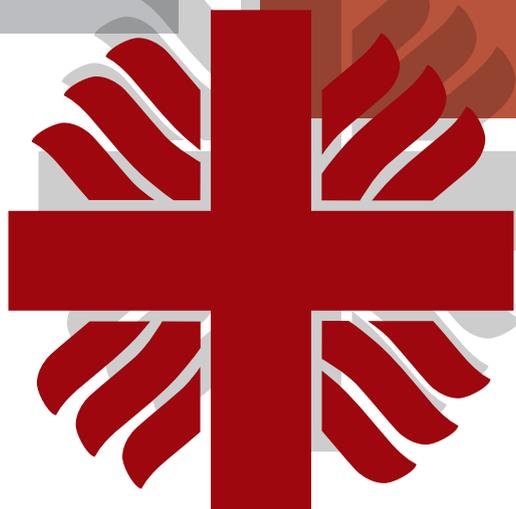




# GLI ANTICORPI DELLA SOLIDARIETÀ

*RAPPORTO 2020 SU POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE IN ITALIA*



**Caritas**  
**Italiana**  
organismo pastorale della CEI



# GLI ANTICORPI DELLA SOLIDARIETÀ

**RAPPORTO 2020 SU POVERTÀ  
ED ESCLUSIONE SOCIALE IN ITALIA**

© Caritas Italiana

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

ISBN 9788872982990

Il Rapporto è stato curato da  
Federica De Lauso e Nunzia De Capite

## **Testi**

Gianluigi Chiaro  
Nunzia De Capite  
Federica De Lauso  
Matteo Luppi  
Vera Pellegrino  
Serena Quarta  
Don Francesco Soddu

Si ringrazia per la collaborazione  
Alberto Fabbiani (Con2b)

## **Caritas Italiana**

Via Aurelia, 796 | 00165 Roma  
tel. +39 06 661771 | fax +39 06 66177602  
[www.caritas.it](http://www.caritas.it)

# INDICE

INTRODUZIONE 5

## PARTE 1

LEGGERE LA POVERTÀ  
ATTRAVERSO I DATI DELLA STATISTICA PUBBLICA

Capitolo 1

Lo scenario socio-economico in tempo di pandemia:  
la situazione in Italia e in Europa

8

## PARTE 2

L'IMPATTO SOCIALE DEL COVID-19  
NELL'ESPERIENZA DELLE CARITAS DIOCESANE

Capitolo 2

Gli effetti del Coronavirus sulla povertà: il punto di vista Caritas  
nell'analisi di tre monitoraggi nazionali e delle informazioni  
raccolte presso i centri di ascolto

15

Capitolo 3

Una lettura trasversale dei report diocesani  
e regionali sulla povertà

24

Capitolo 4

L'impatto sociale e psicologico della pandemia e del lockdown  
su beneficiari e operatori Caritas: un'indagine qualitativa

32

## PARTE 3

QUALI POLITICHE PER QUALI POVERTÀ,  
NELL'EMERGENZA E OLTRE

Capitolo 5

Il punto di vista dei direttori Caritas tra gestione dell'emergenza,  
misure di sostegno e prospettive future

40

Capitolo 6

Le misure emergenziali per affrontare la pandemia: un'indagine  
su un campione di famiglie beneficiarie dei servizi Caritas

51

Capitolo 7

Povertà e politiche di contrasto tra presente e futuro:  
spunti di analisi e ipotesi di lavoro

61

FOCUS TEMATICO

La questione abitativa: un'analisi del fenomeno e delle risposte

74



*A tutti coloro che, nelle Caritas sui territori,  
in questo tempo di emergenza  
si spendono in favore degli ultimi.*



Il Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia nella sua edizione del 2020 restituisce una lettura dei gravi effetti economici e sociali che si affiancano a quelli sanitari dell'attuale crisi generata dalla pandemia da Covid-19. Preoccupa lo scenario nazionale e internazionale: in Europa e in Italia si registra nel secondo trimestre del 2020 una grave flessione del Pil, il calo più marcato da quando si dispongono delle serie storiche (1995); in discesa anche l'occupazione a favore della crescita dell'inattività. Sembra, dunque, profilarsi il rischio di una grave recessione – che potrebbe essere, secondo alcuni, la più austera dalla grande depressione- che produrrà un impatto evidente sul benessere e la vita delle persone, favorendo anche la nascita di nuove forme di povertà. Il tutto si innesta in un tessuto, quello italiano, dove sono ancora evidenti gli effetti della crisi economica del 2008 e dove i poveri assoluti, privi cioè dei beni essenziali, sono oltre 4,5 milioni. Anche i dati dei centri di ascolto fanno presagire una crescita della povertà: da un anno all'altro l'incidenza dei "nuovi poveri" passa dal 31% al 45% (quasi la metà di chi si rivolge alla rete Caritas non lo aveva mai fatto in passato). Aumenta in particolare il peso delle famiglie con minori, delle donne, dei giovani, dei nuclei di italiani e delle persone in età lavorativa. Accanto alla recrudescenza dei fenomeni di povertà già noti, si intravede, quindi, l'ipotesi di una nuova fase di "normalizzazione", come accaduto a seguito dello shock economico del 2008. Tuttavia lo scenario che si presenta oggi è decisamente peggiore rispetto ad allora, quando i poveri assoluti erano circa 1,7milioni.

Allargando lo sguardo al mondo, preoccupano anche i dati della Banca Mondiale che per la prima volta dopo venti anni attestano la crescita della povertà estrema: le persone costrette a vivere con meno di 2 dollari al giorno salgono da 60 milioni a una quota che oscilla tra gli 88 e 114 milioni. Si palesano poi disuguaglianze e sperequazioni sociali che il virus ha fatto emergere in tutta la loro crudeltà, rendendole ancora più acute, e che non sempre i diversi sistemi di protezione sociale dei vari Paesi riescono a contenere. Le

disuguaglianze, che assumono dimensioni macro a livello mondiale, si declinano poi in modalità diverse all'interno dei singoli Stati. Anche in Italia, lo sappiamo, e l'intero volume lo testimonia, a pagare il prezzo più alto della pandemia sono proprio le persone più fragili e vulnerabili. Richiamando, ad esempio, la dimensione occupazionale, l'impatto della pandemia e dei conseguenti contraccolpi economici produce effetti diversi nei lavoratori precari, intermittenti o lavoratori a chiamata rispetto a chi ha un impiego con un contratto a tempo indeterminato. O ancora, si pensi alle disuguaglianze educative: in tempo di lockdown molte sono state le famiglie che non hanno potuto assicurare ai propri figli le apparecchiature utili per la didattica a distanza: alcuni ragazzi, quindi, hanno potuto frequentare con regolarità le lezioni, seppur con difficoltà, mentre per altri ci sono stati interruzioni o rallentamenti. Si può anche ricordare il tema abitativo: anche in questo caso lo stesso messaggio, "state a casa", è stato percepito in modo diverso tra chi possiede un'abitazione e chi, costretto a vivere in strada, si è anche ritrovato a maggior rischio di contagio. Ecco dunque echeggiare le parole del Santo Padre, pronunciate durante l'Udienza generale del 19 agosto scorso, quando ha ricordato a tutti noi, come, oltre all'urgenza di trovare la cura per un virus, che sta mettendo in ginocchio il mondo intero, è necessario attivarci *"per curare un grande virus, quello dell'ingiustizia sociale, della disuguaglianza di opportunità, della emarginazione e della mancanza di protezione dei più deboli"*. Andare dunque alle radici della povertà, *"per essere parte attiva nella riabilitazione e nel sostegno delle società ferite"*<sup>1</sup>.

E in tal senso le Caritas diocesane, proprio rinnovando la "scelta preferenziale verso i poveri", fin dai primi giorni dell'emergenza Covid-19 hanno continuato a stare accanto agli ultimi e alle persone in difficoltà, mettendo in atto risposte diversificate, mai sperimentate in precedenza: pensiamo ai servizi di ascolto e di accompagnamento telefonici o l'ascolto organizzato all'aperto, la consegna di pasti a domicilio e la fornitura di pasti da

<sup>1</sup> Papa Francesco, Enc. *Fratelli tutti*, 77

asporto, la distribuzione di dispositivi di protezione individuale e igienizzanti, la messa a disposizione di alloggi per i periodi di quarantena e isolamento, i servizi legati all'acquisto e distribuzione di farmaci e prodotti sanitari o i servizi di assistenza psicologica. Una vivacità di iniziative e opere realizzate anche grazie alla disponibilità di oltre 62mila volontari, a partire dai giovani del servizio civile universale, che da nord a sud del Paese si sono spesi a favore dei più vulnerabili.

E ora, che siamo ancora immersi nell'emergenza, come guardare avanti? Nel periodo del lockdown a fare la differenza è stata la possibilità di avere dei riferimenti territoriali saldi a cui rivolgersi per ricevere l'aiuto di cui si aveva bisogno, ma anche per essere orientati rispetto alle risposte che il Governo, da una parte, e le amministrazioni locali, dall'altra, stavano predisponendo. "Esserci" in quei giorni è servito a contenere i timori e il senso di pericolo, ha rappresentato una fonte di rassicurazione e, in alcuni casi, di speranza.

E proprio in tal senso è bene accorciare le distanze tra le risposte e coloro alle quali esse sono destinate, questo soprattutto nel caso degli interventi pubblici. Il percorso che porta le persone ad accedere alle misure nazionali e locali non può essere punteggiato di lungaggini burocratiche e di difficoltà amministrative, né in tempi di crisi né ordinariamente. E non ci si può illudere che la digitalizzazione amplifichi e migliori di per sé le opportunità di accesso delle persone agli interventi. Tutt'altro. Proprio le modalità digitali possono diventare una ulteriore fonte di esclusione per le fasce della popolazione più in difficoltà.

L'informazione, l'orientamento e l'assistenza durante l'iter per ricevere le misure fanno parte integrante del processo di accesso ad esse. Né questi aspetti possono essere delegati totalmente ai soggetti sociali, se non all'interno di una strategia di intervento programmata e concertata che definisca in una logica sussidiaria i ruoli che ciascuno (enti pubblici, amministrazioni locali, organizzazioni di terzo settore, ecc.) è titolato a svolgere nello scacchiere coerentemente con la propria *mission*.

Adesso, fronteggiata l'emergenza, il rischio da evitare è che questa si trasformi in

un eterno presente, diventando un alibi per non affrontare con sistematicità alcuni nodi del nostro welfare, del nostro sistema produttivo e del mondo del lavoro. Come ci ricorda Papa Francesco: *"Uscire dalla crisi non significa dare una pennellata di vernice alle situazioni attuali perché sembrano un po' più giuste. Uscire dalla crisi significa cambiare, e il vero cambiamento lo fanno tutti, tutte le persone che formano il popolo. Tutte le professioni, tutti. E tutti insieme, tutti in comunità. Se non lo fanno tutti il risultato sarà negativo"*<sup>2</sup>.

L'unico modo per andare oltre l'emergenza è costruire una visione per il futuro del nostro paese attorno a cui coagulare le energie e il fermento che abbiamo scoperto annidarsi nelle pieghe del tessuto sociale in questi mesi. Li abbiamo voluti chiamare "gli anticorpi della solidarietà", perché sono stati appigli concreti nelle situazioni di emergenza, lasciando intravedere le potenzialità di una cittadinanza attiva e solidale che andrebbero nutrite e valorizzate.

Intorno a una strategia per il futuro del nostro Paese occorre far convergere infatti risorse umane prima ancora che economiche e in questo orizzonte stimolare azioni, interventi, progetti, proposte che vadano a favorire "il superamento dell'inequità" e la promozione di una "nuova economia" più attenta ai principi etici. Occorre tenerlo ben presente, anche nella prospettiva di quelle risorse economiche che giungeranno nei prossimi mesi - ad esempio i fondi del *Recovery fund* - e che saremo chiamati ad utilizzare per la ripresa economica. Senza un piano definito, prolifereranno interventi giustapposti, comunque utili, ma non in grado di incidere una volta per tutte sulle criticità dei nostri assetti economici e sociali.

Adesso bisogna avere il coraggio di creare una discontinuità rispetto al passato. E per farlo dobbiamo mettere al centro la qualità e la tenuta delle relazioni, la coesione sociale, la promozione delle capacità delle persone, i processi di infrastrutturazione sociale, "facendo fruttare le potenzialità di ogni regione e assicurando così un'equità sostenibile"<sup>3</sup>.

Don Francesco Soddu  
Direttore

<sup>2</sup> Papa Francesco, Catechesi "Guarire il mondo" - *Sussidiarietà e virtù della speranza*, 23 settembre 2020.

<sup>3</sup> Papa Francesco, Enc. *Fratelli tutti*, 134.

# LEGGERE LA POVERTÀ ATTRAVERSO I DATI DELLA STATISTICA PUBBLICA



## Capitolo 1

### Lo scenario socio-economico in tempo di pandemia: la situazione in Italia e in Europa

di Federica De Lauso<sup>1</sup>

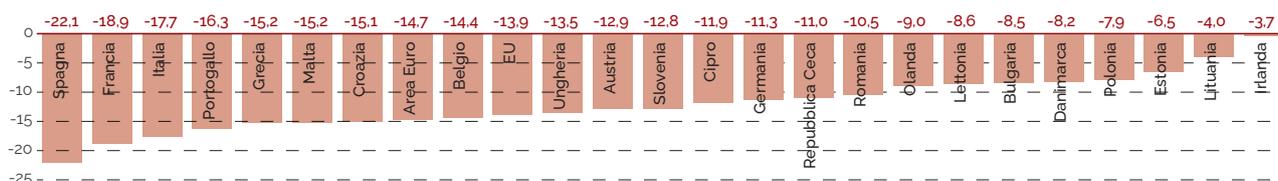
#### 1. Il contesto europeo

La pandemia da Covid-19, diffusa in oltre 200 Paesi, sta producendo una crisi sanitaria globale dalla portata senza precedenti. Solo in Europa si contano 5 milioni di persone contagiate e circa 220 mila morti; nel mondo le cifre si attestano a 37 milioni di contagi e oltre 1 milione di decessi<sup>2</sup>. All'aspetto sanitario che ha colpito in modo trasversale le nostre società si aggiunge la grave recessione economica - definita da molti la più austera dalla grande depressione - che sta avendo un impatto enorme sull'occupazione, il benessere e la vita delle persone.

I dati Eurostat pubblicati nel mese di settembre<sup>3</sup> evidenziano una preoccupante contrazione dell'economia di tutta l'Unione europea. In particolare, nel secondo trimestre del 2020, segnato ancora dalle misure di contenimento del Covid-19, il Pil destagionalizzato registra un calo dell'11,8% nell'area euro<sup>4</sup> e dell'11,4 nell'UE 27<sup>5</sup>. Questo rappresenta - si legge nel report - la flessione più netta e importante dall'inizio della serie storica, quindi dal 1995. Da alcuni è stato definito come il peggior trimestre per la crescita delle economie occidentali; decisamente più grave della situazione dei trimestri successivi al fallimento di *Lehman Brothers*. Se si confronta poi il dato del 2020 con lo stesso trimestre del 2019 si evidenzia un calo ancora più marcato, pari al -14,7% in area euro e al -13,9% nell'UE27<sup>6</sup>.

Tra gli stati membri la diminuzione più accentuata rispetto ad un anno fa si registra in: Spagna (-22,1%), Francia (-18,9%), Italia (-17,7%), Portogallo (-16,3%), Grecia (-15,2%).

**Graf. 1** PIL: confronto secondo trimestre 2019-secondo trimestre 2020 (variazione %)



<sup>1</sup> Ufficio Studi di Caritas Italiana.

<sup>2</sup> Dati aggiornati al 10 ottobre 2020. Cfr. <https://statistichecoronavirus.it/>

<sup>3</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10545471/2-08092020-AP-EN.pdf/43764613-3547-2e40-7a24-d20c30a20f64>

<sup>4</sup> L'area euro comprende: Belgio, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Cipro, Lettonia Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Portogallo, Slovenia, Slovacchia e Finlandia.

<sup>5</sup> L'Unione europea (EU27) include: Belgio, Bulgaria, Rep. Ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Olanda, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia and Svezia.

<sup>6</sup> La portata della recessione globale che stiamo vivendo passa anche dal dato relativo alla flessione del Pil registrata anche in America negli Stati Uniti; durante il secondo trimestre del 2020 gli USA attestano un calo del 9,1% del PIL, stesso calo registrato anche rispetto al trimestre dell'anno precedente.

Il prodotto interno lordo rappresenta il valore complessivo della produzione di beni e di servizi. Rispetto alle specifiche sue componenti, i dati dell'Istituto europeo evidenziano nel secondo trimestre in UE una flessione della spesa per consumi finali delle famiglie pari al -12%, un calo degli investimenti del -15,4%, un -18,8% delle esportazioni e un -17,8% delle importazioni. A preoccupare pesantemente è in modo particolare proprio la discesa dei consumi.

Strettamente correlata ai trend del Pil è poi l'occupazione, che in questi mesi sta subendo duri scossoni. Nel secondo trimestre 2020 si è registrato un decremento del numero degli occupati pari al -2,9% nell'area euro e al -2,7% nell'UE27; anche questo indicatore risulta il peggiore da quando è disponibile la serie storica. Se si confronta la situazione del secondo trimestre con quella di un anno fa la flessione si attesta a -3,2% nell'euro zona (in valore assoluto circa 5,1 milioni di lavoratori in meno) e -2,9% nell'EU 27 (pari a 6,1 milioni di lavoratori). L'impatto sul numero degli occupati è stato tuttavia abbastanza contenuto, attesta l'Eurostat, date le misure di sostegno stanziato dai governi. A registrare invece un decremento più evidente è l'indicatore relativo al numero delle ore lavorate, che registra un -10,7% in UE27 e un -12,8% nell'area euro. A fronte del calo dell'occupazione cresce il tasso di disoccupazione nell'Unione Europea, che raggiunge quota 7,2% (a luglio 2019 era al 6,7%). Ancora più preoccupante è il dato sulla disoccupazione giovanile che sale, in soli 12 mesi, dal 15% al 17%. E proprio sullo svantaggio giovanile si concentra una recente pubblicazione OCSE dal titolo *Youth and Covid-19: response, recovery and resilience*<sup>7</sup>, attraverso la quale viene lanciato un chiaro allarme sul pesante costo che pagheranno le nuove generazioni in questo tempo di crisi. All'interno dello studio, pubblicato lo scorso giugno, viene infatti riportato l'esito di una survey che ha

coinvolto 90 organizzazioni giovanili, attive in 48 Paesi, che ha messo a fuoco la grande asimmetria generazionale dell'impatto economico e sociale della pandemia da Covid-19; gli ambiti nei quali si avranno le maggiori penalizzazioni sono quello educativo (a causa dell'interruzione e dell'alterazione del processo educativo), reddituale e lavorativo (per la frammentazione e compressione del mercato del lavoro). È proprio tra i giovani nella fascia di età 15-29 anni che si concentra infatti la più alta incidenza di lavoratori precari e poco retribuiti (magari impiegati nel settore turistico, nella ristorazione o nella Gig economy<sup>8</sup>), categorie duramente colpite durante l'emergenza sanitaria. I giovani quindi per le fragilità contrattuali, così come per la contrazione dell'offerta di lavoro, saranno quelli che patiranno maggiormente gli effetti negativi di questo shock economico. Inoltre, sottolinea l'OCSE, gli effetti delle crisi economiche sono duraturi nel tempo, come insegna la recessione del 2008. I tassi di disoccupazione giovanile, ad esempio, sono rimasti per molto tempo al di sopra dei livelli pre-crisi, a dimostrazione dell'impatto di lunga durata che gli shock economici hanno non solo sull'attuale coorte di giovani ma anche sulle generazioni future. La crisi pandemica di oggi, innestandosi in una situazione di già conclamati squilibri generazionali, andrà inevitabilmente ad acuirli.

Sul fronte della povertà, gli ultimi dati istituzionali disponibili sono quelli pubblicati da Eurostat a dicembre scorso (2019). Nell'Europa pre-Covid si confermava per il sesto anno consecutivo un calo delle persone a rischio povertà o esclusione sociale, in totale 110 milioni individui (il 21,9% della popolazione totale), ossia quasi 2,7 milioni in meno rispetto al 2017<sup>9</sup>. Tale tendenza generale ha rispecchiato una diminuzione della grave deprivazione e, in misura minore, un calo della quota di famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa (mentre il tasso di rischio di povertà rimaneva sostan-

7 L'OCSE ha pubblicato l'11 giugno scorso lo studio *Youth and Covid-19: Response, Recovery and Resilience*.

8 Il termine Gig economy viene utilizzato per definire alcune tipologie di lavoro che non rientrano in quelle tradizionali stabili e continuative: lavoro a chiamata, occasionale, intermittente e temporaneo. Tuttavia quando si parla di lavoratori nell'ambito della Gig economy si richiama in modo particolare quella fetta di occupazione che ha le caratteristiche sopra-menzionate occupate alle dipendenze di aziende legate al mercato digitale; all'interno di questo nuovo mercato rientrano quindi tutti i servizi e le prestazioni offerte per il tramite delle applicazioni on-line (es. i riders).

9 [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2020-european-semester-joint-employment-report\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2020-european-semester-joint-employment-report_it.pdf); <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

zialmente stabile). Questi trend - conferma l'Eurostat - erano fortemente associati proprio a una ripresa dell'occupazione e all'aumento del reddito disponibile registrati negli ultimi anni (2017-2018). I dati appena commentati su Pil e occupazione - se confermati anche nella seconda metà dell'anno - fanno purtroppo presagire per il prossimo futuro una netta inversione di tendenza rispetto ai cali (seppur contenuti) registrati nell'ultimo lustro.

## 2. La situazione in Italia

L'Italia, che è stata - lo ricordiamo - uno dei paesi occidentali coinvolti più precocemente e intensamente dal virus, ha pagato un duro prezzo sia in termini di contagi che di vite umane. Oggi, a distanza di oltre sette mesi dal primo caso segnalato in Lombardia (precisamente il 20 febbraio) e dopo una serie di misure preventive di distanziamento sociale inizialmente localizzate e poi estese a tutto il Paese dall'11 marzo fino al 18 maggio (conosciute come *lockdown*), i numeri del contagio superano - secondo i dati del Ministero della Salute - i 349mila casi. I decessi al momento in cui si scrive risultano oltre 36.000<sup>10</sup>. La diffusione geografica dell'epidemia è stata (e in parte continua ad essere) molto eterogenea fra le regioni del nostro Paese. Nelle aree del Sud e nelle Isole, la diffusione delle infezioni è stata decisamente più contenuta, in quelle del Centro è stata mediamente più elevata rispetto al Mezzogiorno, mentre in quelle del Nord la circolazione del virus è stata molto elevata. Nei mesi di marzo e aprile in alcune regioni del Nord (in particolare in Lombardia, Veneto e Emilia Romagna) si è registrato un "eccesso di mortalità", con riferimento alla mortalità totale a seguito della diffusione dell'epidemia Covid-19<sup>11</sup>.

A partire da tali numeri che danno il senso della situazione emergenziale vissuta, dalla quale non siamo ancora usciti<sup>12</sup>, cercheremo

di soffermarci sui contraccolpi sociali ed economici più visibili a partire dalle fonti della statistica pubblica.

I primi dati da approfondire sono sicuramente quelli relativi alla povertà assoluta divulgati dal nostro Istituto nazionale di statistica lo scorso giugno. Commentare come siamo soliti fare nei nostri rapporti i dati Istat sulla povertà, che fotografano la situazione nazionale all'anno precedente rispetto alla data di rilascio, potrebbe sembrare per alcuni versi anacronistico visto che oggi, a fine 2020, ci troviamo a vivere una condizione del tutto alterata a causa della pandemia. A nostro avviso, tuttavia, analizzare le situazioni di conclamata difficoltà che caratterizzavano il nostro Paese alla vigilia dell'emergenza aiuta in qualche modo a mettere a fuoco le situazioni e i volti di chi, oggi più di ieri, si trova a vivere una situazione di maggiore svantaggio. Chi sperimentava nel pre-Covid una condizione di criticità, oggi inevitabilmente vedrà aggravata la propria condizione di "partenza". A loro si aggiungerà chi, per effetto della pandemia e dei conseguenti provvedimenti legati al contenimento del contagio, inizierà a sperimentare gravi deprivazioni: famiglie collocate appena al di sopra della soglia di povertà o nuclei privi degli adeguati strumenti per far fronte a questa situazione emergenziale.

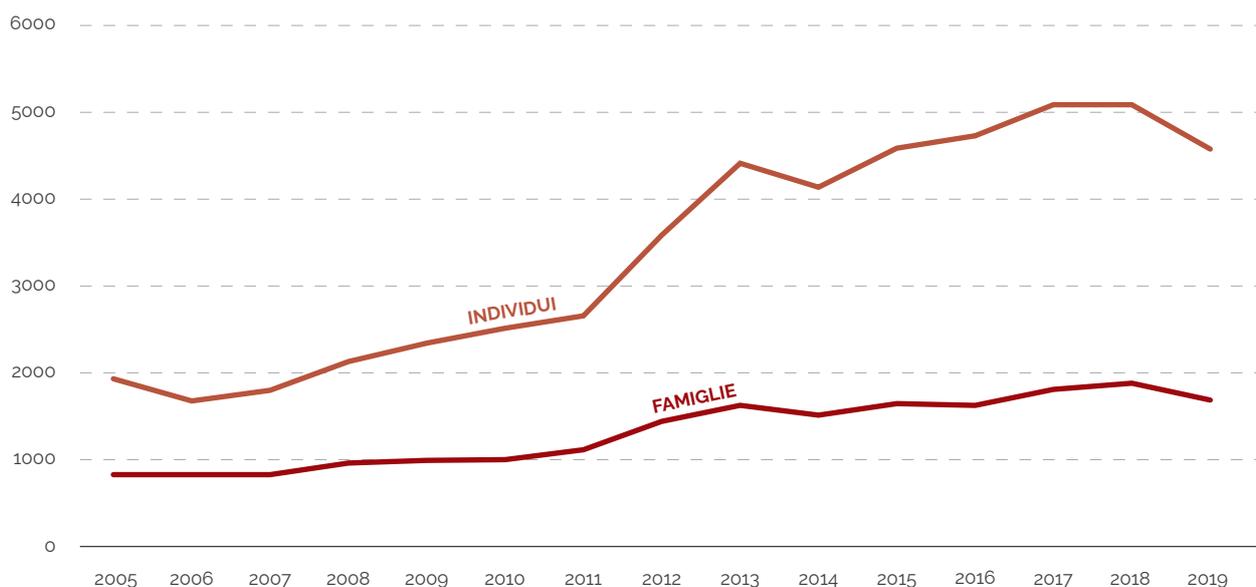
Nell'Italia pre-Covid i poveri assoluti stimati dall'Istat risultavano 4,6 milioni, pari al 7,7% della popolazione (nel 2018 l'incidenza si attestava all'8,4%); si parla complessivamente di 1,7 milioni di famiglie pari al 6,4% dei nuclei familiari (7,0% nel 2018). Un dato sicuramente da evidenziare è il calo della povertà assoluta registrato dal 2018 al 2019 (anche se siamo su livelli ancora molto alti rispetto agli anni antecedenti la crisi del 2008); è il terzo segno meno dal 2005, da quando cioè si dispone delle serie storiche.

<sup>10</sup> Dati aggiornati al 10 ottobre 2020; cfr.: [http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5351&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto&gclid=CjwKCAjwwab7BRBAEiwAapqTKbDNUdWOW1NzC-nisV1cLYeSe5rfHN-7oW\\_hckTfPivLoecxzfsnW/hoCTTcQAvD\\_BwE](http://www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioContenutiNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&id=5351&area=nuovoCoronavirus&menu=vuoto&gclid=CjwKCAjwwab7BRBAEiwAapqTKbDNUdWOW1NzC-nisV1cLYeSe5rfHN-7oW_hckTfPivLoecxzfsnW/hoCTTcQAvD_BwE); <http://opendatadpc.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/boc68bce2cce478eaac82fe38d4138b1>

<sup>11</sup> Cfr. Istat 2020, *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente, periodo gennaio-maggio 2020*; [https://www.istat.it/it/files/2020/07/Rapp\\_Istat\\_Iss\\_9luglio.pdf](https://www.istat.it/it/files/2020/07/Rapp_Istat_Iss_9luglio.pdf)

<sup>12</sup> Nel momento in cui si scrive (30 settembre 2020) si sta assistendo anche nel nostro Paese ad una nuova impennata dei contagi alla luce della quale verrà probabilmente prorogato lo stato di emergenza sino al 31 gennaio 2021.

**Graf. 2** La povertà assoluta in Italia –Anni 2005-2019



La riduzione del numero dei poveri – si legge nel rapporto Istat- è da ricollegarsi al miglioramento nel 2019 dei livelli di spesa delle famiglie meno abbienti (in una situazione di stasi dei consumi a livello nazionale), verificatosi in concomitanza dell'introduzione del reddito di cittadinanza, che nella seconda parte del 2019 ha interessato oltre un milione di famiglie in difficoltà.

Ma qual è l'identikit delle famiglie più vulnerabili? Nonostante il calo registrato nelle regioni di Sud e Isole, l'incidenza della povertà si conferma ancora più alta nel Mezzogiorno (che si attesta a 8,6%, a fronte del 5,8% nel Nord e del 4,5% nel Centro). Ad essere ancora maggiormente penalizzate sono le famiglie numerose con 5 o più componenti (19,6%), le famiglie con figli minori<sup>13</sup>, i nuclei di stranieri (24,4%, a fronte di un'incidenza del 4,9% tra le famiglie di soli italiani) e le persone meno istruite (l'incidenza della povertà si attesta al 3,4% se la persona di riferimento ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore, all'8,6% se ha al massimo la licenza di scuola media).

Continua inoltre la correlazione negativa tra incidenza della povertà e età della per-

sona di riferimento, decretando i nuclei degli under 34 come i più svantaggiati (l'incidenza della povertà nei nuclei 18-34 anni è pari all'8,9%, tra gli over 65 pari al 5,1%). Ancora più alto il peso della povertà tra i minori (tra loro la quota sale all'11,4%), per un totale in valore assoluto di oltre 1,1 milioni bambini e ragazzi in stato di povertà. C'è poi il nodo lavoro: a pagare il prezzo più alto sono prevedibilmente le persone in cerca di un'occupazione (19,7%); tuttavia, anche tra chi un lavoro lo possiede, magari sottopagato o a bassa intensità la percentuale risulta decisamente più alta della media: in particolare tra le famiglie di operai l'incidenza della povertà si attesta al 10,2%. I dati Istat confermano poi la criticità delle persone che non possono permettersi una casa di proprietà; infatti, le oltre 726mila famiglie povere in affitto rappresentano il 43,4% di tutte le famiglie povere, a fronte di una quota di famiglie in affitto del 18,4% sul totale delle famiglie residenti (per approfondimenti sulla questione abitativa si rimanda al focus inserito nella terza parte del volume). Ecco dunque la fotografia della nostra Italia alla vigilia dell'emergenza sanitaria che ha colpito il nostro Paese, in una fase quasi di ristagno

<sup>13</sup> In caso di un figlio minore l'incidenza è pari al 6,5%, 10,6% in caso di 2 figli e 20,2% in caso di 3 o più figli minori; [https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT\\_POVERTA\\_2019.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf)

dell'economia<sup>14</sup> (Istat, 2020) e di inasprimento delle disuguaglianze sociali. In tal senso - è bene ricordarlo - in Italia l'indice di concentrazione Gini, che misura i livelli di disuguaglianza di reddito, è tra i più alti d'Europa<sup>15</sup>. La nostra società si connota poi anche per una bassissima mobilità sociale (la classe sociale influisce ancora in modo rilevante sulle opportunità degli individui) e per un contemporaneo *downgrading* della collocazione delle giovani generazioni (Istat, 2020)<sup>16</sup>.

Su questo tessuto sociale si inserisce oggi la nuova ondata di recessione collegata al Coronavirus. In tal senso i dati attuali sul Pil relativi al secondo trimestre 2020 evidenziano una flessione del 12,8% rispetto al primo trimestre e, come detto, un -17,7% rispetto ad un anno fa (una delle percentuali più alte d'Europa e la più marcata dal 1995)<sup>17</sup>. Negli ultimi dodici mesi cala anche il numero di occupati, di circa 841 mila unità in valore assoluto (pari al -3,6%)<sup>18</sup>; il tasso di occupazione giunge al 57,5%, segnando -1,9%. Diminuiscono soprattutto i dipendenti a termine (-21,6%) e continuano a diminuire gli indipendenti (-4,1%), a fronte di un lieve aumento dei dipendenti a tempo indeterminato. Il calo occupazionale interessa sia gli occupati a tempo pieno sia quelli a tempo parziale, per i quali, è bene sottolinearlo, nel 63,9% dei casi il part time è involontario. A distanza di dodici mesi si evidenzia un calo della permanenza nell'occupazione soprattutto per i giovani tra i 15-34 anni e gli stranieri.

A fronte del calo dell'occupazione, in Italia non si registra un aumento della disoccupazione ma al contrario una sua flessione. Il tasso di disoccupazione nel secondo trimestre si attesta al 7,7% (scende di 2,0 punti percen-

tuali rispetto al secondo trimestre del 2019); il calo risulta più accentuato tra i giovani (15-34 anni), gli stranieri, nelle regioni del Mezzogiorno e del Centro. I dati di flusso, a distanza di un anno, mostrano tra i disoccupati una diminuzione della permanenza nello stato di disoccupazione e delle transizioni verso l'occupazione, a fronte di un aumento dell'inattività: è per questo che preoccupa il calo della disoccupazione.

Tra i disoccupati diminuiscono le azioni di ricerca di lavoro: cala soprattutto la quota di quanti dichiarano di essersi rivolti a un centro pubblico per l'impiego e/o di aver sostenuto un colloquio di lavoro; rivolgersi a parenti, amici e conoscenti rimane la pratica più diffusa seppur in calo, mentre è in aumento soltanto chi dichiara di cercare lavoro tramite internet.

Nel secondo trimestre 2020 aumentano i divari territoriali nella partecipazione al mercato del lavoro: se infatti il tasso di occupazione diminuisce della stessa entità nel Nord e nel Mezzogiorno e poco meno nel Centro, il calo del tasso di disoccupazione è maggiore nel Mezzogiorno (-3,2 punti percentuali) e nel Centro (-3,0 p. p.), in confronto al Nord (-0,8 p. p.) e si associa all'aumento più intenso del tasso di inattività nelle regioni meridionali e centrali (+4,4 e +4,0 p. p., rispettivamente).

Tornano ad aumentare le differenze di genere: tra le donne è maggiore il calo del tasso di occupazione (-2,2 p. p. in confronto a -1,6 p. p. gli uomini) e di quello di disoccupazione (-2,3 e -1,9 punti, rispettivamente) in concomitanza al maggiore aumento del tasso di inattività (+3,9 e +3,2 p. p.).

14 La crisi determinata dall'impatto dell'emergenza sanitaria ha investito l'economia italiana in una fase caratterizzata da una prolungata debolezza del ciclo: dopo la graduale accelerazione del triennio 2015-2017 la ripresa si era molto affievolita, lasciando il passo a un andamento quasi stagnante dell'attività. Lo scorso anno il Pil è cresciuto unicamente dello 0,3 per cento e il suo livello è rimasto appena al di sotto di quello registrato nel 2011, alla vigilia dell'ultima recessione (Istat, 2020, Rapporto annuale, p. 22).

15 Gli ultimi dati disponibili sono quelli Eurostat rilasciati a dicembre 2018; i dati aggiornati relativi all'anno 2019 usciranno a dicembre 2020.

16 I nati nell'ultima generazione (1972-1986) hanno visto aumentare il grado di meritocrazia presente nel Paese, ma anche conosciuto una contrazione delle probabilità di accedere alle posizioni più vantaggiose della scala sociale. Nel loro caso, dunque, le disparità collegate alle classi sociali si accompagnano a un aumento delle disparità tra le generazioni. Le possibilità di miglioramento delle posizioni sociali diminuiscono perché la stagnazione del sistema economico e i modelli organizzativi della Pubblica Amministrazione impediscono una sufficiente espansione delle posizioni più qualificate, determinando di fatto un *downgrading delle collocazioni per le giovani generazioni*. Cfr. <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/capitolo3.pdf>

17 <https://www.istat.it/it/archivio/246771>

18 I dati citati provengono dalla seguente pubblicazione Istat: [https://www.istat.it/it/files//2020/09/Mercato-del-lavoro-II-trim\\_2020.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/09/Mercato-del-lavoro-II-trim_2020.pdf)

**Tab. 1** Tasso di occupazione, di disoccupazione e di inattività per classi di età, ripartizione e cittadinanza – Il trimestre 2019 / Il trimestre 2020 – Variazioni in punti percentuali

	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione	Tasso di inattività
15-34 anni	-3,2	-3,0	5,6
35-49 anni	-1,6	-1,8	3,3
50 e oltre	-0,8	-1,2	1,6
Nord	-2,0	-0,8	2,7
Centro	-1,7	-3,0	4,0
Mezzogiorno	-2,0	-3,2	4,4
Italiani	-1,5	-1,7	2,9
Stranieri	-5,5	-4,2	9,5
Totale	-1,9	-2,0	3,6

Sensibilmente diverso è poi il trend per cittadinanza: il tasso di occupazione e quello di disoccupazione diminuiscono in modo molto più sostenuto per gli stranieri (-5,5 e -4,2 p. p., rispettivamente) rispetto agli italiani (-1,5 e -1,7 p. p.), mentre il tasso di inattività aumenta molto di più per gli stranieri (+9,5 punti rispetto a +2,9 punti tra gli italiani). Aumentano anche i divari generazionali a sfavore dei più giovani: per la classe di età 15-34enni è maggiore la diminuzione del tasso di occupazione (-3,2 p. p.) e di quello di disoccupazione (-3,0 p. p.), a cui si associa l'aumento più elevato del tasso di inattività (+5,6 p. p.); per i 35-49enni il tasso di occupazione cala di 1,6 punti, quello di disoccupazione di 1,8 punti e quello di inattività mostra un incremento di 3,3 punti. (cfr. Tab. 1)

Rispetto al mercato del lavoro, si definiscono dunque dei profili di maggiore vulnerabilità che richiamano e si sovrappongono, almeno in parte, ad alcune delle categorie sopra menzionate in riferimento ai dati della povertà assoluta: sono i giovani, le donne, gli stranieri, gli abitanti delle aree del Mezzogiorno e del Centro a subire maggiormente i contraccolpi occupazionali dell'attuale emergenza socio-economica.

