

**POVERTY WATCH 2021**  
**L'abc della povertà in Europa e in Italia**

CILAP - EAPN ITALIA

# Indice

<b>Capitolo 1 - Uno sguardo d'insieme sulla lotta alla povertà</b>	<b>9</b>
<b>Capitolo 2 - Cosa intendiamo per povertà</b>	<b>17</b>
<b>Capitolo 3 - Cosa sta accadendo alle persone in povertà? Chi sono i gruppi più colpiti?</b>	<b>27</b>
3.1 Povertà assoluta	27
3.2 Povertà relativa	31
3.3 L'impatto del Covid sulle persone a rischio di povertà	31
3.4 Povertà e benessere economico, un ossimoro	35
<b>Capitolo 4 - Prossime sfide e priorità d'intervento: interviste a persone in povertà</b>	<b>45</b>
4.1 Sfruttamento dei lavoratori	45
4.2 Scuola, disabilità e Covid-19	47
4.3 Assistenza sociale	50
4.4 Lavoratrici povere	52
4.5 Accesso ai servizi essenziali	55
<b>Capitolo 5 - Buone prassi di contrasto alla povertà in Italia</b>	<b>59</b>
5.1 La risposta all'emergenza Covid-19	59
5.2 Dare di più a chi ha avuto di meno	71

<b>Capitolo 6 - Le politiche europee e nazionali per fronteggiare la povertà, l'esclusione sociale e i danni socio-economici del Covid-19</b>	<b>77</b>
6.1 La dimensione europea	77
6.2 La dimensione italiana	95
6.3 Schede di approfondimento (Box 1-8)	118
<b>Capitolo 7 - L'impegno di Cilap Eapn Italia</b>	<b>143</b>
7.1 Comitato di Sorveglianza: consultazione scritta per la modifica degli Assi 1, 2, 3 e 4 del PON Inclusione 2014-2020	147
7.2 Contributo al Comitato di sorveglianza PON Inclusione	150
7.3 Partecipazione all'incontro con il referente delle Nazioni Unite sulle povertà estreme e diritti umani	151
7.4 Proposte	156
<b>Capitolo 8 - Messaggi e raccomandazioni per il prossimo futuro</b>	<b>157</b>
<b>Capitolo 9 - Autori</b>	<b>159</b>

## Introduzione

*di Paola Capoleva*  
*Presidente CSV Lazio*

La pandemia da Covid 19 ha avuto un duro impatto sulla vita delle nostre comunità, sulle famiglie, sui cittadini. Nell'ultimo anno e mezzo la crisi pandemica ha acceso i riflettori sugli squilibri preesistenti e ha accelerato tendenze sociali di precarietà nelle condizioni di vita e di lavoro, con dure ripercussioni per tutti coloro che, al diffondersi della pandemia, vivevano già una condizione di vulnerabilità sociale.

Il 2020 è, in Italia, l'anno delle nuove povertà. L'ultimo rapporto Caritas su povertà ed esclusione sociale registra un aumento del 44% di persone cadute in povertà nell'ultimo anno, anche a causa della pandemia -un terzo dei quali ha continuato a ricorrere agli aiuti Caritas anche nell'anno in corso - in un Paese in cui si contano oltre un milione di poveri assoluti in più rispetto al periodo precedente la diffusione del Covid 19.

I dati registrano valori record, con 5,6 milioni di persone - pari a 2milioni di nuclei familiari - in stato di povertà assoluta.

Se la povertà assoluta è tornata a crescere, la flessione dell'economia legata al diffondersi del Covid 19 ha avuto un impatto drammatico sul mercato del lavoro – secondo i dati Istat 2021 a maggio ci sono 735mila occupati in meno rispetto al periodo

pre emergenza – con l'aumento del numero di persone a rischio povertà. Tutto ciò ha aggravato le disuguaglianze e i fenomeni di esclusione sociale; ha acuitizzato il mancato accesso ai servizi e le povertà pre-esistenti, con la quota dei poveri cronici in crescita, dal 2019 al 2020, dal 25,6% al 27,5%.

Il Covid ha, quindi, pesantemente contribuito ad accrescere le fila dei nuovi poveri, ha ulteriormente gravato sulle situazioni di povertà già esistenti, ha causato non solo povertà materiale, ma anche una grave povertà nelle relazioni con la nascita e l'acuirsi dei fenomeni di isolamento.

Senza dimenticare i bambini e i ragazzi, che hanno dovuto, in un tempo tanto breve, adattarsi a nuovi modi di vivere la scuola, rinunciando a quel patrimonio di socialità, condivisione di spazi ed esperienze di crescita che un presidio tanto importante sui territori assicura loro.

L'epidemia ha avuto una genesi e una virulenza diversa a seconda dei territori su cui ha impattato e anche l'impatto sul volontariato è stato influenzato dal tipo di attività svolta e dalla gravità dell'emergenza che interessava il contesto di intervento.

Tuttavia, nonostante la gravità dell'emergenza, l'età spesso avanzata dei volontari, le raccolte fondi e i bilanci associativi in sofferenza, l'impegno in settori delicati e in contesti di fragilità, in un tempo storico e sociale tanto complesso, il volontariato ha saputo adattarsi e andare avanti.

Le organizzazioni non si sono mai fermate: hanno dovuto ripensarsi; ripensare e rendere il proprio ruolo di collante sociale adeguato ai vecchi e ai nuovi bisogni e alla necessità di darvi risposta con modalità diverse da quelle conosciute e praticate. Hanno dovuto riprogrammare i propri servizi e i propri interventi, idearne e realizzarne di nuovi. Il volontariato è stato così

sponda operativa a volte insostituibile per gli Enti locali, facendo da manutentore delle relazioni, intercettando, allo stesso tempo, il desiderio di attivazione dei molti cittadini che si sono resi disponibili a prestare il proprio supporto.

Ora, nel momento in cui occorre proiettarsi in avanti, questo spirito non deve andare perduto. Dobbiamo invece capire se siamo stati in grado di trasformare un tempo imprigionato in un'opportunità. Abbiamo un tessuto da ricostruire e il volontariato può e deve diventare il volano per una ripresa del nostro Paese, attraverso lo spirito di sussidiarietà e solidarietà che ci ha sempre animato. È il momento di mettere in campo politiche che affrontino i temi delle disuguaglianze e delle fragilità e il volontariato, che, anche a causa del Covid, si trova ad affrontare una stagione inedita, è, rispetto a tali processi, una chiave di volta. «Dobbiamo lavorare per creare strutturalmente processi di coesione e relazione che mettano tutti i soggetti coinvolti nell'ambito sociale in una dinamica di co-progettazione e co-responsabilità, creando un nuovo modello di cooperazione nel quale lo spazio di azione è condiviso e c'è co-partecipazione integrata tra soggetti diversi», per dirlo con le parole della ministra per le pari opportunità e la famiglia, Elena Bonetti, nel suo intervento all'edizione 2021 delle Giornate di Bertinoro per l'Economia Civile 2021, promossa da AICCON. Questo obiettivo di rinnovata collaborazione e di nuove modalità di confronto con la Pubblica Amministrazione è stato ribadito anche dal Ministro Orlando, che ha firmato le nuove linee guida per la co-programmazione e la co-progettazione. Occorrono interventi politici co-programmati e co-progettati, nati all'insegna di uno spirito di collaborazione sempre più significativo e forte. Occorre costruire un fronte più compatto, per il ruolo che il terzo settore ha e per le opportunità che può offrire al Paese, superando alcune contraddizioni e frammentazioni al suo

interno, come ha ribadito durante le Giornate di Bertinoro 2021 lo stesso ministro Orlando, che ha annunciato l'operatività, entro l'anno, del Registro unico del Terzo settore.

Siamo tutti consapevoli che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza deve diventare una opportunità di crescita complessiva, che ci faccia uscire dalle emergenze e dalle sperimentazioni, ma soprattutto crei le condizioni di una ripresa sostenibile secondo gli obiettivi dettati dall'Agenda 2030.

Tutto questo sarà fondamentale il ruolo che l'Italia potrà avere nel dialogo con gli altri paesi Europei sviluppando una collaborazione sempre più intensa e continuativa, per migliorare la qualità della vita delle nostre comunità, per far sì che le stesse comunità si sentano sempre più responsabili, attive, protagoniste dei propri percorsi.

## Capitolo 1

### UNO SGUARDO D'ASSIEME SULLA LOTTA ALLA POVERTÀ

*A cura del Prof. Luigi Colombini*

#### **Una premessa necessaria**

La povertà ha costituito da sempre un aspetto estremamente delicato e complesso, legata come è allo stesso modo di essere della società, nel suo modo di esprimersi e di determinarsi e delle conseguenti risposte che sono state date nel corso dei secoli.

Con la progressiva organizzazione della società, e quindi con la lenta, ma costante azione che ha portato l'umanità a determinare assetti sociali e istituzionali tali da superare la precarietà e l'incertezza, con i sentimenti e con le istanze di fratellanza e di coesione sociale, pur partendo dalla famiglia e dalla organizzazione tribale, si è determinata fin dall'antichità la affermazione di principi di solidarietà e di pietà verso i più sfortunati, i più sprovveduti e i più deboli dell'umano consorzio.

Tali espressioni di solidarietà, si sono peraltro manifestate non solo nel contesto del livello primario dell'organizzazione sociale, la famiglia, come manifestazione di difesa collettiva dalle ingiurie e dalle offese recate da malattie, dalla impossibilità di provvedere a sé stessi, dalla non autonomia e bisogno determinati da lutti improvvisi e morti precoci, ma anche nella società che, superando la dimensione più ristretta della famiglia, ha affrontato in termini più incisivi le conseguenze derivanti dal bisogno e dalla necessità.

In tale contesto lo Stato, in quanto espressione organizzata di

uomini su un territorio, retto da ordinamenti e da leggi, ha da sempre cercato di affrontare il bisogno ed il disagio con norme specifiche.

La norma, pertanto, si è posta quale riferimento fondamentale per la realizzazione delle attività di solidarietà.

Nel regno d'Egitto la beneficenza, legata allo svolgimento di azioni che avevano conseguenze significative nel rapporto con le forze spirituali, e con l'oltretomba, era promossa e considerata una azione assolutamente positiva e meritoria, ed era quindi presente, anche se generico, l'impegno, a svolgere azioni rivolte a superare le condizioni di miseria e di bisogno.

La Bibbia, con i suoi richiami alla legge mosaica rappresenta un riferimento fondamentale nella iniziale fase di affermazione dell'aspettativa, da parte dei bisognosi, a fruire di prestazioni assistenziali.

Infatti la stessa legge mosaica imponeva ai proprietari di terre di lasciare ogni anno una parte dei loro prodotti ai poveri.

In estrema sintesi, già al tempo dell'impero romano gli *humiliores* erano oggetto di attenzione e di prestazioni sociali volte a far loro superare i disagi e la precarietà delle loro condizioni. Il Cristianesimo porta ad una dimensione etica dell'assistenza: da strumento di manipolazione del popolo e di corruzione, la stessa assistenza assume il valore di un comportamento morale, e quindi non solo giuridico, quale espressione dell'amore verso il prossimo e mezzo per attuare il principio della solidarietà umana.

*Decimae quae pauperis sunt* rappresenta tale nuova forma di assistenza.

Nella religione musulmana si afferma nel campo dell'assistenza un analogo principio morale: i musulmani devono osservare le cinque regole fondamentali, e, fra queste la "*zaka't*", che rappresenta l'obbligo di ciascun musulmano di pagare la "decima" a favore dei poveri.

In Europa, nel lungo andamento degli interventi degli Stati volti ad affrontare il problema della povertà, intesa quale condizione esistenziale caratterizzata dall'indigenza e dalla mancanza dei mezzi indispensabili per la vita (alimentazione, vestiario, casa), occorre risalire alla *Old Poor Law* del 1601, introdotta dalla Regina Elisabetta I d'Inghilterra, che in effetti costituì il primo esempio di sostegno al reddito dei poveri, prevedendo l'istituzione di un sistema assistenziale che consentiva al 40% dei sudditi con più di 60 anni di età di fruire di un aiuto economico (Prof. Emmanuel Todd).

In Francia, con un decreto del 1793 l'assistenza ai poveri venne proclamata "debito nazionale" e venne istituito il domicilio di soccorso e l'assistenza medica gratuita.

In Italia il primo ad occuparsi dell'assistenza ai poveri fu Camillo Benso, conte di Cavour, che in un discorso alla Camera dell'allora Regno di Sardegna il 17 febbraio 1851, dopo avere studiato il sistema assistenziale inglese, preconizzò il concetto di "carità legale" amministrata e gestita dallo Stato. In particolare ebbe ad affermare "l'assoluta necessità di stabilire, in tutti i Paesi che hanno raggiunto un alto grado di prosperità e di ricchezza, sopra solide e prudenti basi, il principio della carità legale, affinché sia riconosciuto quale uno stretto dovere sociale, il non lasciare nessun individuo esposto a cadere vittima delle estreme miserie".

Il '900 è stato caratterizzato da una progressiva attenzione verso programmi di lotta alle disuguaglianze ed alle povertà, anche in relazione alle condizioni di drammatico disagio e crisi economica scaturite alla fine della prima guerra mondiale e dalla gravissima tragedia negli USA scaturita dal "martedì nero" del 29 ottobre 1929.

### **La svolta epocale: l'affermazione dei diritti**

Dopo la seconda guerra mondiale, con le sue tragiche, atroci nefandezze, con l'assoluto disprezzo per la vita umana, ridotta a semplice oggetto di sterminio, si è affermato il principio

che ciascun individuo è titolare e portatore di diritti, e il 10 dicembre 1948, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò e proclamò la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, ed all'art. 25 proclamò che "Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà".

A livello europeo, l'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea riafferma che l'Unione europea "si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri". Con la prima carta sociale del 1961, poi aggiornata nel 1999, è stata trattata anche l'"Europa sociale", e nella stessa carta all'art. 30 è affermato che "Ogni persona ha diritto alla protezione dalla povertà e dall'emarginazione sociale".

Si è quindi pervenuti alla definizione dei "diritti sociali", nel quale ambito è assolutamente necessario che ciascun cittadino europeo sia consapevole del proprio diritto di cittadinanza e di appartenenza alla comunità europea, con la conseguente imprescindibile necessità di definire i livelli essenziali per l'esercizio dei diritti civili e sociali, fra i quali rientra il diritto alla protezione dalla povertà e all'inclusione sociale. Tale approccio sancisce il passaggio da una dimensione "concessoria" delle prerogative individuali, riconosciute in un contesto paternalistico, ad una affermazione piena e certa dello stato di diritto, così come sancito a livello internazionale, a livello europeo e a livello nazionale. Ed in tale dimensione è quanto mai opportuno ricordare il Prof. Stefano Rodotà che affermò in una preziosissima e sempre attuale pubblicazione "Il diritto di avere diritto", e quindi come sia importante e fondamentale averne consapevolezza e costanza nel rivendicarli.

### **Le azioni di contrasto alla povertà e per l'inclusione sociale**

Nel lungo percorso di oltre sessantacinque anni, l'"Europa sociale" ha avuto una progressiva attenzione attraverso il FSE, i POR (Piani Operativi Regionali) e i relativi regolamenti.

Il cammino è stato connesso alla individuazione di specifici percorsi di inclusione e di lotta alla povertà, prevedendo il co-finanziamento e modalità di attuazione riferite all'emana-zione di bandi e di avvisi, coinvolgendo in tale contesto il terzo settore, e la società civile, intesa quale portatrice di interessi diffusi e di rappresentazione dei bisogni.

Ma l'obiettivo è stato anche quello di superare il confinamento delle azioni di lotta alla povertà in una dimensione ristretta, e quindi con il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020 collegato con Fondi europei e relativi regolamenti, si è puntato, secondo l'art.174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, a promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, per realizzare il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale.

In tale contesto è venuta sempre più emergendo la constatazione che il tema della povertà non è rappresentato solo dalla semplice erogazione monetaria per superarlo, ma richiede, nella sua complessità, il concorso dei soggetti istituzionali e della società civile onde pervenire alla definizione di un intervento coordinato e articolato con l'approntamento di azioni concertate per i programmi di lotta alla povertà, ed alle sue diverse forme (economica, abitativa, sociale, educativa, nonché la deprivazione di servizi essenziali).

### **Il documento Cilap**

Nel presente saggio sono ampiamente e con assoluta profondità affrontati i temi più cruciali delle povertà partendo dallo **stato attuale delle condizioni della povertà, e dalla sua dimensione (Micaela Valentino)**, alla rappresentazione drammatica della situazione in Italia, alle **criticità ancora in atto rispetto agli obiettivi, agli strumenti legislativi in atto (Mar-**

**tina Arachi e Vincenzo Maesano).**

Seguono, a cura di Giulia Segna, **le rappresentazioni di situazioni intercettate e opportunamente descritte**, che comunque evidenziano anche la complessità delle condizioni e la assoluta necessità di definire un sistema territoriale di riferimento, che non può essere che il Servizio Sociale Professionale con la necessaria presa in carico e la elaborazione dello specifico piano assistenziale. In effetti vengono messe in evidenza le contraddizioni ancora esistenti fra l'esercizio e la consapevolezza dei diritti, e le concrete modalità ed opportunità per esercitarli.

Nel quadro della prospettiva di promuovere politiche di inclusione e di lotta alla povertà tese a riconoscere il valore e l'apporto del terzo settore, **Micaela Valentino illustra le Buone prassi di contrasto alla povertà in Italia** portate dai "Salesiani per il Sociale", con specifiche testimonianze che dimostrano la validità di un modello di intervento che, al di fuori di percorsi burocratici, affronta le problematiche di specifiche condizioni di povertà con assoluta capacità ed efficacia.

**Alessandro Scassellati Sforzolini e Gianluca Falascina, affrontano con profondità e accurata documentazione le politiche europee e nazionali per fronteggiare la povertà, l'esclusione sociale e i danni socio-economici del Covid-19**, evidenziando sia i punti di forza, sia le criticità, fino a prospettare la creazione di un sistema unico di *welfare*, un *social compact*, un patto sociale e istituzionale in grado di intervenire sui bisogni più urgenti delle persone a cominciare da un'assicurazione europea (non temporanea, come il SURE) contro la disoccupazione e un maggior sostegno all'occupazione femminile, nonché ad investire sulla persona, sulle sue capacità, sulla sua autonomia, sulla capacità di auto organizzarsi, significa produrre ricchezza economica e sociale indispensabile allo sviluppo. Di particolare rilievo gli specifici box di rappresentazione dei provvedimenti adottati in materia di lotta e contrasto alla povertà.

**Conclude la Presidente del Cilap, Nicoletta Teodosi, che ol-**

**tre ad illustrare l'azione svolta, ampiamente documentata, affronta i nodi cruciali delle azioni che occorre portare avanti** per rendere ancora più certa e progredente l'"Europa sociale" nelle azioni di lotta alla povertà. In relazione al principio della sussidiarietà verticale (rapporto fra le istituzioni, partendo dal livello più prossimo per il cittadino, il Comune), viene puntualizzata la necessità di una governance istituzionale che veda gli attori fondamentali (Comuni, Asl, centri per l'impiego, scuole, sistema giudiziario) firmatari di patti di sviluppo locale, e a tale proposito si sottolinea l'importanza, sul piano strategico ed operativo, degli Uffici di Piano, individuando la concertazione quale strumento fondamentale per la programmazione ed attuazione dei programmi.

Nell'ulteriore dimensione della sussidiarietà orizzontale (rapporto fra le istituzioni e la società civile nelle sue espressioni organizzate – art. 117 della Costituzione, lettera m) – viene altresì prospettata e confermata la definizione di accordi di partenariato locale con enti profit e non profit che lavorino in sinergia con chi ha la responsabilità delle politiche pubbliche, nella costruzione di piani di intervento capaci di rispondere alle diverse necessità dei territori, globalmente intesi.

In tale contesto viene definito il ruolo dell'Osservatorio sociale, peraltro già presente nella legislazione regionale, a livello di Ufficio di Piano e raccordato con quello regionale e nazionale. Nel particolare contesto della individuazione di specifiche politiche volte al contrasto ed alla lotta alla povertà, viene sottolineata la necessità, a tre anni dall'attivazione del Rd.C. di una sua valutazione.

### **Conclusioni**

A fronte di un quadro internazionale, europeo, nazionale e locale, anche in relazione alla pandemia Covid, la povertà è aumentata in maniera assolutamente preoccupante, avendo come premessa la difficoltà di portare avanti adeguate politiche sociali - basate sia sull'osservanza dei diritti fondamentali



della persona, sia sulla strategia complessiva di azioni volte allo svolgimento della politica delle tutele ed alla politica delle opportunità – connesse alle politiche fiscali che rappresentano la fonte finanziaria di riferimento per la realizzazione dei programmi di sviluppo e di lotta alla povertà, come illustrato con ampie statistiche dal prof. Piketty.

Le politiche di contrasto e di lotta alla povertà vanno inquadrare in un organico sistema di interventi e di azioni, che partendo dal livello più prossimo del cittadino e con la opportuna strategia porti, anche alla luce della legislazione vigente, a definire programmi di inclusione sociale e di promozione sociale atti a intercettare, sostenere, accompagnare verso la piena autonomia le persone e le famiglie in difficoltà, superando il concetto di mera monetizzazione del bisogno, ma creando e sviluppando programmi volti a favorirne la crescita e la realizzazione: un antico proverbio cinese dice che se dai un pesce ad un affamato lo sfami per un giorno, ma se gli insegni a pescare lo sfami per tutta la vita.

## Capitolo 2

### COSA INTENDIAMO PER POVERTÀ

*A cura di Micaela Valentino*

Il tema della povertà è caratterizzato da una serie di dinamiche complesse e in evoluzione. Attraverso la strategia Europa 2020, l'Unione europea aveva istituito l'indicatore della povertà e dell'esclusione sociale come strumento efficace per monitorare e confrontare l'andamento degli Stati Membri dal punto di vista sociale e occupazionale, con l'obiettivo, per ora non pienamente raggiunto, di ridurre del 25% il numero degli europei sotto la soglia di povertà.

L'ARPE (*People at Risk of Poverty or social Exclusion*) è l'indicatore formalizzato per l'attuazione della strategia Europa 2020, al fine di migliorare la valutazione della povertà e dell'esclusione sociale da un punto di vista multidimensionale<sup>11</sup>. È composto da tre indicatori: il tasso di rischio di povertà, il tasso di grave deprivazione materiale (mancanza di accesso beni e servizi essenziali) e il tasso di intensità di lavoro molto bassa. L'indagine sul Reddito e le Condizioni di vita delle famiglie proviene dal progetto "*Statistics on Income and Living conditions*" (Eu-Silc) coordinato da Eurostat per rispondere in maniera specifica alla richiesta di informazione statistica su redditi, povertà, esclusione sociale, deprivazione, qualità della vita.

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion\\_\(ARPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(ARPE))

Attualmente l'AROPE è utilizzato anche per monitorare la **nuova strategia EU 2030**, nell'ambito del Pilastro Europeo per i diritti sociali. Il Piano d'azione<sup>2</sup> per l'attuazione del Pilastro prevede che:

- almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe essere occupata nel 2023;
- almeno il 60% di tutti gli adulti dovrebbe partecipare ogni anno a percorsi di formazione
- il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale dovrebbe essere ridotto di 15 milioni, di cui almeno 5 milioni dovrebbero essere bambini.

Il **Pilastro europeo dei diritti sociali** stabilisce 20 principi e diritti fondamentali essenziali per garantire un mercato del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti.<sup>3</sup> Facendo riferimento agli indicatori su menzionati, si segnalano di seguito i principali dati rilevati al 2019, provenienti da Eurostat - (*Living condition in Europe –poverty and social inclusion*)<sup>4</sup> : circa il 21.1%

2 [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:The\\_European\\_Pillar\\_of\\_Social\\_Rights\\_Action\\_Plan\\_\(EU\\_2030\\_targets\)&stable=0&redirect=no](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:The_European_Pillar_of_Social_Rights_Action_Plan_(EU_2030_targets)&stable=0&redirect=no)

<https://www.epr.eu/the-european-pillar-of-social-rights-action-plan-new-ambitions-for-a-strong-eu/>

[https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights_en)

3 [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en)

4 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database> (si veda capitolo 3)

della popolazione dei 27 Paesi Membri è a rischio di povertà ed esclusione sociale e l'Italia risulta essere al di sopra della media europea con un valore di 24,6%.<sup>5</sup>

PROTEZIONE SOCIALE E INCLUSIONE 2019		
Indicatore %	EU	ITALIA
Popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale (AROPE)	21.1	24.6
Popolazione a rischio di povertà (AROP)	16.5	20.1
Popolazione in severa deprivazione sociale e materiale	6.6	6.4
Persone di età inferiore a 65 anni che vivono in famiglie con bassa intensità di lavoro	8.12	9.6
Minori 0-17 anni a rischio di povertà ed esclusione sociale (AROPE)	22.8	27.1
Minori 0-17 anni a rischio di povertà (AROP)	18.5	24.5
Minori 0-17 anni in severa deprivazione sociale e materiale	7.7	6.2
Minori 0-17 anni che vivono in famiglie con bassa intensità di lavoro	6.4	6.2
Impatto dei trasferimenti sociali (diversi dalla pensione) sulla riduzione % della povertà degli AROP	32.38	20.24

Fonte: Eurostat - European Pillar of Social Rights (elaborazione CILAP)

Il rischio di povertà o esclusione sociale nell'UE-27 risulta più elevato per le donne che per gli uomini (22,0 % rispetto al 20,2 %) nel 2019. Nel 2019 circa i due quinti (40,3 %) della popolazione dell'UE-27 che viveva in nuclei familiari con

5 Eurostat Indicatore “People at risk of poverty or social exclusion by age and sex” [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_peps01n/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps01n/default/table?lang=en)

figli a carico erano a rischio di povertà o esclusione sociale.

L'ultimo decennio ha visto un **aumento della povertà dei minori e dei giovani**, strettamente connesso con la crisi economico-finanziaria che ha colpito le famiglie a partire dal 2007 e in maniera più rilevante dal 2011: si stima che versino in povertà assoluta 4 famiglie su 10 di origine straniera con minori<sup>6</sup>.

La povertà si è ampliata sia al Sud (famiglie monoreddito e numerose) sia al Centro-Nord (tra i nuclei di recente immigrazione) e riguarda ormai circa 650mila famiglie con bambini. La povertà minorile si è trasformata da situazione emergenziale, generata dalla crisi economica, a condizione strutturale in alcune aree del nostro Paese, aggravata ulteriormente a causa dell'emergenza sanitaria. I dati ISTAT<sup>7</sup> parlano di 1 milione e 337mila minori (dati 2020) che vivono in condizioni di povertà assoluta, dato in crescita rispetto al 2019 nella fascia di età 7-17. Sono in condizione di povertà assoluta circa due milioni di famiglie (7,7% del totale da 6,4% del 2019), oltre 5,6 milioni di individui (9,4% da 7,7%) e le **famiglie con minori in povertà assoluta** sono oltre 767mila, con un'incidenza dell'11,9% (9,7% nel 2019). Per le famiglie di questi bambini vivere in povertà non significa solamente avere difficoltà economiche, ma implica anche la mancanza di una rete sociale e assistenziale a cui chiedere supporto.

Se indaghiamo, in particolare, il fenomeno della **povertà educativa**, esso è connotato da fattori multidimensionali, sia da una povertà materiale-economica che da condizioni di fragilità

6 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>

7 [https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT\\_POVERTA\\_2020.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf)

e deprivazione dal punto di vista relazionale ed educativo del sistema formativo scolastico, familiare e territoriale. La **povertà educativa è strettamente legata ai fenomeni della dispersione e abbandono scolastico**, che già mostravano tendenze negative prima della crisi pandemica. L'incidenza della dispersione è al 13,3% nel Nord-Ovest, al 10,6% nel Nord-Est, al 10,7% nel Centro; il Sud e le Isole si attestano in media al 17,3% e al 22,3% rispettivamente, risultando essere tra le aree con il più alto tasso di dispersione in Europa.

A livello europeo il **tasso di abbandono scolastico** è del 9,9%, in Italia di circa 13,1 % secondo gli ultimi dati disponibili di Eurostat (2020).<sup>8</sup> Inoltre si segnala in Italia un *Neet rate* elevato di 23,3% rispetto alla media europea del 13,7%.<sup>9</sup> L'Italia è il Paese dell'UE con il più alto tasso di ragazzi fra i 15 e i 29 anni non impegnati nello studio, nel lavoro o nella formazione, oltre il 20%, ovvero più di due milioni di giovani. Tali problemi sono ancora più accentuati nel Mezzogiorno, dove il gap con le aree più ricche del Paese è aumentato, diminuendo il processo di convergenza auspicato. Con i **Neet** il problema della povertà educativa si proietta oltre la minore età e investe l'età adulta. In alcuni quartieri di Roma, Napoli e Milano, la percentuale dei Neet, sul totale dei giovani tra i 15-29 anni risulta essere quasi il doppio della media nazionale. Il **tasso di abbandono per gli studenti stranieri**<sup>10</sup> è circa il doppio rispetto a quello che

8 <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TESEM020/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=78e58d58-e4ea-487a-9ccc-7671a991d298>

9 [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT\\_FSE\\_35\\_custom\\_1020966/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=3111deea2-6027-4982-82f7-9ad69bd1cef3](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDAT_FSE_35_custom_1020966/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=3111deea2-6027-4982-82f7-9ad69bd1cef3)

10 <https://www.conibambini.org/osservatorio/abbandono-scolastico-in-italia-colpisce-soprattutto-gli-alunni-stranieri/>

riguarda gli studenti con cittadinanza italiana. In generale, un quarto degli studenti italiani e stranieri di 15 anni non raggiunge le competenze minime in matematica, lettura e scienze<sup>11</sup>.

La “Relazione di Monitoraggio del settore dell’istruzione e della formazione 2020” della Commissione Europea mette in evidenza, per l’Italia, i seguenti punti:

- il tasso di abbandono scolastico è in calo, ma è ancora al di sopra della media UE, in particolare tra chi è nato all’estero, mentre il tasso di istruzione terziaria resta basso;
- durante la crisi Covid-19 la maggior parte delle scuole è riuscita ad introdurre la didattica a distanza con brevissimo preavviso, ma servono ulteriori sforzi per includere gli studenti vulnerabili e migliorare la qualità.
- la recente riforma dell’istruzione e della formazione professionale (IFP) dovrebbe migliorarne la rilevanza per il mercato del lavoro, soprattutto a livello locale.
- la transizione dall’istruzione al mondo del lavoro è difficile e determina un crescente esodo di giovani altamente qualificati.

Difficoltà di apprendimento, fenomeni (BES/DSA), fallimento e abbandono scolastico, situazioni di frequenza scolastica discontinua, bassi livelli di autostima/autoefficacia, bassi livelli di cittadinanza e senso di appartenenza alle comunità locali sono tutti elementi che aggravano la povertà educativa e sono determinati spesso da una inadeguatezza del sistema educativo-scolastico

<sup>11</sup> [https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2020/countries/italy\\_it.html](https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2020/countries/italy_it.html)

e del sistema educativo-familiare. Inoltre si registra una deprivazione culturale ed educativa del territorio con una scarsità di servizi e proposte culturali per la popolazione in generale e in modo specifico per la fascia adolescenziale. A questo quadro si aggiunge una presenza di servizi educativi (centri aggregativi, servizi doposcuola) quantitativamente insufficienti, senza garanzie di continuità nel tempo, con poca capacità di collaborare e creare sinergie locali, con le scuole e le famiglie.

