso di trasferire ai territori e ai soggetti interessati l'importo di 3.250.000 euro per realizzare iniziative di interesse regionale con criteri di riparto ed assegnazione specifici. Per tali progetti e servizi si è deciso di non effettuare alcuna riduzione dei fondi, pena la vanificazione delle finalità progettuali e di servizio. Nel dettaglio i progetti finanziati erano: Progetto sperimentale L. 162/98 (V annualità 1,1 milioni di euro); del Centro regionale di educazione permanente per ciechi pluriminorati per le attività lavorative ed occupazionali (L. 284/97, 150.000 euro); del Fondo per l'abbattimento delle barriere architettoniche (200.000 euro); dei fondi per la Macroarea Immigrazione (Legge 286, 400.000 euro); della Riserva regionale per Piano sociale regionale, sperimentazione di progetti regionali, attuazione della riforma, *Forum regionale del welfare* (200.000 euro); del Fondo nidi ex art. 70 legge 448/2001 e sostegno alla natalità (1,2 milioni di euro).

I restanti 5.254.062 euro sono stati destinati per finanziare le Macroaree. In questo caso le priorità sociali sono state definite sulla base dell'analisi di alcuni dati socio-demografici riferiti al territorio regionale per il quinquennio 2000-2004 e degli obiettivi del Documento Annuale di Programmazione e del Patto per lo Sviluppo. Nel ripartire i finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche sociali si è giunti a effettuare una ponderazione percentuale tra le macroaree sociali di intervento che attribuisce:

⁷ Per spesa si intende la componente pubblica della spesa socio-assistenziale erogata a livello locale dai Comuni e da varie forme associative fra Comuni limitrofi. A livello contabile si definisce come spesa in conto corrente di competenza, impegnata per l'erogazione di servizi e di interventi socio-assistenziali nell'anno di riferimento da parte di Comuni e associazioni di Comuni, al netto della compartecipazione da parte degli utenti del Servizio Sanitario nazionale.

- il 26,5% della quota di Fondo nazionale per le politiche sociali disponibile alla Macroarea Infanzia - Adolescenza – Genitorialità;
- il 45,0% della quota di Fondo nazionale per le politiche sociali disponibile alla Macroarea Anziani;
- il 15,5% della quota di Fondo nazionale per le politiche sociali disponibile alla Macroarea Disabilità;
- il 13,0% della quota di Fondo nazionale per le politiche sociali disponibile alla Macroarea Prevenzione dipendenze.

TAB. 8 - IL RIPARTO DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI DEL 2005

	Importo in euro
Fondo Lotta alla Droga (DPR 309/90)	683.028,06
Fondo Nazionale Politiche Sociali L. 328/2000	4.771.033,94
Progetti sperimentali L. 162/98	1.100.000,00
Ciechi pluriminorati L. 284/97 art. 3	150.000,00
Spese per le politiche migratorie art. 45 D.lgs 286/98	400.000,00
Abbattimento barriere architettoniche	200.000,00
Utilizzo risorse del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali per il fondo asili nido (art. 70 L. 448/2001)	1.200.000,00
Totale	8.504.062,00

Fonte: Dati delle deliberazioni della Giunta Regionale: Decreto Interministeriale del 22/07/2005 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 220 del 21/09/2005).

TAB. 9 - FINANZIAMENTI FONDO POLITICHE SOCIALI DAL 2004 AL 2011 (VALORI ASSOLUTI IN EURO)

Anno	Infanzia, Adolescenza, Genitorialità	Anziani	Disabilità	Fondo prevenzione Dipendenze	Povertà estreme e disagio adulti*	Totale Politiche Sociali
2004	2.177.979	4.124.050	980.532	1.232.059	232.406	8.747.025
2005	1.392.326	2.364.328	814.380	683.028	0	5.254.062
2006	2.397.000	2.397.000	1.397.000	897.000	0	7.088.000
2007	2.730.000	4.350.000	3.164.500	0	1.300.000	11.544.500
2008	1.900.000	3.000.000	2.278.500	0	870.000	8.048.500
2009	2.270.000	2.000.000	1.983.500	0	500.000	6.753.500
2010	4.450.000	4.100.000	2.500.000	0	1.100.000	12.150.000
2011	3.900.000	3.550.000	2.200.000	0	900.000	10.550.000

*=Povertà estreme (inserita nella Macroarea Fragilità sociali per il riparto 2006).

Fonte: nostra elaborazione sui dati delle deliberazioni della Giunta Regionale.

Ricostruiti sinteticamente i criteri di ripartizione dei fondi trasferiti ai Comuni associati in ambiti territoriali, nella tabella 9 riportiamo l'evoluzione dei fondi per le Politiche Sociali nel periodo compreso dal 2004 al 2011 ripartiti fra le diverse Macroaree.

Esaminando i dati riportati nella tabella 9 è interessante notare la colonna che riguarda i fondi destinati alle azioni di contrasto della povertà estrema e al disagio degli adulti.

Rispetto al totale del Fondo per le Politiche Sociali, la percentuale dei fondi destinati in modo specifico al contrasto della povertà oscilla dal 2,7% nel 2004, all'11,3% nel 2007, al 10,8% nel 2008, 7,4% nel 2009, 9,1% nel 2010 e al 8,5% nel 2011. Questi valori confrontati con quelli delle altre Macroaree dimostrano la scarsa consistenza dei fondi destinati ai soggetti più deboli a seguito della nuova impostazione delle politiche sociali di cui abbiamo riferito nel terzo paragrafo; seppure, in linea generale, tutto il complesso dei fondi per le politiche sociali possa essere considerato come impiegato per azioni di contrasto alla povertà e/o alla prevenzione del rischio di povertà.

La successiva tabella 10 riporta i finanziamenti ripartiti al territorio dalla Regione con criteri propri inclusi i fondi destinati all'implementazione degli Uffici della Cittadinanza e gli altri progetti speciali i cui destinatari sono le famiglie con disabili adulti gravi (L. 162 del 1998), il progetto "Dopo di noi" che riguarda l'assistenza a lungo termine dei disabili e il progetto a favore dei pluriminorati ciechi (L. 284 del 1997).

Come detto, anche questi fondi sono trasferiti ai Comuni associati negli Ambiti territoriali, anche se i criteri di ripartizione seguono le indicazioni contenute nelle rispettive leggi nazionali o regionali.

TAB. 10 - FINANZIAMENTI RIPARTITI AL TERRITORIO CON CRITERI PROPRI (VALORI ASSOLUTI IN EURO)

Anno	Uffici della Cittadinanza	Progetto regionale: servizio di sollievo alle famiglie con disabili adulti gravi - L. 162/1998	Dopo di noi (gestione regionale - destinatari terzo settore)	L. 284/97 ciechi (gestione regionale - destinatari o CRESC)	Fondi gestiti dalla Regione inclusi i programmi e progetti di iniziativa regionale	Totale Fondi ripartiti con criteri propri
2004	1.291.142	1.695.882	249.509	206.582	786.244	4.229.359
2005	1.100.000	1.005.000	n.d.	150.000	400.000	2.655.000
2006	1.291.142	1.005.000	185.000	180.000	924.116	3.585.258
2007	1.800.000	1.078.500	206.000	200.000	1.297.094	4.581.594
2008	1.500.000	n.d.	n.d.	n.d.	964.053	2.464.053
2009	1.250.000	1.206.582	n.d.	n.d.	163.731	2.620.313
2010	1.250.000	n.d.	n.d.	n.d.	400.000	1.650.000
2011	1.250.000	1.078.500	200.000	n.d.	200.000	2.728.500

Fonte: nostra elaborazione sui dati delle deliberazioni della Giunta Regionale.

n.d. = dato non disponibile.

Infine la tabella 11 riporta l'insieme degli altri fondi attribuiti dalla Regione ad altre Direzioni. Fra questi sono inclusi i fondi per l'immigrazione, l'abbattimento delle barriere architettoniche e gli asili nido.

Il riepilogo della spesa sociale complessiva regionale nel periodo considerato è fornito dalla tabella 12, che si ottiene sommando gli importi riportati nelle tabb. 9-11.

TAB. 11 - ALTRI FONDI ATTRIBUITI ALLA GESTIONE DI ALTRE DIREZIONI (VALORI ASSOLUTI IN EURO)

Anno	Immigrazione (Legge 286/98)	Abbattimento barriere architettoniche	Fondo asili nido ex art. 70 L. 448/2001 e fondo sostegno alla natalità	Totale Altri fondi
2004	549.192	328.342	2.956.312	3.833.846
2005	400.000	200.000	1.200.000	1.800.000
2006	550.000	n.d.	n.d.	550.000
2007	680.000	n.d.	488.878	1.168.878
2008	500.000	n.d.	637.774	1.137.774
2009	400.000	n.d.	308.906	708.906
2010	n.d.	n.d.	n.d.	0
2011	350.000	n.d.	n.d.	350.000

Fonte: nostra elaborazione sui dati delle deliberazioni della Giunta Regionale.

TAB. 12 - RIEPILOGO SPESA SOCIALE COMPLESSIVA REGIONALE (VALORI ASSOLUTI IN EURO)

Anno	Totale politiche sociali	Totale fondi ripartiti con criteri propri	Totale altri fondi	Totale generale
2004	8.747.025	4.229.359	3.833.846	16.810.230
2005	5.254.062	2.655.000	1.800.000	9.709.062
2006	7.088.000	3.585.258	550.000	11.223.258
2007	11.544.500	4.581.594	1.168.878	17.294.972
2008	8.048.500	2.464.053	1.137.774	11.650.327
2009	6.753.500	2.620.313	708.906	10.082.719
2010	12.150.000	1.650.000	0	13.800.000
2011	10.550.000	2.728.500	350.000	13.628.500

Fonte: nostra elaborazione sui dati delle deliberazioni della Giunta Regionale.

Considerando quanto detto in premessa alla presentazione dei dati, al di là della precisione e completezza delle somme stanziare, è interessante constatare come nel tempo si siano registrate delle forti variazioni nella gestione dei fondi in gran parte dovuti ai tagli imposti dalle manovre finanziarie dei vari Governi che si sono succeduti nel periodo considerato.

Fra l'altro occorre considerare le variazioni della spesa sociale in concomitanza con le variazioni socio-demografiche dell'Umbria. In particolare, nella tabella 13, si mostra la variazione della spesa sociale finanziata dai fondi statali e regionali in corrispondenza dell'incremento della popolazione e dei nuclei familiari. Rispetto al 2004, primo anno della nostra serie storica, nel 2011 la popolazione umbra è cresciuta di 58.464 unità (+ 6,9%) con una crescita media di 8.354 persone all'anno; nello stesso arco temporale le famiglie sono aumentate di 47.492 unità (+ 14,3%) con un incremento medio annuo di 6.784 nuove famiglie.

A fronte di questi incrementi demografici la spesa sociale pro-capite nominale finanziata dai fonti statali e regionali è passata da 19,82 euro del 2004 a 15,03 euro del 2011; la spesa per famiglia è scesa da 50,73 euro del 2004 a 35,97 euro del 2011. Se tenessimo

conto dell'inflazione, questo deterioramento della spesa sociale sarebbe ancora più ingente.

TAB. 13 - RIEPILOGO SPESA SOCIALE COMPLESSIVA REGIONALE, DELLA SPESA PRO-CAPITE E DELLA SPESA PER NUCLEO FAMILIARE DAL 2004 AL 2011 (VALORI ASSOLUTI IN EURO)

Anno	Totale spesa sociale	Popolazione	Famiglie	Spesa pro-capite	Spesa per famiglia
2004	16.810.230	848.022	331.385	19,82	50,73
2005	9.709.062	858.938	338.695	11,30	28,67
2006	11.223.258	867.878	347.334	12,93	32,31
2007	17.294.972	872.967	352.100	19,81	49,12
2008	11.650.327	884.450	359.720	13,17	32,39
2009	10.082.719	894.222	367.914	11,28	27,41
2010	13.800.000	900.790	373.960	15,32	36,90
2011	13.628.500	906.486	378.877	15,03	35,97

Fonte: nostra elaborazione sui dati delle deliberazioni della Giunta Regionale e sui dati Istat, banca dati Demos.

Ponendo a 100 i valori della spesa sociale, della popolazione, delle famiglie, della spesa pro-capite e della spesa per singolo nucleo familiare nel 2004, possiamo osservare (tab. 14) come nel corso del periodo in esame queste voci si siano evolute nel tempo in una direzione di progressiva diminuzione delle risorse.

Non può consolare la considerazione che i dati della spesa sociale da noi riportati rappresentano solo una parte delle risorse effettivamente a disposizione dei Comuni, in quanto a questi si aggiungono altre risorse proprie legate alla ricchezza locale. Fra l'altro occorre ricordare che in questi anni anche i Comuni hanno subito dei notevoli tagli e gli amministratori comunali sono stati costretti o ad aumentare i tributi locali o a tagliare i servizi offerti ai cittadini.

TAB. 14 - EVOLUZIONE DELLA SPESA SOCIALE COMPLESSIVA REGIONALE, DELLA SPESA PRO-CAPITE E DELLA SPESA PER NUCLEO FAMILIARE DAL 2004 AL 2011 (NUMERI INDICE: 2004 = 100)

Anno	Numeri indice spesa totale	Numeri indice popolazione	Numeri indice famiglie	Numeri indice spesa pro-capite	Numeri indice spesa per famiglia
2004	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	57,8	101,3	102,2	57,0	56,5
2006	66,8	102,3	104,8	65,2	63,7
2007	102,9	102,9	106,3	99,9	96,8
2008	69,3	104,3	108,6	66,5	63,8
2009	60,0	105,4	111,0	56,9	54,0
2010	82,1	106,2	112,8	77,3	72,7
2011	81,1	106,9	114,3	75,8	70,9

Fonte: nostra elaborazione sui dati delle deliberazioni della Giunta Regionale e sui dati Istat, banca dati Demos.

Avvalendoci dei dati Istat sulla spesa sociale dei Comuni citati all'inizio del paragrafo, nella Regione Umbria le risorse proprie comunali rappresentano in media circa il 62% della spesa totale. Sebbene incida su circa un terzo delle risorse disponibili, la riduzione delle risorse statali registratasi in questi anni non può certo definirsi di lieve entità.

Tenendo conto dei dati Istat pubblicati il 12 aprile 2012, per gli ultimi due anni della nostra serie storica abbiamo stimato il totale della spesa sociale dei Comuni umbri, l'ammontare delle risorse reperite dai singoli Comuni, i valori della spesa pro-capite, e per famiglia.

Nel 2010 e nel 2011 la spesa totale stimata ammonta a 66,8 milioni (2010) e 66,7 milioni (2011) che corrispondono rispettivamente a una spesa pro-capite di 74 euro (2010 e 2011) e 179 (2010) e 176 (2011) euro per singola famiglia. Confrontando queste stime con quelle dell'Istat per il 2009 per le quali la spesa pro-capite stimata pari a 95,4 euro possiamo registrare una sensibile diminuzione della spesa sociale negli ultimi tre anni.

Sebbene queste stime vadano considerate con cautela, riteniamo che siano verosimilmente in grado di descrivere le tendenze in atto negli ultimi anni e che, fra l'altro, sono causa di continue proteste da parte degli amministratori degli enti locali nei confronti dell'amministrazione centrale dello Stato.

APPENDICE: I FONDI TRASFERITI DALLA REGIONE AGLI AMBITI TERRITORIALE DAL 2005 AL 2011

TAB. 15 - FONDI TRASFERITI DAL 2005 AL 2011 PER AMBITO TERRITORIALE (VALORI ASSOLUTI IN EURO)

Ambito	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
AT 1	440.578	729.023	1.442.223	773.440	854.740	1.079.845	918.094
AT 2	1.044.079	1.753.030	2.845.428	1.567.751	1.502.003	805.739	687.403
AT 3	339.523	564.983	1.029.770	2.254.018	574.327	2.650.136	2.285.773
AT 4	362.655	594.288	1.107.883	672.445	598.269	842.739	719.686
AT 5	338.930	552.271	1.039.471	643.233	583.700	814.713	695.804
AT 6	90.457	146.109	406.568	322.837	253.325	814.988	695.411
AT 7	344.391	553.590	1.030.761	640.879	565.220	1.432.169	1.205.665
AT 8	627.293	1.027.073	1.741.541	1.010.722	892.282	182.601	154.162
AT 9	296.407	481.118	939.586	586.805	522.271	677.796	605.224
AT 10	797.450	1.275.824	2.202.137	1.210.501	1.159.083	1.875.709	1.608.482
AT 11	311.422	499.717	1.012.543	603.860	531.484	761.473	650.262
AT 12	260.877	410.973	819.294	537.534	427.293	612.093	524.034
Totale	5.254.062	8.588.000	15.617.206	10.824.024	8.463.995	12.550.000	10.750.000

Fonte: nostra elaborazione sui dati delle deliberazioni della Giunta Regionale.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosini, M.,
2005 *Utiles invasori*, Franco Angeli, Milano.
- Atkinson, A.B.
2000 *La povertà in Europa*, Bologna, il Mulino.
- AUR - Osservatorio sulle povertà in Umbria
2004 *Mobilità sociale e disuguaglianza. Terzo Rapporto dell'Osservatorio sulla povertà in Umbria*, Perugia.
2007 *Le politiche di contrasto alla povertà tra prevenzione e inclusione. Quarto Rapporto dell'Osservatorio sulla povertà in Umbria*, Perugia.
- Baldini, M. - Toso, S.
2004 *Disuguaglianza povertà e politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.
- Bauman, Z.
2001 *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari.
- Buti, M. - Franco, D. – PENCH, L.R. (a cura di)
1999 *Il welfare state in Europa*, il Mulino, Bologna.
- Caritas Italiana - Fondazione Cancian
2006 *Vite fragili, Rapporto 2006 su Povertà ed esclusione sociale*, il Mulino, Bologna.
- Carlone, U.
2004 *Povertà e politiche sociali: una lettura del fenomeno attraverso i Piani di Zona*, in AUR - Osservatorio sulle povertà in Umbria, *Mobilità sociale e disuguaglianza. Terzo Rapporto dell'Osservatorio sulla povertà in Umbria*, Perugia, pp. 177-193.
- Chiuri M.C. - Coniglio, N. - Ferri, G. (a cura di)
2007 *L'esercito degli invisibili*, il Mulino, Bologna.
- Colozzi, I.
2002 *Le nuove politiche sociali*, Carocci, Roma.
- Corrieri, E.
2002 *Parti uguali fra disuguali*, il Mulino, Bologna.
- Fazzi, L. - Messola, E. (a cura di)
1999 *Modelli di welfare mix*, Franco Angeli, Milano.
- Giannini, S. - Onori, P.
2005 *Per lo sviluppo. Fisco e Welfare*, il Mulino, Bologna.
- Istituto Nazionale di Statistica (Istat)
2008 *L'indagine europea sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie (Eu-Silc)*, collana Metodi e Norme, n. 37, Roma.
2009 *Navigando tra le fonti demografiche e sociali*, Roma.
2012 *La povertà in Italia. Anno 2011*, report del 17 luglio 2012, Roma.
- Morlicchio, E.
2000 *Povertà ed esclusione sociale. La prospettiva del mercato del lavoro*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Negri, N. - Saraceno, C. (a cura di)
1996 *Le politiche contro la povertà in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Paci, M.
2005 *Nuovi Lavori nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, il Mulino, Bologna.

- Pavolini, E.,
2003 *Le nuove politiche sociali*, il Mulino, Bologna.
- Pesenti, L.
2006 *Un welfare differenziato: sussidiarietà e servizi alla persona*, in Rovati, G., *Le dimensioni della povertà*, Carocci, Roma, pp. 209-240.
- Regione Umbria - Assessorato alle politiche Sociali - Umbria Sociale
2006 *Gli uffici della cittadinanza in Umbria. Report sulla sperimentazione*, Perugia.
- Reggio, P. (a cura di)
2005 *Contro l'esclusione*, Guerini e Associati, Milano.
- Rosati, D.
2006 *Il posto dei poveri*, in Caritas Italiana - Fondazione Cancian, *Vite fragili, Rapporto 2006 in Povertà ed esclusione sociale*, il Mulino, Bologna, pp. 25-41.
- Rovati, G.
2006 *Le dimensioni della povertà*, Carocci, Roma.
- Saraceno, C.
2002 *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, il Mulino, Bologna.

LE POLITICHE DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ

Pierluigi Grasselli - Enza Galluzzo

Introduzione

Le indicazioni e gli argomenti riportati qui di séguito si riferiscono principalmente (in linea con il tema oggetto del Rapporto contenuto in questo volume) ad una parte del cd “welfare sociale”, cioè di quell’“insieme di servizi e prestazioni monetarie erogati al fine di alleviare, rimuovere o prevenire condizioni di disagio e/o mancanza di autonomia, nel quale si comprendono: servizi sociali e socio-educativi (di titolarità dei Comuni), prestazioni monetarie di invalidità (di titolarità dello Stato), servizi socio-sanitari (di titolarità delle Asl)”¹. Il welfare sociale, a sua volta, può ritenersi una componente del welfare state, comprensivo anche di un welfare pensionistico, sanitario, e di tutela nel mercato del lavoro.

Nel quadro del welfare sociale, il fuoco dell’attenzione, in questo capitolo e più in generale in questo volume, si concentra sulle politiche sociali territoriali, programmate ed attuate da Regioni e Comuni, contraddistinte dal coinvolgimento di cittadini e formazioni sociali di vario genere. Queste politiche possono individuare con maggiore efficacia le situazioni personali e familiari di povertà ed esclusione sociale, ed esercitare un impatto diretto nella correlativa azione di contrasto. Naturalmente, contribuiscono a tale azione anche i provvedimenti presi a livello nazionale e ad essa orientati. Corrispondentemente, il campo di osservazione delle politiche mirate al suddetto contrasto si rivela molto ampio e di percorribilità tutt’altro che facile.

Se poi consideriamo i processi di impoverimento, che nella crisi in corso stanno attraversando il corpo sociale colpendo la maggior parte delle famiglie e possono sboccare in una situazione di povertà, tutti i trasferimenti economici, compiuti a vario titolo nell’ambito dei molteplici comparti, sopra ricordati, del welfare, tendono a influire su tali processi, riducendone l’intensità. In senso ampio, dunque, una parte molto rilevante della spesa pubblica, frammentata in miriadi di rivoli, a tutti i livelli di governo, può ritenersi influisca in vario modo, secondo un rapporto diretto o indiretto, sulle manifestazioni e sulla diffusione della povertà.

Queste notazioni aiutano a comprendere la difficoltà di circoscrivere con precisione le politiche di contrasto alla povertà, e i rispettivi effetti, e i destinatari. All’origine di questa difficoltà troviamo anche la molteplicità e la continua variabilità delle manifestazioni

¹ Forum del Terzo Settore, *Quale futuro per il Welfare? Le politiche sociali tra delega assistenziale e prospettive di sviluppo*, a cura di Cristiano Gori, Quaderni del Forum, dicembre 2011.

diverse e sempre cangianti della povertà stessa, e la sua natura multidimensionale, illustrate sotto vari profili in questo volume. Manifestazioni che spesso peraltro sono nascoste, per un'intuibile ritrosia a renderle evidenti; il che costituisce un altro fattore di fondo della problematicità di una calibrazione fine delle suddette politiche. Ciò induce a riflettere sui caratteri della stessa povertà, e in particolare se essa abbia in realtà una natura sistemica, e chiedi quindi un approccio corrispondente per essere combattuta con vigore.

Se dunque è difficile offrire un quadro soddisfacente di queste politiche per un paese determinato, a maggior ragione ciò vale per il tentativo di parlarne con riferimento ad un complesso di Paesi. È quanto si cerca di fare nel primo paragrafo per i paesi appartenenti all'Unione Europea, caratterizzati anche su questo fronte da una rilevante varietà e differenziazione, sia delle situazioni economico-sociali, che delle politiche sociali adottate, della loro intensità e della loro efficacia, con la conseguenza di una rilevante diversità nei valori nazionali dei tassi di povertà e dei tassi di deprivazione. Molto ampio è il ventaglio dei provvedimenti adottati nei vari Paesi.

Il confronto tra questi consente di mettere a fuoco delle correlazioni molto interessanti, ad es. quella tra incidenza di povertà relativa (per l'Italia superiore alla media UE) e indice di concentrazione della ricchezza. Permette di calcolare una valutazione relativa dell'efficacia di tali politiche (che per il nostro Paese risulta tra le più basse). Pone poi in evidenza come l'Italia debba dotarsi al più presto di uno schema universale di reddito minimo garantito. Sul piano del metodo, l'esperienza europea mostra l'importanza di ricorrere in modo significativo a cooperazione e coordinamento tra gli Attori coinvolti nell'azione di contrasto alla povertà.

Passando a focalizzare l'attenzione sulle politiche condotte in Italia contro povertà ed esclusione sociale, l'attività legislativa compresa tra l'ultimo lustro del secolo scorso e i giorni nostri mostra un processo di modernizzazione culminato nel 2000 con la legge quadro di riforma della assistenza sociale (la L.328/2000, per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), seguita dalla modifica del Titolo V della Costituzione (con attribuzione alle Regioni della competenza esclusiva in materia socio-assistenziale). Tale processo è rimasto però incompiuto, e l'intervento in questo ambito è tuttora contrassegnato, tra l'altro, da una marcata frammentazione istituzionale, dalla mancanza di uno schema di reddito minimo garantito a tutti gli individui, da una persistente incapacità di risposta alle nuove esigenze di protezione sociale, da un'accentuata differenziazione regionale, con inique disparità territoriali nel soddisfacimento dei bisogni, anche per la mancata definizione dei Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) da assicurare in modo uniforme sul territorio nazionale. In corrispondenza, si sottolinea l'esigenza di un efficace coordinamento nazionale, per contenere l'elevato grado di frammentazione e differenziazione.

In generale, si segnala la mancata attuazione di una politica organica ed inclusiva di lotta alla povertà, con tendenza sempre più marcata delle famiglie ad organizzarsi in proprio per fronteggiare le rispettive esigenze, secondo le linee di una privatizzazione dei rischi sociali.

Altre insufficienze e limiti delle politiche italiane di assistenza sociale sono individuati nel

perseguimento di un approccio di assistenza, anziché di prevenzione; nella prevalenza assegnata ai trasferimenti monetari rispetto ai servizi; nel mancato riconoscimento del valore del lavoro di cura della famiglia. E si potrebbe continuare a lungo.

Altre difficoltà si legano alla complessità della condizione di povertà, e quindi degli interventi volti a contrastarla. Le politiche contro la povertà tendono a mostrare una connotazione categoriale, essendo destinate a gruppi specifici di persone o famiglie in condizioni di disagio (povertà estreme, famiglie in condizioni di disagio, bambini e adolescenti, immigrati), ma al contempo richiedono un approccio multidimensionale, per tener conto della molteplicità di fronti su cui occorre agire per soddisfare le necessità di un dato destinatario degli interventi di sostegno.

Inoltre l'intervento, o la combinazione di interventi, deve adattarsi alle caratteristiche del beneficiario, deve cioè essere personalizzato.

Il complesso delle politiche italiane suddette può essere esaminato distintamente per livello istituzionale. Mentre il Governo centrale è impegnato in interventi di sostegno al reddito, la cui scarsa efficacia è comunemente riconosciuta nelle valutazioni disponibili, la spesa volta a contrastare in modo diretto la povertà e l'esclusione sociale è principalmente di spettanza di Regioni ed Enti locali. Secondo le caratteristiche già ricordate, i livelli regionali si connotano per una marcata eterogeneità ed una forte variabilità territoriale della spesa media pro capite per servizi sociali (con corrispondenti, accentuate disuguaglianze territoriali).

Ai Comuni, singoli o associati, spetta la gestione degli interventi e servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini, in attuazione dei piani sociali regionali e di zona. Di tale offerta di servizi è disponibile, di fonte Istat, una classificazione per aree di intervento e livello di risposta dell'Ente. Per i Comuni, è stato rilevato come, generalmente, la spesa non mostri correlazione con i bisogni, ma piuttosto con la disponibilità economica dei Comuni stessi, con risultati contrastanti in tema di equità. Un approccio sistemico comprendente le principali tipologie di interventi locali di contrasto alla povertà, volti a influire, oltre che sull'inclusione sociale, sul governo del territorio, sulla promozione della convivenza urbana e sulla responsabilizzazione della comunità, richiederebbe un quadro conoscitivo articolato e aggiornato della mappa dei bisogni, e del complesso degli interventi, di cui purtroppo non si dispone.

In ogni caso, soprattutto nella prospettiva di un'analisi a livello locale, si avverte la mancanza di un dettaglio ulteriore degli interventi effettuati, per valutarne la rispondenza agli impegni rispettivi, spesso molto articolati. In linea generale, sembra potersi affermare che non si dispone di statistiche sufficienti a rappresentare correttamente le situazioni di povertà, né di un sistema di welfare capace di affrontarle.

Con riferimento all'Umbria, in tema di politiche sociali in genere, e di azione di contrasto alla povertà in specie, l'assetto istituzionale e normativo della Regione riprende e sviluppa gli assi principali del rinnovamento disegnato a livello nazionale: il riferimento è alla collocazione centrale delle Autonomie locali (con divisione di funzioni tra Regioni, Province e Comuni), alla progettazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali, alla programmazione partecipata (con coinvolgimento del

Terzo Settore), alla gestione territorialmente associata. Tutto questo ispirandosi ai principi di universalità ed omogeneità degli interventi (grazie anche agli Uffici di cittadinanza), di sviluppo dell'autonomia dei singoli e della comunità, di scelta della domiciliarità, di sussidiarietà orizzontale (con valorizzazione delle reti sociali), di solidarietà e coesione sociale, di perseguimento dei “livelli essenziali di assistenza sociale”, di sostegno per le fasce deboli della società (con attenzione particolare alle famiglie in stato di difficoltà), e per far fronte a situazioni di disagio.

Ma quando si cerca di valutare le politiche praticate in contrasto a povertà ed esclusione sociale sulla base dei dati disponibili, trovano conferma naturalmente i caratteri e i limiti di fondo rilevati per l'intero Paese. Si tratta in primo luogo dei gravi limiti nella disponibilità di risorse, sottoposte a continui e insopportabili tagli. Seguono i limiti conoscitivi, riguardanti sia la mappa dei bisogni che quella degli interventi, che impediscono un'analisi accurata dei provvedimenti adottati, della loro rispondenza agli impegni programmatici, della loro adeguatezza ai bisogni effettivi, e della loro efficacia rispetto agli obiettivi assunti. Rimane inoltre da procedere in modo sostanziale in direzione di una vera integrazione tra politiche settoriali. Altre difficoltà si incontrano, secondo le indicazioni fornite dagli studiosi, nell'assicurare un coordinamento effettivo ed efficace tra Istituzioni, Terzo Settore, organizzazioni del mondo solidaristico. Con riferimento a queste ultime, si rileva tra l'altro una capacità significativa di rispondere in modo flessibile e personalizzato alle richieste avanzate.

In questo quadro, non certo confortante, alcuni studiosi, presa nota dei principali nodi critici anche sopra richiamati, propongono di lavorare per la costruzione di un Welfare delle opportunità e delle responsabilità, per valorizzare la capacità di azione delle persone (*empowerment*), e di promozione di legami sociali nelle comunità di appartenenza, assicurando in modo stretto coordinamento e cooperazione tra “pubblico” (sempre tenuto ad assumere la piena responsabilità della situazione), “privato” e “sociale” e garantendo, nel rispetto della multidimensionalità di quest'ultimo, l'integrazione delle molteplici politiche di settore richieste per un contrasto efficace alla povertà e all'esclusione.

Un progetto organico di lotta contro la povertà richiede inoltre trasparenza delle risorse disponibili e degli interventi compiuti, e pieno coinvolgimento dei cittadini, sotto il profilo sia della raccolta di risorse che della miglior prestazione dei servizi (come richiede un welfare flessibile e personalizzato). Qui si avverte il ruolo centrale del volontariato, e più in generale del Terzo Settore, in applicazione del principio di sussidiarietà, per diffondere consapevolezza, predisporre alla solidarietà, promuovere efficacia ed umanizzazione dei servizi. E si coglie l'esigenza indifferibile di una governance rinnovata, con una presenza effettiva di condivisione, partecipazione, confronto, coordinamento, cooperazione, valutazione. E di un monitoraggio degli effetti dei provvedimenti, per assicurarne l'adattamento alla realtà in continuo cambiamento.