Infine, ulteriori elementi sulla situazione sociale di questo tempo inedito sono desu-

mibili anche dai dati pubblicati lo scorso 26 giugno dalla Banca d'Italia, riferiti ad un'indagine straordinaria sulle famiglie Italiane che ha permesso di raccogliere informazioni qualitative sulla situazione economica e sulle aspettative delle famiglie durante la crisi legata alla pandemia di Covid-19<sup>19</sup>. I dati evidenziano con chiarezza le fragilità socio-economiche sperimentate, in particolare, nei mesi di aprile e maggio, corrispondenti alla fase più rigida delle misure di contenimento. In questo tempo - secondo i dati di Banca d'Italia - la metà delle famiglie italiane ha subito una riduzione del reddito, anche tenendo conto degli eventuali strumenti di sostegno ricevuti; addirittura per il 15 per cento del campione il calo è di oltre la metà del reddito complessivo. L'impatto è più negativo tra i lavoratori indipendenti: quasi l'80% ha subito un calo nel reddito e per il 36% la caduta è di oltre la metà del reddito familiare (Tab. 2). Oltre a un diffuso calo nei redditi, più di un terzo degli individui ha dichiarato di disporre di risorse finanziarie liquide sufficienti per meno di 3 mesi a coprire le spese per consumi essenziali della famiglia in assenza di altre entrate. Questa quota supera il 50 per cento per i disoccupati e per i lavoratori dipendenti con contratto a termine.

19 <https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2020/Evi-preliminari-ind-straord-famiglie.pdf>

**Tab. 2** In conseguenza dell'emergenza Covid-19 e includendo anche eventuali strumenti di sostegno, come è variato il reddito del suo nucleo familiare negli ultimi due mesi? (%)

	Ridotto			È rimasto invariato	È aumentato	Totale
	più del 50%	tra il 25% e il 50%	meno del 25%			
<b>Stato occupazionale</b>						
Dip. a tempo indeterminato	11,6	23,8	22,9	39,5	2,1	100,0
Dip. a termine	27,2	22,1	20,2	30,6	0,0	100,0
Indipendenti	35,8	28,2	14,7	20,0	1,3	100,0
Disoccupati	19,2	19,1	22,3	37,7	1,7	100,0
Pensionati	8,2	10,7	11,0	69,6	0,6	100,0
Altri non occupati	14,3	12,9	21,5	50,3	0,9	100,0
<b>Titolo di studio</b>						
Fino alla lic. media	14,6	16,0	14,6	52,9	1,8	100,0
Diploma scuola superiore	15,8	21,7	20,7	41,1	0,7	100,0
Laurea	13,4	15,0	22,0	49,3	0,3	100,0
<b>Area geografica</b>						
Nord	13,5	15,9	19,2	49,8	1,6	100,0
Centro	15,0	23,4	16,9	44,2	0,6	100,0
Sud e Isole	16,6	17,4	17,0	47,9	1,0	100,0
<b>Totale</b>	<b>14,9</b>	<b>17,9</b>	<b>18,0</b>	<b>48,1</b>	<b>1,2</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Banca d'Italia 2020

I fattori e gli indicatori esaminati a partire dalla statistica pubblica inducono a pensare che nei prossimi mesi il rischio di povertà sarà in notevole aumento e che andrà a coinvolgere in modo particolare le categorie già in forte difficoltà: disoccupati, lavoratori a tempo determinato e lavoratori precari, lavoratori part-time, giovani, persone con bassi livelli di istruzione, le donne, persone con carriere frammentate e famiglie del Mezzogiorno<sup>20</sup>. La pandemia da Covid-19 si è innestata su una situazione sociale caratterizzata da forti disuguaglianze, più ampie di quelle esistenti al momento della crisi del 2008-2009<sup>21</sup> (Istat, 2020), e il pericolo che sembra profilarsi oggi è proprio quello di una nuova e ancor più grave divaricazione della forbice.

<sup>20</sup> Sul tema si veda anche l'articolo di Massimo Baldini e Cristiano Gori: "Lotta alla povertà: il coronavirus cambia lo scenario" pubblicato su Lavoce.info: <https://www.lavoce.info/archives/68127/lotta-alla-poverta-il-coronavirus-ha-cambiato-lo-scenario/>

<sup>21</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/244848>

# L'IMPATTO SOCIALE DEL COVID-19 NELL'ESPERIENZA DELLE CARITAS DIOCESANE

## Capitolo 2

### Gli effetti del Coronavirus sulla povertà: il punto di vista Caritas nell'analisi di tre monitoraggi nazionali e delle informazioni raccolte presso i centri di ascolto

di Federica De Lauso<sup>1</sup>

Fin dai primi giorni dell'emergenza Covid-19, di fronte alle sfide drammatiche e le forti criticità, Caritas Italiana e le Caritas diocesane hanno continuato a stare accanto agli ultimi e alle persone in difficoltà, spesso in forme nuove e adattate alle necessità contingenti. Per cercare di avere un quadro complessivo dell'attività svolta e tentare di descrivere le conseguenze economiche e sociali della pandemia, Caritas Italiana ha realizzato tre rilevazioni nazionali che hanno seguito, in un certo qual modo, i tempi e le fasi dell'emergenza: il primo è stato realizzato ad aprile in pieno lockdown (dal 9 al 24), il secondo a giugno (dal 3 al 27, subito dopo la cosiddetta "fase 2" che ha portato anche alla riapertura dei confini regionali) e il terzo a settembre dopo i mesi estivi (dall'8 al 18). Le tre indagini sono state realizzate mediante un questionario strutturato sottoposto a tutti i direttori e responsabili delle Caritas diocesane d'Italia con l'obiettivo di approfondire in particolare: come mutano i bisogni, le fragilità e le richieste di aiuto in questo tempo inedito; il tema della rimodulazione degli interventi e delle prassi operative; l'impatto dell'emergenza sanitaria sulla creazione di nuove categorie di poveri, ma anche su volontari e operatori.

In questi mesi nei quali il nostro Paese è stato travolto dal Covid-19 si possono individuare (fino a oggi) due grandi momenti, che corrispondono alle diverse fasi di avvio delle misure e dei provvedimenti governativi utili a contenere l'epidemia: la prima, della "dura emergenza", durante la quale si è pagato il prezzo più alto sul fronte dei contagi e delle vite umane, coincidente con il blocco totale delle attività e con i 69 giorni nei quali gli italiani sono "rimasti a casa"; la seconda, vissuta nei mesi estivi, nella quale si è avviata una lenta ripartenza, dai contorni e confini incerti. In ciascuna delle due fasi le azioni messe in campo dalla rete Caritas sono state preziose.

#### 1. Il tempo del lockdown e della piena emergenza socio-sanitaria (marzo-maggio)

Le informazioni raccolte attraverso le prime due rilevazioni (di aprile e giugno)<sup>2</sup> testimoniano in modo impietoso gli effetti della crisi sanitaria e dei conseguenti contraccolpi socio-economici in termini di povertà. In tre mesi (considerando l'intervallo temporale marzo-maggio) la rete Caritas registra un forte incremento del numero di persone sostenute a livello diocesano e parrocchiale; complessivamente si parla di circa 450mila persone (esattamente 445.585), portavoci spesso delle istanze e delle necessità dell'intero nucleo familiare. Possiamo dunque immaginare che quel numero corrisponda ad altrettanti nuclei. Il dato, anche se già di per sé molto significativo, è decisamente sotto-stimato in quanto riferito solo a una quota di Caritas diocesane - in totale 149 - che sono state in grado di fornire questa informazione

<sup>1</sup> Ufficio Studi di Caritas Italiana.

<sup>2</sup> Alla rilevazione di aprile hanno partecipato 101 Caritas diocesane su 218 (il 46% del totale); a quella di giugno 169 (il 77 %).

in termini complessivi. Tra i beneficiari circa il 30% (in valore assoluto 129.434 persone) è rappresentato dai cosiddetti "nuovi poveri", che per la prima volta hanno sperimentato condizioni di disagio e di deprivazione economica tali da dover chiedere aiuto.

In tal senso i dati del monitoraggio di aprile (quindi relativi al periodo più "duro" sia in termini sociali che economici) testimoniano un incremento del 105% del numero di nuove persone assistite. Questo forte aumento, pur essendo trasversale da Nord a Sud del Paese, risulta più marcato nelle regioni del Mezzogiorno, dove le nuove prese in carico hanno registrato un +153%.

Sul fronte della cittadinanza i dati dei beneficiari capovolgono le consuete proporzioni di presenze: le persone di cittadinanza italiana, solitamente minoritarie, rappresentano infatti quasi i due terzi del totale (il 61,6%), a fronte di un'incidenza straniera più contenuta (38,4%). Per quanto riguarda la condizione occupazionale, i dati evidenziano al contempo l'acuirsi di situazioni problematiche preesistenti e il nascere di nuove forme di vulnerabilità,

associate in modo particolare al blocco delle attività economiche e produttive del periodo. Tra gli assistiti nel periodo marzo-maggio prevalgono i disoccupati (il dato è segnalato dal 92,3% delle Caritas), le persone con impiego irregolare fermo a causa delle restrizioni imposte dal lockdown (indicato sempre dal 92,3% delle diocesi), i lavoratori dipendenti in attesa della cassa integrazione ordinaria o in deroga (segnalati dall'87,6% dei territori) e i lavoratori precari o intermittenti che, al momento della presa in carico, non godevano di ammortizzatori sociali (81,7%) (Tab. 1). Affiora in modo netto da Nord a Sud la presenza di un'Italia dell'economia nera e grigia, sfiorata solo tangenzialmente, in particolare nei primi mesi dell'emergenza, dalle misure di tutela messe in campo dall'amministrazione pubblica. Marcato anche l'impatto del blocco delle attività sul lavoro regolare: i dati Istat in tal senso parlano di circa 8 milioni di lavoratori che hanno sperimentato la sospensione della propria attività, la gran parte dei quali cassaintegrati che di fatto hanno registrato una penalizzazione retributiva complessiva (oltre ai ritardi delle mensilità, in taluni casi)<sup>3</sup>.

**Tab. 1 Condizioni occupazionali delle persone che si sono rivolte alla Caritas nel periodo marzo-maggio 2020: categorie più frequenti indicate dai direttori (% calcolate sulle diocesi partecipanti)**

<b>Condizione occupazionale</b>	<b>%</b>
Disoccupato (in cerca di nuova occupazione)	92,3
Impiego irregolare fermo a causa del Covid-19	92,3
Lavoratore dipendente in attesa della cassa integrazione ordinaria/cassa integrazione in deroga	87,6
Lavoratore precario/intermittente che non gode attualmente di ammortizzatori sociali	81,7
Lavoratore autonomo/stagionale in attesa del bonus 600/800 euro	63,3
Pensionato	60,9
Inoccupato (in cerca di prima occupazione)	60,4
Impiego irregolare in essere	58,0
Casalinga	50,9
Lavoratore dipendente che già beneficia della cassa integrazione ordinaria/ in deroga	42,6
Inabile parziale o totale al lavoro	36,7
Lavoratore autonomo/stagionale che percepisce il bonus di 600/800 euro	34,3
Studente	21,9
Esodato (che non gode attualmente di ammortizzatori sociali)	20,7
Lavoratore autonomo/stagionale non toccato dal lockdown	8,9
Lavoratore dipendente non toccato dal lockdown	7,7
(Totale diocesi)	(169)

<sup>3</sup> I dati INPS confermano quanto evidenziato dalle Caritas diocesane: il numero delle domande di cassa integrazione ordinaria e in deroga alla data del 3 giugno non risultavano tutte corrisposte; cfr. <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53779>. Per approfondimenti sui dati della cassa integrazione aggiornati alla situazione attuale si veda il capitolo 5 del presente rapporto.

Esaminando più in dettaglio le problematiche riscontrate durante la fase più cruenta dell'emergenza, le Caritas diocesane segnalano in primo luogo un forte incremento dei problemi di povertà economica (legati alla perdita del lavoro e alle fonti di reddito) e le difficoltà legate al pagamento di affitto o mutuo (segnalati come in aumento rispettivamente dal 95,9% e dall'88,8% delle Caritas diocesane) (cfr. Tab. 2). Accanto a tali ambiti di bisogno compaiono poi fenomeni nuovi, come ad esempio le difficoltà di alcune famiglie rispetto alla didattica a distanza, manifestate nell'impossibilità di poter accedere alla strumentazione adeguata (tablet, pc, connessioni wi-fi). Passano anche da qui le storie di deprivazione materiale vissute dai ragazzi

appartenenti alle famiglie meno abbienti; forme di disuguaglianza sociale che afferiscono l'ambito educativo, e che sommate a tante altre, andranno a condizionare il futuro di questi ragazzi, innescando nei casi più gravi circoli viziosi di povertà. E, in tal senso, i dati della statistica pubblica fotografano una situazione ben chiara: nelle famiglie mediamente più istruite (e quindi anche con un livello di reddito più alto) solo il 7% non possiede un pc o tablet, a fronte di una media nazionale del 33,8%; nette anche le differenze macro-regionali a riguardo: in Italia la percentuale di ragazzi tra i 6 e i 17 anni che non dispone di un computer o tablet è pari al 12,3%; tra i ragazzi del Mezzogiorno l'incidenza sale al 20% (Istat, 2020)<sup>4</sup>.

**Tab. 2** Variazione delle problematiche percepite presso i centri e/o servizi Caritas nel periodo marzo-maggio 2020 (v.a. e % calcolati sulle diocesi partecipanti)

Tipo di problema	In aumento		Stabile	In diminuzione	Totale
	N.	%	%	%	
Perdita del lavoro/fonti di reddito	162	95,9	4,1	/	100,0
Difficoltà nel pagamento di affitto o mutuo	150	88,8	11,2	/	100,0
Disagio psicologico-relazionale	146	86,4	13,0	0,6	100,0
Difficoltà scolastiche (compiti, seguire le lezioni, ecc.)	140	82,8	13,6	3,6	100,0
Solitudine	139	82,2	17,2	0,6	100,0
Depressione	131	77,5	22,5	/	100,0
Rinuncia/rinvio di cure e assistenza sanitaria	126	74,6	25,4	/	100,0
Problemi burocratici/amministrativi dei migranti	108	63,9	34,3	1,8	100,0
Difficoltà delle persone in situazione di disabilità/handicap	101	59,8	40,2	/	100,0
Mancanza di alloggio (per i senza dimora)	98	58,0	41,4	0,6	100,0
Diffusione dell'usura e dell'indebitamento	91	53,8	45,6	0,6	100,0
Violenza/maltrattamenti in famiglia	77	45,6	54,4	/	100,0
Difficoltà a visitare/mantenere un contatto con parenti/congiunti in carcere	65	38,5	55,0	6,5	100,0
Diffusione del gioco d'azzardo/scommesse	21	12,4	75,7	11,8	100,0

<sup>4</sup> <https://www.istat.it/it/files//2020/04/Spazi-casa-disponibilita-computer-ragazzi.pdf>

Colpiscono poi i numerosi *alert* delle Caritas inerenti la dimensione psicologica: si rileva un evidente aumento durante il lockdown del "disagio psicologico-relazionale" (86,4%), di problemi connessi alla "solitudine" (82,2%) e di forme depressive (77,5%). I territori sottolineano anche un accentuarsi delle problematiche familiari, in termini di conflittualità di coppia, violenza, difficoltà di accudimento di bambini piccoli o di familiari colpiti dalla disabilità, conflittualità genitori-figli. Pensiamo a cosa può aver significato l'invito di "stare a casa" nei contesti familiari dove, appunto, si vivono situazioni di maltrattamento e violenza o anche le difficoltà sperimentate dalle famiglie toccate dalla disabilità, private del sostegno socio-assistenziale a domicilio o del supporto dei centri diurni. Di fatto i dati dei centri anti violenza confermano una recrudescenza del fenomeno: nel periodo 1 marzo -16 aprile 2020 le chiamate ai centri anti violenza sono aumentate del 73% rispetto allo stesso periodo del 2019<sup>5</sup>.

Preoccupa infine anche il fenomeno della "rinuncia o il rinvio di cure e assistenza sanitaria", determinato dal blocco dell'assistenza specialistica ordinaria e di prevenzione, segnalato in aumento dal 74,6% delle Caritas diocesane, e che potrebbe determinare in futuro un effetto di onda lunga sul piano del carico assistenziale e del profilo epidemiologico del nostro Paese.

Si può parlare quindi, in questo tempo, di una povertà dalle mille sfaccettature.

A fronte di uno spettro di fenomeni così vasto e inedito, le Caritas hanno evidenziato una grande capacità di adattamento, mettendo in atto risposte innovative e diversifi-

cate, mai sperimentate in precedenza (Tab. 3)<sup>6</sup>. Si è registrato in particolare l'attivazione di servizi di ascolto e di accompagnamento telefonici, che in soli tre mesi hanno supportato oltre 79mila famiglie; o l'ascolto organizzato all'aperto, magari su appuntamento (soprattutto durante la cosiddetta "fase 2").

Non sono poi mancati gli aiuti di tipo materiale, come ad esempio la consegna di pasti a domicilio o la fornitura di pasti da asporto, accanto al lavoro ordinario degli empori/market solidali e delle mense, riorganizzati secondo le nuove disposizioni sanitarie anti-contagio.

Da richiamare anche l'operatività sul fronte sanitario. Le Caritas parrocchiali e diocesane si sono mobilitate con la distribuzione di dispositivi di protezione individuale e igienizzanti (di cui hanno beneficiato oltre 400mila persone), con la messa a disposizione di alloggi per i periodi di quarantena e isolamento, con l'accoglienza di infermieri e medici, con l'acquisto di farmaci e prodotti sanitari (oltre 21mila sono state le persone che ne hanno usufruito), con servizi di assistenza psicologica.

C'è infine tutto il filone di azioni legato alla grave marginalità e alle persone senza dimora. Ogni anno la rete Caritas ne incontra un numero elevato (circa 28mila secondo i dati dello scorso anno); tante anche in questo periodo di emergenza le iniziative attivate specificatamente per loro: dal cibo da asporto, ai servizi residenziali rimodulati secondo gli standard di sicurezza (alcuni di questi sono stati creati ex-novo proprio durante queste settimane), agli interventi di sorveglianza sanitaria in strada.

<sup>5</sup> Cfr. Istat, 2020, *Violenza di genere ai tempi del covid-19: le chiamate al numero verde 1522*; cfr. [https://www.istat.it/it/files/2020/05/Stat-today\\_Chiamate-numero-antiviolenza.pdf](https://www.istat.it/it/files/2020/05/Stat-today_Chiamate-numero-antiviolenza.pdf)

<sup>6</sup> Sullo stesso tema si rimanda anche al capitolo successivo (cap.3) nel quale vengono analizzati i vissuti psicologici degli operatori e dei direttori Caritas durante la fase di rimodulazione e riorganizzazione dei servizi.

**Tab. 3** Numero di persone beneficiarie per tipo di servizio/prestazione nel periodo marzo-maggio 2020 (v.a)<sup>7</sup>

Tipo di servizi	Numero di beneficiari
Fornitura dispositivi di protezione individuale/fornitura igienizzanti	418.160
Fornitura pasti da asporto / consegne a domicilio	195.315
Fondi diocesani a supporto delle famiglie in difficoltà	91.756
Servizi di ascolto e accompagnamento telefonico	79.245
Supporto/orientamento rispetto alle misure messe in atto dalle amministrazioni/ Governo	26.933
Ascolti in presenza su appuntamento	25.068
Acquisto farmaci e prodotti sanitari	21.121
Assistenza domiciliare	17.939
Attività di sostegno per nomadi, giostrai e circensi	13.699
Servizi di supporto psicologico	9.779
Rimodulazione dei servizi per senza dimora	6.497
Attività di supporto alle famiglie per la didattica a distanza (fornitura di tablet, pc, connessioni wi-fi)	2.465
Accompagnamento alla dimensione del lutto	1.198
Sportelli medici telefonici	1.103
Aiuto per lo studio/doposcuola fatti al telefono	1.081
Alloggio per quarantena/isolamento	896
Supporto allo smart working per famiglie/fornitura PC strumenti informatici	877
Interventi a sostegno delle piccole imprese	537
Presenza in ospedale/Rsa	453
Accoglienza infermieri e medici	285

In termini di prassi operative un elemento di grande importanza risiede nel fatto che, oltre al contributo che la Conferenza Episcopale Italiana ha messo a disposizione dai Fondi dell'8x1000, sono fiorite moltissime iniziative di solidarietà (da parte di aziende, enti, negozi, supermercati, famiglie, singoli cittadini) e che molte delle azioni sono state attivate anche in forma coordinata e sinergica con altri attori del territorio: amministrazioni locali (segnalate dal 91,7% delle Caritas diocesane), parrocchie (89,3%), associazioni/enti non ecclesiali (85,8%), Protezione civile (76,9%), altri enti di natura ecclesiale (79,3%).

Accanto all'impegno degli operatori, prezioso è stato poi l'apporto dei volontari, molti dei quali giovani, che nella fase più critica

dell'emergenza hanno favorito la continuità dei servizi, in sostituzione delle persone over 65 rimaste a casa in via precauzionale. Il monitoraggio di giugno ha consentito di svelare i numeri complessivi del volontariato attivato dalle Caritas (almeno di una parte). Dai dati forniti da 153 Caritas diocesane (il 70,1% del totale), il numero di volontari risulta pari a 62.186 (in media circa 406 a diocesi); di questi 19.087 sono gli over 65 che si sono dovuti fermare per ragioni di sicurezza sanitaria e 5.339 le nuove leve (under 34), attivate in questo tempo di emergenza. Purtroppo anche tra gli operatori e i volontari non sono mancati contagi e vittime da Covid-19; il monitoraggio di giugno rileva 179 casi di infezione e venti persone decedute<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> I dati riportati in tabella sono sicuramente sottostimati alla luce del fatto che molte Caritas diocesane, data la particolare situazione di emergenza e criticità, non sono state in grado di fornire il dettaglio degli aiuti erogati.

<sup>8</sup> Per un approfondimento sull'impatto psicologico e sociale dell'emergenza sanitaria su volontari e operatori si veda il capitolo 4.

## 2. La Fase della lenta e incerta "ripresa" (giugno-agosto 2020)

La data del 18 maggio 2020 ha segnato il termine del periodo del *lockdown*, la misura restrittiva eccezionale (mai attuata prima nella storia della Repubblica Italiana) che rimarrà indelebilmente nei ricordi di tutti noi. Da quel giorno le attività commerciali come bar, ristoranti, negozi, ma anche biblioteche e musei, sono potute ripartire, adeguandosi ai protocolli previsti dal settore aziendale di riferimento. Il 3 giugno, giorno della riapertura dei confini regionali, segna poi un ulteriore passo avanti verso la "ripartenza". Questi due momenti, oltre ad incidere nella quotidianità di ciascuno, hanno avuto un impatto evidente sul fronte economico e occupazionale.

Il monitoraggio nazionale realizzato nel mese di settembre, a cui hanno partecipato 153 Caritas diocesane (il 70% del totale), ha dunque voluto fotografare proprio questa fase di "ripartenza", indagando il fenomeno della povertà e del disagio sociale in un tempo di maggiore ordinarietà, pur nell'eccezionalità del momento.

Rispetto al numero di persone accompagnate, la prima cosa che emerge è il calo degli assistiti (in confronto alla fase più emergenziale), che da giugno ad agosto risultano circa 176mila (esattamente 176.284)<sup>9</sup>. Si tratta in media di circa 1.200 persone a diocesi; un numero decisamente più contenuto rispetto ai mesi primaverili, quando la media si attestava a 2.990. In linea con il dato generale cala anche il numero medio dei nuovi ascolti, che scendono da 868 a 305<sup>10</sup> per diocesi. Anche rispetto ai nuovi poveri si colgono delle differenze territoriali: il Mezzogiorno è la ripartizione che registra la media più alta di "nuovi poveri" (323 persone per diocesi); il Centro invece si posiziona ben al di sotto, con circa 270 nuovi ascolti, mentre il Nord è allineato al valore nazionale precedentemente citato.

Si intravedono dunque dei segnali di miglioramento, lo ravvisa in particolare il 54% delle Caritas diocesane. Tuttavia, dalle voci dei direttori emerge una certa cautela, alla luce del fatto che nel periodo estivo la diminuzione delle richieste di aiuto è un fenomeno abbastanza consueto, riconducibile in taluni casi alla chiusura di alcuni centri di ascolto per la pausa di agosto e all'avvio della stagione turistica che favorisce, in alcune aree del Paese, impieghi temporanei nel settore, in grado di risollevare in qualche modo la condizione economica di alcune famiglie (es. nell'ambito della ristorazione, presso gli stabilimenti balneari o nelle piccole attività commerciali).

Tra coloro che hanno riconosciuto dei segnali di miglioramento, il 43% delle Caritas attribuisce una risonanza anche al Reddito di Emergenza, la misura del Governo introdotta al fine di supportare le persone e le famiglie in condizione di necessità economica e prive di ulteriori ammortizzatori sociali<sup>11</sup>.

Il peso della situazione di eccezionalità risulta tuttavia di fatto ancora alto: per il 54% delle diocesi le richieste di aiuto registrate in estate sono ancora riconducibili, direttamente o indirettamente, all'emergenza Covid-19. Pesano ancora molto nelle storie di fragilità e vulnerabilità economica i ritardi delle misure stanziate dal Governo a supporto dell'occupazione: incidono in modo particolare le attese delle mensilità della cassa integrazione ordinaria o in deroga (lo attesta il 74,6% delle Caritas diocesane) e quelle dei bonus per autonomi/stagionali (lo rileva il 60,2%).

Rispetto alle forme di intervento e prestazioni erogate dalle Caritas diocesane, si inizia a registrare una graduale e lenta ripresa, anche se il 47% di esse dichiara di avere ancora alcuni servizi sospesi (tra questi molte mense, centri di distribuzione vestiario, dormitori, ambulatori medici).

<sup>9</sup> Il dato si riferisce a 145 diocesi che hanno fornito il valore complessivo.

<sup>10</sup> In valore assoluto il numero di nuovi poveri è pari a 41.773 persone (il 23% del totale); i dati si riferiscono a 137 diocesi che hanno fornito il dato (delle 153 diocesi partecipanti).

<sup>11</sup> Nel capitolo 6 viene presentata un'analisi dei percettori del reddito di emergenza (REM) all'interno di un campione di famiglie beneficiarie dei servizi Caritas.

Entrando nello specifico delle attività, la prima cosa da evidenziare è la riapertura dei centri di ascolto "in presenza", per lo più su appuntamento (attivi nel 96,1% delle diocesi) o ad accesso libero (62,7%); un ascolto di prossimità che va tuttavia in parallelo con i servizi telefonici ancora molto diffusi (l'81,7% delle Caritas diocesane dichiara di proseguire anche con tali modalità) (Tab. 4). Molto numerosi risultano poi i Fondi diocesani di solidarietà, promossi dagli ordinari diocesani a supporto delle famiglie in difficoltà, in modo analogo a quanto fatto dalle Chiese diocesane subito dopo la grave crisi economica del 2008. Da sottolineare poi tutta la preziosa attività sul fronte dell'accompagnamento e orientamento rispetto alle misure previste dal Decreto "Cura Italia" e "Decreto Rilancio" (REM, Bonus per i lavoratori stagionali, indennità per lavoratori domestici, bonus baby sitter, ecc.); sono state azioni molto utili, che hanno permesso a numerose persone e famiglie in difficoltà di poter accedere a tali misure pubbliche (l'83% delle diocesi ha svolto questa specifica attività)<sup>12</sup>.

C'è infine il tema del lavoro, in particolare quello della sofferenza sperimentata da tanti piccoli commercianti e lavoratori autonomi: rispetto a questo fronte le Caritas diocesane si sono attivate con sostegni economici specifici, anche attraverso fondi diocesani dedicati, utili a sostenere le spese più urgenti legate al pagamento dell'affitto degli immobili, delle rate del mutuo, delle utenze o agli acquisti utili alla ripartenza dell'attività. Complessivamente sono stati 2.073 i piccoli commercianti/lavoratori autonomi accompagnati in questo tempo. Questo numero già di per sé significativo assume una più ampia risonanza se si considerano anche le ricadute sulle famiglie e su eventuali dipendenti. Inoltre, il sostegno a un piccolo esercizio commerciale è fondamentale anche dal punto di vista della capacità di assicurare la presenza nel territorio di una rete di contatti e di punti di riferimento relazionali, che hanno svolto un'opera preziosa nei periodi più duri del lockdown.

**Tab. 4 Servizi/attività presenti nelle diocesi italiane nel periodo giugno-agosto 2020 (% sul totale delle Caritas diocesane rispondenti)**

Tipo di servizio/attività	%
Ascolti in presenza su appuntamento	96,1
Fondi diocesani (a supporto delle famiglie in difficoltà)	88,9
Supporto/orientamento rispetto alle misure messe in atto dalle amministrazioni/Governo	83,0
Servizi di ascolto e accompagnamento telefonico	81,7
Fornitura pasti da asporto / consegne a domicilio	73,2
Ascolti in presenza accesso libero	62,7
Servizi di supporto psicologico	58,2
Interventi a sostegno delle piccole imprese	47,1
Assistenza domiciliare	25,5
Sportelli medici telefonici	14,4
(Totale diocesi)	(153)

Rispetto alle sinergie create dalle Caritas diocesane in tempo di emergenza con gli altri soggetti del territorio, il monitoraggio di settembre evidenzia come spesso tali collaborazioni tendano a consolidarsi e a tramutarsi in prassi operative stabili: questo avviene per lo più all'interno della rete ecclesiale, quindi con parrocchie (nel 75,8% delle diocesi) e altre realtà/associazioni religiose (55,9%). Non è irrisorio tuttavia il peso delle collaborazioni stabili anche con le amministrazioni comunali (43,1%) e altri soggetti di natura non ecclesiale (49,7%).

### 3. Quali povertà per il prossimo futuro: un focus sui dati dei centri di ascolto

A questo punto della riflessione, in chiusura, viene naturale interrogarsi sul futuro. Chiedersi quali contorni assumerà il fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale nei prossimi mesi durante i quali dovremo ancora convivere con il virus Covid-19. E' difficile di fatto fare previsioni visto che la pandemia non ha completamente dispiegato i suoi effetti dal punto di vista socio-economico e date le innumerevoli incognite in termini sa-

<sup>12</sup> Questo tema è stato ampiamente esplorato nella terza parte del volume: capitoli 5,6,7.

nitari; proprio nei giorni in cui si scrive si registra un' impennata del numero dei contagi a livello mondiale<sup>13</sup>.

Sul fronte sociale, tuttavia, i dati dei centri di ascolto Caritas, se letti in modo diacronico, iniziano a tratteggiare dei segnali di tendenza sul mutamento della povertà in questo tempo emergenziale. Se si confrontano le informazioni raccolte presso i Cda nel periodo 15 maggio - 15 settembre 2020 con quelle registrate dagli stessi centri nel medesimo intervallo temporale del 2019, si notano delle importanti differenze che, se confermate nel tempo, possono tracciare la direzione verso la quale ci stiamo muovendo<sup>14</sup>. In primo luogo si registra un incremento del 12,7% del numero di persone seguite nel 2020 rispetto allo scorso anno. Inoltre, dopo diversi anni nei quali i nostri studi documentavano una povertà sempre più cronica (il numero di assistiti da 5 anni e più è andato progressivamente crescendo nel tempo), multidimensionale (in aumento erano anche le aree di bisogno), legata a vissuti complessi che richiedevano percorsi di accompagnamento anche molto lunghi (il numero medio di incontri per ciascun assistito nel giro di pochi anni è salito da 3,2 a 7,7), i dati di cui disponiamo oggi fotografano una situazione nella quale i "nuovi poveri" rappresentano quasi la metà degli assistiti (il 45% a fronte del 31% nell'Italia pre-Covid). In qualche modo si mostra una situazione molto simile a quella che ha seguito

la recessione del 2008, anche se raggiunta con una preoccupante repentinità rispetto ad allora (gli effetti più duri della crisi del 2008 sono stati registrati infatti dopo diversi anni, tra il 2012 e il 2013).

Rispetto ai profili socio-anagrafici, i dati dei Cda testimoniano un incremento dell'incidenza delle donne, più fragili e svantaggiate sul piano occupazionale e spesso portavoci dei bisogni dell'intero nucleo familiare. Aumenta in modo molto evidente il peso degli italiani; cresce anche l'incidenza dei giovani tra i 18 e i 34 anni, anch'essi come visto nel capitolo precedente molto deboli sul "fronte lavoro". Si registra poi un innalzamento della quota di coniugati, delle famiglie con figli e delle famiglie con minori. Di contro, diminuisce il peso della grave marginalità, la percentuale di persone senza dimora, di stranieri (magari di passaggio) e delle persone sole.

Si intravede dunque l'ipotesi di una nuova fase di "normalizzazione" della povertà<sup>15</sup>, come accaduto dopo il 2008. A fare la differenza, tuttavia, rispetto a dodici anni fa è il punto dal quale partiamo: nell'Italia del pre-pandemia (2019) il numero di poveri assoluti è più che doppio rispetto al 2007, alla vigilia del crollo *Lehman Brothers*<sup>16</sup>. L'orizzonte di povertà per il prossimo futuro appare quindi segnato da previsioni altamente pessimistiche se non si introdurranno importanti correttivi in grado di invertire tali tendenze.

---

<sup>13</sup> Alla data dell'8 ottobre 2020 l'OMS ha divulgato il numero delle nuove infezioni nel mondo, pari a 338.779; è il maggior incremento giornaliero da inizio pandemia.

<sup>14</sup> I dati a cui facciamo riferimento sono stati raccolti nel periodo 15 maggio-15 settembre 2020 da 681 centri di ascolto Caritas legati al circuito Ospoweb (la piattaforma web per la raccolta dei dati Cda di Caritas Italiana) afferenti 131 diocesi italiane. In questo tempo non tutti i centri di ascolto abilitati sono riusciti a garantire con regolarità l'inserimento delle schede nella piattaforma dato il periodo emergenziale vissuto. Nonostante questo, dal 2019 al 2020 nei Cda considerati si registra comunque un aumento delle schede registrate, si passa infatti da 39.798 del 2019 a 44.858 del 2020 (+12,7%).

<sup>15</sup> Dopo la crisi del 2008 si è parlato spesso di una povertà normalizzata per intendere il suo forte incremento e soprattutto il suo estendersi a categorie nuove rispetto al "modello italiano di povertà" che identificava i poveri solo con alcune categorie: quella delle famiglie numerose, dei disoccupati, degli anziani e delle famiglie del mezzogiorno. Dal 2008 si è registrata un'impennata della povertà assoluta anche nelle regioni del Nord, tra le famiglie poco numerose, tra le persone con un'occupazione e soprattutto tra gli under 34.