**L’emergenza sanitaria ha generato in Italia un aggravamento delle condizioni di vita dei minori**, facendo emergere disuguaglianze sociali ed economiche con difficoltà di accesso alla rete informatica, a dispositivi elettronici e alla capacità dell’uso delle nuove tecnologie, difficoltà di accesso ai servizi del territorio. Durante il lockdown molte famiglie hanno affrontato l’improvvisa mancanza di disponibilità economica facendo ricorso ai propri risparmi, o riducendo da subito la spesa per l’acquisto di beni alimentari, anche quelli di prima necessità. Secondo un’indagine di Save The Children, fra queste famiglie, il 73,8% ha perso il lavoro o ridotto drasticamente il proprio impegno retribuito, il 17,6% è andato in cassa integrazione. Le conseguenze potrebbero essere di una portata significativa con un aumento di diversi punti percentuali del tasso di povertà assoluta tra i minorenni: si stima che 1 milione di bambini in più possano cadere nella povertà assoluta, ritrovandosi privi dell’indispensabile per condurre una vita dignitosa, arrivando a 2,2 milioni. Il rischio è che il tasso di povertà minorile possa avere un balzo drammatico, come è accaduto nella precedente crisi del 2008. La **crisi educativa provocata anche in Italia dal Covid-19** rischia di compromettere ulteriormente la situazione delineata con impatti maggiori sugli studenti provenienti dai contesti socioeconomici più deboli

e con un background migratorio. L'isolamento sociale in molti Paesi durante il lockdown sta avendo un costo in termini di indebolimento dei processi di apprendimento dei giovani e apprendimento tra pari, di socializzazione, di costruzione dell'identità personale e mantenimento dei legami affettivi. La **diminuzione dell'interazione sociale** con le figure di riferimento in ambito educativo, sia formale, non formale e informale, come insegnanti, educatori, operatori del sociale e referenti del mondo del lavoro, ha rischiato e rischia di indebolire le forme di accompagnamento, soprattutto nella delicata fase di transizione verso la transizione all'età adulta e nei contesti più svantaggiati. L'emergenza sanitaria ha acuito la **fragilità dell'offerta dei servizi socio-educativi e del tempo libero del territorio**: minori opportunità di accesso a occasioni di sostegno educativo, cultura, sport, tempo libero compromettono i processi educativi e di socializzazione e determinano condizioni di marginalità sociale, aumentando il rischio conseguente del senso di solitudine e abbandono istituzionale. Nella **sfida dell'ampliamento delle competenze dei giovani** gioca un ruolo rilevante esser capaci di trasferire ai giovani competenze di tipo trasversale, poterle validare, certificare e renderle spendibili all'interno del mercato del lavoro. Diminuire la dispersione sarà proporzionale anche a quanto saranno valorizzati gli apprendimenti informali e non formali, e quanto sia possibile investire su un'economia civica e solidale, che dia spazio e voce ai giovani.<sup>12</sup> Per quanto riguarda il riconoscimento degli apprendimenti non formali e informali, come suggerito anche in Europa nel 2000, è stata emanata solo nel 2013 una normativa ad hoc,

<sup>12</sup> Riflessione estratta dalla Conferenza per il Futuro dell'Europa organizzata dal CILAP, febbraio 2021, Intervento di Cesare Moreno Presidente di "Associazione Maestri di Strada, Onlus"

che ancora non vede però la sua piena applicazione.<sup>13</sup> La **crisi sociale ed economica ha risvolti pesanti sul fronte educativo**: la prolungata chiusura delle scuole ha allontanato molti studenti, soprattutto coloro che sono più fragili e a rischio; l'accesso alla didattica digitale è stata una grande sfida da cogliere per il sistema scolastico, le famiglie e i giovani. Molto spesso *device* e connessioni sono un privilegio che molte famiglie non possono permettersi (mancanza di computer o tablet, mancanza di connessione internet casalinga, spazi abitativi ristretti, situazioni di violenza domestica). Inoltre questa emergenza, ha colpito i **giovani accolti nelle case famiglia e giovani stranieri non accompagnati**, soprattutto quelli in uscita, il cui percorso di integrazione e inclusione è più a rischio. Durante il lockdown molti di questi giovani che hanno raggiunto la maggiore età, hanno visto interrompersi l'avvio del processo di inserimento lavorativo e la precarietà di una sistemazione alloggiativa autonoma.

<sup>13</sup> Decreto Legislativo n. 13/2013 (Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze)

Decreto Interministeriale, 12 marzo 2015 (Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento, Piano di attività per l'innovazione dell'Istruzione degli Adulti, P.A.I.D.E.I.A) Decreto Interministeriale, 30 giugno 2015 (Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell'ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali) Decreto Interministeriale, 8 gennaio 2018 (Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze)

## Capitolo 3

### COSA STA ACCADENDO ALLE PERSONE IN POVERTÀ? CHI SONO I GRUPPI PIÙ COLPITI?

*A cura di Martina Arachi e Vincenzo Maesano*

#### 3.1 Povertà assoluta

In Italia esistono due stime differenti di povertà; si distingue infatti la povertà assoluta da quella relativa. La soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia. Esso varia in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario. Il valore monetario del paniere di povertà assoluta viene annualmente rivalutato alla luce della dinamica dei prezzi e confrontato con i livelli di spesa per consumi delle famiglie. Per fare un esempio, **nel 2020 la soglia di povertà assoluta per un singolo individuo di età 18-59 residente in un'area metropolitana del Centro Italia è di 761,02 euro**. Quindi se una persona in un mese spende meno di questa cifra può essere definita "assolutamente povera"<sup>1</sup>.

**In Italia, nel 2020, oltre 2 milioni di famiglie sono risultate in condizioni di povertà assoluta**, con un'incidenza pari al 7,7% (dal 6,4 del 2019), per un totale di oltre 5,6 milioni di individui.

<sup>1</sup> Altervista.org, <https://grafici.altervista.org/incidenza-di-poverta-assoluta-e-relativa-in-italia/>

Il valore dell'intensità di povertà assoluta, cioè quanto la spesa mensile delle famiglie povere, in media, sotto la linea di povertà in termini percentuali, registra una riduzione dal 20,3 al 18,7 per cento. Ciò sta a significare che molte delle famiglie scivolano sotto la soglia di povertà nel 2020 hanno comunque mantenuto una spesa per consumi prossima alla soglia, anche grazie alle misure pubbliche di sostegno che hanno fatto sì che le condizioni economiche non diventassero drammatiche<sup>2</sup>.

Nel grafico che segue è evidenziato l'impatto della crisi sanitaria da Covid-19 sulle disuguaglianze dei redditi nei Paesi UE, misurato tramite la variazione percentuale dell'indice di Gini<sup>3</sup> per i singoli Paesi. Nello specifico, per quanto riguarda l'Italia, si può notare una variazione negativa quasi dell'1%, la quale sta a significare che la distribuzione dei redditi nell'ultimo anno sembra essere più omogenea, grazie alle misure redistributive pubbliche (ad esempio, il Reddito d'Emergenza<sup>4</sup>).

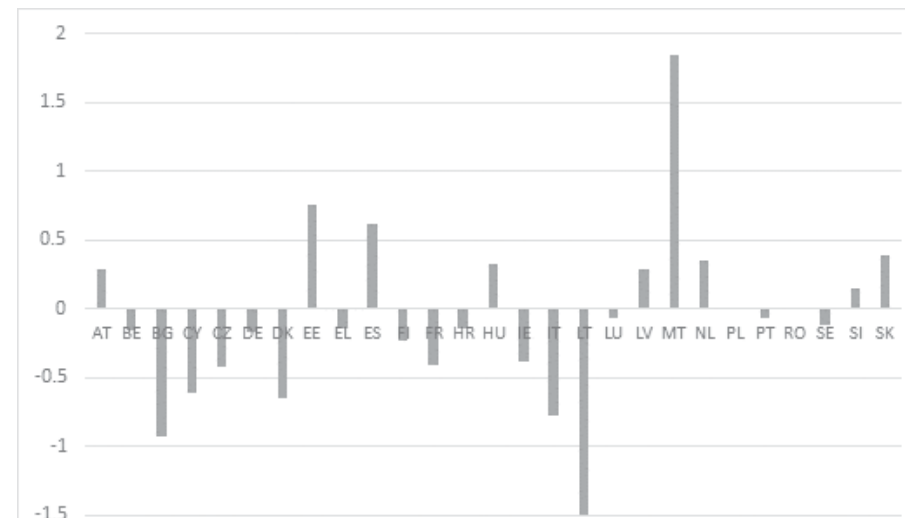
Secondo il Rapporto Annuale 2021 dell'Istat, su dati relativi al 2020, la povertà assoluta ha riguardato il 10,3% delle famiglie in cui la persona di riferimento ha tra i 18 e i 34 anni e il 5,3% di quelle con persona di riferimento oltre i 64 anni. Per le famiglie con almeno un componente straniero l'incidenza di povertà asso-

2 Istat, Il Benessere equo e sostenibile in Italia (BES), 2020 <https://www.istat.it/it/files//2021/03/4.pdf>

3 L'indice di Gini è utilizzato per misurare la disuguaglianza nella distribuzione del reddito o anche della ricchezza. È un numero compreso tra 0 ed 1. Valori bassi del coefficiente indicano una distribuzione abbastanza omogenea, valori alti del coefficiente indicano una distribuzione più diseguale, con il valore 1 che corrisponde alla massima concentrazione, ovvero la situazione dove una persona percepisce tutto il reddito del Paese mentre tutti gli altri hanno un reddito nullo.

4 European Commission, "SPC Annual Review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and Developments in Social Protection Policies", 2020

**Impatto della crisi da Covid-19 sulle disuguaglianze nei Paesi EU, in seguito alla risposta alle politiche pubbliche (variazione dell'indice di Gini in %).**



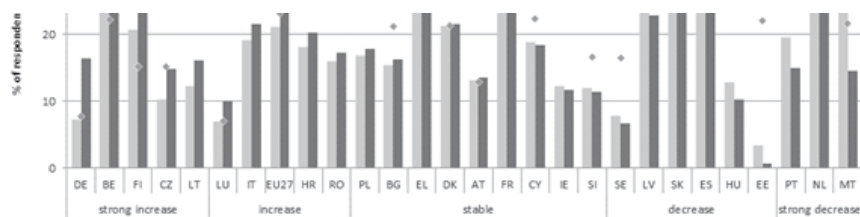
Fonte: Centro comune di ricerca (JRC), servizio scientifico interno della Commissione Europea

luta è stato pari al 25,3% (22% nel 2019), e, tra queste, al 26,7% per le famiglie composte totalmente da stranieri (24,4% nel 2019). Per le famiglie di soli italiani l'incidenza è stata al 6% rispetto al 4,9% del 2019. In particolare, a veder peggiorare la propria condizione sono le famiglie monogenitore e le coppie con uno o due figli.

A tal proposito, si contano per il 2020 più di 1,3 milioni di minori in povertà assoluta (13,5% del totale dei minorenni) e più di 1,1 milioni nella classe di età 18-34 anni. Questi ultimi sono per quasi due terzi non occupati e, tra gli occupati, sono in prevalenza operai (un quarto della popolazione in povertà di questa fascia di età). Gli individui stranieri poveri sono oltre un milione e 500mila, con una incidenza pari al 29,3% (dal 26,9% dell'anno precedente), contro il 7,5% dei cittadini italiani (dal 5,9% del 2019).

Il 2020 è stato un anno molto difficile per le famiglie italiane, il 28,8% delle quali ha dichiarato un peggioramento della situazione economica familiare rispetto all'anno precedente, in aumento rispetto al 25,8% del 2019. Tale variazione negativa ha interessato il 30,5% delle famiglie nel Centro, il 28,8% nel Nord e il 27,7% nel Mezzogiorno. Le conseguenze della pandemia sono riscontrabili anche nella frequenza con cui si sono dichiarate difficoltà nel far fronte a impegni economici come pagare il mutuo, le bollette, l'affitto, eccetera. Hanno dichiarato di trovarsi in tale situazione le famiglie di più di 11 milioni di persone (il 22,2% dei maggiorenni) e tre milioni hanno dichiarato difficoltà specifiche nell'affrontare le spese alimentari. Gli effetti economici della pandemia sono stati diffusi su tutto il territorio nazionale, ma nel Mezzogiorno hanno aggravato una situazione già difficile: 30,7% dei cittadini nel Sud a fronte del 18,4% nel Nord e del 17% nel Centro hanno avuto tali problemi. Nel Mezzogiorno è stata maggiormente frequente anche la concomitanza di più problemi, con il 12,2 per cento delle famiglie che ha dovuto affrontare almeno quattro delle difficoltà economiche considerate<sup>5</sup>.

Difficoltà finanziarie riportate dall'ultimo quartile della distribuzione dei redditi - Stati Membri, 2020



Fonte: European Commission, Business and Consumer Surveys.3-months moving average (DG EMPL calculations)

<sup>5</sup> Istat, Rapporto Annuale, 2021 [https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Capitolo\\_1.pdf](https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Capitolo_1.pdf)

### 3.2 Povertà relativa

La stima della povertà relativa, invece, si basa sull'uso di una linea nota come *International Standard of Poverty Line (ISPL)* che definisce povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o uguale alla spesa media per consumi pro-capite<sup>6</sup>. Nel 2020, per esempio, il valore di riferimento per una famiglia di due persone è di 1.001,86 euro<sup>7</sup>.

Il Rapporto Annuale 2021 dell'Istat riporta che in Italia, nel 2020, le famiglie che sono risultate in condizioni di povertà relativa sono pari a poco più di 2,6 milioni (il 10,1%) per un totale di circa 8 milioni di individui (13,5%).

Rispetto al 2019 (11,4%), l'incidenza di povertà relativa familiare segna un calo generalizzato. L'intensità della povertà relativa si attesta nel 2020 al 21,4%, in calo rispetto al 23,8% del 2019, raggiungendo il valore più elevato nel Mezzogiorno (22,7%) e il più basso nel Centro (18,1%).

### 3.3 L'impatto del Covid-19 sulle persone a rischio di povertà

Nel 2020, le misure pubbliche di sostegno in Italia sono state fondamentali affinché le condizioni economiche di migliaia di persone non diventassero drammatiche. Durante tutto l'anno, in Ita-

<sup>6</sup> Per definire le soglie di povertà relativa per famiglie di maggiore ampiezza si utilizzano coefficienti correttivi come ad esempio la scala di equivalenza Carbonaro, che tengono conto dei differenti bisogni e delle economie/diseconomie di scala che è possibile realizzare al variare del numero dei componenti). Per calcolarla vengono considerati due indici: il primo è la proporzione dei poveri (incidenza), cioè il rapporto tra il numero di individui in condizione di povertà e il numero di individui residenti; il secondo è il divario medio di povertà (intensità), che misura "quanto poveri sono i poveri". La soglia di povertà relativa, in questo caso, è unica per tutto il Paese.

<sup>7</sup> Altervista.org, <https://grafici.altervista.org/incidenza-di-poverta-assoluta-e-relativa-in-italia/>



lia le prestazioni sociali sono aumentate di 37,6 miliardi di euro, registrando un aumento percentuale del 9,6. Questo aumento è dovuto soprattutto alle misure di sostegno al reddito, tra le quali sono state rilevanti quelle relative alla copertura della cassa integrazione guadagni (CIG), che hanno contribuito per 13,7 miliardi di euro, e quelle di attribuzione di altri assegni e sussidi il cui valore è aumentato di circa 14 miliardi.

Tra le misure volte a sostenere il potere d'acquisto delle famiglie, nel 2020 spicca l'introduzione del **Reddito di Emergenza (REM)**, per quasi un miliardo), un sostegno straordinario per i nuclei familiari in condizione di necessità economica che non avevano avuto già accesso ad altre forme di supporto, che ha interessato complessivamente 425mila nuclei familiari.

Questo si è andato ad aggiungere al **Reddito e Pensione di Cittadinanza (RDC e PDC)**, introdotto nel secondo trimestre del 2019 ad affiancare il **Reddito di Inclusione (REI)** fino al definitivo superamento di quest'ultimo nel corso del 2020. Nel 2020 il RDC ha erogato circa 7,2 miliardi di euro, circa il doppio dei fondi attribuibili a RDC e REI nel corso del 2019. Secondo i dati dell'Osservatorio Statistico dell'Inps, nel corso del 2020 le famiglie che hanno percepito almeno una mensilità di RDC sono state circa 1,6 milioni (per 3,7 milioni di persone coinvolte), così distribuite sul territorio nazionale: il 59,8% nel Mezzogiorno, il 24,6 nel Nord e il 15,6 nel Centro<sup>8</sup>.

L'evolversi dell'emergenza sanitaria da Covid-19 ha generato, a partire da Marzo 2020, una serie di eventi straordinari che hanno causato gravi disagi in tutti o quasi tutti i settori dell'economia.

<sup>8</sup> Istat, Rapporto Annuale, 2021 [https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Capitolo\\_1.pdf](https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Capitolo_1.pdf)

Analogamente ai principali partner europei, **nel 2020 il Pil italiano ha subito una marcata contrazione del -8,9%**, dovuta principalmente ad una riduzione della domanda interna, nonostante sia prevista una ripresa parziale nel 2021 del +4%.

Nel terzo trimestre del 2020 il Pil italiano, in linea con l'andamento degli altri Paesi europei, ha segnato una marcata ripresa (+15,9% rispetto al trimestre precedente), diffusa a tutti i principali settori economici. Il rimbalzo rispetto ai tre mesi precedenti ha assunto intensità elevate nell'industria in senso stretto (+30,4%) e nelle costruzioni (+45,9%<sup>9</sup>).

Conseguenza inevitabile delle contrazioni causate dalla pandemia a danno dell'economia è stato un impatto negativo sull'occupazione: analizzando i dati raccolti a livello dell'Unione europea, nel secondo trimestre 2020, il tasso di occupazione della media Ue27 è stato pari a 71,7%, -1,5 punti percentuali rispetto al 2019. Gli ultimi dati disponibili, risalenti a maggio 2020, riportano un livello di disoccupazione Ue27 del 7,3%, mentre in Italia del 10,5%, che equivale a circa 2 milioni e 620 mila di persone. Il divario tra media Europea e Italia peggiora ulteriormente se si considera la popolazione under 25, per la quale il tasso di disoccupazione in l'Italia è del 31,7%, pari a 483 mila giovani in confronto al 17,3% della media Ue27.

**Dal punto di vista dell'occupazione**, nel corso del 2020, in Italia il livello di occupazione (per la fascia d'età 18-64 anni) ha registrato, rispetto al livello di febbraio dello stesso anno, **un primo calo già nel mese di marzo (-143 mila unità rispetto a febbraio), raggiungendo il livello minimo a gi-**

<sup>9</sup> Corriere della Sera su fonti Istat, "Pil Italia 2020: calo dell'8,8%, leggermente meglio delle stime", 2021 [https://www.corriere.it/economia/finanza/21\\_febbraio\\_02/](https://www.corriere.it/economia/finanza/21_febbraio_02/)

**ugno (-541 mila).** Successivamente si è osservato un miglioramento, con un recupero di 241 mila occupati che ha portato, a novembre, l'occupazione ad un livello inferiore di 300 mila unità a quello di febbraio (-1,3%). I dati per tipologia occupazionale mostrano dinamiche diverse, con un aumento di 124 mila unità per l'occupazione dipendente permanente e cali rilevanti per i dipendenti a termine (-332 mila) e per gli autonomi (-92 mila). Questa eterogeneità, che riflette le caratteristiche dei provvedimenti di contenimento dell'epidemia, l'andamento dell'economia conseguente e le politiche di supporto introdotte dalle autorità, ha effetti sui livelli di benessere dei diversi segmenti della popolazione, con impatti negativi soprattutto sulla componente giovanile e femminile del mondo del lavoro, maggiormente caratterizzata dalle tipologie contrattuali più penalizzate dalla crisi<sup>10</sup>.

Ne deriva che **la crisi occupazionale causata dall'emergenza sanitaria da Covid-19, ha colpito prevalentemente i soggetti più vulnerabili del mercato del lavoro (giovani, donne e stranieri)**, le posizioni lavorative meno tutelate e l'area del Paese che già mostrava i dati occupazionali più preoccupanti, il Mezzogiorno. Il tasso di occupazione femminile, già particolarmente basso in confronto con gli altri Paesi europei, cala di 2,3 punti percentuali (52,1%). Sempre in calo, ma in misura minore, è anche il tasso di occupazione maschile (-1,6 punti), che si attesta al 72%. Di conseguenza, il divario di genere, che in Italia ha sempre avuto un valore più ampio di quello medio europeo, cresce ulteriormente: nei Paesi UE27 il tasso di occupazione maschile supera di 11,2 punti percentuali quello femminile, mentre in Italia la distanza è di 19,9 punti percentuali.

<sup>10</sup> Istat, Occupati e disoccupati, 2021 <https://www.istat.it/it/archivio/257202>

Lo shock che la crisi sanitaria ha prodotto sul mercato del lavoro ha aggravato l'interdipendenza che già esisteva tra livello di istruzione e ruolo in famiglia. **Le performance occupazionali sono drammatiche per le donne meno istruite** che sono anche madri di figli con meno di 6 anni, con un tasso che nel 2020 è diminuito, raggiungendo il 26,4% per le madri con bassa istruzione a fronte del 76% delle laureate con figli piccoli (relativamente 13,9% e 66,7% nel Mezzogiorno). Le donne che vivono con i genitori, cioè con il ruolo di figlie, presentano anch'esse una situazione relativamente difficile, in particolare se con livelli d'istruzione bassa: tra queste ultime, il tasso di occupazione nel 2020 è stato del 29,7% a livello nazionale e del 18,1% nelle regioni meridionali<sup>11</sup>. Dal punto di vista della retribuzione, **aumentano i lavoratori dipendenti con bassa paga (retribuzione oraria inferiore a 2/3 di quella mediana, pari a circa 12,8€<sup>12</sup>)**: nel secondo trimestre 2020 la loro quota è pari al 12,1% dei dipendenti (era 9,6%). La percentuale è maggiore tra le donne (13,8%, +2,5 punti) e tra le classi di età più giovani. Il Mezzogiorno presenta l'incidenza maggiore (16,4%), ma il dato è stabile se confrontato con il secondo trimestre dell'anno precedente, mentre il Centro (13,2%) e il Nord (9,6%) hanno avuto un incremento superiore, riducendo così le distanze territoriali<sup>13</sup>.

### 3.4 Povertà e benessere economico, un ossimoro

Un altro elemento fondamentale da tenere in considerazione quando si parla di povertà e benessere economico riguarda le

<sup>11</sup> Istat, Rapporto Annuale, 2021 [https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Capitolo\\_3.pdf](https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2021/Capitolo_3.pdf)

<sup>12</sup> Elaborazione Cilap su dati Istat 2019

<sup>13</sup> Istat, Il Benessere equo e sostenibile in Italia (BES), 2020 <https://www.istat.it/it/files//2021/03/3.pdf>

condizioni di deprivazione materiale, definite dall'Istat come **“la disponibilità o meno di determinati beni di consumo durevoli, le condizioni dell’abitazione in cui si risiede e la possibilità di acquisire determinati beni e servizi, qualora lo si voglia”**. Avere degli indicatori che consentono di cogliere tali aspetti è importante, poiché essi non possono essere spiegati solo mediante il livello del reddito o del consumo. Inoltre, consentono di monitorare uno dei principali obiettivi del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, che è quello di combattere la povertà senza lasciare indietro nessuno. Secondo gli ultimi dati disponibili (2019), in Italia il 6,4% della popolazione risulta in una situazione di grave deprivazione materiale e emarginazione sociale, in confronto al 6,6% della media UE<sup>14</sup>.

Ulteriore indicatore di benessere economico non rilevato dalle mere rilevazioni di redditi e consumo è l'Accesso ad un alloggio. In Italia, le oltre 866mila famiglie povere in affitto rappresentano il 43,1% di tutte le famiglie povere, mentre sul totale delle famiglie residenti gli affittuari rappresentano il 18,3%. Le famiglie affittuarie nel Mezzogiorno sono in povertà assoluta nel 22,1% dei casi, rispetto al 18,1% del Nord e al 12,3% del Centro. Le famiglie con persona di riferimento giovane (frequentemente con minori al loro interno) e quelle con stranieri, vivono più frequentemente in affitto. Se guardiamo la cittadinanza, vive in affitto il 70,7% delle famiglie povere con stranieri mentre solo il 15,6% ha una casa di proprietà contro, rispettivamente, il 32,2% e il 55,7% delle famiglie in povertà di soli italiani. Tra le famiglie con minori, quelle in affitto sono povere nel 25,4% dei casi, il 7,0% sono proprietarie e il 13,3% usufruttuarie o in uso gratuito<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Istat, Il Benessere equo e sostenibile in Italia (BES), 2020 <https://www.istat.it/it/files//2021/03/4.pdf>

<sup>15</sup> Istat, Le statistiche Istat sulla povertà\_2020, 2021 <https://www.istat.it/it/>

Inoltre, si stima che in Italia vi siano tra le 49mila e le 52mila persone senza dimora che vivono in strada o in sistemazioni di fortuna o strutture di accoglienza notturna. Tra queste, gli uomini rappresentano l'85,7%, coloro che vivono da soli il 76,5%, gli stranieri il 58,5%.

L'età media di questa popolazione è di 44 anni, mentre la maggior parte (75,8%) ha meno di 54 anni. Le persone senza fissa dimora sono particolarmente concentrate in grandi città come Milano (12mila), Roma (8mila), Palermo (3mila) e Firenze (2mila)<sup>16</sup>.

La seguente tabella riporta per ogni indicatore del Social Scoreboard Europeo il valore aggiornato secondo i dati più recenti disponibili. La situazione in Italia è messa a confronto con la realtà media dell'Unione Europea.

INDICATORI SOCIALI	EU	ITALIA
<b>Pari Opportunità</b>		
<b>Abbandono scolastico prematuro</b> % della popolazione 18-24 anni	<b>13.1</b> [2020]	<b>13.1</b> [2020]
<b>Individui con capacità digitali almeno basiche</b> % della popolazione 16-74 anni	<b>56</b> [2019]	<b>42</b> [2019]

[files/2021/06/REPORT\\_POVERTA\\_2020.pdf](https://www.istat.it/it/files/2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf)

<sup>16</sup> Alberto Barbieri, Medici per i Diritti Umani, “CoViD-19 in Italia: la popolazione senza dimora ha bisogno di protezione”, 2020 <https://www.recentiproggressi.it/archivio/3366/articoli/33410/>

<b>Giovani non occupati, non studenti, non in formazione (NEET)</b>	<b>13.7</b>	<b>23.3</b>
% della popolazione 15-29 anni	[2020]	[2020]
<b>Divario occupazionale di genere</b>	<b>11.3</b>	<b>19.9</b>
Punti percentuali	[2020]	[2020]
<b>Disuguaglianze nei redditi - rapporto tra quintili (S80/S20)</b>	<b>4.99</b>	<b>6.01</b>
Rapporto	[2019]	[2019]
<b>Condizioni di lavoro eque</b>		
<b>Tasso di occupazione</b>	<b>72.4</b>	<b>62.6</b>
% della popolazione 20-64 anni	[2020]	[2020]
<b>Tasso di disoccupazione</b>	<b>7</b>	<b>9.2</b>
% forza lavoro 15-74 anni	[2020]	[2020]
<b>Tasso di disoccupazione a lungo termine</b>	<b>2.5</b>	<b>4.7</b>
% forza lavoro 15-74 anni	[2020]	[2020]
<b>Reddito lordo in termini reali per famiglia</b>	<b>107.39</b>	<b>91.36</b>
Aumento pro capite (rispetto al valore del 2008)	[2020]	[2020]
<b>Tasso di attività</b>	<b>72.9</b>	<b>64.1</b>
% della popolazione 15-64 anni	[2020]	[2020]
<b>Tasso di disoccupazione giovanile</b>	<b>16.8</b>	<b>29.4</b>
% della forza lavoro 15-24 anni	[2020]	[2020]

<b>Durata del rapporto di lavoro</b>		
% dei lavoratori nella fascia 20-64 anni impiegati nello stesso lavoro per un periodo da 0 a 11 mesi	<b>11.6</b>	<b>9.9</b>
	[2020]	[2020]
<b>Percentuale di contratti a tempo determinato trasformati in contratti a tempo indeterminato</b>	<b>25.6</b>	<b>14.4</b>
% (in media in un arco di tempo di 3 anni)	[2019]	[2019]
<b>Tasso di lavoratori a rischio povertà</b>	<b>9</b>	<b>11.8</b>
% della popolazione	[2019]	[2019]
<b>Protezione sociale e inclusione</b>		
<b>Tasso di persone a rischio povertà o esclusione (indicatore AROPE)</b>	<b>21.1</b>	<b>24.6</b>
% della popolazione	[2019]	[2019]
<b>Tasso di persone a rischio povertà (indicatore AROP)</b>	<b>16.5</b>	<b>20.1</b>
% della popolazione	[2019]	[2019]
<b>Tasso di grave deprivazione materiale e sociale (SMSD)</b>	<b>6.6</b>	<b>6.4</b>
% della popolazione	[2019]	[2019]
<b>Persone che vivono in una famiglia con un'intensità di lavoro molto bassa</b>	<b>8.1</b>	<b>9.6</b>
% della popolazione <65 anni	[2019]	[2019]

<b>Tasso di minori a rischio povertà o esclusione (indicatore AROPE)</b>	<b>22.8</b>	<b>27.1</b>
% della popolazione 0-17 anni	[2019]	[2019]
<b>Tasso di minori a rischio povertà (indicatore AROP)</b>	<b>18.5</b>	<b>24.5</b>
% della popolazione 0-17 anni	[2019]	[2019]
<b>Tasso di minori in situazioni di grave deprivazione materiale e sociale (SMSD)</b>	<b>7.7</b>	<b>6.2</b>
% della popolazione 0-17	[2019]	[2019]
<b>Minori che vivono in una famiglia con un'intensità di lavoro molto bassa</b>	<b>6.4</b>	<b>6.2</b>
% della popolazione 0-17	[2019]	[2019]
<b>Impatto dei trasferimenti a scopo sociale (diversi dalla pensione) sulla riduzione della povertà</b>	<b>32.38</b>	<b>20.24</b>
% di riduzione dell'indicatore AROP	[2019]	[2019]
<b>Divario occupazionale delle persone disabili</b>	<b>24.4</b>	<b>16.9</b>
Rapporto	[2019]	[2019]
<b>Costi per l'abitazione eccessivi in relazione al reddito a disposizione</b>	<b>9.4</b>	<b>8.7</b>
% della popolazione	[2019]	[2019]
<b>Bambini di età inferiore a 3 anni inseriti nell'educazione formale</b>	<b>35.3</b>	<b>26.3</b>
% dei bambini di età < 3	[2019]	[2019]

<b>Autodenuncia di non riuscire a coprire i costi per le spese mediche</b>	<b>1.7</b>	<b>1.8</b>
% della popolazione > 16 anni	[2019]	[2019]

Fonte: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>

Come si può notare dalla tabella, per gli indicatori che riguardano la Protezione sociale e l'Inclusione non sono ancora disponibili dati per il 2020 per tutti i Paesi membri dell'UE.

Basandosi però sulle prime stime disponibili per il periodo, si riporta che in Italia la quota di persone a rischio povertà (AROP<sup>17</sup>) è in aumento.