Si osservi come procedere con successo in queste direzioni richieda, alla luce delle osservazioni compiute, condivisione (di valori, obiettivi, risorse, ovvero un modello di welfare condiviso), attenzione alle persone, secondo i rispettivi meriti e necessità, interessate dalle iniziative perseguite, lo sviluppo di una relazionalità cooperativa

(oltreché correttamente competitiva), di un rapporto di partecipazione effettiva con gli Attori in gioco e l'impiego di una razionalità "relazionale", oltreché l'applicazione di solidarietà e sussidiarietà. Sono richiesti cioè certamente alcuni di quelli che possono considerarsi requisiti di un approccio al bene comune.

Il quadro europeo

L'impatto della crisi su povertà ed esclusione sociale

Le notazioni contenute in questo paragrafo poggiano prevalentemente, a meno di indicazione diversa, sui dati e sulle valutazioni fornite dalla Commissione europea nei Rapporti periodici sulla protezione e sull'inclusione sociale². Oltreché riferimenti specifici su tale tema, sono riportate osservazioni più generali sulle conseguenze sociali della crisi, che consentono di cogliere il forte intreccio tra il manifestarsi di questa e l'insorgere della povertà. Un primo rilievo, di forte evidenza, è quello per cui l'aumento cospicuo della disoccupazione ha fatto cadere i redditi di molte famiglie, esponendole a povertà e superindebitamento, ed anche alla perdita della casa. Sono stati colpiti soprattutto immigrati, giovani e lavoratori anziani, lavoratori con contratto temporaneo, in particolare donne. I tassi di disoccupazione sono destinati a rimanere ancora elevati, insieme ai corrispondenti rischi di disoccupazione a lungo termine e di esclusione.

Interventi decisi della politica e stabilizzatori automatici hanno svolto un ruolo importante nel mitigare le conseguenze sociali della crisi. Ma l'impatto pieno di questa durerà ancora a lungo e con effetti molto gravi.

La crisi si è manifestata con intensità ed effetti molto diversi in Europa, riflettendo le profonde differenze strutturali rilevabili tra i vari Paesi.

Nel 2009 le persone a rischio di povertà³ risultano pari al 16,4% della popolazione, con una marcata variabilità tra Paesi. L'Italia, con un valore (18,2%) superiore alla media, si trova, con i paesi mediterranei, con quelli ex Europa dell'Est, con le repubbliche baltiche, nel gruppo caratterizzato dai più elevati tassi di povertà. I paesi nordici e quelli dell'Europa centro-orientale sono distinti da una situazione opposta⁴. L'elevata variabilità riflette la diversità delle condizioni economico-sociali, e in primo luogo della distribuzione dei redditi, da cui dipende la povertà relativa (calcolata con riferimento al reddito mediano). Nel caso italiano, può ritenersi che l'incidenza della povertà risenta con particolare intensità degli effetti della persistente mancanza di crescita.

A livello UE, come noto, viene calcolato altresì un tasso di deprivazione materiale, che misura ordinariamente la percentuale di popolazione che non può permettersi di soddisfare almeno tre di una serie di esigenze che comprendono: pagamento dell'affitto, di rate di mutuo o di bollette relative ai servizi base, spese per riscaldamento, spese impreviste, spese per vacanze, acquisto di una televisione, di una lavatrice, di un automobile, di un telefono. Una stima riferita al 2009 indica che il 17,5% degli europei vive in queste difficili condizioni (in Italia il 15,9%), ma in alcuni paesi, soprattutto dell'Europa dell'Est, il tasso sale al di sopra

² European Commission, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, 2009-2010.

³ Sono definite tali le persone che vivono in famiglia con un reddito equivalente dopo i trasferimenti sociali minore del 60% del reddito equivalente mediano disponibile.

⁴ Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (CIES), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2011, pp. 91-92.

del 30%. Le forti differenze tra i tassi nazionali di deprivazione riflettono le marcate disparità tra prodotti pro capite dei Paesi UE e mettono in rilievo l'esigenza, per un contrasto efficace alla povertà, sia di una maggiore crescita economica sia di una più accentuata coesione territoriale tra essi.

Si osservi che il tasso di deprivazione suddetto è superiore di un punto all'incidenza di povertà. Viene così svelata la presenza di aree di disagio non segnalate dal rischio di povertà. A questi due indicatori può affiancarsi una misura della esclusione dal mercato del lavoro, e i tre possono essere impiegati congiuntamente, calcolandosi un indicatore di "rischio di povertà o esclusione", che nella media europea, per il 2009, concerne il 23,4% della popolazione (in Italia il 24,5%)⁵.

L'esperienza degli anni recenti conferma che avere un lavoro rimane la migliore salvaguardia contro povertà ed esclusione: il rischio di povertà fronteggiato dai lavoratori disoccupati è più di cinque volte superiore rispetto agli occupati (44% contro 8%). Sotto questo profilo l'Italia è in linea con il dato medio. Avere un lavoro, peraltro, non è sempre una garanzia contro il rischio di povertà: all'inizio della crisi, l'8% degli occupati viveva sotto la soglia della povertà. La povertà degli occupati si lega alle condizioni di occupazione, quali bassa remunerazione, bassa professionalità, precarietà dell'occupazione o sotto-occupazione. Per l'Italia si osserva una percentuale di lavoratori poveri superiore al dato medio europeo.

La disoccupazione indotta dalla crisi si manifesta con particolare intensità (anche con tassi doppi rispetto al dato medio) nei confronti di lavoratori giovani e di immigrati. La caduta del reddito familiare dovuta a disoccupazione manifesta i suoi effetti negativi in particolare su bambini, su giovani, ancora dediti allo studio o alla ricerca di prima occupazione, e su anziani, soprattutto se privi di pensioni adeguate. Un impatto avverso si manifesta altresì nei confronti dei soggetti più lontani dal mercato del lavoro, quali gli inattivi o i disoccupati di lungo periodo.

Per sostenere l'integrazione dei più esclusi dal mercato del lavoro e dalla società nel complesso, è stato potenziato l'impegno nelle politiche attive del mercato del lavoro, formazione inclusa. Si è registrato un aumento significativo nella partecipazione alla formazione permanente, passata dal 7,1% della popolazione 25-64 anni nel 2000 al 9,6% del 2008. Ma i tassi di espansione di tale partecipazione rimangono bassi per i lavoratori poco qualificati. Al contempo, rimane elevata l'incidenza degli abbandoni anticipati della scuola.

Tra gli ostacoli ad una maggior partecipazione, nella direzione indicata, troviamo la carenza di servizi agevolanti, avvertita particolarmente dalle donne con responsabilità di cura. La quota di bambini oggetto di servizi di cura nell'Unione si è sensibilmente accresciuta. Si tratta però per lo più di servizi a tempo parziale, e con differenze marcate, come al solito, tra i Paesi. In ogni caso, si è rilevato un aumento sensibile della disoccupazione (o dell'occupazione parziale) delle persone con responsabilità di cura, impossibilitate a lavorare per la mancanza dei servizi in questione. Dunque le politiche del lavoro da sole non riescono a sostenere la partecipazione al lavoro delle persone più vulnerabili; esse devono essere accompagnate da servizi adeguati e individualizzati per l'occupazione e l'inclusione sociale.

⁵ *Ibidem*, p. 94. Per un'analisi articolata dell'incidenza della povertà e del tasso di deprivazione materiale, vedi Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Povertà ed esclusione sociale. L'Italia nel contesto comunitario. Anno 2012*, Quaderni della Ricerca Sociale n.17.

Le politiche per la protezione sociale

All'avvio della crisi tuttora in corso gli Stati membri mostrano situazioni assai differenziate sotto il profilo sia della dimensione che della composizione della protezione sociale. In generale, i paesi più ricchi dedicano a questa una quota maggiore di PIL. La composizione si caratterizza mediamente, nella UE a 27, per il peso prevalente della spesa per le pensioni e per la sanità.

Se si considera l'opinione dichiarata dai cittadini europei intervistati (appartenenti ad un gruppo significativo di Paesi: Regno Unito, Germania, Spagna, Francia, Danimarca) sul rapporto tra responsabilità personale e responsabilità collettiva, che si può far corrispondere al rapporto tra "politiche liberali con approccio individualistico", da un lato, e "politiche socialdemocratiche di cittadinanza inclusiva", dall'altro⁶, negli ultimi due decenni può ritenersi che abbia prevalso nei vari paesi europei una tendenza a valorizzare, in una prospettiva neoliberale, la responsabilità individuale, in linea con il declino dell'intervento pubblico, e con comportamenti di cittadinanza attiva. È anche interessante rilevare come cresca nel tempo la quota di cittadini europei con una percezione della povertà come strutturalmente collegata al progresso economico, e oltre il 40% della popolazione dei paesi mediterranei e di quelli continentali (Francia e Germania) faccia derivare la povertà da cause di origine sociale; mentre il Nord dell'Europa (Gran Bretagna e Danimarca) appare caratterizzato da una più forte cultura individualista e da un richiamo alla responsabilità personale. Un'altra tra le indicazioni disponibili è quella relativa all'influenza (in Italia e Germania) della appartenenza religiosa sulla cultura di welfare.

Quanto alle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, con riferimento ai paesi selezionati, viene proposta una tripartizione. Gli "Stati sociali con reti di protezioni integrate", si caratterizzano per la prevalenza di misure di carattere universalistico, quali Regno Unito (Income Support, Employment and Support Allowance,...) e Francia (Revenue de solidarité active). Negli "Stati con assistenza sociale dualistica", quali Germania e Spagna, misure di sostegno al reddito di tipo universale si affiancano a misure a favore di categorie determinate di cittadini (con necessità specifiche). Gli "Stati sociali con assistenza basata sulla cittadinanza", come la Danimarca, applicano una misura nazionale di sostegno al reddito, programmata e gestita a livello municipale⁷.

Come noto, tra gli obiettivi, in tema di sviluppo economico e sociale, della Strategia Europa 2020, troviamo l'uscita dalla condizione di povertà o esclusione sociale di 20 milioni di persone; all'Italia è stato assegnato l'obiettivo di ridurre di 2,2 milioni le persone in tali condizioni⁸.

Se consideriamo sotto questo profilo le risposte degli Stati Membri, si apre un quadro molto ampio. Si va dalle misure aventi ad oggetto il rafforzamento del mercato del lavoro (per preservare l'occupazione e promuovere la reintegrazione nello stesso, anche attraverso accordi sulla flessibilità del tempo di lavoro), a quelle volte a sostenere il reddito delle persone (dai sussidi contro la disoccupazione al rafforzamento di schemi di reddito minimo garantito), al sostegno specifico per gruppi a rischio (giovani, famiglie con bambini, disabili),

⁶ Su questo punto e i successivi, *ibidem*, pp. 97-101.

⁷ *Ibidem*, p. 103.

⁸ Per ulteriori approfondimenti su questo punto vedi lo studio di Barro nel presente volume, nel quale sono ricordati anche gli indicatori individuati per monitorare l'obiettivo.

a proteggere i sottoscrittori di mutuo, a favorire l'accesso al credito, a difendere dai colpi della crisi il settore della sanità (investendo in infrastrutture, fornendo risorse addizionali, ristrutturando e riorganizzando il comparto), a rivedere l'architettura dei sistemi pensionistici. Un indicatore di sintesi per effettuare confronti a livello europeo è costituito dall'incidenza sul PIL della spesa per protezione sociale. Nel 2009 per l'Italia esso è pari a 29,82% (26,38% nel 2005), in linea con la media UE a 27 (29,51%), ma nettamente inferiore a quello di Danimarca (33,44%) e Francia (33,06%). Se poi si considerano indicatori più specifici, si registra nuovamente un dato italiano minore della media UE a 27: ciò vale per l'incidenza 2009 sul PIL della spesa per contrastare la disoccupazione (0,80% contro 1,72%), della spesa per combattere l'esclusione sociale (0,07% contro 0,41%), di quella per alloggi sociali (0,02% contro 0,57%).

Per promuovere la partecipazione al mercato del lavoro, sono state migliorate le politiche attive, ivi incluse le pratiche di formazione permanente, ma molto deve essere ancora fatto perché siano beneficiati tutti quelli che ne abbisognano. Servizi sociali adeguati e personalizzati sono in particolare essenziali per favorire la riconciliazione tra lavoro e vita familiare.

Al riguardo, anche per l'incidenza sul PIL 2010 della spesa relativa alle politiche per il mercato del lavoro il nostro Paese mostra un livello minore: all'1,84% dell'Italia si contrappone il 2,57% della Francia, e il 3,36% della Danimarca⁹.

La carenza di un'adeguata disponibilità abitativa è da lungo tempo un problema nella maggior parte dei Paesi europei, aggravatosi con la crisi e con l'aumento della disoccupazione. Le strategie di maggior successo poggiano su una governance efficace, con forte cooperazione tra tutti i livelli di governo. Per affrontare il problema dell'esclusione abitativa e delle persone senza fissa dimora, sono richieste politiche integrate che combinino sostegno finanziario individualizzato, regolazione efficace e servizi sociali di qualità. Esse dovrebbero costituire parte integrale delle strategie post-crisi.

Occorrerebbe migliorare altresì l'efficienza e l'efficacia della spesa sanitaria, in presenza di una situazione finanziaria aggravata e di più stretti vincoli di bilancio. Va infatti fronteggiato il peggioramento delle condizioni sanitarie - della salute sia fisica sia mentale - dovuto all'impatto della crisi economica, badando al contempo a ridurre le disuguaglianze a tale riguardo tra gli Stati Membri.

Nonostante gli interventi di protezione sociale, si è registrato spesso un aumento delle disuguaglianze, e la povertà e l'esclusione sociale rimangono problemi centrali nella UE. I maggiori aumenti nelle disuguaglianze si sono determinati tra la metà degli anni '80 e la metà degli anni '90. Nello stesso periodo si sono prodotti aumenti dei rischi di povertà relativa.

Quanto alla disuguaglianza nella distribuzione dei redditi, misurata attraverso l'indice di concentrazione di Gini (anno 2008), l'Italia (con un valore di 0,315) si trova nel gruppo di paesi con livelli più elevati; lo stesso vale per l'indicatore del rapporto tra redditi collocati nel quinto e nel primo quintile. Indicazioni molteplici concorrono a suggerire, a diversi livelli territoriali, una correlazione positiva tra incidenza di povertà relativa e indice di concentrazione¹⁰.

⁹ CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Anno 2011, cit., p. 105.

¹⁰ Regione Toscana, *Esclusione sociale e disagio grave in Toscana. Rapporto 2011*, p. 31.

Come si vedrà meglio più avanti, il confronto tra rischio di povertà prima dei trasferimenti e dopo gli stessi consente di valutare l'impatto redistributivo dei trasferimenti pubblici; la riduzione di tale rischio in Italia (da 23,3% a 18,2%) è nettamente inferiore a quella rilevata nella media UE (da 25,9% a 16,4%), e ancor più se confrontata con Danimarca (da 29,1% a 13,3%), Regno Unito (da 31% a 17,1%), Francia (da 25% a 13,5%)¹¹.

Per un potenziamento delle politiche contro l'esclusione sociale

La necessità di reagire rapidamente alla crisi ha condotto molti Stati membri a rafforzare la loro capacità di prendere consapevolezza dei problemi sociali e di intensificare la cooperazione tra gli attori sociali ed istituzionali. Un grande sforzo è stato compiuto per ampliare la base conoscitiva circa l'impatto sociale della crisi. Dove si è fatto ricorso in modo significativo a cooperazione e coordinamento tra gli attori, anche attraverso pratiche e accordi di governance, si sono apprezzati gli effetti positivi che ne sono discesi sul funzionamento del mercato del lavoro e sull'erogazione di servizi e benefici sociali.

Molteplici sono i problemi (di presa in carico di debolezze varie, di stabilità, di sostenibilità nel lungo termine) dei sistemi di protezione sociale nei Paesi Membri dell'UE, in particolare per quelli con deficit rilevanti di finanza pubblica. Ponendo a confronto il rischio di povertà della popolazione con la percentuale di PIL dedicata alla spesa per la complessiva protezione sociale, si può avere una misura del rilievo di detta spesa, e della sua efficienza, nel ridurre la vulnerabilità sociale. L'Italia si trova nella fascia alta di incidenza della spesa sociale e nella fascia alta di rischio di povertà¹².

Gli Stati membri hanno avviato processi di ristrutturazione dei sistemi suddetti per accrescerne l'efficacia, ma chiaramente un miglior funzionamento di essi presuppone uno sviluppo contestuale di strategie per la crescita e per una più diffusa e migliore occupazione.

In ogni caso, come rileva anche il Rapporto 2009 su "Crescita, lavoro e progresso sociale", elaborato dalla Commissione per la Protezione Sociale, questa da sola non basta a prevenire povertà ed esclusione: avere un lavoro rimane la migliore garanzia per difendersi da esse. In questa prospettiva, bisogna superare numerosi ostacoli a sfavore dei gruppi più vulnerabili, nonché considerare più attentamente l'interazione tra flessibilità del mercato e qualità del lavoro, con specifico riferimento al suo impatto sulla dimensione di genere. Ne deriva l'importanza di un impegno attivo nel combattere la segmentazione del mercato del lavoro, e nel promuovere la qualità dell'occupazione. Le riforme del sistema di protezione sociale dovrebbero procedere in stretta articolazione con le strategie per la crescita e l'occupazione.

La Raccomandazione per la Strategia attiva per l'inclusione sociale, adottata dalla Commissione europea nell'ottobre 2008 e fatta propria dal Parlamento europeo in una Risoluzione del Maggio 2009, fornisce un quadro integrato in cui si può tener conto appropriatamente della natura multidimensionale della povertà e dell'esclusione sociale. Un adeguato sostegno al reddito è un pilastro di tale strategia, per consentire una vita dignitosa

¹¹ CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, 2011, cit., p. 105.

¹² European Commission, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*, 2010, pp. 43-44.

a coloro che non dispongono di sufficienti risorse per assicurarsela in proprio. Il riferimento è agli schemi di reddito minimo per la popolazione in età di lavoro applicati negli Stati membri dell'UE, reddito minimo ritenuto accettabile nella misura in cui possa essere ritenuto idoneo per le categorie beneficiarie dal sistema di protezione sociale del paese considerato. Si tratta di schemi di ultima istanza, a favore di persone sprovviste dei requisiti per ottenere i vantaggi delle assicurazioni sociali. L'Italia non dispone di uno schema siffatto, pur avendo compiuto delle sperimentazioni al riguardo.

Realizzando strategie equilibrate di inclusione attiva, integrando sostegno adeguato al reddito, accesso al mercato del lavoro e ai servizi sociali, si possono rendere compatibili gli obiettivi di combattere la povertà, accrescere la partecipazione al mercato del lavoro, e rafforzare l'efficienza della spesa sociale. Si propone come esigenza di fondo quella di alimentare una crescita sostenibile, insieme a creazione di lavoro e coesione sociale, valutando in modo sistematico il progresso degli obiettivi sociali, compresa l'uguaglianza di genere.

Il quadro italiano

La trasformazione incompiuta del welfare

Nelle pagine che seguono si accenna alle politiche e agli interventi di assistenza sociale praticate in Italia negli ultimi anni. Nel loro ambito rientrano le politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, che ne sono parte centrale, pur se a queste possono riferirsi, come vedremo, osservazioni specifiche¹³.

Partiamo per brevità dalla legislatura 1996-2001 che ha registrato numerosi interventi di rilievo, sul fronte sia dei diritti sociali (con l'avvio di nuove prestazioni: assegno di maternità e assegni per le famiglie con almeno tre figli minori, sperimentazione del Reddito minimo di inserimento) che degli strumenti (introduzione dell'Indicatore della situazione economica e del Fondo nazionale per le politiche sociali), ma soprattutto varando nel 2000 la legge nazionale di riforma dell'assistenza sociale, e la relativa proposta di unitarietà e coerenza degli interventi di natura socio-assistenziale¹⁴.

Pochi mesi dopo l'approvazione della legge quadro, la riforma del Titolo V della Costituzione attribuisce alle Regioni competenza esclusiva in materia (anche se lo Stato continuava a riservarsi di fatto la piena competenza nella definizione dei Leps - Livelli essenziali di prestazione sociale - da garantire su tutto il territorio nazionale).

Tra il 2001 e il 2008 si registrano numerosi provvedimenti (tab. 1) a vantaggio delle persone più bisognose e delle famiglie (incremento delle pensioni minime, riforma delle detrazioni per familiari a carico, bonus per i nuovi nati, bonus per gli incapienti, istituzione del Fondo nazionale per la non autosufficienza, avvio del Piano straordinario nidi 2007-2009).

Nel periodo 2008-2009 si assiste alla introduzione del bonus straordinario per le famiglie a basso reddito e soprattutto al lancio della carta (social card), per sostenere l'acquisto di generi alimentari e il pagamento delle bollette di servizi pubblici, che nel contesto italiano rappresenta uno strumento molto innovativo, anche se con rilevanti limiti.

¹³ Viene segnalata l'esigenza di non confondere la povertà economica, intesa come mancanza dei beni necessari ad una sopravvivenza dignitosa, con la più ampia categoria di esclusione sociale: la presenza della seconda può essere compatibile con l'assenza della prima.

¹⁴ Su questo punto e sui successivi, vedi Ilaria Madama, *Le politiche di assistenza sociale*, Il Mulino, 2010, pp. 107-130.

TAB. 1 - PRINCIPALI PROVVEDIMENTI IN MATERIA SOCIALE ED ASSISTENZIALE

Riferimento normativo	Provvedimenti
Legge 449/1997 (legge finanziaria per il 1998)	Istituzione Fondo per le politiche sociali.
D.Lgs 112/1998	Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997 n.59.
D.Lgs 237/1998	Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del Reddito Minimo di Inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n.449.
D.Lgs 109/1998 (modificato dal D.Lgs 130/2000)	"Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della L. 27 dicembre 1997, n. 449" (Indicatore della Situazione Economica Equivalente-ISEE).
Legge 328/2000	Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di servizi e interventi sociali.
Legge 388/2000 (Legge finanziaria 2001)	Proroga della sperimentazione del reddito minimo.
Legge 3/2001	Riforma titolo V Costituzione (conferimento poteri alle Regioni).
D.P.C.M.30 marzo 2001	Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona ai sensi dell'art. 5 della legge 8 novembre 2000 n. 328.
	Piano Nazionale dei Servizi e degli Interventi Sociali 2001-2003.
Legge 266/2005 (Finanziaria 2006)	Bonus nuovi figli.
Legge 296/2006 (legge finanziaria 2007)	Istituzione del Fondo Nazionale per le non autosufficienze, riforma detrazioni, Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, politiche di conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa, Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati.
Legge 247/2007	Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale.
Legge 222/2007	"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale" (Bonus Fiscale o Bonus Irpef a vantaggio dei cosiddetti incapienti).
Protocollo 23 luglio 2007	Protocollo Welfare del Governo e parti sociali.
Decreto Legge 159/2007 (collegato alla Finanziaria 2008)	Detrazione per le famiglie numerose con almeno quattro figli.
Decreto-legge 185/ 2008	"Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale." (Bonus straordinario per famiglie, lavoratori pensionati e non autosufficienza, Fondo bonus nuovi nati).

SEGUE TAB. 1 - PRINCIPALI PROVVEDIMENTI IN MATERIA SOCIALE ED ASSISTENZIALE

Decreto-legge 112/2008	“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria” (Carta Acquisti utilizzabile per il sostegno della spesa alimentare e dell’onere per le bollette della luce e del gas, per l’acquisto di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici).
Legge 191/2009 (legge finanziaria 2010)	Incremento del Fondo per le non autosufficienze.
DPR 21 gennaio 2011	Terzo Piano nazionale infanzia.
Legge 183/2011 (legge di stabilità)	Proroga del fondo nuovi nati per il triennio 2012, 2013 e 2014.
Piano Straordinario 27 settembre 2012	Piano Straordinario per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche della Famiglia e dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.
Decreto-legge 5/2012 (Decreto semplificazione)	Nuova social card.

Come segnalano gli studiosi, il processo di modernizzazione di tali politiche, avviatosi nel corso degli anni Novanta, è rimasto in larga parte incompiuto. L’importante provvedimento di riforma rappresentato dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000) è stato attuato solo parzialmente, deludendo le aspettative da esso generate. Tra le criticità tuttora aperte, si segnalano:

- la marcata frammentazione istituzionale degli interventi, con le collegate molteplici carenze, tra cui spicca la mancanza di uno schema di reddito minimo garantito a tutti gli individui;
- la persistente incapacità del sistema dei servizi sociali di rispondere alle nuove esigenze di protezione sociale;
- l’accentuata differenziazione regionale, che ha prodotto una “cittadinanza sociale frammentata” e inique disparità territoriali nel soddisfacimento dei bisogni¹⁵.

A motivo della revisione delle norme costituzionali che disciplinano tale materia, per la quale è conferita competenza esclusiva alle Regioni, un aspetto cruciale per il riassetto delle politiche di cui ci stiamo occupando è rappresentato dalla definizione, non ancora attuata, dei LEP, cioè dalla “identificazione di un corretto mix di diritti, tipologie di prestazioni, standard di qualità e livelli minimi di spesa” da rispettare in ogni regione, così da garantire un assetto minimo comune alla cittadinanza sociale sul territorio nazionale¹⁶. Livelli essenziali di prestazione, o di assistenza sociale, vuol dire “garanzie di inclusione, di cittadinanza, con servizi, accompagnamento, verifica dei risultati, delle responsabilità, ed utilizzo efficiente ed efficace delle risorse”; solo all’interno dei livelli essenziali di assistenza sociale, assicurati in modo uniforme sul territorio nazionale, “il contrasto alla povertà può diventare obiettivo strutturato e condiviso dai sistemi regionali di welfare”¹⁷.

¹⁵ *Ibidem*, p. 215.

¹⁶ *Ibidem*, p. 219.

¹⁷ Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *Poveri di diritti, Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, 2011, pp. 99-100.

Tra le prestazioni essenziali si pone l'esigenza, sopra accennata, di includere uno schema di reddito minimo garantito contro la povertà, ovviandosi così a una carenza molto grave del modello di welfare italiano, di introdurre su base universalistica un sistema di assegni per i figli, e un sostegno al reddito in caso di disoccupazione; sul fronte dei servizi territoriali, si richiede il potenziamento dei servizi di cura per la prima infanzia, e per gli anziani non autosufficienti.

Va qui ricordata la sperimentazione 1999/2001, in 39 Comuni italiani, del cd Reddito Minimo di Inserimento, nella prospettiva di farne lo strumento fondamentale di una rete universale di sicurezza sociale¹⁸. Difficoltà di natura amministrativa e organizzativa hanno determinato l'arresto della sperimentazione. È importante tenere conto degli aspetti positivi dell'iniziativa, in termini di universalità, valenza promozionale, coinvolgimento attivo dei beneficiari e del Terzo Settore. In campo internazionale, gli schemi di reddito minimo mostrano tendenza a mutare in direzione di una valutazione multidimensionale e di progetti di integrazione personalizzata.

Sul fronte finanziario, la scarsità permanente di risorse implica che un maggiore importo di queste, necessario per soddisfare le esigenze in aumento, possa derivare *anche* da un crescente contributo delle partecipazioni private.

Gli studiosi rimarcano come l'assistenza sociale sia contraddistinta dalla centralità del concetto di "bisogno" e dalla selettività degli interventi, con un ruolo importante sia della funzione redistributiva di tipo verticale (tra fasce di reddito), sia della finalità solidaristica: sotto questi profili tale assistenza consente perciò di cogliere "l'essenza stessa del modello di welfare state di un paese, e di testare la sostanza e i limiti della cittadinanza sociale". Gli ultimi decenni hanno visto inoltre il passaggio dell'assistenza sociale dall'approccio "assistenzialista" a quello della "promozione dell'inclusione sociale"¹⁹.

I nuovi rischi e i nuovi bisogni che si manifestano nella società postindustriale, legati all'invecchiamento della popolazione, all'occupazione femminile (in presenza di una crescente fragilità della famiglia), ai mutamenti nei modelli occupazionali (con l'aumento dell'incidenza dell'occupazione cd "atipica", "a tempo parziale" o "a tempo determinato", e del fenomeno dei *working poor*), con incremento del rischio di povertà e crescita della disuguaglianza della distribuzione del reddito, modificando le caratteristiche della povertà, accrescono l'esigenza di servizi sociali territoriali e personalizzati.

Sotto queste pressioni, nelle società postindustriali l'assistenza sociale è stata oggetto di processi di riadattamento funzionale, con una espansione dell'incidenza di trasferimenti, detrazioni e servizi a beneficio delle famiglie, e di riconfigurazione territoriale, nel senso di un decentramento di competenze ai livelli di governo periferici, con rafforzamento istituzionale delle Regioni.

¹⁸ Nel Decreto legislativo (giugno 1998) istitutivo della fase sperimentale di tale strumento, esso viene definito come "una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale, ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento proprio e dei figli". Su questi punti si rimanda a Cittalia - Fondazione Anci ricerche, *Strategie locali di lotta alla povertà: contributi economici o servizi?*, Roma, 2011, pp. 35-38.

¹⁹ Su questo punto e i successivi vedi Ilaria Madama, *Le politiche di assistenza...*, cit, pp. 19-34, 34-39, 133-41.

Nel tentativo di valutare il “processo di riconfigurazione della politica socio-assistenziale” avviato in Italia nella seconda metà degli anni ‘90, gli studiosi segnalano la mancata attuazione di una “politica organica e inclusiva di lotta alla povertà”. Denunciano la frammentazione degli interventi, accompagnata da un’ampia differenziazione dei requisiti di accesso, con una conseguente contenuta efficacia del sistema di welfare nel contrasto alla povertà. Ne segue il permanere di un rischio di povertà relativa particolarmente elevato nel nostro Paese, un’incidenza rilevante di *working poors*, e di famiglie con figli minori in difficoltà; al contempo, persiste la eccessiva rilevanza dei trasferimenti monetari rispetto ai servizi. Ne deriva l’impegno sempre più forte delle famiglie ad organizzarsi in proprio per far fronte alle rispettive esigenze (welfare privatistico), mediante ricorso al mercato e all’economia sommersa, generando una privatizzazione dei rischi sociali, di particolare consistenza nei servizi alla prima infanzia e per anziani non autosufficienti.

Ampliando ancora l’orizzonte osservato, è stato rilevato come le politiche sociali in Italia si caratterizzino, oltre che per frammentazione territoriale, per de-sincronizzazione e disallineamento²⁰. De-sincronizzazione, per la lentezza delle Istituzioni nell’affrontare i problemi posti dai mutamenti demografici, economici e sociali rispetto alla velocità con cui questi si manifestano e disallineamento, per la mancanza di un quadro unitario di riferimento, che interessa tutte le aree di policy. Ciò vale per l’assistenza sociale e le politiche del lavoro, anche per l’assenza già rilevata di una misura universale di protezione sociale, del tipo Reddito Minimo di Inserimento, sperimentata ma ancora inattuata. La mancanza di una cornice unitaria si riflette anche nelle politiche di assistenza agli anziani, prive di coordinamento tra il livello nazionale (trasferimenti monetari), regionale (servizi integrati socio-sanitari, residenziali e domiciliari), locale (servizi sociali), con ricorso delle famiglie a forme privatizzate di assistenza (badanti).

Anche le politiche migratorie risultano caratterizzate da disallineamento, soprattutto per la mancata regolazione di aspetti fondamentali, quali i diritti politico-elettorali degli immigrati e l’asilo politico.

Pur ammettendo la rilevanza del protagonismo regionale, generatore di iniziative innovative, si osserva che esso andrebbe promosso nel quadro di un coordinamento nazionale, per non accrescere ulteriormente una differenziazione territoriale già molto accentuata, anche per la forte frammentazione dell’assetto socio-economico e socio-politico originario. Per quasi tutti gli indicatori socio-economici, l’Italia presenta i tassi di dispersione più elevati d’Europa²¹, accentuata, tra l’altro, dalla bassa efficacia redistributiva del sistema di welfare italiano, e dall’accesso differenziato alle prestazioni, e confermata dai dati sulla distribuzione del reddito e della povertà. Tale frammentazione risulta inoltre rafforzata dalla mancanza di un’adeguata perequazione interregionale e di una rete di protezione universale, e dalla forte diversificazione nello sviluppo dei sistemi locali dei servizi sociali territoriali, privi di un coordinamento centrale.

²⁰ Yuri Kazepov - Marco Arlotti - Eduardo Barberis, *La de-sincronizzazione, il disallineamento e la frammentazione territoriale delle politiche sociali*, in Yuri Kazepov (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2009, pp. 247-254.

²¹ *Ibidem*, pp. 20-21.