<sup>16</sup> Nel 2007 i poveri assoluti erano 1.789.000, nel 2019- secondo le ultime stime Istat- 4.593.000; cfr. [https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT\\_POVERTA\\_2019.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf)

**Tab. 5 Profilo socio-anagrafico delle persone accompagnate dai centri di ascolto Caritas- Periodo 15 maggio-15 settembre, confronto 2019- 2020 (%)**

	Pre-Covid-19 15 maggio-15 settembre 2019	Fase Covid-19 15 maggio-15 settembre 2020
Nuovi ascolti	31,8	45,0
Persone già in carico alla rete Caritas	68,2	55,0
Femmine	50,5	54,4
Maschi	49,5	45,6
under 18	0,4	0,3
18-34	20,1	22,7
35-44	23,5	23,7
45-54	24,6	24,6
55-64	19,5	18,1
65 e più	11,8	10,6
Cittadinanza Italiana	47,9	52,0
Cittadinanza straniera	50,3	46,6
Altro	1,7	1,4
Celibe/Nubile	28,5	26,6
Coniugato/a	44,1	46,1
Divorziato	7,4	7,2
Separato	10,4	10,3
Vedova/o	6,3	6,0
Altro	3,2	3,7
Figli sì	73,5	75,4
Figli no	26,5	24,6
Figli minori conviventi: sì	42,1	44,0
Figli minori conviventi: no	57,9	56,0
Partner convivente: sì	49,5	53,1
Partner convivente: no	50,5	46,9
Vive solo	29,0	24,7
In famiglia di fatto	8,0	7,9
In nucleo con familiari parenti	52,3	58,3
Coabitazione di più famiglie	0,5	0,5
In nucleo con conoscenti/soggetti esterni al nucleo familiare	7,2	6,2
Istituto/comunità	1,2	0,8
Altro	1,8	1,4
Persone senza dimora	19,4	14,1
Persone con dimora	80,6	85,9
(Valori assoluti)	(39.798)	(44.858)

## Capitolo 3

### Una lettura trasversale dei report diocesani e regionali sulla povertà

di Serena Quarta<sup>1</sup>

In questa parte del testo vengono analizzati i report redatti da alcune Caritas diocesane in merito all'attività svolta durante l'emergenza Covid-19. Il materiale raccolto ha riguardato 18 realtà diocesane<sup>2</sup> e la Delegazione regionale Caritas della Toscana nel suo complesso: seppur la documentazione non è certamente rappresentativa di tutte le realtà territoriali, nella delicata situazione sociale ed economica che stiamo vivendo, ci aiuta a leggere uno spaccato del nostro Paese, difficile da cogliere in altri contesti.

Per la stesura dei report, le Caritas hanno utilizzato le informazioni rilevate in maniera capillare nei singoli territori, attraverso piattaforme di raccolta dati online; in alcuni casi sono state anche effettuate delle letture specifiche, utilizzando le testimonianze dirette dei beneficiari e dei volontari. In molte diocesi la ricognizione dei dati è frutto dell'importante attività degli Osservatori sulle Povertà e le Risorse, che svolgono un costante lavoro di studio e ricerca nei singoli territori. La redazione dei report non solo è stata un prezioso strumento di monitoraggio delle attività svolte, ma ha anche attivato un processo di riflessività fondamentale per migliorare l'attività nelle singole realtà territoriali.

Entrando nello specifico del lavoro di analisi, dalle pagine dei rapporti diocesani si intravede il riverbero di una dinamica quasi perversa che si è verificata durante il lockdown: mentre si tutelava il Paese dalla diffusione del virus, le fasce vulnerabili della popolazione scivolavano in condizioni di disagio economico e sociale mai sperimentate in precedenza. La reazione delle Caritas e delle comunità con cui interagiscono è stata immediata ed è stata utile a tutelare molte categorie vulnerabili dalla deriva economica e sociale.

In tutti i report ci sono quattro elementi in comune che utilizzeremo per esporre i risultati dell'analisi dei testi raccolti:

- la rimodulazione dei servizi a seguito delle norme di distanziamento sociale emanate dai DPCM;
- le caratteristiche dei beneficiari che con il passare dei giorni mostravano profili sociodemografici nuovi rispetto alle persone che solitamente si rivolgono ai centri d'ascolto;
- il coinvolgimento delle comunità, con cui le Caritas hanno interagito costantemente durante il lockdown;
- le proposte che, alla luce dell'emergenza vissuta, vengono avanzate per migliorare la risposta alle condizioni di povertà.

#### 1. La riorganizzazione dei servizi

Ad una prima reazione di incredulità e sbigottimento, a causa dell'improvvisa situazione di chiusura e dell'incognita di ciò che sarebbe successo da lì a pochi giorni, è seguita una profonda riorganizzazione di tutti i servizi nel rispetto delle norme prescritte dai DPCM; la difficoltà era il dover far fronte una situazione improvvisa e per molti versi angosciante:

*"L'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 è arrivata con una portata e un impeto esplosivo, era una situazione inaspettata e a tratti impensabile, ma non ha trovato impreparati gli operatori Caritas." [Perugia-Città della Pieve]*

*"In poco più di due mesi la nostra vita, la nostra quotidianità è stata rivoluzionata da qualcosa di inaspettato: un virus. Il Coronavirus [...] è entrato in modo dirompente nelle nostre esistenze e ha sovvertito tutti gli schemi, le dinamiche e i progetti che come singoli e come comunità avevamo pensato e avevamo avviato. Ci siamo scoperti fragili, ci siamo trovati impreparati e non abbiamo potuto fare altro che continuare a fare quello che sappiamo fare meglio: essere al servizio degli ultimi." [Pescara-Penne]*

<sup>1</sup> Ricercatrice in Sociologia presso il Dipartimento studi politici e sociali - Università degli Studi di Salerno.

<sup>2</sup> Aversa, Bari-Bitonto, Benevento, Brescia, Cassano all'Jonio, Castellana, Fermo, Firenze, Forlì-Bertinoro, Genova, Lucca, Oria, Otranto, Perugia-Città della Pieve, Pescara-Penne, Pisa, Reggio Emilia-Guastalla, Trieste.

Si doveva fare i conti con un nemico invisibile, sconosciuto, che in pochi giorni avrebbe provocato molte vittime non solo da un punto di vista sanitario, ma anche e soprattutto da un punto di vista sociale ed economico.

La reazione immediata delle Caritas diocesane nei primi giorni di marzo è stata quella di riorganizzare i servizi per supportare al meglio le persone in difficoltà: la prima cosa che si doveva fare era limitare gli accessi in presenza. Pur garantendo la vicinanza alle persone in difficoltà, il contatto non poteva più avvenire come prima; oltretutto l'isolamento rischiava di amplificare i danni della pandemia perché da lì a poco, quando il lockdown sarebbe stato prolungato, le persone in condizioni di bisogno sarebbero aumentate in maniera significativa:

*"Si è deciso, dunque, nell'immediato della prima fase dell'emergenza, definita tra la fine di febbraio e il decreto governativo 8 Marzo 2020, di trasformare le modalità dei servizi d'accoglienza passando da un modello inclusivo nel territorio ad un modello settoriale per ambito d'accoglienza che custodisca le persone, riducendo la mobilità, per rispondere all'appello del "restare a casa." [Forlì-Bertinoro]*

*"Come prima cosa, ci si è preoccupati di fornire alle Caritas parrocchiali indicazioni puntuali e chiare su come comportarsi per adeguare i centri di ascolto parrocchiali e le distribuzioni alle mutate condizioni. Per facilitare la comunicazione e la chiarezza è stato creato un apposito sito temporaneo." [Reggio Emilia-Guastalla]*

Ascoltare in presenza i beneficiari era diventato complicato e anche pericoloso, ma si doveva portare avanti l'azione fondamentale per Caritas:

*"[...] fondamentale perché chi ascolta e chi è ascoltato sono coinvolti, con ruoli diversi, in un progetto di attivazione della persona. Chi ascolta orienta la persona verso un'analisi delle reali esigenze della persona per cercare le soluzioni più adeguate che possono venire dalla comunità; ed ancora, accompagna le persone che perdono i punti di riferimento nel loro percorso biografico restituendo una speranza di cambiamento e mettendo in contatto la persona con i servizi presenti sul territorio, attivando tutte le possibili risorse." [Otranto]*

L'ascolto però doveva avere modalità diverse e soprattutto si doveva intensificare perché l'isolamento rischiava di lacerare le situazioni psicologiche già fragili e vulnerabili. L'uso della tecnologia, in questo frangente, è stato molto importante perché ha permesso di svolgere al meglio l'attività di ascolto; in molte realtà si sono create delle linee telefoniche apposite, attive tutti i giorni e ad orario prolungato, per consentire a chi aveva bisogno di avere anche solo delle semplici informazioni e superare le difficoltà legate all'isolamento:

*"In queste settimane la Caritas di Firenze, in collaborazione con Fondazione Solidarietà Caritas Onlus [...] ha attivato la linea telefonica dedicata: #CIAOCOMESTAI. Pronto Caritas? Noi ti ascoltiamo. Il servizio, attivo 7 giorni su 7 e gestito da volontari, si propone di dare un sostegno di vicinanza telefonica a tutti coloro che stanno vivendo in solitudine questo difficile momento." [Firenze]*

*"Ogni centro ha un numero di telefono esposto sulla porta a cui si può far riferimento per urgenze e, oltre a ciò, i volontari si sono organizzati per tenere rapporti telefonici costanti con le famiglie seguite e farsi presenti ove indispensabile, nel rispetto di tutte le prescrizioni impartite e con l'obiettivo di conciliare esigenze sanitarie e urgenze sociali." [Genova]*

Anche se l'attività di ascolto è avvenuta telefonicamente, ha avuto un riscontro positivo nei beneficiari che non sapevano a chi rivolgersi per chiedere aiuto; nei report si dà voce a quelle testimonianze, che hanno trovato supporto chiamando il numero messo a disposizione dalle Caritas diocesane e parrocchiali:

*"Ero ricoverata presso una struttura pubblica per la terapia riabilitativa e sono stata contagiata. [...] Tramite una mia amica sono riuscita a contattare il parroco di una parrocchia vicina. Oltre ai viveri che ci hanno donato ci hanno comprato le medicine e tutto quello di cui avevamo bisogno. Ma la cosa più bella è stato ricevere tutti i giorni la telefonata della signora A. Mi chiamava per saper se avevo bisogno di qualcosa, ma anche per scambiare con me due parole e ancora adesso mi chiama." [Oria]*

*"Una donna costretta alla quarantena [...] ha telefonato per chiedere un supporto ali-*

*mentare: non ha nessuno che potesse portarle la spesa [...] E forse un contatto telefonico, una voce, una presenza in un momento in cui la morte appare disumana, non è possibile salutare i propri cari, né partecipare ai riti necessari anche per iniziare ad elaborare il lutto." [Trieste]*

Nei documenti si fa anche riferimento alla rimodulazione dei servizi di sostegno materiale, come ad esempio la distribuzione viveri e le mense. Durante il lockdown, in questi servizi il contatto con i beneficiari è avvenuto in modalità che potremmo definire "ribaltata": nel senso che non potendo ricevere le persone presso i centri di distribuzione viveri, i volontari portavano a domicilio i pacchi viveri o i pasti preparati dalle mense. Tutto questo ha stravolto gli assetti organizzativi delle Caritas diocesane e parrocchiali, perché dovevano fare i conti con un'altra problematica emersa durante il lockdown: la contrazione del numero di volontari over 65, persone che dovevano essere tutelate perché maggiormente a rischio di contagio.

Tuttavia, si riporta nei report che a fronte del calo delle persone over 65 è stato prezioso l'apporto di tanti giovani volontari che nella fase più difficile dell'emergenza hanno favorito la continuità di molti servizi. Proprio la presenza dei giovani ha avuto effetti positivi non solo nelle persone che ricevevano aiuto, ma anche nei giovani stessi che non credevano di poter vivere momenti di arricchimento personale così intensi:

*"I giovani hanno rappresentato un valore aggiunto dell'iniziativa, per la pazienza, la serietà nella relazione con gli anziani e le persone in difficoltà. [...] Sono nati dei rapporti di tenerezza con i volontari, tanti anziani chiedono esplicitamente di essere seguiti dagli stessi volontari, segno del bisogno di relazione delle persone sole." [Trieste]*

*"Sorprendente è stata la risposta dei giovani in questo tempo di emergenza, nell'uscire dall'essere collegati col mondo nella comodità della propria casa. Spesso si sente dire che i giovani vivono in una "bolla" [...]. La testimonianza che hanno manifestato in questa emergenza ha scaraventato via molti pregiudizi. Sembravano uno stuolo di operatori di pace, messi a disposizione immediatamente all'inizio del lockdown per prendersi cura del prossimo." [Forlì-Bertinoro]*

*"Si è assistito a una crescita significativa dei volontari più giovani: gli "under 34" [...]. I tempi sono decisamente prematuri per parlare di un ricambio generazionale nei servizi Caritas. [...] Il fatto, però, di essere riusciti proprio in questa fase ad avvicinare molti giovani ai servizi delle Caritas che si occupano di povertà e fragilità è un aspetto da monitorare in futuro per capire se si tratta di un fenomeno transitorio oppure, invece [...] di qualcosa di più duraturo." [Delegazione Toscana]*

In connessione con la distribuzione viveri, nei report viene sottolineata la grande solidarietà che si è avuta nei territori per il reperimento di beni alimentari da destinare alle persone bisognose. Le attività messe in atto sono state tantissime, in molti casi realizzando delle vere e proprie gare di solidarietà: si è andati dalla spesa sospesa, alle raccolte condominiali e alle innumerevoli donazioni fatte da esercenti, ristoranti, catene di distribuzione alimentare e associazioni:

*"Ristoranti, aziende e privati stanno dimostrando un'immensa generosità, donando e condividendo ciò che possono. Grazie a loro e alla collaborazione del "Banco Alimentare" saremo in grado di far fronte all'emergenza anche nelle prossime settimane." [Reggio Emilia-Guastalla]*

*"Grazie alla generosità e all'operato delle 16 società sportive aderenti all'iniziativa, in pochi giorni sono stati riempiti ben 4 furgoni carichi di aiuti alimentari destinati alle famiglie in difficoltà." [Forlì-Bertinoro]*

*"È emersa una spontanea e grandissima spinta alla solidarietà che ha unito singoli e associazioni a muoversi per il sostegno al "vicino" in difficoltà. [...] La catena di generosità che si è attivata è stata di gran lunga superiore alle aspettative e ci auguriamo che possa essere sistematizzata e mantenuta anche per il futuro." [Firenze]*

La rimodulazione dei servizi esistenti ha coinvolto altre aree di intervento, come ad esempio l'accoglienza delle persone senza dimora: nel periodo emergenziale diventava quanto mai complicato gestire gli ingressi e anche la permanenza degli ospiti; era difficile sia controllare le persone che entravano ed uscivano, sia far capire ai beneficiari quanto fosse importante rispettare le norme dettate

dai DPCM e dover quindi restare nella struttura d'accoglienza per un periodo superiore alle ore notturne. Per affrontare l'emergenza, questa tipologia di servizi è rimasta aperta h24, i nuovi ingressi nelle strutture sono stati limitati e si sono cercate nuove strutture in cui ospitare le persone in difficoltà:

*"Nel giro di pochi giorni la Caritas, dunque, ha reperito nuovi spazi, predisponendo numerosi posti letto aggiuntivi per accogliere gli ultimi della nostra comunità. Tra coloro i quali sono costretti a vivere in strada, ci sono anche i migranti arrivati dalla rotta balcanica a cui è necessario garantire un luogo in cui possano trascorrere il tempo della quarantena per la loro sicurezza e per la comunità." [Trieste]*

*"La Caritas diocesana si è impegnata attivamente nell'accoglienza delle persone senza dimora presso tre tensostrutture aperte in collaborazione con il Comune di Pescara e la Protezione civile per garantire una casa a chi non l'aveva nei giorni del #iorestoacasa" [Pescara-Penne]*

Nella difficoltà di gestione non sono mancate le ricadute positive nella vita delle persone che usufruiscono dell'ospitalità. La nuova situazione di vita ha fatto scoprire lati inusitati della vita quotidiana vissuta in condivisione con la comunità:

*"Prima c'era chi veniva solamente a dormire per poi andarsene via al mattino. Certo le difficoltà di relazionarsi per chi non è abituato, che ha l'indole a "scappare", ci sono. Ma ci stiamo inventando ogni giorno attività per stare insieme. Da quella fisica in cortile fino a cucinare cibo etnico. [...] Abbiamo un ospite che da 40 anni è senza tetto, non aveva mai dormito in casa. In questi giorni è pimpante ed entusiasta. E noi ne siamo felici." [Reggio Emilia-Guastalla]*

Tra i servizi che le Caritas segnalano di aver attivato a seguito dell'emergenza ci sono quelli relativi alle problematiche prettamente scolastiche: molte famiglie, infatti, hanno dovuto far fronte all'esigenza dei figli di dover utilizzare i dispositivi elettronici per poter seguire le lezioni a distanza (cfr. Cap. 2). Se questa problematica è stata difficile da affrontare per le famiglie in buone condizioni economiche, per quelle che vivono in un contesto di ristrettezza è stata quasi impossi-

bile da risolvere, aggravando tra l'altro le possibilità di accesso all'istruzione per i giovani.

Anche in questo caso la risposta delle Caritas non si è fatta attendere:

*"In supporto alle misure di sostegno per le famiglie attivate dagli Istituti scolastici, si è provveduto alla raccolta e distribuzione di devices per i bambini in difficoltà nel seguire le modalità di Didattica a distanza. I dispositivi sono stati distribuiti alle famiglie segnalate dal Servizio Sociale, dai centri di ascolto o dalle scuole e che non avevano potuto usufruire [...] del sostegno assicurato dalle misure ministeriali." [Lucca]*

*"Si confermano, inoltre, richieste non convenzionali per le Caritas: si passa dalle richieste di fornitura di DPI o prodotti per l'igiene, alla fornitura di strumenti informatici per la didattica a distanza, o all'accompagnamento alla dimensione del lutto." [Brescia]*

*In crescita sono anche le richieste legate ai bisogni di istruzione per quei nuclei familiari con minori in età scolastica, che non avendo i mezzi adeguati, non possono garantire ai figli di seguire la didattica a distanza. [Firenze]*

L'accompagnamento e il sostegno di Caritas si è fatto sentire su più fronti durante il lockdown. Quando sono stati varati gli aiuti economici, non tutte le famiglie ne erano a conoscenza e sapevano come accedervi. Il servizio di orientamento delle Caritas non solo ha permesso di supportare chi aveva bisogno di informazioni, ma ha anche alleggerito il lavoro delle istituzioni pubbliche che si ritrovavano a dover gestire una grande mole di lavoro e accessi ai servizi:

*"Cresce anche la domanda di orientamento riguardo all'accesso alle misure di sostegno, anzitutto pubbliche, messe in campo per fronteggiare l'emergenza sanitaria, di aiuto nella compilazione di queste domande." [Castellaneta]*

*"Si registra un aumento significativo del bisogno di ascolto, sostegno psicologico e di orientamento alle misure per il sostegno di famiglie, lavoratori e imprese." [Cassano all'Jonio]*

Quelli tra marzo e maggio erano giorni in cui man mano che il tempo scandiva la quotidianità si percepiva che la pandemia stava

mietendo le sue vittime non solo da un punto di vista sanitario ed economico, ma anche da un punto di vista sociale, psicologico e culturale, motivo per cui le Caritas hanno offerto ulteriori supporti specifici:

*“La Caritas Diocesana ha prontamente attivato uno spazio dedicato al sostegno psicologico favorendo l’ascolto dei bisogni, preoccupazioni e paure della cittadinanza declinato nei diversi target di utenti [...]. Siamo partiti dal presupposto che esplicitare le proprie paure costituisca una base minima per rendere le ansie e le paure meno pericolose, con la possibilità di potersi confrontare con esperti capaci di accompagnare le persone in maggiore difficoltà.” [Bari-Bitonto]*

*“«Feeling closer: la proposta di una playlist di canzoni per accompagnare le persone»; «L’abbraccio del giorno: con storie, testimonianze, riflessioni dei volontari»; «Il vangelo della domenica: la proposta del vangelo domenicale e un suo piccolo commento»; «Agopuntura della speranza: proposta di foto e citazioni per riflettere sul tempo pandemico».” [Lucca]*

La pandemia da Covid-19, così come raccontata nei report, ha costretto dunque a riorganizzarsi e a dover gestire la relazione d’aiuto in una condizione del tutto nuova per le Caritas. Il periodo di emergenza è stato anche segnato dal fatto che, dopo alcune settimane dal lockdown, gli operatori e i volontari Caritas si sono resi conto che stavano assistendo alla metamorfosi senza precedenti della povertà e che molti “poveri insospettabili” stavano facendo per la prima volta il loro ingresso nel processo di impoverimento.

## **2. I “poveri insospettabili” della pandemia**

Una tematica molto approfondita nei report è quella dedicata alle persone che si sono rivolte alle Caritas durante l'emergenza. In tutti i report si pone l'accento non solo sull'aumento dei beneficiari, ma anche sugli elementi socio-demografici che li caratterizzano.

Pur non entrando nello specifico della connotazione delle persone che hanno chiesto supporto (la cui trattazione specifica è sviluppata al capitolo 2), in questo paragrafo si punta l'attenzione sulle caratteristiche di

coloro che per la prima volta, in maniera del tutto inaspettata, si sono rivolti ai centri d'ascolto o ai centri distribuzione viveri: si tratta di persone che nella loro vita non avrebbero mai pensato di rivolgersi ad un centro d'ascolto e che anzi, molto spesso, non sapevano dell'esistenza della rete di aiuti Caritas.

*“Improvvisamente sono apparse fasce sociali di povertà mai conosciute che possiamo chiamare i “nuovissimi poveri”. Categorie lavorative salde fino a pochi mesi fa, oggi si ritrovano a far parte del grande numero dei disoccupati, di coloro ai quali non sono stati rinnovati i contratti di lavoro, di coloro che con l'avvio della stagione estiva attendevano un impiego temporaneo.” [Trieste]*

*“È emersa la situazione di povertà economica di molte persone che vivono con lavori precari, spesso in nero ed anche in sfruttamento lavorativo. È emersa la situazione di solitudine di molti anziani e persone con disabilità o con familiari con disabilità: per loro sono stati attivati numerosi interventi di vicinanza e di aiuto concreto (consegna pacchi e medicinali, ascolto telefonico, servizi per il trasporto, aiuto per ritirare la pensione, etc).” [Fermo]*

Alle persone che hanno visto ridursi lo stipendio o hanno usufruito della cassa integrazione - riscossa in forte ritardo - si sono aggiunti tutti coloro che facevano parte del mercato del lavoro irregolare, che da un giorno all'altro sono rimasti inchiodati nella zona d'ombra dell'economia dell'Italia; è una problematica rilevata da Nord a Sud del nostro Paese:

*“La fragilità occupazionale rappresenta il comune denominatore di tutte le storie di povertà: significative le richieste di aiuto pervenute da coloro che risultano esclusi da un welfare pubblico, che hanno dichiarato un impiego lavorativo “in nero” (ambulanti, badanti, colf), stagionali del comparto agricolo e turistico, giovani adulti impiegati sulla base di collaborazioni occasionali.” [Cassano all'Jonio]*

*“In un quadro di generale di sofferenza per tutto il mondo del lavoro, va evidenziato come molte diocesi segnalino una crescita delle nuove povertà proprio in quelle aree del mercato del lavoro meno tutelate se non sprovviste del tutto di tutele.” [Delegazione Toscana]*

*"La platea delle persone che ha richiesto un sostegno materiale alla Caritas diocesana, è molto varia e diversificata: una parte cospicua, si è ritrovata per la prima volta in difficoltà economiche per via della situazione contingente; si tratta di cassaintegrati, piccoli imprenditori locali, commercianti." [Benevento]*

Molto interessanti alcuni approfondimenti tematici relativi alle persone che si sono rivolte in Caritas. In particolare, ad Aversa è stato fatto un focus su come stessero cambiando i beneficiari (274 famiglie, di cui 138 non erano mai state prima in Caritas) e sull'impatto emotivo dell'emergenza in atto. Per la rilevazione è stato utilizzato un questionario che aveva come ultima domanda: "Qual è la prima cosa che senti di dirti adesso relativamente a questa emergenza?".

Le risposte sono state categorizzate ex post e raggruppate in tre ambiti tematici: psichico-individuale; relazionale-sociale; economico.

Paura, preoccupazione e disorientamento sono gli stati d'animo che hanno caratterizzato le risposte che rientrano nell'ambito psichico-esistenziale: *"preoccupazione... mi ha rovinato psicologicamente in tutto e per tutto... Mio figlio ha paura! È bruttissimo! Ci ha tolto la possibilità di fare tutto"*.

Per quanto riguarda l'ambito relazionale, le risposte si connettono, da un lato, alla sfera privata, con riferimento al cambiamento dei rapporti familiari durante il lockdown: *"stiamo male, i miei ragazzi non la stanno prendendo bene, inoltre ho una figlia che non sta bene e questo mi preoccupa ancora di più"*. Dall'altro lato, le risposte fanno riferimento alla sfera pubblica, mettendo in risalto le espressioni di valutazione in merito alla gestione dell'emergenza da parte dei soggetti pubblici: *"abbiamo preso sottogamba la situazione, si è sottovalutato questo Covid, se avessimo presto le giuste precauzioni...non stavamo così"*.

Il terzo ambito in cui sono state raggruppate le risposte ha dato voce alle difficoltà degli intervistati di provvedere al sostentamento economico della propria famiglia: *"questo virus ci ha tolto la salute e i soldi. Io sono una mamma di 3 figli e prima lavoravo a nero, dal 4 maggio ha riaperto il negozio dove lavora mio figlio il grande e speriamo che piano piano ci rialziamo tutti quanti"*.

L'indagine ha analizzato uno spaccato particolarmente importante dell'impatto che l'emergenza ha avuto sulle fasce deboli della popolazione, fornendo un utile strumento di lettura che può aiutare a migliorare le risposte per quelle situazioni di povertà peggiorate o poste in essere a seguito dell'emergenza sanitaria.

### **3. Il coinvolgimento della comunità**

Dai racconti emerge come fin da subito si sia puntato prima di tutto a rafforzare la rete interna delle Caritas, sia a livello parrocchiale sia a livello diocesano, attivando un costante processo di comunicazione ed un intenso scambio di beni da redistribuire.

A questo si è aggiunto il lavoro di sinergia con gli altri soggetti presenti sui territori, come associazioni o Protezione Civile, importante per dare una risposta adeguata alle diverse situazioni di difficoltà e per far fronte in maniera più efficace alla rimodulazione dei servizi e alle problematiche logistiche.

Come già accennato, con il passare dei giorni, durante il periodo d'emergenza, si rendeva necessario reperire gli alimenti e tutto quanto (compreso i DPI) poteva servire per rendere migliore la sopravvivenza di chi viveva in condizione di difficoltà.

Ciascuna Caritas, nei singoli territori, ha lavorato per attivare la sensibilità e la responsabilità della comunità nei confronti dei più deboli. La risposta non si è fatta attendere e molto spesso le Caritas diocesane sono state dei punti di riferimento per tutta la comunità: sono partite delle vere e proprie gare di solidarietà da parte di cittadini privati, ma anche di aziende e attività commerciali. È stato un processo che ha fatto emergere quello che gli operatori della Caritas di Lucca hanno definito come "potenziale civico" riferendosi all'attivazione del senso di responsabilità da parte della comunità:

*"A Lucca, come appunto in tante altre parti [...] c'è stato questo modello di reazione virtuosa [...]. Questo modello lo abbiamo chiamato potenziale civico, proprio per fotografare quella risorsa che in un contesto territoriale può generare, in forme organizzate o attraverso processi non legati a sistemi formali, risposte*

*ai bisogni sociali spesso emergenti e improvvisi attraverso l'impegno di tempo, economico, di dono, di competenze e/o di relazione di persone mosse dal senso di responsabilità verso la propria comunità in particolare quella più debole e più fragile." [Lucca]*

*"Questa crisi è però anche un "laboratorio" utile [...], alla fine dell'emergenza non sarà possibile non tenere conto di questa esperienza, così come delle sperimentazioni attivate. Diocesi, Caritas, Terzo Settore, Fondazione, Cooperativa, Associazioni, Commercianti e Artigiani, privati cittadini, di cui va apprezzata la grande disponibilità, ci porta ad una profonda e imprescindibile riflessione: la Comunità, se coesa, è punto di forza di forte impatto." [Castellaneta]*

Proprio in merito all'attivazione della comunità, nel report di Oria viene raccontato un meccanismo virtuoso generato da una parrocchia che ha avuto delle ricadute positive anche nei soggetti pubblici:

*"La comunità cristiana di Erchie, [...] ha fatto fronte all'Emergenza COVID-19 con l'iniziativa "CONDIVIDI-AMO". Con l'aiuto dei social e l'esposizione di giornali murali, la parrocchia ha dato contezza settimanalmente delle richieste dettagliate di ogni famiglia in necessità ed ha aggiornato in tempo reale su quanto raccolto [...], rendicontando con precisione anche ogni intervento effettuato [...]. La puntuale comunicazione, ha incentivato la condivisione e ha fatto "schizzare" il numero dei volontari [...]. Ad emulazione di quanto avvenuto in parrocchia in estrema trasparenza, anche le Istituzioni locali hanno cominciato a rendere conto di tutti gli interventi effettuati." [Oria]*

Fare rete si è dimostrata una strategia di vitale importanza che ha generato buone prassi e ha fatto in modo che le Caritas fossero in grado di dare le risposte migliori che si potevano in un momento emergenziale: l'azione pedagogica si è rivelata in tutta la sua efficacia attivando un processo virtuoso di responsabilizzazione di tutta la comunità.

#### **4. Le proposte delle Caritas Diocesane**

Sembra interessante a questo punto del report dare voce ad alcune proposte, emerse dalle Diocesi, proprio per migliorare la rispo-

sta alle persone in condizioni di disagio sociale e povertà anche dopo l'emergenza. Uno spaccato molto interessante, infatti, si rileva nelle conclusioni dei singoli documenti in cui le Caritas si fanno propositive di azioni che possono offrire lo spunto per lavoro futuro.

Tra le proposte se ne possono distinguere di due tipologie: quelle che possiamo definire "interne" al mondo Caritas e quelle che invece possiamo definire "esterne" perché si riferiscono a ciò che le istituzioni potrebbero fare per supportare in maniera più adeguata le persone in condizioni di povertà.

Le proposte che abbiamo definito "interne" a Caritas riguardano la riorganizzazione e innovazione dei servizi offerti, la costante lettura e monitoraggio del fenomeno della povertà a livello territoriale, la gestione delle risorse umane, la formazione prettamente riferita ai volontari e, non ultima, la gestione dei rapporti tra Caritas e i soggetti esterni che sul territorio agiscono in parallelo con i centri diocesani:

*"Dall'analisi emerge come la maggior parte di richieste e suggerimenti da adottare in prospettiva futura sia la creazione ed il potenziamento di una rete (interparrocchiale, tra vicariati, con la Caritas diocesana, con enti ed istituzioni) volta ad incrementare gli interventi e sopperire a tutte le richieste. Inoltre si evince come, parallelamente, bisogna sensibilizzare la comunità alla carità attraverso un cammino spirituale che porti a solidarizzare con i fratelli più deboli. Costante la richiesta di mettere sotto la lente di ingrandimento le famiglie in difficoltà, attraverso un costante monitoraggio ed un supporto non solo materiale. [...]. Infine, importante è la richiesta di formazione e di coinvolgimento di nuovi volontari." [Bari]*

*"Il livello regionale e locale rimane comunque essenziale tanto nell'attuazione delle misure che saranno approvate a livello nazionale e negli interventi che possono già mettere in campo autonomamente, magari implementando buone prassi da porre all'attenzione dell'esecutivo, quanto nel monitoraggio costante delle nuove povertà generate dalla crisi attuale e dell'impatto che su di esse avranno le misure che via via saranno adottate." [Delegazione Toscana]*

Ci sono poi le proposte che possiamo definire "esterne", che sono riferite a ciò che possono fare le istituzioni affinché le misure di contrasto alla povertà non si esauriscano in aiuti economici, ma possano generare processi di capacitazione nelle persone che sono vivono in condizioni di disagio sociale ed economico:

*"Riusciremo a rispondere all'emergenza sociale adattandoci, adottando formule nuove innovative, costruendo forme di aiuto ibride e molto legate alla prossimità [...]. Ci arriveranno gli "aiuti" centrali e le "misure" nazionali [...], ma quello che sta accadendo oggi ci dice che queste misure sono e saranno vincenti se accompagnate a forme di capacitazione sociali, di presa in carico comunitaria di forme di coscienza di luogo. Lo saranno se accompagnate da forme di restituzione al [...] in una logica di scambio e di corresponsabilità, ovvero attraverso forme di rimessa in circolo, di ricezione-risposta, di patto locale, non quindi passive, da sopra a sotto. [Lucca]*

*"Diviene, quindi, fondamentale la capacità delle misure prese a livello nazionale con il c.d. "Decreto Rilancio" di attenuare l'impatto della crisi attuale sulle fasce più vulnerabili ed esposte, con particolare riferimento all'accesso agli ammortizzatori sociali, al Reddito d'Emergenza e alla regolarizzazione dei migranti." [Pisa]*

Quello che emerge dalla lettura dei report, oltre che il profondo vuoto economico che le Caritas diocesane sono riuscite a colmare, è la grande valenza del sostegno offerto nelle situazioni di solitudine e di disagio psicologico che la chiusura forzata ha provocato. Ascoltare le persone, supportarle anche solo attraverso una telefonata o il dono dei viveri o dei pasti a domicilio, coinvolgere e sensibilizzare la comunità diocesana nel farsi carico delle situazioni di difficoltà (ognuno come poteva), sono stati comportamenti pro sociali, che hanno contribuito ad allentare le tensioni sociali che la pandemia stava provocando.

Ancora una volta, gli operatori e i volontari hanno messo al centro la persona assumendo come punto di vista privilegiato la relazione, seppure in maniera nuova e reinventata, ed hanno messo in atto un processo di implementazione del senso di responsabilità condivisa da tutti gli attori sociali, che ha fatto vedere i suoi frutti. Più che mai, nel periodo della pandemia, le Caritas hanno dato centralità alle dimensioni di singolarità e relazionalità che attengono al concetto di persona, che permettono non solo entrare nel cuore dei problemi, ma anche di creare connessioni sociali di supporto alle situazioni di difficoltà individuale e sociale.

## Capitolo 4

### L'impatto sociale e psicologico della pandemia e del lockdown su beneficiari e operatori Caritas: un'indagine qualitativa

di Vera Pellegrino<sup>1</sup>

La pandemia ha mutato profondamente gli stili della nostra vita quotidiana sul piano sociale, economico, sanitario ed ecclesiale, influenzando fortemente la libertà personale, la relazionalità e i diritti acquisiti, ampliando rapidamente le sacche di povertà.

Le Caritas si sono da subito impegnate per rispondere tempestivamente ai bisogni che si sono presentati sui territori, facendo fronte alle nuove richieste emerse per garantire i servizi già presenti, in alcuni casi rimodulandoli con creatività rispetto alla situazione contingente, sempre più complessa e assolutamente imprevedibile (sul tema vedi anche capitolo 2 e 3).

La Comunità Professionale Formatori Caritas<sup>2</sup>, in collaborazione con l'Ufficio Studi di Caritas Italiana, ha promosso e realizzato un percorso di ricerca qualitativa per comprendere meglio il vissuto del periodo della pandemia e per cogliere elementi nuovi rispetto ad eventuali bisogni, al fine di essere maggiormente proattivi nelle attività di accompagnamento, sostegno e animazione.

La ricerca ha avuto due finalità ultime:

- ▶ favorire maggiore efficacia nel sostegno e nell'accompagnamento delle persone in difficoltà, conoscendone il vissuto e le loro percezioni;
- ▶ supportare operatori e volontari che svolgono il loro servizio in nuove condizioni.

Gli obiettivi conoscitivi della ricerca sono stati:

- ▶ analizzare le percezioni diffuse sul tempo del coronavirus a livello personale e sociale dal punto di vista di beneficiari, operatori e volontari;
- ▶ coinvolgere i soggetti beneficiari e gli operatori nella lettura dei bisogni;
- ▶ raccogliere eventuali proposte e suggerimenti per contribuire ad essere proattivi nelle attività destinate ai beneficiari;
- ▶ raccogliere suggerimenti e proposte da parte di operatori e volontari per supportarli nel loro servizio offrendo strumenti di lavoro e di sostegno.

Per raccogliere il punto di vista dei beneficiari, degli operatori e dei volontari è stato scelto lo strumento dei colloqui in profondità condotti con una traccia focalizzata, per favorire una certa fluidità nel racconto da parte dei soggetti coinvolti nell'indagine e al contempo permettere rilanci e domande di approfondimento al ricercatore.

I colloqui sono stati rivolti a:

- ▶ beneficiari dei servizi Caritas (ad es. Centri di Ascolto, Emporio della Solidarietà, ecc.);
- ▶ operatori e volontari che hanno prestato la loro opera nei servizi Caritas anche durante il lockdown.

Il progetto di ricerca è nato in pieno lockdown da una collaborazione con la Delegazione regionale Marche, che ha partecipato alla ricerca coinvolgendo quattro Caritas diocesane. Tra le Delegazioni regionali coinvolte anche quella della Toscana che ha collaborato con nove Caritas diocesane. A loro si sono poi aggiunte altre dieci Caritas diocesane d'Italia, per un totale di 22 diocesi coinvolte.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Osservatorio Povertà e Risorse della Caritas diocesana di Trieste.