La Strategia Europa 2020 aveva tra i suoi obiettivi quello di ridurre la povertà nell'UE di almeno 20 milioni di persone entro il 2020. Tuttavia, non è riuscita a ridurre la povertà di più di 8 milioni. Le stime disponibili prima della crisi sanitaria da Covid-19, riportano che nell'UE erano 109 milioni di persone a rischio di povertà, più di 1 persona su 5. Secondo il Rapporto di Previsione strategica della Commissione per il 2020, la povertà dovrebbe aumentare del 5% a causa della crisi Covid-19, raggiungendo almeno 125 milioni di persone, come nel 2010. Ciò ci fa affermare che il Covid-19, oltre ad essersi portato via migliaia di persone in Europa (milioni nel mondo) ha spazzato anche gli obiettivi della Strategia Europa 2020.

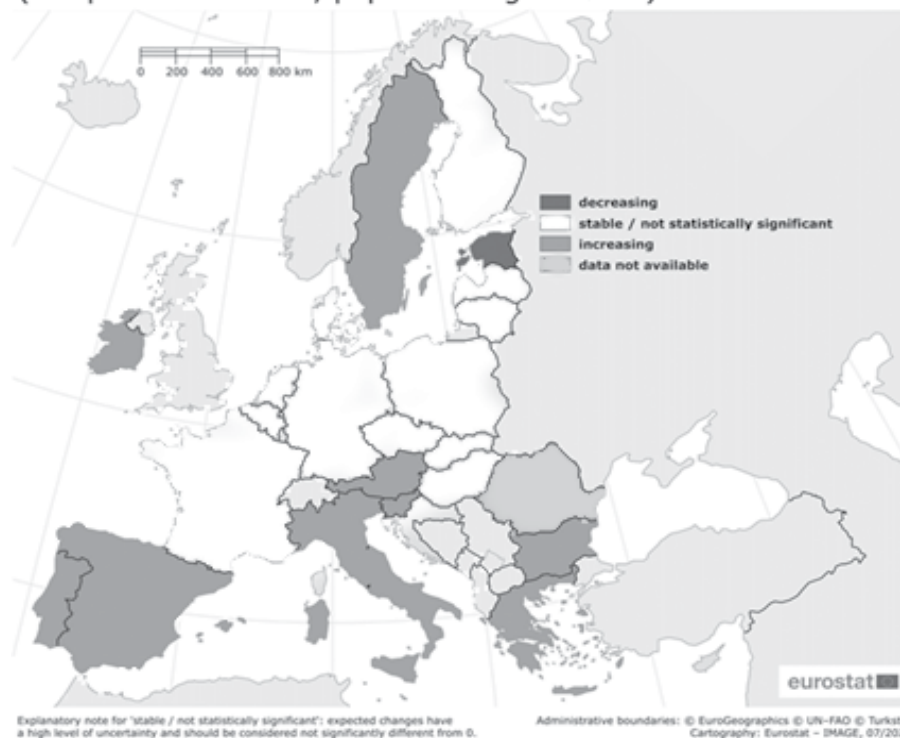
Se guardiamo la luce in fondo al tunnel, **nei primi mesi del 2021 lo scenario internazionale è stato caratterizzato da una decisa**

<sup>17</sup> Questo indicatore corrisponde alla somma delle persone che sono a rischio di povertà o in situazioni di grave deprivazione materiale o che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa. Le persone sono contate una sola volta anche se sono presenti in diversi sotto-indicatori.

ripresa del commercio mondiale e da un progressivo miglioramento della produzione, seppure con tempistica e ritmi eterogenei tra i Paesi.

Per l'Italia si prevede una sostenuta crescita del Pil sia nel 2021 (+4,7%) sia nel 2022 (+4,4%). Tali stime incorporano gli effetti della progressiva introduzione degli interventi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). I rischi da tenere in considerazione sono legati all'effettiva capacità di realizzazione delle misure programmate e all'evoluzione dell'emergenza sanitaria<sup>18</sup>.

**At-risk-of-poverty rate in 2020, early estimates**  
(compared with 2019; population aged 18-64)



Fonte: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/social-scoreboard-indicators>

<sup>18</sup> Istat, Le prospettive per l'economia italiana 2021-2022, 2021 <https://www.istat.it/it/archivio/258268>

## Capitolo 4

### PROSSIME SFIDE E PRIORITÀ D'INTERVENTO: INTERVISTE A PERSONE IN POVERTÀ

*A cura di Giulia Segna*

#### 4.1 Sfruttamento dei lavoratori

##### **Camilla, 31 anni**

Camilla ha 31 anni, è una pasticcerica ma attualmente non lavora nella ristorazione: prima il diploma all'istituto alberghiero di Roma poi un master in pasticceria. Al termine degli studi parte per Londra, come fanno tanti giovani italiani in cerca di esperienze personali e professionali che aggiungano valore al proprio curriculum. Nella capitale inglese rimane un anno, lavorando presso vari ristoranti, poi rientra in Italia per questioni familiari. Qui riesce a trovare occupazione presso un forno che le propone un **contratto di apprendistato** da 1300 € mensili per 6 mesi. Il titolare non le rinnova il contratto, quindi fa domanda per un ristorante stellato dove dice di aver lavorato "per la gloria": 61 ore a settimana per 1300 € mensili, praticamente **5,40 € l'ora, con turni 9-15 e 17-24, pasti in piedi se c'era il tempo per farlo, altrimenti digiuno.**

"Mi sono allontanata per un mese a causa di forti dolori alla schiena che mi impedivano di lavorare" racconta, "probabilmente legati al ritmo di vita che stavo vivendo, dormivo 4 ore a notte, stavo tante ore in piedi e mi sentivo sempre stanca".

I titolari le hanno fatto pressioni affinché rientrasse, ma per Ca-

milla era impossibile tornare a reggere quello stress, tanto fisicamente quanto mentalmente. Dice di essere **arrabbiata con il sistema - lavoro in Italia, che troppo spesso sfrutta le persone, ma ce l'ha anche con i lavoratori come lei, che continuano ad assecondare questo gioco al ribasso**: “Se un datore di lavoro è arrivato a pagare quella cifra oraria è perché tanti hanno accettato, io per prima. A quello che viene dopo di me, se si lamenta, gli viene detto che ‘a quello prima andava bene così’, ecco perché **bisognerebbe avere il coraggio e la forza di dire no**, per interrompere questo meccanismo”. “Io l’ho capito solo adesso, infatti ho appena rifiutato un’offerta di un forno che mi proponeva 5,60€ l’ora per 48 ore di lavoro settimanale. Troppo poco per una persona con anni di esperienza, anche internazionale”.

Quando finalmente sembrava aver trovato un’occupazione dignitosa, è scoppiata la **pandemia da Covid-19, che ha annientato l’intero settore della ristorazione**, costringendo molte aziende ai licenziamenti: “Mi occupavo di pasticceria in un hotel a Roma, con un contratto a chiamata per 3 giorni a settimana da 8 ore e una retribuzione di 800 €. Mi trovavo bene perché mi sentivo rispettata, potevo fare la pausa pranzo/cena seduta!”.

Poi il lockdown, le restrizioni, la crisi economica dilagante in tutta Italia: “**Ho passato la quarantena a cercare lavoro, ogni giorno inviavo candidature, ma non ricevevo risposta perché il mio settore era completamente fermo**, nessuno assumeva personale. Quindi ho iniziato a contattare i supermercati, unica attività aperta, e solo da uno ho ricevuto una proposta di contratto”.

Così nell’estate del 2020, alla fine della quarantena, Camilla inizia a lavorare come scaffalista, figura professionale che non le era mai appartenuta prima. **La pasticceria le manca, ma ha bisogno di lavorare, quindi si accontenta, pure se lo stipendio è basso**: “Non ero assunta direttamente dal supermercato ma

da un’azienda S.r.l.s. (Società a responsabilità limitata semplificata), che di recente è finita sulle pagine dei giornali per sfruttamento dei dipendenti”. La sua paga, infatti, è di **5,80 € l’ora per 40 ore di lavoro settimanale**. Non sempre gli straordinari le sono riconosciuti ed è sempre complicato ottenere una turnazione che le sia comoda.

“Non è facile”, racconta. “Ho imparato ad organizzare le spese facendo un programma settimanale, soprattutto per la spesa alimentare e il consumo di cibo”. **Con un guadagno di 928 € mensili, esclusi gli straordinari, deve riuscire a pagare la rata della macchina, acquisto necessario per raggiungere il posto di lavoro e l’affitto di casa**, un monolocale in cui si è trasferita da poco. Per fortuna il proprietario dell’abitazione è un amico di famiglia: ha chiuso un occhio sui requisiti finanziari che di norma si chiedono per ottenere un contratto d’affitto e che Camilla non avrebbe soddisfatto.

#### 4.2 Scuola, disabilità e Covid-19

##### Margherita, mamma di Edoardo, affetto da sordità

Margherita è una mamma lavoratrice che durante il lockdown da Covid-19 ha dovuto svolgere il ruolo di genitore, insegnante, casalinga e terapista.

I suoi figli sono Bianca (12 anni), Giorgio (11) e Edoardo (8), affetto da ipoacusia bilaterale grave. “Edo ha la competenza linguistica di un bambino di un anno e mezzo”, racconta Margherita, “perché è solo da un anno e mezzo che ha imparato a parlare”. Questo importante ritardo del linguaggio, legato alla nascita prematura e alla meningite da neonato, gli causa difficoltà di apprendimento e di programmazione. Una delle manifestazioni più frequenti del disturbo è l’affollamento visivo, che non gli permette di focalizzare l’attenzione su un punto preciso di un



foglio quando è pieno di parole o disegni. Naturalmente lo scoppio della pandemia e la conseguente didattica a distanza (DAD) rendono le cose più difficili: **Edoardo ha da poco iniziato la prima elementare, le luci e i suoni del computer lo confondono, la dimensione virtuale rende complicata la socializzazione con i nuovi compagni.** A volte si nasconde sotto al tavolo per vergogna o eccessivo stress. Con l'isolamento imposto dalle nuove restrizioni viene meno anche **l'assistenza psicologica e didattica di cui gode normalmente**, in particolare quella dell'insegnante di sostegno e dell'assistente alla comunicazione, per agevolare il bambino nell'interazione in classe. Fino a poco tempo fa Edoardo era seguito anche dall'AIC (assistenza per mangiare e andare in bagno), non più confermata dai genitori vista l'autonomia raggiunta. In Italia questi supporti scolastici spettano di diritto agli studenti tutelati dalla **legge 104/92** (legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate). Nel caso di Edoardo, le due assistenti hanno turni alternati che coprono 40 ore settimanali.

“Sulla carta sono tutti preparatissimi”, lamenta Margherita, “ma nella pratica non sanno fare niente. **Gli insegnanti di sostegno quasi mai sanno rispondere alle esigenze specifiche dei bambini che seguono.** Il lockdown ha portato alla luce ciò che non era stato fatto finora. Mi dicevano che era bravissimo e riusciva in tutto, per poi scoprire che le attività che gli proponevano non miravano alla sua indipendenza”.

Dinamiche dannose e disfunzionali che emergono giorno dopo giorno, sotto gli occhi di mamma Margherita, attenta ad osservare l'interazione virtuale tra il figlio e le assistenti: “Avevo chiesto incontri con Edo tutti i giorni. La loro proposta è stata di connetterci ogni mattina alle 9.30, assegnare le attività da svolgere e revisionarle alle 12. In quel lasso di tempo

non eravamo collegati, dovevo seguirlo io”.

**Stress, frustrazione, rabbia, delusione.** Queste sono le emozioni che Margherita vive in quei mesi. “Comunque”, aggiunge “è stata una fortuna poter stare a casa e assistere Edoardo. So che altre famiglie hanno avuto difficoltà a prendere congedi e dedicarsi ai figli. **Capitava spesso che in DAD apparissero bambini in pigiama, assonnati perché non avevano dormito o si erano messi a letto tardi, alcuni si addormentavano durante la lezione o facevano lunghe assenze perché erano a casa con i nonni, incapaci di usare le piattaforme digitali**”.

L'organizzazione degli spazi e la gestione degli orari durante la quarantena non sono facili: in casa sono cinque, papà Emiliano è in smartworking ed è oberato di lavoro, anche Bianca e Giorgio sono in DAD. “Abbiamo 2 pc e un tablet, siamo riusciti ad alternarci e fare ognuno le proprie cose. Avremmo anche potuto chiedere altri dispositivi alla scuola ma non ce n'è stato bisogno”. “Siamo quasi sempre noi genitori a dover cercare informazioni, documentarci, scavare, contattare, denunciare. E devi avere le competenze per farlo, altrimenti rimani tagliato fuori”. In effetti, prosegue Margherita, **alle famiglie con un figlio disabile a carico sono riconosciuti molti diritti, ma poco conosciuti. In tanti perdono l'occasione di tutele sociali e sostegni finanziari a causa della cattiva comunicazione statale e della complessità burocratica.** “Ne è un esempio l'indennità di frequenza: una piccola somma di denaro che lo Stato ti versa per sostenere le spese legate alla disabilità. In molti ne avrebbero bisogno ma in pochi lo sanno”.

La narrazione di Margherita evidenzia un ulteriore punto debole del sistema di assistenza sociale italiano: è scarsa la co-

municazione tra le figure di sostegno che seguono Edoardo. **Emerge quindi che, in generale, terapisti, medici, insegnanti, fisioterapisti e logopedisti si confrontano poco sul percorso del bambino, rallentandone gli sviluppi e appesantendo i genitori.** “Spesso siamo noi a dover redigere report, ricordare e riportare tutto ai vari specialisti. E anche in questo caso devi avere le competenze giuste per muoverti bene, altrimenti rimani tagliato fuori, tu e tuo figlio”.

### 4.3 Assistenza sociale

#### Costanza, 25 anni

Costanza ha 25 anni, è nata a Ravenna ma vive a Roma, in un Gruppo Appartamento Giovani (GAG) gestito dalla Regione Lazio. **Nella sua vita ha cambiato casa venti volte, per seguire i genitori alla continua ricerca di un lavoro stabile.** “Questo è il luogo dove ho vissuto più a lungo. Per me è sempre stata la normalità cambiare posto, mi faceva strano sentire che gli altri avessero vissuto sempre e solo nella stessa casa o nella stessa città”.

Il Gruppo Appartamento, che da qualche tempo è diventato Struttura Residenziale Socio-Riabilitativa (SRSR), accoglie gratuitamente **giovani che provengono da situazioni di indigenza, disagio sociale o che necessitano di un supporto per vivere da soli.** È un servizio gestito dall’Azienda Sanitaria Locale (ASL), che fa capo al Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Hanno possibilità di accesso i ragazzi di età compresa tra 18 e 25 anni, già inseriti in un percorso psicoterapico o psichiatrico regionale. Si tratta di appartamenti condivisi da tre o quattro persone, con stanze singole o doppie, all’interno di condomini privati.

“Quando sono arrivata a Roma ero con mia madre e le mie sorelle”, racconta, “mentre mio padre era in carcere per problemi amministrativi. Non è stato facile quel periodo, ho anche sofferto

di disturbi alimentari. Mia mamma mi ha proposto dei colloqui conoscitivi con un’assistente sociale che poi mi ha presentato ad una psicologa”. È in quei giorni che Costanza scopre l’esistenza del GAG. **Sente che è l’occasione perfetta ed il momento giusto per andare via di casa. Vuole recuperare quella serenità che i problemi economici dei genitori e le relazioni familiari difficili le hanno ormai tolto.**

“Avevo 20 anni quando sono uscita di casa”, precisa. “Fare domanda per entrare nel Gruppo Appartamento è stato facile e ho ottenuto il posto velocemente. I requisiti fondamentali sono l’età, essere un paziente ASL e non avere gravi disturbi psichici. Molti provengono da situazioni socio-economiche svantaggiate ma non c’è un vero e proprio requisito finanziario”.

Il servizio del Gruppo Appartamento è un aiuto importante per i giovani come Costanza, ma **impone alcune regole precise da rispettare, dentro e fuori:** è vietato introdurre cibo dall’esterno, non si può cucinare e non può esserci cibo in frigorifero per questioni igieniche. Gli inquilini hanno a disposizione un tablet tramite cui scelgono i pasti settimanali consegnati ogni mattina. Le uscite di lunga durata, specie se con pernottamento fuori, devono essere segnalate e autorizzate. Da qualche mese, causa Covid-19, è più difficile invitare ospiti. **Bisogna essere presenti quando arrivano gli operatori sociali, che passano quotidianamente a casa** per chiacchierare con i ragazzi, condividere attività o fare programmi, assicurandosi che tutto vada bene.

“Tra qualche mese finalmente esco!”, spiega. “Ho trovato un appartamento in una zona più popolare rispetto a quella dove sto ora. **L’affitto sarà di 450€ mensili per una stanza**”. La decisione di andare a vivere per conto proprio è sempre concordata con l’assistente sociale di riferimento. E nel caso di Costanza la pro-

prietaria di casa lavora nella sartoria sociale dove attualmente sta svolgendo un tirocinio, trovato tramite l'ASL. "Praticamente è uno step intermedio tra la struttura sanitaria e l'autonomia completa. Sono felice ma un po' mi fa paura!".

Il tirocinio nella sartoria sociale, in cui è impegnata da qualche mese, la appassiona moltissimo, è un settore in cui spera di proseguire. Per ora il suo contratto è di un anno e **lo stipendio, essendo a carico di un ente pubblico, è di 250€ al mese. Appena uscirà dal GAG salirà a 750€.**

Dal racconto di Costanza emerge **soddisfazione e gratitudine** verso il servizio regionale in cui è coinvolta **ma fa emergere anche un aspetto negativo** del sistema: **il continuo spostamento degli operatori sociali da un appartamento all'altro**. Capita, quindi, di iniziare un percorso con uno specialista che poi, improvvisamente, viene trasferito presso altre strutture. "Crea tantissimo disagio", ammette, "perché qui a differenza di altri ambiti medici hai bisogno di entrare in confidenza con la persona che ti segue. Il lavoro su di te riesci a farlo quando ti fidi dell'altro e instauri un rapporto. Spesso ci siamo sentiti dei pezzi di carne spostati a piacimento. Ogni volta che arriva una figura nuova devi ricominciare tutto da capo, e non è detto che ti ci trovi bene".

#### 4.4 Lavoratrici povere

##### Michela, 62 anni

"Poco prima del Covid sono stata mandata via dalla famiglia presso cui lavoravo – al nero –dopo 24 anni di servizio". Michela, 62 anni, comincia così il suo racconto. È arrabbiata e delusa. **Non avrebbe mai immaginato di ritrovarsi nelle condizioni di povertà estrema in cui vive oggi.** Ha sempre lavorato come collaboratrice familiare, specializzata nelle pulizie casalinghe.

L'unico contratto in essere, attualmente, è con una famiglia da cui va una volta a settimana per **180 € mensili**.

La pandemia e le conseguenti restrizioni sociali hanno reso le cose difficili: in pochi lasciano entrare sconosciuti dentro casa. "Questo è un lavoro che funziona con il passaparola", dice, "perché le persone devono fidarsi. Ho provato a sentire bar e chiese ma nessuno mi ha mai richiamata. La pandemia ha peggiorato tutto".

"Anche quando lavoravo tanto presso quella famiglia", prosegue, **"avevo la sensazione di sopravvivere, non di vivere.** Ma seppur con mille disagi almeno avevo il mio stipendiuccio. Oggi invece ho un'entrata minima, sono sola e non ho una casa". Ammette di avere molta paura. **Teme di rimanere per strada da un momento all'altro e di essere vittima di qualche truffa.** "Mi sono sempre tenuta alla larga da gente poco affidabile, che ti vede debole e se ne approfitta. Provo un'angoscia martellante".

**I piccoli risparmi che Michela aveva tenuto da parte li ha donati al figlio che, appena nato, aveva dato in affidamento.** All'epoca era una ragazza madre, si era trasferita dalla Sicilia a Roma per lavoro. Era sola e non poteva permettersi di crescere un bambino. "Quando abbiamo deciso di incontrarci, dopo tanti anni, gli ho dato metà dei miei risparmi perché mi ha detto che stava affrontando alcune difficoltà".

Oggi Michela vive in una casetta in affitto in un piccolo paese fuori città. Fino all'anno scorso riusciva a pagare le rate, dopo il licenziamento non ce l'ha più fatta ed ha ottenuto un contratto di **comodato d'uso gratuito** (consegna di un bene mobile o immobile per un determinato periodo di tempo, con l'obbligo di restituzione). Ora la proprietaria vuole vendere e l'ha esortata a lasciare l'appartamento, quindi deve sbrigarsi a trovare un'altra sistemazione. **"Non possono cacciarmi perché sono tutelata**

dalla legge, ma questa situazione non mi piace, vorrei trovare un'alternativa e stare tranquilla".

"La povertà è un cancro", continua, "abbrutisce fisicamente e mentalmente, si diventa più sguaiati, fai delle cose che mai avresti pensato, come la pipì per strada perché se vuoi andare al bagno del bar devi consumare. **La povertà è un male atroce, ti fa diventare più brutto dentro e fuori, più strafottente. Certe volte vorrei avere il coraggio di non starci più a questo mondo**".

Racconta di essere ingrassata tantissimo negli ultimi tempi, perché **l'unico cibo che può permettersi è la pasta. La mangia ogni giorno, a pranzo e a cena.** "L'impatto visivo che do è negativo, le persone pensano che non sia capace di lavorare invece io sento di avere energia e forza di volontà sufficienti".

Ogni giorno che passa è più duro, ammette. "Il tempo libero ti annienta perché ti fa pensare, la mente vaga. Quella volta a settimana in cui vado a lavorare mi sento viva, ho bisogno che il mio fisico e la mia mente si riattivino". **Il lockdown per Michela è stata quasi una consolazione,** "Siamo tutti nella stessa condizione", diceva a se stessa, "è naturale che non riesco a trovare lavoro. Ma adesso che ne stiamo uscendo e non vedo ancora la luce sono spaventata, provo angoscia".

Finora il supporto economico statale che è riuscita a ricevere è il **Reddito di Emergenza (REM)**, sussidio istituito durante la pandemia per aiutare i nuclei familiari più bisognosi. Al termine dell'erogazione farà domanda per il **Reddito di Cittadinanza (RDC)**, che finora non ha potuto chiedere perché i risparmi superavano la soglia minima. "So che su internet c'è possibilità di trovare lavoro ma non ho un telefono e anche se ce l'avessi non saprei usarlo". In effetti, la mancanza di competenze digitali è un limite notevole alla socialità, un grande ostacolo alle infinite

opportunità – anche professionali – che offre il web. "Mi sarebbe tanto piaciuto proseguire gli studi o imparare l'inglese", conclude, **"ma l'unica cosa che mi preme ora è trovare una casa tutta mia, dove poter vivere tranquilla"**.

#### 4.5 Accesso ai servizi essenziali

##### Nikola e Danica, inquilini di una casa popolare

La famiglia di Nikola e Danica, **bosniaci che vivono in Italia da circa 30 anni**, è difficile da rintracciare. Alla proposta di raccontare la loro vita come testimonianza per questo Report tentennano, prima accettano, poi ci ripensano. È difficile contattarli e mantenere costante la comunicazione: **di circa dieci membri familiari, solo nonno Nikola ha un telefono.** Non sembra troppo entusiasta di raccontarsi e lavora quasi tutto il giorno, quindi non ha molto tempo da dedicarci. A raccontare la loro storia, tanto significativa, è **Martina Arachi**, fondatrice dell'**Associazione Scarabocchio** nonché co-autrice del Poverty Watch 2021. Lei, insieme ai sei soci fondatori, assiste da tempo i bambini della famiglia in questione.

Scegliamo questa modalità perché ci sembra la più adatta: poco invasiva ed emblematica nel testimoniare l'emarginazione sociale di persone come Nikola e Danica, **tanto presenti nella società, quanto evanescenti.** "Il problema di comunicazione", inizia Martina, "si verifica molte volte con la scuola. L'affidamento dei bambini ce l'ha il nonno che è il solo ad avere reddito e un cellulare. Lui sarebbe l'unico a poter prendere i nipoti a scuola ma spesso è impegnato al lavoro quindi ci vanno altre persone della famiglia e la scuola chiude un occhio".

Oggi vivono in una casa popolare nella periferia nord di Roma, ottenuta dopo anni di attesa nella graduatoria comunale, con

l'aiuto della Comunità di Sant'Egidio. Questo tipo di abitazioni sono **realizzate dallo Stato con lo specifico scopo di combattere l'emergenza abitativa** in cui si trovano alcune persone. Possono accedervi coloro che presentano una regolare domanda e posseggono i requisiti previsti dalla legge. **"Ti danno le chiavi della casa popolare"**, lamenta Martina, **"ma non ti danno spiegazioni su come si vive in condominio, come attivare le utenze, pagare le bollette, chiamare un tecnico e altre cose necessarie.** Noi in questo li abbiamo aiutati tanto". Prima di entrare nell'appartamento, la famiglia viveva nel campo della Cesarina, da cui sono stati sgomberati e poi trasferiti presso un centro di accoglienza dove, però, non c'erano finestre né possibilità di cucinare autonomamente. "Era una lotta continua con i migranti ospitati lì, accusandosi a vicenda di rubarsi il posto" specifica Martina. Ex magazzini non a norma, oggetto di indagini da parte della Guardia di Finanza, che poco dopo hanno chiuso. Facevano parte dei progetti criminali etichettati con il nome di "Mafia Capitale". Da lì sono stati trasferiti in zona Salaria, in locali simili ai precedenti: condizioni igieniche pessime, sovraffollamento, divieto di cucinare autonomamente, pasti distribuiti da una ditta esterna, che troppo spesso non teneva conto delle esigenze alimentari, religiose, culturali degli ospiti. "Tantissime cose venivano buttate, era uno spreco assurdo di cibo e soldi".

Nel quartiere in cui abitano si trovano bene, anche se **"all'inizio erano molto stigmatizzati, alcuni vicini si sono ribellati** perché avevano e hanno tuttora delle modalità più da campo che da condominio, tipo il via vai di familiari che entrano e escono da casa o il furgone del nonno parcheggiato all'entrata che carica e scarica i materiali che usa per lavoro". **Nikola è in partita Iva e si occupa di svuotare le cantine.** Gli oggetti che ne ricava possono essere venduti o tenuti se a casa ce n'è bisogno. **Danica**

**invece è casalinga e ogni tanto chiede l'elemosina in zona.** Entrambi hanno regolare permesso di soggiorno, carta d'identità italiana e codice fiscale, necessario per le questioni mediche. Hanno in affidamento **cinque minori:** si tratta del figlio Francesco, sedicenne affetto da sindrome di Down e quattro nipoti. Sono tutti regolarizzati tranne due, figli di una giovane donna che ha problemi con la legge e fa continui viaggi tra Roma e Milano, forse senza una dimora fissa. "Qualche volta ha provato a riprendere i bambini con sé ma i nonni l'hanno ostacolata, e noi con loro. È inaffidabile".

Grazie al diritto allo studio, sancito dalla legge 107/2015 e garantito dal Ministero dell'Istruzione, **tutti i minori della famiglia, compresi quelli privi di documenti, frequentano la scuola.** Certamente il Covid ha reso tutto molto più complicato di quanto già non fosse: per esempio non riescono sempre ad ottenere i certificati per rientrare in aula dopo un'assenza. L'unico strumento di cui possono servirsi è la tessera sanitaria provvisoria, che va rinnovata ogni tre mesi. **Fortunatamente anche il diritto alle cure ospedaliere non gli viene mai negato** data la gratuità della sanità pubblica in Italia. "La scuola è un po' carente", afferma Martina, "perché funziona al livello logistico e superficiale: tutti i nipoti hanno un programma didattico **BES (Bisogni Educativi Speciali)** che consiste nella facilitazione dei compiti e nella semplificazione degli obiettivi scolastici. In parte questo li penalizza, ma non sarebbe neanche giusto chiedere loro di raggiungere certi livelli senza avere gli strumenti adatti. Per esempio, **riuscire a fare i compiti a casa è sempre difficile: non c'è abbastanza spazio, concentrarsi è impossibile perché ci sono troppe persone,** non c'è un adulto che possa seguirli quotidianamente, fanno tante assenze, a volte i libri spariscono". In effetti i bambini vivono

tutti nella stessa stanza da letto. In casa c'è un solo bagno, una cucina e altre due camere dove si alternano almeno dieci persone. L'interazione sociale con i compagni di classe sembra buona. Vengono invitati alle feste e spesso le gite gli vengono pagate, eppure non socializzano molto al di fuori dell'aula perché si vergognano, non posso mai invitare nessuno a casa propria.

“Hanno uno stile di vita che risponde al bisogno momentaneo”, conclude Martina. **“La vita sociale è piuttosto limitata, fanno la spesa solo quando serve e comprano il minimo indispensabile; il frigorifero è quasi sempre vuoto.** Hanno anche fatto richiesta per la mensa scolastica: purtroppo, essendoci un adulto fisso a casa (nonna Danica), non l'hanno ottenuta”.

## Capitolo 5

### BUONE PRASSI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ IN ITALIA: SALESIANI PER IL SOCIALE

*A cura di Micaela Valentino*

#### La risposta all'emergenza da Covid-19

*Accesso ai servizi essenziali; istruzione, formazione ed educazione permanente; protezione sociale*

Il progetto “*Salesian Solidarity with Italy: the Emergency Response to Covid-19*”, finanziato da UsAID (U.S. Agency for International Development) è stata la risposta di Vis (Volontariato Internazionale per lo sviluppo), Salesian Missions, Salesiani per il Sociale APS e CNOS-FAP (Centro Nazionale Opere Salesiane/Formazione Aggiornamento Professionale) all'emergenza Covid-19 in Italia.

Il progetto ha messo a disposizione risorse didattiche digitali gratuite distribuendo computer e tablet a studenti vulnerabili, distribuendo dispositivi di protezione individuale in case salesiane e case famiglia, dando sostegno con kit alimentari alle famiglie bisognose e sostenendo migranti e rifugiati nei centri della Sicilia. Il progetto, avviato nell'agosto 2020, ha previsto un approccio multi-settoriale, sviluppato su tre componenti principali:

- **campagna #restiamoattivi:** risorse digitali (kit didattici, corsi online, video con lettura delle fiabe de «L'orizzonte alle spalle», il libro realizzato dal Vis sui racconti dei migranti) per promuovere percorsi di for-

mazione rivolti a ragazzi, studenti e famiglie;

- **campagna #formAzioneperlaripresa:** sostegno agli studenti vulnerabili che hanno subito una sospensione dei loro corsi salesiani di formazione professionale, perché anche a distanza possano proseguire i loro studi;
- **campagna #noicis(t)iamo:** distribuzione di protezioni individuali e beni di prima necessità a famiglie bisognose (con una card per fare la spesa da soli e scegliere cosa acquistare, accompagnati da un'azione di sensibilizzazione sui consumi responsabili e sul riciclo) e sostegno a migranti e rifugiati nei centri della Sicilia.

Il progetto, che si conclude a ottobre 2021, è stato realizzato in 16 regioni e ha raggiunto 24.480 destinatari.

L'emergenza Covid-19 ha messo in ginocchio tutto il nostro Paese, specialmente i giovani più fragili. Le strutture di accoglienza della rete associativa non hanno mai chiuso, garantendo nel pieno rispetto delle norme sanitarie i servizi essenziali rivolti ai ragazzi più fragili. Per andare incontro ai nuovi bisogni che la pandemia ha sollecitato, è stato creato il **programma #noicis(t)iamo**, al quale hanno contribuito generosamente benefattori e agenzie internazionali.