Ancora su insufficienze e limiti delle politiche di assistenza sociale in Italia

L'indicatore sintetico di disagio economico, calcolato a livello europeo, può essere impiegato per un confronto, oltre che tra le situazioni dei Paesi membri, per ciò che riguarda l'efficacia delle rispettive politiche (sociali) nazionali. Come rilevato altrove, dati riferiti al 2009 mostrano un'Italia con un valore del rischio di povertà superiore alla media UE, così da includerla nel gruppo dei Paesi caratterizzati dai più elevati tassi di povertà (e compresa altresì tra quelli con più marcata ineguaglianza nella distribuzione del reddito). In particolare, qui ci interessa notare, come già accennato, che il grado di efficacia delle politiche pubbliche, può essere misurato attraverso il confronto tra i tassi di "rischio di povertà", prima e dopo i trasferimenti statali connessi alla spesa pubblica: tra l'altro la spesa sociale specificamente destinata al contrasto della povertà in Italia produce effetti sul rischio di povertà tra i più bassi in Europa (tab. 2). Ciò consegue, tra l'altro, da un investimento nettamente insufficiente sulle specifiche voci relative alle politiche ad hoc di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Per esempio, nel sostegno a "famiglie e figli" i 216 euro pro capite dell'Italia si confrontano con i 1.517 della Norvegia, i 754 della Germania, i 648 della Francia²².

Indicazioni analoghe sono riportate circa gli effetti dei benefici fiscali e dei trasferimenti monetari sulla riduzione delle famiglie povere con figli (1,7% in Italia, 46,9% in Germania)²³.

TAB. 2 - SPESA E POVERTÀ. PRINCIPALI INDICATORI SOCIALI 2005-2009/2010

Paesi	PIL pro capite (PPPS)		spesa PROT Sociale % PIL		Spesa disoccupazioni %PIL		Spesa esclusione sociale % PIL		Spesa housing sociale % PIL		Spesa Dis+Escl+H % PIL		Rischio povertà prima dei trasferimenti		Rischio povertà dopo i trasferimenti	
	2005	2010	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2010	2005	2010
EU	22.500	24.400	27,07	29,51	1,56	1,72	0,32	0,41	0,58	0,57	0,32	0,41	25,90	25,90	16,50	16,40
Danimarca	27.800	31.000	30,24	33,44	2,52	2,15	1,00	0,87	0,71	0,75	1,00	0,87	29,90	29,10	11,80	13,30
Germania	26.000	28.800	30,03	31,38	2,10	1,90	0,18	0,18	0,61	0,65	0,18	0,18	23,10	24,20	12,20	15,60
Spagna	22.900	24.500	20,58	25,04	2,17	3,67	0,22	0,27	0,17	0,20	0,22	0,27	24,00	28,10	20,50	20,70
Francia	24.700	26.300	31,52	33,06	2,23	1,93	0,46	0,56	0,81	0,85	0,46	0,56	26,00	25,00	13,20	13,50
Italia	23.700	24.600	26,38	29,82	0,51	0,80	0,05	0,07	0,02	0,02	0,05	0,07	23,40	23,30	18,90	18,20
R. Unito	27.400	27.400	26,26	29,20	0,68	0,84	0,19	0,22	1,44	1,47	0,19	0,22	30,60	31,00	19,00	17,10

Fonte: Elaborazione Ores su dati EUROSTAT.

A questo riguardo, si ricorda la valutazione fornita sulla ridotta efficacia degli interventi di contrasto alla povertà 2007-8 (Carta Acquisti o Social Card, Bonus famiglia, Bonus elettrico, Bonus gas, abolizione Ici su prima casa). La misura considerata più efficace è l'abolizione dell'Ici per la prima casa; della Social Card si rimarkano aspetti di valutazione positiva e negativa; tra gli ultimi, si comprendono la complessità della procedura, gli effetti psicosociali (vergogna, umiliazione), le condizioni restrittive dei requisiti di accesso²⁴.

²² CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2010*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, pp. 22-23.

²³ Su questo punto e sui successivi, vedi Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *In caduta libera. Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, 2010, pp. 116 segg., 228-233, 301.

²⁴ La Carta Acquisti, introdotta con la manovra finanziaria 2008, corrisponde ad una normale carta di pagamento elettronico, impiegabile dalle famiglie e dalle persone anziane (con redditi molto bassi) nella spesa alimentare e per le spese domestiche di luce e gas. Il bonus famiglia è stato un intervento transitorio, costituito da un trasferimento in denaro una tantum, cumulabile con la social card, variabile

Un limite di fondo rilevato nelle attuali politiche sociali è quello di concentrarsi sulla assistenza alle persone indigenti, invece di seguire un approccio preventivo, assicurando sostegno alle fasi iniziali della vita ed alle transizioni tra una fase e un'altra. Ciò richiede di concepire tali politiche come un investimento per il futuro, per assistere in una fase iniziale le famiglie indigenti, garantire un migliore accesso alle strutture di assistenza all'infanzia e alle scuole, e agevolare così le successive transizioni²⁵.

Si deplora che in Italia l'assistenza sociale sia caratterizzata soprattutto da trasferimenti monetari, piuttosto che da servizi efficaci per soddisfare i bisogni primari e la ricerca di lavoro.

Si rileva inoltre l'operare di "trappole di solidarietà", che non rispondono ai bisogni dei destinatari e neppure a principi di equità - quali l'indennità di accompagnamento e gli assegni familiari - mentre rimane limitato il ricorso a forme selettive di intervento sociale basate sul reddito: il riferimento è a politiche di agevolazione tariffaria, nel caso di servizi pubblici di interesse generale; o, nel caso di servizi alla persona, alla valutazione della situazione economica come requisito di accesso ai benefici, o di compartecipazione al costo dei servizi. In proposito, si auspica una più diffusa applicazione nell'ambito dei servizi sociali dell'indicatore ISEE, cercando al contempo di porre rimedio ai limiti principali, in tema di rappresentazione corretta della situazione economica, e di possibilità di verifica e di controllo. Si propone al riguardo una maggiore perequazione, conferendo peso diverso ai componenti dei nuclei familiari, e applicando criteri di progressività, per redistribuire i costi a beneficio delle fasce economicamente più fragili.

Un altro aspetto molto importante e purtroppo del tutto trascurato in Italia è il contributo arrecato dalla famiglia per affrontare i problemi e i costi del welfare. Viene

secondo il reddito, erogato all'inizio del 2009. Entrambe le iniziative sono state rivolte a offrire sostegno a situazioni di povertà estrema. Il limite di fondo, oltre a quelli sopra ricordati, è dato dall'accesso su domanda del cittadino, il che può costituire una barriera all'ingresso per persone in situazioni di marginalità sociale. Una nuova Carta è stata introdotta nel febbraio 2011 per una sperimentazione (anche a fini di valutazione dell'impatto, così introducendosi il principio della valutazione di efficacia delle politiche pubbliche) nelle città con più di 250 mila abitanti, e distribuita alle persone più bisognose attraverso enti non profit (per ampliare il ventaglio dei beneficiari), affiancando al trasferimento monetario servizi alla persona. Si osserva che misure di questo tipo, il cui importo andrebbe peraltro adeguato alle dimensioni del bisogno, acquisterebbero più efficacia se rafforzate con servizi di cura per gli anziani, di assistenza per l'infanzia, di sostegno ai giovani in situazione di precarietà (tra i quali agli esclusi si affianca un numero crescente di demotivati) (Cittalia, Fondazione Anci Ricerche, *Strategie locali...*, cit., pp. 40-44). L'impiego della Social Card è anche al centro di un Piano nazionale contro la povertà lanciato dalle Acli nel 2011, che propongono di condizionarne la concessione alla verifica delle condizioni della famiglia, e di estenderne il godimento a tutte le famiglie in povertà assoluta, anche se straniere purché legalmente residenti in Italia. Viene triplicato l'importo medio mensile, peraltro variabile rispetto alle condizioni familiari e ai territori (per tenere conto delle differenze del costo della vita), affiancando al contributo economico l'erogazione di servizi alla persona. Si prevede di conseguire l'assetto definitivo nel corso di un triennio. Per questi motivi, la nuova Carta potrebbe costituire il primo livello essenziale delle prestazioni sociali introdotto in Italia, corrispondente ad un vero diritto di cittadinanza nazionale per le persone povere (*Ibidem*, pp. 45-46).

²⁵ Caritas Europa, *La povertà in mezzo a noi*, 2011, pp. 22 segg.

sottolineata l'importanza di tenere conto del “valore sociale ed economico del lavoro di cura della famiglia”, dell'assistenza domiciliare assicurata dai familiari alle persone non autosufficienti e, più in generale delle “risorse non professionali” che possono integrarsi con l'offerta pubblica, anche al fine di poter assicurare un qualche beneficio ai familiari prestatori di cura.

A tale lavoro di cura, o *informal care*, fornita da *caregiver* informali (di cui attualmente beneficiano circa i quattro quinti della popolazione anziana non autosufficiente italiana) si accompagna infatti una perdita di reddito, a vario titolo, per il minor tempo disponibile per il lavoro, e il conseguente rischio di impoverimento²⁶.

Nei provvedimenti regionali, caratterizzati dalla prevalenza di interventi di natura economica rispetto alla diretta erogazione dei servizi, è dato raramente di riscontrare apprezzamento sociale per il lavoro di cura dei familiari. Questo potrebbe invece essere valutato ad es. per l'accesso ai servizi pubblici e per la compartecipazione ai costi degli stessi, così da assicurare un riconoscimento pubblico dell'importanza di tale lavoro.

L'articolazione istituzionale delle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale

Come sottolinea l'ultimo Rapporto della Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (CIES), per valutare le trasformazioni del welfare italiano, in corso da almeno 15 anni, è centrale porre attenzione al principio di sussidiarietà, nel contesto del “riconoscimento di una sempre maggiore autonomia legislativa e funzionale dei livelli di governo territoriali (regioni e comuni, in primis)”. Il principio della sussidiarietà, già incluso nel Trattato istitutivo della Comunità europea (all'art. 5), in posizione preminente nel Trattato di Maastricht (agli artt. 1 e 2), riguarda una delle poche modifiche introdotte nella nostra Costituzione (artt. 118 e 119 del Titolo V), e si intreccia strettamente con il dibattito sul federalismo, in specie sui rapporti tra livelli di governo. Inoltre può essere collegato all'affermazione e allo sviluppo di una tipologia di cittadini, qualificati “attivi”, e al profilo di un corrispondente concetto di cittadinanza, cd “attiva”. I cittadini “attivi” si impegnano, singolarmente o in associazione, di intesa e con il sostegno della Pubblica Amministrazione, allo svolgimento di funzioni di pubblico interesse, consentendo un grado e un modo di attuazione di queste, altrimenti non possibile²⁷. Più avanti, riprenderemo in esame il ruolo di tale principio nelle politiche di welfare e specificamente nelle politiche di contrasto alla povertà.

Il riferimento, circa le suddette modificazioni del welfare, è alla “trasformazione delle modalità di governo locale da gerarchiche e gestite top-down, a modalità ispirate all'idea di governance, orientate cioè alla costruzione di sistemi decisionali complessi, aperti al coordinamento tra – e alla compartecipazione di – soggetti pubblici e privati

²⁶ Su questo punto, si segnala lo studio di F. Deriu (a cura di), *Lavoro di cura e crescita economica in Umbria. Studi e Ricerche*, Quaderni Fondazione Giacomo Brodolini n. 46, Roma, 2010.

²⁷ Con riferimento alla Costituzione italiana, riporto l'ultimo comma dell'art. 118, modificato nell'ottobre 2001: [...] Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

per la produzione del bene comune”²⁸. In termini di programmazione delle politiche e dei servizi, si rileva il passaggio “da una programmazione autocefala, centrata sul ruolo sociale dell’ente pubblico, ad una orientata a valorizzare e/o promuovere la partecipazione degli altri attori sociali”²⁹. In virtù di questo processo, le Regioni hanno assunto un ruolo centrale nell’azione contro la povertà, con riguardo alla definizione e alla programmazione degli interventi. Complessivamente, le Regioni italiane con almeno un provvedimento legislativo in materia di contrasto alla povertà sono 17, impegnate direttamente a sostenere economicamente la persona e/o la famiglia, ovvero progetti del terzo settore, o indirettamente. La sussidiarietà cambia dunque la prospettiva dei sistemi di welfare: si ammette che accanto agli organi dello Stato operino in modalità paritetica altri attori della società civile: tra questi, le famiglie e le organizzazioni del privato sociale (anche con finanziamenti delle fondazioni bancarie e delle fondazioni di erogazione).

Spesa e politiche sociali dell’Amministrazione centrale e dei Governi regionali

Tra gli interventi di maggior rilievo degli organi dello Stato centrale per diritti sociali, politiche sociali e famiglia, figurano: trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale della spesa sociale, protezione sociale per particolari categorie, sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, trasferimenti ad organizzazioni del Terzo Settore³⁰.

TAB. 3 - STANZIAMENTI DEFINITIVI DEL BILANCIO DELLO STATO PER MISSIONE E PROGRAMMA ANNO 2011 (MILIONI DI EURO)

Programma	Stanziamenti definitivi
Terzo settore: associazionismo, volontariato, onlus, formazioni sociali	348
Lotta alle dipendenze	9
Protezione sociale per particolari categorie	4.650
Garanzia dei diritti dei cittadini	176
Sostegno alla famiglia	26
Promozione e garanzia di diritti e pari opportunità	27
Sostegno a favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali	914
Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali finanziamento nazionale, spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi	25.884
Totale - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.034

Fonte: Rapporto Commissione di Indagine sull’Esclusione Sociale (CIES) 2011.

Anche se la spesa volta specificamente a contrastare in modo diretto la povertà e l’esclusione sociale è principalmente di pertinenza degli Enti locali, la spesa pubblica

²⁸ Su questo punto, e sui successivi, vedi CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale. Anno 2011*, cit., p. 110.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*, pp. 111-12.

dello Stato centrale e la politica di bilancio nel loro complesso hanno effetti non trascurabili, diretti e indiretti, sul contrasto suddetto, in primo luogo per gli effetti che ne derivano sulle entrate degli enti locali (si pensi a politiche di bilancio restrittive, nelle fasi negative del ciclo)³¹.

Abbiamo sopra rilevato l'importanza assunta dalle Regioni nel quadro istituzionale, per la competenza esclusiva ad esse attribuita in tema di politiche di assistenza sociale. Su tale versante, si osserva, come noto, una marcata differenziazione, anche a motivo della suddetta esclusività.

Alcuni studiosi propongono un'articolazione in quattro modelli: da uno contraddistinto da marcata inadeguatezza, ad altri due nettamente più efficienti ma distinti da un ruolo più marcato, rispettivamente, dei trasferimenti e dei servizi, ad un altro intermedio, con livelli contenuti di offerta³². Più precisamente, il blocco delle regioni meridionali e delle isole si distingue per bassi livelli di spesa, preferenza per i trasferimenti monetari, per un intervento significativo dei Comuni nella gestione della spesa, e un ruolo poco rilevante della Regione. Lombardia, Veneto e Friuli Venezia Giulia mostrano livelli elevati di spesa, attenzione prioritaria per gli anziani, preferenza per i trasferimenti monetari, impiego diffuso di titoli sociali (vouchers e buoni sociali), ruolo di rilievo della Regione. In Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte e Toscana ritroviamo livelli elevati di spesa, ma con un'attenzione prioritaria alle famiglie, con preferenza per i servizi, con ricorso contenuto ai titoli sociali, e un ruolo di rilievo della Regione. Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria mostrano invece livelli medi di spesa, ma ancora attenzione prioritaria alle famiglie, preferenza per i servizi, scarso ricorso ai titoli sociali, e una media rilevanza del ruolo della Regione.

La marcata eterogeneità che distingue i livelli regionali si riflette nella forte variabilità territoriale della spesa media regionale pro capite per servizi sociali, calcolata sui dati Istat relativi alla Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni (relativa al 2009), da cui risulta che il valore più elevato (Valle d'Aosta) è di quasi 11 volte il valore più basso (Calabria). L'Umbria (95,4 euro) si colloca in un gruppo di regioni con valori della spesa pro capite che si allontanano di meno del 25% dalla media nazionale (115,9 euro nel 2009).

Differenze significative si riscontrano nella distribuzione della spesa media pro capite per area di utenza (principalmente, area "famiglia" e area "anziani"). L'Umbria si trova tra le regioni che privilegiano in modo esplicito gli interventi per le famiglie.

All'interno dell'offerta di servizi nell'area "anziani", si osservano differenze di rilievo non tanto nella disponibilità di servizi residenziali quanto nell'offerta di servizi di assistenza domiciliare, volti ad evitare, o a ritardare, il ricovero dell'anziano.

Al riguardo, si rileva anche il sostegno assicurato, prevalentemente in regioni del Nord, attraverso la distribuzione di titoli sociali, nella forma di vouchers e buoni sociali. In sintesi, è stata osservata l'esistenza di "forti disuguaglianze territoriali, che non corrispondono tanto a differenze di bisogni, e neppure a modi differenti di soddisfare gli stessi bisogni, ma a un disuguale riconoscimento di diritti sostanziali di cittadinanza",

³¹ *Ibidem*, pp. 111-113.

³² In proposito, vedi Ilaria Madama, *Le politiche di assistenza*, cit., pp. 187 segg.

con l'effetto di un'accentuazione delle disuguaglianze determinata dalla stessa attività di assistenza sociale³³. Sulla diversità dei modelli avrebbero influito, più che le trasformazioni demografiche e socio-economiche, gli orientamenti politici delle giunte regionali al governo negli ultimi decenni del secolo scorso (in particolare a partire dal DPR 616/1977), con una preferenza della sinistra per i servizi per l'infanzia, e della Democrazia Cristiana per quelli agli anziani; insomma, con un peso importante della "eredità di politica pubblica", secondo una interpretazione di marca istituzionalista³⁴.

Con riferimento ad alcune Regioni si è osservata inoltre la tendenza ad un netto prevalere di forme di sostegno erogato con criteri di selezione basati in prevalenza sulla situazione economica, "piuttosto che sull'analisi e comprensione del bisogno sottostante e sulle condizioni di efficacia dell'aiuto", per di più in assenza di strategie organiche di contrasto alla povertà, con presa in carico del bisogno basata su piani di accompagnamento personalizzati³⁵.

Spesa e politiche sociali degli enti locali

In linea con le indicazioni della legge-quadro di riforma dell'assistenza (L. 328/2000), spetta ai Comuni la gestione (esercitata singolarmente o in forma associata) di interventi e servizi socio-assistenziali a favore dei cittadini, in attuazione dei piani sociali di zona e regionali definiti dalla regione di appartenenza.

Come detto, annualmente l'ISTAT pubblica i risultati di un'indagine sull'offerta di servizi da parte dei Comuni, delle loro associazioni e degli enti che vi concorrono per delega. Sono sette le aree di intervento considerate: famiglia e minori, disabili, immigrati e nomadi, povertà e disagio adulti, multiutenza, compartecipazione degli utenti e verifica della situazione economica del richiedente.

Quanto alle determinanti della spesa sociale, si è rilevato che, in linea di massima, essa non mostra correlazione con i bisogni, rivelando invece un andamento crescente al crescere della disponibilità economica dei Comuni³⁶, in contrasto con il perseguimento di equità territoriale.

Si può calcolare l'incidenza sulla spesa sociale complessiva della spesa destinata all'area povertà, ed alle persone con disagio economico: mediamente, i Comuni italiani destinano a ciò neanche un decimo della spesa sociale complessiva (nel 2009 8,3% a livello nazionale e 5,3% in Umbria).

Alla ricerca di un'adeguata sistematizzazione dell'argomento, gli studiosi propongono il seguente modello di rappresentazione delle principali categorie di politiche locali di contrasto alla povertà, in specie estrema:

- "le azioni di sistema, ovvero i dispositivi, le risorse e i servizi a sostegno della programmazione, della realizzazione e della valutazione degli interventi" (quali i Piani

³³ *Ibidem*, pp. 209-210

³⁴ *Ibidem*, pp. 195, 209-211.

³⁵ Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *Poveri di diritti. Rapporto 2011...*, cit., p. 119.

³⁶ Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *In caduta libera. Rapporto 2010...*, cit., p. 200.

di Zona, gli Osservatori sulla povertà e l'esclusione sociale, i Sistemi di accreditamento e rilevazione della qualità,...);

- gli interventi di inclusione sociale, a beneficio delle persone più fragili, perché possano accedere pienamente alle opportunità e ai beni (tra cui, Prevenzione, Primo soccorso e assistenza, Accoglienza di lunga durata, Inserimento lavorativo,...);
- la promozione della convivenza urbana e la responsabilizzazione della comunità (mediante attività di Mediazione dei conflitti, Mediazione culturale, Informazione/Sensibilizzazione), essendo la coesione sociale e il coinvolgimento della comunità presupposti di un'efficace politica di inclusione;
- il governo del territorio, per l'importanza della regolazione degli spazi urbani (Social housing, Progetti di rigenerazione urbana,...)³⁷.

L'osservazione del modello conferma l'importanza di un approccio programmatico integrato, con adeguati monitoraggi, controlli e verifiche, per poter tener conto di interdipendenze, sinergie, complementarità, e assicurare così un maggior successo delle politiche suddette. Tutto ciò richiede peraltro un quadro conoscitivo articolato e aggiornato della mappa dei bisogni, e del complesso degli interventi, del quale, a tutt'oggi, è molto difficile disporre.

Attualmente, le prospettive per le politiche sociali degli Enti locali sono cupe. In un contesto di netta inferiorità, rispetto alla media europea, della quota di Pil destinata in Italia alla spesa pubblica per povertà e non autosufficienza (l'1,8% contro il 2,7%), si è calato un taglio drastico dei fondi statali dedicati alle politiche sociali dei Comuni (Fondo Nazionale Politiche Sociali, Fondo per i Non Autosufficienti, Fondo Politiche per la Famiglia): da 2.526 milioni nel 2008, essi sono passati a 200 milioni nel 2013, con una contrazione del 92%. A questi tagli si accompagnano altre decisioni sfavorevoli al welfare locale, quale l'innalzamento dell'Iva per le cooperative sociali. Ne deriverà, tra l'altro, la diminuzione dei servizi a favore degli anziani non autosufficienti, l'eliminazione di alcuni benefici a favore di disabili gravi, e l'impossibilità di soddisfare le richieste provenienti da diverse famiglie povere³⁸.

Fondazioni bancarie e di erogazione e industria bancaria in Italia

Nel quadro di un tentativo di stima del contributo del privato sociale al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, il Rapporto CIES 2011 riferisce su spesa sociale e interventi delle fondazioni bancarie, delle fondazioni di erogazione, dell'industria bancaria in Italia. Le fondazioni di origine bancaria dedicano circa un terzo delle proprie erogazioni ai settori dell'assistenza sociale, del volontariato e della salute pubblica, con interventi diretti e attraverso partenariati con gli enti pubblici territoriali e i soggetti del terzo settore. Notazioni analoghe valgono per le fondazioni di erogazione, comprese nell'ASSIFERO (Associazione Italiana Fondazioni ed Enti di erogazione), con un importo annuo di contributi pari a circa un quarto di quelle delle Fondazioni di origine bancaria. L'industria bancaria italiana, raggruppata nell'ABI (Associazione Bancaria Italiana) ha sviluppato molteplici iniziative di microcredito a beneficio della famiglia.

³⁷ Cittalia - Fondazione Anci Ricerche, *Strategie locali...*, cit., pp. 9-10.

³⁸ C. Gori, *Politiche sociali, il piatto piange*, in "Il Sole 24 Ore", 22 ottobre 2012.

Caritas e chiese locali nella lotta alla povertà

Poste dinanzi ai nuovi volti e trend della povertà, quale si manifesta nei Centri di ascolto Caritas, frequentati da un numero crescente e variegato di richiedenti, le Chiese locali si impegnano a rispondere in modo articolato e innovativo³⁹. A fianco delle tradizionali iniziative (mense, ostelli e dormitori notturni, magazzini per la distribuzione beni primari,...) troviamo nuove progettualità, sorte negli ultimi due-tre anni, a sostegno specifico di famiglie e piccole imprese. Vi compaiono tipologie di microcredito socio-assistenziale, piccoli prestiti per le esigenze minime e vitali delle famiglie, attraverso l'intermediazione di istituti di credito (133 diocesi); oppure microcredito a favore di microimprese (70 diocesi).

L'espansione del microcredito non ha ridotto il ricorso all'erogazione a fondo perduto (fenomeno del "doppio binario"), anche perché "la forte consistenza dei fenomeni di povertà è tale da superare la capacità di presa in carico dei progetti di microcredito" (che presuppongono sforzo organizzativo e accompagnamento personalizzato); di qui la diffusione di Fondi diocesani di solidarietà o di emergenza (108 Diocesi). A tutto ciò si affianca il fiorire di carte magnetiche di spesa, botteghe/empori solidali e altri progetti innovativi (di inserimento/orientamento lavorativo, di sostegno al disagio abitativo⁴⁰).

Una menzione particolare va dedicata al servizio delle mense socio-assistenziali (la "mensa dei poveri") una delle modalità più diffuse di risposta ai bisogni alimentari (6 milioni di pasti nel 2009), con l'aumento di mense di piccola o piccolissima dimensione, che favoriscono il rapporto umano e la presa in carico personalizzata dell'utente.⁴¹ La presenza di questo servizio permette una indagine qualitativa specifica, articolata, sulle caratteristiche degli utenti attuali. Si fa rilevare il rischio di cronicità dell'assistenza, legato all'aiuto alimentare; d'altra parte, questo, quale indice di povertà estrema, può favorire l'individuazione di povertà mimetizzate e di casi particolarmente difficili. In ogni caso, la presenza di bisogni primari alimentari non soddisfatti indica una grave lacuna assistenziale, che coinvolge la responsabilità delle autorità locali.

Proprio l'esperienza dell'attività assistenziale delle Chiese locali pone in rilievo l'operare di alcune difficoltà nella comunicazione e nella collaborazione tra istituzioni e volontariato, di una frammentarietà crescente dell'azione pubblica, di una percezione di inefficacia di questa, di una carenza di risorse umane ed economiche per i servizi sociali degli enti locali.

Articolazioni categoriali ed altre distinzioni in tema di politiche contro povertà ed esclusione

Della prosecuzione della riforma del modello italiano di welfare si occupa espressamente un Documento governativo definito "Piano d'azione nazionale per l'inclusione sociale"⁴².

³⁹ Per gli aspetti qui considerati, si rinvia a Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *Poveri di diritti, Rapporto 2011...*, cit., pp. 168 segg.

⁴⁰ Gli ultimi dati, aggiornati al 30 agosto 2012, parlano di 985 progetti di solidarietà e fondi emergenza attivi presso 212 diocesi italiane, con un aumento, rispetto al 2011, del 22% (Caritas Italiana, *Ripartenti. Rapporto 2012 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia*).

⁴¹ Per la numerosità e le modalità organizzative, vedi il 4° Censimento nazionale dei servizi sanitari, socio-sanitari e socio-assistenziali ecclesiali, promosso e realizzato dalla Consulta ecclesiale degli organismi socio-assistenziali.

⁴² Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Piano d'Azione Nazionale per l'Inclusione*

Esso si prefigge di “eliminare disfunzioni e sprechi, accompagnando la persona lungo l'intero ciclo di vita, e ricercando un modello appropriato di governance, che regoli i rapporti tra livelli di governo”. Il Piano indica i tre obiettivi prioritari, concernenti rispettivamente:

- le povertà estreme e i senza dimora, secondo le raccomandazioni indirizzate dal Parlamento europeo; viene manifestata qui l'intenzione di predisporre un piano organico di contrasto alla povertà estrema (basato sull'attivazione della carta acquisti, sull'applicazione della normativa in tema di residenza anagrafica per i senza dimora, sulla definizione di linee guida nazionali ed uniformi per il contrasto alle povertà estreme nella grandi aree urbane) per soddisfarne sia i bisogni “materiali” sia quelli “post-materialistici”;
- le famiglie in condizioni di disagio (madri single, famiglie numerose o con presenza di disabilità o di non autosufficienza), attraverso un piano casa per soddisfare i livelli essenziali di fabbisogno abitativo, l'attivazione della cd Carta acquisti e il potenziamento della rete dei servizi territoriali;
- i “cittadini in crescita” (bambini ed adolescenti), attraverso strumenti di sostegno al reddito familiare, di conciliazione dei tempi di lavoro e cura dei genitori, di prevenzione della dispersione scolastica e contrasto dello sfruttamento minorile, rafforzando i servizi sotto tre profili (prevenzione, tutela, emergenza);
- l'integrazione degli immigrati (insegnamento della lingua italiana, accesso al lavoro regolare, accesso all'alloggio).

Non compaiono però né importi quantitativi di impegno, né programmi temporali di attuazione.

Anche l'ultimo Rapporto CIES afferma la necessità di “immaginare politiche di contrasto dell'esclusione economica e sociale che siano specifiche per gruppi a rischio, abbiano logiche generali tra loro coerenti, siano quantificate in termini economici ed organizzativi, tengano conto della possibilità di interventi pubblici e privati complementari”⁴³. Il rapporto tratteggia quindi le caratteristiche, e le necessità, di cinque categorie considerate a rischio povertà: disoccupati e precari, anziani soli, famiglie con minori, persone con limitazioni dell'autonomia personale, immigrati.

A proposito del tentativo di calibrare politiche mirate, si ritiene opportuno segnalare il collegamento tra povertà e salute nell'età anziana⁴⁴. Il problema del bisogno di salute dell'anziano, di grande attualità nella prospettiva del progressivo invecchiamento della popolazione in Italia, riguarda sia l'insorgenza di una o più malattie, sia le loro conseguenze, e si connette all'impegno per il contenimento delle prospettive di cronicizzazione, o di transizione verso una disabilità di gravità crescente fino alla morte. Nell'importante finalità della prevenzione, il Rapporto, alla luce dei risultati delle ricerche compiute, identifica alcuni punti di ingresso per le politiche e per gli interventi. Ma proprio questo tema fa risaltare come un'attenzione selettiva alle fasce più anziane richieda una maggiore integrazione tra l'azione sanitaria e quella sociale.

Sociale, pp. 12 segg.

⁴³ CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2011*, cit., pagg. 8 segg.

⁴⁴ CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2009*, cit., pp. 219 segg.

Più in generale, sono rilevanti le implicazioni di politica sociale, che pongono l'esigenza di integrazione tra politiche, un'esigenza di fondo data la multidimensionalità dei fenomeni di povertà ed esclusione. Agli interventi volti a contrastare lo svantaggio socio-economico a livello individuale, molto influente sulle condizioni di salute, debbono affiancarsi interventi a livello ambientale, contro l'inquinamento e per la promozione di condizioni igieniche, per l'inclusione sociale e contro criminalità e vandalismo, e per una corretta infrastrutturazione anche sotto il profilo sanitario. Viene qui opportuno ricordare il contributo di A. Sen alla definizione stessa del concetto di povertà e delle sue coordinate. Sen parla della povertà come privazione di capacità individuali fondamentali (non solo della capacità economica), portando così a considerarla un fenomeno multidimensionale. Studiarla richiede perciò anzitutto l'identificazione delle sue molteplici dimensioni, che conferiscono valore alla vita umana. In corrispondenza può delinearsi una possibile strategia di lotta alla povertà, basata sull'attivazione delle capacità (o capacitazioni, o libertà sostanziali di scegliersi lo stile di vita preferito), attraverso un concreto sostegno ed accompagnamento ai percorsi individuali. Il passaggio dal principio di uguaglianza delle opportunità a quello di uguaglianza delle capacità (reali, di uscire da situazioni di povertà) implica il fuoco dell'attenzione sui risultati da conseguire, attraverso un impiego appropriato e integrato di trasferimenti monetari e di servizi⁴⁵. Le osservazioni compiute fanno risaltare con forza l'importanza di un approccio sistemico per un contrasto efficace alle situazioni di povertà ed esclusione sociale, per la caratteristica di multidimensionalità sopra ricordata.