<sup>2</sup> La Comunità Professionale Formatori Caritas, coordinata da Caritas Italiana, nasce come risposta alle esigenze emerse nella fase di costruzione del Piano Integrato di Formazione Caritas, al fine del rafforzamento della capacità delle Delegazioni regionali di offrire formazione agli operatori diocesani/regionali. Nei suoi quattro anni di attività, grazie alla co-costruzione da parte di tutti i membri, è diventato uno spazio di scambio di esperienze, conoscenze, prassi, strumenti e metodologie formative; di elaborazione e proposta di una concezione e di un modello di formazione capace di incarnare l'identità Caritas; di innovazione e sperimentazione di nuovi modelli formativi. La comunità prevede la partecipazione stabile di rappresentanti di ogni delegazione regionale, insieme ai referenti dell'Ufficio Formazione-Animazione di Caritas Italiana

<sup>3</sup> Le diocesi che hanno partecipato all'indagine sono: Ancona-Osimo, Aosta, Arezzo-Cortona-San Sepolcro, Ascoli Piceno, Aversa, Bolzano-Bressanone, Fano-Fossombrone-Cagli-Pergola, Firenze, Gorizia, Latina-Terracina-Sezze-Priverno, Livorno, Lucca, Matera-Irsina, Massa Marittima-Piombino, Pisa, Pistoia, Prato, Reggio Emilia-Guastalla, Senigallia, Siena, Trieste, Vigevano.

I colloqui sono stati eseguiti tra il 16 aprile e il 26 giugno 2020, quindi nell'analisi è stato necessario tenere in considerazione che la percezione del tempo vissuto durante la pandemia poteva essere condizionata dai periodi differenti: in aprile c'era ancora il lockdown, mentre a giugno si stava attraversando un periodo di sensibile miglioramento rispetto al numero dei casi e alle aperture ormai prossime. Un sentito ringraziamento va alle Caritas diocesane che hanno partecipato alla ricerca, ancor di più in considerazione delle difficoltà affrontate per realizzare i colloqui: nella maggior parte dei casi sono stati realizzati telefonicamente o con mezzi digitali, solo alcuni in presenza.

Sono stati realizzati complessivamente 121 colloqui, di cui 60 ai beneficiari e 61 agli operatori e volontari presso 22 Caritas diocesane.

## 1. I Beneficiari

Le persone intervistate hanno vissuto la pandemia in modo diverso anche rispetto alla loro situazione relazionale: circa 1/3 degli intervistati vivono da soli, mentre negli altri casi si è trattato di nuclei familiari medianmen-

te con 1 o 2 figli, sebbene siano state ascoltate anche famiglie numerose.

La maggior parte dei beneficiari è di nazionalità italiana, mentre un terzo è di origine straniera, proveniente da svariate nazionalità (Perù, Bangladesh, Ucraina, Romania, Tunisia, Sri Lanka, ecc.). Si è trattato perlopiù di migrazioni stabili e di lunga durata.

La metà delle persone intervistate è costituita dai "Poveri della Pandemia", che vivevano di lavori precari, non continuativi o lavoretti saltuari, già sulla soglia della povertà prima dell'emergenza Covid e che all'improvviso non hanno più avuto entrate economiche e non sono riusciti a garantirsi i beni primari per la sopravvivenza personale o familiare. Si tratta di badanti, colf in nero, ma anche camerieri, cuochi, commercianti, restauratori, artigiani.

### Le parole della pandemia dei beneficiari

Le persone intervistate hanno descritto il tempo della pandemia scegliendo una parola in qualche modo evocativa del proprio vissuto. Molte le parole comuni, anche se caratterizzate da sfumature diverse, in base alle diverse condizioni di disagio (fig. 1).

**Fig. 1** La voce dei beneficiari: "quale aggettivo, quale parola useresti per descrivere questo tempo della pandemia?"



Attraverso l'ascolto delle emozioni, è stato possibile costruire una sorta di mappa emotiva che ha coinvolto le persone su piani differenti. Nella stragrande maggioranza dei casi, le parole utilizzate hanno avuto un'evidente connotazione negativa. Attraverso l'analisi dei termini citati, è stato possibile identificare 4 gruppi di persone che hanno vissuto la pandemia con approcci psicologici diversi:

#### *a. Sgomenti*

È l'area a cui appartengono le persone che hanno vissuto prevalentemente l'orrore dell'emergenza sanitaria, della morte e della malattia, dello sconforto davanti ad una situazione incontrollabile. Sono coloro che raccontano la solitudine, l'angoscia e il buio. Alcuni si sentono bloccati e, anche a distanza di qualche mese dal lockdown, non riescono ad uscire di casa con tranquillità e rinunziano alle relazioni e alla ripresa di attività quotidiane.

#### *b. Preoccupati*

A questa area appartengono coloro che hanno vissuto l'ansia, lo stress, l'angoscia di non riuscire a sopravvivere, né a garantire la soddisfazione dei bisogni primari per sé e per la propria famiglia. Si ritrova la fatica della sussistenza quotidiana di chi, lavorando, solitamente riesce a garantirsi una vita dignitosa pur restando in bilico sulla soglia della povertà. In tali condizioni è sufficiente smettere di lavorare per un mese per non essere più in grado di mantenersi.

#### *c. Attoniti*

Di questo gruppo fanno parte le persone che si sentono travolte da una situazione inimmaginabile, assurda, imprevedibile e incontrollabile. Sono coloro in cui prevale l'emozione dello stupore.

#### *d. Riflessivi*

Per alcuni degli intervistati è prevalsa la consapevolezza di avere avuto la possibilità di fermarsi e di riflettere sulle cose importanti, sulle relazioni che hanno acquisito maggiore centralità nella loro vita.

#### *"Tutti i giorni uguali..."*

Durante il lockdown l'obbligo di restare a casa ha inevitabilmente posto al centro

la famiglia. Nella maggior parte dei casi si è rafforzato e, talvolta, riscoperto il valore dei legami familiari. Il tempo a disposizione ha permesso di recuperare il rapporto con i figli, valorizzando il dialogo e il gioco insieme. Alle coppie è stato consentito "ri-conoscersi", come se i ritmi della quotidianità avessero in precedenza ampliato la distanza, fino al punto di non conoscersi più. È stato recuperato e riassaporato il valore del tempo, dello stare insieme, del gioco. In altri casi, invece, la vita familiare ha fatto emergere conflitti, liti e malesseri, spesso acuiti dalla preoccupazione e dalla difficoltà di mettere a tavola il pranzo e la cena, l'ansia di non poter più lavorare.

*"È stato un modo per stare più insieme e conoscerci e vivere tutti i giorni dalla mattina alla sera insieme."*

*"Sono contento di stare a casa e trascorrere più tempo con i figli, però onestamente con quest'ultima notizia che ho ricevuto, c'è un clima di tensione, per cui anche quando si sta insieme non c'è un'atmosfera distesa e serena."*

Le giornate hanno assunto una scansione comune a tutti coloro che hanno vissuto quei giorni di isolamento: lavori di casa, cucina, cura e attività con i bambini, ecc. In alcuni casi la ripetitività della giornata è diventata "la noia che ti fa pensare" e riflettere sul senso profondo della vita, ma soprattutto sulle difficoltà e i disagi sorti a causa della crisi economica e sociale.

*"I bambini soffrono più di tutti... Trascorriamo le nostre giornate sul balcone e nel cortile a volte... è l'unico spazio aperto in cui possono correre e stare all'aria aperta..."*

La vita con i bambini e i ragazzi adolescenti è stata forse, tra le difficoltà emerse, quella più condivisa da quegli intervistati che hanno vissuto sulla propria pelle la sofferenza dei figli lontani dagli amici, chiusi in casa senza poter correre e giocare all'aperto.

Uno studio dell'Irccs Gaslini attesta che, proprio per questo motivo, molti bambini hanno subito in quei giorni un preoccupante regresso dal punto di vista cognitivo e relazionale<sup>4</sup>. Va tuttavia osservato che, rispetto

4 IRCCS Gaslini, 2020, *Impatto psicologico sui bambini delle famiglie in Italia*, Università degli Studi di Genova.

ad altre generazioni giovanili, che vivevano il loro tempo libero dagli impegni scolastici per strada e all'aria aperta, i ragazzi del nuovo millennio erano già caratterizzati prima della pandemia per un forte grado di "isolamento domiciliare", essendo abituati a interagire con i loro coetanei mediante forme di comunicazione indirette e virtuali, a trascorrere interi pomeriggi a casa impegnati in videogiochi, nella visione di fiction e serie tv, a chattare e colloquiare con gli amici attraverso l'utilizzo dei vari social media, ecc. Si potrebbe quindi ipotizzare che le nuove generazioni del presente erano a tale riguardo più "attrezzate" delle precedenti e che hanno subito in modo più attenuato rispetto al passato e alle generazioni più adulte le conseguenze socio-relazionali della quarantena e del lockdown.

Alle limitazioni della quotidianità si sono sommati i disagi dovuti alla didattica a distanza, che hanno messo a dura prova la famiglia sia per le difficoltà a garantire a tutti i figli la possibilità di seguire quotidianamente le video lezioni perché privi di un numero sufficiente di computer o di connessioni ad internet, sia perché in molti casi i genitori hanno riscontrato grandi difficoltà a seguire i figli nei compiti perché non avevano le competenze necessarie (sul tema vedi anche capitoli 2-3).

*"Si è scatenato tutto il problema della didattica a distanza che ancora oggi è un calvario per i ragazzi piccoli e per me di conseguenza perché praticamente sono tornata a scuola anche io. Tra queste video-lezioni continue che ti spezzano la giornata, i computer che inizialmente non erano sufficienti in casa e addirittura ce ne era uno anche rotto quindi inutile; la connessione, stando in campagna, non è mai stata ottimale; professori che ti telefonavano; dirigenti che ti telefonavano... Diciamo che questo ha portato davvero tanto nervosismo".*

In seguito al periodo di isolamento, accanto agli eccessi della movida, si registra in modo preoccupante la paura di molti adolescenti che si sono chiusi in casa, magari isolandosi nelle loro camere, rifiutandosi di uscire anche dopo l'apertura, sopraffatti dalla paura, destabilizzati dalla sospensione dei rapporti in presenza con i coetanei. Sembra,

infatti, che sia aumentato il fenomeno degli hikikomori, ovvero dei giovani, ma non solo, che vivono reclusi rifugiandosi in un mondo virtuale in cui le tecnologie favoriscono una distanza emotiva e relazionale eccessiva<sup>5</sup>. Uno dei rischi connessi all'aumento del fenomeno è l'aumento del tasso di abbandono scolastico, oltre ad un preoccupante disagio psicologico che impedisce la vita sociale e relazionale.

*"Mio figlio ... ha quasi paura a uscire, per questa pandemia, per questo virus e ha avuto difficoltà scolastiche, perché lui già ha un carattere chiuso e parla poco, in più si è trovato a casa senza andare a fare attività sportiva e senza andare a scuola, vedere i suoi compagni, sì, quindi, il covid comunque ha creato non solo problemi economici ma anche problemi quindi psicologici"*

Ciò che più è mancato rispetto alla vita prima della pandemia è stato soprattutto il lavoro indispensabile per il sostentamento economico, ma spesso vissuto come possibilità di relazione e di vita fuori dalla propria abitazione. Alcune persone hanno, infatti, lasciato trasparire dalle loro affermazioni che la loro quotidianità in fondo non ha subito cambiamenti significativi perché di solito non hanno una vita sociale particolarmente intensa e, quindi, senza poter lavorare non hanno più avuto motivi per uscire e per incontrare persone.

Altro elemento fondamentale è stato la riscoperta della centralità delle relazioni: non riuscire ad incontrare gli amici, ad abbracciare le persone a trascorrere un po' di tempo insieme è stato un fattore di sofferenza molto sentito e probabilmente ha permesso di vedere la propria vita da una diversa prospettiva. La paura dell'altro, la diffidenza sono l'altra faccia della medaglia che sembra stiano tingendo la vita della comunità di colori grigi, rendendo la situazione ancora più pesante.

*"L'affetto, quelle delle poche persone che frequentavo, stare tutto il giorno da solo non è semplice."*

*"Guardare in faccia bene le persone perché a volte non riesci neanche a vedere se sor-*

<sup>5</sup> Secondo quanto afferma l'Associazione Hikikomori Italia; cfr. <https://www.hikikomoriitalia.it/>

*ridono queste cose qui a volte insomma quando le incontri per strada mi sembra che stai incontrando un nemico che devi evitare questo mi manca perché è brutto."*

La privazione della libertà di movimento, la sensazione di non avere la possibilità di prendere aria, di portare fuori i propri figli, la costrizione delle mascherine e delle distanze, pare avere segnato profondamente le persone nel periodo dell'isolamento.

È vero anche che in alcune situazioni la privazione della libertà ha assunto connotazioni decisamente meno drammatiche specie per le persone che vivono già disagi pesanti da tempo e hanno considerato il periodo del Covid 19 un periodo non più difficile di tanti altri.

*"Sono abituato a stare in carcere, più che altro per mia moglie che è un po' nervosina, così fanno anche aumentare il nervosismo nella famiglia. Almeno io sono abituato a stare dentro, a stare qua a stare chiuso"*

La percezione del futuro è tendenzialmente negativa: sebbene si immagini che in qualche modo si possa ritornare alla situazione pre-pandemia, quasi tutti hanno una chiara consapevolezza che sarà necessario tanto tempo e bisognerà affrontare una crisi economica-sociale piuttosto rilevante.

Durante il periodo del lockdown si divideva frequentemente l'idea che "nulla sarebbe tornato come prima", aspettandosi un cambiamento positivo della società, soprattutto in termini di maggiore fraternità e solidarietà ritrovata. La percezione della maggior parte dei beneficiari si esprime tuttavia in direzione opposta: secondo gli intervistati, nella migliore delle ipotesi non ci saranno cambiamenti positivi ma si tornerà ad una società individualista, in cui a prevalere saranno gli interessi economici ed emergerà piuttosto il lato negativo delle persone.

Solo una minoranza pone l'accento sulla consapevolezza che non ci si salva da soli e, al contrario, mette in rilievo l'emergere di valori e atteggiamenti positivi: la voglia di aiutarsi reciprocamente, di sostenersi e di essere più responsabili verso di sé e verso gli altri.

### *La prossimità in Caritas: comprensione, ascolto, sostegno*

Dopo il primo mese di pandemia, un numero sempre crescente di persone che vivevano già in situazione di disagio o sulla soglia della povertà si è rivolto alla rete Caritas e/o ai Servizi Sociali dei Comuni, non riuscendo più a soddisfare nemmeno i bisogni primari né tanto meno a pagare le bollette e gli affitti.

In particolare, chi non si era mai rivolto prima alla Caritas, perché era sempre riuscito a sbarcare il lunario lavorando in modo precario o arrangiandosi con lavoretti saltuari, ha dovuto affrontare un ulteriore ostacolo: la "vergogna" di dover chiedere aiuto.

In questa situazione emergenziale, gli aiuti sono arrivati sia dai Servizi Sociali che dalle Caritas diocesane e parrocchiali, che hanno erogato beni alimentari, buoni spesa, aiuti per la didattica a distanza, pagamento di bollette, ecc.

Tuttavia molti beneficiari hanno sottolineato che in Caritas gli aiuti sono accompagnati da uno stile di prossimità che spesso è fondamentale per rafforzare e sostenere le persone, per incoraggiarle, aumentare la loro autostima e non farle sentire sole e abbandonate al loro destino. Tra gli elementi emersi i beneficiari raccontano:

- la certezza di essere ascoltati;
- la sensazione di essere compresi qualunque sia la loro situazione;
- il sostegno necessario che aiutano ad attraversare i momenti più difficili;
- l'accompagnamento in situazioni di conflitto familiare;
- lo stile di accoglienza;
- la prossimità.

*"In quel momento mi sono sentita persa e rivolgendomi a voi ho trovato degli angeli. Ho trovato delle persone veramente disponibili perché io sinceramente avendo sempre lavorato non mi sentivo...cioè dover chiedere quando si è sempre stati indipendenti ti rende umiliato, ma voi non mi avete fatto sentire mai umiliata e questa è una cosa che io apprezzavo davvero tantissimo. Mi avete compreso,*

mi avete dato la possibilità di spiegarmi, mi avete ascoltato e mi avete sempre rincuorato, *sempre cercato di dare forza e supportato. Apprezzo tantissimo questo vostro modo di essere con le persone che hanno bisogno.*"

*"Penso sempre che la Caritas è più vicino di altre cose, [...]: ti ascoltano, ti capiscono, anche la situazione nel senso che chiedono le carte però ti capiscono di più, perché in altre parti per fare certe domande, per avere un diritto non è facile."*

*"(In Caritas) gentilezza, tanta gentilezza! e... veramente, veramente mi ero anche commossa. quando mi hanno detto "ma sì, signora non si preoccupi... "*

## 2. Gli operatori e i volontari

Durante il tempo della pandemia, operatori e volontari hanno vissuto una condizione che raramente si verifica nei servizi Caritas: si

sono trovati nella medesima condizione dei beneficiari, hanno affrontato gli stessi disagi, difficoltà, preoccupazioni, paure. *"Tutti sulla stessa barca"*, come ha affermato Papa Francesco, con il rischio, talvolta, di non avere la giusta distanza nella relazione di aiuto, con la preoccupazione di non essere abbastanza efficaci nel servizio prestato, con la frustrazione di non esserci per tutti coloro che non hanno potuto continuare ad essere attivi durante il lockdown a causa dei problemi legati all'età, alle condizioni di salute o alle limitazioni dovute dalle disposizioni dei decreti urgenti del Governo o degli enti pubblici territoriali.

La narrazione della pandemia attraverso la scelta di una parola evocativa mette in luce qualche differenza nella percezione degli operatori e dei volontari, dovuta evidentemente al diverso vissuto dei beneficiari, per i quali è più o meno forte la paura e la preoccupazione per la propria situazione socio-economica.

**Fig. 2** La voce degli operatori: "quale aggettivo, quale parola useresti per descrivere questo tempo della pandemia?"



Utilizzando, infatti, la metodologia della suddivisione del campione secondo la diversa aggregazione dei termini citati, è stato possibile identificare cinque diversi gruppi di persone. Nel complesso, dall'analisi della percezione dei volontari e degli operatori emergono approcci psicologici simili a quelli dei beneficiari, anche se con peso e prospettive differenti:

#### *a. Preoccupati*

Sono coloro che sono particolarmente allarmati per la situazione socio-economica che si è generata in seguito al lockdown. In ansia anche per la difficoltà di rispondere ai bisogni delle persone che si rivolgono alla Caritas, sono persone consapevoli che non è possibile erogare gli stessi servizi ed è quindi necessario rimettersi in gioco.

#### *b. Sgomenti*

In questo gruppo rientrano le persone che riportano la paura, il panico, il senso di solitudine, che hanno vissuto nella propria dimensione personale, soprattutto rispetto all'emergenza sanitaria e al profondo senso di smarrimento determinato da una situazione ritenuta incontrollabile.

#### *c. Attoniti*

Come per i beneficiari, sono coloro che mai avrebbero immaginato di vivere una situazione di assoluta novità, troppo simile a quella di un film da poter essere considerata reale.

#### *d. Riflessivi*

Più numerosi rispetto a quanto riscontrato tra i beneficiari, sono quelli che si sono concentrati sulla loro vita interiore e hanno considerato questo periodo come un'opportunità foriera di possibili cambiamenti nello stile di vita, nell'approccio all'altro e alle cose importanti.

#### *e. Solidali*

Alcuni operatori e volontari hanno posto l'accento sulla generosità e la solidarietà spontanea che è esplosa in questo tempo nei contesti più inaspettati, con energie nuove e generative.

#### *La vita in Caritas nel tempo dell'emergenza*

Gli operatori e i volontari ascoltati hanno sempre prestato la loro opera nonostante il periodo di emergenza. Tutti si sono dovuti

confrontare con un cambiamento repentino dei servizi in cui lavoravano e spesso anche con una nuova organizzazione della Caritas in termini funzionali e organizzativi.

È ampiamente condivisa la necessità di intervenire concretamente e tempestivamente, in una situazione di profonda crisi e nonostante la condizione di assoluta imprevedibilità. Ha unito tutti il desiderio di aiutare gli altri in ogni modo e, specie per i volontari più anziani, la volontà di andare oltre la sensazione di impotenza iniziale.

È stato vissuto il disagio del cambiamento, che per alcuni ha significato ad esempio confrontarsi con strumenti nuovi, mettersi in gioco utilizzando il telefono o le chat e sperimentando nuove modalità di ascolto. Sebbene quasi tutti siano stati concordi sulla peculiarità e la necessità della relazione "in presenza" con i beneficiari, sono state messe in rilievo da tanti anche le potenzialità dell'ascolto a distanza: sono cadute forse più facilmente le barriere della vergogna di chi chiedeva aiuto per la prima volta; è stata colta la possibilità di raccontarsi senza l'imbarazzo iniziale di parlare con un volontario sconosciuto e in un luogo connotato in senso negativo; i volontari in alcuni casi si sono sentiti più liberi nella relazione e hanno potuto dedicare più tempo all'ascolto.

La capacità di mettersi in gioco è stata utile ai volontari e agli operatori anche per superare il timore di non riuscire ad aiutare gli altri in quanto essi stessi bisognosi di sostegno. Inoltre, la pandemia ha fatto spesso riscoprire la reciprocità della relazione di aiuto:

*"Sicuramente le ripercussioni di vivere costantemente queste emozioni di paura e cercare anche di non trasmetterla ... e quindi cercare di essere relativamente lucidi e cercare di dare dei messaggi comunque di contenimento, propositivi nei confronti delle persone che potevano venire qui che a loro volta mostravano una paura. Ci siamo completamente dovuti rimodellare e le nostre attività si sono completamente riadattate alla situazione perché comunque i servizi messi in campo dal Centro di Ascolto sono stati tutti servizi in risposta alle richieste emergenziali delle persone, quindi ci siamo completamente concentrati sui beni di prima necessità."*

Tra le difficoltà più evidenziate vi è infine l'adattamento ai nuovi dispositivi di sicurezza (mascherine, distanze e igienizzazione), ma soprattutto la sensazione di confusione iniziale rispetto ai continui cambiamenti dei decreti e delle norme.

Inaspettatamente numerosi gli aspetti positivi segnalati dagli operatori intervistati.

L'affacciarsi in Caritas di tanti "nuovi poveri", ha fatto emergere molto chiaramente la centralità dell'osservazione, ovvero la capacità di rilevare e conoscere i bisogni reali delle persone sul territorio e l'esigenza di maggiore condivisione con gli operatori e i volontari per supportare più efficacemente le persone in difficoltà, anche al fine di creare servizi nuovi e proattivi. La comunione di intenti ha spinto volontari e operatori ad investire energie e creatività, questo nonostante siano venuti meno elementi consustanziali del servizio come la relazione con i beneficiari e la condivisione dei casi con i colleghi, non sempre possibile.

In generale, anche se la maggior parte dei volontari e degli operatori si sono sentiti supportati dai responsabili dei servizi, è emersa nel contempo la necessità di un tempo di riflessione interna necessario per poter condividere le esperienze vissute, prevedendo momenti di narrazione, anche allo scopo di non disperdere gli stimoli nuovi giunti dal tempo della pandemia, ritrovando concretamente e non solo virtualmente lo spirito di gruppo e di comunità.

Inoltre, gli intervistati sono abbastanza concordi nell'affermare che la pandemia ha consentito positivamente l'accelerazione di una serie di processi di cambiamento che erano spesso già nell'aria ma non si erano ancora espressi in termini di nuovi servizi o di riorganizzazione interna di servizi già esistenti.

Si propone anche una riflessione strutturata sull'accoglienza dei numerosi nuovi volontari che nel corso della pandemia si sono avvicinati alla Caritas, spesso giovani, e che hanno sicuramente necessità di essere formati e motivati secondo nuovi codici linguistici. E proprio dai nuovi volontari arriva l'invito a raccontare le storie e le persone che si avvicinano alla Caritas, per narrare "l'altro" con modalità e linguaggi "umanizzanti", di-

versi rispetto agli standard e agli stereotipi facilmente rilevabili all'interno della comunicazione mainstream.

*"Forse sarebbe bello raccontare maggiormente le storie di queste persone, perché magari ci bombardano alla televisione di numeri, percentuali, statistiche però quando hai una persona davanti, hai un volto, un nome, un'età, ... ti raccontano perché ha perso il lavoro e cosa è la paura che c'è dietro legata anche ai propri figli, alla scuola, alla precarietà, ecc."*

Tra gli aspetti da valorizzare e non abbandonare si annovera la formazione online, che è stata utile per fornire strumenti di lavoro e di riflessione e ha sostenuto la comunità priva della possibilità di incontrarsi.

Infine, in alcuni casi è stata sottolineata l'importanza di un accompagnamento strutturato e capillare alle parrocchie, che hanno più volte chiesto un supporto e un sostegno alle Caritas diocesane, non solo in termini di aiuti concreti per soddisfare i bisogni delle persone che a loro si sono rivolte, ma anche di relazione, approccio, metodologia e confronto.

*"Abbiamo dato un sostegno forte alle parrocchie in questo momento e loro lo hanno accettato assolutamente e lo richiedono anche... era anche la strada che avevamo deciso di ripercorrere nel momento in cui abbiamo chiuso il Cda diocesano la nostra attenzione al territorio la nostra attenzione alle parrocchie perché fossero presenti perché non si sentissero sole."*

# QUALI POLITICHE PER QUALI POVERTÀ, NELL'EMERGENZA E OLTRE



## Capitolo 5

### Il punto di vista dei direttori Caritas tra gestione dell'emergenza, misure di sostegno e prospettive future

di Vera Pellegrino e Nunzia De Capite<sup>1</sup>

#### Premessa

L'emergenza nel tempo della pandemia ha generato un'esperienza collettiva sconosciuta e allo stesso tempo trasversale, capace di coinvolgere tutte e tutti allo stesso modo, mettendo a dura prova i singoli soggetti, ma anche le comunità e le organizzazioni. L'impatto è stato tale che anche organizzazioni strutturate, complesse, radicate, sono state costrette in moltissimi casi ad adottare nuovi punti di vista, a condurre analisi sull'organizzazione, gli obiettivi e la missione stessa.

Nelle Caritas diocesane è stato necessario attivare un processo di adattamento immediato per fronteggiare l'emergenza sociale, scatenatasi come diretta conseguenza del lockdown.

In una situazione anomala e sconosciuta come quella che si stava vivendo, è stato indispensabile riorganizzarsi per fornire sostegno e aiuti materiali immediati ai più fragili e allo stesso tempo il sostegno è passato dal confronto con misure governative straordi-

narie, messe in campo per aiutare le fasce di popolazione colpite dagli effetti economici e sociali della chiusura.

In questo quadro è sembrato particolarmente interessante articolare un breve percorso di ricerca qualitativa che avesse l'obiettivo di ascoltare i direttori e le direttrici delle Caritas diocesane al fine di analizzare l'impatto della pandemia sulla Caritas in quanto organizzazione e, in particolare, indagare:

- la percezione del vissuto nel tempo del lockdown (paragrafo 1);
- l'impatto delle misure governative emergenziali di sostegno al reddito sui beneficiari dei servizi Caritas (paragrafo 2);
- la percezione del futuro delle Caritas (paragrafo 3).

Dal punto di vista metodologico è stato realizzato un focus group, che si è svolto online tramite piattaforma digitale<sup>2</sup> il 14 luglio 2020, a due mesi dalla fine del lockdown, in una fase di parziale riapertura delle attività socio-economiche: gli esercizi commerciali erano stati riaperti, il sistema dei trasporti non era ancora tornato a pieno regime, lo smart working era ancora diffusamente praticato sia negli uffici pubblici che privati.

#### 1. Le parole della pandemia

Dalla percezione di direttori/trici delle Caritas diocesane emerge la consapevolezza

<sup>1</sup> Vera Pellegrino, Osservatorio Povertà e Risorse, Caritas diocesana di Trieste è autrice dei paragrafi 1 e 3; Nunzia De Capite, Ufficio Politiche Sociali e Promozione Umana di Caritas Italiana, è autrice del paragrafo 2.

<sup>2</sup> Al focus group hanno partecipato le Caritas di: Agrigento, Aosta, Aversa, Bologna, Concordia-Pordenone, Iglesias, Jesi, Latina, Lucca, Milano, Reggio Emilia, Roma, Siena, Torino. Si ringraziano in modo particolare le direttrici, i direttori e i vicedirettori delle Caritas (Valerio Landri - Agrigento; Andrea Gatto - Aosta; Don Carmine Schiavone - Aversa; Don Matteo Prosperini - Bologna; Andrea Barachino - Concordia-Pordenone; Raffele Callia - Iglesias; Marco D'Aurizio - Jesi; Angelo Raponi - Latina; Donatella Turri - Lucca; Luciano Gualzetti - Milano; Isacco Rinaldi - Reggio Emilia; Massimo Pasquo e Massimo Soraci - Roma; Anna Ferretti - Siena; Pierluigi DAVIS - Torino) che hanno voluto condividere le fatiche degli ultimi mesi e sono riusciti a costruire, con questo focus group, uno spazio di condivisione emotiva di grande intensità ed enorme valore in vista del futuro da costruire.

di aver vissuto e di vivere ancora un tempo straordinario, "inedito", ma allo stesso tempo condiviso, comune.

*"Inedito nel senso etimologico del termine, non ancora uscito, non ancora visto, non ancora pubblico... pieno di cose che probabilmente c'erano già che non avevamo visto, di bisogni ma anche di tantissimo potenziale civico inedito in termini di disponibilità degli operatori, dei volontari, inedito in termini di persone".* (Caritas di Lucca)

Un tempo sconosciuto, che nel sistema Caritas ha coinvolto tutte e tutti "nella stessa barca": operatori, volontari, beneficiari, direttori/trici. Un tempo vissuto frequentemente come rivelazione.

*"Ha disvelato alcune cose, penso ai temi dell'housing e dei dormitori, ha disvelato qualcosa che era implicita: i dormitori sono una risposta provvisoria ma la risposta vera dovrebbe essere la casa. Questa situazione l'ha messa chiaramente sotto gli occhi di tutti e non solo sotto gli occhi degli addetti ai lavori (...): nella routine va bene a tutti che le persone dormono per strada".* (Caritas di Aosta)

Un periodo in cui è stato possibile palesare più chiaramente condizioni, realtà, malesseri, fino a quel momento nascosti da un velo, poco evidenti, ma certamente già esistenti. Ha rivelato situazioni nel contesto sociale, ma anche più strettamente organizzativo, che probabilmente non si vedevano pienamente in tutta la loro complessità o che erano considerate la "normalità".

Le parole che hanno utilizzato prevalentemente per narrare la pandemia, facendo riferimento al servizio e all'organizzazione delle loro Caritas, si possono ricondurre alle seguenti aree semantiche, rispetto alle quali esse si polarizzano in maniera abbastanza equa rispetto agli assi positivo-negativo:

- fragilità e inadeguatezza;
- smarrimento e paura;
- ripensamento e cambiamento;
- carità inaspettata.

La pandemia ha generato una situazione non codificabile secondo criteri noti e pertanto la prima sensazione percepita dai responsabili ascoltati rispetto alla posizione e all'agire delle loro organizzazioni è stato il senso di smarrimento e la paura del non conosciuto, la paura del futuro dal punto di vista della crisi sociale, della protezione dei più fragili.

Diretta conseguenza dello smarrimento e della paura è stata la fragilità generale dei territori, in quanto la pandemia ha messo maggiormente in luce, specie al Nord, sacche di povertà talvolta sommerse (disoccupati, clandestini, immigrati, vulnerabili, persone che hanno perso il lavoro).

Al Sud l'emergenza ha reso più forte la criminalità organizzata, che talvolta si è posta come alternativa alla Stato per aiutare chi si è trovato ormai in preda alla disperazione e ha temuto di non riuscire a sostenere la famiglia. Si tratta del "welfare mafioso di prossimità", così il fenomeno è stato definito dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, Annapaola Porzio, ovvero l'elargizione di liquidità che le organizzazioni criminali hanno assicurato a famiglie ed attività economiche in crisi in cambio di "future connivenze", quando anche arriveranno le risorse del Recovery plan.<sup>3</sup>

*"Viviamo in una zona dell'Italia, la Campania, dove il lavoro nero è pane quotidiano, dove la micro e macro criminalità in questi momenti vuole affermare la propria forza, la propria potenza".* (Caritas di Aversa)

Tuttavia la fragilità questa volta si è insinuata direttamente nei gangli delle organizzazioni e molti direttori/trici hanno avuto chiaro che, oltre alla cura dei fragili, era necessaria e pressante la necessità di "prenderci cura di chi si prende cura", ovvero operatori e volontari in prima linea oppure chiusi a casa e non in condizione di prestare il proprio servizio, colpiti da sentimenti di frustrazione, inutilità e di solitudine, in difficoltà a sentirsi parte di una comunità.

<sup>3</sup> "Usura, così la mafia offre sostegno a famiglie e imprese in crisi: "Segnali allarmanti" di Alessandra Zinti, pubblicato su "La Repubblica, 29/09/2020.

*"Qui come Caritas diocesana praticamente tutti abbiamo passato a rotazione il virus e quindi ci siamo sentiti molto bisognosi degli altri". (Caritas di Reggio Emilia)*

*"Ci siamo trovati in una situazione in cui dovevamo prenderci cura degli altri ovviamente, ma anche di noi perché non dimentichiamo che ci siamo trovati in una situazione dove morivano anche gli amici e persone conosciute, quindi una situazione che ha spiazzato molto anche chi aiuta gli altri. La cura anche per descrivere l'impatto della pandemia in una Caritas che forse ha tirato fuori il meglio di sé." (Caritas di Milano)*

La fragilità ha acuito un senso di inadeguatezza avvertito trasversalmente dalle diverse Caritas, che si sono spesso sentite impreparate nel fronteggiare l'emergenza sociale e incapaci di fornire servizi efficaci.

Al contempo questa sensazione di inadeguatezza ha messo in luce la possibilità di attivare un cambiamento, di mettere in moto creatività e innovazione per arrivare alle persone con i soli mezzi disponibili. La difficoltà di esserci *hic et nunc*, qui e ora, ha messo in discussione un modello organizzativo spesso basato prevalentemente sui progetti calati dall'alto, non sempre rispondenti ai bisogni reali del territorio.

La pandemia pare abbia avviato un processo di riorganizzazione e di ripensamento necessario che probabilmente covava già da tempo ma non era uscito allo scoperto in modo così urgente e preponderante. Si tratta di un'opportunità di cambiamento di paradigma che non può essere sottovalutata né dispersa nel ritorno ad una apparente "normalità".

*"Ad un certo punto ci siamo resi conto che nelle cose che facevamo valeva molto il qui e l'ora. Noi siamo persone con impostazione di Caritas molto progettuale e invece ci siamo misurati con un qui e un'ora invadente, quasi da non far vedere il futuro. Ci siamo dati quasi come disciplina il fatto di conservare uno sguardo sul futuro. Però c'era qui e quest'ora che era il tempo migliore, il tempo che ci era dato per esserci, per amare, per testimoniare, per restare prossimi, restare positivi, restare vivi, celebrare la vita con tutto quello che intorno accadeva, restare pieni di speranza, di carità". (Caritas di Lucca)*

Infine, un aspetto positivo e sorprendente è stato quello della carità inaspettata da parte di tanti soggetti del territorio, tra cui le aziende, che, oltre a fare cospicue donazioni, hanno in alcuni casi anche permesso la creazione di nuove reti.

Altra faccia di questa "carità inaspettata" è stata la risposta di tanti nuovi volontari, spesso giovani, che hanno sopperito alla mancanza dei volontari più anziani che avevano dovuto sospendere il servizio. La presenza di giovani, spesso non provenienti da ambienti ecclesiali, ha interrogato molte Caritas che non vorrebbero disperdere queste forze generatrici di energie, risorse e nuove potenzialità. A tale riguardo, è apparso evidente e amplificato il tema della difficoltà di molti servizi che non riescono ad accogliere e "trattenere" questi giovani che, pur condividendo l'obiettivo finale del servizio stesso, parlano linguaggi diversi.

Le parole chiave sono state 'solidarietà' e 'creatività', attraverso cui è stata favorita la prossimità e il rafforzamento dei legami di comunità. La costituzione di reti informali e spontanee, con soggetti nuovi come volontari, parrocchie, enti del terzo settore, istituzioni, aziende, che spesso si sono avvicinati per la prima volta al contesto Caritas, ha determinato un movimento di solidarietà, fioritura di nuove energie e di stimoli da custodire, oltre che ad un possibile ampliamento dei servizi a disposizione dei beneficiari e della promozione in senso più ampio.

*"In una città come Bologna c'è tanta carità non censibile che nell'ordinarietà è all'opera: penso a quanti esercenti, fornai, baristi danno delle eccedenze e tengono in piedi un equilibrio che nel lockdown si è manifestato. Possiamo vedere una rete non censibile di carità". (Caritas di Bologna)*

*"La prossimità con il territorio e la cura delle relazioni con gli altri, uscire da noi stessi. Il Covid ci ha costretti ad uscire da noi e ad entrare in relazione con persone che con la Chiesa non hanno niente a che vedere ma che hanno dimostrato molto spesso una capacità di bene e una disponibilità di servizio spesso superiore di quello registrato nelle nostre parrocchie". (Caritas di Agrigento)*

**Figura 1** La nuvola di parole per descrivere la percezione del Covid-19 da parte dei responsabili



## 2. Le misure di sostegno al reddito durante l'emergenza

Nelle settimane immediatamente successive all'inizio del lockdown, quando era diventato ormai chiaro che la pandemia stava assumendo anche i tratti di una crisi economica di portata eccezionale, i provvedimenti che il Governo stava predisponendo per tamponarne gli effetti sono stati oggetto di grande attenzione mediatica e molte speranze sono state riposte nella loro capacità di contenere l'impatto economico del Covid-19<sup>4</sup>.