A partire dal lockdown di marzo 2020 diversi sono stati i pacchi alimentari consegnati alle Case della rete insieme ai kit di DPI (mascherine, gel igienizzanti e guanti) destinati a utenti, educatori e operatori. A giovani e famiglie in difficoltà sono stati forniti anche dispositivi elettronici come tablet e computer per poter seguire la DAD (didattica a distanza).

### Distribuzione di pc e dispositivi di connessione

Sono stati **distribuiti 100 pc e dispositivi di connessione**, in 7 regioni e nelle 17 sedi di progetto individuate a seguito dell'identificazione dei bisogni dei minori e delle famiglie secondo criteri di selezione al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica e del calo del rendimento, acuito in alcune zone a causa della crisi pandemica, supportando i minori durante le attività di didattica a distanza.

Molti dei beneficiari dell'intervento avevano difficoltà ad assistere alle lezioni o potevano farlo in luoghi ove raramente era disponibile una connessione wi-fi stabile o i ragazzi erano costretti a seguire lezioni con cellulari, con non poche difficoltà.

Ad esempio a **Cisternino (Brindisi)**, una giovane studentessa, non avendo sempre a disposizione un device adeguato, ha accumulato ritardi nel seguire il ritmo scolastico o anche quanto è stato realizzato dalla sede salesiana di Foggia, che ha potuto proseguire il supporto scolastico dei giovani accolti in comunità, e, di conseguenza, ha subito un lieve calo nel rendimento.

A **Napoli**, la chiusura delle scuole della seconda parte dell'emergenza è stata molto estesa, dipendendo da decisioni a carattere regionale e gli istituti scolastici non hanno avuto più la possibilità di garantire connessioni internet e strumenti ai minori in difficoltà. Quindi da novembre 2020 è stata istituita un'aula DAD con connessione Internet ed è stato possibile estendere il supporto ad altri 10 minori, intercettati attraverso i servizi educativi e l'oratorio, che hanno avuto la possibilità di connettersi da casa grazie ai pc e alle connessioni messe a disposizione attraverso il progetto.

Questa attività è stata estesa anche a **Torre Annunziata**, dove i ragazzi, grazie ai computer e ai tablet, possono seguire le lezioni e svolgere i compiti durante il pomeriggio, seguiti da un educatore.

Per quanto riguarda l'utilizzo dei pc, si segnala l'attivazione di un'aula DAD presso l'Istituto Salesiano Redentore di **Bari**, frequentata da una decina di giovani.

A **Foggia** segnaliamo l'esperienza di una ragazza di 17 anni, che, per problemi economici, non possedeva i mezzi adeguati per seguire la didattica a distanza, ma, grazie al progetto, ha avuto l'opportunità di ricevere un pc e la connessione internet e proseguire con profitto negli studi.

A titolo esemplificativo si riporta l'esperienza di una ragazza di 16 anni di **Torino**, con un trascorso di assenteismo scolastico e con una condizione economica difficile, che lo scorso anno è riuscita a conseguire la licenza media, nonostante avesse a disposizione solo il telefono personale per seguire le lezioni. Questo ultimo anno ha iniziato la scuola superiore ed è stata immediatamente inserita tra i beneficiari del pc e della connessione internet. Grazie al progetto è riuscita a seguire le lezioni durante il periodo di DAD e a conseguire ottimi risultati, essendo messa in condizione di usufruire di strumenti adeguati al tipo di scuola che sta frequentando.

A **Napoli**, durante il primo periodo di pandemia, due bambini di origine srilankese, avevano ricevuto dalla scuola, in comodato, un tablet e la connessione internet, tutto restituito poi a giugno, in occasione della fine dell'anno scolastico (2020).

Gli istituti scolastici, infatti, non avevano più possibilità di garan-

tire connessioni internet ai minori in difficoltà. La madre ha raccontato agli educatori di possedere solamente uno smartphone e la presenza in DAD era alternata tra i due figli, che frequentavano delle classi differenti. Spesso capitava che i giga disponibili mensilmente si esaurissero a metà mese e che quindi entrambi i minori fossero impossibilitati a frequentare la DAD.

Attraverso il progetto, ai due bambini è stata garantita la possibilità di una frequenza costante della DAD.

### Dispositivi di protezione (DPI)

Per quanto riguarda l'uso dei dispositivi di protezione (DPI), il materiale è stato distribuito alle comunità e alle famiglie del territorio. Le attività svolte nei centri aggregativi diurni, oratori e case famiglia sono potute continuare in sicurezza e con l'adeguata protezione.

Nella sede di **Foggia** l'uso dei DPI è stato garantito durante tutto l'arco della giornata e ha permesso di proseguire i vari laboratori in atto ( falegnameria, riciclo creativo, sartoria). Gli stessi DPI (guanti, mascherine e gel) vengono utilizzati anche per gli incontri protetti che avvengono settimanalmente con i parenti. Qui vengono accolti minori in situazioni di devianza e disadattamento, soggetti o meno a provvedimenti civili e amministrativi dell'autorità giudiziaria, che necessitano di un intervento di allontanamento temporaneo dal nucleo familiare d'appartenenza. Durante la giornata, i ragazzi sono coinvolti in diverse attività manuali, come i laboratori di falegnameria o sartoria. Per la sicurezza di tutti, è necessario un massiccio utilizzo di dispositivi di protezione.



### Distribuzione di kit alimentari

Per quanto riguarda i kit alimentari si segnala la distribuzione di carte soldo a 380 nuclei familiari, beneficiari delle 11 regioni coinvolte (Sicilia, Calabria, Campania, Puglia, Basilicata, Toscana, Abruzzo, Liguria, Marche, Lazio e Piemonte).

A titolo esemplificativo si indica il seguente numero di famiglie che hanno potuto beneficiare della carta spesa: 70 a Genova, 24 a Torre Annunziata, 25 a Roma, 23 a Torino, 30 a Foggia, 41 beneficiari, a Catania, Aidone, Piazza Armerina, Pietraperzia e Barrafranca.

Ad esempio si riporta l'esperienza di una donna di 48 anni, di origine marocchina che abita a **Torino** ormai da diverso tempo. Ha una figlia, ha svolto diversi lavori, ad oggi ha un lavoro precario che non le garantisce stabilità. Per lei e sua figlia l'opportunità di beneficiare della carta per la spesa alimentare ha rappresentato un grande supporto.

Per quanto riguarda **Torre Annunziata**, 24 famiglie hanno ricevuto i kit alimentari. Una delle beneficiarie, madre di due figli, ha sottolineato l'importanza del supporto ricevuto e le forti difficoltà economiche in cui la sua famiglia era costretta a vivere anche prima della pandemia.

### Testimonianza n.1 – Kit Alimentari – Torino

Amina (nome di fantasia) è una donna di 48 anni, di origine marocchina che abita a Torino ormai da diverso tempo.

Proprio qui ha dato alla luce una bambina, Malika (anche questo è un nome di fantasia) che ormai ha 9 anni e frequenta la quarta elementare.

Ha fatto molta strada, ha superato molti momenti difficili e come si suol dire "si è tirata su le maniche" per poter crescere da sola una figlia, in un Paese a lei estraneo.

Né Amina, né Malika parlano mai del loro rispettivo uomo e papà: non si conosce nulla di lui, né un nome, né un volto o una fotografia, né un accenno o ricordo.

Nel tempo Amina ha imparato la lingua italiana, ha svolto diversi lavori come badante, come colf, come signora delle pulizie ad ore presso diverse famiglie.

Ma come talvolta capita, i lavori precari non garantiscono una serenità duratura, né la stabilità e, quando avvengono imprevisti che vanno dal ricovero o la morte dell'anziano, alla modifica della situazione economica all'interno della famiglia, inevitabilmente cambia anche la situazione di Amina. Figuriamoci davanti ad un'emergenza pandemica come quella che stiamo vivendo da un anno a questa parte.

Lei ricorre a tutte le soluzioni possibili: dal Reddito di Cittadinanza, alle donazioni delle parrocchie, dai servizi sociali, ai punti di snodi solidale che offrono pacchi alimentari.

Ma, senza mai abbandonare la sua dignità e lontana da qualsiasi ottica di assistenzialismo, Amina chiede di poter lavorare, consapevole che il periodo non è tra i più favorevoli. Lei non si abbatte, riconosce che deve ancora una volta

darsi da fare. Si iscrive ad un corso per prepararsi all'esame di licenza media destinato a mamme di origine straniera, manda curricula per allargare la rete di possibilità, tiene alte le antenne cercando di captare nuove risorse. La mamma e la bambina entrano in contatto con il nostro ente attraverso la scuola di frequenza della piccola.

Nel corso degli anni ha usufruito di molti nostri servizi, quali il supporto allo studio, il pre scuola ed il post scuola, l'assistenza alla mensa, le attività laboratoriali ed i centri estivi.

La signora ha sempre evidenziato una profonda dignità, che, anche questa volta, l'ha portata a contribuire economicamente alle iniziative con le possibilità a lei consentite in quel momento. Quando le è stata proposta l'opportunità di beneficiare della carta per la spesa alimentare, ha ringraziato con gli occhi pieni di emozione, ma ancora una volta la sua affermazione è stata la stessa: "Voi siete degli angeli, ma io devo trovare un lavoro".

**Testimonianza n. 2 – PC e dispositivi di connessione – Torino**  
Bouchra (nome di fantasia) è una ragazza di 16 anni che lo scorso anno è riuscita a conseguire la licenza media attraverso il noto progetto torinese contro la dispersione scolastica "Provaci Ancora Sam Tutela Integrata", che si occupa di riagganciare i minori in obbligo scolastico che hanno "litigato" con la scuola e che spesso non frequentano più le lezioni da tempo.

È inserita nel modulo gestito dagli educatori che, attraverso l'omonima associazione, seguono i ragazzi nell'intento del recupero degli anni persi e nella ricostruzione di una consapevolezza che li aiuti ad intraprendere un percorso di crescita personale. Bouchra ha un papà di origine tunisina ed una mamma di origine italiana.

È una famiglia molto unita, che la vede composta da quattro figli: due più grandi di lei ed uno più piccolo.

È una ragazza molto intelligente, ironica, sorridente, ma allo stesso tempo timida, soprattutto in contesti che ha necessità di osservare e studiare, prima di fidarsi.

La sua esperienza a scuola non è positiva, o perlomeno, non lo è più stata negli ultimi anni, quelli della scuola secondaria.

Ha un buon ricordo delle maestre della scuola primaria e dei suoi compagni di allora. Qualcosa è cambiato nel passaggio alle scuole medie, dove non si è sentita più apprezzata e accolta. Le prestazioni didattiche richieste erano certamente maggiori, ma lei avrebbe saputo certamente affrontarle, sostenerle e superarle se solo avesse percepito che si stava continuando a puntare su di lei. Gli episodi

che lei ed i suoi familiari definiscono “di bullismo” hanno creato un muro tra lei e la scuola.

Il mancato sostegno da parte dell’istituzione scolastica, che lei ed i genitori riportano, ha prodotto una chiusura. L’accoglienza in una situazione protetta come quella del progetto l’ha aiutata a superare in parte le sue fragilità: si è curata molto di più, ha iniziato a fare sport, che ha continuato a casa anche nel periodo del lockdown.

La fragilità su cui, però, non siamo riusciti ad impattare, ma solo a sostenere, come si evince dalla relazione dell’ente, è stata quella economica della famiglia. Abbiamo certamente fornito supporto a livello informativo e portato un po’ di respiro attraverso qualche pacco alimentare, ma non soluzioni definitive.

Nella seconda parte dell’anno, in fase di didattica a distanza, Bouchra si è collegata per come ha potuto alle lezioni, utilizzando il telefono personale ed agganciandosi al wi-fi di qualche vicina di casa generosa.

Ha superato brillantemente l’esame di licenza ed è stata ammessa presso la scuola di grafica ipermediale, sua grande passione. Le cose finalmente girano per il verso giusto.

Ma arriva un secondo periodo in quella che questa volta viene chiamata Didattica Digitale Integrata e le lezioni in presenza si trasformano non più in Didattica a Distanza, ma in Formazione a Distanza.

### **Testimonianza n. 3 – Dispositivi di Protezione (DPI) - Foggia**

A pochi chilometri da Foggia, in agro di Lucera, zona Vaccarella, è stato costruito un piccolo borgo con “grappoli di case” denominato Villaggio Don Bosco attorno a spazi comuni d’incontro:

- tre piazze con appartamenti confortevoli;
- un centro di documentazione e formazione
- un auditorium
- una zona foresteria con una piccola cappella

Il villaggio vuole rappresentare per la comunità civile e sociale un punto di riferimento culturale, un laboratorio di pensiero ed azione nel campo educativo, con particolare riferimento alla qualità della vita familiare relazionale.

L’idea del villaggio nasce dal voler ricercare nuove forme di convivialità che siano risposte concrete all’isolamento in cui viviamo. Il fatto che famiglie decidono di condividere un percorso della loro vita per accogliere ragazzi in difficoltà prevede una circolarità dei processi educativi che interroga l’attuale organizzazione familiare sempre più spinta verso l’isolamento. Il villaggio non si vuole caratterizzare come un contenitore del disagio giovanile e/o adolescenziale. Rifugge anzi tale connotazione. Si colloca invece come spazio aperto, luogo dove è possibile farsi carico delle difficoltà e delle sofferenze che la vita riserva e, soprattutto, dove è possibile cercare, insieme agli altri compagni di viaggio, le risposte più opportune, a volte faticose e difficili, per una vita dignitosa.

È necessario risvegliare il gusto e la passione educativa, la cura attenta e la priorità della relazione tra le persone. Quindi il villaggio è della comunità territoriale e per la comunità nel suo

insieme; vuole essere un seme, un fermento di ricerca per tutto il territorio, un luogo di promozione di cittadinanza attiva e partecipe, dove la solidarietà non è buonismo, ma un alto impegno etico e civile. I destinatari del servizio sono minori in situazioni di devianza e disadattamento, soggetti o meno a provvedimenti civili e amministrativi dell'autorità giudiziaria, che necessitano di un intervento di allontanamento temporaneo dal nucleo familiare d'appartenenza. Tale situazione è per lo più dettata da problemi di maltrattamento, abuso, trascuratezza, deprivazione relazionale, affettiva, culturale e/o economica, disturbi comportamentali e relazionali. In casi particolari possono essere inseriti minori con disabilità e disturbi comportamentali, emozionali o patologie psichiatriche.

Cosa stiamo facendo per l'emergenza Covid-19?

Garantiamo il prosieguo scolastico attraverso varie connessioni internet e uso di tablet. Garantiamo la sicurezza e il benessere psicologico e sociale dei ragazzi rispettando le norme di sicurezza.

Cosa facciamo con quanto ricevuto?

L'uso dei DPI è garantito durante tutto l'arco della giornata. I minori indossano le mascherine continuamente e hanno la possibilità di disinfettarsi le mani prima di entrare in comunità o per spostarsi in altri ambienti. Ciò per permettere di continuare a vivere normalmente. L'uso costante dei DPI permette, quindi, di proseguire i vari laboratori in atto ( falegnameria, riciclo creativo, sartoria). Gli stessi DPI (guanti, mascherine e gel) vengono utilizzati anche per gli incontri protetti, che avvengono settimanalmente con i parenti.

## Dare di più a chi ha avuto di meno

### *Istruzione, Formazione ed Educazione permanente*

Il progetto **Dare di più a chi ha avuto di meno** di Salesiani per il Sociale è stato selezionato da Impresa Sociale Con i Bambini nell'ambito del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile ed è attivo dal 2018. Coinvolge 14 territori di Calabria, Campania, Puglia, Sicilia, Lazio, Liguria e Marche, caratterizzati da situazioni di dispersione, abbandono scolastico, di deprivazione culturale e di povertà. L'obiettivo è di contrastare la povertà educativa e le disuguaglianze sociali, aumentando il senso di cittadinanza degli adolescenti, la conoscenza dei propri diritti e doveri e migliorando la fruizione di servizi e opportunità educative.

Nello specifico, il progetto realizza attività formative rivolte ai docenti per potenziare il loro ruolo e la loro funzione. Vengono realizzate attività laboratoriali, sia formali che non formali, per gli adolescenti presso le scuole del territorio su diversi temi: autostima, comunicazione linguistica, ragionamento logico matematico, competenze cognitive, orientamento e potenziamento delle abilità sociali e relazionali.

Vengono realizzate attività di supporto alla genitorialità, volte a sensibilizzare le famiglie sulle tematiche educative e cura dei figli, sia azioni di mappatura delle opportunità culturali esistenti ed attivazione di teatro per studenti e adulti, biblioteche aperte, eccetera. Infine, l'intervento prevede di definire dei contratti educativi locali (CEL) che individuino obiettivi educativi ed impegni condivisi tra i diversi attori del territorio nonché livelli minimi di servizi educativi (LES). L'iniziativa mira a raggiungere 3mila adolescenti e circa 900 nuclei familiari. Saranno coinvolti anche 1.840 insegnanti e 300 operatori ed educatori dei territori.

Il progetto si realizza in partenariato con 60 organizzazioni pubbliche e private, concentra il suo intervento su 15 comuni del centro e sud Italia con interventi specifici in alcune zone (Ballarò a Palermo, quartiere Libertà a Bari, quartiere Doganella a Napoli...). I destinatari delle attività sono i minori a rischio di abbandono e dispersione scolastica. Nello specifico gli assi di lavoro sono: sviluppo di competenze educative nel sistema scuola e nei docenti, sviluppo di competenze educative nei genitori, creazione di una comunità educante territoriale attraverso l'elaborazione di CEL-Contratti educativi locali, sostegno socio-pedagogico e didattico individuale. Le attività realizzate nel 2020 sono:

- formazione docenti: realizzati 21 corsi base (504 h) e 22 corsi consolidamento (264 h) con il coinvolgimento di 679 insegnanti;
- laboratori extrascolastici di sostegno didattico: realizzati 15 laboratori per complessive 4.832 ore e raggiunti 469 minori;
- mentoring individuale: attivati 116 interventi individuali per 820 ore di supporto psico-educativo.

**Testimonianza n.4 – Educare, voce del verbo accompagnare: la storia di Erica, di K e del loro cammino insieme - Roma**

Al Borgo Ragazzi Don Bosco di Roma, la Skolè, si svolge un corso di italiano per giovani stranieri. Oltre a imparare la lingua, si tratta di un'occasione per gli educatori di agganciare i ragazzi e instaurare con loro un rapporto. Come racconta Erica:

“Il mio rapporto con KN è iniziato poco dopo essere arrivata al Borgo Ragazzi Don Bosco. È una ragazza di 15 anni e viene dalla Georgia, non sa ancora parlare troppo bene l'italiano ma è molto curiosa e ogni parola che non conosce l'appunta nel primo posto disponibile per ricordarla, solitamente sul palmo della sua mano.

Il nostro primo incontro è avvenuto a settembre quando ho iniziato il mio percorso di tirocinio. Era insieme agli altri ragazzi che frequentavano il corso di italiano. È stata una dei primi a festeggiare il suo compleanno al Borgo, e ricordo ancora la felicità nei suoi occhi nel vedere la sorpresa che la mamma e la sorella le avevano preparato: erano venute al Borgo con una torta grandissima per festeggiarla tutti insieme. Ho iniziato a parlarci più frequentemente perché spesso studiavamo individualmente, all'inizio era un po' chiusa ma molto volenterosa nello studio.

Poco dopo, infatti, KN si è sentita libera di aprirsi e parlare di sé ed è qui che ho scoperto alcuni dei suoi lati: è molto legata alla sua famiglia, soprattutto alla sorella maggiore anche se non vuole ammetterlo ed è innamorata del suo Paese, mi racconta spesso dei bellissimi paesaggi e dei piatti tipici che devo assolutamente assaggiare, per questo non

vede l'ora di tornarci. È una ragazza che sogna tanto e da grande vorrebbe diventare un'attrice. È portata nello sport, mentre nello studio a volte fa fatica a capire ciò che legge, ma, nonostante le difficoltà, si applica molto ed è questo che ammiro di lei.

Con il passare dei mesi abbiamo instaurato un bellissimo rapporto, riesce a parlarmi liberamente delle sue difficoltà e delle sue problematiche, soprattutto in amore, ed io, per quanto posso, cerco di darle consigli su come reagire ed affrontarle. Allo stesso tempo però sto cercando di lasciarla libera di agire come crede con la possibilità di poter sbagliare e rialzarsi da sola. Ha bisogno di essere spronata ed incitata verso ciò che vorrebbe fare perché a volte si blocca e teme di sbagliare o di essere giudicata. Per questo, durante il nostro percorso, cercheremo di lavorare maggiormente sull'autostima e sull'impegno per affrontare gli ostacoli che le si presenteranno.

Un altro obiettivo che ci siamo prefissate è il miglioramento nello studio. Quest'anno KN è in terza media perciò ha bisogno di impegnarsi maggiormente, stiamo cercando di trovare un buon metodo di studio che le permetta di essere più autonoma e sicura di sé. Nonostante si applichi molto, ha importanti difficoltà di comprensione e per questo stiamo lavorando per trovare il metodo più efficace e più adatto per lei. So che ce la farà perché è una ragazza veramente in gamba!”

### **Testimonianza n.5 - La didattica a distanza integrativa - Torre Annunziata**

Nell'ambito del progetto “Dare di più a chi ha avuto di meno” finanziato dall'Impresa sociale Con i Bambini, si è svolta l'attività di DAD, ovvero attività di didattica a distanza, in seguito anche definita DID, termine che mette in chiaro risalto la componente integrativa della stessa.

L'attività di DID è rivolta a bambini e ragazzi appartenenti all'Istituto G. Leopardi di Torre Annunziata, che hanno così potuto usufruire di strumenti appropriati e servizi internet, che erano mancanti o carenti presso il proprio domicilio, o comunque inutilizzabili, per diverse ragioni. Si tratta di minori che vivono situazioni di disagio, di povertà materiale e famiglie che non hanno i mezzi per sostenere spese per l'acquisto di prodotti informatici, che garantiscano loro la partecipazione all'attività scolastica a distanza, resa necessaria dall'emergenza pandemica in atto, o di minori i cui genitori, o chi se ne prende cura, non hanno disponibilità di tempo o non sono comunque nelle condizioni necessarie atte ad assicurare la partecipazione dei propri figli alle attività scolastiche nella modalità attualmente richiesta, in maniera serena e continuativa, elementi questi fondamentali ai fini di un buon rendimento scolastico e per la maturazione e un sano sviluppo dei ragazzi.

La struttura dei Salesiani di Torre Annunziata ha così accolto tutti questi ragazzi e le loro situazioni, gestendo al meglio e garantendo una buona e attenta partecipazione dei ragazzi alla didattica, fornendo loro strumenti adeguati, come tablet messi a disposizione dalla scuola, auricolari, cuffie e mediante il ricorso a figure accreditate, operatori competenti, che hanno svolto il

proprio compito di sostegno all'attività, nel rispetto delle norme sanitarie vigenti e impegnandosi ad aiutarli nella gestione delle difficoltà, che sempre comporta un apprendimento a distanza, favorendo, incoraggiando ed agevolando così la partecipazione degli stessi allo svolgimento delle lezioni, nonché contrastando il fenomeno della dispersione scolastica.

Questa esperienza è stata di grande arricchimento sia per i ragazzi, che hanno potuto così proseguire il proprio percorso di crescita personale e formativo e accrescere le proprie competenze, sia per gli operatori, che li hanno sostenuti, favorendone gli apprendimenti, facendo attenzione a non sostituirsi ad essi, ma ad offrire loro, all'occorrenza, un valido e costante supporto, una rassicurante presenza su cui contare nei momenti di difficoltà. Gli operatori si sono posti come guide sapienti pronte a indirizzare i ragazzi e ad interfacciarsi con gli insegnanti, per raggiungere insieme il successo formativo.

## Capitolo 6

### LE POLITICHE EUROPEE E NAZIONALI PER FRONTEGGIARE LA POVERTÀ, L'ESCLUSIONE SOCIALE E I DANNI SOCIO-ECONOMICI DEL COVID-19

*A cura di Alessandro Scassellati Sforzolini e Gianluca Falascina*

#### 6.1 La dimensione europea

La pandemia da Covid-19, con i suoi **drammatici impatti su salute, economia, società e politica**, evidenti soprattutto nel secondo trimestre del 2020<sup>1</sup>, ha costretto l'*establishment* politico europeo a rivedere drasticamente le sue posizioni in materia di intervento dell'Unione Europea in campo economico e sociale.

In tutta Europa, durante la pandemia la vita pubblica è stata fermata, ma il dibattito pubblico ha accelerato, investendo moltissimi temi critici: i compromessi tra un'economia in rovina e la salute pubblica, le virtù relative dei sistemi sanitari centralizzati o regionalizzati/territorializzati, le fragilità della globalizzazione, il futuro dell'Unione Europea, le disuguaglianze

<sup>1</sup> Nel secondo trimestre del 2020, la pandemia ha portato, almeno temporaneamente, alla chiusura dei confini, al congelamento delle economie (con un enorme aumento della liquidità e un crollo verticale di investimenti e consumi), alla sospensione nella bolla digitale delle vite quotidiane e delle abitudini di miliardi di persone (condannando alcuni milioni alla morte per malattia e fame), al blocco del ritmo della crescita della globalizzazione economica (commercio, catene del valore, investimenti diretti esteri, flussi finanziari, migrazioni, eccetera), all'emersione di una profonda crisi antropologica (sociale, economica, politica e culturale) dei ceti medi, e forse a spegnere per sempre la speranza nella modernità e la fede del progresso liberale che il domani pur essere progettato per essere migliore di oggi.

socio-economiche (tra coloro con lavoro e reddito garantito e coloro privi di sicurezza, alla mercé dei “*capricci del mercato*”), i sistemi di reddito universale di base, il populismo, il nazionalismo, il vantaggio intrinseco dell’autoritarismo nella gestione dello stato di emergenza.

**La diffusione della pandemia ha creato una situazione di emergenza che ha reso necessario un tempestivo intervento pubblico per sostenere il settore sanitario e l’economia nel suo complesso.** I cittadini si sono aggrappati allo Stato come ad un salvagente in un mare in tempesta. Politici e Stati sono stati costretti a compiere una torsione violenta, ad agire in modi che solo poche settimane prima sembravano impensabili. Come ha affermato il presidente francese Emmanuel Macron il 12 marzo 2020, la pandemia ha rivelato che ci sono beni e servizi che devono essere collocati al di fuori delle leggi del mercato.

**L’ortodossia fiscale, la tradizionale politica neoliberista di austerità, è stata abbandonata, almeno temporaneamente,** per praticare un attivismo fiscale che ha fatto crescere il ruolo economico dello Stato con una sorta di “keynesismo di guerra”. Gli Stati, attraverso misure di spesa d’emergenza in deficit, garanzie, prestiti, aiuti finanziari ed erogazioni a fondo perduto da parte dello Stato, blocco dei licenziamenti, nazionalizzazioni (tese a evitare la bancarotta di alcune grandi aziende) e norme anti-scalate ostili di aziende nazionali considerate strategiche, hanno cercato di compensare l’improvvisa e colossale crisi nell’attività economica, tentando di salvare e tutelare imprese e posti di lavoro.

**Pressoché ovunque in Europa, lo Stato ha cercato di tenere in “coma farmacologico” l’economia** (con espedienti di natura monetaria e fiscale) **in attesa che si ricreassero le condizioni sa-**

**nitare per farla ripartire** ed è arrivato a pagare fino al 90% dei salari dei lavoratori che le aziende avevano sospeso a zero ore senza licenziarli (si stima che questi programmi di sostegno abbiano raggiunto almeno 54 milioni di lavoratori nell’Unione Europea). Lo Stato ha dovuto aiutare i salariati, i lavoratori autonomi, i contadini, le famiglie e le imprese allo scopo di evitare l’implosione del sistema ed impedire che la pandemia causasse più poveri che morti, provocando una grande esplosione di rabbia popolare. Questo anche se coloro che avevano un impiego intellettuale ben remunerato (*white collar workers*) spesso hanno dovuto affrontare solo i fastidi del telelavoro da casa (definito in Italia *smart working*, anziché *home working*), mentre i lavoratori meno pagati e tutelati, che lavoravano in settori considerati “essenziali”, hanno conservato il loro impiego spesso a rischio della vita, come le badanti e gli operatori sanitari, ma anche i magazzinieri (quasi 20mila quelli di Amazon contagiati), i camionisti, gli addetti della grande distribuzione, i lavoratori delle filiere agro-alimentari, gli addetti alle pulizie.

La Banca Centrale Europea (BCE) e gli Stati non hanno mostrato incertezze (*whatever it takes*) quando si è trattato di dispensare risorse senza limiti per la “salvezza dell’economia”, mentre pochi giorni prima della pandemia opponevano a tutte le richieste di aumento della forza lavoro degli ospedali e del numero di letti nei reparti di emergenza il rispetto ossessivo dei vincoli di bilancio e dei limiti al debito pubblico. Governi e Stati, sostenuti dall’intervento monetario della BCE<sup>2</sup>, hanno tutelato generosa-

<sup>2</sup> Nella notte del 18 marzo 2020, la Banca Centrale Europea – sola istituzione sovranazionale federale con un reale potere di intervento paneuropeo, anche se limitato alla politica monetaria – ha messo in campo un nuovo programma di acquisto di titoli del settore pubblico (compreso quelli del debito greco) e privato con una dotazione complessiva di 750 miliardi di euro, potenziando il quantitative easing, già in atto da settembre 2019. Gli



mente banche, investitori nei mercati azionari e imprese in un battito di ciglia, quando sul fronte della salute, per decenni hanno sottofinanziato e privatizzato il sistema sanitario.

Con interi grandi Paesi – Italia e Spagna – bloccati in quarantena e con la strategia “ognuno per sé” che ha inizialmente prevalso sulla solidarietà, la presidente della Commissione Europea Ur-

---

acquisti nell’ambito di questo nuovo Programma di Acquisto di Emergenza Pandemica (PEPP) saranno condotti almeno fino a giugno 2021 “e in ogni caso finché non giudicherà la fase di crisi da coronavirus superata”, e includono tutte le categorie di attività ammissibili nell’ambito del programma di acquisto esistente, ma permette di superare il 33% di acquisti sulle emissioni di un singolo Paese e la clausola che prevede acquisti per ciascun Paese proporzionati alla quota nel capitale della BCE (la cosiddetta capital key), con l’obiettivo di contenere gli spreads tra i Paesi dell’Eurozona. Una deroga che in parte compensa il fatto che alla BCE è vietato acquistare direttamente il debito di nuova emissione di un Paese membro (lo deve acquistare da intermediari sul mercato secondario). Il programma mira a contrastare “i gravi rischi per il meccanismo di trasmissione della politica monetaria e le prospettive per l’area dell’euro rappresentate dall’epidemia e dalla crescente diffusione del Coronavirus.” “Tempi straordinari richiedono un’azione straordinaria. Non ci sono limiti al nostro impegno nei confronti dell’euro. Come parte del nostro mandato, siamo determinati ad utilizzare tutto il potenziale dei nostri strumenti.” ha scritto Christine Lagarde su Twitter. Il “there are no limits” era quanto richiesto dagli operatori dei mercati e dai governi, simbolicamente simile al “whatever it takes” (qualsiasi cosa necessaria) pronunciato dal predecessore Mario Draghi nella crisi dell’euro del 2012. La BCE, attraverso la gestione del tasso di interesse, ha anche deciso di pagare le banche per prelevare denaro (di fatto un helicopter money per le banche). Considerati i programmi già in corso, la BCE ha pompato 1,1 trilioni di euro (pari al 6% del valore del Pil dell’Eurozona) nel sistema finanziario nel 2020 e continua a pompare anche nel 2021. Il bilancio della BCE è salito a quasi 7mila miliardi (pari a quasi il 60% del Pil dell’Eurozona), arrivando a detenere circa il 30% del debito pubblico dell’Eurozona. Lagarde ha annunciato che anche la BCE, come la FED, permetterà che l’inflazione superi la soglia del 2% (fissata nel 2003): “Tale target era adeguato a un periodo in cui la BCE stava cercando di affermare la propria credibilità e un’inflazione troppo alta era la principale preoccupazione”.

sula von der Leyen ha assicurato che “faremo tutto il necessario per sostenere l’economia europea”.