Una distinzione opportuna, in tema di povertà, è se essa sia generata da una dinamica insufficiente dell'economia, o invece legata principalmente a specifiche criticità individuali e familiari. Le politiche nazionali di contrasto alla povertà dovrebbero perseguire il riequilibrio economico territoriale, "ottenendo per questa via la riduzione della povertà da sottosviluppo, e lottare contro la povertà strutturale", riguardante l'intero Paese, e sofferta dai gruppi a rischio prima ricordati (famiglie monogenitoriali, famiglie numerose e con figli piccoli, famiglie con un solo procacciatore di reddito, eventualmente disoccupato o inattivo). Un'altra distinzione di rilievo è quella tra chi può riuscire a sottrarsi alla povertà, e chi invece ne risulta imprigionato, per i noti fenomeni di auto-alimentazione della stessa. Per il primo gruppo, sono sufficienti interventi di integrazione al reddito e servizi di supporto; per il secondo, si richiedono "integrazioni durature del reddito, e interventi strutturali per rimuovere gli ostacoli alla fuoriuscita"⁴⁶. Viene rimarcata anche la diversità degli interventi a seconda che il beneficiario sia in grado di lavorare oppure no; se questa capacità è presente, tra le varie forme di sostegno,

⁴⁵ Cittalia - Fondazione Anci Ricerche, *Strategie locali...*, cit., pp. 20-22. Tra le numerose opere di A. Sen ricordiamo *Sviluppo e libertà*, Mondadori, Milano, 2000. Con riferimento agli ambiti per i quali si dispone di fonti informative, si possono compiere valutazioni in merito alle privazioni riscontrabili in tema di capacità economica, soddisfazione dei bisogni primari, salute, educazione e accesso all'informazione, lavoro, percezione della sicurezza fisica. Relativamente agli aspetti indicati, in Italia, nel biennio 2009-2010, è aumentato il numero delle persone la cui unica problematica è esclusivamente economica, mentre gli effetti sugli altri ambiti della qualità della vita sono stati più contenuti. Su questi aspetti, CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2011*, cit., pp. 71-78.

⁴⁶ CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Anno 2011, cit., pp. 62, 129-30.

che possono comprendere aiuto economico diretto, condizioni vantaggiose per l'accesso ai servizi locali, agevolazioni tariffarie ed altro ancora, acquista particolare rilevanza l'inclusione in programmi di inserimento lavorativo e sociale. Si fa rilevare al riguardo anche l'importanza di sperimentazioni basate sul microcredito, con un sostanziale impegno di accompagnamento⁴⁷.

Esigenze di integrazione ed organicità per una efficace politica di contrasto alla povertà e all'esclusione

Si è rilevata la molteplicità di volti che possono essere assunti dalla povertà, fenomeno che investe svariate e cangianti categorie di persone, con modalità, intensità e tempi altamente variabili, manifestandosi in corrispondenza di tutti gli aspetti rilevanti della vita individuale, familiare e più in generale associata (alimentazione, abitazione, educazione, lavoro, varie forme di partecipazione sociale). Per questo giustamente le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione debbono adattarsi alle variabili situazioni individuali e sociali, sia per eliminarle o quanto meno contenerle, o meglio ancora prevenirne la formazione.

Studi recenti condotti in alcune realtà locali mostrano l'inadeguatezza sia delle statistiche ufficiali a fornire una rappresentazione corretta della povertà, sia del nostro sistema di welfare a fronteggiarle. Il riferimento è ad un'indagine compiuta su povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane (Torino, Roma, Napoli). Sono state oggetto di analisi quattro tipologie di impoverimento, in esse variamente presenti :

- da trasmissione intergenerazionale e cronicizzazione della povertà (più frequente a Napoli);
- da cumulo biografico di eventi negativi (tipicamente a Roma);
- da evento imprevisto e dirompente (in tutte e tre);
- da intrappolamento nella precarietà post-fordista (soprattutto a Torino).

In ogni caso, è risultata evidente l'incapacità del nostro sistema di welfare, tanto nazionale quanto locale, a rispondere efficacemente a questa varietà di traiettorie e manifestazioni di povertà e disagio, a contenerne gli effetti di impoverimento e ad affrontarne tempestivamente le cause⁴⁸.

Ciascuna delle situazioni sopra ricordate ha reagito alla crisi in base alle proprie caratteristiche, al tenore di vita ex-ante, alla vocazione produttiva del territorio, alla struttura e composizione delle famiglie, al livello di istruzione, alle qualifiche professionali e alla condizione economica dei suoi abitanti, alla presenza più o meno ampia della popolazione immigrata, al sistema dei servizi sociali e personali, all'estensione delle funzioni di sicurezza attivate nel corso del tempo dalle amministrazioni locali.

Un contrasto efficace alle diverse manifestazioni della povertà richiede un'appropriata divisione di compiti tra i principali comparti di attività economica, e quindi un'opportuna configurazione del sistema di welfare. Mentre il settore pubblico può perseguire il fine di ridurre in modo significativo il rischio di povertà monetaria, razionalizzando l'impiego delle risorse e individuando correttamente i beneficiari dei trasferimenti monetari, il settore non profit e le imprese sociali, grazie alla capacità di gestire relazioni personalizzate, e

⁴⁷ Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *Poveri di diritti, Rapporto 2011...*, cit., p. 133.

⁴⁸ Per approfondimenti su questi aspetti, CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, Anno 2009*, cit., pp. 119-123.

quindi di valutare in modo accurato la natura del bisogno dell'aiuto, possono adoperarsi per ridurre la deprivazione materiale e psico-sociale⁴⁹. Come mostra l'osservazione della realtà, l'applicazione di questo modello, che sottintende una contrapposizione tra una gestione centralizzata del contrasto alla povertà monetaria e un governo territoriale di contenimento della deprivazione, presenta aspetti positivi e negativi: tra i primi, una maggior valorizzazione delle risorse locali; tra i secondi, "frammentazione ed opacità dei processi decisionali, difficoltà di coordinamento territoriale degli attori coinvolti, consolidamento delle differenze sub-nazionali"⁵⁰.

Nell'ambito dei servizi sociali, quelli offerti dalle istituzioni possono assicurare continuità e professionalità, quelli erogati dagli enti non profit possono permettere la flessibilità e la adattabilità richieste dalle situazioni più difficilmente raggiungibili. Come sottolinea il Rapporto CIES 2011, l'efficacia dei risultati delle politiche socio-assistenziali non dipende solo dal livello della spesa, ma anche da variabili di natura culturale e organizzativa. Così, grazie ad un'effettiva collaborazione reciproca, istituzioni territoriali ed enti non profit possono assicurare un sostanziale potenziamento della protezione sociale.

Il Rapporto Caritas Italiana - Fondazione Zancan 2011, che fa specifico riferimento al ruolo delle Associazioni Caritas, espressione di una parte molto significativa del settore non profit, pone in risalto la necessità di puntare su progetti organici di lotta contro la povertà, basati sulla collaborazione tra Istituzioni pubbliche, volontariato e Caritas. Nell'impegno per il superamento della povertà si chiede peraltro l'assunzione di una piena responsabilità delle amministrazioni pubbliche, in un quadro di completa trasparenza delle risorse, senza delegare la soluzione del problema alla solidarietà sociale e spontanea. Occorre poi che i cittadini forniscano, secondo le rispettive disponibilità, le risorse necessarie per l'attuazione delle politiche sociali, anziché evadere, sfuggire, mediante la pratica dell'evasione fiscale, a questo impegno primario. Infine, gli stessi poveri sono chiamati ad impegnarsi seriamente "superando la passività e il fatalismo", con l'iniziativa e l'adattamento richiesti⁵¹.

In applicazione del principio di sussidiarietà, il volontariato, mettendo a frutto la conoscenza del territorio e delle persone, può concorrere a rafforzare efficacia ed umanizzazione dei servizi, sviluppando la prospettiva relazionale, promuovendo consapevolezza presso la comunità locale, animandola per un crescente coinvolgimento nel contrasto alla povertà ed esclusione, educando ad una lettura corretta dei propri bisogni e della propria capacità di spesa, predisponendola ad azioni di solidarietà locale, con interventi a beneficio delle fasce marginali (e a carico delle classi più agiate)⁵².

Queste considerazioni rinviano all'esigenza - reclamata, come sopra osservato, dall'osservazione della realtà - di una governance rinnovata, affermata con forza nel Piano nazionale di inclusione 2008-2010 ricordato in precedenza. In generale, vi si afferma che "ad un maggior coordinamento tra le politiche (lavoro, salute, sociale) deve

⁴⁹ Su questo punto e il successivo, CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, Anno 2011*, cit., pp. 132 segg.

⁵⁰ Regione Toscana, *Esclusione sociale e disagio grave in Toscana, Rapporto 2011*, p. 90.

⁵¹ Su questo punto, Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *Poveri di diritti, Rapporto 2011...*, cit., pp. 10-11.

⁵² Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *In caduta libera, Rapporto 2010...*, cit., pp. 333-338.

affiancarsi quello tra i vari livelli di governo, ed un alto grado di partecipazione delle realtà del Terzo Settore, delle parti sociali, delle organizzazioni di tutela dei diritti [...]”; l’obiettivo è quello di formulare un metodo aperto di coordinamento interno “attraverso cui - anche nelle materie nelle quali le competenze sono decentrate - poter definire obiettivi comuni, target nazionali, condividere le strategie di finanziamento delle azioni, stabilire processi di monitoraggio e controllo dei risultati raggiunti, scambiare le buone pratiche...”⁵³. Ci si prefigge di passare dai tavoli informali Stato-Regioni-Autonomie locali ad una sede permanente di lavoro condiviso, nel cui ambito procedere anche alla definizione dei livelli essenziali di assistenza quale obiettivo prioritario delle politiche di inclusione sociale⁵⁴. Il ventaglio dei buoni propositi è arricchito anche dall’intenzione di far partecipare alla definizione e valutazione delle politiche di welfare soggetti che, in una logica di responsabilità sociale di impresa, possano arrecare un contributo positivo (nei settori dell’energia, dei beni alimentari, nel social housing, nel microcredito e nella micro finanza). Insomma, più in generale, bisogna promuovere il confronto tra tutti i principali portatori di interesse: imprese, parti sociali, organizzazioni della società civile, consumatori, mondo dell’università e della ricerca.

Passando a considerare i fabbisogni organizzativi di un moderno sistema di welfare, viene rimarcata l’importanza di disporre di “un quadro cognitivo e interpretativo, rispetto ai confini di erogazione pubblica ed esternalizzazione, erogatori di servizi capaci di generare economie di scala e di specializzazione, con portafogli di servizi completi [...], una maggior professionalizzazione del settore [...], un settore privato profit e non profit capace di imprenditorialità e di costruzione di reti tra gli utenti [...]”⁵⁵.

Di grande rilievo è la questione relativa alla verifica, sopra accennata, del “rendimento” delle politiche di contrasto alla povertà. Ci sono però difficoltà per disporre di dati attendibili, manca un sistema condiviso di classificazione delle prestazioni e degli interventi sociali, gli effetti si distribuiscono nel tempo, ed è arduo isolarli dal contesto. Occorrerebbero poi valutazioni indipendenti, e una definizione prioritaria dei livelli essenziali di assistenza⁵⁶.

Sussidiarietà, sistemi locali e nuovo welfare

Abbiamo accennato in precedenza all’importanza del ruolo del principio di sussidiarietà per la costruzione di un nuovo welfare. In effetti una corretta applicazione di questo

⁵³ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Piano d’Azione Nazionale per l’Inclusione Sociale*, pp. 25-27.

⁵⁴ Su questo punto, vedi Forum del Terzo Settore, Cristiano Gori (a cura di), *Quale futuro per il Welfare? Le politiche sociali tra delega assistenziale e prospettive di sviluppo*, dicembre 2011, p. 79.

⁵⁵ Sempre in una prospettiva di revisione dell’intero Welfare, in un orizzonte più ampio dell’azione di contrasto a povertà ed esclusione strettamente intese, si raccomandano modificazioni nell’assetto organizzativo dei produttori di servizi, attraverso processi di collaborazione, coordinamento o addirittura fusione, per accrescere la competizione sui relativi mercati e battere la concorrenza informale, low cost e in nero, e favorire la partecipazione delle imprese profit al finanziamento e all’offerta di servizi. Su questi punti, vedi IRS, *Disegniamo il Welfare di domani*, Milano, 29 settembre 2011, pp. 65-69.

⁵⁶ Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *Poveri di diritti, Rapporto 2011...*, cit., pp. 127-128.

principio può fornire un contributo di rilievo: alla promozione della libertà e della autonomia della persona, oltreché, tra l'altro, “alla salvaguardia dei diritti umani e delle minoranze [...], all'equilibrio tra la sfera pubblica e quella privata, con il riconoscimento della funzione sociale del privato, e, più in generale, alla responsabilizzazione del cittadino nel suo essere parte attiva della realtà politica e sociale del paese”⁵⁷.

Si osservi come tutte queste linee di impegno interessino l'azione di contrasto alla povertà e all'esclusione, che possono essere lette appunto, come vedremo meglio più avanti, come negazione di diritti. Nelle condizioni attuali della finanza pubblica, la soluzione dei problemi di welfare, caratterizzati da una continua e profonda trasformazione, richiede un nuovo impegno della società civile.

In questa prospettiva, compito dei policy makers è promuovere la crescita e la diffusione di “capitale sociale”, inteso come presenza diffusa di senso civico, attenzione marcata verso situazioni e problemi delle persone intorno a noi, determinazione e capacità di impegnarsi per i beni comuni (e per il bene comune)⁵⁸: si tratta di un impegno per un mutamento culturale, richiesto per accrescere, tra l'altro, l'orientamento solidale dei cittadini verso le categorie meno fortunate. Qualora poi l'iniziativa dei cittadini generi iniziative sociali in linea con l'attuazione di interessi generali, quali sono tutte quelle che cerchino di contenere i processi generatori di povertà ed esclusione, spetterà alle pubbliche istituzioni l'ulteriore compito di sostenerle e valorizzarle. Questo è l'aiuto, il “subsidiium” che la comunità politica deve fornire ai cittadini, per metterli in grado di esercitare meglio le proprie funzioni, e di contribuire così al bene comune di tutti⁵⁹. D'altro lato, la complessità dei problemi da risolvere spinge i cittadini attivi ad applicare tale principio (nel

⁵⁷ Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Roma, 2004, n.187.

⁵⁸ G. Arena - G. Cotturri, *Introduzione*, in *Il valore aggiunto – come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, 2010, p. 14. Tra le linee attuative di questo impegno, per la realizzazione del potere sussidiario autonomo dei cittadini, si propongono misure di favore fiscale, destinazione di risorse quali quelle previste dal 5 per mille, e altre possibili politiche pubbliche di sostegno.

⁵⁹ P.G. Carrozza, *Sussidiarietà e sovranità negli ordinamenti sovranazionali*, in G. Vittadini (a cura di), *Che cos'è la sussidiarietà?*, Guerini e Associati, pp. 115-117. A questa visione del principio di sussidiarietà imperniata su un comparto pubblico aperto e sensibile si contrappone quella più “privatistica”, che enfatizza la limitazione neoliberista dei compiti del governo e l'ampliamento degli interventi privati nella produzione di beni e servizi per la convivenza e riproduzione sociale. Queste due concezioni si sono confrontate a lungo, si sono riflesse in prodotti legislativi, in iniziative e in forme organizzative concrete, anche di dimensioni molto rilevanti. Il dibattito in cui esse sono calate risulta spesso fondato su delegittimazioni pregiudiziali; entrambe sono tuttora in forte contrapposizione. È perciò importante, come viene suggerito, rinunciare a queste, cercare di accertare le buone ragioni di ciascun punto di vista, procedendo a giudizi concreti, caso per caso, e individuando gli eventuali contributi di entrambi alla attuazione di interessi generali. Tra gli argomenti pregiudiziali di alcune critiche (tutte da verificare, anche nelle affermazioni di principio ad esse sottese) si ricordano la finalizzazione delle politiche di esternalizzazione dei servizi pubblici all'ampliamento delle aree di investimento finanziario privato, o i vantaggi per alcune organizzazioni non-profit dagli spazi aperti dal ritiro del pubblico servizio. G. Arena - G. Cotturri, *Introduzione*, in *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, 2010, pp. 15-20.

quadro di un nuovo rapporto, di alleanza, tra Pubblica Amministrazione e cittadini), con un orientamento alla tutela dei cd beni comuni⁶⁰.

L'attivazione del principio di sussidiarietà trova le sue forme più immediate “laddove i rapporti sociali sono più stretti e i benefici dell'intervento più evidenti: nella cura, ad es., del quartiere in cui si vive, o nella creazione di condizioni adeguate alla crescita ed al pieno sviluppo delle persone” (la comunità come luogo della sussidiarietà)⁶¹. E sono appunto i contesti in cui naturalmente tendono a porsi le iniziative contro molte manifestazioni della povertà.

Tra i fattori che possono favorire un'attivazione siffatta, si comprendono una popolazione sensibile all'interesse comune, mezzi di informazione capaci di dar voce ai fenomeni sociali in corso, assetti normativi semplici e chiari predisposti da amministrazioni lungimiranti. Comitanti, organizzazioni non governative, associazioni di volontariato e di promozione sociale, cioè tipologie varie di cittadini in forma associata, costituiscono gli interlocutori più frequenti delle pubbliche amministrazioni⁶². In particolare il volontariato, come già detto, può svolgere, in applicazione del principio di sussidiarietà, un ruolo molto rilevante. Ancora una volta, troviamo le condizioni di una corretta applicazione del principio di sussidiarietà per un contrasto efficace alla povertà e all'esclusione sociale. I servizi personalizzati, flessibili, integrati, in rete, idonei a soddisfare i nuovi bisogni sociali, sotto la pressione delle difficoltà economiche e dei mutamenti demografici, possono essere assicurati solo da un welfare di tipo comunitario e sussidiario.

E dall'Umbria, dai documenti ufficiali della Regione sul welfare (“Linee di indirizzo per i servizi sociali”), viene riaffermata, in coerenza con questo approccio, l'esigenza di coinvolgimento attivo di tutti i soggetti delle comunità locali nelle fasi partecipative e concertative della programmazione di zona, di presa in carico delle persone attraverso un processo di valutazione e progettazione personalizzata, di integrazione nell'erogazione dei servizi, di un potenziamento delle misure di monitoraggio, verifica e controllo rispetto agli obiettivi da realizzare.

Alle politiche sociali si chiede, nel contesto di un Piano strutturale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale che assicuri priorità alle situazioni di maggiore disagio, di riorientarsi verso la “valorizzazione delle capacità di azione delle persone (*empowerment*), e di promozione di legami sociali nelle comunità di appartenenza”, verso il monitoraggio degli effetti dei provvedimenti, per assicurarne l'adattamento alla realtà in continuo cambiamento⁶³. Si osservi che ciò richiede, tra l'altro, un costante adeguamento delle competenze professionali degli operatori responsabili degli interventi di sostegno alle persone, nel quadro di una logica progettuale centrata su di esse, per aiutare le persone a far fronte con crescente autonomia alle difficoltà “connesse ad eventi critici”.

Si tratta di lavorare per la “costruzione di un Welfare delle opportunità e delle responsabilità, in cui, in presenza di un effettivo coordinamento tra i diversi livelli di

⁶⁰ G. Arena, *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 155.

⁶¹ F. Ozzola, *Dal dire al fare. La sussidiarietà orizzontale in pratica*, in G. Arena - G. Cotturri (a cura di), *Il valore aggiunto...*, op. cit., p. 235.

⁶² *Ibidem*, pp. 237,247.

⁶³ Cittalia - Fondazione Anci Ricerche, *Strategie locali...*, cit., pp. 49 segg.

governo, e con una forte rilevanza del territorio e degli enti locali, “pubblico”, “privato” e “sociale” siano tra loro interconnessi nella produzione di benessere per i cittadini, con un’offerta personalizzata e differenziata rispetto al formarsi del bisogno e che sa stimolare comportamenti e stili di vita responsabili e, per questo, utili a sé e agli altri, valorizzando i corpi intermedi e gli altri attori della comunità locale...”⁶⁴.

È opportuno, a questo riguardo, notare, come è stato osservato, l’importanza di guardarsi dal pericolo di accettare l’ipotesi che la sola linea di contrasto alla povertà sia quella di impegnarsi per il rafforzamento delle suddette capacità individuali. Questa ipotesi può nascondere l’operare di “orientamenti ideologici favorevoli alla riduzione della spesa sociale, accompagnati da tendenze a sovrastimare le cause individuali dei fallimenti sul mercato (disoccupazione e povertà), e di linee di riforma tese a decentralizzare le responsabilità relative alle risposte di policy ai bisogni sociali verso i livelli subnazionali di governo, e a delegarne l’implementazione a soggetti non pubblici apparsi nella costellazione degli attori sociali che partecipano ai processi di governance locale”⁶⁵.

Le strategie locali di intervento, in applicazione del principio di sussidiarietà, per l’attuazione di un approccio integrato a favore delle persone e delle famiglie, devono connettersi strettamente con politiche nazionali di contrasto alla povertà, di stampo universalistico e particolarmente attente alle categorie più svantaggiate. S’impone, tra l’altro, di tener conto della trasformazione dei rischi sociali, non solo protezione da eventi critici (malattia, infortuni, vecchiaia, disoccupazione), ma anche tutela di nuovi beni primari (formazione, reddito, cura, educazione, partecipazione sociale,...).

Ad un welfare risarcitorio si propone di sostituire un “welfare delle opportunità”, in cui si accresca nettamente l’importanza dell’offerta di servizi territoriali rispetto ai trasferimenti economici, modificando una situazione che vede l’Italia agli ultimi posti per incidenza della spesa per servizi, mentre proprio i Paesi che investono di più in servizi sono quelli che riescono a incidere maggiormente sulla povertà. Puntare ad un welfare delle opportunità vuol dire riconoscere la multidimensionalità del sociale; il riferimento è a un modello di welfare elemento costitutivo dello sviluppo locale, uno sviluppo fondato sull’integrazione di molteplici politiche di settore: demografiche, abitative e urbanistiche, della salute, occupazionali, ambientali, formative...⁶⁶.

Nell’ambito dell’azione che ci interessa specificamente, quella volta a contrastare povertà ed esclusione sociale, abbiamo cercato di rimarcare l’importanza di una corretta applicazione del principio di sussidiarietà, nel contesto di relazioni sia dirette tra operatori pubblici e beneficiari, sia mediate da enti ed associazioni del privato sociale.

Proprio dal mondo del welfare, peraltro, vengono indicazioni sulle difficoltà che può incontrare un approccio del tipo indicato. Per la Lombardia, ad esempio, sono state

⁶⁴ *Ibidem*, p. 6, dove si fa riferimento al *Libro bianco sul futuro del modello sociale*, di fonte governativa.

⁶⁵ Yuri Kazepov (a cura di), *La dimensione territoriale...*, op. cit., p. 39.

⁶⁶ *Ibidem*, p. 26.

segnalate, tra l'altro, le difficoltà di governance complessiva del sistema da parte della Regione, delle associazioni e cooperative familiari a divenire coprogettatori e valutatori delle policy realizzate, di rendere le famiglie capaci di fronteggiare imprevisti e difficoltà (con l'aiuto di una rete effettiva e connessa di attori e servizi, pubblici, privati, di terzo settore). In corrispondenza si possono porre domande del tipo: è sufficiente che un partenariato si formi e manifesti interesse a lavorare insieme perché poi si riesca effettivamente a lavorare congiuntamente? quanto tempo occorre per una progressiva autonomizzazione e responsabilizzazione delle famiglie⁶⁷? Sono domande che, come si vedrà più avanti, si profilano anche in un'analisi critica delle iniziative contro la povertà attualmente perseguite in Umbria.

Queste notazioni confermano l'importanza centrale delle modalità di governance per la qualità, l'efficienza e l'efficacia dei servizi, per un approccio della sussidiarietà che risulti appropriato, in cui, tra l'altro, cresca la capacità manageriale dei dirigenti pubblici, e si effettui la valutazione civica di questi e dei servizi⁶⁸.

In generale, si deve porre una grande attenzione, tra l'altro, alle esigenze effettive degli Attori in gioco ed alla qualità delle relazioni che intercorrono tra essi. Ed è in questo quadro che si avverte l'importanza del ruolo che può essere svolto per l'attuazione della sussidiarietà dal Terzo Settore, cioè da quel complesso di istituzioni e di organizzazioni (volontariato, associazionismo, cooperazione sociale, fondazioni,...) che producono beni e servizi assegnando un ruolo centrale allo sviluppo di una relazionalità interpersonale positiva (per la promozione della persona) ed assicurando un concorso fondamentale alla fondazione della cd "economia civile".

Sempre in tema di sussidiarietà, è importante ricordarne, in chiusura, il presupposto antropologico, che sembra decisivo per un'azione volta ad accrescere il benessere delle persone: come sottolinea P. Donati, "ogni attore deve agire ponendo la massima attenzione ai bisogni dell'altro, e facendo quanto gli è possibile per sostenerlo in modo che possa raggiungere quel grado di autonomia che gli consenta di compiere bene il proprio compito..."⁶⁹.

Centralità della persona, nella prospettiva del bene comune, per un contrasto efficace alla povertà e all'esclusione

Abbiamo preso in esame caratteristiche e criticità delle politiche attuate in Italia contro povertà ed esclusione sociale. I loro limiti vanno valutati anche alla luce della gravità della situazione italiana sul fronte dell'impoverimento, della povertà e dell'esclusione sociale⁷⁰. La prevalenza riconosciuta a categorie specifiche di soggetti fragili (soprattutto

⁶⁷ C. Gori, *Introduzione*, in C. Gori (a cura di), *Come cambia il Welfare lombardo*, 2011, pp. 370 segg.

⁶⁸ V. Ferla, *Cronache della sussidiarietà 1997-2010*, in G. Arena - G. Cotturri (a cura di), *Il valore aggiunto...*, *op. cit.*, p. 131.

⁶⁹ P. Donati, *La sussidiarietà come forma di governance societaria in un mondo in via di globalizzazione*, in P. Donati - I. Colozzi, *La sussidiarietà*, Carocci, Roma, 2005, p. 74.

⁷⁰ Per questo punto e per i successivi, vedi CGIL, Spi Genova e Liguria, *Nuove e vecchie povertà in Liguria*, Giugno 2010, in particolare alle pp. 125 segg.

anziani), e la costante riduzione delle risorse statali assegnano un ruolo sempre più marginale al contrasto alla povertà. All'elevatezza dei costi economici del sistema attuale (anche per una miriade di finanziamenti a pioggia, in assenza di controlli) si contrappone un rischio diffuso di cronicizzazione. Una parte rilevante dei “nuovi poveri” è costituita da disoccupati, in gran parte rappresentati dai meno tutelati, dai precari, per lo più giovani e donne, i primi a uscire dal mercato del lavoro, ma anche da operai e impiegati adulti con ruolo di capofamiglia, entrati in Cassa integrazione o in mobilità, senza prospettive di rientro in un'attività lavorativa. Ai “nuovi poveri” serve non solo un sostegno economico, ma anche un supporto psicologico ed accompagnamento, che a sua volta chiede la disponibilità di una rete di servizi molteplici, tra loro complementari e integrati, di cui si avverte però l'attuale drammatica insufficienza. Al quarto anno di crisi - denuncia la Caritas Italiana nel suo Rapporto 2012 - la povertà delle fasce più deboli degli italiani, soprattutto pensionati e casalinghe, mostra un aggravamento drammatico. E si manifesta con piena evidenza l'incapacità del sistema di welfare di farsi carico delle nuove povertà e delle nuove emergenze sociali⁷¹.

La gravità della situazione risulta ancor più severa se si ritiene che l'uscita dalla povertà vada intesa come un diritto riconosciuto alla persona.

Il Rapporto 2011 di Caritas Italiana - Fondazione Zancan cala con forza il problema della povertà ed esclusione sociale in Italia nel contesto della Costituzione italiana, collegandolo ai principi valoriali alla base della nostra Carta. In particolare, può ricordarsi l'art. 3, che, dopo aver affermato che “tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge”, ci rammenta che “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 e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Alla luce di queste considerazioni, ci si può interrogare, come fa il Rapporto citato, sulla compatibilità di una così larga fascia di popolazione povera con i diritti affermati dalla Carta costituzionale.

La condizione di povertà e di esclusione sociale compromette i diritti e i doveri previsti dalla Carta costituzionale, mentre “uno Stato democratico deve garantire a tutti i cittadini i diritti contemplati nella Costituzione e deve pretendere che tutti contribuiscano, secondo le possibilità di ciascuno, a realizzare una società giusta e solidale”. Per costruire il bene comune è prioritario, supponendo “una comune cittadinanza e, ancor prima una comune dignità umana”, dedicare agli ultimi un'attenzione speciale. Ma in Italia manca un piano effettivo di lotta contro la povertà, e ai poveri sono destinate risorse marginali. Tra i diritti e i doveri previsti dalla nostra Costituzione, ricordiamo “il diritto all'uguaglianza dei cittadini, il diritto al lavoro, i diritti relativi alla famiglia, quelli relativi alla tutela della “fragilità” e, in sintesi, i doveri di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.)⁷².

⁷¹ Tra le cause denunciate dal Rapporto, il mancato coordinamento tra livello nazionale e locale, il ritardo estremo con cui si attiva il sostegno, i tagli pesantissimi alle spese sociali. Su questi punti, vedi P. Lambruschi, *Esplode la povertà. E il welfare arranca* (“Avvenire”, 18 ottobre 2012).

⁷² Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *Poveri di diritti. Rapporto 2011...*, cit., p. 20.

Il diritto all'uguaglianza (garantito dalla Repubblica: art. 3 Cost.) è compromesso dalle marcate e crescenti disuguaglianze economiche e sociali, il diritto al lavoro (art. 4 Cost.) è contrastato dalle rilevanti e ben note criticità, i diritti della famiglia sono disconosciuti, le politiche italiane di sostegno alla famiglia sono tra le più carenti d'Europa, nonostante l'art. 31 della Costituzione stabilisca che "la Repubblica agevola con misure economiche ed altre provvidenze... con particolare attenzione alle famiglie numerose". Ostacoli molteplici contrastano il godimento dei diritti di tutela della fragilità (chiaramente tutelati dall'art. 38 Cost.), a svantaggio in particolare di disabili, poveri del Meridione ed immigrati. A queste categorie possono aggiungersi quelle dei giovani e delle donne, che soffrono con particolare intensità i colpi della crisi, con una forte esposizione al rischio di povertà ed emarginazione.

In ogni caso, comunque, è stato giustamente osservato che non basta affermare la necessità di garantire i diritti sociali; occorre assicurare il godimento effettivo degli stessi, con modalità di "sistematica personalizzazione" e di "profonda corresponsabilizzazione di decisori, amministratori, operatori e destinatari", anche attraverso la pratica di "relazioni di gratuità e di comunione"⁷³.

Per compiere progressi in questa direzione, contrastando la diffusa e sistematica negazione dei diritti dei poveri, si pone in generale il problema di agevolare la loro partecipazione alla vita sociale, la possibilità di avere voce, di rappresentare i propri problemi, di valorizzare le proprie proposte, di essere coinvolti nella programmazione delle strategie di lotta alla povertà; di promuovere cioè (con le precisazioni introdotte in precedenza) l'*empowerment* delle persone, inteso come prendere parte alla produzione del welfare, per favorirne il reinserimento nella vita attiva.

Si auspica di superare prassi assistenzialistiche che riproducono forme di dipendenza, le inadempienze molteplici riguardanti la mancata tutela della salute dei poveri, di poter godere di un'abitazione dignitosa, di una fruizione effettiva di servizi educativi, di una formazione capace di preservare da un futuro a rischio di esclusione, anche al fine di accedere al mercato del lavoro, "principale chiave di ingresso ai diritti di cittadinanza". In una prospettiva più ampia, rimarchiamo ancora l'esigenza di costruire condizioni di equità e di uguaglianza, ponendo cura alla riformulazione dei regolamenti di accesso ai servizi, con "programmi educativi e di informazione pubblica per aiutare i poveri a conoscere i loro diritti"⁷⁴.

In linea con queste notazioni, è stato osservato che i servizi sociali possono considerarsi infrastrutture di cittadinanza, rispetto a cui, al momento del loro utilizzo, si può distinguere tra "chi è incluso e chi no, tra chi le utilizza ottenendo aiuto e chi non riesce ad ottenerlo". Se, dal punto di vista del consumo, sono rilevanti le modalità di erogazione, la determinazione dei costi, la presenza di agevolazioni, da quello della cittadinanza ("Lea di cittadinanza sociale") contano le possibilità di accesso, senza discriminazioni, da parte dei poveri.

⁷³ Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *In caduta libera. Rapporto 2010...*, cit., pp. 141-143.

⁷⁴ Su questo punto e sui successivi si rimanda a Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *Poveri di diritti. Rapporto 2011...*, cit., pp. 58-60, 65-74, 134-135.