Nei mesi di marzo e aprile il Governo italiano ha ingaggiato una impari lotta contro il

tempo per evitare che lo spettro di una recessione economica catastrofica si allungasse sul Paese, lasciando strascichi duraturi. Ancora oggi non possiamo dire se questo pericolo sia stato scampato.

Fretta, necessità di tener conto delle esigenze della maggior parte della popolazione, difficoltà di individuare soluzioni adatte ad una situazione inusuale e di aprirsi al confronto con proposte elaborate da soggetti non istituzionali: questi sono solo alcuni degli elementi che hanno popolato la scena di quelle settimane.

Durante la fase di elaborazione delle misure di emergenza dirette a famiglie, lavoratori e imprese, le persone e i nuclei familiari, ancora temporaneamente scoperti, hanno avuto bisogno di un sostegno consistente e ampio (come illustrato nei capitoli 2 e 6), che in molti casi è stato garantito dalle Caritas sui territori, unitamente o meno al sostegno fornito dagli enti locali o da altri soggetti privati (associazioni, organizzazioni di cittadinanza, imprese, ecc.). Anche quando poi le misure sono state varate e sono entrate in vigore, è stato molto spesso necessario l'apporto delle Caritas, in alcuni casi per favorirne l'attuazione, in altri per integrarle.

<sup>4</sup> Con il Decreto Legge 17 marzo 2020, N. 18, conosciuto anche come "Cura Italia" ed entrato in vigore a marzo è stata messa in campo una prima serie di interventi, per un ammontare complessivo di circa 45 miliardi articolati lungo quattro assi: i) incremento di risorse per il potenziamento del sistema sanitario; ii) protezione dei redditi e del lavoro, rafforzando e allargando gli ammortizzatori sociali esistenti, quali la Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria, il Fondo di Integrazione Salariale e la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga, a tutte le imprese costrette a limitare o arrestare l'attività a causa del Coronavirus, sospendendo i licenziamenti per motivi economici per la durata del periodo di emergenza e introducendo indennità una tantum per il mese di marzo per alcune categorie di soggetti (lavoratori parasubordinati e professionisti senza Cassa previdenziale di riferimento e iscritti alla gestione separata INPS; lavoratori autonomi iscritti alle gestioni speciali presso INPS; lavoratori intermittenti, lavoratori autonomi senza partita Iva, incaricati di vendite a domicilio; operai agricoli a tempo determinato non titolari di pensione); iii) sostegno alla liquidità delle imprese e delle famiglie, rinviando le scadenze fiscali relative a oneri tributari e contributivi e introducendo l'obbligo di mantenimento delle linee di credito delle banche a favore delle piccole e medie imprese (PMI), nonché potenziando il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI e fornendo garanzie pubbliche sulle esposizioni assunte dalla Cassa Depositi e Prestiti in favore di banche erogatrici di finanziamenti alle imprese colpite dall'emergenza; iv) aiuti settoriali per i comparti più danneggiati, quali quello turistico-alberghiero e dei trasporti, ristorazione e bar, cultura (cinema, teatri), sport e istruzione (lavoratori dipendenti stagionali del turismo e degli stabilimenti termali, lavoratori dipendenti stagionali, lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo dell'INPS). Con un ulteriore Decreto Legge, il n. 34/2020, noto anche come "Decreto Rilancio", entrato in vigore il 19 maggio 2020, e che ha previsto interventi per un ammontare pari a 60 miliardi circa di spesa fra maggiore indebitamento netto sul 2020 e a valere sul 2021, sono stati prolungati e rafforzati molti dei provvedimenti previsti nel Decreto Cura Italia, soprattutto le misure di integrazione al reddito dei lavoratori e delle famiglie e sono state introdotte anche nuove indennità per il lavoro dipendente e per il lavoro autonomo e i professionisti (prolungamento fino a maggio del contributo e modulazione dello stesso in determinate condizioni - p. es. in caso di cessazione del rapporto di lavoro o se, nel secondo bimestre 2020, si è subita una riduzione del reddito da lavoro di oltre il 33% rispetto allo stesso periodo del 2019). La vera novità del DL Rilancio è stata poi l'introduzione ex novo di due nuove misure non previste precedentemente: la indennità per lavoratori domestici (bonus lavoratori domestici) e il Reddito di Emergenza (REM) come misura straordinaria di sostegno al reddito per supportare i nuclei familiari in condizioni di difficoltà economica causata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 (cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Documento di economia e finanza 2020, Sezione I Programma di stabilità, settembre 2020, [http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti\\_it/analisi\\_progammazione/documenti\\_programmatici/def\\_2020/DEF\\_2020\\_Sez-I-Programma\\_di\\_Stabilitx.pdf](http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2020/DEF_2020_Sez-I-Programma_di_Stabilitx.pdf)). Per una descrizione sintetica delle misure di sostegno al reddito varate con i decreti Cura Italia e Rilancio si veda il capitolo 6.

Abbiamo ritenuto, dunque, fondamentale chiedere ai direttori e alle direttrici di fornire una prima valutazione di quelle misure che erano più confacenti alle caratteristiche e ai bisogni della platea dei beneficiari Caritas (bonus lavoratori domestici, bonus lavoratori stagionali, Reddito di emergenza). Raccogliere il parere dei direttori/trici è stato ancora più interessante se si considera che questo lavoro è stato fatto a luglio, quando i provvedimenti erano tutti ancora in atto, per cui le impressioni sono state rilevate pressochè "a caldo".

Le riflessioni raccolte sono state organizzate adottando questo schema di analisi:

- tempestività delle misure;
- chiarezza e semplicità (caratteristiche delle misure, funzionamento e iter amministrativo);
- capillarità di informazione;
- supporto adeguato in tutte le fasi.

### Tempestività

Rispetto a questo punto, la valutazione espressa dai direttori/direttrici è stata unanime e ha evidenziato con forza la intempestività delle misure. Il ritardo di cui si parla si riferisce sia all'entrata in vigore delle misure che alla ricezione di queste da parte dei beneficiari: un "effetto cumulo" che ha reso ine-

vitabile l'intervento suppletivo delle Caritas sui territori per periodi di tempo non brevi.

*"In una situazione di isolamento e di chiusura le misure in campo, al netto della inadeguatezza dei processi di erogazione, sono state attivate con lentezza e ottenute con ritardo e c'è stata poca chiarezza sugli strumenti".* (Caritas di Roma)

*"Inizialmente non erano previste misure in sostegno di colf e badanti (il bonus è arrivato in un secondo step)<sup>5</sup>: molte persone si sono quindi rivolte a Caritas; inoltre le tempistiche della ricezione sono state lunghe".* (Caritas di Milano)

Alla lentezza delle misure introdotte ex novo per far fronte all'emergenza si sono poi sommati i ritardi nella erogazione delle mensilità soprattutto della Cassa integrazione in deroga, un ammortizzatore sociale che fa strutturalmente parte del ventaglio di strumenti di integrazione salariale previsti dalla normativa in materia<sup>6</sup>. Dunque, anche nuclei che potevano essere considerati 'coperti' dalla presenza di misure esistenti hanno finito, invece, con il popolare le fila di coloro che si sono improvvisamente trovati privi di un reddito sufficiente per far fronte all'interruzione o riduzione dell'attività lavorativa. Come si è avuto modo di vedere nei capitoli 2 e 6, la

5 Il bonus lavoratori domestici è stato introdotto dal DL Rilancio in vigore dal maggio 2020 (articolo 85 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34) per supportare i lavoratori domestici in condizioni di difficoltà economica causata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 (v. nota 4).

6 La Cassa Integrazione in Deroga (CIG) è una tra le diverse formule di sostegno e integrazione del reddito dei lavoratori (le altre sono: Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) rivolta alle aziende industriali non edili e alle aziende industriali ed artigiane dell'edilizia in caso di sospensione o riduzione dell'attività dipendente da eventi temporanei e transitori non imputabili né al datore di lavoro né ai lavoratori; Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) utilizzata per far fronte a crisi aziendali o consentire alle aziende di affrontare processi di ristrutturazione, riorganizzazione o riconversione). La CIG è riconosciuta ad aziende escluse dalle altre Casse integrazioni o che hanno terminato CIGO e CIGS e col decreto-legge Cura Italia del 17 marzo 2020, n. 18, è stata introdotta la possibilità per i datori di lavoro di richiedere la CIG a causa dell'emergenza sanitaria, utilizzando la causale 'Covid-19'. La CIG è gestita dalle Regioni, a differenza delle altre che vengono erogate direttamente dall'INPS, e proprio questo passaggio ha generato negli scorsi mesi ritardi nella erogazione dei contributi, causando non poche difficoltà ai lavoratori in attesa del sostegno. Alla data del 10 settembre 2020 l'Inps ha reso noto che il numero di integrazioni salariali (Cassa Integrazione Ordinaria, Fondo di solidarietà e Cassa Integrazione in deroga) pagate è di 11.060.900, su un totale di 11.459.453. Le integrazioni salariali ancora da pagare sono 398.553 (v. nota Inps: [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/Notizia\\_int\\_salariali\\_covid\\_11-9-20\\_1.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/Notizia_int_salariali_covid_11-9-20_1.pdf)). Per avviare a tale inconveniente e rendere più fluidi i vari passaggi, con il DL Rilancio è stato soppresso il controllo regionale, prevedendo l'anticipo del 40% da parte dello Stato su una previsione del mese entrante e posticipando al conguaglio il pagamento delle ore effettive. Le norme relative agli ammortizzatori sociali sono state in questi mesi più volte riviste e aggiornate fino a giungere alla risoluzione contenuta nel Decreto n. 104/2020, anche noto come Decreto Agosto, che ha rinnovato la possibilità di concessione della cassa integrazione e di altri ammortizzatori sociali per i datori di lavoro che, nell'anno 2020, hanno dovuto sospendere o ridurre l'attività lavorativa a seguito di eventi riconducibili all'emergenza epidemiologica da COVID-19. In particolare il Decreto Agosto, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 14 agosto 2020, conferma 18 settimane di cassa integrazione, suddivise in due tranches di 9 settimane ciascuna, nel periodo compreso tra il 13 luglio e il 31 dicembre 2020. Per usufruire delle 9 settimane aggiuntive i datori di lavoro devono avere ottenuto l'autorizzazione per le 9 settimane precedenti. Nello specifico, i datori di lavoro che hanno ottenuto l'autorizzazione per le prime 9 settimane di cassa integrazione possono richiedere la seconda tranche di 9 ulteriori settimane. I soggetti dovranno inoltre versare un contributo addizionale determinato sulla base del raffronto tra il fatturato aziendale del primo semestre 2020 e quello del corrispondente semestre 2019.

quota di persone in cassa integrazione e in attesa del contributo che si è rivolta alle Caritas nel periodo marzo-maggio è stata più marcata di quella relativa ai beneficiari lavoratori precari/intermittenti, per i quali non sono previste protezioni sociali di alcun tipo<sup>7</sup>. Questo ha contribuito, in una fase di congestione generale, ad accrescere la pressione sociale e mediatica non solo nei confronti delle risposte da approntare verso le fasce di lavoratori non protette dal sistema di ammortizzatori (lavoratori autonomi, precari, ecc.), ma anche delle procedure amministrative per erogare le prestazioni.

*“Ci sono stati problemi nella ricezione tardiva delle prime mensilità di Cassa integrazione e dubbi sulla possibilità di chiedere ulteriori strumenti di sostegno se in attesa di erogazione.”* (Caritas di Milano)

In situazioni di emergenza, la tempestività di intervento consente di dare un sollievo immediato e dunque produce un impatto diretto sulle vite delle persone. Quindi, il fatto che esse non siano giunte presto sancisce sin da subito la loro parziale inadeguatezza.

*“Non abbiamo dati quantitativi precisi. La sensazione è che la lentezza burocratica abbia inciso di molto sull'effettivo impatto (molte persone devono ancora ricevere il pagamento CIG di Marzo o di Aprile, o i vari bonus INPS).”* (Caritas di Roma)

Legato alla tempestività è poi un altro tema che i partecipanti al focus hanno posto: nei primi mesi il Governo ha convogliato attenzione e sforzi sull'emergenza sanitaria che ha fatto da catalizzatrice, egemonizzando il dibattito pubblico e l'operatività.

*“Nel periodo marzo-aprile e metà maggio le misure adottate dal Governo sono state essenzialmente di carattere emergenziale, di protezione sanitaria per il rischio di aggravamento dell'incidenza epidemiologica sulla popolazione in generale ed in particolare su quella anziana, di attenuazione dei primi effetti sulla probabile incapienza del ceto medio basso, con misure economiche di non alto profilo. [...] Ecco, a noi è sembrato che la prima preoccupazione di chi aveva l'infausto compito*

*istituzionale di attivare misure e leggi anti-crisi, 'non facilmente misurabili' ex-ante pandemia, sia stata quella di proteggere e contenere il rischio sanitario ed il livello di mortalità della popolazione. [...] Nell'agenda comunicativa e legislativa ha fatto fatica ad emergere il contributo di chi era sul campo sociale, anch'esso solo e confuso su tempi e modalità di azione.”* (Caritas di Roma)

D'altra parte l'aumento esponenziale dei contagi, unito all'incertezza degli sviluppi della situazione nelle settimane del lockdown, richiedeva interventi celeri e concentrati sul versante sanitario. Sono state due le conseguenze di questa “primazia” sanitaria: questa situazione ha da una parte fatto sì che, spinti dalla pressione delle incalzanti richieste di aiuto, siano stati i livelli territoriali (sia enti locali che soggetti del terzo settore) ad assumersi l'onere del supporto materiale ed economico immediato alle persone in difficoltà, per garantire i cosiddetti “diritti di emergenza”; e, dall'altra, nella definizione delle misure di intervento pubblico, la dimensione relazionale e dell'accompagnamento è stata “sterilizzata”, sia per esigenze di distanziamento imposte dalle misure di contenimento del contagio che per esigenze di compressione dei tempi. Mentre le “strutture sociali di accompagnamento” sarebbero dovute essere l'articolazione pulsante su cui far viaggiare questo tipo di intervento: è quello che hanno fatto le Caritas.

*“La Caritas si è trovata a vedere interrotto un processo generativo di tipo pastorale e sociale volto ad una nuova visione del povero e della comunità per sostenere, chiarire, facilitare l'accesso ai diritti di emergenza; oppure per sostenere e accompagnare migliaia di persone ad ottenere beni di prima necessità; infine per attivare presidi territoriali di ascolto nell'accoglienza immediata di bisogni vitali per una minima sostenibilità e una basica tenuta sociale (con misure di acquisto generi alimentari e beni e pagamento servizi)”* (Caritas di Roma)

*“Ci si è giustamente preoccupati di fornire presidi sanitari di protezione individuale e collettiva, aumentando di fatto lo stato di disagio, paura e smarrimento. Non è un caso che nei*

<sup>7</sup> Per i dettagli si veda il capitolo 2.

*primi due mesi nessuno dei provvedimenti ha portato ad un rafforzamento delle strutture sociali di accompagnamento di una crisi che da subito poteva essere evidenziata come socio-sanitaria".* (Caritas di Roma)

### *Chiarezza e semplicità delle misure e dell'iter amministrativo*

Come in parte già visto, con i decreti Cura Italia e Rilancio, tra marzo e maggio sono stati messi a punto e resi operativi un gran numero di strumenti di intervento per il sostegno economico di persone, famiglie e imprese. Il moltiplicare le misure, allo scopo di tutelare con ognuna di esse specifiche categorie di cittadini in determinate condizioni lavorative, reddituali o sociali, nasceva dall'esigenza di non lasciare spiragli e saturare ogni situazione soggettiva. Questa diversificazione si è rivelata un elemento di forte criticità nella realtà della attuazione delle misure<sup>8</sup>.

*"I bonus attivati, il Reddito di emergenza, i buoni spesa sono state misure complesse in ordine alla loro fruibilità immediata (mesi per l'effettiva erogazione e non per tutti i richiedenti) e di portata minima per le necessità effettive di una crisi a medio e lungo termine. Anche il fatto, e non la sensazione, che esse risultavano di difficile fruibilità, di complessa ed articolata procedura burocratica ha di fatto lasciato i singoli e i nuclei familiari da soli di fronte ai loro risparmi".* (Caritas di Roma)

In particolare, gli aspetti che hanno generato confusione, minando la chiarezza delle misure, sono stati soprattutto:

- la difficoltà di *"interpretare i regimi di incompatibilità tra le misure di sostegno Covid e gli altri ammortizzatori sociali"* (Caritas di Milano);

- la sovrapposizione tra alcune misure emergenziali (p. es. fra REM e il bonus lavoratori domestici), che non ha reso possibile optare per la misura più adeguata alle caratteristiche reddituali ed economiche del richiedente e dunque anche più efficace;
- alcuni requisiti per l'accesso (p. es. l'Isee<sup>9</sup> per la domanda di REM<sup>10</sup>), che hanno *"scozzato diverse famiglie dal fare domanda per le misure"* (Caritas di Milano).

L'effetto perverso scaturito dalla scarsa chiarezza delle misure e dalla farraginosità delle procedure amministrative è di aver generato una frattura fra gli "insider", coloro che già godevano di forme di protezione e assistenza pubblica, socializzati rispetto alle procedure e in grado di gestire le difficoltà, e coloro che, invece, non avevano mai avuto prima di allora accesso al sistema<sup>11</sup>. Sotto questo profilo il caso del REM è esemplificativo: coloro che, avendo già fatto richiesta di prestazioni sociali di vario tipo, erano dotati di Isee sono risultati avvantaggiati nella compilazione della domanda per il REM rispetto a coloro che invece, in quanto "fuori dal sistema assistenziale", ne erano sprovvisti.

*"Le persone più vulnerabili (cassa integrazione poco consistente, lavoratori irregolari, con contratti di poche ore, detenuti, stranieri con problemi di residenza,) non hanno richiesto le misure istituzionali. In molti casi si sono avvalsi dell'aiuto della Caritas".* (Caritas di Milano)

*"Chi era già in servizi strutturati pubblici e privati ha avuto una parziale o totale copertura di protezione e assistenza. Altri no".* (Caritas di Roma)

Il paradosso di misure emergenziali che generano esclusione e che favoriscono co-

<sup>8</sup> Su questo si veda il capitolo 7.

<sup>9</sup> L'Isee (Indicatore della situazione economica equivalente) permette di determinare la condizione economica di un nucleo al fine di modulare l'accesso, a condizioni agevolate, alle prestazioni sociali o ai servizi di pubblica utilità (tasse universitarie, contributi pubblici, pagamento di rette per mense scolastiche, ecc.).

<sup>10</sup> Non ricorrere all'Isee per l'accesso al REM è stato uno dei punti più volte sottolineati durante la campagna realizzata da Caritas Italiana insieme al Forum Disuguaglianze e Diversità e all'Alleanza per lo sviluppo sostenibile (Asvis) per l'introduzione della misura: richiedendo infatti il supporto di CAF e patronati per poter essere predisposto, l'Isee avrebbe rappresentato, come infatti è stato, un vincolo alla presentazione della domanda per il REM, con un allungamento dei tempi di accesso ed erogazione del contributo. La nostra richiesta di non inserirlo fra i requisiti di accesso, seppure reiterata e motivata da esigenze di urgenza applicativa, non è stata presa in considerazione in sede di elaborazione della misura da parte del Governo (per approfondimenti sul REM si veda il capitolo 6). Considerato il tasso elevato di rifiuti di domande per il REM (al 31 luglio risultava respinto il 50% delle domande pervenute) sarebbe interessante capire a quanto ammonta la quota di rigetti legati a difetti nella compilazione dell'Isee.

<sup>11</sup> Per approfondimenti su questo e altri aspetti legati alle misure di emergenza si vedano i capitoli 6 e 7.

loro che già sono "affiliati" al sistema di protezione e assistenza sociale - invece di avvolgere, come dovrebbero, nella maniera più ampia e inclusiva possibile i destinatari del sostegno previsto - genera un travaso di richieste di aiuto, soprattutto in emergenza, su realtà come le Caritas, che non adottano meccanismi di selezione dei beneficiari.

*"Sicuramente sono rimasti fuori da tutto i cosiddetti "invisibili", che stanno sotto la quota minima di rilevazione dei radar dei provvedimenti: non residenti, stranieri non regolarmente soggiornanti e i lavoratori del sommerso. Sono tanti, a Roma forse il 20% dei lavoratori, e le istituzioni non possono continuare a tapparsi gli occhi di fronte a questa realtà. Per citare poi alcune categorie specifiche, ancorchè "regolari" che hanno ricevuto aiuti insufficienti, tardivi o in qualche caso anche nessun aiuto, e che si sono rivolti in massa ai nostri CdA ed agli empori, possiamo elencare i Circensi ed i Giostrai, Colf e Badanti, così come lavoratori posti in Cassa Integrazione o con contratti a termine scaduti e non rinnovati, a seguito delle chiusure aziendali e restrizioni per l'emergenza Covid: commercio al dettaglio, alberghi, ristoranti e bar, lavoratori connessi al turismo ed ai trasporti aerei e ferroviari, indotto del sistema scolastico ed universitario (mense, pulizie, personale ausiliario delle cooperative)".* (Caritas di Roma)

E colpisce il fatto che non si tratta solo di richieste di aiuto economico e materiale, ma sempre più anche di accompagnamento all'accesso ai servizi<sup>12</sup>. Questo punto chiama in causa la questione dell'informazione e dell'orientamento, tema affrontato ampiamente nei capitoli 2, 6 e 7.

### *Qualità e capillarità della informazione*

*"Abbiamo implementato la comunicazione ai centri di ascolto rispetto alle misure istituzionali proprio a partire dalle sollecitazioni di interesse dei volontari coinvolti. Abbiamo notato che non è mai stata presente una campagna di informazione chiara sulle misure rivolta alle persone più fragili".* (Caritas di Milano)

*"Il REM è molto meno conosciuto per cui alcune persone che avevano diritto non ne sapevano dell'esistenza, erano ferme al fatto che il CAF aveva detto loro che non potevano richiedere il reddito di cittadinanza. Anche i servizi pubblici, per quanto ci riguarda sovente non lo propongono. Nella città di Torino alcuni servizi sociali hanno detto alle persone addirittura di continuare fino alla fine il REI (182,00 euro mese) e di non fare la richiesta di RdC (in modo che potevano percepirne 500,00 la quota affitto). Sovente ci troviamo impotenti perché si crea una confusione nella persona (ma il Comune mi ha detto di non fare richiesta)".* (Caritas di Torino)

Il tema della informazione, insieme alla tempestività, è quello attorno a cui le opinioni espresse dai direttori e dalle direttrici si sono unanimamente attestate su posizioni molto critiche. Anche perché la soppressione di questo aspetto<sup>13</sup> ha avuto dirette ripercussioni sull'operato delle Caritas diocesane, che sono state investite dell'onere di svolgere, in maniera sistematica e continuativa, azioni di informazione e orientamento sulle misure, non sempre potendo contare sul supporto di altre agenzie sul territorio (come per esempio Comuni e Inps).

L'incremento delle richieste, nonché degli interventi delle Caritas sul fronte dell'orientamento negli ultimi mesi, è anche suffragato, come si è visto, dai dati tratti da altre indagini presentate in questo rapporto<sup>14</sup>. Si tratta, dunque, di un tema che andrebbe esplorato e assunto nel futuro per:

- individuare le aree di intersezione e collaborazione con gli enti locali (Comuni) e gli altri soggetti istituzionali (Inps) su questo tema;
- coordinare a livello locale, con tutti gli enti coinvolti, le azioni di informazione/orientamento da svolgere nei confronti dei cittadini e delle fasce di popolazione in condizioni di disagio;
- allestire percorsi di formazione e aggiornamento per gli operatori delle Caritas tali

<sup>12</sup> Si veda a tal proposito il capitolo 6.

<sup>13</sup> Una campagna informativa sul REM è partita a metà luglio sui canali della Rai quando la misura era in vigore già da qualche settimana.

<sup>14</sup> Cfr. capitolo 6.

da metterli nelle condizioni di fornire il giusto supporto alle persone che si rivolgono ai centri/servizi delle Caritas<sup>15</sup>.

*"Sarebbe davvero utile se si riuscisse a trovare il modo (un protocollo d'intesa con INPS?) per condividere le informazioni relative alle diverse misure".* (Caritas di Agrigento)

### *Supporto adeguato in tutte le fasi*

Il tema dell'informazione apre scenari nuovi rispetto al ruolo delle Caritas nella implementazione delle misure pubbliche: in assenza di informazione e orientamento istituzionali verso misure di sostegno pubblico che interessano i beneficiari che si rivolgono alle Caritas, il primo intervento che una Caritas dovrebbe mettere in campo consiste proprio nel favorire l'accesso alle forme di aiuto pubbliche previste a cui essi hanno diritto<sup>16</sup>.

*"Oltre alle tradizionali forme di aiuto per necessità primarie, ci siamo attivati per promuovere l'accesso ai diritti da parte dei beneficiari, partendo dal presupposto che in una crisi di così vasta portata, si deve affrontare prima di tutto con i diritti, e poi con l'assistenza. Tenendo presente l'asimmetria di competenze, per cui chi ha più bisogno ha meno facilità a raggiungere le misure di sostegno (per svantaggi linguistici, di informazione, relazionali e digitali) abbiamo promosso la formazione degli operatori dei CDA Caritas parrocchiali sul tema dei diritti (attraverso corsi webinar incontri, a cui hanno partecipato più di 700 persone) e pubblicato su piattaforma accessibile a tutti il manuale operativo dei diritti".* (Caritas di Roma)

Questo in molti casi ha significato nei mesi scorsi anche supporto alla compilazione del-

le domande per le misure emergenziali e per accedere alle forme di sostegno alimentare erogate dai Comuni in ottemperanza della ordinanza della Protezione civile<sup>17</sup>.

*"Molte persone hanno richiesto aiuto per orientamento, informazione, compilazione dei buoni spesa comunali. A volte però alle famiglie non erano state chiarite le incompatibilità tra buono spesa e sostegno alimentare".* (Caritas di Milano)

L'accompagnamento delle persone lungo tutto l'iter amministrativo di accesso alla misura rappresenta il corollario della azione di informazione e orientamento, necessario per garantire al beneficiario l'ottenimento del contributo che gli spetta in contesti caratterizzati dall'assenza di presidi pubblici, come è accaduto durante il lockdown, o in mancanza di una consuetudine di rapporti di collaborazione collaudati. L'emergenza non poteva generare in poco tempo e automaticamente infrastrutture di intervento sociale, laddove non esisteva un preesistente sostrato di relazioni, fiducia, conoscenza e contatti fra gli operatori delle diverse organizzazioni ed enti sui territori.

Se l'efficacia di una misura passa per il supporto che viene garantito alle persone in tutte le fasi in cui si snoda il percorso di accesso e ottenimento della stessa, allora questa funzione non può essere demandata, soprattutto in condizioni di emergenza, allo spontaneismo episodico delle organizzazioni presenti sul territorio che sono più a contatto con le persone e che anche in emergenza hanno mantenuto un tasso di prossimità relazionale molto alto.

<sup>15</sup> In occasione della pubblicazione del decreto Cura Italia e del decreto Rilancio, proprio per supportare le Caritas che si trovavano in quei giorni a gestire le richieste di informazione sulle misure di sostegno al reddito in vigore o in corso di approvazione, Caritas Italiana ha realizzato un percorso di info-formazione, denominato Caritalia, per gli operatori delle Caritas sulle principali misure di sostegno al reddito (bonus baby sitter, bonus lavoratori domestici, Reddito di emergenza, bonus per i lavoratori stagionali, bonus per forme di lavoro flessibile). Una trattazione più dettagliata di Caritalia viene fatta nel capitolo 7. Per maggiori informazioni è possibile consultare la pagina dedicata sul sito di Caritas Italiana [https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/V3\\_S2EW\\_CONSULTAZIONE.mostra\\_pagina?id\\_pagina=8920&rifi=guest&rifp=guest](https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/V3_S2EW_CONSULTAZIONE.mostra_pagina?id_pagina=8920&rifi=guest&rifp=guest)

<sup>16</sup> Sul tema della centralità della informazione nell'accesso alle misure si veda il capitolo 7.

<sup>17</sup> Con una ordinanza della Protezione Civile, n. 658, del 20 marzo 2020 si è disposta l'assegnazione ai Comuni di un contributo pari a 400 milioni di euro per interventi di solidarietà alimentare da erogare attraverso buoni spesa o la distribuzione di generi alimentari o prodotti di prima necessità. L'ordinanza prevedeva anche che per l'acquisto e la distribuzione dei beni alimentari e di prima necessità i Comuni si potessero avvalere degli Enti del Terzo Settore. Ogni Comune ha stabilito in autonomia i criteri per l'accesso a queste erogazioni da parte dei cittadini. Altrettanto variegate sul territorio nazionale sono state anche le modalità di coinvolgimento degli Enti di Terzo Settore. Alcuni territori, come per esempio il Friuli-Venezia Giulia, hanno realizzato ricognizioni su quanto fatto. Si segnala a tal proposito una ricerca in corso di pubblicazione, realizzata da ComPA, per conto di ANCI FVG, in collaborazione con Direzione centrale salute, politiche sociali e disabilità della Regione Autonoma FVG e Banca Mondiale, prossimamente disponibile sul sito istituzionale di ANCI FVG (<https://www.anci.fvg.it/>).

*"Con Caf e Patronati non sempre è chiaro a chi rivolgersi; non tutti i cda-servizi hanno rapporti consolidati con patronati di riferimento; spesso recentemente le persone sperimentavano lungaggini che portavano a tornare ai servizi Caritas: il rischio però è la percezione da parte di volontari e operatori Caritas di fare il lavoro del Caf; con gli operatori Inps, inoltre, di fronte a situazioni complesse delle famiglie assistite che le norme sulle misure istituzionali non aiutano a chiarire, ci si rivolge direttamente alle sedi territoriali INPS per avere maggiori informazioni ma spesso non si ricevono risposte esaustive ed efficaci". (Caritas di Milano)*

Una sostituzione necessitata, quindi, quella delle Caritas in questi mesi su questo fronte, che però ripropone con urgenza il tema del dialogo con gli enti locali e le istituzioni sui territori, per superare le secche del passato prossimo e proiettarsi con incisività in un futuro "a misura delle esigenze delle persone", soprattutto quelle che vivono situazioni di povertà e disagio sociale.

*"Siamo ancora una società che vede la povertà come contenitore indifferenziato di aiuti economici a pioggia, con una struttura burocratica lenta e inefficace". (Caritas di Roma)*

### **3. Il futuro delle Caritas: identità, essenzialità, relazioni**

E quindi, volendo affrontare un tema di prospettiva: cosa resta dalla fase iniziale dell'esperienza pandemica? Quale futuro si prospetta per le Caritas?

*"Il nostro modo di agire è diventato troppo progettuale e poco flessibile. Quindi la capacità di adattarsi alle esigenze, uscire dalla logica del progetto che ti ingessa per aprirti alla capacità di rileggere il progetto, di rileggere quello che fai alla luce di reali bisogni e credo che il Covid ci abbia dimostrato questo, ci ha spiazzato, ci ha chiesto di mettere da parte quello che stavamo facendo per continuare a servire la gente ma in un modo e con tempi diversi". (Caritas di Agrigento)*

*"Importante dirci cosa deve essere Caritas al di là delle emergenze, per non rimanere schiacciati nell'angolo di una vulgata che vede Caritas un po' come la Protezione Civile, come la Croce Rossa. Noi effettivamente non siamo la stessa*

*cosa, è bene ricordarcelo, e quindi credo che sia importante recuperare questa dimensione profetica di chi certamente è capace di dare da mangiare e da bere, per citare il Vangelo, ma si sa anche interrogare sui diritti negati, sui doveri non assunti pienamente, che sono l'altra faccia della medaglia". (Caritas di Iglesias)*

*"Un metodo che è importante, quello in cui ci riconosciamo sempre, vedere, valutare e agire che credo sia un metodo che ci ha aiutato anche in questo periodo di emergenza Covid a cambiare totalmente l'asse e le progettualità che erano in essere". (Caritas di Roma)*

*"Il lavoro per il futuro è quello sul lavoro sulle cause che è sempre stato il nostro lavoro ma mi sembra più che mai necessario rilanciarlo, riscoprirlo, quindi denunciare le cause e lavorare rispetto a quelle da stili di vita, mondialità, tutti temi che in realtà ci appartengono che magari abbiamo un po' trascurato in quest'ultimo tempo ma che sono quelle che danno un po' respiro. Davvero bisogna tornare a parlare un po' di quelli: cambiamenti climatici, di processi globali per parlare poi di povertà nei nostri contesti". (Caritas di Aosta)*

*"Il rischio è che non stiamo nelle comunità parrocchiali, ma sopra. L'esigenza grossa è di una conversione a rivivere le comunità parrocchiali perché queste diventino inclusive e non degli erogatori di servizi, di beni o di soldi. Perché penso che la vita delle nostre comunità e l'inclusione dei poveri non passi solo attraverso le risorse ma passi solo attraverso un'umanizzazione delle relazioni". (Caritas di Reggio Emilia)*

Come emerge dal focus, è fortemente sentita da tutti la necessità di un ripensamento e di un cambiamento in termini di flessibilità, di capacità di cogliere i bisogni reali del territorio, ma soprattutto di identità, mettendo al centro i principi fondativi e le radici conciliari da cui la Caritas nasce, anche per superare lo smarrimento non solo dovuto alla paura, ma anche alla difficoltà di riconoscersi e di essere riconosciuti. Quindi le aree che sono state maggiormente richiamate in conclusione del focus sono state:

- il coinvolgimento della comunità ecclesiale e civile;
- la dimensione profetica e pastorale della carità;

- una maggiore flessibilità dei servizi e minore ingessatura nelle progettualità;
- la cura di chi si prende cura;
- il superamento dell'assistenzialismo dominante per ritornare all'ascolto e alla centralità delle relazioni;
- il sostegno alle reti territoriali composte da e con soggetti nuovi (imprese, istituzioni, associazioni, ecc.);
- il sostegno e affiancamento alle parrocchie che spesso sono tornate a rivolgersi alla Caritas;
- un maggiore impegno con i sacerdoti, programmando confronti, condivisioni o possibili momenti formativi;
- la promozione dei diritti umani e della giustizia sociale.

I direttori/trici sottolineano poi l'esigenza di un'azione di coordinamento e di sostegno a livello nazionale che si focalizzi sui seguenti assi:

- la difesa dei diritti umani con campagne nazionali e la denuncia delle cause della povertà;
- un'azione di advocacy per rafforzare e migliorare le misure nazionali contro la povertà;
- il riconoscimento delle Caritas come soggetti attivi nell'emergenza pubblica;
- il rafforzamento della comunicazione esterna nei confronti dell'opinione pubblica;
- l'attenzione alla cura di chi si prende cura.

*"In un processo di cambiamento, di accelerazioni di cambiamenti come questo, dobbiamo cercare di trovare le forme più profetiche, di stare vicino alle persone più in difficoltà e quindi dire concretamente su cosa... certamente bisogna fare quest'opera di discernimento. Rimango sempre agganciato alle tre novità che il Concilio ha dato: "Non fermarci agli effetti ma rimuovere le cause", quindi domandarsi quali sono le cause strutturali che portano a queste situazioni di difficoltà; "Domandare per carità quello che è previsto per giustizia" e quindi tutto il tema della cittadinanza, tenendo presente che però abbiamo davanti molti cittadini da una parte, che non hanno diritti o*

*che non sono riconosciuti tali e molti non cittadini, pensiamo a tutti gli irregolari, a tutte le persone invisibili, gli scarti ecc. e quindi c'è tutta un'opera di inclusione; poi "lavorare perché queste persone debbano e possano essere protagonisti dei loro percorsi di aiuto". (Caritas di Milano)*

Dall'esperienza della pandemia torna insistentemente la necessità comune di ripensarsi e rivedere le Caritas a partire dai principi fondanti, con l'intento di riacquisire la dimensione profetica rispetto alle azioni di sostegno alle persone in situazione di disagio e alle attività di animazione della comunità ecclesiale e civile. Al centro la promozione dello sviluppo integrale della persona, affinché si possa contribuire alla costruzione di una società più giusta, capace di fraternità, attenta alla sostenibilità, ai bisogni dell'altro e alla cultura dell'incontro.

## Capitolo 6

### Le misure emergenziali per affrontare la pandemia: un'indagine su un campione di famiglie beneficiarie dei servizi Caritas

di Matteo Luppi<sup>1</sup>

#### Premessa

Negli ultimi anni, da quando cioè sono state introdotte nel nostro Paese misure nazionali di contrasto alla povertà<sup>2</sup>, Caritas Italiana si occupa di esaminare in che modo esse si attuano nei territori, adottando come punto di osservazione i centri di ascolto e i servizi delle Caritas e le persone che ad essi si rivolgono in cerca di aiuto.

In questa ottica, nello scorso autunno è stato avviato un monitoraggio sul Reddito di cittadinanza, tuttora in corso<sup>3</sup>.