Ogni spesa necessaria per la risposta alla pandemia è stata esclusa per definizione dal calcolo del deficit strutturale. In più le regole sugli aiuti di Stato sono state congelate per consentire ai Paesi colpiti dalla pandemia di sospendere i versamenti fiscali, sostenere la liquidità delle imprese, compensare i settori fermi e garantire ammortizzatori sociali ai lavoratori.

La Commissione e l’Ecofin (il Coordinamento dei ministri economici) hanno deciso la sospensione *tout court* dei vincoli di bilancio, applicando la “clausola di salvaguardia” (*general escape clause*) del Patto di Stabilità, prevista per casi eccezionali, consentendo ai governi di “pompare nel sistema denaro finché serve”. Un passo storico che ha congelato almeno temporaneamente (almeno sino al 1° gennaio 2023) il vero architrave delle politiche neoliberaliste di austerità seguite nell’Unione Europea.

Si è assistito ad un cambiamento di orientamento politico-economico - caratterizzato da molti politici ed osservatori come un “momento hamiltoniano”<sup>3</sup> - che, nell’ambito dell’Unione Europea, ha prodotto il programma SURE (vedi Box 1) e il Next Generation UE (vedi Box 2), e che ha anche rimesso al centro della politica il Pilastro europeo dei Diritti sociali, portando la Commissione ad elaborare numerose direttive e un Piano d’Azione che è stato discusso nel vertice sociale di Porto del 7 maggio 2021. **La pandemia ha dunque aperto un possibile processo di reviv-**

---

<sup>3</sup> In relazione al riuscito sforzo nel 1790 di Alexander Hamilton, segretario del Tesoro USA dal 1789 al 1795, di far sì che il governo federale statunitense di recente formazione si assumesse tutti i debiti esistenti dei singoli 13 Stati che avevano firmato la dichiarazione d’indipendenza, creando così un’unica unione fiscale.

sione delle regole della *governance* economica e sociale e del ruolo della Banca Centrale Europea, che dovrebbe essere diretto a superare il dogma dell'austerità che, dalla firma del Trattato di Maastricht, ha fatto da perno alle politiche implementate nell'Unione Europea in campo sociale ed economico.

È nel quadro del **nuovo scenario politico-culturale** indotto dalla crisi determinata dalla pandemia da Covid-19, che Commissione e Parlamento Europeo sono tornati ad occuparsi intensamente del Pilastro europeo dei Diritti sociali che era stato approvato dai Capi di Stato e di Governo (in via intergovernativa) al vertice di novembre 2017 a Göteborg. L'aspetto critico di questa proclamazione era di non aver fissato né gli strumenti normativi ed economici, né finanziari, né chi fosse tenuto a garantirlo: se la Commissione o gli Stati membri, come nella logica delle materie concorrenti.

Il Pilastro identifica 20 principi e diritti essenziali per mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti nell'Europa del XXI secolo. La struttura del Pilastro ruota attorno a tre categorie: 1) pari opportunità e accesso al mercato del lavoro (4 principi); 2) condizioni di lavoro eque (6 principi); 3) protezione sociale e inclusione (10 principi).

Seppure con qualche resistenza, sta acquisendo consenso l'idea che, per contrastare la crisi e la stagnazione economica, il declassamento di interi settori della popolazione e le disuguaglianze crescenti che stanno minacciando le democrazie rappresentative dei Paesi europei, sia indispensabile rilanciare a livello di Unione Europea:

1. una crescita economica inclusiva e sostenibile che vada oltre le politiche di consolidamento fiscale e lo sviluppo basato su esportazioni, bassi salari e avanzi commerciali

seguite negli ultimi tre decenni;

2. comprendere un rilancio del mercato interno attraverso la green economy, come capitalismo che incorpora il limite ambientale nel suo processo di accumulazione, più elevati salari, un'occupazione più qualificata e stabile;

3. l'adeguamento e la manutenzione straordinaria delle infrastrutture realizzate dal dopoguerra in poi;

4. la messa in sicurezza e manutenzione del territorio, gli alloggi popolari, il welfare, la modernizzazione e il rafforzamento dei sistemi sanitari;

5. un rafforzamento dei sistemi scolastici, della formazione e della produzione e diffusione della cultura, che restano gli strumenti più validi per promuovere l'occupazione, far ripartire l'ascensore sociale, "educare il popolo" e, quindi, preparare cittadini responsabili, resilienti e consapevoli.

La delusione che si è percepita verso l'UE da parte di molti cittadini europei in questi ultimi anni è stata data dalla grande distanza tra le promesse (ad esempio, quella dell'"Europa sociale" in grado di proteggere i deboli e costruire la solidarietà, promessa da Jacques Delors negli anni '90) e quanto viene realizzato. Passare dalle parole ai fatti con alcune azioni concrete significa investire nell'Europa sociale. Questo è particolarmente importante in un momento storico in cui la pandemia ha mostrato tutte le debolezze e inadeguatezze dei sistemi socio-sanitari nazionali, della tendenza negativa sulle proiezioni demografiche (vedi denatalità e invecchiamento della popolazione) che necessariamente devono

fronteggiare radicali mutamenti nel mercato del lavoro.

**Per essere all'altezza della sfida occorre prospettare la creazione di un sistema unico di *welfare*, un *social compact*, un patto sociale e istituzionale in grado di intervenire sui bisogni più urgenti delle persone a cominciare da un'assicurazione europea (non temporanea, come il SURE) contro la disoccupazione e un maggior sostegno all'occupazione femminile.**

Il Trattato di Lisbona colloca la politica sociale fra le competenze concorrenti: gli Stati membri possono legiferare autonomamente nella misura in cui l'Unione non esercita le proprie prerogative. Occorre riequilibrare la dimensione economica e la dimensione sociale, riconoscendo loro pari dignità. Occorre uscire da quell'ambito ristretto in cui le politiche sociali sono state finora relegate, poiché, erroneamente, si continua a considerarle quell'insieme di servizi e interventi rivolti a uno strato "marginale" della popolazione, alla sola area dell'esclusione e del disagio, e pertanto qualificate meramente come voce di spesa (alla quale si preferisce anteporre politiche di risanamento economico o di investimenti produttivi o in infrastrutture), più che di investimento.

Le politiche sociali sono, invece, investimenti per lo sviluppo e la competitività, in quanto creano, al pari della ricerca scientifica o delle politiche educative e formative, i presupposti al progresso sociale e civile di un Paese. Come le altre politiche, infatti, quelle sociali sono generatrici di sviluppo economico, potenziale di impresa e di incremento della base occupazionale. In particolare, i servizi sociali producono saperi, attivano essi stessi l'economia e l'occupazione, rendono fruibili risorse altrimenti non utilizzabili e sono un contesto e uno strumento di *governance* territoriale.

**Investire sulla persona, sulle sue capacità, sulla sua autonomia, sulla capacità di auto organizzarsi significa produrre ricchezza economica e sociale indispensabile allo sviluppo** (le "dimensioni sociali della competitività"). Non solo lo sviluppo economico dei Paesi e dell'Unione, ma anche il necessario rinnovamento del rapporto di fiducia tra istituzioni e cittadini e lo stretto legame di solidarietà, sicurezza e legalità si realizzano con l'affermazione dei diritti fondamentali e, quindi, di politiche orientate alla riduzione delle disuguaglianze, che garantiscano diritti e tutele e incrementino la qualità sociale, la capacità cooperativa e il grado di coesione.

A dicembre 2020, nell'Unione Europea si contavano **16 milioni di persone senza lavoro** e la disoccupazione giovanile era pari al 17,8%, molto più elevata della disoccupazione generale. I lavoratori scarsamente qualificati, scarsamente retribuiti e a tempo determinato sono stati i primi a essere licenziati a causa della pandemia di Covid-19. Anche la partecipazione dei migranti al mercato del lavoro ha risentito in modo sproporzionato della pandemia. Sebbene le competenze siano essenziali per preparare i lavoratori ai nuovi posti di lavoro verdi e digitali e contribuiscono a proteggerli dalla disoccupazione, meno del 40% degli adulti partecipa annualmente ad attività formative di qualsiasi tipo e sono ancora troppi i giovani con competenze scarse o che non raggiungono il livello di istruzione secondaria superiore. Le donne, che nel 2018 guadagnavano ancora in media il 14% in meno degli uomini, continuano a farsi carico delle responsabilità di cura familiare e hanno difficoltà a entrare e rimanere nel mercato del lavoro, con conseguenze che si ripercuotono anche a livello pensionistico. Prima della pandemia, 91 milioni di persone erano a rischio di povertà o di esclusione sociale e il 22,2 % dei bambini

viveva in famiglie povere. Si stima che siano circa 700 mila le persone che dormono per strada in tutta Europa ogni notte.

### La Commissione Europea nel 2021

Gli ultimi anni della Commissione Juncker e soprattutto l'anno e mezzo della nuova Commissione von der Leyen, invece, hanno visto un proliferare di iniziative legislative tese a potenziare la dimensione sociale della UE, con un esplicito richiamo alle categorie e ai principi definiti nel Pilastro europeo dei Diritti sociali. Nel 2019 si è concluso il processo di generalizzazione della misura del reddito minimo garantito (uno dei diritti sanciti nel Pilastro sociale e nella Carta di Nizza) che oggi, sia pure in forme molto dissimili ed in molti casi inadeguate, è un istituto presente in tutti i 27 Stati UE. Sempre nel 2019 si è completata la procedura della ricezione della nuova direttiva sul distacco transnazionale che ha regolamentato in modo molto incisivo l'insidioso fenomeno del distacco a catena, allargando di molto il campo di applicazione del principio di parità di trattamento tra lavoratori distaccati e non. Su questo tema, una recente sentenza della Corte di Giustizia UE ha valorizzato tale direttiva, alla luce del principio della proibizione di ogni forma di "frode alla legge comunitaria": giurisprudenza e legislatore UE stanno demolendo alcuni santuari di *social dumping* tra Stati.

**La Commissione von der Leyen ha già presentato una serie di azioni derivanti dal Pilastro su cui può richiedere l'impegno degli Stati nazionali**, quali l'agenda per le competenze per l'Europa (principio 1), la strategia per la parità di genere (principio 2), una direttiva sulla trasparenza retributiva (principio 2), il piano d'azione dell'UE contro il razzismo (principio 3), il pacchetto a sostegno dell'occupazione giovanile (principio 4) e la proposta di direttiva relativa a salari minimi adeguati (principio 6), una

nuova strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030 (principio 17). Sempre nel quadro del Pilastro, sono state già approvate diverse altre iniziative, tra cui: la direttiva relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza; la direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'UE; il regolamento per l'istituzione di un'autorità europea del lavoro; la direttiva sulla protezione dei lavoratori contro i rischi derivanti da un'esposizione ad agenti cancerogeni o mutageni durante il lavoro.

**Nel 2021 è inoltre previsto il varo di altre azioni della Commissione, tra cui la garanzia europea per l'infanzia (principio 11), un nuovo quadro strategico in materia di salute e sicurezza sul lavoro (principio 10), e una proposta di direttiva per migliorare le condizioni di lavoro delle persone che lavorano attraverso le piattaforme digitali (principi 5 e 12)** presentata il 25 febbraio e un Piano d'Azione per l'economia sociale. Il 27 gennaio è stato reso pubblico il Libro verde sull'invecchiamento.

Il 4 marzo 2021 è stato presentato il Piano d'Azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei Diritti sociali da Nicolas Schmit (Lussemburgo), Commissario per il Lavoro e gli Affari sociali che lavora sotto la guida del Vicepresidente esecutivo per un'economia al servizio delle persone, Valdis Dombrovskis, e a stretto contatto con gli Stati membri, dovendo rispettare il principio di sussidiarietà. L'effettiva attuazione del Pilastro europeo dei Diritti sociali dipende in larga misura dalla determinazione e dall'azione degli Stati membri, che sono i principali responsabili in tema di occupazione, competenze e politiche sociali. Le azioni a livello dell'UE possono integrare le azioni nazionali e questo Piano d'Azione costituisce il contributo della Commissione all'attuazione dei principi del Pilastro sociale, in linea con gli

inviti dei leadeuropei e del Parlamento europeo.<sup>4</sup>

Nel Piano d'Azione la Commissione ha proposto tre obiettivi principali dell'UE da raggiungere entro la fine di questo decennio nei settori dell'occupazione, delle competenze e della protezione sociale, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Insieme a quanto sancito nei principi del Pilastro, al sostegno finanziario del quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027 e al programma Next Generation UE, gli obiettivi dovranno guidare gli sforzi congiunti verso un'Europa sociale forte e il raggiungimento di un impatto sostenibile. Gli obiettivi fissati sono i seguenti:

**1. Almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro entro il 2030.** Con un tasso di occupazione nell'UE che nel 2019 raggiungeva il 73,1%, l'obiettivo relativo al tasso di occupazione di Europa 2020 del 75% è stato quasi raggiunto. Nonostante gli sforzi dell'UE, la crisi Covid-19 ha arrestato l'andamento positivo in materia di occupazione degli ultimi 6 anni, con un tasso di occupazione pari al 78,3% per gli uomini e al 66,6% per le donne nel terzo trimestre del 2020. Fissando un nuovo obiettivo principale per il 2030, l'UE ribadisce il suo impegno a favore di un tasso di occupazione alto e inclusivo. Per raggiungere questo traguardo globale, l'Europa deve puntare a:

- dimezzare il divario di genere a livello occupazionale

<sup>4</sup> Il Piano d'Azione sul Pilastro è basato su una consultazione pubblica di ampia portata, con cui sono stati raccolti oltre mille contributi scritti di Stati membri, istituzioni e organi dell'UE, Regioni, città, parti sociali, organizzazioni della società civile, organizzazioni internazionali, gruppi di riflessione e cittadini. La Commissione ha inoltre organizzato seminari online ad hoc con oltre 1.500 portatori di interessi.

rispetto al 2019. Ciò sarà di fondamentale importanza per compiere progressi in materia di parità di genere e conseguire l'obiettivo occupazionale per l'intera popolazione in età lavorativa;

- aumentare l'offerta di servizi formali di educazione e cura della prima infanzia (ECEC), contribuendo in tal modo a una migliore conciliazione tra vita professionale e vita privata e favorendo una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
- ridurre il tasso di giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) di età compresa tra i 15 e i 29 anni dal 12,6% (2019) al 9%, migliorando in particolare le loro prospettive occupazionali.

**2. Almeno il 60% di tutti gli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione.** Nel contesto della ripresa e della duplice transizione verde e digitale, aumentare al 60% la partecipazione degli adulti alla formazione è fondamentale per favorire l'occupabilità, stimolare l'innovazione, garantire l'equità sociale e colmare il divario nel campo delle competenze digitali. Tuttavia fino al 2016 solo il 37% degli adulti partecipava ogni anno ad attività di apprendimento. Per gli adulti scarsamente qualificati tale tasso raggiungeva solo il 18%. In particolare:

- almeno l'80% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni dovrebbe possedere competenze digitali di base, che sono una condizione preliminare per l'inclusione e la partecipazione al mercato del lavoro e alla società in

un'Europa digitalmente trasformata;

- l'abbandono scolastico precoce dovrebbe essere ulteriormente ridotto e la partecipazione all'istruzione secondaria superiore dovrebbe essere aumentata.

### **3. Il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale dovrebbe essere ridotto di almeno 15 milioni entro il 2030.**

Secondo i dati ufficiali, negli ultimi dieci anni la povertà e l'esclusione sociale nell'UE sono diminuite. Nel 2019 circa 91 milioni di persone (di cui 17,9 milioni erano minori di età compresa tra 0 e 17 anni) erano a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE, quasi 12 milioni in meno rispetto al 2008 e circa 17 milioni in meno rispetto al picco raggiunto nel 2012. Tuttavia l'ambizioso obiettivo sociale di Europa 2020, ossia una riduzione di 20 milioni di persone, non è stato raggiunto.

Si prevede che la pandemia di Covid-19 peggiorerà la situazione, aumentando l'insicurezza finanziaria, la povertà e la disparità di reddito nel breve termine. Dei 15 milioni di persone da sottrarre allo stato di povertà o di esclusione sociale, almeno 5 milioni dovrebbero essere bambini. L'attenzione rivolta ai bambini consentirà non solo di offrire loro l'accesso a nuove opportunità, ma contribuirà anche a spezzare il circolo vizioso intergenerazionale della povertà, evitando che diventino adulti a rischio di povertà o di esclusione sociale con conseguenti effetti sistemici a lungo termine.

Nelle intenzioni della Commissione, la realizzazione degli obiettivi del Piano d'Azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali è un impegno politico e una responsabilità che condividono le istituzioni dell'UE, le autorità nazionali, regionali e

locali, le parti sociali e la società civile, tutti chiamati a svolgere un ruolo in linea con le rispettive competenze.

La Commissione intende sostenere questo sforzo con tutti gli strumenti disponibili: sostegno finanziario attraverso vari fondi dell'UE per investire in una ripresa equa e nella duplice transizione verde e digitale; promuovendo l'impegno di tutti gli attori; fornendo orientamenti e coordinamento delle politiche economiche e sociali nazionali attraverso il semestre europeo; attuando la legislazione dell'UE; sfruttando il suo ruolo di *leader* globale in campo economico.

A questo proposito, secondo la Commissione, gli Stati membri dovrebbero utilizzare appieno i fondi senza precedenti che l'UE ha messo a disposizione per sostenere le riforme e gli investimenti in linea con il Pilastro europeo dei Diritti sociali. Il bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027, unitamente allo strumento per la ripresa Next Generation UE, è il più grande pacchetto di incentivi mai finanziato dal bilancio dell'UE. Un totale di 1.800 miliardi di euro (di cui 88 per il FSE+) che dovrebbe aiutare l'Europa a riprendersi dalla crisi Covid-19 e a diventare più verde, più digitale e socialmente giusta.

Contestualmente alla presentazione del Piano d'Azione, il Commissario Schmit ha presentato una raccomandazione relativa a un sostegno attivo all'occupazione (EASE), quale azione concreta nel quadro del principio 4 del Pilastro, tramite la quale fornisce agli Stati membri orientamenti concreti sulle misure strategiche, sostenute dalle opportunità di finanziamento dell'UE, per passare gradualmente dalle misure di emergenza adottate per mantenere i posti di lavoro durante la crisi in corso alle nuove misure necessarie per una ripresa che sia fonte di occupazione. Questa raccomandazione promuove la creazione di posti di la-

voro e le transizioni professionali dai settori in declino a quelli in espansione, in particolare i settori verde e digitale. Le nuove misure degli Stati nazionali dovrebbero prevedere tre elementi: 1) incentivi all'assunzione e sostegno all'imprenditorialità; 2) opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione; 3) maggiore sostegno da parte dei servizi per l'impiego, comprendente consulenza, orientamento e *mentoring*, valutazione e convalida delle competenze, assistenza alla ricerca lavoro. I fondi UE, tra cui il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il FSE+, sono disponibili per aiutare gli Stati membri a finanziare le loro misure EASE.

Il vertice sociale a Porto il 7 maggio 2021, organizzato dal primo ministro portoghese António Costa, presidente di turno del Consiglio UE nel primo semestre 2021, e dalla presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen, è stato incentrato sulle modalità atte a **rafforzare la dimensione sociale dell'Europa** per far fronte alle sfide connesse all'esigenza di una ripresa equa, inclusiva e resiliente e alla transizione verde e digitale. Il vertice ha rappresentato un'opportunità per mobilitare le forze - Capi di Stato o di Governo dell'UE, istituzioni dell'UE, parti sociali e altre parti interessate - al fine di rinnovare, al più alto livello politico, l'impegno relativo all'attuazione del Pilastro europeo dei Diritti sociali. Il Piano d'Azione sul Pilastro è stato il contributo della Commissione al vertice sociale di Porto.

Si tratta ora di convincere gli scettici che ritengono che il Pilastro sociale resterà solo una buona intenzione fino a quando non si stabiliranno nel Trattato le competenze esclusive degli Stati membri e quelle esclusive dell'Unione. I diritti sociali hanno un costo in termini di intervento pubblico, per cui bisogna stabilire in modo chiaro le politiche che si devono fare a livello di UE e con quali risorse autonome e quali politiche devono fare gli Stati

con le risorse dei loro bilanci. Da questo punto di vista, per dare un contenuto concreto al Pilastro dei diritti sociali sarebbe necessaria una riforma dell'architettura istituzionale.

**Le resistenze a questo tipo di percorso ci sono.** Alla vigilia del vertice di Porto, 11 Paesi membri (alcuni con sistemi pubblici di *welfare* robusti, altri piuttosto gracili) - Austria, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Olanda e Svezia - hanno rilasciato una dichiarazione congiunta in cui avvertono Lisbona - e la Commissione di Bruxelles - di rispettare l'autorità nazionale sulla definizione delle politiche in settori come il lavoro e l'occupazione, le pensioni, l'istruzione e l'assistenza all'infanzia.

“Qualsiasi iniziativa dell'UE in questi settori dovrebbe essere in linea con i principi di sussidiarietà e proporzionalità e necessita di un'attenta considerazione di diversi punti di partenza nazionali, sfide e assetti istituzionali. La definizione di obiettivi principali a livello di UE potrebbe aiutare a guidare i dibattiti, le politiche e le riforme”. Alcuni di questi Stati sono sinceramente preoccupati di salvaguardare sistemi di *welfare* pubblici relativamente efficienti che sono stati costruiti in decenni di politiche socialdemocratiche. Temono che un protagonismo della Commissione possa diventare una sorta di cavallo di Troia utilizzato per imporre *standard* inferiori rispetto a quelli esistenti a livello nazionale, contribuendo quindi ad erodere legittimazione, consenso politico e risorse finanziarie ai rispettivi sistemi pubblici di *welfare*.

## 6.2 La dimensione nazionale italiana

La crisi sanitaria, economica e sociale dovute alla pandemia da Covid-19 ha reso evidente quanto sia importante per un Paese

avere istituzioni pubbliche di qualità, un servizio sanitario pubblico territoriale universalistico robusto in grado di coprire l'intera popolazione, un sistema di *welfare* e di ammortizzatori sociali. Gli Stati hanno cercato di governare la pandemia con l'uso della disciplina sociale, il controllo sanitario capillare, l'elaborazione in tempo reale di tutti i dati e le informazioni digitalmente disponibili, con un *mix* di fattori diversi da Paese a Paese. I Paesi che hanno avuto maggiore successo nel contenere la diffusione della pandemia hanno dimostrato quanto sia importante avere un governo disposto ad agire e in grado di farlo in modo efficace per proteggere i cittadini, soprattutto quelli con redditi bassi e senza sicurezza di impiego, anche dalla ricaduta economica della pandemia. L'ex presidente della BCE, Mario Draghi, in una lettera al *Financial Times* (25 marzo 2020) ha paragonato la condizione presente a una situazione di guerra, che richiedeva quindi soluzioni emergenziali e un cambiamento del ruolo dello Stato e del debito pubblico, sollecitando un aumento della spesa pubblica senza curarsi dell'aumento di *deficit* e debito.

**Nel medio e lungo periodo, invece di essere parte della soluzione, l'iperattivismo finanziario delle banche centrali rischia di creare maggiori problemi – come errori nell'allocazione delle risorse, un'eccessiva dipendenza dal debito e una forte instabilità finanziaria – che potrebbero condizionare fortemente la successiva fase di ripresa economica.** Lo stesso presidente Draghi ha avvertito che c'è debito e debito: bisogna fare debito "buono", cioè debito che vada non in sussidi ai lavoratori e ai disoccupati, o in pensioni, ma debito che vada a sostegno degli investimenti privati, vale a dire quel debito che i mercati finanziari apprezzano e che sono disponibili a finanziare anche a tassi d'interesse più bassi.

Così, mentre le entrate fiscali sono crollate, **lo Stato italiano ha emesso nuovo debito, garantito prestiti, erogato sovvenzioni a fondo perduto e assorbito debiti privati nel bilancio pubblico senza alcuna sostanziale condizionalità e contropartita** (come, ad esempio, garantire salari più alti e maggiore potere decisionale ai lavoratori; limitare i dividendi, i riacquisti di azioni e i bonus dei top manager) e, soprattutto, senza che venisse chiarito come questi nuovi giganteschi debiti sarebbero stati gestiti (chi avrebbe pagato il conto?). Il debito pubblico italiano è salito al 165% del Pil, mentre era al 135% a fine 2019.

### La povertà in Italia nel 2020

L'ultimo rapporto diffuso dall'Istat nel giugno 2021, relativo alle stime sui dati della povertà in Italia, segnala che nel 2020, l'anno della pandemia, la povertà assoluta è cresciuta significativamente, raggiungendo il livello più elevato dal 2005 (inizio delle serie storiche)<sup>5</sup>. Secondo queste stime, sono oltre due mi-

<sup>5</sup> La soglia di povertà assoluta fa riferimento a un paniere di beni e servizi che vengono considerati essenziali per una determinata famiglia per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. Non si tratta quindi di una unica soglia, ma di molte soglie che variano, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza. La soglia di povertà relativa, invece, varia di anno in anno a causa della variazione della spesa per consumi delle famiglie o, in altri termini, dei loro comportamenti di consumo. Tale soglia, infatti, deriva da un calcolo interno alla distribuzione delle spese ( $n$  pari infatti alla spesa per consumi media pro-capite per una famiglia composta da due persone). La misura di povertà relativa fornisce, quindi, una valutazione della disuguaglianza nella distribuzione della spesa per consumi e individua le famiglie povere tra quelle che presentano una condizione di svantaggio rispetto alle altre. Nel 2020, per una famiglia di due componenti, la soglia  $n$  risultata pari a 1.001,86 euro, cioè oltre 93 euro meno della linea del 2019. Per tenere conto dei cambiamenti nei comportamenti di spesa, ogni anno si calcola anche una linea di povertà



lioni le famiglie in povertà assoluta (con un'incidenza pari al 7,7%), per un totale di oltre 5,6 milioni di individui (incidenza del 9,4%), in aumento rispetto al 2019 quando l'incidenza era pari, rispettivamente, al 6,4% e al 7,7%. Per quanto riguarda la povertà relativa, le famiglie sotto la soglia sono poco più di 2,6 milioni (10,1%, da 11,4% del 2019)<sup>6</sup>.

**La crescita più ampia della povertà assoluta si registra nel Nord** dove in termini di individui l'incidenza della povertà assoluta passa dal 6,8% al 9,3% (con il 10,1% nel Nord-ovest). Sono stimati infatti in oltre 2 milioni 500mila i poveri assoluti residenti nelle regioni del Nord, contro 2 milioni 259mila nel Mezzogiorno ed anche nelle regioni del Centro l'incidenza della povertà assoluta è in aumento (6,6% rispetto al 5,6% del 2019) pur rimanendo più contenuta in termini di individui rispetto alle altre aree del Paese.

Per classe di età, l'incidenza di povertà assoluta raggiunge

---

dell'anno corrente rivalutando quella dell'anno precedente con la variazione dei prezzi. La soglia 2019, rivalutata al 2020 in base all'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (pari a -0,2%), si risultata pari a 1.092,76 euro (90,90 euro in più della soglia standard). L'incidenza di povertà relativa 2020, calcolata rispetto alla soglia 2019 rivalutata, è, di conseguenza, molto più elevata ed è pari al 13,4% (3.484mila famiglie povere, ossia circa 847 mila in più). Le due diverse stime permettono di individuare le famiglie che nel 2020, pur avendo conseguito dei livelli di spesa inferiori a quelli del 2019, non risultano povere per effetto della considerevole riduzione dei consumi e delle condizioni medie di vita nell'anno segnato dalle misure restrittive per il contenimento della pandemia.

<sup>6</sup> Nel 2020 l'incidenza di povertà relativa si riduce per le famiglie mono-componente (dal 6,7% nel 2019 al 4,5% nel 2020) in tutte le ripartizioni, soprattutto nel Mezzogiorno, dove passa dal 12,7% al 9,1%. Nel caso delle persone sole con 65 anni o più, l'incidenza di povertà relativa passa dal 7,7% del 2019 al 4,4% del 2020 mentre tra le famiglie con figli minori scende dal 18,5% del 2019 al 17,5% del 2020, soprattutto per la dinamica registrata nel Mezzogiorno (dal 31,4% del 2019 al 27,8% del 2020).

l'11,3% (oltre 1 milione 127mila individui) fra i giovani (18-34 anni); rimane su un livello elevato, al 9,2%, anche per la classe di età 35-64 anni (oltre 2 milioni 394mila individui), mentre si mantiene su valori inferiori alla media nazionale per gli over 65 (5,4%, oltre 742mila persone).

Con riguardo alle caratteristiche delle famiglie, nel 2020, l'incidenza di povertà assoluta è più elevata tra le famiglie con un maggior numero di componenti (11,2 % tra quelle con quattro componenti). La situazione si fa più critica se i figli conviventi, soprattutto se minori, sono più di uno (incidenza del 22,7% tra quelle che ne hanno più di tre) e tra le famiglie monogenitore, per le quali si registra il peggioramento più deciso rispetto al 2019 (si passa dall'8,9% all'11,7%). L'incidenza di povertà è invece più bassa, al 5,6%, nelle famiglie con almeno un anziano e scende al 3,7% tra le coppie in cui l'età della persona di riferimento della famiglia è superiore a 64 anni.

In generale, la povertà familiare presenta un andamento decrescente all'aumentare dell'età della persona di riferimento; generalmente, infatti, le famiglie di giovani hanno minori capacità di spesa poiché dispongono di redditi mediamente più bassi e hanno minori risparmi accumulati nel corso della vita o beni ereditati. La povertà assoluta riguarda il 10,3% delle famiglie con persona di riferimento tra i 18 e i 34 anni e il 5,3% di quelle con persona di riferimento oltre i 64 anni. Rispetto al 2019 l'incidenza di povertà cresce tra le famiglie con persona di riferimento di 35-44 anni (da 8,3% a 10,7%) e tra quelle in cui la persona di riferimento ha fra i 45 e i 54 anni (da 6,9% a 9,9%).

Particolare attenzione meritano le famiglie con minori in povertà assoluta che nel 2020 sono oltre 767mila, con un'incidenza

dell'11,9% (9,7% nel 2019). Il numero complessivo di minori in povertà assoluta in Italia è stimato in 1 milione 337mila. È utile mettere in evidenza che l'incidenza di povertà assoluta per questo sottoinsieme di famiglie aumenta al crescere del numero di figli minori presenti in famiglia (6,9% per le coppie con un figlio minore, 11,3% per quelle con due figli minori e 19,8% per le coppie con tre o più figli minori) ed è elevata tra le famiglie monogenitore con minori (14,0%). Anche la condizione lavorativa e la posizione professionale della persona di riferimento rilevano in termini di incidenza della povertà tra le famiglie con minori: 9,4% se occupata (15,8% nel caso di operaio) e 22,3% se non occupata (29,1% se è in cerca di occupazione).