La questione può estendersi ai servizi pubblici locali (trasporti locali, servizio idrico, rifiuti urbani, distribuzione del gas, servizi di cura per la prima infanzia) di cui sono note le molteplici criticità. Per procedere in direzione dei diritti di cittadinanza, occorre, ove necessario, “maggiore attenzione e adattamento alle esigenze degli utenti”, e promuovere il ricorso ad una “valutazione partecipata”, alla ricerca di condizioni per una maggiore economicità e una più ampia diffusione dei servizi. A tale riguardo, sottolineiamo con forza l’esigenza che l’Ente locale, tanto più nella prospettiva federalista, faccia conoscere e renda trasparente la sua azione contro la povertà.

Si osservi come procedere con successo in queste direzioni richieda condivisione (di valori, obiettivi, risorse, ovvero un modello di welfare condiviso), attenzione a tutte le persone, secondo i rispettivi meriti e necessità, interessate dalle iniziative perseguite, lo sviluppo di una relazionalità cooperativa (oltreché correttamente competitiva) con gli Attori in gioco, l’impiego di una razionalità “relazionale”, come pure l’applicazione di solidarietà e sussidiarietà. Sono richiesti cioè certamente alcuni di quelli che possono considerarsi requisiti di un approccio al “bene comune”⁷⁵.

Ne discende l’importanza che per un’azione efficace di contrasto alla povertà cresca in tutti il senso del “bene comune”, il valore della solidarietà ai vari livelli, comunale, regionale e nazionale, e il costume diffuso della responsabilità. La recente crisi ha impartito una lezione a tutti: nel contesto della globalizzazione attuale, nessuno può più illudersi di salvarsi da solo. Ciò vale per i singoli stati, vale anche per le regioni all’interno degli Stati e per le comunità locali”⁷⁶.

Le politiche contro la povertà e l’esclusione sociale in Umbria

Nelle pagine che seguono sono innanzitutto riportati i riferimenti alle politiche di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale contenuti nei documenti di programmazione e nella recente produzione normativa della Regione Umbria.

Segue un’analisi dei dati Istat della spesa sociale dei Comuni singoli e associati per l’Umbria e per le altre regioni italiane, oltreché per ripartizione geografica, per l’anno 2009. Con riferimento alla spesa regionale per povertà e disagio sociale si riferisce anche degli studi effettuati nei Rapporti Caritas.

Per completare il quadro delle iniziative contro la povertà, vengono infine ricordate alcune delle indicazioni principali contenute negli studi inclusi in questo volume, in particolare sull’importanza di garantire alcuni requisiti conoscitivi di base, essenziali per una razionalizzazione delle politiche, e sulla revisione delle modalità di governance, per una più efficace conduzione dei rapporti tra i principali Attori coinvolti nei processi in questione.

La “povertà” nell’assetto normativo regionale

La Regione Umbria, come il resto d’Italia, si trova ad essere investita della responsabilità

⁷⁵ Pierluigi Grasselli (a cura di), *Idee e metodi per il bene comune*, Franco Angeli, Milano, 2009, pp. 33-36.

⁷⁶ Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *In caduta libera. Rapporto 2010...*, cit., p. 10.

di fronteggiare il tema della povertà e dell'esclusione sociale con carattere di urgenza anche a seguito dei ben noti effetti della crisi che attraversa il paese.

Tale responsabilità, che riguarda l'intera materia socio-assistenziale, normativamente deriva dalla L. 328 del 2000 che scandisce le competenze di Stato, Regioni e Enti locali e dalla Legge costituzionale 3 del 2001.

La Regione Umbria ha attivato tempestivamente un percorso aderente alla riforma della L. 328, sia sotto il profilo culturale che istituzionale, che ha rimesso al centro del sistema le Autonomie locali "ridefinendo il servizio sociale pubblico come funzione non solo erogativa, riqualificando lo storico servizio sociale dei Comuni, riconoscendo una centralità e un ruolo ai Comuni come sistema di relazioni, costruendo una programmazione dal basso con proprie regole e strumenti"⁷⁷. Tale percorso ha preso avvio con il Piano sociale 2000-2002, ha trovato una prima attuazione a seguito dell'"Approvazione dell'atto di indirizzo ai Comuni per la programmazione sociale di territorio condivisa"⁷⁸, è continuata con la L.R. 23 del 2007 che ha definito gli Ambiti Territoriali Integrati e con la L.R. 26 del 2009 che ha normato il sistema integrato di interventi e servizi sociali. In tal modo sono state definite le funzioni dei diversi livelli istituzionali e più in generale è stata costruita l'impalcatura organizzativa dell'intera materia sociale che costituisce la base del II Piano sociale 2010-2012. Sulla materia è poi intervenuta la L.R. 18 del 2011 di riforma del sistema endoregionale che ha in parte modificato il sistema di funzioni anche in materia sociale. Completano il quadro le "Linee di indirizzo per i servizi sociali" maturate nell'ambito del Tavolo tematico: salute e coesione sociale del Patto per lo Sviluppo dell'Umbria⁷⁹.

La povertà e l'esclusione sociale, come parte della materia socio-assistenziale, poggiano su tale impalcatura normativa e organizzativa e rientrano nella conseguente attività programmatoria. L'unitarietà della materia sociale, insieme a fattori intrinseci alla povertà (che ha di per sé carattere trasversale e multidimensionale e spesso si somma ed interseca con altre categorie di difficoltà), rendono non sempre facilmente identificabili o estrapolabili le politiche che influiscono su tale ambito. È evidente comunque che, data l'impellenza e la rilevanza del tema e la chiara attribuzione della responsabilità al decisore regionale, il contrasto alla povertà rientra tra i macro obiettivi strategici e rappresenta una delle priorità dei principali atti di programmazione regionale.

Nelle pagine che seguono si passeranno in rapida disamina i più recenti atti emanati dalla Regione allo scopo di evidenziare i riferimenti normativi e programmatici riferiti specificatamente alla povertà e all'esclusione sociale che possono fornire elementi sulle policy in essere e spunti di riflessioni per le future strategie.

La L.R. 26 del 2009

Con tale atto normativo, che titola "Disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", il legislatore regionale ha teso a definire l'impalcatura organizzativa e i livelli di governance, nonché a disciplinare il ventaglio di attività sociali presenti sul territorio.

⁷⁷ Piano sociale della Regione Umbria 2010-2012.

⁷⁸ D.G.R. 6 marzo 2002, n. 248.

⁷⁹ D.G.R. 16 dicembre 2011, n. 1542.

La finalità della legge è quella di realizzare un sistema integrato di interventi e servizi sociali, disciplinando “l’esercizio della funzione sociale, la programmazione, l’organizzazione e la gestione delle attività e dei servizi sociali nella Regione in zone territoriali adeguate nonché la loro integrazione con le politiche ed il sistema dei servizi sanitari e tutte le altre politiche”. Inoltre nel testo vengono normati “gli indirizzi per l’organizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali, per l’affermazione dei diritti e dei doveri sociali di cittadinanza e della responsabilità dei soggetti istituzionali e sociali”.

È importante sottolineare che, in apertura, vengono ribaditi in maniera chiara i principi ispiratori a cui si informa l’ordinamento dei servizi sociali:

- universalità ed omogeneità degli interventi con presa in carico unitaria delle problematiche delle persone e delle famiglie;
- promozione dello sviluppo dell’autonomia sociale dei singoli e della comunità;
- preferenza e valorizzazione della scelta della domiciliarità con esclusione della monetizzazione dei servizi, ove non finalizzata ad una più efficace risposta al bisogno;
- attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale con valorizzazione e sostegno delle reti sociali primarie, in primo luogo le famiglie, e sviluppo delle reti comunicative, quale fattore di integrazione e di autogoverno dei soggetti;
- promozione della solidarietà e della coesione sociale.

La legge, oltre a definire i diversi atti di programmazione (Piano sociale, Indirizzi per la programmazione dei piani sociali di zona, Piani di zona, ecc.), disciplina gli ambiti e i compiti dei soggetti istituzionali.

Alle Regioni sono affidate “le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali, nonché di verifica dell’attuazione a livello territoriale” e l’integrazione degli interventi sociali con la programmazione sanitaria e con le altre politiche; inoltre la Regione ha il compito di ripartire le risorse del Fondo sociale regionale, del Fondo nazionale per le politiche sociali e degli altri Fondi nazionali e di vigilare sull’effettiva realizzazione dei LIVEAS.

Le Province gestiscono invece la formazione e l’aggiornamento del personale e concorrono alla realizzazione del sistema informativo sociale regionale per la parte di loro competenza.

Il Comune svolge “funzioni in materia di politiche sociali e concorre alla formazione degli atti di programmazione regionale in materia di politiche sociali, promuove sul proprio territorio l’attivazione ed il raccordo delle risorse pubbliche e private, aventi o non aventi finalità di profitto, per la realizzazione di un sistema articolato e flessibile di promozione e protezione sociale attraverso interventi, attività e servizi sociali radicati nel territorio e organizzati in favore della comunità”.

La legge, innovando il sistema organizzativo, stabiliva che i Comuni esercitassero le loro funzioni attraverso gli Ambiti Territoriali Integrati (A.T.I.)⁸⁰, materia recentemente modificata dalla riforma endoregionale del 2011.

Si riconosce inoltre il fondamentale apporto di tutti quegli organismi non lucrativi di

⁸⁰ Gli A.T.I. sono stati istituiti dalla Legge n. 23 del 2007. L’art. 19 prevedeva: “L’A.T.I. costituisce lo strumento istituzionale con il quale i Comuni promuovono in modo coordinato lo sviluppo economico e sociale del territorio di livello sovracomunale mediante la definizione di progetti e programmi di comune interesse, la partecipazione unitaria ai processi di programmazione, pianificazione generale e settoriale di competenza della Regione o della Provincia, il coordinamento nelle attività di programmazione territoriale e socio-economica di loro competenza”.

utilità sociale della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti riconosciuti delle confessioni religiose, che partecipano all'elaborazione del piano, attraverso appositi tavoli di progettazione e di concertazione.

Le tipologie di attività sociali vengono distinte in due macro tipologie:

- azioni sociali per la promozione e il sostegno alla sussidiarietà orizzontale, per la qualità, per azioni di promozione, comunicazione e di mutualità;
- interventi e servizi sociali: servizi di prossimità (servizi alle persone anziane, servizi di supporto alle famiglie, servizi a struttura comunitaria); servizi per le responsabilità familiari (servizi socio-educativi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani, servizi socio-assistenziali per giovani e adulti bisognosi di supporti assistenziali); interventi e servizi socio-assistenziali (i servizi domiciliari di supporto familiare; i servizi comunitari; i servizi per l'alloggio; i servizi semi residenziali; i servizi residenziali; i servizi e gli interventi di accoglienza e sostegno sociale; i servizi per la tutela sociale dei minori).

La legge affida agli interventi e ai servizi l'obiettivo di garantire il raggiungimento dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) per assicurare un sistema universalistico e di offerta unitaria dei servizi.

Al primo posto tra le azioni da mettere in atto in tale direzione si trovano le "misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora". La legge pertanto accosta espressamente, approssimandole, le politiche di contrasto alla povertà alle politiche di sostegno al reddito senza però fornire ulteriori declinazioni o maggiori specificazioni.

Seguono nell'elenco delle misure per il raggiungimento dei LIVEAS:

- le misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza nel domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;
- interventi a favore di minori in situazioni di disagio, tramite il sostegno al nucleo familiare di origine;
- misure per il sostegno delle responsabilità familiari;
- misure di sostegno alle donne in difficoltà;
- interventi per la piena integrazione delle persone disabili;
- interventi per le persone anziane e disabili;
- prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare le dipendenze;
- informazione e consulenza per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di autoaiuto.

L'attenzione della legge ricade quindi sui target deboli della società (anziani, minori, disabili, donne) o su situazioni di disagio (povertà, dipendenza).

Il Piano sociale regionale 2010-2012

Approvato con deliberazione del Consiglio regionale del 19 gennaio 2010, il Piano sociale ad oggi in vigore riguarda il periodo 2010-2012. Si tratta del secondo piano sociale in quanto la prima versione risale al 2000-2002.

Il piano evidenzia che, negli ultimi dieci anni, la Regione Umbria ha messo in campo una serie di azioni per rafforzare i fattori caratterizzanti l'integrazione della nostra regione: la rete dei servizi alla persona ed il welfare locale di qualità medio alta, la crescita della

società civile organizzata nel cosiddetto “terzo settore” e la capacità di cura e di intervento delle famiglie.

Proseguendo nella strada avviata, con la finalità di garantire un welfare locale sempre “più efficace nell’offrire risposte ai bisogni della società umbra”, il piano assume due ambiti generali di intervento:

- *L'asse della cornice regolativa e degli assetti organizzativi dei servizi* che disciplina le modalità di programmazione e di gestione associata territoriale degli interventi, dei finanziamenti e delle risorse; la sussidiarietà e le modalità di partecipazione del Terzo settore; il quadro della regolazione sociale degli interventi sociali pubblici, con la messa a punto di procedure autorizzative e di accreditamento dei servizi sociali; la definizione di criteri universali di accesso e di compartecipazione al costo dei servizi; l’integrazione con le altre politiche⁸¹;
- *L'asse delle politiche e degli interventi verso specifiche tipologie di bisogni e soggetti*, nel quale si prevede la necessità di un rafforzamento, innovazione e universalizzazione della rete territoriale dei servizi e degli interventi sociali con la definitiva attivazione e strutturazione sul territorio degli Uffici della cittadinanza, e la presenza di livelli essenziali di servizi, in grado di assicurare un modello di effettiva cittadinanza sociale su scala regionale.

Tra gli elementi innovativi e caratterizzanti del Piano, possono essere evidenziati l’universalizzazione del sistema degli interventi e servizi sociali, la declinazione della sussidiarietà e della partecipazione e l’individuazione di target e politiche.

L’universalizzazione viene perseguita attraverso il rafforzamento degli uffici di cittadinanza

⁸¹ Nel piano si prevede la seguente architettura istituzionale:

A.T.I.: associazione di Comuni di vasta area, a cui è conferito l’esercizio delle funzioni in materia di politiche sociali (unitarietà degli interventi in materia sociale e la territorializzazione dei servizi a rete), fermo restando la titolarità amministrativa e la rappresentanza democratica del Comune.

Zone sociali: sono dodici ambiti territoriali (già previsti dal I Piano sociale) che si configurano come articolazioni funzionali degli A.T.I. e coincidono con i distretti sanitari, dove opera personale anche con elevata qualificazione e competenze tecnico-professionali. In ogni zona è previsto un Fondo sociale unico di Zona dove confluiscono le diverse risorse finanziarie per la gestione associata trasferite all’A.T.I. Nelle zone operano:

- Conferenza di Zona, composta da tutti i Sindaci, con funzioni di pianificazione sociale intercomunale;
- Ufficio di Piano, con un responsabile sociale di zona, con compiti di elaborazione, attuazione e monitoraggio del Piano di Zona;
- Uffici di cittadinanza istituiti presso le zone sociali quali uffici territoriali di servizio sociale pubblico e universale, finalizzati al contatto e presa in carico di persone e famiglie;
- Organismi di partecipazione: Tavolo zonale della Concertazione e i Tavoli di Co-progettazione.

La programmazione è affidata al Piano sociale che è “l’atto di indirizzo che fornisce alle autonomie locali i parametri progettuali di riferimento e i principi regolativi per la pianificazione sociale” e che naturalmente interagisce, integrandosi, con gli altri documenti di programmazione e con il Piano di Zona, di durata triennale, che ha il compito di “leggere il territorio socialmente inteso, coglierne i caratteri, le potenzialità e le vocazioni, per ridisegnare il sistema di protezione sociale, secondo il criterio universalistico e la logica di rete, mediante un ampio coinvolgimento sociale; consente la messa a punto di strategie organizzative relativamente ai bisogni, ai processi, ai servizi e alle risorse”. I Piani di Zona finora emanati risalgono tutti ai primi anni 2000; la programmazione successiva non ha prodotto ulteriori Piani di Zona.

intesi come portale di accesso per l'utenza alla rete dei servizi e attraverso il rilancio a livello regionale della definizione dei LIVEAS. In particolare, il Piano prevede criteri di presidio organizzativo e di finanziamento delle prestazioni all'interno delle cinque aree di welfare: welfare leggero (uffici di cittadinanza), welfare dell'emergenza (pronto intervento sociale), welfare domiciliare (servizio integrativo delle funzioni familiari), welfare comunitario (servizio di accoglienza diurna e socio-educativo e di supporto alle responsabilità familiari), welfare residenziale e semiresidenziale (residenza servita, servizio residenziale).

Il Piano inoltre promuove la logica della programmazione partecipata e un modello di sussidiarietà intesa come "una cooperazione tra tutti gli attori che partecipano, ciascuno come può, entro il campo di una comune e condivisa responsabilità": "una sorta di circolarità virtuosa dove la comunità locale impara a prendersi cura dei problemi che si aprono al suo interno utilizzando tutti gli strumenti a sua disposizione". Viene affermato il ruolo del Terzo Settore e più in generale della società civile di concorrere all'individuazione degli obiettivi della programmazione regionale e di territorio e di partecipare alla definizione di progetti per servizi ed interventi che rispondano ai bisogni del territorio-comunità. Gli strumenti e i luoghi deputati a tale scopo sono: il Tavolo zonale di concertazione ed i Tavoli zonali di co-progettazione, ma anche l'introduzione degli accordi procedimenti, dei patti di sussidiarietà e la procedura di concertazione dei piani di zona. Viene inoltre attribuito ai Comuni il compito di promuovere tutte quelle condizioni che possano condurre ad un rafforzamento del volontariato, dell'associazionismo, della cooperazione e di tutti gli altri soggetti a vario titolo coinvolti nelle politiche sociali, investendo sulla risorsa umana e potenziando le reti sociali, familiari, parentali, di vicinato, comunitarie.

Le politiche sociali individuate dal Piano sono declinate "come politiche del ciclo di vita, vale a dire politiche dinamiche nel tempo", che non devono "limitarsi a interventi episodici, ma tenere presente la persistenza nel tempo di alcuni rischi sociali, e la necessità di dotare gli individui più svantaggiati di strumenti adeguati ad accumulare longitudinalmente un crescente livello di protezione sociale".

L'attenzione si rivolge alle famiglie con responsabilità educative e di cura (politiche di conciliazione, per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità genitoriali, di sostegno alle persone non autosufficienti, di sostegno alle persone disabili adulte e alle loro famiglie); ma anche all'integrazione degli immigrati, all'inclusione sociale, alle giovani generazioni, alla casa, alla convivenza e vivibilità urbana e alle problematiche delle dipendenze.

All'interno del novero delle politiche si trova "un quadro di riferimento privilegiato che riguarda le famiglie caratterizzate da un livello di vulnerabilità sociale, a rischio di impoverimento". La dimensione prevalente con cui il piano sociale guarda quindi alla povertà è di tipo familiare.

L'ipotesi progettuale che si avanza è quella della definizione di una azione di sistema nei confronti delle famiglie ombre a rischio. Si ipotizza di riorganizzare attorno a loro misure diversificate e interventi integrati di più politiche, da tradursi in un mix di servizi, azioni sociali, prestazioni, detrazioni fiscali, da gestire nell'ambito della progettualità sociale di territorio.

Vengono individuati vari tipi di famiglie con difficoltà reddituali:

- le cosiddette "povertà estreme", cioè persone e famiglie che spesso alla deprivazione

reddituale accompagnano altre forme di esclusione sociale (dipendenze, violenze, problemi di igiene, ecc.);

- individui e famiglie in uno stato di povertà economica;
- individui e famiglie che si collocano appena al di sopra della soglia della povertà, ma si trovano in una condizione di vulnerabilità che potrebbe provocare la caduta nell'indigenza al verificarsi di qualsivoglia evento negativo. Quest'ultima fattispecie viene definita come disagio della normalità.

Le politiche sono pensate come sinergia e integrazione tra politiche fiscali e tariffarie (intervento di tipo "indiretto") e politiche sociali di contrasto alla povertà e di inserimento sociale, formativo e occupazionale (intervento di tipo "diretto").

Naturalmente si fa leva anche sulla coesione sociale e sulla presenza di reti comunitarie, familiari e di vicinato che devono essere fortemente rafforzate.

Per le famiglie a rischio d'impoverimento si prevede un'azione di sistema che si fonda sull'individuazione e sulla selezione dei momenti del ciclo di vita delle famiglie e delle persone che devono essere presidiati e su una misura unica di intervento, ovvero il *contratto di sostegno*. Quest'ultimo prevede al suo interno un insieme di risorse: integrazione del reddito; agevolazioni fiscali e tariffarie da parte dei Comuni; servizi di accompagnamento al lavoro; sostegno al canone di locazione e agevolazioni per l'accesso all'alloggio; agevolazioni ai servizi pubblici (es. trasporti); prestito sociale d'onore.

La L.R. 13 del 2010 per la famiglia

In linea con il Piano sociale è intervenuta la L.R. n.13 del 26 febbraio 2010 "Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia". Al centro dell'intervento normativo viene posta la famiglia con le sue responsabilità e problematiche. In particolare tra i principi ispiratori della legge con riferimento alla povertà troviamo la finalità di "implementare specifici interventi in favore di situazioni di particolare disagio causate da problemi economici o dalla presenza di persone prive di autonomia fisica o psichica" da realizzare attraverso la predisposizione di appositi programmi per le situazioni di vulnerabilità e disagio. La legge all'art. 7 elenca gli interventi e le forme di sostegno da realizzare per le famiglie vulnerabili:

- a) erogazione diretta di benefici economici per la fornitura di beni e servizi essenziali per la vita familiare;
- b) agevolazioni per i costi di servizi pubblici e di tariffe, nei limiti delle normative vigenti;
- c) riduzione di costi di beni o servizi di uso familiare mediante convenzioni con produttori e distributori;
- d) integrazione al canone di locazione ed altre agevolazioni per l'accesso all'alloggio in locazione;
- e) agevolazioni per spese mediche e sanitarie;
- f) prestito sociale d'onore;
- g) misure di sostegno all'inserimento e reinserimento nel mondo del lavoro.

La definizione delle modalità, dei criteri e delle risorse per la realizzazione degli interventi vengono rinviati ad apposito atto successivo.

Nel Regolamento⁸², emanato a distanza di alcuni mesi dalla legge, viene innanzitutto fornita una definizione della categoria di vulnerabilità collegandola a tre fattori di rischio: il profilo sociale della famiglia (madre con figli minori, famiglia monogenitoriale, famiglie con i figli minori, famiglie unipersonali e famiglie numerose con quattro componenti e oltre); la fascia di reddito di riferimento ISEE (ricompresa fra euro 7.500,00 e euro 23.000,00 attualizzata⁸³); la presenza di condizioni di rischio (nascita di un altro figlio o affidamento o adozione, riduzione o perdita del reddito da lavoro, inabilità temporanea, separazione, insorgenza di una malattia grave, perdita e difficoltà di accesso all'alloggio, ingresso e frequenza dei figli nel circuito dell'istruzione).

L'entità dell'intervento riconosciuto alla famiglia (che può essere anche il combinato di più prestazioni) deve essere correlato alla fascia ISEE nel limite del tetto massimo di 1.000,00 euro. La procedura per l'erogazione del contributo viene avviata da un avviso, a validità annuale, pubblicato dalla Zona sociale a cui segue la presentazione delle istanze da parte delle famiglie presso gli Uffici della cittadinanza. A seguito della verifica amministrativa e della valutazione tecnico-professionale, scaturisce il progetto che costituisce il contenuto del *contratto di sostegno*⁸⁴.

Si sottolinea inoltre che all'art.8 si prevede che la Regione attivi "specifiche misure per la famiglia in condizione di particolare disagio sociale, economico e relazionale", disposizione che apre la strada ad ulteriori ma non definiti interventi.

Verso il nuovo piano sociale

Tra la fine del 2011 e l'inizio del 2012 sono stati emanati importanti atti che hanno fornito un ulteriore contributo alla definizione della materia.

Si tratta innanzitutto della L.R. 18 del 23 dicembre 2011 "Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative". Nell'ambito della razionalizzazione, semplificazione e riordino del sistema amministrativo regionale ed endoregionale, la legge contiene norme che disciplinano le Unioni speciali dei Comuni come "forme di cooperazione tra enti locali territoriali, con personalità giuridica di diritto pubblico, autonomia regolamentare, organizzativa e di bilancio" e attribuisce loro le funzioni in materia di politiche sociali, già attribuite ai sensi della L.R. 26/2009 agli A.T.I.

⁸² Preadottato dalla Giunta regionale il 13 dicembre 2010 (Del. n.1810).

⁸³ In corso di revisione a seguito di sollecitazioni giunte dai Comuni che hanno segnalato difficoltà di accesso da parte di famiglie certamente annoverabili fra quelle vulnerabili.

⁸⁴ I primi bilanci sull'applicazione della legge sono stati forniti dall'assessorato al welfare (Agenzia Umbria Notizie, 2 ottobre 2012). Il periodo rilevato va dal 5 settembre 2011 al 31 luglio 2012 (periodo di vigenza del primo avviso). Delle risorse destinate a finanziare l'avviso per l'anno 2011 e 2012 (1 milione e 500 mila euro) risulta utilizzato il 95,84%. Complessivamente le 12 Zone hanno sottoscritto con le famiglie richiedenti 2070 contratti di sostegno. L'83% dei richiedenti è cittadino italiano e solo il 17% è composto da stranieri che risiedono in Umbria. L'82% delle domande sono pervenute da persone con ISEE da 7.500 a 15.000, il 18 per cento con ISEE da 15.001 a 23.000 euro. La causa prioritaria di vulnerabilità è rappresentata dall'ingresso dei figli nel circuito dell'istruzione (il 37% delle domande), da una riduzione di reddito (29%), da famiglie con persone malate (11%). Il 10% dei nuclei familiari è entrato in sofferenza economica per la nascita di un altro figlio, il 4% per problemi di alloggio, o per scomposizione familiare, o gravate dal carico di cura di una persona non autosufficiente.

Risulta in corso la fase attuativa della legge relativamente alla quale è stato recentemente adottato il Piano di riordino territoriale⁸⁵.

Il quadro istituzionale risulta quindi ancora in attesa di una complessiva sistematizzazione e, sebbene la riforma sia volta a determinare un'architettura più efficiente, nelle more ciò incide sul funzionamento dell'intero sistema come elemento di incertezza.

L'altro importante atto è maturato all'interno del "Tavolo tematico: Salute e coesione sociale" del Patto per lo sviluppo dell'Umbria. Con D.G.R. 1542 del 16 dicembre 2011 è stato approvato il documento "Linee di indirizzo per i servizi sociali"⁸⁶ che apre una nuova stagione di riforme del welfare regionale in un'ottica di innovazione e cambiamento. In tal modo il documento si pone come ponte verso il nuovo piano sociale.

Il documento, confermando la validità dell'impianto del secondo Piano sociale regionale sebbene in presenza di un panorama socio-economico fortemente mutato, evidenzia la necessità di un aggiornamento di obiettivi e priorità alla luce delle ridotte risorse di cui il comparto può disporre.

La sfida lanciata dal documento è quella di sviluppare un "welfare di comunità, che ponga un'attenzione particolare alla centralità della persona, al supporto ed al sostegno alle famiglie, alla qualità e alla flessibilità dei servizi, alla valorizzazione e alla messa in rete delle risorse del territorio, nell'alveo di scelte inclusive e partecipate delle progettazioni strategiche".

Viene rilevata la necessità "di una progettazione strategica che possa mettere in campo misure di verifica e controllo rispetto agli obiettivi da realizzare e all'uso efficace ed efficiente delle risorse, i programmi specifici che indichino le attività prioritarie e la destinazione delle risorse, la valutazione critica dei programmi stessi, delle attività e dei risultati, che debbono fornire le informazioni per l'azione futura".

Si afferma l'esigenza di un rinnovato ruolo del soggetto pubblico che intervenga nel dettare le linee programmatiche, da un lato, e nel realizzare un'indispensabile attività di valutazione, dall'altro; che favorisca il lavoro in rete delle diverse componenti sociali e faciliti la partecipazione dei cittadini e del Terzo Settore nella fase di progettazione, erogazione e valutazione dei servizi.

Il documento, dopo aver dato un quadro della contrazione delle risorse disponibili, traccia a grandi linee lo *status quo*, senza però fornire un dettaglio ed una quantificazione dei risultati raggiunti. Pur riconoscendo la mancanza di una "complessiva sistematizzazione" dell'assetto istituzionale ancora in via di definizione, nel documento viene affermata la "piena realizzazione" dei servizi e degli interventi su tutto il territorio regionale con riferimento a:

- Servizi per l'accesso e la presa in carico da parte della rete assistenziale (Uffici della Cittadinanza, equipe affido);

⁸⁵ D.G.R. n. 1040 del 3 settembre 2012 "D.G.R. 25 giugno 2012, n. 740 Legge regionale 23 dicembre 2011 n. 18, articolo 9. Piano di riordino territoriale. Adozione - Determinazioni".

⁸⁶ Il documento è il risultato di un'attività avviata con l'istituzione del "Tavolo tematico: Salute e coesione sociale" istituito con D.G.R. n. 1530 del 4 novembre 2011. Vedi anche D.G.R. 413 del 2 maggio 2011 "Programmazione socio-assistenziale. Ricognizione delle priorità di intervento e determinazioni".

- Servizi e misure per favorire la permanenza a domicilio (persone non autosufficienti e anziani fragili);
- Servizi per la prima infanzia e a carattere comunitario (servizi socio-educativi e di sostegno alle responsabilità genitoriali);
- Servizi a carattere residenziale e semiresidenziali per le fragilità (centri diurni, case di quartiere, “Dopo di noi”, residenze servite);
- Servizi per l’inclusione sociale e lavorativa (SAL, integrazione scolastica);
- Misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito (sostegno alla famiglia e alla persona, nelle condizioni di vulnerabilità, di disagio e di povertà).

Per quanto riguarda l’offerta dei servizi si sottolinea che nel passato si è operato con processi di crescente esternalizzazione della gestione degli stessi, mantenendo però quale principale strumento di affidamento l’appalto, senza dare attuazione a istituti più innovativi peraltro previsti dalla L.R. 26/2009, come l’autorizzazione, l’accreditamento e gli accordi contrattuali.

Nella parte centrale del documento vengono individuate le aree di intervento, su cui dovranno concentrarsi gli sforzi programmatici per il periodo 2012-2014:

- Asse I. Il rafforzamento della struttura regionale e della rete dei servizi territoriali.
Si sottolinea l’importanza di acquisire “competenze e capacità tecniche nel campo specifico della pianificazione strategica, della progettazione e della ricerca sociale” e di attivare il Sistema Informativo Sociale (SISO) per “mappare i bisogni dei cittadini che si intercettano con la rete dei servizi, monitorare la capacità e le modalità di presa in carico del sistema, esaminare in maniera più accurata e tempestiva il livello, la qualità, la distribuzione della spesa”.
- Asse II. La programmazione territoriale e la gestione associata. Viene ribadita l’importanza di mantenere e migliorare il sistema organizzativo attraverso il rilancio dei “processi partecipativi e concertativi di territorio, in grado di mobilitare risorse comunitarie, di sviluppare reti e partnership significative e di dare vita a forme virtuose di cooperazione tra gli Enti Locali e tra i comparti (in primis quello sociale e quello sanitario)”.
- Asse III. Le politiche e gli interventi prioritari per le persone e le famiglie.
Sono individuate le linee prioritarie di intervento:
 - le azioni per le persone disabili e anziani non autosufficienti;
 - gli interventi per l’infanzia e le giovani generazioni;
 - le misure e i servizi a sostegno delle famiglie a forte disagio economico e sociale e/o a rischio di impoverimento.

Rileviamo che queste indicazioni trovano conferma negli studi su specifici raggruppamenti di popolazione, contenuti in questo volume. Ricordiamo gli studi di Montesperelli, Tondini e Casavecchia, di Birindelli e di Fanò che segnalano come, tra i caratteri del capofamiglia associati ad un forte rischio di vulnerabilità siano compresi l’essere molto giovane, donna, monogenitore con figli, nonché lo stato di disoccupato o di fruitore di un contratto a termine, e un basso livello di istruzione; in generale, si rileva la crescente difficoltà della famiglia a fronteggiare le difficoltà provenienti dal mercato del lavoro.

- Asse IV. La regolazione del sistema.

Sul versante dell’offerta, risultano improcrastinabili:

- la compartecipazione dell'utenza ai costi dei servizi;
- la definizione delle modalità di affidamento dei servizi, affiancando, sulla scorta della legge 328/2000 e del PSR, all'appalto concorso altri strumenti, come quello della concessione, nella particolare forma dell'accreditamento e della co-progettazione.