Coerentemente con questo percorso, quando con l'esplosione della pandemia da Covid-19 il Governo ha introdotto una serie di sostegni straordinari di carattere economico per aiutare le famiglie a far fronte alla crisi economica conseguente, si è ritenuto utile, nella stessa logica adottata per il monitoraggio del RdC, verificare l'accesso e la fruizione

di queste misure da parte delle persone che si rivolgevano alle Caritas in quei mesi. Da questa esigenza conoscitiva nasce l'indagine "Covid Caritas" di cui si presentano di seguito i risultati.

#### 1. Presentazione dell'indagine

L'indagine è stata realizzata nei mesi di giugno-luglio 2020 e ha coinvolto 16 Caritas diocesane<sup>4</sup> che hanno somministrato i questionari nei loro centri di ascolto e servizi, avvalendosi del prezioso lavoro di operatori e volontari<sup>5</sup>. I beneficiari intervistati sono stati 756.

Per raccogliere le informazioni richieste è stato messo a punto un questionario centrato, da un lato, sulle ricadute economiche e sociali generate dall'emergenza sanitaria<sup>6</sup> e, dall'altro lato, volto a rilevare informazioni sia sulla fruizione da parte dei beneficiari delle misure emergenziali introdotte negli ultimi mesi dal Governo italiano sia sul ruolo avuto dalle Caritas nel supportare i beneficiari in questo periodo difficile.

- 1 Assegnista di ricerca all'Istituto di Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP), docente di politiche di welfare locale presso la facoltà di Sociologia di Trento e consulente di Caritas Italiana per le attività di ricerca e analisi delle misure di contrasto alla povertà.
- 2 Dal 2015 Caritas Italiana pubblica annualmente un rapporto di valutazione delle politiche di contrasto alla povertà che contiene affondi sul funzionamento delle misure in atto, realizzati in particolare esaminando se le persone che si rivolgono alle Caritas ne usufruiscono e come le Caritas stesse armonizzano il sostegno pubblico con il supporto da esse fornito. Negli anni quindi sono stati analizzati da Caritas Italiana i processi di attuazione della misura del Sostegno all'Inclusione Attiva (cfr. Caritas Italiana, *Dopo la crisi, costruire il welfare. Rapporto 2015 sulle politiche contro la povertà in Italia*, settembre 2015, [https://www.caritas.it/home\\_page/area\\_stampa/00005994\\_Rapporto\\_2015\\_sulle\\_politiche\\_contro\\_la\\_poverta\\_in\\_Italia.html](https://www.caritas.it/home_page/area_stampa/00005994_Rapporto_2015_sulle_politiche_contro_la_poverta_in_Italia.html)), del Reddito di Inclusione (Caritas Italiana, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto*, Maggioli, 2018) e, più recentemente, del Reddito di cittadinanza.
- 3 I risultati del monitoraggio "Caritas-povertà-Reddito di cittadinanza" verranno pubblicati nel rapporto di valutazione delle politiche di contrasto alla povertà in uscita nella primavera 2021. Una sintetica presentazione dei risultati viene illustrata nei paragrafi successivi.
- 4 Le Caritas diocesane che hanno partecipato all'indagine sono: Caltanissetta, Castellaneta, Catanzaro, Cuneo, Gorizia, Iglesias, Jesi, Lecce, Lucca, Milano, Molfetta, Pescara, Potenza, Ragusa, Udine, Verona.
- 5 La ricerca non si sarebbe potuta realizzare senza la disponibilità e la grande motivazione degli operatori delle Caritas diocesane che fanno parte del gruppo di monitoraggio del Reddito di cittadinanza (Giuseppe Paruzzo – Caltanissetta; Andrea Stendardi – Castellaneta; Antonella Prestia – Catanzaro; Ivana Lovera – Cuneo; Raffaele Callia – Iglesias; Cleo Passagrilli – Jesi; Serena Quarta – Lecce; Maurizia Guerrini – Lucca; Sara Ciconali – Milano; Edgardo Bisceglia – Molfetta; Viviana Di Cesare – Pescara; Giorgia Russo – Potenza; Vincenzo La Monica – Ragusa; Manuela Celotti – Udine; Barbara Simoncelli – Verona) e senza il fondamentale apporto degli operatori e dei volontari delle Caritas diocesane alla rilevazione sul campo. Per questioni di spazio non possiamo elencarli tutte/i e 90 qui, ma è doveroso rivolgere a loro un particolare ringraziamento perché, in un periodo di sovraccarico operativo e dopo mesi di grande fatica, hanno collaborato con pazienza e grande spirito di servizio alla realizzazione di questo lavoro, oggi di fondamentale importanza per capire come l'emergenza abbia impattato sulle persone che le Caritas incontrano e sostengono.
- 6 Rispetto all'impatto diretto che l'emergenza ha avuto sui beneficiari Caritas in termini di contagio, dai dati da noi raccolti è emerso che 4 dei 756 nuclei intervistati hanno dichiarato di aver avuto contagi diretti o indiretti (all'interno del nucleo familiare), con una percentuale pari allo 0,005%.

La selezione dei beneficiari partecipanti all'indagine è stata aperta alla totalità delle persone che si rivolgono alle Caritas ed è avvenuta in maniera casuale, in modo da ottenere un campione il più rappresentativo possibile dell'utenza che si è rivolta alle Caritas nel periodo post-Covid. In particolare, si è rispettato il criterio adottato nel monitoraggio del RdC citato in precedenza, cercando di mantenere, in termini di quote<sup>7</sup>, la stessa proporzionalità tra le diocesi partecipanti alla rilevazione. Ovviamente questo metodo non genera un campione statisticamente rappresentativo della popolazione di riferimento - per il quale sarebbero servite metodologie di difficile applicazione, dato il già oneroso sforzo richiesto agli operatori - ma permette in ogni caso di ottenere uno spaccato sufficientemente indicativo della platea di beneficiari Caritas.

## 2. Caratteristiche della popolazione

Se consideriamo le ripartizioni geografiche, la presenza di Caritas del Nord Italia con elevati volumi di beneficiari, come Verona e Milano, sposta il baricentro del campione verso quest'area dello stivale. Tuttavia, il Centro-Sud Italia è ampiamente rappresentato nel campione.

Per quanto riguarda le principali caratteristiche socio-demografiche, la popolazione dei beneficiari intervistata è distribuita equamente rispetto alle fasce di età considerate, con una lieve flessione per quanto riguarda l'incidenza della popolazione anziana, che pesa per meno del 12%. Tale aspetto risulta evidente soprattutto se compariamo questo dato con la distribuzione per fasce di età della popolazione intervistata nel primo round di monitoraggio citato in precedenza e realizzato nel novembre 2019<sup>8</sup>. I beneficiari intervistati nell'indagine di giugno-luglio risultano,

rispetto alla precedente, in media più giovani: il 52% circa ha un'età inferiore ai 45 anni (contro il 45% dell'indagine precedente) e il 33% ha un'età superiore a 51 anni (mentre nel monitoraggio questa incidenza era pari al 42%).

In termini di reddito familiare, l'indagine conferma l'alta incidenza di nuclei con redditi nulli o molto ridotti: circa il 70% dei nuclei vive con un reddito inferiore a 800 euro (v. Tabella 1). In questo caso, la comparazione con la rilevazione precedente fa registrare un lieve aumento dei nuclei con redditi più elevati (+7,5% per i redditi superiori a 800 euro), compensata da una riduzione dei nuclei con redditi nulli (-7,3%). Questo ci pone di fronte ad un'interessante evidenza: con l'emergenza Covid la composizione della platea di beneficiari dei servizi Caritas si è spostata verso redditi mediamente più alti, anch'essi colpiti dagli effetti della contrazione economica.

**Tab. 1. Reddito familiare e tasso di attività lavorativa dei nuclei partecipanti all'indagine "Covid Caritas"**

Reddito familiare complessivo in classi	%	% cum.
0-299 euro	30,7	30,7
300-499 euro	14,9	45,6
500-799 euro	21,1	66,7
800- 999 euro	11,9	78,6
1000-1290 euro	13,8	92,4
1300 o più	7,6	100
Tasso di attività lavorativa del nucleo	%	% cum.
Nessun attivo	37,7	37,7
33% o meno	9,4	47,1
50%-75%	34,1	81,2
80% o +	18,8	100

Fonte: elaborazione dell'autore su dati indagine Covid Caritas.

<sup>7</sup> Tali quote sono state definite sulla base dei flussi di beneficiari medi nel 2019. Ciò ha permesso di chiedere alle Caritas uno sforzo proporzionato alle attività svolte e di mantenere un buon "equilibrio di forze" nel campione finale.

<sup>8</sup> Il primo round di monitoraggio delle misure di contrasto alla povertà permette, attraverso la comparazione con i dati della indagine Covid Caritas, di osservare eventuali variazioni delle caratteristiche della platea di beneficiari riconducibili all'emergenza sanitaria. Al fine di poter confrontare le due indagini sono stati presi in considerazione a scopo comparativo i dati di monitoraggio delle Caritas diocesane partecipanti anche all'indagine Covid Caritas. Inoltre, poiché la selezione dei partecipanti di entrambe le indagini si basa sugli stessi criteri e procedure, la numerosità di entrambi i campioni è molto simile (rispettivamente 756 e 806 casi). L'analisi delle caratteristiche dei beneficiari Caritas nel periodo pre e post-Covid-19 è da leggere in ottica integrativa rispetto ai dati presentati nel capitolo 2 che permettono, grazie alla numerosità e alla serialità degli stessi, una lettura molto attenta delle variazioni a livello individuale dei beneficiari. L'indagine Covid Caritas rende possibile un'integrazione, anche se parziale, di queste analisi, concentrandosi sulle variazioni a livello familiare.

Rispetto alla tipologia di nucleo, quasi la metà del campione (45%) è composto da beneficiari che vivono in coppia con figli minori. Si tratta di un significativo incremento rispetto alla precedente indagine, in cui questo tipo di nucleo costituiva il 36% del totale. Tale tendenza è anche confermata dall'aumento, tra le due indagini, dei nuclei in cui convive almeno un membro under 16, che passano dal 47% al 56%. Inoltre, si registra, a compensazione di questo slittamento verso nuclei con minori, una non trascurabile riduzione dei nuclei dei single, che scendono dal 27% al 15%.

L'ultimo aspetto analizzato riguarda il tasso lavorativo del nucleo. Questo tasso rappresenta il rapporto tra i membri attivi e inattivi del nucleo familiare. Nella sua costruzione sono stati inclusi soltanto i mem-

bri con almeno 16 anni e non in formazione (istruzione), considerando come membri attivi i pensionati e i lavoratori regolari e irregolari. Il tasso, quindi, pone al denominatore la totalità dei membri del nucleo potenzialmente attivi (over 16 non in formazione) e al numeratore i membri effettivamente attivi. Il risultato, come riportato in tabella 1, consiste nell'incidenza dei membri attivi rispetto alla totalità dei componenti potenzialmente attivi del nucleo familiare. Tornando alla nostra indagine, la metà dei beneficiari intervistati vive in nuclei caratterizzati da bassa o nulla attività lavorativa, mentre il 18,8% si trova a vivere in nuclei con alto tasso di attività lavorativa. Anche in questo caso la variazione rispetto all'indagine precedente va nella direzione attesa: aumentano i nuclei a tasso lavorativo nullo (+9%) e si riducono notevolmente i nuclei totalmente attivi (-13%).

**Box 1 Confronto delle caratteristiche socio-demografiche dell'indagine Covid Caritas e del monitoraggio delle misure di contrasto alla povertà**

Caratteristiche socio-demografiche ed economiche	Rilevazione Covid Caritas (luglio 2020)	Monitoraggio misure di contrasto alla povertà (novembre 2019)
Fascia di età	Inferiore ai 45 anni (52%)	Alta incidenza popolazione adulta/anziana (42% 50 anni o più)
Reddito familiare	Redditi nulli o molto bassi (67%), ma quota non trascurabile di redditi >1000 euro (20%)	Alta incidenza redditi nulli o molto bassi (75%)
Tipologia di nucleo	In coppia con figli minori (45%), nuclei con minori under 16 (55%)	Nuclei di soli adulti (50%), alta incidenza single (27%)
Tasso di attività lavorativa	Bassa o nulla attività lavorativa (47%)	Medio-alta attività lavorativa (60%)

**3. L'impatto del Covid sul reddito, il lavoro e l'istruzione nei nuclei partecipanti all'indagine**

Prima di passare a esaminare le misure emergenziali messe in campo dal Governo negli ultimi mesi, presentiamo alcuni dati che permettono di comprendere l'impatto dell'emergenza sanitaria su alcune dimensioni chiave. L'indagine, infatti, consente di fotografare quali siano le conseguenze scaturite dalla diffusione del Coronavirus, specialmente in termini di partecipazione lavorativa, variazione economica e accesso all'istruzione, su una popolazione che presenta tratti di marginalità ed esclusione sociale.

**Tab. 2 Impatto emergenza Covid sulla situazione familiare lavorativa/ occupazionale (possibili più risposte per nucleo)**

	Incidenza sul campione (%)
Sospensione temporanea del lavoro	47,0
Perdita dell'occupazione	16,8
Riduzione temporanea delle ore di lavoro	10,2
Telelavoro o smart working	0,9
Nessuna variazione lavorativa/ occupazionale	36,2

Fonte: elaborazione dell'autore su dati indagine Covid Caritas.

### Il lavoro

Nel 63,7% dei nuclei familiari coinvolti nell'indagine almeno un membro familiare è stato interessato da una variazione dello stato occupazionale e/o lavorativo. Inoltre, tra i nuclei che non hanno subito variazioni (36,2%) è molto alta la quota di famiglie (52,3%) che a febbraio 2020, ossia prima dell'inizio del periodo di lockdown, avevano un tasso lavorativo nullo e sulle quali l'emergenza Covid ha prodotto significativi impatti, ma non in termini occupazionali e lavorativi.

La sospensione lavorativa è il primo effetto della crisi sugli intervistati e ha interessato quasi un nucleo su due. Nel 47,5% di questi nuclei la sospensione ha carattere duraturo ed era ancora attiva nel mese di luglio. Quest'ultimo aspetto, sebbene trasversale alle caratteristiche delle famiglie intervistate, è lievemente più marcato nei nuclei a reddito basso (300-500 euro), dove in circa un terzo di essi la sospensione lavorativa è ancora presente al momento dell'indagine.

La perdita dell'occupazione ha riguardato un sesto del campione, di cui un quarto ha dichiarato di aver ricevuto il sussidio di disoccupazione. In particolare, approfondendo l'analisi attraverso la comparazione del tasso di attività lavorativa dei nuclei tra i mesi di febbraio e luglio di quest'anno, si registra una riduzione di occupati nel 15% dei nuclei. Tale riduzione ha coinvolto 2 o più membri familiari in due terzi dei nuclei interessati.

Di minor entità, invece, la contrazione temporanea delle ore lavorative, che ha interessato un nucleo su dieci.

### Il reddito

La tabella 3 indica che l'impatto economico e reddituale dell'emergenza sanitaria ha riguardato una fascia molto ampia della popolazione intervistata. Il 66,5% del campione ha affermato di aver subito una variazione negativa, che risulta essere molto marcata ("reddito circa dimezzato") in quasi il 40% dei nuclei, mentre il restante terzo del campione afferma che il reddito del suo nucleo familiare è rimasto invariato rispetto all'anno precedente.

**Tab. 3** Variazione del reddito familiare rispetto all'anno precedente

	%	% cum.
Circa dimezzato	38,6	38,6
Riduzione circa 1/4	15,3	53,9
Lieve riduzione	12,6	66,5
Invariato	31,8	98,3
Aumentato	1,7	100
Totale in valore assoluto	704	—

Fonte: elaborazione dell'autore su dati indagine Covid Caritas.

Ponendo l'attenzione su coloro che hanno subito una consistente riduzione di reddito, è interessante notare come questo fenomeno risulti abbastanza trasversale rispetto alla tipologia di nucleo considerata, fatta eccezione per due tipi di famiglie. Questa riduzione, infatti, è meno stringente tra i nuclei di soli adulti, prevalentemente composti da anziani, in cui si osserva un'incidenza inferiore (27%) rispetto alla media (38,6%). Al contrario, tra i nuclei in cui sono presenti minori, sia mono-genitoriali che coppie, la contrazione di risorse economiche è più diffusa ed ha coinvolto il 42% di essi, ossia quasi un nucleo con minori su due.

Entrando più nel dettaglio, la riduzione delle risorse economiche rispetto all'anno precedente ha riguardato principalmente nuclei con reddito basso o molto basso: poco meno del 50% dei nuclei con redditi familiari inferiori a 500 euro, infatti, ha affermato che il proprio reddito familiare si è dimezzato rispetto all'anno precedente. Inoltre, è indicativo della pervasività delle ricadute economiche della pandemia il fatto che più del 30% dei nuclei rientranti nella classe di reddito più alto (1.300 euro o più) indichi di aver subito la stessa riduzione.

Se osserviamo l'età dei beneficiari che hanno subito una considerevole riduzione di reddito, emerge come questo fenomeno abbia coinvolto in modo principale la popolazione adulta di 40-50 anni (48%) e under 35 (43%). La forte riduzione di reddito rappresenta un elemento nettamente marginale nella popolazione anziana: il 60% di coloro che hanno 61 anni o più non è stato infatti interessato da questo fenomeno.

### L'accesso all'istruzione

Un'evidenza di rilievo che emerge dall'analisi (che è stata messa in luce anche nei capitoli 2 e 3) riguarda il mancato accesso all'istruzione: quasi un sesto dei nuclei con minori under 13 anni (15,1%) non ha potuto far seguire ai figli le lezioni di didattica a distanza per via dell'assenza (33,3%) o non sufficienza (10%) di dispositivi digitali per tale attività. Un ulteriore vincolo ha riguardato un problema a monte, ossia il fatto di non disporre di una connessione internet per poter accedere ai servizi formativi. I dati evidenziano che le principali cause di impedimento all'accesso/fruizione della didattica online sono di natu-

ra economica. Sono molto ridotte, e dunque trascurabili, le quote del campione che hanno segnalato altre motivazioni di natura non economica (come, ad esempio, il "Rifiuto da parte del figli/o" oppure "La scuola/insegnanti non erano in grado" o, ancora, "Limitazione da parte dei genitori").

### 4. Le misure emergenziali: quali intersezioni con la platea di beneficiari Caritas

Una sezione specifica del questionario è stata dedicata all'accesso alle misure emergenziali messe in atto dal Governo per contrastare gli effetti economici del Covi-19<sup>9</sup>.

### Box 2 Le misure emergenziali di sostegno al reddito attuate dal Governo

#### Le famiglie con figli

Il "pacchetto" di interventi per il sostegno ai genitori con figli si componeva di tre misure: il congedo parentale, che consiste in un congedo straordinario fino a 30 giorni con il riconoscimento del 50 % della retribuzione ordinaria ovvero di un'indennità rapportata al proprio reddito da lavoro autonomo ed era rivolto ai genitori che lavorano, nel settore pubblico e privato, con figli di età inferiore a 12 anni e ai genitori lavoratori autonomi; un bonus baby sitter fino a 1.200 euro (lavoratori del settore privato o autonomi) che arrivava fino a 2mila euro per sanitari e forze dell'ordine; un contributo per la comprovata iscrizione a centri estivi, ai servizi integrativi per l'infanzia, ai servizi socio-educativi territoriali, ai centri con funzione educativa e ricreativa e ai servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia.

#### I lavoratori domestici

L'indennità per il lavoro domestico prevedeva un contributo pari a 500 euro per due mensilità (erogate in una unica soluzione per un totale di 1.000 euro) ed era destinato ai lavoratori domestici che risultavano assunti al 23 febbraio 2020, purché non conviventi con il datore di lavoro, con impieghi complessivi superiore a 10 ore settimanali.

#### I lavoratori stagionali

Il bonus Covid per i lavoratori stagionali era indirizzato ai lavoratori stagionali del turismo, dell'agricoltura,

dello spettacolo e di tutti gli altri settori "stagionali" secondo le vigenti disposizioni di legge e consisteva in un bonus pari a 500, 600 o mille euro in relazione alla mensilità (marzo, aprile o maggio) e alla tipologia di lavoro stagionale.

#### Il lavoro flessibile

Il bonus Covid per le forme di lavoro "flessibile" si rivolgeva ai lavoratori intermittenti, i lavoratori autonomi, privi di partita IVA, gli incaricati delle vendite a domicilio con reddito annuo 2019 superiore a 5.000 euro e titolari di partita IVA attiva e iscritti alla Gestione Separata Inps e consisteva in un bonus pari a 600 per i mesi di marzo, aprile e maggio.

#### Il Reddito di emergenza (REM)

Il Reddito di Emergenza (REM) si rivolgeva ai nuclei familiari in condizioni di necessità economica legata all'emergenza epidemiologica da COVID-19, purché il richiedente fosse un cittadino italiano, comunitario, extra comunitario, residente in Italia alla data della domanda. Rispetto al RdC, per il REM non c'è limite al patrimonio immobiliare e il valore dell'Isee non deve superare i 15.000 euro. Il contributo economico mensile è pari a 400 euro moltiplicati per la scala di equivalenza del Reddito di cittadinanza. Il REM è riconosciuto per due mensilità e non è compatibile con il RdC.

<sup>9</sup> Nel periodo compreso tra marzo e maggio, per far fronte al peggioramento delle condizioni economiche di centinaia di migliaia di nuclei che avevano subito la sospensione temporanea o definitiva delle attività lavorative durante il lockdown e per sostenere economicamente chi si trovava più in difficoltà, il Governo con due decreti appositi, Cura Italia (aprile) e Rilancio (maggio) (v. capitolo 5), ha messo in campo una molteplicità di misure a sostegno delle imprese, delle famiglie, del sistema produttivo e dei servizi essenziali. Nell'indagine "Covid Caritas" sono state considerate quelle prestazioni rivolte al sostegno al reddito delle persone e delle famiglie che, sulla base delle caratteristiche della platea di beneficiari Caritas, abbiamo immaginato potessero essere di maggiore interesse e accessibili per loro. Esse sono richiamate nel box 2.

La tabella 4 riporta, per ogni misura analizzata, il rispettivo numero di beneficiari che ha presentato domanda (il beneficiario stesso o un membro del nucleo), la relativa incidenza sulla totalità del campione (seconda colonna) e il tasso di accettazione, ossia la percentuale di domande che hanno ricevuto esito positivo (terza colonna).

Nonostante più del 55% dei beneficiari intervistati viva in nuclei con minori di 16 anni, tre di essi hanno effettuato domanda per il bonus baby-sitter e nessuno, al momento della rilevazione, stava beneficiando della misura (in tutti e tre i casi le domande risultavano in attesa di esito). Questo dato è in contrasto anche con il dato nazionale: il bonus baby-sitter risulta infatti una delle misure emergenziali che ha ricevuto il più alto numero di richieste, pari, nel mese di settembre, a un milione e 300mila<sup>10</sup>.

Ancora più eclatante è il dato relativo al congedo parentale. A tal proposito c'è da ricordare che la sovrapposizione tra la nostra indagine e la finestra di accesso a questa misura è solo parziale, in quanto quest'ultima è entrata in vigore il 19 luglio. In ogni caso, il nostro dato sembra confermare la già nota scarsa appetibilità delle misure di congedo parentale in Italia. Scarsa appetibilità parzialmente confermata, almeno se comparata al dato nazionale relativo al bonus baby-sitter, anche dai dati di fonte INPS: al 10 settembre,

le domande ricevute per questa misura erano poco meno di 320mila.

Relativamente più attrattive risultano essere le due misure destinate ai lavoratori stagionali e flessibili. In questo caso poco più dell'1,5% del campione (2,5% se si escludono i nuclei a tasso di attività nullo) ha fatto richiesta per ciascuna delle due misure. Il tasso di accettazione in questo caso è maggiore rispetto alle misure precedenti: più della metà delle domande effettuate ha avuto esito positivo.

Similmente, anche l'indennità per lavoratori domestici è stata una misura che ha avuto un discreto successo: quasi il 3% del campione ha effettuato domanda per essa e più del 60% di coloro che l'hanno richiesta ha potuto beneficiare della misura. Considerando che queste ultime tre misure, specialmente il bonus per lavoratori stagionali e l'indennità per lavoratori domestici, sono destinate a sottogruppi occupazionali, questi dati indicano che, al di là delle percentuali relativamente basse, questi strumenti hanno comunque interessato una discreta porzione della popolazione dei beneficiari Caritas. I dati di fonte amministrativa sono in linea con quanto rilevato. I beneficiari della totalità dei bonus destinati ad una pluralità di tipologie lavorative superano i 4 milioni e 120mila unità, mentre sono quasi 210mila i lavoratori domestici che hanno ricevuto la prestazione ad essi dedicata.

**Tab. 4 Domande effettuate per misura emergenziale e relativo tasso di accettazione**

Misure eccezionali	Effettuato domanda		Tasso di accettazione
	n° di beneficiari	% sul campione	
REM	199	26,3	30,2
Indennità per lavoratori domestici	21	2,8	61,9
Bonus lavoratori flessibili	13	1,7	53,8
Bonus lavoratori stagionali	12	1,6	58,3
Bonus baby-sitter	3	0,4	0
Congedo parentale	0	0	—

Fonte: elaborazione dell'autore su dati indagine Covid Caritas.

<sup>10</sup> I dati relativi al numero di domande e di beneficiari a livello nazionale delle misure emergenziali sono tratti da INPS: "Misure Covid-19: i dati al 10 settembre 2020". [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/Misure\\_Covid-19\\_dati\\_al\\_10\\_settembre\\_2020.pdf](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/AllegatiNews/Misure_Covid-19_dati_al_10_settembre_2020.pdf)

## 5. Un focus sul Reddito di emergenza (REM)

Tutti questi dati risultano comunque nettamente secondari rispetto al REM. Più del 26% dei nuclei intervistati, infatti, ha fatto domanda per ottenere questo trasferimento: si tratta della misura emergenziale più opzionata dai beneficiari delle Caritas coinvolte nella ricerca. Se confrontato, invece, con le altre misure emergenziali, in base ai dati di fonte Inps emerge che, con poco meno di 600mila le domande ricevute dall'INPS e 600.000 percettori effettivi della misura al 31 luglio, il REM è stato uno degli interventi comparativamente meno fruiti dalla popolazione.

L'indagine Covid Caritas indica, però, che il tasso di accettazione a questa misura è abbastanza contenuto: il 30% dei beneficiari che ne ha fatto richiesta ha fruito di fatto della prestazione. Questo dato, però, è parziale in quanto, al momento dell'indagine, il 43,7% dei richiedenti del REM era in attesa dell'esito della domanda presentata.

Rispetto alla tipologia di nucleo, sono i single e i mono-genitori con figli maggiorenni a presentare l'incidenza dei beneficiari maggiore: circa il 15% di ciascuno di questi due tipi di nucleo ha infatti beneficiato del REM. Al contrario, sono i nuclei in cui convivono minori a presentare i tassi di copertura più bassi: solo il 5% di essi ha beneficiato di questa misura di supporto. La spiegazione di ciò non è legata

ad alti tassi di rifiuto delle domande per questi nuclei, dal momento che i rifiuti hanno riguardato prevalentemente i nuclei composti da una pluralità di adulti (50%). Una parziale e non esaustiva spiegazione è legata alla quota di domande in attesa di esito di questo tipo di nucleo, la quale risulta lievemente superiore alla media (rispettivamente 50% e 43,7%). Inoltre, è necessario contestualizzare il dato relativo ai nuclei con minori rispetto alla totalità dei beneficiari REM. In conseguenza dell'elevata incidenza di questo tipo di nuclei tra i beneficiari Caritas intercettati dall'indagine (59,1%), il loro tasso di copertura relativamente molto basso corrisponde comunque al 40% della totalità dei nuclei beneficiari REM. Questo aspetto è anche confermato dai dati INPS relativi alle dinamiche nazionali: a luglio 2020 il 39,5% del totale dei beneficiari REM era costituito da nuclei con minori<sup>11</sup>.

I dati rispetto alle classi di reddito familiare indicano che il REM è stato prevalentemente fruito dai nuclei più bisognosi: le tre classi di reddito più basso presentano i tassi di copertura più elevati e la copertura si riduce progressivamente sino a zero al crescere del reddito. Esaminando la dimensione lavorativa dei beneficiari, si nota una polarizzazione verso gli estremi rispetto al tasso di copertura della misura: sono i nuclei totalmente attivi o inattivi ad essere caratterizzati da una copertura più elevata (rispettivamente 9,8% e 10,2%).

### Box 3 Le caratteristiche dei beneficiari Caritas che hanno ricevuto il REM (% sul totale dei beneficiari)

Beneficiari Caritas che hanno ricevuto il REM	
Fascia di età	Adulti, over 50 (48%)
Fascia di reddito	Fino a 800 euro (83%)
Tipo di nucleo	Alta incidenza single (30%) e alta accettazione delle domande per single e monogenitori con figli maggiorenni (rispettivamente 50%; 80%)
Tasso di attività lavorativa	Alta incidenza con tasso nullo (48%), discreta copertura nuclei totalmente attivi (9,8%) e inattivi (10,2%)

11 Osservatorio statistico INPS, Appendice statistica aprile 2019-luglio 2020.

L'analisi delle classi di età è in linea con quanto visto in precedenza. È la popolazione più adulta e anziana che beneficia maggiormente del REM: infatti, per i beneficiari con 46 anni o più i tassi di copertura sono prossimi o superiori al 10%; al contrario, per la popolazione più giovane, ossia gli under 35, il tasso si attesta sul 3,3%, e si limita al 5,7% per la classe di età 36-40 anni. Inoltre, la popolazione anziana registra anche uno dei tassi di accettazione più elevati: quasi il 50% delle domande presentate dai beneficiari Caritas over 60 anni ha avuto esito positivo. Diversamente, solo una domanda su cinque fra la popolazione più giovane ha avuto lo stesso destino. In sintesi, considerando la totalità dei beneficiari REM, gli under 40 anni rappresentano meno del 20% del totale, mentre la popolazione over 50 raggiunge quasi il 50%.

Tra i nuclei beneficiari intervistati il RdC costituisce un'importante forma di supporto, con un ordine di grandezza superiore alle misure emergenziali appena esaminate. Sono infatti 246 i nuclei beneficiari di tale misura, pari al 32,5% del campione. I dati evidenziano che le caratteristiche dei beneficiari del RdC tendono a sovrapporsi a quelle dei beneficiari REM. I tassi di copertura maggiori, infatti, si registrano tra i nuclei a reddito molto basso (49,7%), di single (45,3%) e di coppie senza figli (43,7%), i quali tendono ad essere prevalentemente anziani (42,2%). Al contrario, le coppie con figli minori e gli under 45 presentano i gradi di copertura più limitati (rispettivamente 27,6% e 25,1%), ad eccezione delle famiglie con redditi elevati (15,8%), per cui questo tas-

so è significativamente più basso. Questi dati sembrano indicare, limitatamente al contesto di questa indagine, che tra le due misure, rispetto alle caratteristiche dei beneficiari qui esaminate, vi sia sovrapposizione piuttosto che compensazione.

## 6. Il ruolo delle Caritas nell'emergenza Covid

L'indagine ha permesso inoltre di compiere un affondo sul ruolo svolto dalle Caritas sia rispetto alla fruizione delle misure emergenziali, che rispetto al supporto all'accesso ai servizi comunali durante il delicato periodo dell'emergenza sanitaria (attività presentate anche nei capitoli 2 e 3).

Rispetto alle misure emergenziali i dati rendono evidente che le attività di orientamento e di coinvolgimento di altri enti realizzate dalle Caritas sono state efficaci nel favorire la ricezione delle misure da parte dei beneficiari bisognosi, soprattutto per quanto riguarda il REM. Chi ha fruito di un servizio di orientamento alle misure presenta infatti tassi di copertura di questa prestazione tre volte superiori rispetto a coloro che non ne hanno beneficiato, mentre nel caso delle azioni di coinvolgimento di altri enti il tasso di copertura è di quattro volte superiore. I dati sui tassi di accettazione del REM confermano questo dato: la differenza tra i tassi di accettazione al REM di coloro che hanno ricevuto dalle Caritas servizi di orientamento e coinvolgimento di altri enti rispetto a coloro che invece non hanno usufruito di questi due aiuti da parte delle Caritas è tra le più ampie (v. tabella 6).

**Tab. 6 Ricezione/non ricezione servizi Caritas e copertura e accettazione REM**

Tipologia servizio Caritas		Valore assoluto	Tasso di copertura	Tasso di accettazione
Beni e servizi materiali	Non ricevuto	95	13,7%	50,0%
	Ricevuto	661	7,1%	26,6%
Sussidi economici	Non ricevuto	516	6,4%	25,6%
	Ricevuto	240	11,2%	36,1%
Orientamento	Non ricevuto	575	5,9%	25,0%
	Ricevuto	181	14,4%	38,8%
Coinvolgimenti di altri enti	Non ricevuto	640	5,6%	23,5%
	Ricevuto	116	20,7%	48,0%
Sostegno socioassistenziale	Non ricevuto	687	8,0%	29,8%
	Ricevuto	69	7,2%	27,8%

Fonte: elaborazione dell'autore su dati indagine Covid Caritas.

Un'ulteriore conferma dell'importanza delle attività di orientamento deriva dagli aspetti per cui i beneficiari ritengono sia necessaria una maggior tutela per far fronte agli impatti che l'emergenza Covid ha avuto sulla loro vita. Ai beneficiari è stato chiesto di indicare quali siano gli aspetti da curare particolarmente nell'erogazione dei servizi (sia Caritas che comunali o nazionali). Le prime due voci indicate riguardano due dimensioni centrali emerse nella recente emergenza Covid: il supporto economico (76% del campione) e il supporto lavorativo (51%). Il terzo aspetto in ordine di importanza è, appunto, il sostegno per l'orientamento a misure e servizi, che è stato indicato da quasi un terzo del campione (28%) ed è stato ritenuto più importante di elementi quali la salute e la prevenzione, l'educazione dei minori e il supporto alla cura.

Un ulteriore elemento che si è voluto approfondire in questa indagine ha riguardato i servizi sociali comunali e il ruolo avuto dalle Caritas nel favorire l'accesso a tali servizi, specialmente durante il periodo di lockdown legato all'emergenza sanitaria.

Nel dettaglio, tra marzo e maggio 2020 il 55% del campione ha avuto uno o più contatti con i servizi sociali. Le motivazioni principali di questi contatti riguardano, appunto, l'emergenza relativa al Coronavirus e in particolare la richiesta di buoni spesa comunali (33,5%) e di contributi economici (23,9%), mentre le altre motivazioni di contatto risultano nettamente secondarie (richiesta di servizi di segretariato sociale 9,9%, di servizi abitativi 4,8% e di supporto a minori e giovani 4%).

Il principale ruolo che le Caritas hanno avuto rispetto all'erogazione dei servizi comunali nel periodo di emergenza sanitaria si articola in quattro differenti funzioni: di natura informativa sull'esistenza e le caratteristiche dei servizi (26,1%), di supporto alla compilazione delle domande (12,1%), di contatto e relazione con gli operatori dei servizi sociali (16,3%) e di sostituzione dei comuni nell'erogazione dei servizi, specialmente dei buoni spesa (20,9%). Inoltre, in circa metà dei casi (51,5%) emerge che la richiesta di servizi comunali è avvenuta in parallelo rispetto al percorso Caritas, senza particolare necessità di contatto tra le due realtà.

**Tab. 7 Ruolo Caritas nell'accesso ai servizi comunali nel periodo di quarantena.**

Ruolo di Caritas	% beneficiari in contatto con servizi comunali
Informativo (natura/esistenza servizio)	26,1%
Di fornitura diretta del servizio	20,9%
Di contatto con gli operatori dei servizi sociali	16,3%
Di supporto alla compilazione della domanda	12,1%
Nessun ruolo	51,5%
Totale in valore assoluto	412

Fonte: elaborazione dell'autore su dati indagine Covid Caritas.

Un ulteriore dato importante emerge dalla forma prevalente di supporto ricevuto dichiarata dai beneficiari. Nella metà dei casi (50,1%) i servizi e gli operatori Caritas sono stati identificati come la principale forma di aiuto e sostegno, sia fisico che emotivo, durante l'emergenza Covid. L'importanza del ruolo svolto dalle Caritas in questo periodo difficile risulta centrale, se si considera che l'aiuto da parte della famiglia e dei familiari raggiunge un'incidenza del 35%, mentre i servizi comunali arrivano al 18% (la domanda prevedeva la possibilità di indicare fino a due risposte).

**Tab. 8 Prevalenti fonti di supporto ed aiuto durante l'emergenza Covid**

Forme di supporto	% campione
Centri e operatori Caritas	50,1%
Famiglia e familiari	34,5%
Servizi sociali comunali	18,2%
Amici e conoscenti	15,9%
Altro	2,6%
Non ho avuto particolare bisogno di aiuto	12,0%
Totale in valore assoluto	756

Fonte: elaborazione dell'autore su dati indagine Covid Caritas.