La maggiore criticità di queste famiglie tuttavia emerge anche in termini di intensità della povertà, con un valore pari al 21,0% contro il 18,7% del dato generale. Oltre a essere più spesso povere, le famiglie con minori sono anche in condizioni di disagio più marcato. Pure la cittadinanza svolge un ruolo importante nel determinare la condizione socio-economica della famiglia: l'incidenza della povertà assoluta delle famiglie con minori composte solo da stranieri sale al 28,6% in confronto all'8,6% delle famiglie con minori composte solamente da italiani.

Con riguardo agli stranieri l'incidenza della condizione di povertà assoluta nel 2020 è in netto aumento. L'Istat stima in oltre 1 milione e 500mila gli stranieri in povertà assoluta presenti nel Paese con un'incidenza del 29,3%. **Le famiglie straniere, pur rappresentando solo l'8,6% del totale delle famiglie, salgono al 28,3% se si considera l'incidenza della povertà assoluta.**

A livello territoriale, l'incidenza più elevata di famiglie di soli stranieri in povertà si registra nel Mezzogiorno, con quote quasi quattro volte superiori a quelle delle famiglie di soli italiani (ri-

spettivamente 31,9% e 8,4%). Nel Nord, le famiglie di soli stranieri registrano valori dell'incidenza pari al 28,4% mentre nel Centro i valori sono più contenuti (19,9%).

Come detto, rispetto al 2019, segnali di peggioramento si registrano per le famiglie del Nord (di soli italiani, miste o con stranieri), mentre nel Mezzogiorno il peggioramento riguarda le famiglie di soli italiani (dal 7,4% all'8,4%), tuttavia il valore dell'intensità della povertà assoluta - che misura in termini percentuali quanto la spesa mensile delle famiglie povere è in media al di sotto della linea di povertà (cioè "quanto poveri sono i poveri") - registra una riduzione (dal 20,3% al 18,7%) in tutte le ripartizioni geografiche. Tale dinamica è frutto anche delle misure messe in campo a sostegno dei cittadini (reddito di cittadinanza, reddito di emergenza, estensione della Cassa integrazione guadagni, eccetera) che hanno consentito alle famiglie in difficoltà economica - sia quelle scivolte sotto la soglia di povertà nel 2020, sia quelle che erano già povere - di mantenere una spesa per consumi non molto distante dalla soglia di povertà.

### **Le misure di contrasto alla povertà e il riordino delle prestazioni e del sistema degli interventi e dei servizi sociali**

Con il prezioso supporto di una recente pubblicazione del Centro Studi della Camera dei Deputati (16 giugno 2021) si intende in questa sede fare il punto sulle misure di contrasto alla povertà in Italia.

L'assistenza sociale è realizzata attraverso un complesso di interventi nazionali, regionali e comunali, che rivestono le forme della prestazione economica e/o del servizio alla persona. Dopo la legge quadro sull'assistenza (legge 328/2000) che ha stabilito che i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP) corrispon-

dono all'insieme degli interventi garantiti, sotto forma di beni o servizi, attuati nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, e la revisione del Titolo V della Costituzione del 2001, che nel conferire maggiore autonomia finanziaria agli enti territoriali ha inteso garantire un principio di uniformità nelle prestazioni connesse ai diritti fondamentali dei cittadini (LEP), la legislazione sul sistema dei servizi sociali è stata incisivamente innovata dalla legge 33/2017 recante "Norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali".

Con tale provvedimento normativo, collegato alla legge di bilancio 2016, il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi recanti l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà e dell'esclusione sociale, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale e il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire, su tutto il territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni, nell'ambito dei principi di cui alla legge 328 del 2000.

Cosa era stato realizzato in precedenza su questi temi a livello nazionale? Con il decreto legge 112/2008 è stata istituita la **Carta acquisti ordinaria**: un beneficio economico, pari a 40 euro mensili, caricato bimestralmente su una carta di pagamento elettronico. La Carta acquisti è riconosciuta agli anziani di età superiore o uguale ai 65 e ai bambini di età inferiore ai tre anni, se in possesso di particolari requisiti economici che li collocano nella fascia di bisogno assoluto. Prima riservata ai soli italiani, successivamente la Carta acquisti è stata estesa anche ai cittadini di altri Stati dell'Ue e ai cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, purché in possesso dei

requisiti sopra ricordati. La Carta è utilizzabile per il sostegno della spesa alimentare e sanitaria e per il pagamento delle spese energetiche, effettuate presso negozi convenzionati. Attualmente la Carta acquisti è cumulabile con il Reddito di Cittadinanza.

Dopo l'istituzione della Carta acquisti, la discussione istituzionale e pubblica su una misura strutturale di contrasto alla povertà, è proseguita con l'approvazione del decreto legge 5/2012, che ha configurato una fase sperimentale della Carta acquisti, attraverso l'utilizzo di un nuovo tipo di carta, denominata, in un primo tempo, Carta per l'inclusione e poi **Sostegno Inclusione Attiva – SIA** (vedi Box 4). La sperimentazione, di durata non superiore ai dodici mesi, è stata attuata nei comuni con più di 250mila abitanti (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino, Venezia, Verona e Roma) e ha ampliato immediatamente la platea dei beneficiari anche ai cittadini degli altri Stati dell'Ue e ai cittadini esteri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Con la legge di stabilità 2016 (commi 386-390 della legge 208/2015) l'Italia ha previsto uno o più provvedimenti legislativi di riordino della normativa in materia, finalizzati all'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà, correlata alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta. In particolare è stato previsto che, nelle more della definizione del Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione, fosse esteso il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) a tutto il territorio nazionale secondo le modalità attuative indicate dal decreto del 26 maggio 2016 "Avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)"; le medesime modalità di accesso al SIA sono state poi ampliate dal decreto 16 marzo 2017 "Allargamento

del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)", per il 2017. Più in generale la legge di stabilità 2016 (legge 208/2015) ha costituito un momento di svolta nell'ambito degli interventi nazionali di contrasto alla povertà. Essa ha sinteticamente previsto:

- la definizione di un Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione;
- l'istituzione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Fondo Povertà), con la previsione di risorse certe per la lotta alla povertà e la loro quantificazione per il 2016 e gli anni successivi. Nel 2016, lo stanziamento di 380 milioni, ai quali si sono aggiunti i 220 milioni della messa a regime dell'ASDI, destinata ai disoccupati poveri che perdono diritto all'indennità di disoccupazione, insieme ai fondi europei per la povertà e l'inclusione, sono stati impegnati per un Programma di sostegno per l'inclusione attiva (decreto 26 maggio 2016). Nel 2017 e anni successivi, lo stanziamento pari ad un miliardo per anno dovrà invece garantire l'attuazione del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale come disegnato dalla legge delega approvata con legge 15 marzo 2017, n. 33 e dai decreti legislativi da questa discendenti;
- l'avvio di una misura nazionale di contrasto alla povertà, intesa come rafforzamento, estensione e consolidamento della Carta acquisti sperimentale – SIA;

- il riordino della normativa in materia di trattamenti assistenziali di natura assistenziale o comunque sottoposti alla prova dei mezzi, anche rivolti a beneficiari residenti all'estero, nonché in materia di accesso alle prestazioni sociali.

In attuazione della legge 33/2017 "Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali" (GU n. 70 del 24 marzo 2017), il Governo con decreto legislativo 15 settembre 2017 n. 147 ha istituito il **Reddito di Inclusione - REI** (vedi Box 5), entrato in vigore a decorrere dal 1° gennaio 2018, quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. La legge 33/2017 ha delegato il Governo ad adottare, entro sei mesi dal 25 marzo 2017, uno o più decreti legislativi recanti:

- l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà (intesa come impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso) e dell'esclusione sociale, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale;
- il riordino delle prestazioni di natura assistenziale sottoposte alla prova dei mezzi finalizzate al contrasto della povertà, fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario;

- il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire, su tutto il territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni, nell'ambito dei principi di cui alla legge 328/2000.

Per favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni, è stato previsto un organismo di coordinamento degli interventi e dei servizi sociali, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, denominato **Rete per la protezione e l'inclusione sociale**. Al medesimo Ministero vengono anche attribuite delle competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sul territorio nazionale. Per quanto riguarda la copertura finanziaria, si prevede che all'attuazione della delega per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, si provveda nei limiti delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 1, comma 386, della stabilità 2016 e rifinanziato dall'articolo 1, comma 389, della medesima legge.

Il decreto legge 4/2019 istitutivo del Reddito e della Pensione di Cittadinanza ha abrogato, dal 1° aprile 2019, quasi per intero il Capo II del decreto legislativo 147/2017, dedicato al REI. Pertanto dal mese di aprile 2019 il **Reddito di Cittadinanza – RDC** (vedi Box 6) assorbe il REI che non è più riconosciuto, né rinnovato. Dell'impianto originariamente previsto per il REI, restano vigenti alcune disposizioni, seppur modificate per renderle funzionali all'attuazione del Reddito di Cittadinanza. In particolare:

- il Patto per l'inclusione sociale, da sottoscrivere nel caso in cui il bisogno sia complesso. In tali casi, i servizi dei Comuni competenti per il contrasto alla povertà procedono ad una valutazione multidimensionale del nucleo familiare al fine di avviare il percorso di attivazione sociale e lavorativa coinvolgendo, oltre ai servizi per l'impiego, altri enti territoriali competenti;
- la valutazione multidimensionale, finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti in vista della predisposizione del Patto per l'inclusione sociale per i beneficiari del Reddito di Cittadinanza (RDC).

#### **Principali interventi in materia di lotta alla povertà adottati nel periodo dell'emergenza Covid-19**

- Il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (Fondo povertà), istituito dalla legge di stabilità 2016 con una dotazione strutturale di 1 miliardo di euro l'anno, a seguito dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza– RDC ha visto finalizzare la c.d. "quota servizi" al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali relativi al RDC, ovvero al progetto personalizzato e ai sostegni in esso previsti nonché alla valutazione multidimensionale che eventualmente lo precede. Il cap. 3550 Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale reca uno stanziamento pari a 615 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2021-2023. Nell'ambito di tale quota un ammontare pari a 20 milioni è finalizzato ad interventi e servizi in favore di per-

sone in condizione di povertà estrema e senza dimora.

- Nel periodo emergenziale da Covid-19, il decreto legge 18/2020 (Cura Italia), articolo 40, comma 1-ter, ha indirizzato le risorse della “quota servizi” del Fondo povertà, non utilizzate per la sospensione delle attività connesse alle condizionalità legate al Reddito di Cittadinanza, al rafforzamento degli interventi di carattere sociale e socio-assistenziale funzionali alla situazione emergenziale Covid-19 in atto. Il reimpiego di tali risorse è stato effettuato, dai Comuni e dagli Ambiti territoriali delle regioni, per un periodo di due mesi a decorrere dall’entrata in vigore del decreto legge 18/2020 (17 marzo 2020).
- Con il decreto legge 34/2020 (art. 89, comma 2-bis), considerata l’importanza dell’integrazione socio-sanitaria nel periodo emergenziale, si è inteso garantire il rafforzamento dei servizi sociali in un’ottica di integrazione fra i diversi livelli di governo. A tal fine, entro il 16 settembre 2020, le Regioni e le Province autonome sono state impegnate a definire, con proprio atto, le modalità per garantire, anche in situazioni di emergenza, l’accesso e la continuità dei servizi sociali, socio assistenziali e socio sanitari essenziali. La norma sottolinea anche che i servizi sociali indicati dall’articolo 22, comma 4, della legge quadro 328/2020 (più precisamente il servizio sociale professionale e il segretariato sociale, il servizio di pronto intervento sociale, l’assistenza domiciliare, le strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociale e i centri di accoglienza residenziali o diurni) devono essere considerati servizi pubblici

essenziali anche se svolti in regime di concessione, accreditamento o mediante convenzione, in quanto volti a garantire il godimento di diritti della persona costituzionalmente tutelati.

- La legge di bilancio 2021 (art. 1, commi 794-804, della legge 178/2020) ha inteso potenziare il sistema dei servizi sociali comunali rafforzando contestualmente gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà nella prospettiva del raggiungimento di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5mila in ogni ambito territoriale, e dell’ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4mila. In deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale, la legge stabilisce che, per il potenziamento dei servizi sociali, a valere sulle risorse del Fondo povertà (per una quota massima di 180 milioni), i Comuni possono effettuare assunzioni di assistenti sociali, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio.
- Il decreto legge 41/2021 (Decreto Sostegni) prevede la possibilità di stipulare uno o più contratti a termine senza che il Reddito di Cittadinanza venga perso o ridotto se il valore del reddito familiare risulta comunque pari o inferiore a 10mila euro annui (in luogo dei 6mila previsti dalla normativa generale, moltiplicati per la scala

di equivalenza); in tali casi si dispone non la decadenza dal beneficio, ma la sua sospensione per una durata corrispondente a quella dei contratti a tempo determinato stipulati dal percettore, fino ad un massimo di sei mesi.

- Il decreto legge 73/2021 (Sostegno bis) ha rinnovato il Reddito di emergenza – REM (vedi Box 7) per ulteriori quattro quote, relative alle mensilità di giugno, luglio, agosto e settembre 2021. La domanda deve essere presentata all'INPS entro il 31 luglio 2021.

### **Gli interventi a sostegno dell'occupazione e del mercato del lavoro**

In questo paragrafo tentiamo di fare un po' di chiarezza sull'assetto delle politiche attive per il lavoro, sulla contrattazione collettiva, sui livelli salariali dei lavoratori, precari e non, sugli interventi assistenziali pubblici.

La pandemia ha reso ancora più lampanti le condizioni di crescente precarietà del lavoro e della vita delle persone. Ha dimostrato la separazione e la discriminazione fra chi ha un lavoro dipendente, pubblico o privato, e la quota crescente di lavoratori che sono al di fuori di questo sistema. C'è stato un crollo improvviso del reddito per molti, soprattutto nel settore dei servizi e "non essenziali", e soprattutto nei settori a più alta intensità di occupazione femminile. Il governo ha cercato di far fronte alla perdita di reddito con una ventina di forme di indennità diversificate per le diverse categorie (vedi Box 8). Quando si è reso evidente che molte persone restavano fuori, è stato introdotto il Reddito di Emergenza, come misura residuale.

Durante il 2020, il mercato del lavoro italiano si è fortemente polarizzato, assumendo una caratterizzazione che può essere rappresentata come una piramide che ha una base molto ampia ed

un vertice altissimo, ma, fra uno scalino e l'altro della gerarchia, il lavoro si riduce in modo esponenziale. In alto, al livello retributivo e sociale più elevato, ci sono pochi lavori, apparentemente stabili, ma soggetti ad un *burn out* tecnologico e generazionale molto violento (soprattutto in settori come quello bancario, assicurativo e delle professioni consulenziali).

Le innovazioni tecnologiche, incorporando capacità di elaborazione, di memoria e di interazione a distanza, rendono obsoleti lavori in passato molto ben retribuiti. Per di più, le aziende cercano di accelerare il *turnover* generazionale, per risparmiare sulle retribuzioni ed acquisire lavoratori giovani, più disponibili a forme di flessibilità salariale sempre più legate alle *performance* di risultato. La parte fissa dello stipendio è sempre più ridotta, mentre si accresce la parte variabile che viene collegata per un verso ai risultati individuali, e per l'altro a quelli collettivi di reparto, di azienda e di gruppo.

Le carriere intermedie, quelle di concetto ed esecutive, sono state molto spesso assorbite verso l'alto: al quadro si chiede di fare tutto da solo, senza nessun supporto segretariale. C'è poi una immensità di lavori privi di contenuto professionale specifico, per mansioni esecutive soprattutto nel settore dell'agricoltura, dell'edilizia e dei servizi. Sono lavori saltuari, precari e ad orario ridotto, che vengono offerti da personale altamente fungibile.

La legislazione sul lavoro introdotta a partire dalla seconda metà degli anni '90 in poi ha favorito il proliferare di queste forme di flessibilità: dal pacchetto Treu alla riforma Biagi, è stato tutto un fiorire di modalità contrattuali innovative, dai Co.co.co ai Co.co.pro. Le aziende ne hanno approfittato, esternalizzando una serie di attività ed assumendo lavoratori in modo precario, dai lavori a progetto alle prestazioni da parte di soggetti titolari di partite IVA. Il sistema del mercato del lavoro si è organizzato con una serie di agenzie che intermediano domanda ed offerta di lavoro ese-

cutivo: da una parte selezionano il personale e dall'altra lo mettono a disposizione delle imprese. In molti casi, c'è una trattativa diretta e personale tra l'imprenditore ed il lavoratore ed in molti altri ancora non esiste un contratto collettivo. I casi di Uber e di Deliveroo sono emblematici: nel primo caso, sono guidatori senza nessun contratto, in quanto sono semplicemente utenti della medesima piattaforma alla quale si rivolgono coloro che cercano un'auto per essere accompagnati; nel secondo caso, sono fattorini a chiamata ed a cottimo.

I sindacati non sono riusciti ad estendere a queste nuove forme di impiego della manodopera il paradigma tradizionale del lavoro dipendente. Per cui ci sono milioni di lavoratori senza un contratto collettivo nazionale di lavoro.

C'è da dire, poi, che in Italia non esiste una determinazione legislativa circa il livello minimo salariale per ora lavorata: i sindacati, infatti, vi si sono sempre opposti, perché si lederebbe la loro funzione di parte contrattuale. Questo nonostante il salario minimo orario è stabilito un po' dappertutto nei Paesi avanzati: tanto negli Usa, dove i sindacati sono assai poco presenti, quanto in Germania dove ne esistono di potenti nel settore metalmeccanico (come l'AEG-Metal).

La bassa dinamica salariale, che si mostra comunque generalmente inferiore alla pur bassa dinamica della produttività, si accompagna alla diffusione di lavori sottopagati (il caso dei *working poor*) e costituisce una determinante fondamentale della disuguaglianza nella distribuzione del reddito, la quale costituisce, a sua volta, un aspetto del più grande problema della disuguaglianza (educativa, territoriale, di genere, eccetera) che mina la coesione sociale e, secondo la maggior parte della letteratura economica sull'argomento, anche la crescita economica. Anche sul piano dell'inclusione e della coesione sociale si rende

necessario un adeguamento delle politiche sociali nel territorio, come pure un potenziamento dei servizi sociali e una riduzione del forzato carattere "familiare" del *welfare* italiano, anche con l'aiuto del terzo settore. Nel dibattito pubblico ci si trova di fronte ad una *impasse*: le imprese dicono di non trovare lavoratori stagionali, soprattutto nel settore alberghiero e della ristorazione, perché i beneficiari del RDC non hanno nessuna intenzione di rinunciarvi in cambio di un lavoro a termine e di una remunerazione assai poco superiore a quanto già percepiscono dallo Stato. D'altra parte, chi ha un diploma universitario cerca di andare a lavorare all'estero, dove le retribuzioni sono più alte. I più intraprendenti se ne vanno, per cui l'Italia forma a sue spese manodopera di qualità in conto terzi.

L'equivoco che il RDC ha messo in piedi, in definitiva, è quello di confondere la questione della tutela degli inoccupabili, a vario titolo, con quella delle persone che sono perfettamente in grado di lavorare, ma non hanno lavori stabili e paghe e condizioni di lavoro dignitose<sup>7</sup>. Il RDC, con una spesa di oltre 8 miliardi di euro nel 2020, ha protetto un'ampia fascia di popolazione durante la crisi ma, secondo un recente studio della Cari-

<sup>7</sup> Secondo i dati al 31 gennaio 2021, il 5,1% dei percettori della misura non risultava tenuto agli obblighi, il 48,3% era stato indirizzato ai percorsi di inclusione sociale e il 46,6% ai percorsi di attivazione lavorativa con i centri per l'impiego. Le persone tenute alla sottoscrizione del Patto per il lavoro sono complessivamente 1 milione, ma solo 327mila l'hanno poi stipulato effettivamente a causa, principalmente, della sospensione delle condizionalità per l'emergenza Covid-19. Per la gran parte sono persone che non hanno acquisito neppure il titolo di studio obbligatorio per legge, o sono giovani che non studiano né lavorano. Non sanno redigere un curriculum vitae e, in alcuni casi, non parlano la lingua italiana. Dunque persone difficilmente collocabili immediatamente nel mercato del lavoro.



tas Italiana<sup>8</sup>, non raggiunge tutti i poveri. Solo il 44% dei nuclei bisognosi ne usufruisce e dunque oltre la metà delle famiglie ne rimane privo. Non solo, tra le famiglie che ricevono il RDC, il 36% non è povero. Si tratta dei cosiddetti “falsi positivi” che – al netto delle truffe esistenti per tutte le misure di *welfare* – sono in particolare singoli (41%) o coppie (21%) non considerate povere secondo le misurazioni statistiche, ma che rientrano nei parametri stabiliti per il RDC.

Il rapporto evidenzia invece come vengano escluse dai benefici, in particolare, le famiglie povere che risiedono al Nord, hanno figli minori, presentano un richiedente straniero o sono in possesso di qualche risparmio che supera la soglia consentita<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Il 16 luglio 2021, la Caritas italiana ha presentato la sesta edizione del Rapporto sulla Lotta alla povertà intitolato “Imparare dall’esperienza, migliorare le risposte”. Un “monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza” di 490 pagine, elaborato da operatori Caritas, studiosi di 5 università, di centri di ricerca e dell’Ocse, sotto la direzione scientifica di Cristiano Gori, sfruttando diverse fonti e soprattutto ascoltando le persone che in questi mesi di crisi si sono rivolte alle mense e ai centri di ascolto della Caritas.

<sup>9</sup> Attualmente – spiega il rapporto – sono escluse dalla possibilità di richiedere il RDC 4 famiglie straniere su 10 (a causa soprattutto della richiesta dei 10 anni di residenza). Il requisito economico che più di tutti restringe l’accesso alla misura alle famiglie in povertà assoluta e invece quello del patrimonio mobiliare (da 6mila a 10mila euro massimo, solo due terzi di queste lo soddisfa). E, a causa di una scala di equivalenza “piatta”, che sfavorisce le famiglie numerose e con figli minori, il tasso di inclusione del RDC è decrescente all’aumentare del numero di componenti all’interno del nucleo. Infine, rispetto alla dimensione geografica, nel Nord il numero delle famiglie che fruiscono del RDC è il 37% di quelle in povertà assoluta, nel Centro il 69% e nel Sud il 95%. Questo perché la rilevazione sulla povertà assoluta tiene (correttamente) conto della differenza nel costo della vita per area geografica e per dimensione del comune di residenza, mentre le soglie e gli importi del RDC sono indifferenziati. A rendere ancora più evidente come gli insiemi dei poveri assoluti e dei percettori di RDC siano solo parzialmente sovrapposti e la preziosa indagine longitudinale e qualitativa sui beneficiari dei servizi Caritas. Appena il 55,2% tra loro ha

**Il RDC si può senz’altro migliorare, ma occorre capire bene con quali finalità.** Si vuole insomma che il settore pubblico riprenda centralità nel sistema socio-economico, per permettere a tutti di lavorare e vivere dignitosamente, oppure si vuole tutelare solo gli interessi di chi ha imprese che fanno profitti sottopagando e sovraccaricando i propri dipendenti? Questi sono i nodi principali da sciogliere, su questo tema di vitale importanza.

Anche perché da anni le imprese italiane hanno deciso di competere utilizzando la deflazione salariale, anche nei settori industriali più dinamici. È con questo differenziale a loro vantaggio che le imprese italiane sono ritornate a fare concorrenza sui mercati internazionali nel 2020, riportando in attivo strutturale la bilancia commerciale. Per porre rimedio agli scarsi investimenti nelle competenze, e al conseguente rallentamento della transizione verso un’economia basata sulla conoscenza, i governi italiani hanno annunciato per anni investimenti in attività di *upskilling*, *reskilling* e *life-long learning*, che avrebbero dovuto far ripartire la crescita della produttività e migliorare la competitività delle PMI e delle micro-imprese italiane<sup>10</sup>. Su piano retorico ogni go-

---

usufruito del RDC tra il 2019 e il 2020, mentre escluse sono state in particolare le coppie e le coppie con figli minori, per il 90% con età inferiore ai 50 anni. I dati Caritas mostrano come siano poco intercettati dal RDC in particolare i nuovi profili di povertà, ossia quelli dei nuclei caratterizzati da un’età giovane, dalla presenza di figli minori e da un tasso di occupazione non nullo, ma con redditi limitati. Mentre sono meglio coperte le fasce più marginali senza occupazione e con redditi nulli. Il 51% delle famiglie beneficiarie del RDC, inoltre, è molto vulnerabile, cioè presenta contemporaneamente tre o più profili di difficoltà (lavoro, salute, esclusione sociale, eccetera).

<sup>10</sup> La bassa produttività oraria del lavoro (produttività “grezza” definita a livello aggregato) costituisce un problema complesso ed endemico del sistema produttivo italiano, ma a nulla giova, per mantenere competitivo il sistema, tentare di compensarla allungando gli orari di lavoro o schiacciando

verno ha affermato che la formazione e il miglioramento delle competenze, in particolare quelle digitali, tecniche e scientifiche, avrebbero migliorato la mobilità dei lavoratori e fornito loro le capacità di raccogliere le future sfide del mercato del lavoro. Più volte stata annunciata l'introduzione di una riforma organica e integrata in materia di politiche attive e formazione, nonché misure specifiche per favorire l'occupazione giovanile, attraverso l'apprendistato duale (che unisce formazione e lavoro) e il servizio civile universale. Affermazioni ed impegni che sono contenuti anche nel Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza (PNRR).

### **Il Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza - PNRR**

Come altri Paesi dell'UE, grazie al programma Next Generation UE, l'Italia opererà attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), un vasto programma di riforme - tra cui pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione della legislazione, concorrenza, fisco - accompagnato da adeguati investimenti<sup>11</sup>. La Missione 5 del PNRR è dedicata ai temi dell'inclusione e della coesione e prevede il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- rafforzare le politiche attive del lavoro e della formazio-

---

corrispondentemente il salario. La soluzione del problema richiede un'integrazione strategica tra politiche industriali, politiche del lavoro e politiche della formazione. In questo ambito si inquadrano anche le problematiche del salario minimo, come pure quella della durata dell'orario di lavoro.

<sup>11</sup> Per l'Italia - prima beneficiaria in valore assoluto del Recovery Fund - le risorse disponibili previste dal NGEU nel suo Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF) sono pari a 191,5 miliardi: le sovvenzioni da non restituire ammontano a 68,90 miliardi (36%), i prestiti da restituire a 122,6 miliardi (64%). La dotazione complessiva del PNRR è di 235,14 miliardi, perché ai 191,50 si aggiungono 30,64 miliardi di risorse nazionali e 13 miliardi del Programma ReactEU, il Pacchetto di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa.

ne di occupati e disoccupati;

- aumentare l'occupazione giovanile di qualità attraverso il rafforzamento del sistema duale;
- sostenere l'imprenditoria femminile come strumento di autonomia economica;
- potenziare il servizio civile universale stabilizzando i posti annui disponibili;
- rafforzare il ruolo dei servizi sociali locali come strumento di resilienza, mirando alla definizione di modelli personalizzati per la cura delle famiglie, dei minori e degli adolescenti;
- migliorare il sistema di protezione e le azioni di inclusione a favore di persone in condizioni di estrema emarginazione (ad esempio persone senza dimora) e di deprivazione abitativa attraverso una più ampia offerta di strutture e servizi anche temporanei;
- integrare politiche e investimenti nazionali per garantire un approccio multiplo che riguardi sia la disponibilità di case pubbliche e private più accessibili, sia la rigenerazione urbana e territoriale;
- interventi speciali per la coesione territoriale mirati alla riduzione dell'impatto della crisi e alla creazione delle condizioni per uno sviluppo equo e resiliente in ambiti territoriali specifici (aree interne, Mezzogiorno).

Complessivamente, per perseguire questi obiettivi sono previsti 17,17 miliardi di euro, allocati alle voci Politiche per il lavoro (6,66 miliardi), Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore (8,76) e Interventi speciali per la coesione territoriale (1,75).

Nelle intenzioni del governo italiano, questa missione ha un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi (ridurre i divari di genere, giovani e Sud), trasversali a tutto il PNRR, di sostegno all'*empowerment* femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, di incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, di riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Si riconosce che per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese e la transizione verso un'economia sostenibile e digitale, sono centrali le politiche di sostegno alle transizioni occupazionali e all'occupazione: formazione e riqualificazione dei lavoratori, attenzione alla qualità dei posti di lavoro creati, garanzia di reddito durante le transizioni occupazionali.

Il governo italiano riconosce che, nonostante gli importanti sforzi compiuti negli ultimi anni, le politiche sociali e di sostegno alle famiglie devono essere ancora notevolmente rafforzate e vanno inserite in una programmazione organica e di sistema che abbia lo scopo di superare i sensibili divari territoriali esistenti, con la finalità di migliorare l'equità sociale, la solidarietà intergenerazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Per questo il Piano destina importanti risorse alle infrastrutture sociali funzionali alla realizzazione di politiche a sostegno delle famiglie, dei minori, delle persone con gravi disabilità e degli anziani non autosufficienti. Si tratta di interventi che dovrebbero essere pensati per favorire la socializzazione, sostenere percorsi di vita indipendente, anche con la ristrutturazione

di alloggi che sfruttino le tecnologie innovative per superare le barriere fisiche, sensoriali e cognitive che sono di impedimento allo svolgimento autonomo degli atti della vita quotidiana. In particolare, si afferma che: "Attraverso il riconoscimento del valore sociale dell'attività di cura, si può raggiungere il duplice obiettivo di alleggerire i carichi di cura tradizionalmente gestiti nella sfera familiare dalle donne e di stimolare una loro maggiore partecipazione al mercato del lavoro. Incrementare i servizi alla persona, vuol dire anche rafforzare un settore in cui è più alta la presenza d'impiego femminile".

Nella definizione e implementazione dei progetti a valenza sociale e territoriale di questa missione, il governo italiano si impegna a rendere protagonisti i Comuni e in particolare le aree metropolitane, dove le condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse. Riconosce che il coinvolgimento degli enti locali è fondamentale per assicurare anche il finanziamento a regime dei nuovi servizi forniti che dovrà, nel corso della programmazione del Bilancio dello Stato dei prossimi anni, essere opportunamente rafforzato.

Inoltre, si ribadisce che l'azione pubblica potrà avvalersi del contributo del terzo settore. Si riconosce che la pianificazione in coprogettazione di servizi sfruttando sinergie tra impresa sociale, volontariato e amministrazione, consente di operare una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di intercettare le nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze che arricchiranno sia la PA sia il terzo settore.

### 6.3 Schede di approfondimento

#### Box 1. Il programma SURE

Nel tentativo di rompere lo stallo e forgiare la solidarietà europea, il 2 aprile 2020 la Commissione Europea ha messo in campo la proposta di istituire un regime paneuropeo di sussidi contro la disoccupazione, di cui si discuteva da anni, da finanziare con 100 miliardi di euro. I Paesi dell'UE hanno fornito garanzie per un valore complessivo di 25 miliardi in modo che la Commissione ha potuto emettere un debito fino a 100 miliardi di euro che vengono prestati agli Stati che poi dovranno restituirli (seppure con scadenze prolungate). Risorse che integrano le misure nazionali e le sovvenzioni normalmente erogate per tali scopi nel quadro del Fondo Sociale Europeo (FSE).