A quest'ultimo proposito occorre precisare che con D.G.R. 1543 del 16 dicembre 2011 "Modello di regolazione del sistema: accreditamento dei servizi socio-sanitari" è stato dato avvio al percorso di definizione dello strumento di accreditamento⁸⁷.

Per chiudere la sintetica carrellata degli atti regionali, è importante evidenziare che sono in corso i lavori di revisione del nuovo Piano sociale⁸⁸.

La spesa sociale dei Comuni in Umbria e nelle altre regioni italiane

I livelli di spesa sociale

Nel 2009, la spesa sociale dei Comuni umbri⁸⁹ è stata pari a circa 85,5 milioni di euro e rappresenta l'1,2% dell'intero plafond nazionale. Le regioni in cui si concentra circa la metà della spesa complessiva sono Lombardia (17,3%), Lazio (11,3%), Emilia Romagna (10,9%) e Piemonte (9,4%).

La distribuzione della spesa per fonti di finanziamento⁹⁰ (graf. 1) evidenzia che le risorse statali o regionali rappresentano in Umbria quasi il 40% del totale della spesa, mentre la rimanente quota risulta a carico dei bilanci comunali (55,9%) e degli enti associativi (5,9%). Se l'Umbria si distingue per una percentuale relativamente bassa di contributo comunale, tra le regioni in cui la quota è più consistente troviamo Lombardia (77,5%) e Emilia Romagna (78%), ma anche Toscana (71,2%) e Marche (72,5%).

In Umbria la spesa sociale pro capite (graf. 2) ammonta a 95,4 euro, cifra inferiore al dato nazionale (115,9 euro) e distante dalla media delle ripartizioni del Nord-Ovest e Nord-Est (rispettivamente 133,2 euro e 160,8 euro). Tra le regioni del Centro-Nord quella in cui il sociale assorbe meno risorse pro capite è proprio l'Umbria, seguita dalle Marche (107,2 euro). Prendendo a riferimento gli ultimi tre anni (graf. 3), in Umbria si registra tra il 2007 e il 2009 un aumento secco del 14,4% che però si distribuisce in maniera non omogenea: l'incremento infatti riguarda per la quasi totalità (13,4%) il 2008 ed è residuale nell'anno successivo (0,8%). L'Umbria comunque risulta tra le regioni con una variazione complessiva più alta: è superiore non solo alla media italiana (9,1%), dove però si osserva una crescita più omogenea, ma anche al Centro (9,6%), al Nord-Ovest (8,1%) e Nord-Est (10,5%). In decremento la spesa di regioni appartenenti al Sud Italia (Molise, Basilicata, Puglia, Calabria). Di massima risultano in crescita le regioni con più bassa spesa sociale.

⁸⁷ Si vedano la D.D. 9537 del 19 dicembre 2011 con cui si provvede ad affidare alla Scuola Villa Umbra l'attività di supporto per l'implementazione del percorso regionale di accreditamento e la D.G.R. 1512 del 5 marzo 2012 per la costituzione di appositi gruppi tecnici regionali di lavoro.

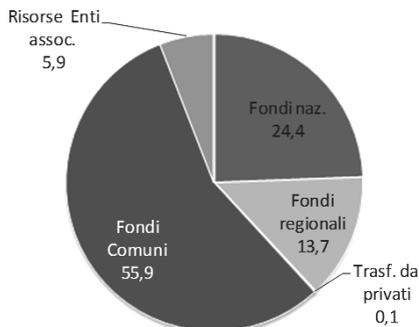
⁸⁸ D.G.R. n. 462 del 2 maggio 2012 "Aggiornamento del piano sociale regionale 2010-2012. Struttura Organizzativa".

⁸⁹ Gli ultimi dati ufficiali Istat si riferiscono a macro voci di spesa e sono aggiornati al 2009. Il limitato dettaglio informativo e il gap temporale ovviamente costituiscono un ostacolo all'approfondimento, ma forniscono comunque un importante quadro d'insieme della spesa sociale e consentono una valutazione della dinamica della spesa nel tempo ed il confronto con le altre realtà regionali.

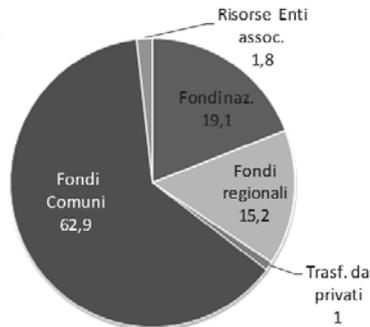
⁹⁰ Vedi Barro in questo volume.

GRAF. 1 - SPESA SOCIALE DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER FONTE DI FINANZIAMENTO - ANNO 2009 (VALORI PERCENTUALI)

Umbria



Italia



Nota:

La voce Fondi nazionali comprende il Fondo indistinto per le politiche sociali, i Fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o da Unione europea e Altri trasferimenti da Enti Pubblici.

La voce Fondi regionali si riferisce a Fondi regionali vincolati per le politiche sociali.

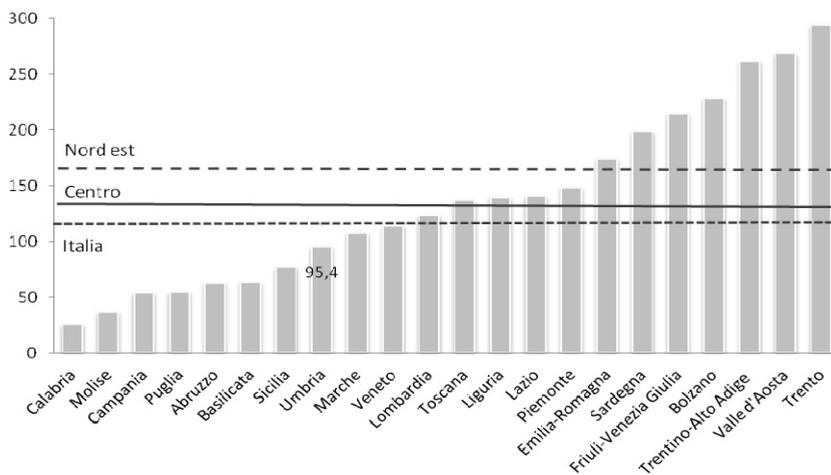
La voce Fondi comuni si riferisce a Risorse proprie dei Comuni.

La voce Trasferimenti da privati si riferisce a Trasferimento fondi da privati.

La voce Risorse Enti associati si riferisce a Risorse proprie degli Enti associati.

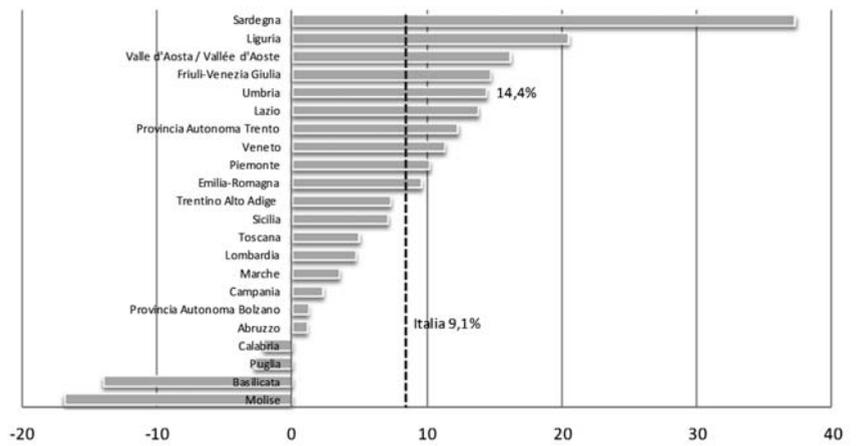
Fonte: ns elaborazione su dati Istat, 2012.

GRAF. 2 - SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA - ANNO 2009 (SPESA PRO CAPITE)



Fonte: ns elaborazione su dati Istat, 2012.

GRAF. 3 - SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER REGIONE (VARIANZI % 2009-2007)



Fonte: ns elaborazione su dati Istat, 2012.

Per quanto concerne l'articolazione della spesa (graf. 4), è importante sottolineare che in Umbria gli interventi-servizi (servizio sociale professionale, servizi per l'integrazione, assistenza domiciliare) e la gestione delle strutture (asili, centri diurni e residenziali) di massima si equivalgono in peso percentuale (rispettivamente 36,4% e 36,5%), mentre risultano meno consistenti i trasferimenti monetari (27,1%), cresciuti negli anni più che proporzionalmente rispetto alle altre voci (tab. 4).

Questa informazione pone in risalto le strategie delle regioni e le diverse tipologie di mix degli strumenti. Innanzitutto notiamo che i trasferimenti monetari sono generalmente meno utilizzati ed hanno un peso sempre inferiore agli interventi e servizi; l'Emilia Romagna, con il 16,8% risulta tra le regioni con la più bassa quota.

Nella maggior parte delle regioni (12) prevalgono gli interventi e i servizi rispetto alle altre categorie, mentre nelle rimanenti in vari casi (Emilia Romagna, Sicilia, Valle d'Aosta, Lazio e Trentino) prevalgono le strutture, in altri (come abbiamo visto l'Umbria, assieme a Toscana, e Liguria) si rileva una certa omogeneità tra interventi e servizi e strutture⁹¹.

Altro dato interessante riguarda le quote di compartecipazione degli utenti al costo dei servizi.

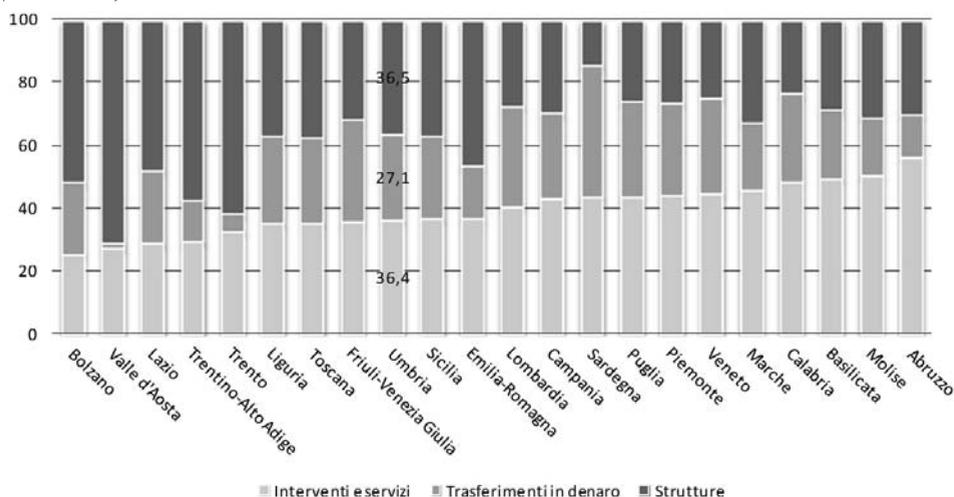
Rispetto alla media italiana (10,3%) ed a quella del Nord Italia (Nord-Ovest 11,8% e Nord-Est 12,7%), la percentuale di compartecipazione degli umbri è più bassa (8%). Livelli di contribuzione dell'utenza molto alti si trovano nelle Marche (18,2%) e in Emilia Romagna (14,9%), oltre che in Friuli, Trentino e Valle d'Aosta. La quota minima si registra nel Lazio (4%).

In Umbria, il 73% delle risorse sono gestite direttamente dai singoli Comuni (graf. 5), mentre il rimanente 27% dei fondi è gestito a livello sovra-comunale, da distretti-ambiti-azione sociali (18,6%) e dalle aziende sanitarie (8,4%).

⁹¹ Caso a parte risulta la Sardegna in cui interventi e servizi e trasferimenti sostanzialmente si equivalgono e rappresentano complessivamente più dell'80%.

La situazione che si delinea nel resto del Centro-Nord è leggermente diversa: prevale la gestione da parte dei singoli Comuni, ma un ruolo non indifferente è rivestito anche dai consorzi e delle Aziende Sanitarie. Spicca l'azione delle Aziende Sanitarie in particolare all'interno di due regioni: Veneto (32,9%) e Toscana (14,7%).

GRAF. 4 - SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER REGIONE E PER MACRO-AREA DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI - ANNO 2009 (VALORI %)



Fonte: ns elaborazione su dati Istat, 2012.

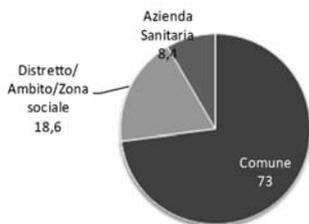
TAB. 4 - UMBRIA: SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER MACRO-AREA DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI - ANNI 2007-2009 (V.A. E COMPOSIZIONE %)

Umbria	Interventi e servizi	Trasf. in denaro (v.a.)	Strutture (v.a.)	Totale (v.a.)	Interventi e servizi (%)	Trasf. in denaro (%)	Strutture (%)	Tot. (%)
2007	29.196.396	17.320.552	28.303.513	74.820.461	39,0	23,1	37,8	100
2008	31.745.627	22.585.344	30.550.463	84.881.434	37,4	26,6	36,0	100
2009	31.184.240	23.153.904	31.247.245	85.585.389	36,4	27,1	36,5	100

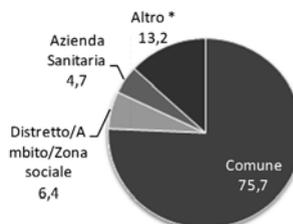
Fonte: ns elaborazione su dati Istat, 2012.

GRAF. 5 - SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E PER ENTE GESTORE - ANNO 2009 (VALORI %)

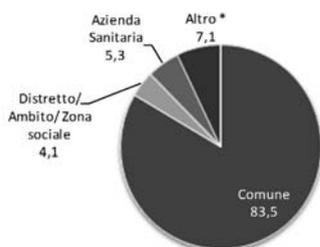
Umbria



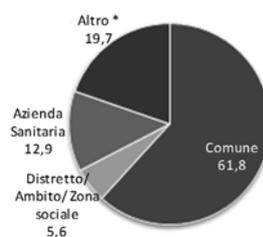
Italia



Centro



Nord-Est



* La voce "Altro" comprende: Comunità Montana, Consorzio, Unione dei Comuni e altra Associazione di Comuni.

Fonte: ns elaborazione su dati Istat, 2012.

La spesa per la povertà ed il disagio economico

Nel complesso della spesa sociale quella dedicata al contrasto della povertà costituisce una parte non di rilievo: i Comuni umbri destinano a questa categoria il 5,3% della spesa, contro l'8,3% della media italiana ed il 10,1% delle regioni centrali limitrofe (graf. 6). L'area di utenza che assorbe in Umbria maggiori risorse è quella della famiglia-minori (54,6%). Tale percentuale risulta la più alta nell'intero panorama italiano, dove mediamente viene destinato il 39,8%.

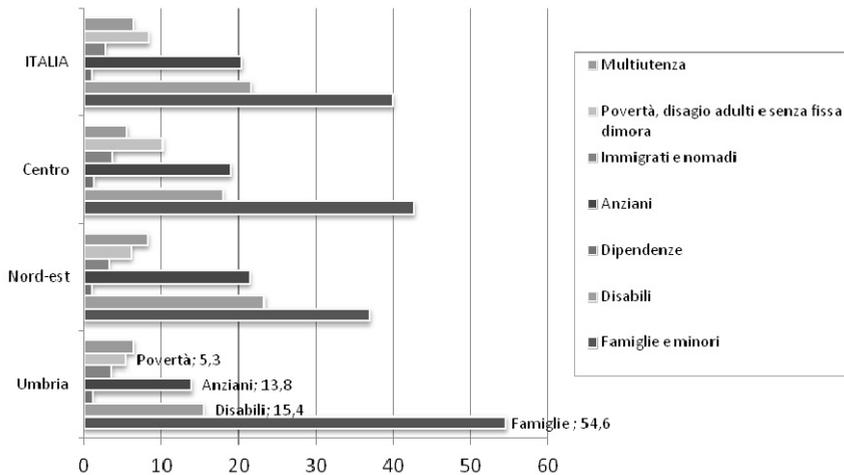
La polarizzazione sulla famiglia influisce sulle altre voci: la spesa per anziani si attesta al 13,8% (contro una media del 20,4%), quella per i disabili al 15,4% (a fronte del 21,6%, dato italiano). I dati regionali superano invece seppur di poco la media italiana per gli altri servizi a sostegno del disagio (dipendenze, immigrati e nomadi e multiutenze).

In termini assoluti la spesa pro capite per povertà e disagio economico ammonta in Umbria a 8 euro contro i 15 euro della media italiana.

Dal 2007 al 2009 (graf. 7) la spesa per povertà e disagio in Umbria è cresciuta in termini assoluti di 93.989 euro (2,1%). Tale incremento risulta di ben più ridotta portata rispetto a quello della spesa sociale complessiva, generato soprattutto dalla spesa della voce famiglia e minori (26,2%) e risulta molto più contenuto (tab. 5) rispetto alla media italiana (15%) e a quella del Nord (Nord-Est 12,3%, Nord-Ovest 21,6%). Si riscontrano

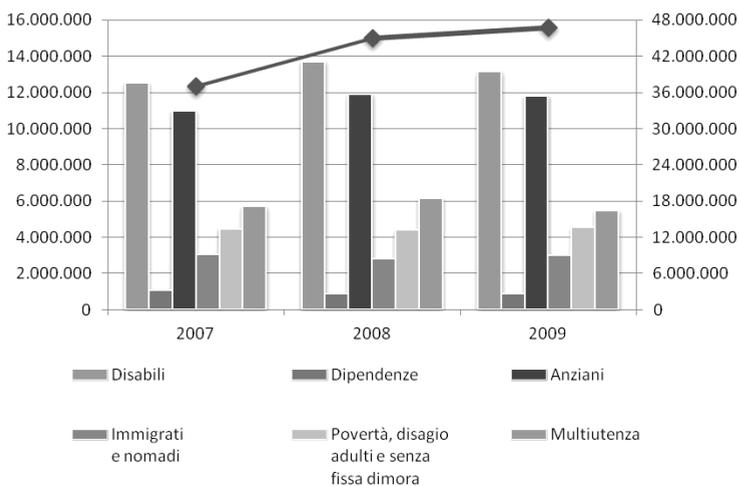
comunque nelle regioni variazioni molto contrastanti: aumenti consistenti prevalentemente nelle regioni del Centro-Nord (Piemonte, Friuli, Liguria, Lazio, ecc.) e decrementi prevalentemente nel Sud Italia (Basilicata, Calabria, Molise, ecc.).

GRAF. 6 - SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER AREA DI UTENZA - ANNO 2009 (COMPOSIZIONE %)



Fonte: ns elaborazione su dati Istat, 2012.

GRAF. 7 - UMBRIA: SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER AREA DI UTENZA - ANNI 2007- 2009 (V.A.)



Fonte: ns elaborazione su dati Istat, 2012.

TAB. 5 - VARIAZIONE % SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA E PER AREA DI UTENZA - ANNI 2007-2009

	Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povert�, disagio adulti e senza fissa dimora	Multiutenza	Totale
Umbria	26,2	5,0	-18,2	7,6	-1,3	2,1	-4,4	14,4
Nord-Ovest	8,8	12,4	-20,2	0,8	-10,0	21,6	13,2	8,1
Nord-Est	15,7	9,0	-8,3	0,6	18,7	12,3	19,8	10,5
Centro	14,3	-2,7	71,0	10,5	-4,6	25,6	-4,1	9,6
Sud	5,0	8,2	67,1	-9,9	15,3	-21,6	-7,8	-1,1
Isole	11,7	43,0	-23,4	0,3	54,0	48,1	-23,6	19,2
ITALIA	11,5	11,4	16,1	1,4	3,5	15,0	6,6	9,1

Fonte: ns elaborazione su dati Istat, 2012.

Una diversa lettura dei dati Istat viene suggerita dal Rapporto Caritas Italiana - Fondazione Zancan 2011⁹² che effettua un diverso computo della voce povert  e disagio sociale. In particolare si comprende nell'ambito di tale voce non solo la povert  ed il disagio computato dall'Istat "interventi e servizi per ex detenuti, donne maltrattate, persone senza fissa dimora, indigenti, persone con problemi mentali e altre persone in difficolt  non comprese nelle altre aree", ma anche "tutti i trasferimenti economici a qualsiasi titolo erogati (dal sostegno al reddito ai contributi per l'affitto, dall'integrazione della retta per l'asilo nido a quella delle strutture residenziali per anziani), a partire dall'idea che per accedere a tali benefici sia necessario disporre di un reddito inferiore ad una certa soglia, quella che normalmente individua una condizione di indigenza".

Emerge cos  una "rivalutazione" dell'area povert  e disagio sociale che pu  essere di ausilio alla lettura della realt . A fronte di una spesa sociale complessiva pro capite di 95,44 euro (dati 2008), quella destinata all'area della povert  e disagio economico   calcolata in 26,22 euro (27,5%; Italia 30,8%).

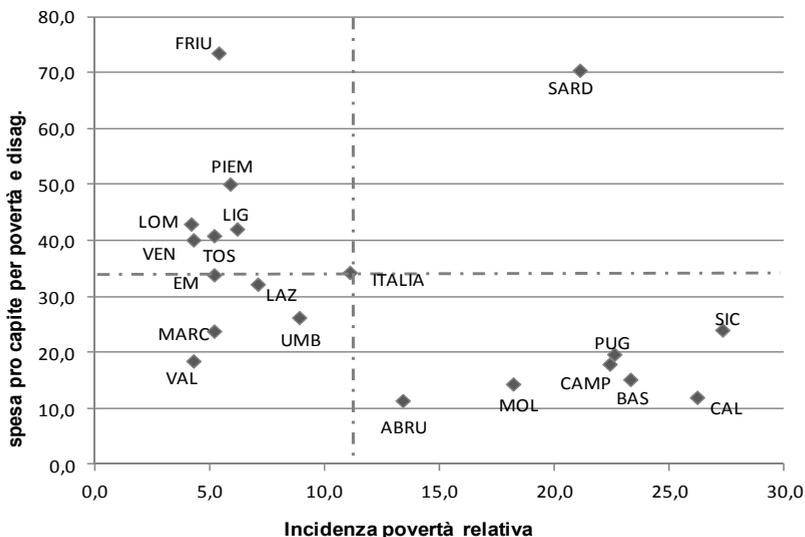
Anche alla luce di tale diverso sistema di computo, l'Umbria si colloca al di sotto dello standard medio (34,29 euro) e rimane quindi fanalino di coda assieme alle Marche (23,81 euro) delle Regioni del Centro-Nord (ad eccezione della Valle d'Aosta).

Se mettiamo in relazione (graf. 8) la spesa per povert  e disagio economico con l'indice di povert  relativa appare evidente che non esiste una univoca correlazione e proporzionalit  tra i due elementi, anzi, nelle regioni con un indice di povert  pi  alto la spesa sociale pro capite risulta pi  bassa della media nazionale (regioni del Sud Italia); a queste si contrappone un gruppo di regioni (Nord Italia) che, a fronte di una povert  meno incisiva, mette in campo una spesa pi  consistente. Ovviamente le ragioni di tale *mismatch* sono complesse e possono essere ricercate in un insieme di motivazioni (economico, sociale, culturale); resta comunque il fatto che tale andamento⁹³ non si pone come elemento favorente di un cambiamento.

⁹² Vedi nota 90.

⁹³ Vedi E. Tondini, *L'intervento pubblico per una societ  sempre pi  vulnerabile. Riflessioni dal Quarto Rapporto sulle Povert  in Umbria*, in "AUR&S", 10 (2008).

GRAF. 8 - DISTRIBUZIONE DELLE REGIONI SECONDO L'INDICE DI POVERTÀ DELLA POPOLAZIONE (2011) E LA SPESA PER POVERTÀ E DISAGIO ECONOMICO PRO CAPITE (2008)



Fonte: ns elaborazione su dati Istat, *La povertà in Italia*, 2012 e su dati Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*.

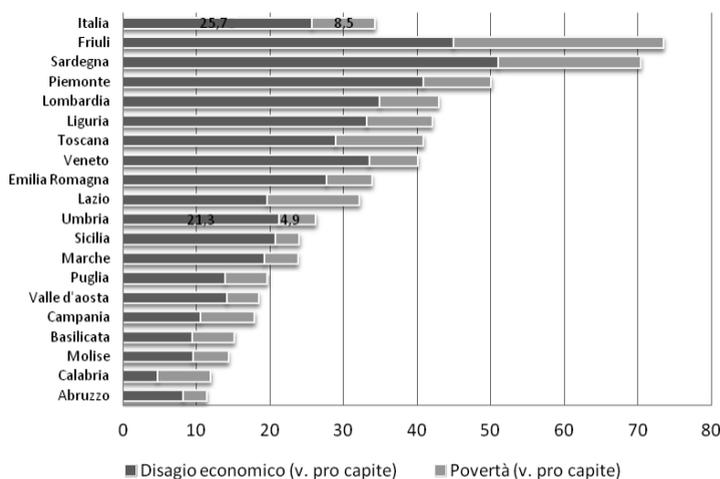
Entrando più nel dettaglio (graf. 9), possiamo distinguere innanzitutto le due macro voci di destinazione che sono il disagio economico verso cui transitano i 4/5 delle risorse, che corrispondono a 21,3 euro pro capite e la povertà *tout court*, con una quota decisamente inferiore (18,8% delle risorse, per 4,9 euro pro capite). Anche in questo caso l'Umbria si differenzia dal dato nazionale dove assistiamo ad una distribuzione meno sbilanciata sul disagio economico (disagio economico 75,1% e povertà 24,9%). Una composizione simile la troviamo in molte regioni del Centro-Nord.

Uno sguardo alla variazione dei valori pro capite nel tempo (graf. 10) fa apprezzare che nel periodo 2004-2008 la spesa per abitante per povertà e disagio è aumentata per la generalità delle regioni con le sole eccezioni di Valle d'Aosta e Emilia Romagna.

La spesa umbra per povertà e disagio economico nel periodo considerato è quasi raddoppiata (43,9%), ma occorre sottolineare che i valori risultano inferiori alla media nazionale in tutti gli anni considerati.

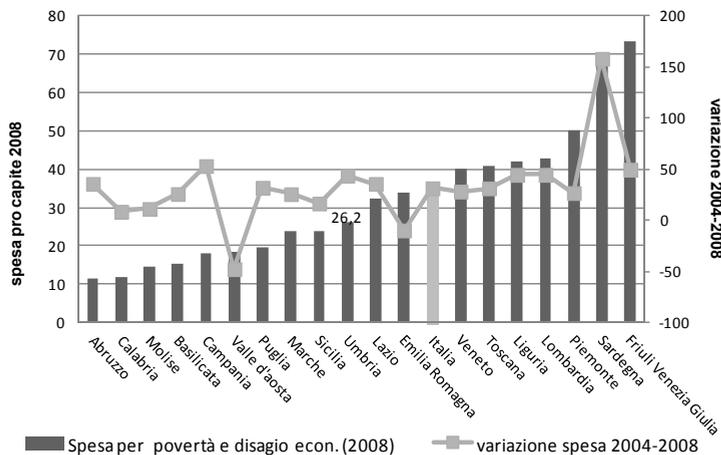
Se si osservano i dati distinguendo le regioni che, nell'ultimo anno esaminato, hanno una spesa al di sotto e al di sopra alla media nazionale, emerge che tra quest'ultime si trovano variazioni positive mediamente più alte. Quindi sembra che chi investe maggiormente propenda ad accrescere il proprio livello di spesa.

GRAF. 9 - SPESA PER POVERTÀ E DISAGIO ECONOMICO DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER REGIONE - ANNO 2008 (VALORI PRO CAPITE)



Fonte: ns elaborazione su dati Caritas Italiana – Fondazione Zancan, *Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*.

GRAF. 10 - SPESA PER POVERTÀ E DISAGIO ECONOMICO DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER REGIONE (VALORI PRO CAPITE 2008 E VARIAZIONE % 2004-2008)

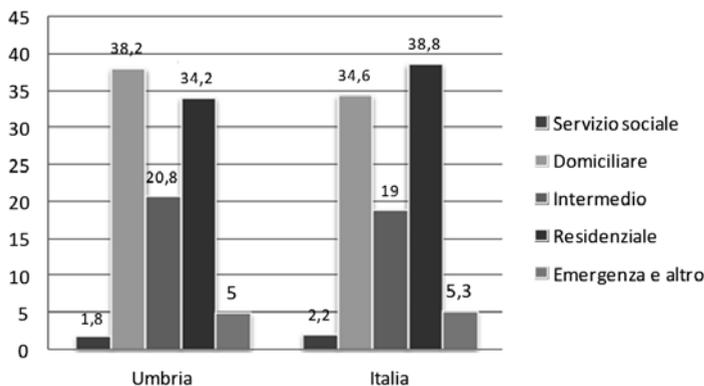


Fonte: ns elaborazione su dati Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*.

Analizzando i livelli di risposta (art. 22 L.328/2000) emerge (graf. 11) che in Umbria più di due terzi della spesa destinata alla povertà ed al disagio economico viene veicolata attraverso interventi domiciliari (10,02 euro; 38,2%) e residenziali (8,97 euro; 34,2%). I servizi intermedi rappresentano invece il 20%. A livello medio si osserva una situazione

similare, sebbene prevalgano gli interventi residenziali (13,32 euro; 38,8% a fronte di 11,86 euro; 34,6% dei domiciliari) in particolare tra le regioni del Centro-Nord in cui si distinguono Marche, Piemonte, Lombardia e Veneto.

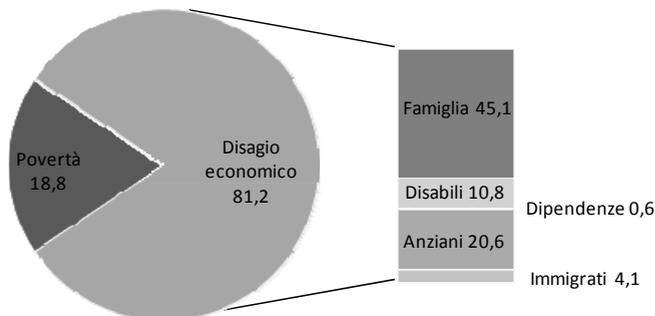
GRAF. 11- DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PER POVERTÀ E DISAGIO ECONOMICO DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER REGIONE E PER LIVELLO DI RISPOSTA - ANNO 2008 (VALORI % PRO CAPITE)



Fonte: ns elaborazione su dati Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*.

È anche disponibile la scomposizione del disagio economico per aree di utenti (graf. 12). I Comuni umbri destinano la più parte delle risorse al disagio economico di minori e famiglia (45,1% del totale della voce): seguono a distanza gli Anziani (20,6%) e i Disabili (10,8%). L'Umbria si colloca pertanto tra le regioni in cui le problematiche delle famiglie e dei minori attraggono una alta percentuale di risorse. Situazione similare si osserva nelle Marche e in Emilia Romagna.

GRAF. 12 - UMBRIA: SPESA PER POVERTÀ E DISAGIO ECONOMICO (CON SPECIFICAZIONE TIPOLOGIA DI DISAGIO) - ANNO 2008 (VALORI % PRO CAPITE)



Fonte: ns elaborazione su dati Caritas Italiana - Fondazione Zancan, *Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*.

Un'ipotesi di lettura dei dati

I dati regionali disponibili sulla spesa sociale, riportati nelle pagine precedenti, si riferiscono tutt'al più al 2009. Notiamo subito il loro insufficiente aggiornamento, in un periodo quale l'attuale di veloce aggravarsi della situazione complessiva. Comunque, essi ci mostrano per l'Umbria un impegno contro la povertà nettamente più modesto che altrove, in linea con il minor valore della spesa pro capite per interventi e servizi sociali dei Comuni. D'altro lato, sino al 2010, prima della brusca impennata del 2011, l'incidenza della povertà relativa era nettamente inferiore al dato nazionale. Il minor impegno suddetto si accompagna peraltro ad un convincimento diffuso del ruolo sostanziale, per il contenimento di situazioni di disagio, svolto in Umbria dalla famiglia. Alla quale è dedicata in effetti la quota più ampia della spesa per interventi e servizi sociali: sulla base della distribuzione di tale spesa per aree di utenza, la quota relativa a famiglia-minori è molto più alta di quella del Centro, di contro a un'incidenza nettamente più bassa per disabili e anziani.

Si rileva anche un peso delle aree sovra comunali nella gestione degli interventi assistenziali, pari a più di quattro volte il dato del Centro, in linea con la direzione verso la pratica associativa auspicata dai documenti di programmazione. In questo modo risulta compensato il peso nettamente inferiore in Umbria delle risorse proprie dei Comuni nel finanziamento delle spesa sociale degli stessi.