Un approfondimento rispetto ai beneficiari che hanno indicato i centri e gli operatori Caritas come fonte primaria di aiuto e sostegno fa emergere come tale scelta sia trasversale rispetto alle caratteristiche socio-economiche dei nuclei dei beneficiari, tranne che nei casi di nuclei monogenitoriali con figli minori (58%), coloro che hanno un reddito compreso tra 300-500 euro (57%) e i giovani adulti di 35-45 anni (55%), per i quali l'incidenza di questo aspetto è lievemente più elevata che nella totalità del campione (50,1%). Questo dato indica, oltre all'importanza e alla centralità, anche la trasversalità del ruolo di Caritas e del supporto fornito dagli operatori, specialmente nei momenti di difficoltà individuale e collettiva.

## Conclusioni

A seguito dell'emergenza sanitaria si è assistito allo slittamento dei beneficiari Caritas rispetto a due cruciali direttrici, aspetti socio-demografici e aspetti economici, con un aumento dei nuclei con minori a redditi bassi e situazioni lavorative precarie/irregolari, ma anche di nuclei numerosi con redditi medio-alti che si sono trovati ad affrontare un periodo di crisi severo.

Inoltre, dall'indagine emerge che, tra i beneficiari, sono i nuclei con minori ad essere stati particolarmente colpiti dagli effetti economici della pandemia, anche in termini di mancato accesso all'istruzione, la cui motivazione principale risulta essere di matrice economica.

Nel complesso le misure emergenziali qui considerate, rispetto alla loro attrattività nei beneficiari Caritas partecipanti all'indagine, si differenziano in relazione allo scopo della misura stessa. Le misure di conciliazione lavoro-cura hanno riscosso un ridotto interesse tra i nuclei intervistati; al contrario, le misure di supporto lavorativo, sia di carattere categoriale che non, hanno suscitato un discreto interesse e presentano, specialmente nel caso delle indennità e bonus lavorativi, elevati tassi di accettazione.

Il REM, inoltre, ha rappresentato, tra la popolazione intervistata, una misura di supporto molto attrattiva: più di un beneficiario su

quattro, infatti, ha presentato domanda e circa il 30% di loro ha avuto accesso alla misura. L'analisi delle caratteristiche dei beneficiari REM ha evidenziato come i percettori di questa misura tendano a essere maggiormente presenti in nuclei di adulti, prevalentemente anziani, con redditi bassi e tassi lavorativi nulli, oppure totalmente attivi. Quest'ultimo dato è da leggere alla luce della considerazione dei pensionati come membri attivi del nucleo nella costruzione del tasso di attività lavorativa. La comparazione dei beneficiari REM e RdC, inoltre, ha suggerito la convergenza di queste due prestazioni su nuclei di beneficiari con caratteristiche simili, almeno in relazione agli aspetti qui considerati.

L'indagine aiuta, inoltre, a capire la centralità di centri e servizi Caritas rispetto alle misure di supporto di carattere nazionale e locale, sia in termini di orientamento e informazione – due aspetti che i dati indicano come cruciali per l'accesso alle prestazioni – sia in termini di erogazione diretta di esse, come nel caso dei buoni spesa. Dai dati emerge poi il ruolo fondamentale avuto dalle Caritas nel supportare i più bisognosi in questo periodo di crisi: per un beneficiario su due, la forma prevalente di sostegno, sia materiale che immateriale, è rappresentata proprio dagli operatori e dai centri Caritas.

## Capitolo 7

### Povert  e politiche di contrasto in Italia tra presente e futuro: spunti di analisi e ipotesi di lavoro

di Nunzia De Capite<sup>1</sup>

#### Premessa. La cesura del Covid-19

*"Eccoci entrati nell'era delle incertezze. L'avvenire imprevedibile   oggi in gestazione"*<sup>2</sup>. Cosi scrive il filosofo Edgar Morin, provando a fare luce sul tempo che stiamo vivendo.

Anche nel sentire comune l'incertezza sembra proprio essere l'unico punto fermo che abbiamo, al momento.   questo il clima in cui viviamo da mesi, ciascuno con il ruolo che occupa nel sistema socio-economico (cittadini, amministratori, politici, imprenditori, operatori del sociale, medici e operatori sanitari, ecc.).

Mentre, infatti, ci si interroga su quanto ancora durer  la pandemia<sup>3</sup> e si monitorano con apprensione il numero di contagi e decessi e i riflessi che il Covid sta producendo sull'economia<sup>4</sup>, quello su cui ormai si concorda unanimemente   che la pandemia rappresenta una cesura tra il "prima" in cui eravamo immersi e un "dopo" tutto da costruire.

La chiave della "interruzione", del "taglio" rispetto al passato si applica molto bene anche all'analisi di fenomeni specifici, come per esempio la povert  nel nostro Paese e la sua evoluzione nel tempo, che   l'oggetto di questo capitolo.

Quello che il Covid-19 ha messo in evidenza  , infatti, il carattere mutevole della povert , come   emerso con particolare chiarezza in questi mesi, durante i quali, lo si   visto nel capitolo 2, la caduta in povert  di centinaia di migliaia di persone nel nostro Paese   stato un processo repentino e incontrollabile, che per giunta sta andando ora incontro ad ulteriori trasformazioni, legate all'andamento dell'economia fino alla fine dell'anno e all'efficacia degli strumenti di protezione messi in campo dal Governo.

La povert  nel nostro Paese   entrata in una nuova fase. Per capire meglio, dunque, il presente e attrezzarsi in vista di quello che potrebbe succedere, pu  essere utile ricostruire come essa sia cambiata negli ultimi anni. A tal fine ricorriamo a un modello di analisi che considera tre aspetti tra loro interconnessi:

- la consistenza del fenomeno della povert  (quanti sono i poveri);
- i profili delle persone coinvolte (chi sono i poveri);
- gli interventi attuati, sia a livello pubblico che da parte di organizzazioni sociali come le Caritas, che si occupano di povert  e di contrasto ad essa (quali misure e quali interventi).

Infatti, se la povert  muta in termini di ampiezza del fenomeno e di caratteristiche della popolazione che vive questa condizione, allora anche le strategie e gli strumenti (misure pubbliche, interventi di vario genere, ecc.) per contrastarla devono adeguarsi al cambiamento per poter essere efficaci e conseguire l'o-

1 Ufficio Politiche Sociali e Promozione Umana di Caritas Italiana.

2 E. Morin, *Cambiamo strada. Le 15 lezioni del Coronavirus*, Raffaello Cortina Editore, 2020, pag.25.

3 La Royal Society di Londra (The Royal Society of London for Improving Natural Knowledge), la pi  antica accademia indipendente di scienza del mondo che promuove l'eccellenza scientifica, ha recentemente messo in guardia rispetto alle ottimistiche speranze riposte nella diffusione a breve di vaccini per il Covid-19: secondo i ricercatori della Royal Society, infatti, al momento sono allo studio circa 200 vaccini, ma la storia dei vaccini ci dice che il loro lungo processo di sviluppo   costellato di fallimenti, inoltre "anche quando il vaccino sar  disponibile, questo non significa che entro un mese tutti saranno vaccinati: parliamo di circa sei mesi, nove mesi, un anno...non c'  neanche da chiedersi se la vita torner  rapidamente alla normalit  gi  in marzo"(traduzione dell'autrice), afferma il Professor Nilay Shah, responsabile del settore ingegneria chimica dell'Imperial College di Londra (cfr. [https://www.bbc.com/news/health-54371559?utm\\_source=Gmi+Mailchimp+Integration+Prod+List&utm\\_campaign=b232258boa-EMAIL\\_CAMPAGN\\_2018\\_07\\_08\\_04\\_14\\_COPY\\_18&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_ff3735a749-b232258boa-57088861](https://www.bbc.com/news/health-54371559?utm_source=Gmi+Mailchimp+Integration+Prod+List&utm_campaign=b232258boa-EMAIL_CAMPAGN_2018_07_08_04_14_COPY_18&utm_medium=email&utm_term=0_ff3735a749-b232258boa-57088861)).

4 Le variazioni effettive del PIL come quelle del numero di disoccupati e occupati sono oggetto di costante aggiornamento, analisi e confronto per poter stimare entit  e tempi di recupero per le economie dei paesi europei e del resto del mondo. Per l'Italia, la recente nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (NADEF), elaborata dal Ministero dell'Economia, contiene una stima della riduzione del PIL nel nostro Paese per il 2020 che dovrebbe attestarsi su -9% rispetto a quanto precedentemente elaborato (-8%). Si tratta di una previsione pi  ottimistica se confrontata con le stime rilasciate nelle ultime settimane dall'Ocse, dalla Commissione europea e dal Fondo monetario internazionale, che invece per l'Italia prevedono una contrazione del PIL nel 2020 rispettivamente pari a -10,5%, -11,3% e -12,8%.

biettivo di ridurla. Povertà, misure di contrasto e interventi promossi dai soggetti sociali dovrebbero riallinearsi costantemente se si vuole raggiungere l'obiettivo di dare sollievo alle persone che vivono in condizione di disagio.

## 1. Le tre fasi della povertà in Italia

Nell'intervallo di tempo compreso tra la crisi del 2008 e oggi abbiamo assistito a profonde trasformazioni della povertà. Si possono individuare tre fasi, susseguite dal 2008 ad oggi, che analizziamo di seguito.

### 1.1 Gli effetti della crisi del 2008 (2008-2015)

Le crisi del 2008 e del 2012 hanno rappresentato un punto di svolta per la povertà nel nostro Paese. In quegli anni la povertà assoluta<sup>5</sup>:

- ▶ è esplosa: il numero di famiglie in povertà assoluta è passato da 823mila nel 2007 a 1 milione e 674mila nel 2019 (con una incidenza che dal 3,5% è arrivata al 6,4%);
- ▶ si è normalizzata: se fino ad allora era identificabile un "modello italiano di povertà" (regioni meridionali, famiglie con tre o più figli, soprattutto se minori, assenza di lavoro, membri anziani), dal 2008 in poi, invece, i dati consegnano un quadro in mutamento, con un aumento negli anni proporzionalmente maggiore della povertà nelle regioni settentrionali (+200%), nelle famiglie con due figli, soprattutto se minori (+259%), fra coloro che avevano un lavoro (+268%), fra persone giovani e adulte (fino a 34 anni +319) e fra diplomati e laureati (+388%)<sup>6</sup>;

- ▶ si è cronicizzata: negli anni sono peggiorate le condizioni delle persone in povertà che, dopo le due crisi del 2008 e del 2012, sono diventate sempre più povere sia in termini di reddito familiare disponibile<sup>7</sup> che di capacità di sostenere le spese essenziali per vivere dignitosamente<sup>8</sup>; inoltre, è diventata persistente la condizione di bisogno in cui esse si trovavano e, di conseguenza, è stato sempre più difficile per loro liberarsi dalla morsa della povertà (la quota di beneficiari in carico alle Caritas da 5 anni e più era in continua crescita)<sup>9</sup>.

Sul fronte degli interventi, poi, in quegli anni la totale assenza di misure nazionali di sostegno alle persone in povertà che contenessero la diffusione del fenomeno e lo mitigassero nella sua intensità, ha prodotto come conseguenza il fatto che a livello territoriale (da parte di enti come le Caritas) si sia dovuto surrogare in maniera ampia, con interventi di aiuto materiale oltre che di sostegno relazionale. Inoltre, negli anni della crisi, la particolarità della condizione in cui si trovavano i beneficiari (basso livello d'istruzione, competenze professionali di basso profilo, problemi economici, fragilità psicologiche, isolamento sociale, ecc.) ha richiesto intensità e continuità nel supporto fornito, che non poteva risolversi, se non in pochi casi, in interventi sporadici e *una tantum*. Pertanto, come rivelano i dati dei rapporti Caritas sulla povertà, dal 2007 il numero medio di colloqui a persona realizzati nell'anno si è raddoppiato (passando da 3 a 7 in media a persona<sup>10</sup>).

5 Per povertà assoluta si intende "l'insieme dei beni e servizi che, nel contesto italiano e per una famiglia con determinate caratteristiche, vengono considerati essenziali per una determinata famiglia per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile" (Istat, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, 16 giugno 2020, [https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT\\_POVERTA\\_2019.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf)).

6 Per un approfondimento su questo si veda C. Gori, *Verso un nuovo modello italiano di povertà?*, La Rivista delle Politiche Sociali, 2017.

7 Dal 2006 il reddito familiare medio dei meno abbienti si è ridotto di più del doppio rispetto alla contrazione subita dalle famiglie più ricche (cfr. Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2014*, dicembre 2015, [https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/bil-fam2014/suppl\\_64\\_15.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-famiglie/bil-fam2014/suppl_64_15.pdf)).

8 L'intensità di povertà "misura di quanto in percentuale la spesa media delle famiglie definite povere è al di sotto della soglia di povertà" (ibidem) 2020: essa è passata per le famiglie dal 18,7% del 2014 – primo anno in cui è disponibile – al 20,3% del 2019.

9 La permanenza nel circuito delle Caritas è un indicatore della difficoltà a uscire dalla condizione di bisogno e ciò è imputabile alla pluralità di fattori che hanno causato lo stato di povertà e/o alla cronicità della condizione in cui esse si trovano. Per approfondimenti su questo si veda Caritas Italiana, *Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto*, Maggioli, 2018 e *Flash report Caritas 2019 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, [https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3\\_s2ew\\_consultazione.mostra\\_pagina?id\\_pagina=8489](https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=8489).

10 Ibidem.

## 1.2 La novità delle politiche di contrasto alla povertà (2016-2019)

In questa seconda fase della povertà, nel triennio 2016-2019, osserviamo una sostanziale stabilizzazione del fenomeno: la povertà assoluta fra gli individui si attesta nel 2019 su una incidenza pari al 7,7% contro l'8,4% del 2018. Nel 2019 erano, cioè, 4,6 milioni le persone che vivevano in questa condizione: una lieve contrazione da un anno all'altro, che lascia inalterato il fatto che siamo su livelli molto più alti rispetto al 2008-2009.

La grande novità di questo triennio è rappresentata, senza ombra di dubbio, dalla "comparsa di un nuovo settore del welfare italiano"<sup>11</sup>, caratterizzato dall'introduzione di misure nazionali di contrasto alla povertà, succedutesi a ritmi incalzanti nel giro di pochissimi anni: il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA) nel 2016, il Reddito di inclusione (Rel) nel 2017 e il Reddito di cittadinanza (Rdc) nel 2019. Quest'ultima è la misura attualmente in vigore.

Sono stati quegli anni in cui Caritas Italiana ha svolto una forte pressione nei confronti del Governo per sollecitare l'istituzione di misure in favore delle persone in povertà, sia attraverso la pubblicazione dei suoi rapporti di valutazione delle politiche di contrasto alla povertà (dal 2015) che all'interno della coalizione sociale nata a tale scopo, l'Alleanza contro la povertà in Italia, di cui Caritas Italiana è stata fondatrice – insieme all'ideatore, il prof. Cristiano Gori, e alle Acli<sup>12</sup> – e membro

fino a maggio 2020.

### *Il Reddito di cittadinanza tra punti di forza...*

Per questioni metodologiche a cui si farà cenno più avanti, il bacino dei poveri assoluti non è completamente sovrapponibile a quello dei percettori delle misure di contrasto alla povertà. Tuttavia, per descrivere la povertà in questa fase non possiamo non considerare il funzionamento del Reddito di cittadinanza, che dal marzo 2019 è la misura nazionale presente nel nostro Paese.

Da un esame dei dati sulla misura del Reddito di cittadinanza<sup>13</sup> emergono alcuni elementi degni di nota che consideriamo di seguito.

- *Una diffusione ampia*  
Con 1,2 milioni di nuclei che a settembre 2020 percepivano la misura<sup>14</sup> (per un totale di 3 milioni di persone), il Reddito di cittadinanza rappresenta una fonte di sostegno economico per una fascia consistente della popolazione in condizioni di disagio nel nostro Paese. Un dato assolutamente di rilievo: si pensi a cosa sarebbero andate incontro queste persone in questi mesi se fosse mancato un supporto come questo<sup>15</sup>.
- *La riduzione di disuguaglianza e povertà*  
Il RdC produce un impatto molto positivo sulla riduzione di disuguaglianze e povertà, anche in ragione del fatto che esso è meglio finanziato del precedente Rel. Alcune recenti simulazioni realizzate da Banca d'Italia evidenziano come il RdC fa-

11 È l'espressione che C. Gori utilizza per definire questa fase nella sua dettagliata ricostruzione del processo di introduzione delle politiche di contrasto alla povertà nel nostro Paese, a partire dal SIA fino ad arrivare al RdC. In questo excursus l'autore pone l'accento sul ruolo dei soggetti protagonisti di questo percorso e sui meccanismi decisionali sottostanti ad esso (C. Gori, *Combattere la povertà, L'Italia dalla Social Card al Covid-19*, Laterza, 2020).

12 La peculiarità dell'Alleanza è consistita nell'aver fatto convergere una ampia pluralità di soggetti sociali impegnati sul terreno della lotta alla povertà attorno a un preciso obiettivo (dotare l'Italia di una misura di contrasto alla povertà) e con un metodo definito: costruire una proposta dettagliata e "chiavi in mano" (il Reddito di inclusione sociale, REIS) a partire dalla quale confrontarsi con tutti gli interlocutori istituzionali e politici per discuterla e renderla concretamente operativa. Per approfondimenti sulla nascita e sulle caratteristiche dell'Alleanza e sulla sua peculiarità nel panorama della lotta alla povertà si veda C. Gori (ibidem). Per una presentazione del REIS si veda C. Gori, M. Baldini, A. Martini, M. Motta, S. Pellegrino, F. Pesaresi, P. Pezzana, S. Sacchi, P. Spano, U. Trivellato, N. Zanini, *Il reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, 2016.

13 Il Reddito di cittadinanza consiste in un contributo economico riconosciuto a persone e nuclei che presentino determinati requisiti di reddito, patrimonio e residenza e si compone di una integrazione al reddito familiare (fino alla soglia di 6.000 euro moltiplicati per la scala di equivalenza) e di una quota per il sostegno al pagamento del canone di locazione (fino a un massimo di 3.360 euro all'anno) o delle rate di mutuo (fino a un massimo di 1.800 euro l'anno). Per una descrizione delle caratteristiche e dei requisiti del RdC si veda: [https://www.caritas.it/home\\_page/attivita\\_/00008220\\_Reddito\\_di\\_Cittadinanza.html](https://www.caritas.it/home_page/attivita_/00008220_Reddito_di_Cittadinanza.html).

14 Nel momento in cui si scrive per il Reddito di cittadinanza disponiamo di dati aggiornati forniti dall'Inps e riferiti al mese di settembre 2020 (cfr. Inps, Osservatorio sul Reddito e Pensione di cittadinanza, [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Osservatori\\_statistici/Osservatorio\\_REI/Appendice\\_statistica\\_Aprile\\_2019\\_Settembre\\_2020.xlsx](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Osservatorio_REI/Appendice_statistica_Aprile_2019_Settembre_2020.xlsx)).

15 "L'importanza avuta dal RdC nel proteggere molte famiglie dagli sconvolgimenti prodotti dal Covid-19 viene ingiustamente sottovalutata" (cfr. C. Gori, *Il reddito di cittadinanza va riformato, non abolito*, Domani 22 settembre 2020).

vorisca una riduzione della disuguaglianza di reddito maggiore rispetto a quella garantita dalla precedente misura del REI<sup>16</sup>; inoltre esso ha effetti positivi sia sull'incidenza (numero di poveri sul totale della popolazione) che sull'intensità della povertà assoluta (distanza delle persone in povertà dalla soglia di povertà stessa)<sup>17</sup>.

– *Importi consistenti e un aiuto per le spese di casa*

Gli importi corrisposti ai beneficiari del RdC sono molto più cospicui di quelli previsti dal Rel (importo medio mensile di 295 euro contro 515 del RdC<sup>18</sup>) e consentono ai percettori di migliorare le loro condizioni economiche, soprattutto nei casi in cui è la mancanza di un reddito adeguato la principale fonte di problemi del nucleo. Inoltre, il beneficio economico viene incrementato a seconda che il nucleo debba sostenere spese per il pagamento del canone di affitto (280 euro al mese) o per la rata di mutuo (150 euro al mese). Si tratta di un aspetto da non trascurare, considerato che le famiglie povere in affitto rappresentano il 43,4% di tutte le famiglie povere, mentre le famiglie in affitto costituiscono il 18,4% del totale delle famiglie residenti<sup>19</sup>.

...e aree di criticità

Per comporre un primo quadro della misura bisogna considerare anche alcuni tratti critici, già emersi in sede di iter parlamentare di conversione del decreto in legge ( febbra-

io 2019) e che l'attuazione sta confermando. Per come è costruita, la misura produce infatti una serie di distorsioni e genera alcune iniquità.

– *Gli stranieri poveri penalizzati*

Gli stranieri poveri, (il 26,9% del totale, contro il 5,9% dei cittadini italiani) sono fortemente sfavoriti dal requisito della residenza di dieci anni, di cui gli due in via continuativa, che taglia fuori dalla misura 90.000 nuclei già percettori del Rel, maggiormente concentrati nelle regioni del Nord<sup>20</sup>. Anche per effetto di questo, oggi la misura è percepita nell'84% dei casi da cittadini italiani.<sup>21</sup>

– *Lo svantaggio delle famiglie numerose e con minori*

Le famiglie numerose e con minori, che sono più esposte alla povertà<sup>22</sup>, sono proprio quelle nei confronti delle quali la misura risulta essere meno generosa, se confrontata con il trattamento che ricevono, invece, i single e questo a causa della scala di equivalenza adottata per il calcolo degli importi. Da nostre elaborazioni sugli ultimi dati disponibili rilasciati da Inps e che si riferiscono al periodo aprile 2019 - settembre 2020, i nuclei con minori che percepiscono il RdC sono pari al 35,2% (corrispondente al 56,8% delle persone), mentre con il Rel ci si era attestati su una percentuale del 50,9% (pari al 69,7% delle persone).

16 Indice di Gini: 35,33 (senza misure); 34,80 (con Rel) a 33,80 (con RdC); incidenza povertà assoluta: da 8,5% (senza misure) a 7,7% (con Rel) a 5,5% (con RdC); intensità povertà assoluta: da 24% (senza misure) a 20,4% (con il Rel) a 17,1% (con il RdC). Questi dati sono tratti da Banca d'Italia, *Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis*, by Nicola Curci, Pasquale Recchia and Marco Savagnago, Working paper N. 1298, settembre 2020 (<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2020/2020-1298/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>).

17 Ibidem.

18 Si tratta di valori medi riferiti al periodo marzo 2019-settembre 2020, tratti da Inps, Osservatorio Reddito di cittadinanza, Appendice statistica aprile 2019 - settembre 2020, [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Osservatori\\_statistici/Osservatorio\\_REI/Appendice\\_statistica\\_Aprile\\_2019\\_Settembre\\_2020.xlsx](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Osservatorio_REI/Appendice_statistica_Aprile_2019_Settembre_2020.xlsx)

19 Su questo tema si veda il focus sul problema abitativo contenuto in questo rapporto.

20 Cfr. Banca d'Italia, *Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis*, by Nicola Curci, Pasquale Recchia and Marco Savagnago, Working paper N. 1298, settembre 2020, pag. 36-37 (<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2020/2020-1298/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>).

21 [https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati\\_analisi\\_bilanci/Osservatori\\_statistici/Osservatorio\\_REI/Appendice\\_statistica\\_Aprile\\_2019\\_Settembre\\_2020.xlsx](https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Osservatori_statistici/Osservatorio_REI/Appendice_statistica_Aprile_2019_Settembre_2020.xlsx)

22 "Nel 2019 si conferma un'incidenza di povertà assoluta più elevata tra le famiglie con un maggior numero di componenti: 9,6% tra quelle con quattro componenti e 16,2% tra quelle con cinque e più. Si attesta invece attorno al 6% tra le famiglie di tre componenti, sostanzialmente in linea con il dato medio. La povertà, inoltre, aumenta in presenza di figli conviventi, soprattutto se minori, passando dal 6,5% delle famiglie con un figlio minore al 20,2% di quelle con tre o più figli minori" (*Istat, Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, 16 giugno 2020, pag. 3, [https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT\\_POVERTA\\_2019.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf)).

- *Sfavoriti i poveri del Nord e delle aree periferiche*

Alcune simulazioni effettuate evidenziano come la misura raggiunga il 41% dei poveri che vivono al Nord, il 45% dei poveri del Centro e il 70% dei poveri al Sud. Così come solo il 41% dei poveri che vivono in un Comune di area metropolitana è eleggibile per la misura, mentre questa percentuale raggiunge il 58% se si considerano i poveri che vivono nelle aree periferiche o in piccoli Comuni. Questo è il riflesso del diverso modo con cui vengono calcolate le soglie della povertà assoluta e fissati i requisiti per l'accesso al RdC: del più alto costo della vita al Nord e nei Comuni delle aree metropolitane si tiene conto nelle rilevazioni sulla povertà, ma non nella modulazione dei contributi del RdC<sup>23</sup>.

- *La confusione tra lavoro e povertà*

Era intenzione dei suoi promotori che il Reddito di cittadinanza fosse congegnato come una misura unica, ma con due differenti obiettivi: sostenere le persone in povertà e promuovere l'occupazione<sup>24</sup>. In molte occasioni, prima ancora che lo strumento fosse messo a punto definitivamente<sup>25</sup>, sono stati evidenziati i rischi di una operazione di questo tipo, che creava una equazione impropria tra povertà e lavoro, sovraccaricava con finalità tra loro diverse un unico strumento e alimentava aspettative eccessive sulle possibilità di garantire uno sbocco lavorativo ai percettori che ne avessero i requisiti. Purtroppo i dati a oggi confermano i timori paventati un anno e mezzo fa circa:

non tutti i percettori di RdC hanno i requisiti per essere inseriti nel mondo del lavoro. Dati Anpal riferiti al 31 luglio 2020 mostrano come dei 3 milioni di percettori, meno della metà (1,2 milioni) siano tenuti alla sottoscrizione dei patti di servizio<sup>26</sup>. Inoltre, l'analisi dei profili di questi ultimi fa emergere che essi presentano caratteristiche tali, in termini di livello di istruzione e profilo occupazionale, da non consentire immediati e fluidi percorsi di inserimento lavorativo: in più del 70% hanno un grado di istruzione fino alla scuola secondaria di I grado e basse probabilità di accesso all'occupazione<sup>27</sup>. Con queste premesse non c'è da stupirsi se i tassi di inclusione lavorativa per i percettori di RdC dovessero essere molto bassi. Ma sarebbe al tempo stesso un grave errore giudicare la misura sulla base degli inserimenti lavorativi che è riuscita e riuscirà a mettere a segno<sup>28</sup>, perché non è da questo che si verifica l'efficacia di una misura di contrasto alla povertà, quanto piuttosto dal numero di persone che essa riesce a supportare economicamente in situazioni di bisogno. Diciamo piuttosto che connotare il RdC sin dagli esordi come una politica attiva del lavoro, enfatizzando questo aspetto per lungo tempo, nella fase di attuazione della misura si è rivelato un boomerang.

- *RdC e povertà: una parziale e problematica intersezione*

Le informazioni di cui disponiamo al momento sui beneficiari del Reddito di cittadinanza forniscono dettagli sulle caratteristiche di coloro che percepiscono tale

<sup>23</sup> I dati riportati in questo paragrafo sono tutti tratti da Banca d'Italia, *Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis*, by Nicola Curci, Pasquale Recchia and Marco Savegnago, Working paper N. 1298, settembre 2020, pag. 24-25 (<https://www.bancaitalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2020/2020-1298/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>).

<sup>24</sup> Sulla doppia anima del RdC (misura contro la povertà e di politica attiva del lavoro), nonché sulle critiche sollevate da più parti a una tale impostazione, si veda C. Gori, *Combattere la povertà. L'Italia dalla Social Card al Covid-19*, Laterza, 2020, pag. 131.

<sup>25</sup> Durante la presentazione del Rapporto Caritas su povertà ed esclusione sociale, *"Povertà in attesa"* (Roma, 17 ottobre 2018), a cui era stato invitato per un intervento l'allora consigliere economico del Movimento 5 stelle, Pasquale Tridico (ora Presidente dell'INPS), fu ribadita e argomentata, anche dal nostro organismo, la necessità di tenere separate politiche di contrasto alla povertà da politiche di inserimento lavorativo.

<sup>26</sup> Questi dati sono stati riportati da Il Sole 24 Ore il 28 settembre 2020.

<sup>27</sup> Tra le altre caratteristiche: il 44% vive al Sud, sono donne nel 53% dei casi, il 51% ha un'età inferiore ai 40 anni, cfr. Anpal, Reddito di cittadinanza, Nota mensile n. 2/2020 (<https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762875/Focus-n-78+Reddito-n-2-2020.pdf/0c6993b8-f7e8-0ce0-07ea-55fef51edb1?t=1594624498194>).

<sup>28</sup> "È sbagliato valutare il successo di queste misure solo dal lato del lavoro. Perché? In tutta Europa il successo di queste misure sul fronte delle politiche attive è molto basso rispetto al contrasto alla povertà. Anche in Germania se le dovessimo valutare sotto questo profilo sono degli insuccessi. L'obiettivo è prima di tutto il sostegno al reddito, a questo servono le misure anti-povertà", intervista a Elena Granaglia, *"Sta funzionando: ma questa gente sa di cosa parla?"*, pubblicata su Il fatto quotidiano del 29 settembre 2020.

misura, ma non siamo ancora in grado di collegare queste informazioni con i dati sulla povertà elaborati dall'Istat. Quest'ultimo chiarisce molto bene che quelli dei poveri assoluti e dei percettori di RdC sono due universi solo in parte sovrapponibili per ragioni metodologiche legate ai criteri di calcolo dei due bacini: si utilizzano indicatori differenti per definire la condizione di povertà/benessere (la spesa per consumi nel caso della povertà assoluta e il reddito e patrimonio nel caso del RdC); diversi sono gli universi di riferimento, dal momento che il RdC, per come è costruito, risulta molto selettivo nei confronti degli stranieri, come si è visto, e considera il patrimonio che non è invece utilizzato per il calcolo della povertà assoluta; infine le soglie, che nel caso della povertà assoluta variano in base al differente costo della vita tra le aree del Paese<sup>29</sup>, mentre nel RdC questo non accade. Esiste un consenso unanime tra gli studiosi nel ritenere che rispetto al Reddito di cittadinanza vi sia un problema di allocazione delle risorse. In particolare è possibile individuare le seguenti "aree di inefficienza allocativa"<sup>30</sup>:

- i poveri che non prendono la misura;
- i non poveri che prendono la misura.

In particolare, in base alle stime di Banca d'Italia, che considerano la povertà assoluta, a poter beneficiare del Reddito di cittadinanza è il 50% dei nuclei in povertà assoluta (pari al 55% delle persone). Mentre è classificabile come povero assoluto il 49% dei nuclei beneficiari di RdC (pari al 53% delle persone)<sup>31</sup>.

Altri studi, basati sulla povertà relativa reddituale come è definita dall'Ocse<sup>32</sup>, fanno emergere che la metà dei beneficiari di RdC non si trova in uno stato di povertà relativa e che i poveri relativi che lo ricevono ammontano a circa un settimo<sup>33</sup>.

Alcuni tentativi che vanno nella direzione di chiarire la questione<sup>34</sup> evidenziano come siano di fatto distinti e non coincidenti l'obiettivo di raggiungere le platee dei beneficiari della misura, per come è definita dai requisiti fissati, e quello di coprire il bacino di persone in povertà. Il RdC potrebbe infatti funzionare bene in riferimento al primo obiettivo, permettendo di migliorare le condizioni di vita di coloro che lo ricevono, ma questo non necessariamente si traduce nel raggiungimento dell'obiettivo di sostenere le persone in povertà.

Da questo quadro emerge la necessità di approfondire ulteriormente le analisi sugli intrecci tra povertà e RdC, dati sui percettori alla mano, in vista dell'affinamento della misura stessa.

### *Reddito di cittadinanza e Caritas: anteprima di una indagine*

Per poter andare un po' più a fondo e capire qual è il profilo delle persone in povertà che percepiscono la misura, Caritas Italiana ha avviato nell'autunno del 2019 un monitoraggio sui beneficiari dei servizi Caritas. Esso offre alcuni primi spunti per un affondo sulle caratteristiche dei percettori del RdC che sono anche beneficiari dei servizi Caritas<sup>35</sup>.

<sup>29</sup> cfr. Istat, Povertà assoluta e reddito di cittadinanza in Istat, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, 16 giugno 2020, pag. 13, [https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT\\_POVERTA\\_2019.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf).

<sup>30</sup> Cfr. F. Di Nicola, *I poveri e il Reddito di cittadinanza: quali relazioni?*, Menabò di Eticaeconomia, luglio 2020, <https://www.eticaeconomia.it/i-poveri-e-il-reddito-di-cittadinanza-quali-relazioni/>

<sup>31</sup> cfr. Banca d'Italia, *Anti-poverty measures in Italy: a microsimulation analysis*, by Nicola Curci, Pasquale Recchia and Marco Savagnano, Working paper N. 1298, settembre 2020, pag. 24-25 (<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussioni/2020/2020-1298/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>)

<sup>32</sup> La soglia è pari al 45% della mediana del reddito equivalente. In questa condizione di povertà relativa reddituale si troverebbero 9 milioni di persone nel nostro Paese.

<sup>33</sup> cfr. F. Di Nicola, *ibidem*.

<sup>34</sup> Un recente approfondimento su questo è contenuto nell'articolo *"Le critiche al Reddito di cittadinanza. Proviamo a fare chiarezza"*, di M. Franzini, E. Granaglia e M. Raitano, pubblicato su Menabò di Etica ed Economia, n. 135 del 14 ottobre 2020 (<https://www.eticaeconomia.it/le-critiche-al-reddito-di-cittadinanza-proviamo-a-fare-chiarezza/>)

<sup>35</sup> I risultati del monitoraggio verranno pubblicati nel rapporto di valutazione delle politiche di contrasto alla povertà la cui uscita è prevista nella primavera 2021.

Dalla rilevazione dello scorso autunno, che ha coinvolto 22 Caritas di 15 regioni<sup>36</sup>, è emerso che:

- i percettori di RdC sono risultati pari a poco meno del 40%;
- i beneficiari di RdC sono concentrati nelle regioni del Sud (47%);
- si tratta di coppie mono-genitori/single con basso/nullo tasso di attività lavorativa e basso reddito;
- ricevono importi nel 50% dei casi inferiori a 500 euro (più bassi della media nazionale che a settembre ammontava a 560 euro);
- coloro che hanno dichiarato di non aver fatto domanda nel 65% dei casi non ritenevano di possedere i requisiti per farla e nel 15% dei casi non conoscevano la misura;
- nei nuclei a reddito basso, i beneficiari RdC, pur percependo il contributo, non rinunciano al sostegno Caritas, soprattutto in termini di supporto relazionale e accompagnamento.

Se, in parte, i dati sopra riportati sono in linea con le elaborazioni dell'Inps, vogliamo porre l'accento su due elementi in particolare:

- le persone intervistate valutano con difficoltà la loro effettiva condizione economica, tanto da non fare domanda, perché ritengono di non avere i requisiti, pur avendo un reddito inferiore a 500 euro;
- i nuclei con basso reddito che ricevono la misura non si privano per questo dell'aiuto fornito loro dalle Caritas, perché dal rapporto di fiducia instaurato con gli operatori delle Caritas nel tempo traggono il sostegno necessario a gestire la misura e collocarla all'interno del percorso di autonomia che stanno compiendo con i servizi sociali e le Caritas.

E questa era la situazione che si offriva al nostro sguardo prima della pandemia.

### 1.3 Transizione (2020)

La terza fase ha inizio con l'esplosione del Covid-19, nel marzo di quest'anno ed è tuttora in corso. Siamo ancora immersi nella transizione e non sappiamo dove tutto questo ci porterà. Questo rapporto offre, nei vari capitoli, un ampio e minuzioso excursus su tutti e tre gli elementi del modello di analisi che stiamo adottando (entità della povertà, profili e interventi). Per tratteggiare questa terza fase, dopo aver richiamato brevemente alcuni punti, ci limiteremo quindi a evidenziare i rischi che si profilano a partire da quello che abbiamo osservato in questi mesi e a mettere a fuoco gli apprendimenti che abbiamo acquisito per orientarci con consapevolezza verso il futuro.

#### *Povertà in trasformazione*

Rispetto alle caratteristiche della povertà in questi mesi, molto si è detto nei capitoli 2 e 6, a cui si rimanda per maggiori approfondimenti. Qui diremo solo che consistenza e profili delle persone in povertà intercettate dalle Caritas hanno subito notevoli variazioni rispetto alla fase precedente: nei mesi di marzo-maggio è esploso il numero di richieste di aiuto indirizzate alle Caritas e abbiamo assistito a uno slittamento verso nuclei con redditi leggermente più alti rispetto al passato, un aumento delle coppie con figli minori e under 16 e con bassa o nulla attività lavorativa<sup>37</sup>. La platea dei beneficiari delle Caritas si allontana dalla marginalità e si trova sempre più proiettata in un orizzonte di progressiva trasversalità.

In questo quadro quali strategie di intervento sono state messe in atto a livello centrale e come si è modulata l'azione delle Caritas in accordo con esse?