Il programma SURE ("Temporary support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency") ha funzionato in modo simile agli schemi della Cassa Integrazione italiana e del Kurzarbeit (lavoro ad orario ridotto) tedesco, in cui il governo fornisce almeno il 60% della retribuzione persa ai lavoratori le cui ore sono state ridotte, attenuando le conseguenze economiche e sociali negative della pandemia ed evitando la disoccupazione di massa di Paesi come gli Stati Uniti. Il programma riguarda sia i lavoratori dipendenti sia quelli autonomi e consente l'adozione di un ventaglio molto ampio di misure, finalizzate però alla conservazione dei posti di lavoro, soprattutto attraverso percorsi di formazione e le cosiddette politiche attive, pur parlando nelle delibere di adozione di un rafforzamento anche dei mec-

canismi di contrasto alla povertà.

SURE è collegato a una delle iniziative della Commissione guidata da Ursula von der Leyen, che ne parla nel suo programma per l'Europa "Un'Unione più ambiziosa", dove dice: "Per questo motivo proporrò un regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione, che tutelerà i nostri cittadini e ridurrà la pressione sulle finanze pubbliche in presenza di shock esterni". Sempre nel suo programma, von der Leyen si era dichiarata in favore di un uso di "tutta la flessibilità concessa dalle regole", di un maggior potere di iniziativa legislativa del Parlamento, di un impegno sulla questione ambientale ("voglio che l'Europa sia il primo continente a raggiungere la neutralità carbonica entro il 2050"), di iniziative legislative per potenziare la dimensione sociale della UE ("voglio un'economia che lavori per le persone") a partire dal salario minimo europeo, di far pagare le tasse alle multinazionali del digitale, di difendere lo Stato di diritto e il diritto d'asilo ("in mare c'è l'obbligo di salvare le vite"), rilanciando la riforma dell'accordo di Dublino.

Nel programma di lavoro della Commissione per il 2020, questa iniziativa doveva essere avviata nel quarto trimestre del 2020 e SURE, infatti, si presenta come uno strumento temporaneo di attuazione di emergenza di un regime europeo di riassicurazione dell'indennità di disoccupazione (coerente con il punto n. 4 del Pilastro europeo dei Diritti sociali) nel contesto specifico della crisi dovuta a Covid-19, fatta salva la possibile successiva creazione di uno strumento permanente in forza di una diversa base giuridica del TFUE.

A questo proposito, i Commissari per l'Economia e per il Lavoro e gli Affari sociali stanno lavorando insieme per progettare tale regime, volto a tutelare i cittadini e a ridurre la pressione sulle finanze pubbliche in presenza di shock esterni. L'ipotesi di ricorrere ad una forma di indennità di disoccupazione unionale è stata da tempo oggetto di dibattito al livello europeo. I termini essenziali del dibattito sono riassunti nelle motivazioni della risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulla capacità di bilancio della zona euro, in cui è stato illustrato un duplice possibile approccio all'assicurazione contro la disoccupazione, distinguendo tra le seguenti due possibilità:

1) un sistema di sussidio di disoccupazione diretto che copra l'intera Unione economica e monetaria. In questo caso, una certa quantità di contributi all'assicurazione contro la disoccupazione verrebbe versata ad un Fondo europeo, che fornirebbe un'assicurazione basilare ai disoccupati di breve termine. Un tale approccio da un lato assicurerebbe un legame diretto tra istituzioni europee e cittadini, dall'altro implicherebbe un alto grado di armonizzazione economica e del mercato del lavoro;

2) un sistema di riassicurazione dei regimi di disoccupazione nazionali, finanziato da contributi regolari provenienti dai regimi nazionali, ai quali il sistema europeo presterebbe soccorso nel caso in cui i livelli di disoccupazione raggiungessero livelli predeterminati. Tale opzione, non richiedendo alcuna forma di armonizzazione, sarebbe di più semplice attuazione.

Per quanto riguarda la dimensione sociale, il programma di lavoro della Commissione per il periodo 2019-2024 prevede anche di:

- sostenere l'attività della nuova Autorità europea del lavoro;
- promuovere il dialogo sociale tra datori di lavoro e sindacati;
- assicurare che sia sfruttato al massimo il potenziale del FSE+ al fine di contribuire a creare occupazione, migliorare la produttività sul lavoro e la mobilità dei lavoratori. Il FSE+, con 88 miliardi di euro, continuerà a essere il principale strumento dell'UE per sostenere l'attuazione del Pilastro sociale e conseguire i tre obiettivi principali proposti dall'UE. L'attuazione dei principi del Pilastro sociale e le sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per Paese adottate nel contesto del semestre europeo costituiranno la base per la preparazione dei programmi operativi del FSE+ da parte degli Stati membri. Con questo nuovo strumento:
  - almeno il 25% delle risorse del FSE+ a livello nazionale dovrebbe essere speso per combattere la povertà e l'esclusione sociale, di cui gli Stati membri maggiormente colpiti dalla povertà infantile dovrebbero investire almeno il 5% in misure di lotta contro la povertà infantile. Tutti gli altri dovrebbero ugualmente stanziare importi adeguati per l'attuazione della futura garanzia per l'infanzia. Inoltre, tutti gli Stati membri dovranno

destinare almeno il 3% della loro quota del FSE+ alla lotta contro la deprivazione materiale;

- per combattere la disoccupazione giovanile, gli Stati membri dovranno destinare almeno il 12,5% delle risorse ai giovani che non hanno un lavoro, non seguono un percorso scolastico e formativo (NEET), laddove la percentuale relativa che rientra in questo gruppo è superiore alla media dell'UE, mentre tutti gli altri Stati membri dovranno destinare un importo adeguato all'attuazione della garanzia per i giovani rafforzata;
  - gli Stati membri devono destinare una quota adeguata allo sviluppo delle capacità delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile; qualora gli Stati membri abbiano una raccomandazione specifica per Paese in questo ambito, è opportuno programmare lo 0,25% delle risorse del FSE+.
- collaborare con gli Stati membri per rafforzare i sistemi di protezione sociale in Europa, utilizzando in particolare il Semestre europeo per monitorare i progressi e identificare le aree da migliorare;
  - rafforzare la Garanzia per i giovani e sviluppare una Garanzia europea per l'infanzia come strumento combattere la povertà e garantire l'accesso dei minori ai servizi di base;

- sviluppare un piano d'azione europeo per l'economia sociale per migliorare l'innovazione sociale;

- dirigere i lavori della Commissione Europea per l'attuazione e l'aggiornamento dell'Agenda per le competenze.

### Box 2. Next Generation UE

È bene ricordare che, nonostante gli annunci e gli appelli, per alcuni mesi è continuata a mancare una reazione coordinata e cooperativa dei Paesi dell'Eurozona sul piano fiscale.

A distanza di quasi trent'anni dal Trattato di Maastricht non esisteva alcun meccanismo che consentisse ai governi della zona euro di rispondere congiuntamente ad una crisi che, come la pandemia, colpiva duramente tutti i Paesi. Il risultato è stato che per settimane le reazioni politiche alla pandemia sono state nazionali, accentuando le differenze piuttosto che riunire l'Europa in un momento di crisi. Di fronte a uno shock simmetrico, la zona euro ha continuato a rispondere in modo asimmetrico. L'unica istituzione comune in grado di intervenire rimaneva la BCE con le sue politiche monetarie. Esistevano notevoli differenze nelle condizioni fiscali dei diversi Paesi e questo stava causando delle forti divergenze nelle risposte politiche.

L'Eurozona aveva bisogno di una risposta fiscale congiunta da 1.000-1.500 miliardi di euro (in linea con quelle messe in campo negli USA, Giappone e Gran Bretagna) alla crisi di Covid-19 in modo che tutti i Paesi dell'Unione Monetaria

potessero essere in grado di fare tutto il necessario per rispondere alla catastrofe della sanità pubblica e, una volta passata la fase del lockdown, ricostruire le economie nazionali. Una situazione drammatica nuova che richiedeva nuove ambiziose risposte comuni. Per giorni si è discusso di tre principali opzioni: l'emissione congiunta di obbligazioni garantite dalla BCE e con lunghe scadenze; l'utilizzo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e l'utilizzo della Banca Europea degli Investimenti (BEI).

Per settimane si è assistito alla contrapposizione tra Olanda, Germania, Austria e Finlandia – i cosiddetti “quattro frugali” (tutti con debiti pubblici poco sotto o poco sopra al 60% del Pil) – e i capi di governo di nove Paesi (Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna, quasi tutti con debiti pubblici vicini o superiori al 100% del Pil). Questi ultimi hanno chiesto l'emissione di “uno strumento di debito comune”, un eurobond definito nell'occasione “Coronabond”, per raccogliere fondi sul mercato sulle stesse basi e a beneficio di tutti gli Stati membri per combattere la pandemia (25 marzo 2020). “La pandemia non conosce confini, la risposta economico-finanziaria dev'essere poderosa, coesa e tempestiva”, hanno scritto. Ma, i primi erano nettamente contrari ad ipotesi di messa in comune del debito e favorevoli solo all'utilizzazione del MES. Hanno sostenuto che l'emissione di uno strumento di debito comune avrebbe punito i Paesi che avevano risparmiato in vista di tempi difficili e avrebbe incoraggiato un'ulteriore cattiva gestione fiscale da parte di coloro che non lo facevano. Il ministro tedesco Altmeyer ha detto che

“la discussione sugli eurobond è un dibattito sui fantasmi”. I Paesi “frugali” scommettevano sulla loro capacità di “fare da soli” e di uscire dalla crisi ulteriormente rafforzati, in termini relativi, nella loro egemonia economica.

Dopo diversi vertici online di Consiglio Europeo (26 marzo; 23 aprile; 19 giugno) ed Eurogruppo (7 aprile), nel corso dei quali si sono scontrate diverse posizioni (evidenziando una spaccatura Nord-Sud tra i Paesi), al Consiglio Europeo del 17-18 luglio (realizzato in presenza a Bruxelles) è stata accettata la proposta franco-tedesca (sostenuta anche da una risoluzione dell'Europarlamento del 17 aprile) di un “Fondo per la ripresa”, collegato al budget dell'UE, da finanziare con titoli comuni UE emessi dalla Commissione (sulla base dell'articolo 122 del Trattato UE e già usati in altre occasioni), prevedendo dei vincoli per le sovvenzioni: “basarsi su un chiaro impegno degli Stati membri a seguire politiche economiche sane e un'agenda di riforme ambiziosa”. In particolare, è stato previsto che i soldi dovranno essere spesi per gli investimenti nella transizione dell'UE e degli Stati membri verso un'economia più “verde” e digitale e promuovere la ricerca e l'innovazione.

Sull'onda dell'accordo franco-tedesco, il 27 maggio la Commissione Europea ha presentato al Parlamento Europeo un piano di raccolta sul mercato con titoli a lunga scadenza da 750 miliardi di euro da erogare poi ai Paesi dell'UE in sovvenzioni (390 miliardi) e prestiti rimborsabili (360 miliardi) per aiutarli a riprendersi dal crollo del Coronavirus.

Gran parte del denaro è destinato a Italia e Spagna.

Il pacchetto del Recovery Fund - denominato “Next Gen-

eration UE” - è attivo dalla seconda metà del 2021 con l’approvazione e il finanziamento dei Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR). I 750 miliardi saranno reperiti sui mercati tramite “titoli europei”, garantiti dai singoli Stati pro quota, in percentuale sul Pil. In questo senso, si tratta di una “condivisione del debito” che può rappresentare l’avvio di un percorso che potrà portare alla creazione di un Ministero del Tesoro comunitario con funzione nel conferire stabilità all’area euro.

Con il Next Generation UE e il nuovo bilancio settennale 2021-2027, la Commissione è convinta di poter guidare i Paesi dell’Unione Europea nella duplice transizione verde e digitale ed avviare un nuovo ciclo di crescita economica, con l’obiettivo di far diventare il continente a zero emissioni di carbonio nel 2050. Risorse e programmi che dovrebbero consentire di finanziare anche progetti a largo raggio a carattere sociale. I 4 obiettivi prioritari del NGUE sono: 1) promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell’Unione; 2) rafforzamento economico e resilienza sociale; 3) mitigare l’impatto sociale ed economico della crisi; 4) sostenere transizioni verde e digitale.

### Box 3. TFUE

L’articolo 3 (TFUE, comma 3) stabilisce che l’Unione “instaura un mercato interno” e si adopera per uno sviluppo sostenibile, una crescita equilibrata e un’economia sociale di mercato altamente competitiva, mirando “alla piena occupazione e al progresso sociale”. Fra i suoi obiettivi sostantivi vi sono poi la lotta all’esclusione sociale e alle discriminazioni e la promozione della giustizia e della protezione sociale, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti dei minori. Ricordiamo che secondo l’articolo 2 (TFUE), i valori su cui poggia la UE sono: dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto, rispetto dei diritti umani. Questi valori sono riconosciuti come condivisi da tutti gli Stati membri “in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”. Sono state anche previste una serie di norme e misure volte a promuovere l’occupazione e l’inclusione e ad arricchire i sistemi nazionali di protezione con politiche di “investimento sociale” (politiche per l’infanzia, per la conciliazione, per l’istruzione e la formazione, per l’impiego, eccetera).

Il problema è che l’Unione Europea, così come ha funzionato fino a prima della pandemia, con la sua enfasi pressoché esclusiva sulle questioni economiche e monetarie risolte in chiave neoliberista, non ha consentito il necessario rilancio di una crescita inclusiva e sostenibile, lasciando aperta solo la strada per politiche che vanno nella direzione opposta agli obiettivi previsti dagli articoli 2 e 3 del TFUE.



Ma, la pandemia ha reso evidente che non è più possibile continuare a vivere in un'Unione che ha un mercato unico e una moneta comune, ma un accesso diverso all'istruzione, all'assistenza sanitaria e agli aiuti sociali tra un Paese e l'altro.

Sebbene le politiche economiche e sociali siano di competenza nazionale, come confermato dal Trattato di Lisbona del 2009 (art. 5 TFUE), il "vincolo esterno" neoliberista posto dall'Unione è diventato una gabbia di ferro che ha imprigionato tutti gli Stati nazionali<sup>1</sup>, li ha resi impotenti e ha contribuito a delegittimarli agli occhi dei propri cittadini: ha posto dei vincoli fiscali, sul debito e sul deficit, che molto spesso sono stati troppo rigidi e hanno precluso agli Stati politiche redistributive incentrate sul sostegno della domanda, mentre hanno offerto loro poche opportunità e sostegni per programmi e politiche industriali che prevedono rilevanti investimenti pubblico-privati.

L'omogeneizzazione delle diverse economie nazionali, la riduzione degli squilibri strutturali, dovrebbe essere compito dell'Unione Europea, ma il sistema di funzioni istituzionali e regole economiche fissate dai trattati, in realtà non lo ha consentito.

E questo è stato difficile da realizzare anche attraverso i poteri residui di sovranità economica che sono rimasti agli Stati nazionali che teoricamente potrebbero ricorrere alla leva fiscale, ma la libera circolazione dei capitali impone loro di non farlo, pena l'ulteriore decremento delle entrate

<sup>1</sup> Moro D., *La gabbia dell'euro. Perché uscirne e internazionalista e di sinistra*, Imprimatur, Reggio Emilia, 2018.

fiscali e la cancellazione di posti di lavoro.

I vincoli alle politiche di bilancio e la perdita di sovranità monetaria, la cessata determinazione del tasso di inflazione a livello nazionale hanno impedito politiche di sostegno della domanda e reso difficile, a livello di singolo Stato, realizzare un nuovo ciclo di investimenti necessario alla crescita del sistema produttivo e all'adeguamento dei servizi essenziali allo sviluppo e al benessere sociale. Né, d'altra parte, il Trattato Europeo ha previsto che il bilancio della UE svolga un ruolo di contrasto alle recessioni (ossia per scopi anticiclici). Il Parlamento europeo non ha risorse economiche comunitarie da poter allocare, mentre l'Eurozona ha una moneta comune, ma non una fiscalità comune. Il budget europeo ha continuato ad essere basato per più del 90% sui trasferimenti finanziari nazionali e ad essere intorno all'1% del Pil UE.

Pertanto, nell'Eurozona, gli investimenti sono stati in caduta libera per molti anni.

In particolare, gli investimenti netti, cioè quelli che contribuiscono alla crescita del capitale di un Paese: dal 2007 al 2013 sono scesi del 75%, trascinati dal crollo degli investimenti nel settore delle costruzioni, a loro volta congelati dalla caduta dei valori immobiliari. Dal 2010 al 2015 la riduzione degli investimenti pubblici netti ha contato per circa il 20% del totale delle manovre di consolidamento fiscale attuate nei 12 Paesi fondatori dell'area Euro entrati in austerità, con punte del 33% in Spagna e del 27,5% in Portogallo.

In Spagna, gli investimenti pubblici hanno subito un crollo

annuale quasi dell'11% fino al 2013. In Francia, il rapporto investimenti pubblici/Pil è tornato al livello degli anni '50 (3,5%) dopo aver toccato il 5,5% negli anni '70. In Italia, gli investimenti fissi netti complessivi (anche quelli pubblici) sono addirittura stati negativi per tre anni consecutivi, dal 2013 al 2015. In quasi tutti i Paesi dell'Eurozona il rapporto tra investimenti pubblici e totale degli investimenti era di molto inferiore nel 2013 rispetto a quanto fosse nel 1999, quando la moneta unica fu avviata. Solo a partire dal 2018 si era registrato un primo lieve aumento.

Sono stati soprattutto gli investimenti pubblici a rimetterci, perché, per far quadrare il bilancio, la spesa per investimenti può essere tagliata più rapidamente della spesa sociale e con minori costi politici nel breve periodo. Ma, questi tagli hanno portato ad una drastica restrizione del capitale pubblico, mettendo anche a rischio la realizzazione dei grandi progetti infrastrutturali di trasporto che richiedono una spesa costante e prolungata nel tempo.

Gli stessi vincoli alle politiche di bilancio hanno fatto sì che i sistemi di welfare che hanno caratterizzato l'Europa occidentale dal dopoguerra, costituendone un cruciale fattore di aggregazione sociale, tra i più avanzati rispetto alle altre democrazie, siano stati ridimensionati negli ultimi anni, anche se in modo molto meno radicale rispetto, ad esempio, a quanto avvenuto negli Stati Uniti e anche se dagli anni '90 sono stati estesi nuovi tipi di prestazioni assistenziali (in particolare per quanto riguarda la politica attiva del mercato del lavoro, i diritti dei genitori e l'assistenza all'infanzia). In particolare, gli stretti vincoli fiscali hanno reso le poli-

tiche di investimento sociale difficilmente praticabili proprio nei Paesi periferici e più deboli sul piano economico-produttivo che più ne avrebbero avuto bisogno. In ogni caso, il taglio della spesa sociale ha caratterizzato tutti i Paesi europei, così come le politiche salariali restrittive. Tutto ciò ha colpito ovunque interessi sociali che parevano consolidati e fatto crescere all'interno dei diversi Paesi disuguaglianze, povertà e un'opposizione crescente al processo di integrazione europeo.

Nel nuovo clima politico-culturale post-pandemico l'establishment europeo si spinge ad affermare di volere un'Unione Europea che sia capace di assumere gli obiettivi sociali e il cosiddetto "modello sociale europeo" (in grado di coniugare la crescita economica con la sicurezza sociale), inteso come combinazione di economia mista (con il mercato sì, ma regolato e integrato dal pubblico) e di welfare state, come centrali nella sua missione, così come lo sono stati fino ad oggi gli obiettivi fiscali e macroeconomici.

Un'Unione Europea che sia in grado di rilanciare la collaborazione e l'interazione tra settore pubblico e settore privato per rilanciare gli investimenti nell'innovazione tecnologica e sociale, nell'interesse pubblico generale, per creare nuovi scenari e aspettative di crescita. Un'economia ecologicamente compatibile richiede non solo energia rinnovabile, ma anche materiali diversi, infrastrutture moderne, più rispettose dell'ambiente. Vuol dire pensare a come trasformare tutti i settori dell'economia, inclusi i servizi.

**Box 4. Sostegno Inclusione Attiva - SIA**

Il SIA è una prestazione economica sottoposta alla prova dei mezzi, e dunque uno strumento categoriale, in quanto è rivolto esclusivamente ai nuclei familiari con minori in situazione di difficoltà (ISEE inferiore a 3mila euro e patrimonio inferiore a 8mila euro; trattamenti di natura previdenziale e assistenziale non superiori a 600 euro mensili; vincoli riguardanti il possesso di autoveicoli). Inoltre, i componenti del nucleo devono essere disoccupati e almeno uno di essi deve aver svolto attività lavorativa continuativa per un minimo di sei mesi nei tre anni precedenti alla richiesta del SIA. Infine, la presenza di più di due figli minori o di figli minori disabili nel nucleo richiedente costituisce criterio di precedenza nell'accesso al beneficio, così come risultano preferiti per la concessione del beneficio i nuclei monoparentali con minori e quelli con disagio abitativo. Per poter beneficiare del trasferimento monetario, il nucleo familiare deve stipulare e rispettare un patto di inserimento con i servizi sociali degli enti locali di riferimento. I servizi sociali, per parte loro, si impegnano a favorire con servizi di accompagnamento il processo di inclusione e di attivazione sociale di tutti i membri del nucleo, promuovendo, fra l'altro, il collegamento con i centri per l'impiego, per la partecipazione al mercato del lavoro degli adulti, e il collegamento con il sistema scolastico e sanitario per l'assolvimento da parte dei minori dell'obbligo scolastico e il rispetto dei protocolli delle visite sanitarie pediatriche.

Le caratteristiche dei nuclei familiari beneficiari del progetto sono state individuate in accordo con le città interessate,

mentre l'Inps è l'ente attuatore del progetto per la concessione dei contributi economici e predispone, a tal fine, gli strumenti telematici per lo scambio dei flussi informativi con i Comuni coinvolti.

**Box 5. Reddito di Inclusione - REI**

Il Reddito di inclusione (REI) si articola in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona, assicurata dalla rete dei servizi sociali mediante un progetto personalizzato aderente ai bisogni del nucleo familiare beneficiario della misura.

La misura unica a livello nazionale, intesa come rafforzamento, estensione e consolidamento della Carta acquisti sperimentale - SIA -, è condizionata alla prova dei mezzi, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), tenendo conto dell'effettivo reddito disponibile e di indicatori della capacità di spesa. I beneficiari della misura sono individuati, prevedendo un requisito di durata minima della residenza sul territorio nazionale nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea, prioritariamente, tra i nuclei familiari con figli minori o con disabilità grave o con donne in stato di gravidanza accertata o con persone con più di 55 anni di età in stato di disoccupazione.

L'estensione della misura nazionale di contrasto alla povertà avverrà, sulla base delle risorse che affluiscono al Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Nell'ottica della progressiva estensione della misura, la leg-

ge di bilancio 2018 ha abrogato dal 1° luglio 2018 i requisiti familiari (presenza di un minorenni o di una persona disabile o di una donna in gravidanza) richiesti, nella fase transitoria di prima applicazione, per l'accesso alla misura. Il REI è stato finanziato nei limiti delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito dalla legge di stabilità 2016, di cui una quota è stata destinata al rafforzamento e alla programmazione degli interventi e dei servizi sociali indirizzati ai nuclei familiari beneficiari. A fronte di risorse certe e programmate, il REI è stato riconosciuto "livello essenziale delle prestazioni" nell'ambito del bisogno e della povertà, conseguentemente, sono stati considerati livelli essenziali delle prestazioni anche i servizi e gli interventi che accompagnavano il nucleo familiare dal momento della richiesta del REI all'affrancamento dalla condizione di povertà ed esclusione sociale: dall'accesso ai servizi, alla valutazione della condizione di bisogno, alla progettazione personalizzata fino all'individuazione dei sostegni per il nucleo familiare e degli impegni assunti dai suoi membri.

### **Box 6. Reddito di Cittadinanza - RDC**

Il Reddito di Cittadinanza è definito come "misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro". Tale beneficio assume la denominazione di Pensione di Cittadinanza nel caso di nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni (adeguata agli incrementi della speranza di vita).

Si tratta, quindi, di una misura assistenziale che tiene luogo di un "assegno universale di disoccupazione" che in Italia non è mai stato introdotto, ma anche di un "reddito di base universale e incondizionato", svincolato dalle cosiddette "politiche attive del lavoro", anch'esso mai introdotto in Italia. Il RDC è stato accompagnato dall'istituzione di un apparato pubblico nazionale, l'ANPAL, che avrebbe dovuto prendersi carico dei titolari del RDC al fine di offrire in alternativa un lavoro. La verità è che i centri per l'impiego dipendono dalle Regioni (non dal Ministero del Lavoro) e che le agenzie private di lavoro interinale hanno continuato a svolgere la loro attività di intermediazione della manodopera. Niente a che vedere, dunque, né con i Pôle emploi francesi, né con il sistema pubblico tedesco che gestisce i mini-job e con le provvidenze pubbliche che vengono erogate a livello locale per integrare questi redditi che sono

inferiori al livello di sopravvivenza.

Per avere diritto al RDC è necessario il possesso congiunto di determinati requisiti di residenza, reddituali e patrimoniali (tra gli altri, essere cittadini italiani, europei o lungo soggiornanti e risiedere in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi 2 in via continuativa ed un ISEE inferiore a 9.360 euro annui), riferiti al nucleo familiare. Il richiedente il beneficio non deve essere sottoposto a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo, o aver riportato condanne definitive, intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta, per determinati delitti.

Il beneficio economico del RDC è costituito da un'integrazione del reddito familiare, fino ad una soglia, su base annua, di 6mila euro, moltiplicata, in caso di nuclei con più di un componente, per il corrispondente parametro di una determinata scala di equivalenza.

A tale soglia si aggiunge, nel caso in cui il nucleo risieda in un'abitazione in locazione, una componente pari all'ammontare del canone annuo stabilito nel medesimo contratto di locazione. Il RDC può essere goduto per un periodo di diciotto mesi, rinnovabile a condizione che lo stesso venga sospeso per un mese. La sospensione non opera nel caso della Pensione di Cittadinanza. È escluso dal diritto al Reddito di Cittadinanza il soggetto (e non l'intero nucleo familiare) disoccupato a seguito di dimissioni volontarie, nei dodici mesi successivi alla data delle dimissioni, fatte salve le dimissioni per giusta causa.

Le Linee guida per la definizione dei Patti di inclusione hanno regolamentato l'interazione con i servizi sociali all'in-

terno del disegno complessivo del decreto legge 4/2019. Il Reddito di Cittadinanza prevede, infatti, l'erogazione di un beneficio economico condizionato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei componenti maggiorenni del nucleo familiare, nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale, che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale.

Il percorso di accompagnamento al lavoro è definito mediante un Patto per il lavoro, stipulato dai beneficiari con i centri per l'impiego (CPI), ovvero un Patto per l'inclusione sociale, stipulato con i servizi sociali dedicati al contrasto alla povertà. I nuclei familiari in cui sia presente almeno un componente uscito da poco tempo dal mercato del lavoro sono convocati dai centri per l'impiego. I restanti nuclei sono convocati dai servizi sociali competenti in materia di contrasto alla povertà, al fine di effettuare una valutazione in grado di identificare i bisogni dell'intero nucleo familiare. Infatti, la definizione del Patto per l'inclusione, che prevede specifici impegni da parte della famiglia e supporti da parte dei servizi territoriali, richiede sia svolta preventivamente una valutazione multidimensionale finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti, tenuto conto delle risorse e dei fattori di vulnerabilità del nucleo, nonché dei fattori ambientali e di sostegno presenti. La valutazione multidimensionale è organizzata

in una Analisi preliminare, rivolta a tutti i nuclei beneficiari del Reddito di Cittadinanza convocati dai servizi sociali, e in un Quadro di analisi approfondito, realizzato ove necessario, in base alle condizioni complessive del nucleo rilevate attraverso l'Analisi preliminare.

### **Box 7. Reddito di Emergenza - REM**

Il decreto legge 34/2020 (Decreto Rilancio) ha istituito il Reddito di Emergenza - REM, un sostegno straordinario rivolto ai nuclei familiari in condizione di necessità economica a causa dell'emergenza, che non avevano avuto accesso ai sostegni a tal fine previsti dal Decreto Cura Italia (decreto legge 18/2020). Il beneficio è stato corrisposto in due quote (ovvero è stato erogato per due volte), ciascuna delle quali compresa fra 400 e 800 euro, a seconda della numerosità del nucleo familiare e della presenza di componenti disabili o non autosufficienti (in quest'ultimo caso fino a 840 euro). In seguito, il decreto legge 104/2020 (Decreto Agosto), ferme restando le erogazioni già concesse del REM, ha riconosciuto, a domanda, un'ulteriore singola quota di REM, erogata ai nuclei familiari – in possesso dei requisiti di legge – che presentano nuova domanda, indipendentemente dall'aver già richiesto, ed eventualmente ottenuto, il beneficio. In ultimo, l'articolo 14 del decreto legge 137 del 2020 (Decreto Ristoro) ha riconosciuto ai nuclei familiari già beneficiari del REM, la medesima quota anche per i mesi di novembre e dicembre 2020.

Per il 2021, il decreto legge 41/2021 ha previsto il riconoscimento, a domanda, di tre quote di REM (per i mesi di marzo, aprile e maggio 2021), di ammontare equivalente alle quote riconosciute nel 2020; inoltre il decreto legge 41/2021 ha poi introdotto alcune significative novità rispetto alla normativa che ha regolamentato il REM nel corso del 2020. Al fine di ampliare la platea dei destinatari, innovando rispetto ai requisiti precedentemente richiesti, per i nuclei familiari che risiedono in abitazione in locazione, la soglia di accesso è incrementata di un dodicesimo del valore annuo del canone di locazione come dichiarato ai fini ISEE. Ulteriore novità è costituita dal riconoscimento delle predette tre quote di REM, nella misura prevista per nuclei composti da un unico componente (400 euro), anche in favore dei soggetti con ISEE in corso di validità non superiore a 30mila euro, che hanno terminato le prestazioni di NASPI e DIS-COLL tra il periodo compreso fra il 1° luglio 2020 e il 28 febbraio 2021.

I termini per la presentazione delle domande REM sono stati prorogati al 31 maggio 2021.

**Box 8. Interventi di emergenza per il lavoro**

Al fine di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 sono stati realizzati diversi interventi normativi e introdotte molteplici misure. Dal punto di vista lavoristico, le predette misure sono state indirizzate, tra l'altro, alla tutela dei lavoratori, con l'obiettivo, in particolare, di favorire lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile e di predisporre strumenti di sostegno al reddito in conseguenza della riduzione o sospensione del lavoro conseguente all'emergenza. Sono stati approvate e implementate una serie di misure, contenute, in particolare, nel decreto legge 18/2020, che ha esteso all'intero territorio nazionale le misure inizialmente previste solo per determinate zone (cosiddette zone rosse), nonché nel decreto legge 34/2020 (Decreto Rilancio), nel decreto legge 104/2020 (Decreto Agosto), nel decreto legge 137/2020 (Decreto Ristori), nel decreto legge 183/2020, nel decreto legge 41/2021 (Decreto Sostegni) e nel decreto legge 73/2021 (Sostegni bis), che hanno ulteriormente ampliato le suddette misure.