Quanto all'incidenza dei trasferimenti monetari, essa appare sensibilmente superiore al dato del Centro, mentre l'opposto si registra per quella delle strutture, in direzione contraria dunque al diffuso convincimento della opportunità di ridurre l'incidenza dei primi, a favore dell'impegno in servizi e strutture, più adatti ad affrontare alla radice i problemi di assistenza. Servirebbe comunque una maggiore disaggregazione dei dati, per conoscere e comparare la distribuzione dei servizi e la ripartizione delle strutture.

Risulta bassa, nel confronto con le altre regioni la quota di compartecipazione degli utenti al costo dei servizi. L'universalismo selettivo, insieme alle stringenti esigenze di riequilibrio finanziario, può spingere in direzione di un aumento di tale quota. Al riguardo, occorrerebbe però tener conto dei recenti provvedimenti adottati anche in Umbria in questa direzione.

I dati Istat disponibili non consentono comunque di scendere ulteriormente nel dettaglio di tale spesa, esaminando la ripartizione all'interno di aree di utenza molto ampie (si pensi ad es. a famiglia e minori), per modalità di risposta dell'Ente (...), per ambito territoriale, per periodi successivi. Non permettono quindi una valutazione più fine degli interventi in esame, per verificarne l'adeguatezza rispetto agli impegni assunti (vedi ad es. Le linee di indirizzo per i servizi sociali, ricordate in precedenza) ed ottenere eventuali suggerimenti più mirati per una strategia più efficace. Né è possibile verificare l'adeguatezza delle azioni intraprese rispetto alla mappa dei bisogni (che non è nota).

Quanto alla situazione che si desume dai dati su povertà e disagio sociale contenuti nei Rapporti Caritas - Fondazione Zancan, in séguito alla rivalutazione delle spese relative, trova conferma l'impegno relativamente contenuto della Regione Umbria su questo fronte: il dato della spesa pro capite umbra è infatti sensibilmente inferiore al dato nazionale, e nettamente minore di quello di Toscana ed Emilia-Romagna (anche se

lievemente superiore a quello di Marche e Lazio). Considerando poi la distribuzione di tale spesa per livello di risposta, si osserva per l'Umbria, rispetto alla media nazionale, un peso maggiore del domiciliare e uno minore per il residenziale.

Altre indicazioni sull'azione di contrasto in Umbria alla povertà e all'esclusione sociale

Dei servizi comunali in Umbria a beneficio delle famiglie in difficoltà si occupa in questo volume lo studio di Martina Barro, e ad esso rimandiamo per un'esposizione della complessa architettura della programmazione di tali servizi, della varietà degli obiettivi perseguiti, degli approcci di welfare proposti, delle azioni di sistema previste a sostegno delle fasce più fragili. Qui teniamo a ricordare alcune indicazioni in esso contenute, riguardanti il concreto dispiegarsi degli interventi, per completare il rapido giro di orizzonte che abbiamo avviato sulle politiche di contrasto alla povertà in Umbria⁹⁴.

Pur sottolineando l'efficacia potenziale dei Piani di Zona per arrestare la discesa nella povertà, o far uscire dalla povertà assoluta, attraverso il potenziamento, il coordinamento (tra pubblico e privato) e l'integrazione degli interventi molteplici richiesti (sociale, lavoro, scuola, formazione, casa, sviluppo locale), Barro ricorda i principali limiti incontrati dalle politiche sociali contro la povertà, con particolare riferimento ai tre fronti del lavoro, della casa e del sostegno al reddito, in primo luogo per l'insufficienza delle risorse disponibili.

Sono rimarcati inoltre alcuni nodi strutturali che impediscono il pieno dispiegarsi delle intenzioni programmatiche, nodi operanti sul fronte conoscitivo e su quello di un coordinamento effettivo tra Attori. Per combattere efficacemente le situazioni di povertà, si rende necessaria un'attenta osservazione ed analisi di queste, con individuazione dei fattori generatori delle stesse e delle caratteristiche dei destinatari degli interventi, ma a ciò si oppone la mancanza di informazioni e conoscenze a tal fine disponibili. All'inadeguatezza dei dati disponibili a rappresentare le spese sociali dei Comuni, abbiamo già accennato.

Gli Uffici della Cittadinanza, concepiti come porta di accesso al sistema di protezione sociale locale e punto di guida sulla rete dei servizi, dovrebbero svolgere un ruolo centrale anche sul fronte della raccolta informativa. Ma i dati disponibili non risultano aggiornati, e comunque i servizi sociali individuano solo una parte degli utenti potenziali e, probabilmente, solo in modo limitato la povertà estrema.

Viene segnalata altresì la presenza di rilevanti problemi di coordinamento e di scambio di informazioni fra tutti gli Attori a vario titolo coinvolti. Mentre, in particolare nel contrasto alla povertà estrema, s'imporrebbero un'effettiva collaborazione e coordinamento tra Regione, Comuni e Terzo Settore. Ma quali sono i punti di difficoltà

⁹⁴ Con particolare riferimento ai Piani di Zona (di cui abbiamo sottolineato la centralità, insieme alla gestione associata dei Comuni, per detta programmazione), segnaliamo che purtroppo l'ultimo aggiornamento risulta riferito al 2002. Anche gli ultimi dati sulla attività degli Uffici di Cittadinanza, che possono fornire indicazioni interessanti sui bisogni avvertiti dalla popolazione, risalgono al 2006. Come recente iniziativa di aggiornamento della situazione economica e sociale del territorio, degli interventi compiuti e degli impegni futuri in tema di politiche sociali e contro la povertà, si segnala il Piano Regolatore Sociale del Comune di Terni (Report intermedio marzo 2011 e aggiornamento del marzo 2012).

concretamente sperimentati, per poterne promuovere il superamento? Si avverte con forza l'esigenza di individuarli.

Sono sottolineati inoltre la frammentazione, la sovrapposizione e la difficile rendicontabilità degli interventi, e più in generale i problemi di compatibilità tra gli obiettivi (efficienza, efficacia, sostenibilità) degli stessi. A ciò si aggiunge l'esigenza di mettere a punto un metodo di valutazione dei risultati, per accrescere l'efficacia dei servizi.

Per un quadro più completo degli interventi territoriali di contrasto alla povertà e all'esclusione, occorre tener conto dell'azione svolta, anche grazie all'impatto innovativo della L. 328, dalle formazioni civili ed ecclesiali di ispirazione solidaristica nella programmazione (e non solo nell'attuazione e gestione di misure specifiche) dei servizi alla persona. Si tratta di un'azione che è in grado di influire più efficacemente sugli aspetti relazionali e ambientali, così meglio rispondendo al carattere multidimensionale dei problemi sociali; e che favorisce la personalizzazione degli interventi, anche per la miglior conoscenza diretta dei bisogni: nel quadro attuale di acute e diffuse difficoltà economiche, è importante "stabilire un rapporto diretto e trasparente con le persone e le famiglie assistite", anche a fini di controllo e valutazione dell'efficacia degli interventi; per le caratteristiche di tale azione, rimandiamo allo studio, in questo volume, di Marco Carniani, che si propone, tra l'altro, di comprendere come si ponga l'impegno solidale dei cittadini di fronte alle sfide attuali, in un "tessuto socio-economico ed associativo dalle basi abbastanza fragili".

Dello studio di Carniani teniamo in particolare a porre in rilievo la proposizione di nodi critici già più volte rilevati nel corso della nostra esposizione, e soprattutto il richiamo ad angoli visuali e a profili di valutazione a nostro avviso rilevanti per un'erogazione appropriata di servizi assistenziali. Tra gli obiettivi perseguiti dal mondo dell'impegno solidale, Carniani indica, oltre al sostegno a persone e famiglie in difficoltà, la promozione dell'adozione di stili di vita e livelli di consumo sostenibili, e l'animazione della comunità cristiana locale, con rifiuto di approcci di tipo assistenzialistico. Il fuoco è in ogni caso sulle relazioni, per promuovere interventi personalizzati, nella prospettiva della costruzione di nuovi modelli di convivenza sociale, anche cercando di proporre, nella vicinanza e nell'ascolto, un significato alla vita delle persone.

Sono degni di attenzione anche alcuni nodi problematici nell'azione di tali organizzazioni, segnalati dall'Autore: oltre ai limiti di efficacia (per la natura sistemica della disuguaglianza), vengono rilevati la dipendenza dell'erogazione di servizi dal finanziamento pubblico, il ritardo nell'adozione di criteri di qualità e le difficoltà nella produzione di innovazione. Si registra altresì una trasformazione di tali organizzazioni "in senso molecolare", con un numero crescente di soggetti attivi e sempre più piccoli, e una difficoltà a "produrre un senso condiviso della loro presenza sul territorio". Nelle organizzazioni più strutturate, può osservarsi una caduta progressiva dello "slancio civico degli esordi in nome di una necessaria specializzazione e professionalizzazione".

Anche per le organizzazioni solidaristiche viene rimarcata l'esigenza, da noi più volte a vari livelli riscontrata, di una maggior collaborazione, al loro interno e con gli Enti locali (con una più puntuale definizione di ruoli e funzioni...), per un allargamento dei punti di accesso e una maggiore efficacia nell'assicurare non solo sostegno ma anche accompagnamento. Al riguardo si può rilevare una tendenza ad un processo di delega

agli enti ecclesiali (in specie alla Caritas per i casi di povertà estrema), ovvero ad una loro nuova istituzionalizzazione (per l'affidamento crescente su personale, strutture e servizi della Caritas), con sostituzione dell'intervento pubblico con quello delle suddette organizzazioni.

In ogni caso, va riconosciuta, secondo l'Autore, una capacità degli enti ecclesiali di affrontare al meglio l'ondata lunga dei nuovi poveri, prodotta dalla crisi, attivando esperienze associative nella sfera del sociale, riuscendo a coniugare specializzazione e rinnovamento dell'impegno volontario. Alla base dell'importanza delle iniziative di sostegno economico diretto realizzate da organizzazioni di tipo solidaristico, si trova soprattutto l'impegno da esse dedicato "nell'ascolto attivo, nella predisposizione al dialogo e nella ricerca comune dei problemi e dei bisogni"⁹⁵.

Come è stato già rilevato, mancano in Italia istituti di integrazione del reddito di tipo universale a livello nazionale o regionale, e gli ammortizzatori sociali attualmente all'opera offrono una copertura insufficiente. In questo contesto, singoli Enti territoriali od organizzazioni sociali a vario titolo possono erogare contributi monetari a sostegno di determinate persone e delle loro famiglie. Per l'Umbria, per completare il quadro di riferimento delle iniziative di assistenza che abbiamo cercato di ricostruire, il provvedimento più importante è il Fondo di solidarietà, istituito, nel quadro dei molteplici interventi attuati in Italia dalle Diocesi, dalla Conferenza Episcopale Umbra, per il sostegno di nuclei familiari in difficoltà economica, subordinatamente al rispetto di determinati requisiti, ma comunque seguendo un sistema di valutazione basata su un insieme ampio di indicazioni disponibili⁹⁶. Oltre al Fondo di solidarietà della CEU, altri Enti di diversa natura, di ispirazione religiosa e anche in collegamento con organizzazioni sindacali, istituzioni e fondazioni bancarie, forniscono sostegno economico alle famiglie e a piccole imprese in difficoltà, in particolare con iniziative di microcredito⁹⁷.

Raccogliendo alcune indicazioni più ricorrenti da questo quadro complesso, molto frammentato ed eterogeneo, ribadiamo ancora come, per una gestione più razionale ed incisiva dei servizi e degli interventi territoriali per il contrasto alla povertà, sia necessaria una conoscenza adeguata ad una corretta lettura del fenomeno. Come già ricordato, le informazioni disponibili riguardano le persone che già si rivolgono ai servizi, appartenenti però solo ad alcune categorie di poveri, alle quali quindi tendono a limitarsi gli interventi attuati. Si ripropone qui il problema della povertà nascosta, per l'avversione degli interessati a renderla manifesta. Per approfondimenti conoscitivi viene richiesto un miglior coordinamento, anche sotto questo profilo, tra gli Enti che si trovano impegnati su questo fronte (si pensi ai Centri Caritas, che dispongono di molte informazioni al riguardo). Osserviamo che l'emersione dei diversi profili di povertà potrebbe discendere anche dalla risposta all'offerta, accuratamente pubblicizzata, di misure di sostegno volte a categorie precisamente specificate; si pensi ad es. ai possibili effetti rivelatori della richiesta di contributi prevista dalla L.R. 13/2010 sulla famiglia.

⁹⁵ Carniani, in questo volume.

⁹⁶ Per dettagli sui finanziatori di tale Fondo, sulla struttura organizzativa cui è affidata la gestione del fondo, sui criteri di valutazione della condizione di povertà, *ibidem*.

⁹⁷ Per indicazioni di dettaglio, *ibidem*.

Peraltro non si auspica solo una conoscenza più precisa dei destinatari dell'azione di contrasto alla povertà, ma anche la messa a punto di un metodo di valutazione dei risultati, per accrescere l'efficienza e l'efficacia degli interventi e dei servizi.

Si è più volte notato che la natura multidimensionale della povertà esige interventi molteplici, correttamente programmati e coordinati. Relativamente ai servizi offerti dai Comuni, s'impone un'organizzazione sempre più integrata e complementare dei servizi sociali, per un impiego opportunamente coordinato delle differenti competenze professionali richieste sia sul piano macrosociale che a livello della singola persona.

Più in generale, si richiede un miglior coordinamento nella gestione delle risorse finanziarie e professionali, per una minor sovrapposizione, o per una migliore integrazione, di competenze e attività dirette alle stesse persone. La richiesta di un coordinamento efficace è avanzata più volte, negli studi contenuti in questo volume. Tra gli altri, oltre Barro e Carniani, ricordiamo anche Coletti, nel suo studio sui volti della povertà femminile, data la molteplicità di linee di intervento necessarie per contrastarla, sia sul fronte del lavoro, e delle politiche attive ad esso rivolte, che della distribuzione dei carichi di lavoro nella famiglia, che dei sostegni economici previsti dall'attuale modello di welfare.

La numerosità delle determinanti, relative a tutti i principali aspetti della vita individuale e associata, di una condizione di povertà e/o di esclusione sociale, implica una pluralità di punti di attacco e direzioni di intervento. Nel contributo di Orlandi su sistema scolastico e mobilità sociale in Umbria, si suggerisce, tra l'altro, un maggior ricorso al tempo pieno, in tutti i gradi e gli indirizzi scolastici, per concorrere a ridurre la dipendenza del rendimento scolastico dal contesto socio-familiare, e un'erogazione diffusa di borse di studio alla fine dell'obbligo, per promuovere nelle famiglie più svantaggiate l'investimento nell'istruzione dei figli. Nel saggio di Bartolucci sulle evidenze della povertà, si rimarca l'opportunità di un maggior coinvolgimento dei medici di base, in quanto conoscitori dei propri pazienti, per un quadro più completo dei bisogni della popolazione.

Nonostante il grande, talora grandissimo, impegno di tanti operatori, ai diversi livelli di intervento, anche in Umbria le politiche volte a contrastare povertà ed esclusione sociale mostrano nel loro complesso i gravi limiti sopra ricordati (con riferimento all'intero Paese), tra cui assenza di organicità, residualità, iniquità, inefficacia. Vale per essa quello che può affermarsi più in generale per l'Italia, e cioè l'inesistenza di politiche strutturate di contrasto alla povertà; ciò è dovuto certamente alla complessità del fenomeno, ma anche, tra l'altro, all'esiguità dei fondi dedicati a combatterlo, alla molteplicità dei livelli di intervento, alle collegate sovrapposizioni e duplicazioni⁹⁸.

Eppure, l'importo indicato da Calzola, nel suo studio in questo volume, per riportare i consumi delle famiglie povere della regione allo stesso livello della linea di povertà suggerisce, pur nella sua genericità e astrazione, l'idea di una percorribilità di un'azione volta a combattere in modo serio povertà ed esclusione sociale.

In un contesto quale l'attuale, distinto da un'asprezza crescente della competizione internazionale, da un'instabilità endemica dell'economia, da una compresenza sempre

⁹⁸ Su questo punto, vedi lo studio di Barro in questo volume.

più diffusa di lavoro e ciò nonostante di povertà (come ben illustrano gli studi inclusi in questo volume), un percorso organico di contrasto significativo a quest'ultima deve vedere impegnati in una cooperazione virtuosa tutti i livelli di governo. E decisiva può risultare al riguardo l'introduzione di un basic income, di un reddito minimo universalmente garantito, di cui abbiamo già ricordato la riprovevole assenza in Italia.

Se poi concentriamo l'attenzione sulle politiche sociali territoriali praticate in Umbria, e in particolare su quelle di contrasto a povertà ed inclusione, vediamo un assetto normativo che riflette a grandi linee i criteri ispiratori di un welfare comunitario e sussidiario. Lo stesso può dirsi per il modello di programmazione, per le regole di governance, e per alcuni lineamenti organizzativi. Ma, come abbiamo rilevato, sul versante realizzativo, di certo gravemente colpito dai drastici tagli dei Fondi nazionali di riferimento, molti miglioramenti possono essere perseguiti su una pluralità di piani.

In primo luogo, come si è già rilevato, si richiede una conoscenza più adeguata della mappa dei bisogni e dello stesso insieme di interventi praticato, comprensiva di un attento monitoraggio di questi.

Occorre poi procedere decisamente verso una vera integrazione tra le politiche molteplici richieste dalla natura multidimensionale della povertà delle persone e delle famiglie. È necessaria infine una governance più efficace, sia in fase di programmazione che di gestione degli interventi stessi, con un coinvolgimento effettivo di tutti gli Attori, il cui contributo sia richiesto da un welfare comunitario, in cui operi pienamente il principio di sussidiarietà; coordinamento e cooperazione devono essere diffusi e sostanziali, a tutti i livelli.

Ciò richiede oltre che un sostanziale ammontare di risorse, un lavoro di revisione di norme e regole, come quello attualmente percorso dalla Giunta regionale per aggiornare il secondo Piano sociale umbro. Ma perché tale impegno complessivo risulti veramente efficace, esso esige una sostanziale condivisione, tra tutti gli Attori coinvolti, di valori, obiettivi, risorse. E una diffusione marcata di virtù civica, e di vera attenzione ai bisogni delle persone, sia tra gli Attori che, più ampiamente, tra tutti i cittadini.

Riferimenti bibliografici

Arena, G.

2006 *Cittadini attivi*, Laterza, Roma-Bari.

Arena, G. - Cotturri, G. (a cura di)

2010 *Introduzione, in Il valore aggiunto, come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma.

Bernardoni, A. - Fazzi, L. - Picciotti, A.

2011 *Welfare, innovazione e sviluppo locale. La cooperazione sociale in Umbria*, il Mulino, Bologna.

Bronzini, G. (a cura di)

2009 *Le prospettive del welfare in Europa*, Fondazione Lelio e Lisli Basso, Biella.

2008 *L'Europa e le Regioni*, in "La Rivista delle Politiche Sociali" n. 3, Ediesse, Roma.

Caritas Europa

2011 *La povertà in mezzo a noi*, Roma.

Caritas Italiana

2012 *Ripartenti. Rapporto 2012 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia*, Caritas Italiana, Roma.

Caritas Italiana - Fondazione Zancan

2010 *In caduta libera, Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.

2011 *Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.

Carrozza, P.G.

2007 *Sussidiarietà e sovranità negli ordinamenti sovranazionali*, in G. Vittadini (a cura di), *Che cos'è la sussidiarietà*, Guerini e Associati.

CGIL Spi Genova e Liguria

2010 *Nuove e vecchie povertà in Liguria*, Genova.

Cittalia - Fondazione Anci ricerche

2011 *Strategie locali di lotta alla povertà: contributi economici o servizi?*, Roma.

Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (CIES)

2009 *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2009*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma.

2010 *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2010*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma.

2012 *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anno 2011*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma.

Del Colle, E.

2012 *Il welfare territoriale*, Franco Angeli, Milano.

Deriu, F.(a cura di)

2010 *Lavoro di cura e crescita economica in Umbria. Studi e Ricerche*, Quaderni Fondazione Giacomo Brodolini n. 46, Roma.

Donati, P.

2005 *La sussidiarietà come forma di governance societaria in un mondo in via di globalizzazione*, in P. Donati - L. Colozzi, *La sussidiarietà*, Carocci, Roma

European Commission

2009 *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, 2009*, Bruxelles.

2010 *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, 2010*, Bruxelles.

Genova, A. - Palazzo, F. (a cura di)

2008 *Il welfare nelle Marche*, Carocci, Roma.

Ferla, V.

2010 *Cronache della sussidiarietà 1997-2010*, in G. Arena - G. Cotturri (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma.

Gori, C.

2011 *Introduzione*, in C. Gori (a cura di), *Come cambia il Welfare lombardo*, Maggioli Editore, Rimini.

2012 *Politiche sociali, il piatto piange*, in "Il Sole 24 Ore", 22 ottobre 2012.

Gori, C. (a cura di)

2011 *Quale futuro per il Welfare? Le politiche sociali tra delega assistenziale e prospettive di sviluppo*. Quaderni del Forum, Forum del Terzo Settore, Roma.

Grasselli, P. (a cura di)

2009 *Idee e metodi per il bene comune*, Franco Angeli, Milano

IRS

2011 *Disegniamo il Welfare di domani*, Milano.

Kazepov, Y. - Arlotti, M. - Barberis, E.

2009 *La de-sincronizzazione, il disallineamento e la frammentazione territoriale delle politiche sociali*, in Y.Kazepov (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.

Lambruschi, P.

2012 *Esplode la povertà. E il welfare arranca*, in "Avvenire", 18 ottobre.

Madama, I.

2010 *Le politiche di assistenza sociale*, il Mulino, Bologna.

Marisco, F. - Scialdone, A. (a cura di)

2009 *Comprendere la povertà*, Maggioli, Rimini.

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

2012 *Povertà ed esclusione sociale. L'Italia nel contesto comunitario. Anno 2012*, Quaderni della Ricerca Sociale n. 17.

Ozzola, F.

2010 *Dal dire al fare. La sussidiarietà orizzontale in pratica*, in G. Arena - G. Cotturri (a cura di), *Il valore aggiunto. Come la sussidiarietà può salvare l'Italia*, Carocci, Roma.

Pontificio Consiglio per la Giustizia e la Pace

2004 *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Roma.

Regione Toscana

2011 *Esclusione sociale e disagio grave in Toscana, Rapporto 2011*, Firenze.

Sen, A.

2000 *Sviluppo e libertà*, Mondadori, Milano.

Tondini, E.

2008 *L'intervento pubblico per una società sempre più vulnerabile. Riflessioni dal Quarto Rapporto sulle Povertà in Umbria*, in "AUR&S", 10.

POSTFAZIONI

LA POVERTÀ E LA NECESSITÀ DI GESTIRE I CAMBIAMENTI IN ATTO

Carla Casciari, Assessore Welfare e Istruzione - Vice Presidente della Giunta Regionale dell'Umbria

*Molti parlano dei poveri, ma pochi parlano con i poveri.
Madre Teresa di Calcutta*

È con questa frase di Madre Teresa di Calcutta che intendo iniziare questo mio contributo al V Rapporto sulle povertà, una frase provocatoria, pronunciata da chi ha dedicato la sua esistenza all'assistenza del prossimo, che però può spingere a riflettere anche sul senso del lavoro che oggi restituiamo alla comunità.

L'intuizione, nel lontano 1995, della necessità di un Osservatorio sulla povertà in Umbria ha consentito alle istituzioni locali di saper leggere con sufficiente anticipo gli scenari sociali in atto nella società regionale nella transizione verso il terzo millennio.

Le indagini svolte dall'Osservatorio, in cui collaborano le istituzioni civili e religiose, Regione Umbria e Conferenza Episcopale Umbra, costituiscono un esempio eccellente di buone pratiche tra diversi soggetti che hanno per obiettivo il bene comune nel quadro della programmazione strategica regionale.

Oggi più che mai il problema di fondo con cui si misurano le politiche è quello di una pressante tendenza all'esclusione sociale che è il risultato di una crescente povertà e di una profonda disuguaglianza; una situazione questa, recentemente aggravatasi con la crisi economico-finanziaria internazionale e i suoi riflessi su scala nazionale.

Sempre più frequentemente quando parliamo di povertà dobbiamo riferirci anche a quel processo di impoverimento della popolazione che coinvolge le classi medie di cittadini italiani, le famiglie 'normali' che seppur tutelate da almeno un reddito da lavoro possono scivolare in situazioni di disagio e di rischio, diventando quindi 'vulnerabili'. Questo è un termine che nelle politiche della Regione Umbria e in particolare dell'Assessorato alle Politiche Sociali, è risuonato molto in questi primi due anni di legislatura; è stata, infatti, sperimentata un'azione di sistema destinata alle famiglie vulnerabili, così come previsto dall'articolo 7 della Legge Regionale n. 13 "Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia", quelle famiglie cioè non povere e neppure abituate a 'chiedere' aiuto ma che, per una serie di circostanze, si possono venire a trovare in situazioni di difficoltà economica transitoria.

L'Umbria, rispetto alle altre Regioni d'Italia, ha ottime performance negli indicatori relativi al settore della coesione sociale: il secondo miglior valore in termini di servizi per la prima infanzia, il secondo miglior valore in termini di assistenza domiciliare integrata agli anziani e valori positivi anche per la bassa incidenza della povertà e la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi familiari. La crisi sta però intaccando e, forse per la prima volta, sta mettendo in discussione anche in Umbria, un elevato livello di coesione sociale e un sistema di welfare efficiente.

Le Amministrazioni non possono correre il rischio di declassare le politiche di welfare a

puro assistenzialismo, né concentrarsi solo su interventi di tipo monetario; occorre piuttosto costruire intorno al soggetto a rischio un percorso d'inclusione sociale personalizzato, aiutandone il reinserimento nella società, garantendone così l'autonomia. Nell'individuazione di queste energie positive spendibili per una crescita personale, è fondamentale l'apporto di una rete di soggetti pubblici, privati e del terzo settore che tessano insieme la rete di protezione perché nessuno venga lasciato indietro, perché la povertà non diventi solo un elenco di percentuali.

I cambiamenti demografici, economici e sociali poi investono l'intera comunità mondiale e sono sempre più concrete le conseguenze del cosiddetto *butterfly effect*, quel principio della teoria del caos secondo cui lo sbattere delle ali di una farfalla ad Hong Kong può provocare un terremoto nei Caraibi.

Se questi sono i possibili scenari anche in termini di tenuta del nostro sistema di welfare, credo che di fronte all'insorgenza di nuovi tipi di emergenze dovremmo essere capaci di pensare a nuovi strumenti di protezione e avere il coraggio di cambiare il paradigma degli interventi, investendo sulle potenzialità dell'individuo e sulla creazione di un sistema trasversale di contenimento e prevenzione dei rischi sociali, un modello di *governance* della povertà adatto e flessibile al cambiamento in atto.

Qui il senso e la provocazione della frase di Madre Teresa: il rapporto che consegniamo oggi non deve essere solo un insieme di parole e di numeri, un documento di riferimento solo per addetti, ma il viatico per una conoscenza profonda della povertà, uno strumento che ci avvicini a quelli che sono i bisogni reali di chi si trova in situazioni di svantaggio.

LA CHIESA UMBRA E IL BISOGNO DI UNA NUOVA COESIONE SOCIALE

Renato Boccardo, Arcivescovo di Spoleto - Norcia - delegato per la Conferenza Episcopale Umbra

Il *Rapporto sulle povertà in Umbria*, giunto alla sua quinta edizione, rappresenta certamente un importante strumento di analisi dei fattori e delle condizioni che generano il fenomeno della povertà, unitamente alle caratteristiche ed ai contenuti in cui esso si esprime. Lo studio costituisce altresì una solida piattaforma di conoscenze utili ad impostare strategie di azione concreta, senza le quali l'analisi compiuta risulterebbe fine a se stessa.

Da alcuni anni il nostro Paese è attraversato da una crisi economica e finanziaria, ma anche culturale e sociale, che dalla fine della seconda guerra mondiale non ha avuto precedenti di pari intensità. La recessione, di tipo strutturale, è risultata e sta risultando particolarmente veemente in alcune aree del continente europeo: le ragioni principali sono collegate ad un alto debito pubblico, a un apparato industriale scarsamente competitivo e a fattori demografici non inclini alla crescita ed allo sviluppo. Questa situazione sta generando in Italia una crisi di tipo sociale. Le conseguenze più evidenti sono rappresentate dalla perdita del lavoro, dal disagio abitativo e dalla disgregazione dei nuclei familiari. Le categorie più colpite sembrano essere i giovani, i cinquantenni, le donne e gli immigrati.

Il povero non è più solamente chi viene da terre lontane o il senzatetto alla ricerca di un posto per dormire e di qualcosa da mangiare; oggi i nuovi poveri sono i nostri amici, i nostri vicini di casa, i compagni di scuola e di giochi che hanno perso il lavoro o dovuto chiudere la propria impresa, vivono il dramma della separazione familiare, la sofferenza della malattia, l'umiliazione di un mutuo, di un prestito o di un contributo economico pubblico non concesso. Sono tanti, e sono sempre di più.

Le Caritas diocesane e parrocchiali, attraverso la rete dei Centri di ascolto, hanno rilevato nei numeri, ma soprattutto nei volti e nelle storie delle persone, queste nuove presenze. Sono tanti coloro che chiedono aiuto per pagare un'utenza, un canone di locazione scaduto, un pacco della spesa per generi alimentari, o che vengono a mangiare alle nostre mense. Talvolta, dietro le richieste di aiuto ordinario, si celano bisogni inespressi che solo un attenta attività di discernimento riesce a fare emergere nella loro complessità. Ecco allora che l'ascolto dell'altro e il tempo a lui offerto giovano grandemente alla individuazione di ciò che più di tutto gli occorre. Al povero non deve essere dato ciò che è possibile a noi, ma ciò di cui lui ha bisogno: senza l'ascolto e il dialogo, un'accoglienza puramente materiale non è un vero servizio. Molti sono, infatti, coloro che parlano "dei" poveri, ma pochi quelli che parlano "con" i poveri.

Il Fondo di solidarietà delle Chiese umbre e gli interventi economici realizzati dalle Caritas hanno il merito di sostenere le famiglie bisognose nella fase più acuta; il

contributo economico, tuttavia, non può da solo sollevare dal bisogno se non accompagnato da altre misure di contrasto alla povertà, realizzate dagli altri attori del *welfare* sociale. Preoccupante è, infatti, l'inadeguatezza delle politiche pubbliche volte a completare il percorso di uscita dal bisogno, una volta terminata la fase di emergenza. Di conseguenza, troppo spesso si assiste ad una sorta di cronicizzazione del bisogno, per cui gli interventi delle Caritas non risolvono il problema, ma semplicemente lo differiscono. Il rischio che si corre in tali situazioni è che i principi costituzionali di sussidiarietà e di leale cooperazione cedano facilmente il passo al meno responsabilizzante sistema della delega, per cui devono essere sempre gli stessi ad occuparsi dei poveri e dei bisognosi, quasi in una sorta di gestione in termini di esclusiva.

Le problematiche su cui cerca di gettare luce il *Quinto Rapporto sulle povertà in Umbria* sono rilevanti e di crescente impatto sugli individui e sulle famiglie: basti pensare alla inoccupazione e alla perdita del lavoro e a quanto una tale condizione procuri stravolgimenti nel tenore e nello stile di vita delle persone.

Difficilmente le nuove generazioni riusciranno a migliorare il livello di benessere acquisito da quelle ascendenti. Siamo probabilmente giunti alla fine di un'epoca, caratterizzata da una scarsa attenzione al bene comune ed al rifiuto di ogni idea di redistribuzione del reddito tra i ricchi, pochi ma con sempre maggiori patrimoni, e i poveri, molti ed in continuo aumento.

Procedere oltre, in questa direzione, presto non sarà più possibile. È giunto il tempo di pensare a nuove forme di coesione sociale, a nuovi stili di vita, ad una cultura del dare fedele al principio per cui nessuno è così ricco da poter fare a meno degli altri e nessuno è così povero da non avere nulla da offrire.