Il cosiddetto Decreto Cura Italia e poi il Decreto Rilancio e via via altri provvedimenti hanno introdotto forme di ammortizzatori sociali diversificate per le diverse categorie: Cassa Integrazione Guadagni ordinaria e straordinaria<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Per quanto concerne gli ammortizzatori sociali, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica, sono state introdotte disposizioni speciali - quali semplificazioni procedurali, deroghe ai limiti di durata complessiva ed esenzioni, anche parziali, dal pagamento delle addizionali contributive - per i trattamenti di integrazione salariale, ordinari e in deroga, e di assegno ordinario richiesti per sospensione o riduzione dell'attività lavorativa a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19

Assegno di Solidarietà, Assegno ordinario - Fondo di integrazione salariale, per i dipendenti.

Poi c'è stata l'indennità Covid-19, articolata per categorie di destinatari: liberi professionisti titolari di partita iva, lavoratori titolari di rapporti di Co.co.co, lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali dell'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO), lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali, lavoratori in somministrazione, impiegati nei medesimi settori, lavoratori del settore agricolo, lavoratori iscritti al FPLS (Fondo Lavoratori dello Spettacolo), incaricati alle vendite a domicilio, lavoratori domestici, operai agricoli, lavoratori intermittenti, titolari di rapporti di collaborazione presso federazioni sportive nazionali, enti di promozione sportiva, società e associazioni sportive dilettantistiche.

Quando si è reso evidente che molte persone restavano fuori, il governo ha introdotto il Reddito di Emergenza, come misura residuale.

## Capitolo 7

### L'IMPEGNO DI CILAP E APN ITALIA

*A cura di Nicoletta Teodosi*

Tra la fine del 2020 e la prima metà del 2021, le attività di Cilap si sono concentrate su informazione e sensibilizzazione su quanto è accaduto in Europa, con l'arrivo della nuova Commissione, e in Italia a seguito delle politiche per fronteggiare l'epidemia da Covid-19.

**A settembre 2020 Cilap è stato presente all'incontro organizzato dalla Commissione Europea sullo Stato dell'Unione (SOTEU) dove la Presidente Ursula Von der Layen ha presentato la linea della Commissione "No Europe first, but Europe for all" e "Every life is matter" (riferendosi ai vaccini per tutti) con i programmi da lanciare a breve termine:**

1. Salute: un *Global Health Summit* (GHS) da tenersi in Italia nel 2021 a dimostrazione che quanto è accaduto in Europa, in particolare in alcuni Paesi, è servito da lezione. Arrivare ad una Sanità europea e accesso alla sanità per tutti, deve essere un must, visto che chi rinuncia a curarsi sono le persone in povertà. Stiamo assistendo da anni in Europa a cittadini di serie A, B e C.

2. Lavoro: una globalizzazione giusta, basata sull'onestà. La delocalizzazione delle attività produttive europee, hanno di-



mostrato che in caso di necessità l'Europa e l'Italia non sono pronte. Lo si è visto con la produzione delle mascherine, dei guanti, dei respiratori, eccetera. Un salario minimo per evitare la giungla delle tariffe al ribasso (dumping salariale), ma in Europa c'è anche bisogno di un Reddito minimo adeguato per chi, in un dato momento della vita, non può lavorare. Se parliamo di welfare, di ridurre la povertà, il reddito da lavoro, o come misura assistenziale, è fondamentale.

3. Politica estera: la presa di posizione decisa nei confronti della Russia e della Cina, (Bielorussia, Navalgi, Hong Kong) della Turchia per i diritti umani (la distanza aumenta), ma anche la distanza dagli Usa di Trump (per questo il *No Europe first*). Questioni che fanno fare un passo avanti ad una istituzione, come la Commissione, negli ultimi anni ingessata nelle procedure; un passo avanti, anche come messaggio ai comportamenti di alcuni stati membri che continuano ad agire per proprio conto avversi ai diritti umani, guidati da interessi economici e finanziari. La doppiezza è stata rilevata anche dalla stessa Presidente, quando ha fatto un riferimento alla Thatcher a proposito del rispetto dei trattati.

4. Africa: è considerata partner chiave per il clima, il commercio, l'economia digitale. Noi aggiungiamo che la cooperazione internazionale allo sviluppo dovrebbe cambiare passo: non solo sociale, ma anche attività produttive nel settore dell'agricoltura, dell'economia circolare, delle energie rinnovabili. La povertà endemica dei Paesi poveri si sconfigge anche con il lavoro, ma evitando di esportare modelli "occidentali" e diffondendo invece le buone prassi che si stanno sviluppando in Africa.

5. Migrazioni: le migrazioni ci sono da sempre e per sempre ci saranno. Salvare le vite umane in mare non è un'opzione, ma un dovere. Chi ha diritto a rimanere deve essere integrato.

6. Disuguaglianze: in Europa non devono esserci zone "LGBTQI free" che non saranno tollerate.

**È continuata la partecipazione alle attività europee del FEAD**, che è passato dall'essere un network (fino al 2019) ad una community, con partecipanti sia istituzionali sia delle organizzazioni che in Europa si occupano di distribuzione alimentare, di beni di prima necessità e di percorsi di inclusione sociale, sia con organizzazioni come le reti nazionali di Eapn che si occupano di attività di informazione e sensibilizzazione non solo verso i propri associati. A maggio 2020 la Commissione Europea ha modificato il regolamento del 2014 a seguito dell'epidemia di Covid-19 e tenendo conto delle crescenti esigenze sul terreno, soprattutto perché sono emersi **i profili di "nuovi beneficiari" del FEAD**: tutti coloro, cioè, che sono presenti sul territorio nazionale in condizione di grave bisogno e che fanno richiesta di aiuti alimentari presso i Comuni, le associazioni, le parrocchie. Le condizioni per ricevere gli aiuti sono legate alle conseguenze economiche (perdita del lavoro e quindi del reddito), conseguenze sociali e ambientali. Queste persone si aggiungono a coloro che sono già destinatari degli aiuti FEAD. In particolare, la pandemia ha individuato, oltre ai senza dimora, altri destinatari come giovani e studenti, disoccupati che hanno perso il lavoro a seguito del Covid, anziani, migranti in attesa di regolarizzazione. A livello europeo, come nazionale, gli Stati membri e le organizzazioni di volontariato si sono trovati a fronteggiare i principali bisogni dei nuovi beneficiari: l'accesso al cibo e al materiale per

l'igiene e cura della persona; le mense scolastiche; gli anziani che necessitano di sostegno non solo materiale, visto l'isolamento da lockdown che si è aggiunto alla solitudine nella quale già molti vivevano; le attrezzature informatiche per alunni e studenti e il *digital divide* per l'accesso all'istruzione dovuto alla didattica a distanza; l'assistenza psicologica, l'ascolto e l'accesso ai servizi tramite una migliore informazione sociale e pubblica, di cui l'Italia è da sempre molto carente. Le organizzazioni di volontariato che si occupano di distribuzione dei beni di prima necessità si sono trovate davanti ad altri problemi, altre sfide per rispondere ai bisogni dei nuovi beneficiari e richiedenti: devono dotarsi di maggiore flessibilità; migliorare e rafforzare il partenariato con le autorità locali; fornire risposte integrate con il FEAD; raggiungere i nuovi beneficiari, spiegare loro come accedere ai servizi per il lavoro, sociali, formativi; individuare i nuovi beneficiari; lottare contro la stigmatizzazione, soprattutto di coloro che non hanno mai avuto bisogno di aiuti. Per le organizzazioni di volontariato, quindi, il 2020 e il 2021 sono anni che hanno segnato una linea di demarcazione: non possono e non hanno potuto continuare come se nulla fosse stato. Infatti è stato chiesto alle OdV che partecipano al FEAD Community quali sono o sono state le principali sfide da affrontare o affrontate in questa epoca di Covid, di cui anche il volontariato è stato investito: una maggiore interazione con i beneficiari, dovuta al distanziamento fisico (non parliamo di distanziamento sociale); un aumento delle lista d'attesa per raggiungere i richiedenti; una minor disponibilità di volontari, toccati anche loro in prima persona dalla pandemia e diventati vulnerabili; ci si è trovati ad affrontare la vergogna e l'imbarazzo dei nuovi beneficiari; a dover dare e velocemente informazioni sufficienti a rispondere ai bisogni e su come accedere ai servizi; ad affrontare comunque procedure amministrative rigide; senza

dimenticare che i nuovi poveri e i gruppi esclusi (centri di accoglienza, campi Rom) sono fuori dalle reti socio-assistenziali e dai servizi. Se i bisogni e le tipologie dei destinatari sono aumentati, anche le risposte si sono dovute adeguare con E-voucher; strumenti digitali quali Messenger, video, piattaforme, app; comunicazioni telefoniche per contatti individuali. Con un aumento dei costi operativi e maggiore flessibilità e distribuzione di cibo locale; combinando diversi modi di comunicare; reclutando nuovi volontari e attivando cittadini che non avevano fatto volontariato; con servizi "porta a porta" per i nuovi beneficiari.

I messaggi che provengono "dal basso" e che dovrebbero essere presi in considerazione dai *policy maker* europei e nazionali per quanto riguarda il FEAD sono: la costruzione di banche dati disaggregate (anche per genere) per un approccio olistico; continuare con l'emersione di buone pratiche; considerare una maggiore flessibilità nelle pratiche amministrative in periodi di crisi e, soprattutto, una maggiore formazione per nuovi volontari, di cui evidentemente c'è molto bisogno.

Sono continuate le partecipazioni ai **tavoli istituzionali del Ministero dell'Economia (MEF) per quanto riguarda la Programmazione 2021-2027 e del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in relazione alla Rete di Protezione Sociale e al Comitato di Sorveglianza 2014-2020**, attraverso le consultazioni scritte di cui di seguito si presentano degli estratti dei contributi presentati<sup>1</sup>.

### **7.1 Comitato di Sorveglianza: consultazione scritta per la modifica degli Assi 1, 2, 3 e 4 del PON Inclusione 2014-2020 (estratto del 21/10/2020)**

Tra i destinatari delle misure degli interventi di inclusione socio-lavorativa siano inclusi anche coloro che non sono beneficiari

<sup>1</sup> I testi dei contributi delle consultazioni sono disponibili su richiesta: info@cilap.eu.

di RDC, perché come è noto la povertà o il rischio di essa non sono solo una questione di mancanza reddito o una questione economica. Se questa proposta fosse presa in considerazione, dovrebbe essere estesa anche ai PAL regionali.

I beneficiari sottoscrivano un accordo/intesa con i centri per l'impiego. L'Italia è un paese a macchia di leopardo, un'indicazione nella nuova programmazione da parte del Ministero dovrebbe invitare le Regioni, che hanno la competenza in materia di politiche attive, ad emanare direttive in tal senso (DGR).

Quando parliamo di politiche sociali integrate, queste dovrebbero interagire con le politiche attive del lavoro (per questo la richiesta di cui al punto precedente), con quelle educative, sanitarie, formative, al fine di facilitare uno sviluppo positivo del tessuto sociale, almeno di coloro che possono seguire certi percorsi. Se ne parla a livello europeo da quando è stato creato il FSE (e forse anche prima), ma ancora siamo molto lontani a che la materia sociale sia considerata mainstream. Nell'avviso 3/2016 era previsto il rafforzamento (laddove esistente anche grazie alla 328/2000) o la costituzione di un sistema di *governance* che prevedesse una integrazione tra i settori che incidono sulla vita dei cittadini (adulti, anziani, bambini, giovani, migranti). Ebbene, nella riprogrammazione questo aspetto andrebbe, a nostro avviso, messo ancora più in evidenza e rafforzato, perché in effetti la *governance* non è stata rafforzata. Gli accordi interistituzionali laddove sottoscritti non sono stati implementati. Ciò eviterebbe, come sta accadendo, di ridurre le politiche sociali a meri atti amministrativi che, pur fondamentali, rappresentano, però, solo un aspetto della gestione, programmazione, valutazione e monitoraggio degli interventi.

Nella società italiana, presso l'opinione pubblica, non c'è visibilità degli interventi in favore degli **LGBTQ**, in particolare nei con-

fronti dei Trans che continuano ad aumentare nelle strade periferiche e semiperiferiche delle grandi città. Da cui l'assioma Trans uguale prostituzione. È necessario un maggior impegno da parte delle Regioni su input del Ministero, perché gli enti locali, evidentemente, non sono in grado di affrontare temi trasversali e che possono risultare nuovi ai Servizi sociali.

Importante è il progetto nazionale per l'inclusione scolastica dei **Bambini Rom**, ma, a fronte della loro scolarizzazione, persiste una mancanza di azione di sistema in favore dell'inclusione e integrazione delle famiglie: dalla ricerca di un alloggio (nessun privato è disponibile ad offrire loro un'abitazione in locazione, pur con le dovute garanzie pubbliche e qui si innesca un altro problema: quanto sono credibili le istituzioni locali? L'edilizia popolare presenta i noti problemi che anche qui non stiamo a ripetere), ad un empowerment delle donne (a partire dalle gravidanze precoci), fino a un recupero di mestieri artigianali per gli uomini.

Si ritiene necessaria una maggiore comunicazione e diffusione delle attività e dei risultati relativi a tutte le misure previste con il PON Inclusione. La comunicazione sociale pubblica dovrebbe essere più efficiente ed efficace: sia per l'accesso ai servizi, sia per mettere a conoscenza l'opinione pubblica delle misure in atto. Si fa rilevare un problema che esiste e la comunicazione sociale nella sua invisibilità è molto evidente.

Si propone di internalizzare l'assistenza tecnica delle attività del PON Inclusione da parte degli Ambiti Territoriali. Le risorse impegnate possono essere investite rafforzando i Servizi sociali con figure tecniche come statistici, informatici, sociologi. Il personale dei Servizi sociali è composto principalmente da

assistenti sociali, istruttori e funzionari amministrativi non sufficienti a rispondere alla pluralità di bisogni degli utenti e alle procedure da implementare, soprattutto in un'ottica di integrazione con le politiche territoriali.

In fase di rimodulazione non sia prevista la possibilità per i beneficiari di affidare ad enti esterni il monitoraggio fisico e finanziario perché gran parte del lavoro viene prima effettuato da personale interno agli Ambiti e solo "dopo" viene lavorato da questi enti esterni.

## 7.2 Contributo al Comitato di sorveglianza PON Inclusione (estratto del 26/11/2020)

Con la riprogrammazione del PON nel 2019 è stata segnalata "la necessità di estendere le misure finanziabili col PON, oltre ai beneficiari del Reddito di Cittadinanza, anche a chi viene identificato in condizione di bisogno dai servizi sociali, indipendentemente dalle caratteristiche legate alla condizione economica o che per altri motivi non accedono al Reddito di Cittadinanza". Ancora le Regioni (non tutte) non hanno adeguato l'accesso ai servizi PON Inclusione di chi non è beneficiario di RDC.

Ci sono ambiti che non hanno attivato i servizi di cui all'Avviso 3 o che li stanno rimodulando a distanza di quattro anni pur non avendoli avviati e sperimentati.

È necessario che ogni ambito sottoscriva un accordo interistituzionale con Regione, Asl, Scuole, CPI per rafforzare il Sistema territoriale integrato al fine di rendere *mainstream* le politiche sociali, come previsto nelle linee guida (febbraio 2016) e nell'avviso 3/2016. Dovrebbe essere considerato un atto vincolante e non lasciato alla facoltà degli ambiti. E comunque, laddove sono stati sottoscritti, gli impegni non sono stati rispettati. Questo significa

che occorrono atti che deliberino una responsabile *governance*.

La distribuzione dei buoni spesa comporta una serie di atti amministrativi che vanno dall'avviso pubblico allo schema di domanda con requisiti e condizionalità di accesso, costituzione di una commissione di valutazione, un elenco di beneficiari, erogazione di buoni spesa (elettronici, cartacei, eccetera) con un aggravio sulle scarse risorse umane a disposizione, soprattutto in epoca di lavoro *smart working*.

## 7.3 Contributo Obiettivi di Policy per l'Accordo di Partenariato 2021-2027 "Scelte strategiche per il dialogo informale con la Commissione" (estratto del 27/12/2020)

In questi ultimi vent'anni, nelle politiche sociali (nazionali e territoriali) sono state realizzate esperienze e pratiche che meritano di essere messe in luce e diventare livelli essenziali, come ad esempio la *peer education* per minori e adolescenti per ridurre la dispersione scolastica e il bullismo o la mediazione linguistico-culturale per l'integrazione sociale e lavorativa dei migranti anche alla luce delle recenti normative nazionali e regionali contro lo sfruttamento e il caporalato. Si dovrebbe pensare al superamento della logica per progetti, che hanno un inizio e una fine, in favore di servizi che invece diventano livelli essenziali. Il processo dovrebbe essere: progettazione (sperimentazione) – valutazione – servizio (se la valutazione è positiva).

Per un'Europa più intelligente, in relazione alla tematica Ricerca e innovazione, si fa riferimento al "procurement innovativo anche orientato ad affrontare sfide sociali". Ci sembra una buona indicazione, ma negli appalti e affidamenti per i servizi sociali territoriali (sempre che si faccia riferimento anche a questi settori) dominano il Codice degli appalti e tutte le procedure pre-

viste che di certo non migliorano l'offerta dei servizi (rotazione degli enti gestori in primis) e non garantiscono il mantenimento dell'occupazione, favorendo al contrario un diffuso turn over e precarietà delle e nelle imprese sociali.

In riferimento alla digitalizzazione è molto importante lo sviluppo delle tecnologie digitali, in particolare per quanto riguarda l'interoperabilità dei sistemi (ad esempio: dati ASL con dati dei Comuni o delle scuole) e la costruzione di banche dati accessibili a chi deve fare ricerca sociale e creare osservatori territoriali da cui origina la programmazione degli interventi.

Le variabili informative nel settore sociale aumentano e si diversificano progressivamente con l'individuazione di bisogni specifici e risposte orientate alle necessità dei cittadini.

In questo obiettivo specifico si parla anche di sicurezza per cui chiediamo se è contemplata anche la sicurezza sociale.

Si parla di co-progettazione, che negli ultimi anni ha sostituito, a nostro avviso, la più idonea "progettazione partecipata e integrata" in riferimento alla coesione territoriale.

Inoltre riteniamo fondamentale che, in fase di pianificazione delle policy, si conoscano le procedure che le Regioni e i Comuni devono porre in atto affinché si realizzi la digitalizzazione anche di un solo procedimento amministrativo o l'implementazione di qualsiasi finanziamento.

**Un'Europa più sociale.** Quando i Servizi per l'impiego saranno migliorati? Sono passati quasi 7 anni dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, dove era previsto il rafforzamento della PA, anche in riferimento al mercato del lavoro. Le competenze sono passate dalle Province alle Regioni, ma ancora, ad oggi, non è stato concluso il processo di rafforzamento strumentale e di

risorse umane (quindi organizzativo) dei CPI. Al Sistema pubblico dei servizi per il lavoro è collegato l'accesso dei giovani (Neet inclusi), delle donne, dei pazienti psichiatrici e psichici (nonostante la legge 68/99; la legge sulla conciliazione dei tempi e orari tra vita familiare e lavorativa; tutte le norme nazionali e regionali che avrebbero in questi anni dovuto favorire un aumento dell'occupazione anche per soggetti vulnerabili). Per quanto riguarda istruzione, formazione e competenze, la povertà educativa si combatte anche riprendendo progetti ed esperienze di *peer education* nella scuola primaria e secondaria di I e II livello, avviati con la legge 285/97 negli anni 2000. Vanno inseriti nei livelli essenziali delle prestazioni e posta l'attenzione alla fascia di età 11-18 anni. Relativamente ai percorsi di inclusione e protezione sociale, la proposta di Cilap è stata la presa in considerazione della progettazione partecipata e integrata per la costruzione di modelli di intervento finalizzati alla sicurezza sociale. Tra gli anni '90 e primi 2000, molte sono state le esperienze e teorizzazioni su questo tema che hanno dato importanti risultati trasformati in buone prassi.

Per quanto riguarda l'integrazione sociale e lavorativa dei migranti, la mediazione linguistico-culturale dovrebbe entrare tra le funzioni delle attività per l'accesso ai servizi (Segretariato sociale e PUA). In relazione all'innovazione sociale, Cilap ritiene che il passaggio da progetto a servizio sia già un processo innovativo che eviterebbe di avere una proliferazione di interventi difficilmente valutabili e sottoposti a gare annuali con il conseguente aumento di procedure amministrative, proroghe, turn over, dispersione di esperienze e competenze.

**Un'Europa più vicina ai cittadini.** Questo obiettivo potrebbe contenere quanto sopra descritto. Il territorio è il luogo dove

possono essere sviluppate pratiche delineate a livello nazionale, coniugando risorse finanziarie diverse e approcci centrati sui bisogni dei cittadini. Lo sviluppo locale, oggi anche sostenibile, deve basarsi su investimenti sociali, sanitari, educativi, ambientali e culturali; per fare ciò è necessario che le strategie territoriali locali, prima di poter essere pianificate, siano sostenute da efficaci percorsi di aggiornamento e formazione di tutti gli attori coinvolti: politici, amministrativi, tecnici. Il rafforzamento della PA locale deve infatti anche prevedere un processo di aumento delle competenze nella gestione delle risorse umane interne impegnate o impegnabili con risorse europee e comunque diverse da quelle attinenti al bilancio comunale.

### 7.3 Partecipazione all'incontro con il referente delle Nazioni Unite sulle povertà estreme e diritti umani (estratto del 16/12/2020)

Riteniamo che la cornice generale impostata con la legge 328/2000, unitamente alla Strategia europea per l'inclusione sociale (2000) che poneva il MAC (OMC) come strumento di governo multilivello e operativo di policy possano ancora essere punti di riferimento, sia a livello italiano sia europeo. Purtroppo il MAC è stato una *soft law* e quindi non vincolante per gli Stati membri.

**In Italia non mancano le leggi, va rafforzata la "coesione" intesa come armonizzazione delle pratiche che lascino meno spazio alle singolarità.** A livello nazionale, ci sembra che le politiche sociali, così come impostate in questi anni, vadano lentamente nella direzione della costruzione di un sistema Paese. Nel 2015, con legge di bilancio, è stato istituito il Fondo nazionale per il contrasto alla povertà. Per la prima volta, la povertà diventa un tema "strutturato" e di interesse nazionale, cui seguono l'attivazione del PON Inclusione (*Operational Na-*

*tional Plan for Social Inclusion*) per il rafforzamento dei servizi territoriali e il Reddito di Inclusione (REI) nel 2018, sostituito dal Reddito di Cittadinanza nel 2019.

In materia di politiche sociali, le strategie affrontate e predisposte negli ultimi anni (a partire dalla 328/2000 per arrivare alle misure intraprese dal 2015), hanno dato un impulso ai servizi socio-assistenziali che da sperimentali sono diventati obbligatori in tutto il Paese. Ancora oggi però permangono forti criticità nella loro implementazione. La distanza tra Nord e Sud del Paese permane e non sembra ridursi. Se prendiamo ad esempio le due misure di contrasto alla povertà (REI e RDC) vediamo che il REI è stato attivato nel 2018 e a marzo 2019 è stato sostituito dal RDC. Ciò significa che non è stata fatta una valutazione di impatto e di processo su un periodo almeno triennale. Il REI aveva delle condizionalità molto forti e soprattutto erogava un beneficio economico basso (187,00 euro a persona). Però aveva dei punti di forza, con la regia degli interventi in capo ai servizi sociali, che potevano costruire interventi mirati sui nuclei familiari e sulle persone. Il RDC invece ha inasprito le condizionalità (soprattutto pensando alle false dichiarazioni che potevano dare accesso al beneficio), ha tolto la gestione degli interventi (dall'acquisizione delle domande) ai Comuni e soprattutto non è riuscito ad attivare la seconda gamba (*strand*) del RDC: inserimento lavorativo attraverso percorsi di inclusione attiva). Cilap ha sempre manifestato le sue criticità sia in riferimento al REI, sia verso il RDC in tutte le consultazioni pubbliche. I due progetti europei (Emin 1 e Emin 2) hanno fatto emergere che in Italia è necessaria una misura di reddito adeguato alle condizioni socio-economiche e ambientali della persona e del nucleo familiare.

### 7.4 Proposte

#### A Livello territoriale

È necessaria una governance, un'architettura istituzionale che veda in accordo gli enti istituzionali locali (Comuni, Asl, centri per l'impiego, scuole, sistema giudiziario) firmatari di patti per lo sviluppo locale (esempio *Social Agency Unit*) con obiettivi ben precisi; un accordo di partenariato locale tra enti profit e non profit che lavorino in sinergia con chi ha la responsabilità delle politiche pubbliche; con piani di intervento capaci di rispondere alle diverse necessità dei territori, globalmente intesi.

Il risultato deve essere la costruzione di un sistema Paese, che attualmente manca, che trasformi i progetti, anche quelli innovativi (si veda l'Ufficio di Piano del Comune di Potenza) in servizi per l'uscita da una logica di temporaneità dell'intervento (dal progetto al servizio). Un Osservatorio sociale a partire dagli Uffici di Piano (*Social Agency Unit*) che faccia confluire le informazioni e i dati agli Osservatori regionali e da questi a quelli nazionali.

### **A livello nazionale**

Valutazione a tre anni dalla sua attivazione del RDC, basata su dati certi: beneficiari, nuclei, bisogni soddisfatti, eccetera. Per fare questo è necessaria l'attivazione di un *data set* capace di "catturare" tutte le variabili sociali, demografiche, economiche e ambientali. Una volta si parlava di buone prassi a seguito di una valutazione della ricaduta, non solo in termini di costi/benefici: se la valutazione è positiva significa che quella attività specifica ha un impatto positivo sul territorio e sui beneficiari.

## **Capitolo 8**

### **MESSAGGI E RACCOMANDAZIONI PER IL PROSSIMO FUTURO**

*A cura di Nicoletta Teodosi*

Diversi sono gli input che emergono dal Poverty Watch 2021 e che possono essere messi in campo, sia a livello istituzionale, con il rafforzamento delle governance, sia con il riconoscimento del lavoro di chi opera con le persone in povertà e affronta soluzioni che vanno oltre le procedure burocratiche da cui possono scaturire misure o linee guida europee.

### **A livello nazionale, raccomandiamo di:**

1. Superare le contraddizioni fra l'accesso ai diritti e la consapevolezza del loro esercizio attraverso un migliore e qualificata informazione.
2. Considerare il Servizio Sociale come il sistema territoriale di riferimento per la presa in carico dei cittadini in condizioni di povertà ed esclusione sociale.
3. Riconoscere l'apporto del terzo settore e del volontariato, che affrontano le situazioni di povertà con capacità ed efficacia.
4. Rafforzare la sussidiarietà verticale, attraverso accordi di *governance* tra gli attori territoriali firmatari di patti per lo

sviluppo locale e sostenibile.

5. Implementare la sussidiarietà orizzontale, favorendo il partenariato tra terzo settore, sindacati e le istituzioni locali per la costruzione di piani di intervento capaci di rispondere ai bisogni del territorio.

6. Valutare le misure di contrasto alla povertà ogni tre anni dalla loro istituzione.

#### **A livello europeo, raccomandiamo di:**

1. Creare un *social compact*, un patto sociale, in grado di intervenire e affrontare i bisogni più urgenti.

2. Andare oltre il SURE, istituendo un'assicurazione europea contro la disoccupazione.

3. Istituire un Osservatorio sociale europeo dove confluiscono i dati nazionali.

Nella riflessione sulla povertà assoluta o relativa abbiamo tenuto conto di tutti gli aspetti che riteniamo siano necessari affinché si attivi un ampio consenso a tutti i livelli istituzionali e territoriali. L'attuazione delle misure non deve però essere confinata tra le organizzazioni della società civile e gli enti locali solo perché direttamente a contatto con le persone in povertà, con i disabili e i cittadini che in un dato momento della loro vita hanno bisogno dello Stato.

## Capitolo 9

### AUTORI

**Giulia Segna**, progettista sociale e dottoranda in Relazioni Interculturali, autrice del magazine di giornalismo costruttivo B-hop, collabora con il Cilap dal 2017 (giulia.segna@gmail.com)

**Vincenzo Maesano**, Dottore in Economia Aziendale e Management, Coordinatore Centro Studi Imparando - CO.RI.S.S. Coop. Riunite Socio – Sanitarie ONLUS, Fundraiser - CO.RI.S.S. Coop. Riunite Socio – Sanitarie ONLUS, Co-progettatore azioni progetto CEET - Arci Calabria Aps, Coordinatore Centro Estivo Imparando - CO.RI.S.S. Coop. Riunite Socio - Sanitarie ONLUS (vincenzosimonemaesano@gmail.com)

**Martina Arachi**, laureata in *European Economy and Business Law*, progettista fondi nazionali ed europei, socia fondatrice dell'associazione di volontariato Associazione Scarabocchio di Roma, collabora con il Cilap dal 2020 (arachi.martina@gmail.com)

**Gianluca Falascina**, laureato in Sociologia con indirizzo antropologico, si occupa di politiche dei servizi sociali. Lavora presso l'amministrazione pubblica locale nel settore della programmazione, progettazione e valutazione dei servizi di assistenza (gianluca.falascina@gmail.com)



## AUTORI

**Micaela Valentino**, laureata in Scienze Economiche e Sociali per la Cooperazione Internazionale e lo Sviluppo, ha collaborato con il MAECI, progettista sociale, dal 2015 si occupa per Salesiani per il Sociale APS del settore della progettazione sociale, in particolare in ambito europeo (micaela@salesianiperilsociale.it)

**Nicoletta Teodosi**, Assistente sociale, Presidente di Cilap Eapn Italia, ha lavorato presso il CSV Lazio, Centro di Servizio per il Volontariato, in qualità di formatrice alla progettazione sociale per le OdV; ha lavorato come coordinatrice e programmatrice sociale presso diversi ambiti sociali. Attualmente lavora come *“Esperto ratione materie”* presso il Centro medico legale dell’Inps di Viterbo. Ha curato la stesura di *“Mamme, due storie. Con un figlio disabile si vive?”* edito dal CSV Lazio. Partecipa al Comitato di Sorveglianza del Pon Inclusion, al FEAD Community, alla Rete di Protezione Sociale (info@cilap.eu)

**Alessandro Scassellati Sforzolini**, è un ricercatore sociale che si è laureato in Scienze Politiche alla LUISS di Roma e ha ottenuto un Master e un Ph.D. in Antropologia Culturale presso il Graduate Center della City University of New York (CUNY). Ha condotto numerosi studi e ricerche sul campo sui temi dello sviluppo locale, del mercato del lavoro, del volontariato, dell’immigrazione, delle energie rinnovabili e dell’agricoltura sostenibile.

**Luigi Colombini**, già Docente di Legislazione ed Organizzazione dei Servizi Sociali presso Università Statale Roma TRE, corsi DISSAIFE e MASSIFE; Collaboratore del Sindacato Nazionale Unitario Assistenti Sociali – SUNAS - e del Centro Studi IRIS Socialia e redattore di OSSERVATORIO LEGISLATIVO SUNAS; Responsabile *“Rassegna normativa”* di WELFORUM

Impaginazione [www.3nastri.it](http://www.3nastri.it)  
Finito di stampare nel mese di Novembre 2021  
VF Press s.r.l.s. Via Ugo Niutta, 2a - 00177 Roma