LA POVERTÀ: PARADIGMA DI UNA SOCIETÀ INGIUSTA E DISEGUALE

Claudio Carnieri, Presidente dell'AUR

Prendo a scrivere questa *Postfazione* al Quinto *Rapporto sulla Povertà*, con un incrocio contraddittorio di sentimenti. Certo, c'è la soddisfazione di vedere la forte *durata nel tempo* di una iniziativa che partì nel 1995 ad opera della Regione dell'Umbria e della Conferenza Episcopale umbra. E tuttavia, quasi vent'anni dopo, questo duro spaccato della contemporaneità della vita degli uomini e delle donne sul pianeta e anche nella più piccole, nostre, realtà nazionali e regionali, si è fatto più lacerante ed esteso. Ecco il punto: non so, anche nelle nuove dimensioni, multiformi e sfaccettate, con le quali si presentano oggi *i fenomeni della povertà, dell'impovertimento e dell'esclusione sociale*, assieme a quelli della deprivazione, alle tante forme di disagio, ai flussi della crisi che scuotono l'esistenza singola delle persone, delle famiglie e delle comunità, *quanto queste siano in grado di farsi intendere*, di essere lette ed entrare nel cuore e nella testa delle più diverse classi dirigenti, non solo della politica, ma nella società, condizionandone comportamenti, *coerenze tra il dire e il fare*, intervenendo così non solo sugli stili di vita, individuali e collettivi, sulle dimensioni dell'etica, fondamentali negli sconquassi attuali della vicenda italiana, ma sulle stesse agende politiche, quelle che sono in grado di progettare e produrre processi e risultati effettuali.

Da tempo, secondo la lezione di Amartya Sen, siamo stati educati a focalizzare la nostra attenzione sui fattori di *disuguaglianza sociale*, portando in primo piano, anche nell'analisi della povertà, i caratteri dell'ambiente e i bisogni materiali e immateriali della persona umana. La convinzione cioè che *essere poveri* non vuol dire solo non avere denaro, ma anche e soprattutto non essere in grado di realizzare le funzioni fondamentali della vita umana: nutrirsi, certo, vestirsi, avere una casa o un riparo, ma vivere con una *forte speranza di vita*, istruirsi, avendo sicurezza nel lavoro e una possibilità di partecipazione significativa alla vita sociale e politica, non come dimensioni "ottenute" dall'alto, ma come espressione di una *titolarità di diritti umani e di "cittadinanza"*.

Con queste consapevolezze ci collochiamo oggi dentro le tempeste più profonde della contemporaneità e non è facile orientarci: le ideologie darwiniane fondate sull'esaltazione del più forte, così come vengono insieme dai processi reali e dalle tante simbolicità dei media, nelle più diffuse "narrazioni" del presente, connesse a visioni di censo e gerarchiche della società, delle classi dirigenti e dei valori, sono lì, *più forti di un tempo*, assieme alla portata squassante di una crisi che continuamente riporta le nostre riflessioni alle più generali frontiere del mondo contemporaneo, sempre più globale.

Anche per questo però gli squarci di vita sociale che ci vengono dalle *analisi sulla povertà* di questo Rapporto, orientato a leggere una specifica realtà territoriale, possono aiutarci non solo a tenere un'etica pubblica e personale, con la schiena diritta, ma anche a

rendere più forte un *pensiero critico*, in una fase nella quale, nei tanti risorgenti “populismi”, si rischia di ottundere lo sguardo e l’ascolto. E invece la povertà ci porta con forza dentro la contemporaneità, per farci leggere la sua contraddittorietà nei drammatici percorsi di esclusione, di sofferenza, che hanno ciascuno, dobbiamo saperlo, *una dimensione individuale*, spesso silente e ancor più incapace di raggiungere l’*agorà*, o un qualche più definito processo di relazioni. E anche questo emerge chiaramente da questo Rapporto. Si tratta di universi che si incrociano continuamente: uomini o donne che hanno dovuto affrontare improvvisamente la disoccupazione, una separazione legale che ha fatto loro perdere l’abitazione e le cure familiari, diminuendo di molto la loro disponibilità finanziaria, donne sole rimaste con una prole numerosa in età infantile o adolescenziale, anziani con basso reddito a cui è venuta meno la rete familiare e amicale, famiglie con prole numerosa, lavoratori, italiani o immigrati che da lungo tempo vivono in una situazione di lavoro precario o di occupazioni continuative *con basso reddito*; studenti universitari che hanno perso il sostegno familiare e/o il lavoro e perdono la continuità nei loro corsi di studi. Si pensi alla generazione dei *giovani neet*, quei giovani che non sono né al lavoro né in formazione.

Nuove e vecchie povertà dunque. Per questo vorrei tornare, in questa nota, ancora, a quel 1995 e alle motivazioni che mi mossero in mezzo a molti impulsi, mentre ero Presidente della Regione dell’Umbria, a chiedere di incontrare prima il Vescovo di Gubbio, delegato della CEU, monsignor Pietro Bottaccioli e poi monsignor Antonio Ambrosanio, Presidente regionale della CEU, con l’impegno decisivo di alcune personalità come don Luigi Filippucci, un prete straordinario di Foligno, attivissimo nella Caritas, che fu, anche attraverso la propria tensione umana e personale, protagonista di una intensa relazionalità che trovò poi quello sbocco istituzionale nell’incrocio tra la Regione dell’Umbria, la Conferenza Episcopale Umbra, la Caritas e l’Irres (oggi Aur), Istituto di ricerca della Regione dell’Umbria.

Quel che mi mosse allora, in verità, lungo un più complesso e personale percorso culturale e politico, era certo la voglia di sperimentare una “concretezza” di interventi, dentro una battaglia per politiche sociali non solo “generaliste”, ma in grado di arrivare ai punti di maggiore sofferenza. C’era anche l’intenzione di contribuire, per questa strada, a dare una visione “non apologetica”, della stessa realtà umbra, seppure meglio collocata, questa, nelle graduatorie nazionali, proprio in una fase, quella della seconda metà degli anni ’90, nella quale, soggiogando molte intelligenze e culture, cominciava a prendere il sopravvento, in Italia, un’altra visione dei processi sociali, fondata sul censo, sulle ricchezze, sulla finanza, sullo “scambio”, materiale e simbolico, dal quale non vedevo esenti neanche quei mondi vitali, quelle culture, dalle quali proveniva la mia educazione.

Più radici dunque erano contenute in quell’*incipit*: non solo la necessità di portare in evidenza, su un piano più generale, quelle dimensioni della povertà, tanto spesso gelate dal “silenzio”, che raramente riuscivano ad uscire, ieri, ma anche oggi, dalla *quotidianità della vita dei nostri quartieri*, nelle città della nostra civilissima Umbria, ma un più ambizioso obiettivo: sia quello culturale e civile al quale ho accennato, assieme alla necessità di trovare *strade nuove*, per quelle domande asciutte *di intervento* che vengono da chi sta nel bisogno, individualmente e con la propria famiglia e che chiedono un aiuto, *al momento*, cercando una mano e anche una possibilità ulteriore alla quale riferirsi.

Né secondaria, in questo impulso, era una considerazione che avevo maturato in tante

vesti e occasioni, nell'azione politica e di governo, a proposito della *criticità delle politiche di welfare*. Provo per questo a dire, ancora una volta, di una contraddizione aspra che, in quelle politiche, in più occasioni, ho incontrato nella mia esperienza: *alle protezioni, alle provvidenze del welfare arrivano spesso e di più quelli che sono capaci di padronanze diffuse*, nell'accedere alle procedure, alle relazioni, alla stessa possibilità di costruzione di un ascolto con la Pubblica Amministrazione. E i poveri nella loro complessa multiformità, è *proprio di queste reti che sono privi* e quando ne hanno, è proprio il *processo di impoverimento* ad indebolire prima di tutto quelle stesse risorse, fino a portarle ai livelli più bassi, alle solitudini e alle "incapacità".

E dunque il confronto e l'intesa con la Chiesa cattolica dell'Umbria, non già solo come universo di valori, come simbolicità forte di percorsi religiosi, ma come comunità, articolata nel territorio, direttamente e attraverso la Caritas, in grado di andare e arrivare laddove le istituzioni anche locali, non arrivavano, ieri come oggi. E, nei tempi presenti, forse, per la drammatica compressione dell'intervento pubblico, la situazione è ancora peggiorata, e ben oltre, molto oltre, gli squallidi segnali di una politica che prima si è fatta servile con i poteri forti e oggi viene stretta e squassata verso ulteriori frantumazioni delle visioni della società e della democrazia. E chissà che proprio da qui, dagli "ultimi", non si possa dipartire anche la radice di una riscossa democratica, di pensiero e di azione.

Il Protocollo d'intesa fra Regione dell'Umbria e Conferenza Episcopale Umbra

Per questo mi sembra importante riportare in questa *Postfazione* quella *Premessa* all'atto che firmai con monsignor Antonio Ambrosiano, Presidente della Ceu, nella quale ritrovo, per dirla con le parole del Concilio Vaticano II, ben impressi i "*segni dei tempi*" e l'impegno ad operare per il "*bene comune*", per usare un lessico e una dimensione problematica che oggi attraversa profondamente l'ansia e le coscienze del mondo contemporaneo.

Si diceva in quel testo:

"Premesso

- *che la società contemporanea appare tuttora fortemente caratterizzata da complessi fattori e problematiche che si oppongono al pieno e libero sviluppo della persona umana in tutte le sue potenzialità e che determinano una forte presenza di situazioni di bisogno, spesso non facilmente identificabili con i comuni canoni di valutazione;*
- *che dare voce a coloro che maggiormente soffrono delle limitazioni culturali, sociali ed economiche, conseguenti a povertà vecchie e nuove, può assumere il significato in primo luogo di una eccezionale iniziativa di solidarietà tra soggetti diversi, tra istituzioni pubbliche e private, civili e religiose, tra singoli cittadini, in maniera da corrispondere attraverso il perseguimento di più elevati traguardi di civiltà, alle più alte tradizioni dell'Umbria e delle sue città;*
- *che in tal senso può altresì esprimersi un valore che va ben oltre la messa a punto di tecniche adeguate a corrispondere alla complessità dei problemi che attualmente caratterizzano i settori più deboli della nostra comunità, ma può e deve comportare l'assunzione anche di uno straordinario impegno, di una vera e propria sfida, per l'affermazione dei diritti dei cittadini, incominciando dagli ultimi, dai più deboli;*
- *che i processi di sviluppo e modernizzazione per essere ben governati richiedono la conoscenza dei livelli di vita e di lavoro, dei bisogni emergenti, delle domande sociali inesprese, di eventuali fattori di squilibrio e dei possibili costi sociali gravanti sulle fasce più deboli della popolazione;*
- *che, a causa della rapida evoluzione della società, tale conoscenza non può essere episodica, ma va realizzata con metodo e continuità;*

- che alle tradizionali forme di conoscenza e valutazione degli stati di difficoltà derivanti sia dalla carenza di reddito e degli strumenti e risorse atte a produrlo, che dalla non sempre corrispondente adeguatezza della complessiva rete di risposta organizzata a livello territoriale, si è aggiunta la necessità di adottare più idonee strumentazioni che consentano di migliorare la conoscenza di tali situazioni e, conseguentemente, di orientare in maniera più congrua le diverse azioni finalizzate alla riduzione dei bisogni;
- che seguire l'andamento dei fenomeni di marginalità e di povertà sia tradizionali sia nuove, fornisce elementi di conoscenza utile alla individuazione delle priorità per le iniziative delle diverse istituzioni;
- che l'attività di programmazione dell'uso delle risorse sollecita l'organizzazione di una "rete di osservazione" allo scopo di rilevare le modificazioni e l'evoluzione dei bisogni, anche in relazione all'attuazione dei diversi interventi, evitando, nel contempo, duplicazioni e sovrapposizioni;

tutto ciò premesso

esprimono l'orientamento che lo sviluppo di una reciproca collaborazione, fondata su uno stesso spirito di servizio, possa contribuire a sollecitare, su queste problematiche, l'attenzione dell'intera comunità regionale, concorrendo così alla promozione e alla crescita di una autentica cultura della solidarietà".

Ho riletto questo passo e mi sono ancora profondamente convinto di un impianto che potrà essere anche ulteriormente arricchito dai nuovi protagonisti istituzionali ed ecclesiali, proprio nella utilizzazione dei dati che escono da questo nostro Rapporto. In particolare lungo due direzioni:

1. la necessità di un confronto più diretto e continuo, certo non sostitutivo all'autonomia delle due complesse realtà istituzionali e religiose;
2. l'assunzione forte delle problematiche derivanti da una nuova presenza, ormai fortemente significativa, degli immigrati nella nostra terra, con la molteplicità dei segni religiosi e degli stili di vita che tutto questo comporta.

I dati di questo incrocio antropologico in direzione della trasformazione multi-etnica della società regionale sono noti, e anche quelli della crisi sociale sulla quale torneremo più avanti.

In una terra come l'Umbria allora, dove i segni della religiosità sono così forti e fecondi e tali da aver determinato, nei secoli della storia d'Italia, non solo i tratti del paesaggio e delle ricchezze storico-artistiche, ma punti fondamentali delle culture e dello spirito della vita quotidiana, si apre qui una sfida enorme per far avanzare una più ricca identità della nostra comunità regionale, perché possa essere fondata sempre più sul riconoscimento dell'altro.

Dentro il quadro del mondo contemporaneo

C'è dunque una insorgenza nuova ed acuta della e delle povertà che preme tuttavia non solo all'azione, ma anche a una più forte e decisa comprensione della portata globale di questa dimensione di vita di donne e uomini nella contemporaneità del pianeta. Siamo ben lontani infatti da quella visione che un tempo collegava le povertà e le realtà marginali dell'Occidente, individuate quasi come un residuo del progressivo affermarsi di "società affluenti", mentre venivano sullo scenario mondiale le nuove popolazioni che si liberavano dal giogo coloniale e conquistavano, dal terzo e quarto mondo, un nuovo protagonismo, mettendo contemporaneamente in luce le storiche povertà, spesso estreme, delle loro più antiche condizioni di vita.

Oggi non è più così: i processi di *gerarchizzazione sociale* estrema, si sono incardinati nei punti più avanzati e all'interno nelle nazioni più ricche, diventandone in qualche modo "fondanti" e finendo quasi per definire *un nuovo paradigma della civiltà contemporanea* contro il quale è davvero difficile combattere. Scrive Federico Rampini nel suo interessante ultimo volumetto¹ sulla realtà degli Usa: "Mentre scrivo gli ultimi dati relativi al 2010 rilevano 56,2 milioni di americani che *vivono sotto la soglia della povertà*, fissata al livello di 22.000 dollari di reddito annuo per un nucleo familiare di 4 persone. Non tutto l'impoverimento va attribuito agli effetti della recessione. Il reddito annuo medio per un maschio adulto che lavora a tempo pieno è regredito ai livelli del 1973. È la retrocessione della *middle class*, l'avvento della "società a clessidra", divisa tra un vertice di privilegiati ed una base sempre più ampia di cittadini il cui potere d'acquisto perde terreno ... Una ricerca condotta dall'economista svedese Markus Jantti rivela che il 42% degli americani che nascono nel 20% della popolazione più povera, vi rimangono anche da adulti. Questa immobilità sociale è significativamente peggiore rispetto alla Danimarca, dove solo il 25% non riesce ad uscire dal livello di povertà in cui è nato, ed è perfino peggiore rispetto alla "classista" Inghilterra, dove solo il 30% resta bloccato nel *quintile* della popolazione cui apparteneva alla nascita. Nonostante si continui a descrivere l'America come una *società senza classi* – sostiene lo studioso Jason De Parle – il 65% della popolazione che nasce nel *quintile* più povero, rimane per tutta la vita all'interno dei due *quintiles* più bassi. Lo stesso vale per i privilegiati: se nasci nel 20% dei più ricchi, hai una probabilità molto elevata di rimanerci per sempre".

Ed è questa la nuova realtà del mondo contemporaneo che, alla fine, anima *i percorsi della globalizzazione*, non solo nella finanza, nei circuiti delle merci e dei prodotti scientifici, ma nelle stesse *visioni del mondo*: né ci sembra ci troviamo di fronte, per contro, a una nuova consapevolezza critica forte e dirompente come quella che, in altre fasi storiche, dal Settecento al Novecento, si mise in movimento con l'individuazione di *nuovi percorsi dei diritti e delle forme statuali*. È un'angoscia che ci portiamo nella nostra ricerca intellettuale e che vorremmo poter condividere con quanti si incrociano, in ogni forma e in ogni luogo, con i fenomeni più puntuali della sofferenza e del disagio sociale e che non vogliono rinviarli ad una dimensione "oggettiva", "naturale", e perciò ineluttabile.

Di qui un secondo assillo che vorremmo depositare in questa nota, anch'esso guidato da una tensione forte tra *passato e presente*.

Un paradigma essenziale infatti di questa nostra contemporaneità sono *le spese militari*. Il tema riguarda certo anche l'Italia in una fase nella quale la rivisitazione della spesa pubblica è oggi così aspra e tale da mettere in discussione livelli fondamentali dell'intervento pubblico. E tuttavia anche qui, *ben oltre le più strette dimensioni nazionali*, ci troviamo di fronte ad un drammatico *paradigma del mondo contemporaneo*. Vi è tornato recentemente un bel volume dal titolo *Armi, un Affare di Stato*²: "Gli investimenti dei governi per mantenere gli eserciti non sono in crisi. Lo dimostrano le stime più recenti: nei dati diffusi nell'aprile 2012 dall'Istituto Svedese Sipri (*Stockholm International Peace Research Institute*), la fonte più coerente e accreditata di questo tipo di valutazione, la spesa

¹ Cfr. Federico Rampini, *Non ci possiamo più permettere uno stato sociale. Falso!*, Idòla, Laterza, Bari, 2012.

² Cfr. Duccio Facchini, Michele Sasso, Francesco Vignarca, *Armi, un affare di Stato, soldi, interessi, scenari, di un business miliardario*, Chiarelettere, Milano 2012.

mondiale del 2011 è stimata complessivamente in 1.738 miliardi di dollari. Una cifra che, in parte a causa dell'inflazione, supera di 100 miliardi quella del 2010, ma che, se misurata in termini reali (considerando quindi i prezzi costanti al 2010), equivale a un aumento di appena lo 0,3%. Fatta la tara delle ovvie incertezze connaturate a questo tipo di stime che non dipendono da una contabilità precisa, significa che nel 2011, la spesa militare mondiale è risultata sostanzialmente invariata, *mettendo la parola fine a tredici anni di continui aumenti, anche a due cifre*. Dal 2007 al 2008 la spesa militare mondiale è cresciuta del 4%, nel 2009 addirittura del 6% e dal 2009 al 2010 dell'1,3%. Al punto che, se consideriamo l'ultimo decennio, quello iniziato nel 2002, *le spese militari totali di tutto il mondo hanno visto l'eccezionale crescita del 50%*. Si consideri, in questo contesto, che l'amministrazione statunitense, che è stata la prima a mettere sul tavolo, con il Presidente Obama, i tagli, continua a contribuire da sola al 40% della spesa militare complessiva del mondo, mentre la Cina, dal 2002, ha aumentato del 170% la propria spesa, in concomitanza con la Russia di Putin che, con un aumento del 9,7% nel solo 2011, si è portata alla terza posizione dopo Usa e Cina, mentre l'India, nella stessa graduatoria, occupa l'ottavo posto e il Brasile il decimo: né sono pochi i filamenti che collegano l'Italia a tutto questo, sia sotto il versante della produzione di armi che delle stesse spese militari nazionali.

E dunque c'è una passione civile da poter sollevare su queste direzioni, anche riscoprendo la forza evocativa di talune parole che animarono le generazioni della mia giovinezza come "disarmo", che gettarono allora, anche in una realtà difficilissima del mondo, divisa duramente in due, non poche luci sui comportamenti di popoli, stati e governi. Si ricordino per questo le parole del Presidente Sandro Pertini: "*Si svuotino gli arsenali, si riempiano i granai*", o la grande forza evocativa dell'Enciclica giovannea "*Pacem in terris*".

Le problematiche non sono certo scollegate, perché attorno alla povertà e alla disuguaglianza potrebbe aprirsi una *nuova fase di re-interpretazione plurale e universalistica del mondo contemporaneo*, tale da poter influire sugli orientamenti e i comportamenti delle classi dirigenti a scala mondiale.

La multidimensionalità della povertà

Il pregio dunque di questo Quinto Rapporto, lungo le linee interpretative nelle quali si muovono molti apporti e nella visione di sintesi curata da Paolo Montesperelli ed Elisabetta Tondini, è quello di far emergere con forza, negli universi della e delle povertà, questa *nuova e più complessa multidimensionalità*, che ritroviamo in Umbria come in Italia, come in Europa. Lo scenario nazionale è ben descritto dall'Istat per il 2011³. Su di esso ci torna Luca Calzola, che coglie le tante sfaccettature della stessa *storicità dei percorsi*: nel 2011, l'11,1% delle famiglie in Italia è *relativamente povero* (per un totale di 8173 mila persone) e il 5,2% lo è in *termini assoluti* (3415 mila). La *soglia di povertà relativa* per una famiglia di due componenti è pari a 1.011,03 euro. La sostanziale stabilità della *povertà relativa* rispetto all'anno precedente deriva dal peggioramento del fenomeno *per le famiglie per le quali non vi sono redditi di lavoro o vi sono operai, compensato dalla diminuzione della povertà*

³ Cfr. Istat, *La povertà in Italia, Anno 2011*, Roma 17 luglio 2012.

tra le famiglie di dirigenti/impiegati. In particolare l'incidenza della *povertà relativa* (2011/2010) aumenta dal 40,2% al 50,7% per le famiglie senza occupati né ritirati dal lavoro e dall'8,3 al 9,6% per le famiglie con tutti i componenti ritirati dal lavoro, essenzialmente *anziani soli e in coppia*. Tra queste ultime aumenta anche l'incidenza della *povertà assoluta* (dal 4,5% al 5,5%). La *povertà assoluta* aumenta tra le famiglie con persona di riferimento ritirata dal lavoro (dal 4,7% al 5,4%), soprattutto se non ci sono redditi da lavoro e almeno un componente è alla ricerca di occupazione (dall'8,5% al 16,5%). L'incidenza della *povertà assoluta* cresce anche tra le famiglie con a capo una persona con *profili professionali e/o titoli di studio bassi, famiglie di operai* (dal 6,4% al 7,5%), con licenza elementare (dall'8,3% al 9,4%) o di scuola media inferiore (dal 5,0% al 6,2%). Peggiora la *condizione delle famiglie con un figlio minore* sia in termini di povertà relativa (dall'11,6% al 13,5%) che di povertà assoluta (dal 3,9% al 5,7%).

La realtà dell'Umbria entra in questa dinamica nazionale⁴, con una forte consequenzialità, cosicché, proprio nel 2011, appare, nella nostra regione, una "impennata" verso l'alto della *povertà relativa* sulla quale occorre riflettere bene: l'incidenza della povertà relativa nel 2011 è infatti arrivata in Umbria all'8,9% dal 4,9% del 2010, dato da leggere con qualche *caveat* per le possibilità di errore nel campionamento, già segnalate dall'Istat, non molto differenti tuttavia da quelle dell'anno precedente e che corrisponde in qualche modo a quell'*indice di deprivazione* che, nel 2010, aveva in Umbria una percentuale (per cento famiglie residenti) del 13,3%, la più alta del Centro-Nord (Marche 12,5%; Toscana 12,0%; Emilia Romagna 12,2%; Piemonte 11,7%) e che, in valori assoluti, corrispondeva a 50.315 persone.

Se riflettiamo poi ad altri dati del *modello sociale regionale* possiamo trovare non pochi altri dati che innervano e territorializzano quella dinamica nazionale: i *redditi da lavoro dipendente per unità di lavoro*, prima di tutto, la cui classifica collocava, nel 2009, l'Umbria, come *sestultima* nella graduatoria italiana, dietro Veneto, Abruzzo, Toscana, Sicilia, Campania e Marche. E poi i dati della *Cassa integrazione*: questa, nel complesso delle sue forme, nei primi otto mesi del 2012, è aumentata in Umbria del 41,13% sullo stesso periodo dell'anno precedente (Italia, +9,63%): l'*ordinaria* (+75,28; Italia +45,60%); la *straordinaria* (-0,91%; Italia -8,41%); quella *in deroga* (+42,51%; Italia +8,73%).

A queste realtà bisogna collegare anche la forte dimensione di *precarizzazione del lavoro* che, secondo la Cgia di Mestre, raggiunge in Umbria il 16,4% degli occupati, pari a 60.115 lavoratori, facendo occupare alla regione la quinta posizione nazionale dopo Calabria, Sardegna, Sicilia e Puglia. Né si possono sottacere, nelle dinamiche della crisi, i processi che hanno riguardato l'*occupazione tra la popolazione straniera al 2011*: i disoccupati stranieri sul totale dei disoccupati al 2011 sono in Umbria il 33,8% (Italia 14,7%), mentre il 55,5% della nuova disoccupazione è data appunto da stranieri (Italia 35,7%).

Altri dati pesano poi sulla situazione regionale. Si pensi al fatto che in Italia sono 378.000 (su un totale di 2.079.000) i dipendenti a *tempo determinato* che vedranno concludere il proprio contratto tra settembre e dicembre 2012: le donne ne costituiscono il 60%⁵. I giovani *neet* dai 15 ai 34 anni, d'altra parte, che in Italia nel 2011

⁴ Cfr. Caritas italiana, *Rapporto 2012 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia*, I Ripartenti, *Povertà croniche ed inedite. Percorsi di risalita nella stagione della crisi*, Roma ottobre 2012.

⁵ Cfr. Datagiovani, *I lavoratori dipendenti a tempo determinato in scadenza di contratto*, settembre 2012.

sono arrivati a 3.200.000, di cui il 60% è rappresentato da donne, in Umbria ammontano a 33.000 pari all'1% del totale nazionale e al 17,3% sulla popolazione di riferimento⁶.

È a questo scenario che si riferisce dunque quella nuova *multidimensionalità* della povertà alla quale abbiamo fatto riferimento. Altre indagini da queste *dimensioni del lavoro* (Lorenzo Birindelli), sono andate nel Rapporto verso le condizioni delle donne sole, delle famiglie con bambini, degli anziani e poi dentro la complessa fluidità dei processi sociali nei quali, quando esci dal lavoro o da una posizione “difesa” e “tutelata” in qualche forma, spesso *non riesci a rientrare* e ti trovi esposto, all'improvviso, a condizioni nuove e non conosciute. Qui molte piste (Gioia Conteh, Alessandro Vestrelli, Marco Bruno, Tiziana Bartolucci, Riccardo Fanò, Andrea Orlandi, Mauro Casavecchia, Martina Barro, Mery Ripalvella, Marco Carniani, Adelaide Coletti) vengono aperte dal lavoro di scavo di questo Quinto Rapporto, anche con una specifica *dimensione di genere*, e con uno sguardo dall'interno molto significativo a partire dalla concreta esperienza della Caritas (Marcello Rinaldi).

In più capitoli del Volume si incontra poi tutta la portata della *frantumazione sociale* che si esprime nei nuovi contesti urbani. In Umbria questi processi sono certo più attenuati, in particolare dalla mancanza di grandi agglomerazioni urbane e tuttavia molte tensioni vanno in quella direzione che *collega povertà e rottura dei legami sociali*. E certo qui, anche in Umbria, bisognerà lavorare di più, attraverso un più intenso incontro tra i punti articolati della Pubblica Amministrazione nel territorio e tutte le diverse soggettività sociali che vi sono organizzate.

Condivido molto per questo una sollecitazione che ci viene dal recente *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale del Ministero del Lavoro*⁷: “Accanto e oltre questa dimensione di intervento pubblico il settore non-profit e le imprese sociali possono invece porci l'obiettivo di ridurre la deprivazione materiale e psico-sociale sulla base di un *modello organizzativo differente rispetto al pubblico che al settore profit*. L'esperienza di migliaia di enti e associazioni di varia natura, *spesso unite in reti* attraverso grandi centrali di secondo livello (Caritas, Banco alimentare, Conferenza San Vincenzo, ecc.) rappresenta una straordinaria dotazione di capitale umano, sociale e relazionale che, in una nuova logica dello spazio pubblico, possono massimizzare i loro interventi... È a tal proposito opportuno incoraggiare sia i servizi istituzionali a livello territoriale che le organizzazioni non-profit, ad estendere la collaborazione reciproca trovando forme meno vincolanti e burocratiche, rispetto a quelle ancora in uso, che penalizzano principalmente le organizzazioni più piccole, ma non meno vitali”.

Ecco. Il volume dà conto della complessità e della multidimensionalità della povertà in una direzione nella quale hanno insistito in questi anni i fondamentali *Rapporti della Caritas* e il fecondo lavoro di analisi e di scavo dei precedenti Rapporti sulla povertà in Umbria, fin dal primo del 1997⁸. Questa dimensione pone agli attori istituzionali e sociali una molteplicità di obiettivi che hanno tutti un dato di partenza: la attuale *dimensione quantitativa del fenomeno*, prima di tutto, non sempre pienamente conosciuta e accettata e il

⁶ Cfr. Datagiovani, *I giovani neet in Italia prima e durante la crisi, un confronto 2008-2011*, settembre 2012.

⁷ Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Cies, Commissione di indagine esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2011*, Roma 2012.

⁸ Cfr. Paolo Montesperelli, *Presentazione del Rapporto sulla Povertà in Umbria, Ripensare la povertà*, Perugia 15 settembre 1997.

suo *complesso e multiforme intreccio* con il disagio, con la sofferenza sociale, con le dinamiche familiari e con quelle del ciclo di vita, con la coesione e le relazionalità della vita di comunità. E dunque: *le politiche di welfare e le loro procedure*, l'accessibilità, l'estensione, gli interventi di *sostegno al reddito*, fino agli scenari del *reddito minimo garantito*, che in Europa, a differenza dell'Italia, costituiscono *un asse fondamentale della coesione*, rilanciata dallo stesso progetto *Europa 2020*.

È qui che si possono sperimentare *modelli territoriali* di intreccio tra tutti i soggetti in grado di produrre *nuove culture della cittadinanza*, che guardino a quella dimensione multietnica e multiculturale che ormai distingue l'Umbria come seconda regione in Italia, per l'intensità di tali processi.

Anche sul *reddito minimo garantito* vorremmo che si soffermasse l'attenzione del lettore e degli attori politici e istituzionali, anche in una fase di crisi durissima come l'attuale. Le esperienze europee, in Francia, in Germania, sono molte, diverse, ma *tutte in qualche modo tese a garantire nelle diverse nazioni più alti livelli di coesione*⁹. Quando si potrà aprire, nello spazio pubblico italiano, una riflessione su una tale prospettiva di *europizzazione*, essenziale per la qualità della vita civile e sociale del nostro Paese?

Una proposta

Il volume si conclude, come sempre nei lavori dell'Aur, con un insieme di valutazioni e proposte (in particolare nel saggio di Pierluigi Grasselli ed Enza Galluzzo) che consegniamo, per la loro forza ed ampiezza, alle dimensioni istituzionali ed ecclesiali. C'è, al centro, una necessità: quella di far crescere *una rete di interventi e di esperienze*, con una pluralità di soggetti ecclesiali, sociali, culturali e di quelle stesse dimensioni pubbliche e istituzionali che lavorano sul territorio proprio sulla *cittadinanza*, contro le discriminazioni, per rafforzare diritti e *capability*. E dunque chiedo: si può pensare ad un *luogo*, ad un percorso, ad una strutturazione comunicativa (sito web) in grado, con continuità, attraverso un rilancio dell'*Osservatorio*, previsto dagli accordi tra Regione e Ceu del 1995, di *radunare soggetti diversi e multiformi per far crescere una nuova operatività delle istituzioni regionali e locali*? Una specie di *laboratorio sociale aperto*, anche con una elaborazione capace di raggiungere (l'Aur lo sta facendo in altri settori) *percorsi europei di progettazione e di finanziamento*. L'Aur potrebbe essere quel "luogo", a disposizione dell'*Osservatorio*. Gli attori fondamentali del percorso che si è innescato nel 1995, partendo anche dalle *piste di ricerca* contenute in questo volume, alcune inedite e di straordinaria importanza, come il mondo delle carceri (Settimio Monetini, Martina Barro), potranno qui produrre, in più direzioni, una sollecitazione positiva ed efficace.

⁹ Cfr. Adapt, *Pro e Contro del reddito minimo. Oltre la teoria*, a cura di Silvia Spattini (Direttore Adapt) e Tonia Garofano (Adapt Research Fellow), 19 dicembre 2011, n. 63.

Agenzia Umbria Ricerche
Via Mario Angeloni, 80/A
Tel. 075.5045805 - 075.5002905
www.aur-umbria.it