#### *Frammentazione delle risposte pubbliche*

Il vasto spiegamento di risorse e strumenti a titolarità pubblica schierati per fronteggiare l'impennata della crisi economica ha avuto un iter complesso e non esente da inceppamenti e fatiche<sup>38</sup>. Il Governo, spinto dalla necessità di non lasciare scoperto nessuno dei colpiti dai

<sup>36</sup> I dati si riferiscono a un campione di 1.311 persone intervistate.

<sup>37</sup> Cfr. capitoli 2 e 6.

<sup>38</sup> Per una presentazione delle misure di sostegno al reddito e un inquadramento dei decreti che le hanno introdotte, si veda il capitolo 5.

contraccolpi economici della pandemia, ha frazionato in maniera infinitesimale gli interventi. Partiti con l'intento di offrire a ciascuno una risposta, si è finito per polverizzare le misure al punto da ingenerare confusione e disorientamento. La cifra che sintetizza quanto accaduto è: frammentazione. E la frammentazione richiede di essere ricomposta.

La ricomposizione è una delle direttrici in cui, infatti, si è mossa Caritas in questi mesi.

### *Tre strade e un unico obiettivo*

Nella sua azione a servizio delle Caritas diocesane per migliorare il servizio in favore delle persone in povertà, Caritas Italiana negli scorsi mesi si è mossa in tre direzioni contemporaneamente: intervento, pressione e advocacy in difesa degli interessi dei poveri colpiti dalla crisi, supporto all'attuazione delle misure.

Essa ha in primo luogo affiancato le Caritas diocesane, strette tra l'esplosione di richieste di aiuto nei mesi di marzo-maggio e le contrazioni organizzative imposte dalle misure di distanziamento e dal lockdown. E lo ha fatto svolgendo una funzione di raccordo e coordinamento degli interventi di erogazione economica e di beni materiali per le persone in difficoltà finanziati da donatori e realizzati dalle Caritas sui territori.

Contemporaneamente, nei mesi di marzo e aprile, Caritas Italiana ha, per parte sua, contribuito alla pressione esercitata nei confronti del decisore pubblico per l'introduzione di misure emergenziali, affinché "nessuno fosse lasciato indietro"<sup>39</sup> durante la crisi e si mettessero a punto soluzioni per i lavoratori

autonomi privi di tutele e per tutti coloro che rimanevano esclusi dalle altre forme di aiuto pubblico<sup>40</sup> previste (Cassa integrazione, indennità di disoccupazione NASpl e Dis-COLL)<sup>41</sup>. L'esito di questa azione è stata l'introduzione del Reddito di emergenza (REM), seppure non con le caratteristiche auspiccate, dal momento che è stata prevista la presentazione dell'Isee per poter fare domanda. La pressione non si è esaurita con l'approvazione della misura: viste le difficoltà che le persone stavano incontrando nell'accesso per mancanza di adeguata informazione e supporto, Caritas Italiana ha richiesto una proroga del termine per la consegna delle domande, che è stata procrastinata effettivamente dal 30 giugno al 15 ottobre.

Ultimo filone di azione, ma non di minore importanza: di fronte alla frammentazione delle risposte pubbliche, Caritas Italiana ha ritenuto che essere concretamente accanto alle persone colpite dall'impatto economico del Covid-19 volesse dire sia aiutarle in modo diretto con sostegni materiali ed economici, sia indirettamente potenziare l'orientamento alle misure previste dal Governo con i due decreti Cura Italia e Rilancio.

Per poter affrontare al meglio il tema dell'orientamento alle misure del Governo (e anche a quelle regionali), con particolare riguardo per quelle a sostegno del reddito delle persone e famiglie, Caritas Italiana ha quindi avviato un percorso di informazione-formazione rivolto agli operatori delle Caritas diocesane, denominato Caritalia, che si è articolato in 4 appuntamenti webinar per

<sup>39</sup> [https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3\\_s2ew\\_consultazione.mostra\\_pagina?id\\_pagina=8815](https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=8815)

<sup>40</sup> Quella del REM si inseriva all'interno di un pacchetto di proposte elaborato dal Forum Disuguaglianze Diversità insieme ad Asvis e al prof. Cristiano Gori nel mese di marzo ("CURARE L'ITALIA DI OGGI, GUARDARE ALL'ITALIA DI DOMANI") e che aveva lo scopo di integrare le misure inserite nel decreto Cura Italia. In aggiunta alla Cassa integrazione e alla Cassa integrazione in deroga previste dal Governo, la proposta prevedeva due ulteriori misure: il SEA (Sostegno di emergenza per gli autonomi) e il REM (Reddito di cittadinanza per l'emergenza) per i 6-7 milioni di lavoratori privati tra cui i lavoratori a tempo determinato che a scadenza di contratto si sarebbero ritrovati disoccupati e senza copertura (200-300 mila di contrattisti a chiamata), i disoccupati che avevano esaurito la Naspi, gli inoccupati e i tre milioni di irregolari. Era pensato come una variante semplificata e alleggerita del Reddito di cittadinanza, con una procedura di accesso agile (senza la compilazione del modulo Isee) e la sospensione del vincolo del patrimonio immobiliare, previsto nel Rdc, che è causa di molti mancati accessi alla misura. Il REM poi introdotto nel Decreto Rilancio ha invece previsto la presentazione dell'Isee, nonostante fosse stato segnalato ripetutamente dai soggetti promotori della campagna che l'urgenza della situazione richiedeva deroghe rispetto all'iter consueto di presentazione delle domande e l'Isee avrebbe rappresentato senz'altro un ostacolo per molti richiedenti, finendo col favorire, come infatti poi è stato, gli interni al sistema di welfare, già dotati di Isee. A questo primo documento di marzo hanno fatto seguito una serie di altri materiali volti a sollecitare il Governo e sottoporre alla attenzione le opzioni sul campo non a danno dei più svantaggiati. Si può ripercorrere questo iter visitando il sito del Forum DD: <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/nessuno-resti-indietro-per-colpa-del-coronavirus/>

<sup>41</sup> La NASpl (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) è l'indennità per i lavoratori subordinati e la DIS-COLL (Indennità per collaboratori coordinati e continuativi) è per i collaboratori.

gruppi di regioni svoltisi nel mese di maggio e ha anche previsto la produzione di materiale informativo per operatori e beneficiari e la disponibilità di un help desk dedicato alla consulenza su singoli casi<sup>42</sup>.

Nei mesi di giugno-agosto l'83% delle Caritas diocesane ha dichiarato di aver svolto attività di orientamento e supporto alle misure messe in atto dal Governo e dalle amministrazioni locali<sup>43</sup> e, come illustrato nel capitolo 6, la scelta di potenziare il servizio di orientamento territoriale si è rivelata vincente: il fatto di aver ricevuto informazione e supporto sul REM ha incentivato le persone a presentare domanda e, attraverso l'assistenza alla compilazione della domanda stessa, ha contribuito anche ad accrescerne il tasso di accettazione.

## 2. Rischi e apprendimenti dall'emergenza per guardare al futuro

### Scenari di povertà in Italia

Pur nella indeterminatezza del futuro, possiamo intravedere alcuni rischi rispetto alla evoluzione della povertà nei prossimi mesi:

► se da una parte il Reddito di cittadinanza mette al riparo dal pericolo di peggioramento coloro che lo ricevono e che già vivono difficoltà economiche, i poveri "post-Covid" saranno le persone che stanno scivolando in una situazione di povertà economica inedita a causa della perdita di lavoro e della contrazione delle attivi-

tà produttive (soprattutto giovani appena affacciati nel mondo del lavoro e donne, entrambi tipicamente con contratti a tempo e carriere lavorative intermittenti) e che potrebbero non avere i requisiti per ricevere il RdC;

- saranno a rischio di impoverimento le categorie di lavoratori (come gli autonomi) che non hanno mai goduto di protezione sociale e che in questi mesi sono state supportate da interventi spot di tipo emergenziale e di brevissima durata (questa è la vera questione sociale dei prossimi anni);
- si intensificheranno le oscillazioni "dentro-fuori" la condizione di povertà per coloro che si collocano a ridosso della soglia di povertà stessa (o subito sopra – i cosiddetti "quasi poveri" – o subito sotto – "gli appena poveri") e il cui equilibrio è legato a variazioni della situazione lavorativa dei componenti del nucleo, delle condizioni di salute dei membri, della possibilità di accedere a forme di aiuto pubblico o privato;
- sia per via della instabilità economica che per la discontinuità nella frequenza scolastica, ad essere sfavoriti saranno i minori e gli adolescenti che in Italia scontano da tempo pesanti condizioni di svantaggio<sup>44</sup>: queste, invece di assottigliarsi, sono destinate ad ampliarsi a dismisura, compromettendo il futuro delle generazioni presenti e a venire e minando la tenuta del nostro sistema economico e sociale.

<sup>42</sup> Tutti i materiali video e la documentazione didattica prodotta nell'ambito di Caritalia è disponibile sul sito di Caritas Italiana: [https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/V3\\_S2EW\\_CONSULTAZIONE.mostra\\_pagina?id\\_pagina=8920&rifi=guest&rifp=guest](https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/V3_S2EW_CONSULTAZIONE.mostra_pagina?id_pagina=8920&rifi=guest&rifp=guest)

<sup>43</sup> v. Capitolo 2.

<sup>44</sup> Nel 2019 le famiglie con minori presentavano una incidenza di povertà assoluta più alta della media (9,7% vs 6,4%). Esse sono inoltre mediamente più povere rispetto alle altre famiglie (questa particolarità è evidenziata dal dato della intensità di povertà, che è pari al 23% contro il 20,3% del dato generale) (cfr. Istat, *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2019*, 16 giugno 2020, [https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT\\_POVERTA\\_2019.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/06/REPORT_POVERTA_2019.pdf)). Ma oltre all'elevato numero di minori in famiglie in povertà assoluta (1.137.000 nel 2019) l'Italia si caratterizza anche per profondi divari territoriali nella presenza di asili pubblici comunali: i posti disponibili nei nidi e nei servizi integrativi pubblici e privati corrispondono mediamente al 12,3% del bacino potenziale di utenza al Sud e al 13,5% di quello delle Isole, contro una media nazionale del 24,7% (anno scolastico 2017/2018). Una dotazione ben al di sotto dell'obiettivo del 33% fissato per il 2010 dal Consiglio europeo di Barcellona del 2002 per sostenere la conciliazione della vita familiare e lavorativa e promuovere la maggiore partecipazione delle donne nel mercato del lavoro (cfr. Istat, *Rapporto sui servizi educativi per l'infanzia in Italia*, giugno 2020, <https://www.istat.it/it/files//2020/06/Comunicato-stampa-chiusura-Webinar.pdf>). Il nostro Paese ha poi il primato della più elevata incidenza di giovani che abbandonano precocemente gli studi a livello europeo, i cosiddetti ELET (Early Leavers from Education and Training (ELET)), pari al 13,5% (Istat, *Livelli di istruzione e ritorni occupazionali. Anno 2019*, giugno 2020, <https://www.istat.it/it/files//2020/07/Livelli-di-istruzione-e-ritorni-occupazionali.pdf>). Per una disamina delle ripercussioni del mancato intervento sulla condizione dei minori e degli adolescenti in Italia e sulla povertà educativa, si veda il lavoro svolto negli scorsi mesi da un gruppo di reti di organizzazioni che si occupano di minori e infanzia, EducAzioni. Essa ha rivolto richieste specifiche al Governo per intensificare gli interventi in favore dei minori e degli adolescenti in questa delicata fase (subito dopo il lockdown e nella ripresa) che mette più a rischio proprio questa fascia della popolazione ([https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Documento\\_educAzioni.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Documento_educAzioni.pdf)).

Ma dall'emergenza abbiamo anche appreso che per una efficace analisi della povertà:

- occorre mettere in relazione i dati sulla povertà con quelli sui percettori delle misure di contrasto;
- è necessario realizzare analisi di lungo periodo (longitudinali) per monitorare come cambiano le condizioni di vita delle persone in povertà e se e come su di esse incidano le misure pubbliche;
- bisogna attrezzarsi per intercettare le cause della povertà, *"lottare contro le cause strutturali della povertà, la disuguaglianza, la mancanza di lavoro, della terra e della casa, la negazione dei diritti sociali e lavorativi"*<sup>45</sup>; solo in questo modo, invece di accettare passivamente e in blocco il presente, si forniscono elementi a partire dai quali proiettarsi in un futuro di concreto cambiamento.

#### Misure "mobili" per affrontare l'incertezza

E quali misure possiamo immaginare per mitigare la povertà, considerato il tempo presente e il futuro che verrà? Alcuni spunti di riflessione su questo:

- gli strumenti di contrasto alla povertà messi in campo dal Governo non possono essere considerati dei "moloch" inamovibili: devono piuttosto essere dotati di una buona dose di flessibilità, soprattutto dopo una valutazione che ne abbia fatto emergere criticità e falle, per adeguarsi al cambiamento ed essere anche in grado di fornire risposte in emergenza;
- in emergenza soprattutto, l'efficacia degli strumenti di intervento in favore delle persone in povertà non dovrebbe essere minata da un lungo iter burocratico: la tempestività, non solo in emergenza, significa vicinanza alle persone e possibilità di evitare peggioramenti di situazioni spesso critiche;
- rafforzare il trinomio "informazione-assistenza-accompagnamento" per favorire l'accesso alle misure: come dimostrano

numerosi studi condotti in diversi Paesi, l'adesione ai programmi di intervento in favore delle persone in povertà è fortemente condizionata dal ricevere informazioni su di essi, ma, se alla informazione si aggiunge un servizio di assistenza nella procedura di accesso, allora le adesioni ricevono una spinta molto forte. I tassi di adesione al programma, poi, crescono ulteriormente se, oltre all'informazione e all'assistenza, si prevede l'accompagnamento delle persone ai centri preposti alla presentazione delle domande<sup>46</sup>;

- lo spezzettamento degli interventi e la mancanza di sinergia ha dei costi enormi sia in termini di tempo che di effetti sulla vita delle persone; per questo l'assenza di coordinamento locale nella gestione di misure di contrasto è sempre una opzione da scartare: la condivisione dell'attuazione attraverso un centro ordinatore a livello locale (un polo o cabina di regia composta da una pluralità di soggetti che sul territorio si occupano di contrasto alla povertà) può richiedere più tempo in una prima fase, ma quando è a regime consente di consolidare una infrastruttura di relazioni e rapporti che, in caso di emergenza, rappresenta la nervatura in cui incanalare prontamente aiuti e interventi (proprio quello che è mancato nei mesi della crisi).

### 3. Incamminarsi verso il futuro

Quale ruolo sono chiamate a svolgere le Caritas, ora che l'assetto dei bisogni si sta modificando in direzioni che non è possibile prevedere? Quale valore aggiunto le Caritas possono dare nel servizio in favore degli ultimi in un tempo minato dalla spinta efficientista, dalle contrapposizioni e dalla competizione?

In conclusione proponiamo alcune attenzioni da avere per affrontare il futuro.

#### Leggere il contesto

Come gestire l'incertezza che ci appanna la vista? Sia come singoli che dentro le organizzazioni, non è facile capire quale sia

<sup>45</sup> Lettera enciclica *"Fratelli tutti"* del Santo padre Francesco sulla fraternità e l'amicizia sociale, 3 ottobre 2020, 116 ([http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_enciclica-fratelli-tutti.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html)).

<sup>46</sup> Cfr. A. Banerjee e E. Duflo, *Una buona economia per tempi difficili*, pag. 332, Laterza 2020.

la strada migliore da percorrere per affrontare il tempo che verrà. Tuttavia in questo ci viene in soccorso la lettera Enciclica di Papa Francesco "Fratelli tutti", che descrive molto bene qual è l'atteggiamento da avere nei confronti del cambiamento e offre, al tempo stesso, una indicazione metodologica su come posizionarsi rispetto ad esso: "La povertà si analizza e si intende sempre nel contesto delle possibilità reali di un momento storico concreto"<sup>47</sup>; analisi e interventi vanno dunque collocati nel contesto particolare in cui ci si trova di volta in volta. Questo significa che non esiste una versione unica della povertà, in quanto, come visto all'inizio, essa si trasforma e muta, né possiamo fissare in una formula immutabile l'azione delle Caritas nel tempo, in quanto non vi è una modalità valida per tutte le circostanze. Alleviare le condizioni delle persone in povertà, con il coinvolgimento della comunità ecclesiale e civile, sarà un'impresa da realizzare di volta in volta, nella realtà del momento, con i vincoli e le esigenze che il momento pone: in emergenza questo si è tradotto nell'ampio ventaglio di interventi che sono spaziati dalla erogazione diretta di aiuti alle persone alla collaborazione con i Comuni nella distribuzione dei buoni pasto, all'orientamento alle misure previste dal Governo. Non c'è un primato di un'azione rispetto all'altra: la scelta su come muoversi dovrà essere guidata da una analisi delle caratteristiche dei contesti (situazioni di povertà e tenuta del sistema di welfare locale/nazionale) e da un attento discernimento su quali siano, date quelle condizioni, le modalità migliori per sostenere le persone in situazioni di bisogno (direttamente e indirettamente) con "forme consone ai tempi e ai bisogni"<sup>48</sup>.

### *Il doppio volto della solidarietà: interventi diretti e lotta alle cause*

"Solidarietà è una parola che esprime molto più che alcuni atti di generosità sporadici. È pensare e agire in termini di comunità, di priorità della vita di tutti sull'appropriazione dei beni da parte di alcuni. È anche lottare contro le cause strutturali della povertà, la disuguaglianza, la mancanza di lavoro, della terra e della casa, la negazione dei diritti sociali e lavorativi. La solidarietà, intesa nel suo senso più profondo, è un modo di fare la storia"<sup>49</sup>. Mai come in questo momento emerge la necessità di abbinare al servizio immediato in favore degli ultimi e al supporto alla attuazione degli strumenti messi in campo a livello istituzionale anche un intenso lavoro di studio, analisi e rimozione delle cause della povertà, come è stato segnalato da direttori e direttrici Caritas negli scorsi mesi durante un focus group sul futuro dopo la pandemia<sup>50</sup>. La cronicizzazione della povertà, che connota questo fenomeno negli ultimi anni, è il frutto di una "stratificazione del disagio": la "deprivazione cumulata"<sup>51</sup> di cui si parla in letteratura consiste in un accumulo progressivo di condizioni di svantaggio e difficoltà che finisce con creare ossificazioni e incrostazioni, allontanando le persone dalla concreta possibilità di uscire dalla condizione di povertà.

In questa situazione, anche misure di reddito minimo come il Reddito di cittadinanza, per quanto corpose e ampie, possono tutt'al più intaccare lo strato più superficiale della povertà: esse si muovono infatti in una logica "redistributiva", volte come sono a riequilibrare un divario fra le disponibilità economiche delle persone attraverso interventi di erogazione economica, ma non modificano i processi a monte della creazione di questi divari di reddito e di ricchezza, come fanno

<sup>47</sup> Lettera enciclica "Fratelli tutti" del Santo padre Francesco sulla fraternità e l'amicizia sociale, 3 ottobre 2020, 21 ([http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_enciclica-fratelli-tutti.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html)).

<sup>48</sup> Come recita l'articolo 1 dello Statuto di Caritas Italiana.

<sup>49</sup> Lettera enciclica "Fratelli tutti" del Santo padre Francesco sulla fraternità e l'amicizia sociale, 3 ottobre 2020, 116 ([http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_enciclica-fratelli-tutti.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html)).

<sup>50</sup> Per approfondimenti si veda il capitolo 5.

<sup>51</sup> Sul tema della "deprivazione cumulata" si veda l'interessante contributo di G. Scarchilli, che evidenzia come con apposite tecniche di stima si possa valutare se esiste una relazione di dipendenza tra i seguenti aspetti del benessere: reddito disponibile familiare, condizioni abitative, condizioni lavorative, livello di istruzione <https://www.eticaeconomia.it/le-molteplici-dimensioni-delle-disuguaglianze-sociali-levidenza-italiana>.

invece gli interventi pre-distributivi (che agiscono sulle regole del mercato del lavoro, la tassazione e il fisco, l'istruzione, le condizioni abitative<sup>52</sup>, ecc)<sup>53</sup>.

Al punto in cui siamo, non si tratta di optare per l'una o per l'altra logica, quanto piuttosto di farle procedere in parallelo, nella consapevolezza che se non si scioglieranno i nodi delle cause, la povertà e la disuguaglianza resteranno un destino ineluttabile per troppe persone nel nostro Paese.

### *"Una politica sociale per i poveri e dei poveri"*

Quello che resta, una volta scrollata di dosso la polvere dell'emergenza, è la consapevolezza che tutto il sistema pubblico e privato di organizzazione delle risposte ai bisogni sarà soggetto a una profonda trasformazione nei prossimi anni e che *"le soluzioni ci richiederanno di lavorare insieme (comunità, cittadini, stato, mondo profit, associazioni, ecc.) per costruire nuove idee e soprattutto creare insieme cambiamento"*<sup>54</sup>.

Non si tratta più solo di gestire i problemi e contenere i rischi di disagio, offrendo servizi di qualche tipo, ma piuttosto di capire come *"transitare verso un nuovo sistema"*<sup>55</sup>. Il sistema di welfare che abbiamo è nato nel dopoguerra, quando la povertà aveva caratteristiche diverse e le esigenze di benessere erano completamente differenti. Adesso che la povertà "ha cambiato forma" occorre un nuovo approccio<sup>56</sup>.

Da dove partire, dunque?

Non si tratta solo di adeguare gli interventi promossi (dal pubblico e dalla Caritas) ai nuovi bisogni, processo pure utile e doveroso, come si è visto nel paragrafo precedente, ma insufficiente. Intervenire sulle cause della povertà significa anche ricostruire le capacità delle persone, rafforzare "le connessioni umane", perché *"solo quando le persone si*

*sentono sostenute da forti relazioni, è allora che il cambiamento si verifica"*<sup>57</sup>.

E non è forse questo il tratto che contraddistingue l'operato delle Caritas? Azioni che, indipendentemente dal livello su cui si compiano (interventi di aiuto diretto, studio, advocacy), hanno un tasso di prossimità relazionale altissimo: il primato della presenza, della costruzione di relazioni di senso fra operatori e persone, il lento e paziente lavoro di verifica e manutenzione del sostrato relazionale di chiunque si rivolga ai servizi, anche solo per un aiuto materiale. È l'elemento che è emerso con forza proprio durante i duri mesi del lockdown. Uno degli insegnamenti che la vicenda del Covid-19 ci consegna è infatti che, quando ci eravamo ormai convinti del fatto che tutto fosse "virtualizzabile", ci siamo invece accorti che nulla può essere in realtà completamente "disintermediato". Nei giorni del Covid lo spazio pubblico svuotato a causa delle regole del distanziamento sociale è rimasto popolato da coloro che sul territorio, nel solco di una continuità di rapporti di fiducia con le persone, si sono fatti carico di garantire il sostegno materiale a chi era in difficoltà. Ma non si è trattato in nessun caso di una mera consegna di beni materiali: mai come in quei giorni la distribuzione è stata contatto denso di socialità. Proprio nel tempo della distanza, della soppressione della vicinanza fisica, la prossimità ha significato trovare il modo per "esserci".

Connessioni per un nuovo welfare, dunque, che metta al centro la partecipazione delle persone: *"non si può affrontare lo scandalo della povertà promuovendo strategie di contenimento che unicamente tranquillizzano e trasformano i poveri in esseri addomesticati e inoffensivi. Che triste vedere che, dietro a presunte opere altruistiche, si riduce l'altro alla passività. Quello che occorre è che ci siano di-*

<sup>52</sup> Si vedano le proposte contenute nel focus sulla questione abitativa.

<sup>53</sup> I due livelli di cui si parla sono quello degli interventi redistributivi (con misure di contrasto alla povertà) e di interventi pre-distributivi che agiscono invece sui meccanismi di creazione e distribuzione della ricchezza nelle sue varie forme (lavoro, istruzione, ecc.). Per una disamina di questi aspetti si veda *"15 proposte per la giustizia sociale"* ispirate dal Programma di Azione di Anthony Atkinson, elaborate dal Forum Disuguaglianze e Diversità: <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/le-15-proposte>.

<sup>54</sup> H. Cottam, *Radical Help*, pag. 33, Virago Press, 2018.

<sup>55</sup> *"La sfida è come realizzare concretamente la transizione verso un nuovo sistema"*, ibidem 18.

<sup>56</sup> Ibidem 19.

<sup>57</sup> Ibidem, 15.

*versi canali di espressione e di partecipazione sociale. L'educazione è al servizio di questo cammino, affinché ogni essere umano possa diventare artefice del proprio destino. Qui mostra il suo valore il principio di sussidiarietà, inseparabile dal principio di solidarietà<sup>58</sup>.*

È forte il richiamo all'appello che Papa Francesco rivolge affinché si superi un'idea di politiche sociali solo orientate verso i poveri, e si vada nella direzione di politiche sociali con i poveri e *dei* poveri, che coinvolgano le persone nella loro lotta quotidiana per la dignità e nella costruzione del loro destino<sup>59</sup>.

Ed è questo l'orizzonte in cui muoversi per i mesi a venire e su cui si dovrà lavorare anche a partire dagli spunti di riflessione qui offerti.

L'incertezza di questo tempo non potrà essere completamente fugata ma ad essa si può opporre una radicata speranza negli obiettivi che vogliamo raggiungere: d'altra parte *"lo scopo della politica sociale in questi tempi di cambiamento e angoscia è aiutare le persone ad assorbire gli shock senza permettere che condizionino la percezione che hanno di se stesse. (...) Abbiamo ancora molto da imparare, ma se abbiamo le idee chiare su qual è l'obiettivo, possiamo farcela<sup>60</sup>".*

---

<sup>58</sup> Lettera enciclica *"Fratelli tutti"* del Santo padre Francesco sulla fraternità e l'amicizia sociale, 3 ottobre 2020, 187. ([http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_enciclica-fratelli-tutti.html](http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html)).

<sup>59</sup> *Ibidem*, 146.

<sup>60</sup> Cfr. A. Banerjee e E. Duflo, *Una buona economia per tempi difficili*, pag. 382, Laterza 2020.

## FOCUS TEMATICO

### La questione abitativa: un'analisi del fenomeno e delle risposte

di Gianluigi Chiaro<sup>1</sup>

#### 1. Il contesto di riferimento pre e post Covid.

Com'era la vita prima del Covid-19? La risposta non è banale e oggi possiamo solo osservare come il Covid-19 abbia fatto trasparire che la normalità in cui vivevamo era sbagliata e profondamente diseguale. Nel corso del *lockdown* le città si sono trasformate in deserti con serrande abbassate e ognuno è stato costretto a vivere in casa (per chi l'aveva). Di colpo sono apparse tutte le piccole e grandi contraddizioni della società attuale, un equilibrio tra vita e lavoro malsano al quale abbiamo risposto con un altrettanto insostenibile *home working* (e non *smart working* come in molti hanno detto). I centri urbani, ormai divenuti dei non-luoghi in cui tutto era pensato in funzione del lavoro e del turismo, con conseguente espulsione delle persone con minore potere d'acquisto verso le periferie, oggi sono deserti e chiusi. Anche l'economia della rendita urbana, spinta dalle piattaforme online legate al turismo, ha mostrato tutta la sua inconsistenza, mentre c'era chi elogiava questo periodo come un nuovo boom per le città. Infine, la retorica del ritorno alla campagna, possibile solo per le famiglie benestanti, è stata l'ennesima riprova del nostro cinismo sociale in cui vale il "si salvi chi può" (meglio se con un giardino), in contrasto al reale spopolamento e all'invecchiamento troppo spesso dimenticato delle aree interne del nostro Paese. Nonostante manchi ancora lucidità rispetto alla condizione pre-Covid, oggi dobbiamo prepararci in fretta a quello che verrà nel post-Covid soprattutto per quanto riguarda le povertà economiche e abitative di molte persone.

In Italia il fenomeno della povertà era significativo ben prima dell'emergenza: nel 2019 l'Istat rilevava 1,7 milioni le famiglie in condizione di povertà assoluta, con una incidenza pari al 6,4% (7,0% nel 2018), per un numero complessivo di quasi 4,6 milioni di individui (7,7% del totale, 8,4% nel 2018) (cfr. cap. 1). Sul fronte abitativo occorre ricordare quale sia la composizione sociale dei nuclei in proprietà e in affitto poiché nei prossimi anni il mantenimento della propria abitazione dipenderà fortemente dalla condizione sociale di partenza. I dati di Banca d'Italia aiutano a fotografare tale situazione (Tab. 1). La percentuale più elevata di famiglie in affitto si posiziona nel primo quintile di reddito, ossia con un reddito familiare inferiore a circa 15.000 € annui, seguita da famiglie senza lavoro o con redditi bassi e, infine, da famiglie con età media inferiore ai 34 anni. Questi gruppi sociali, con molta probabilità, subiranno maggiormente gli effetti della crisi. Ciononostante, anche le famiglie in proprietà non possono considerarsi al di fuori da ogni rischio poiché molte risultano indebitate e la passata crisi immobiliare non ha ancora esaurito i lunghi strascichi delle migliaia di pignoramenti effettuati dal 2008 ad oggi. La perdita del lavoro di uno o di entrambi i componenti del nucleo, ha portato in passato all'impossibilità di pagare le rate del mutuo e la conseguente esecuzione e messa in asta delle abitazioni poste a garanzia del credito. Dal 2015 ad oggi, secondo i dati pubblicati da Astasy<sup>2</sup>, sono state esperite ogni anno circa 230.000 aste, di cui tra il 60% e l'80% relative ad abitazioni di piccolo e medio taglio provenienti in prevalenza da esecuzioni immobiliari (circa 80% dei casi). L'ondata lunga delle esecuzioni immobiliari della precedente crisi, anche a causa della chiusura prolungata dei tribunali, andrà a sommarsi a quella derivante dalla crisi post-Covid con esiti impossibili da prevedere e diversificati a seconda dei territori di riferimento.

1 Economista del territorio ed esperto di politiche abitative e del mercato immobiliare. Senior Advisor di Nomisma e fondatore di Area Proxima specializzata nella ricerca sociale ed economica.

2 <http://www.astasonline.it/it/chi-siamo.html>

**Tab. 1 Relazione tra titolo di godimento dell'abitazione di residenza e caratteristiche delle famiglie – Anno 2016 (%)**

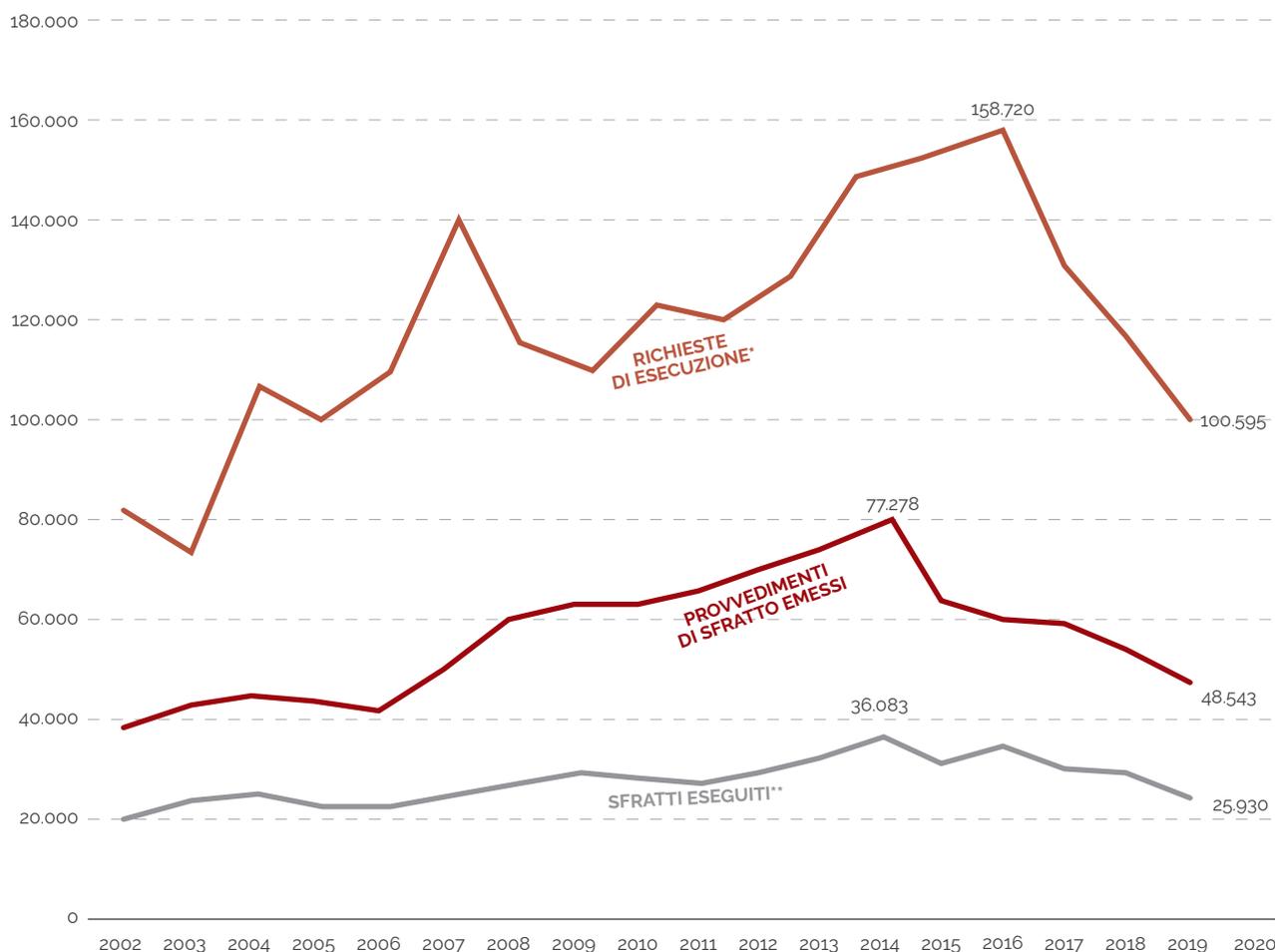
Famiglie per caratteristiche della persona di riferimento	Proprietà	Affitto	Riscatto o altro titolo	Totale	
Italia	68,1	20,4	11,4	100,0	
<b>Età</b>					
fino a 34 anni	44,5	38,0	17,5	100,0	
da 35 a 44 anni	55,8	30,2	14,0	100,0	
da 45 a 54 anni	67,9	20,5	11,6	100,0	
da 55 a 64 anni	76,1	16,3	7,6	100,0	
oltre 64 anni	76,1	13,3	10,6	100,0	
<b>Titolo di studio</b>					
senza titolo	61,2	20,4	18,4	100,0	
licenza di scuola elementare	67,8	19,7	12,5	100,0	
licenza di scuola secondaria inferiore	61,0	28,1	10,9	100,0	
diploma di scuola secondaria superiore	74,9	14,4	10,7	100,0	
laurea	77,1	11,5	11,4	100,0	
<b>Condizione professionale</b>					
lavoratore dipendente	operaio	48,1	37,8	14,1	100,0
	impiegato	75,0	14,2	10,8	100,0
	dirigente, direttivo	83,2	9,5	7,3	100,0
	totale	62,4	25,5	12,1	100,0
lavoratore indipendente	imprenditore, libero professionista	78,7	9,2	12,1	100,0
	altro autonomo	73,8	17,7	8,5	100,0
	totale	76,2	13,6	10,2	100,0
condizione non professionale	pensionati	76,1	13,6	10,2	100,0
	altri non occupati	48,6	35,3	16,0	100,0
	totale	72,4	16,6	11,0	100,0
<b>Quinti di famiglie rispetto al reddito netto familiare</b>					
1° quinto - da 0 a 14.932 €	38,1	45,6	16,4	100,0	
2° quinto - da 14.932 € a 21.400 €	55,4	30,0	14,6	100,0	
3° quinto - da 21.400 € a 29.366€	75,1	12,7	12,2	100,0	
4° quinto - da 29.366 € a 43.720	81,8	9,7	8,5	100,0	
5° quinto - oltre 43.720 €	90,3	4,0	5,6	100,0	

Fonte: Banca d'Italia, Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2016

Con riferimento al mercato della locazione italiano, oggi l'incidenza della spesa mensile per l'abitazione è per le famiglie in affitto pari al 28,5% del reddito medio mensile (ISTAT 2018), con punte che raggiungono il 40% e oltre per pensionati, immigrati e dipendenti nelle città del Centro e del Nord. Gli affitti a canone concordato, risultanti all'Agenzia delle Entrate, nel 2018 erano 219.884, per un affitto mensile medio di 485 euro per 87 mq in media, spesso ancora troppo oneroso rispetto ai livelli reddituali delle famiglie. Di conseguenza, la possibilità di accedere ad una abitazione che assorba una quota accettabile del reddito familiare (30% del reddito) è limitata dal ridotto patrimonio immobiliare pubblico e dall'assenza di forme di sostegno diretto o indiretto in grado di ridurre l'incidenza dei canoni.

Già prima dell'attuale emergenza le spese abitative rappresentavano dunque un peso elevato sui redditi delle famiglie in locazione anche se, rispetto agli anni più difficili della crisi economica (2012-2013) la situazione negli ultimi anni sembrava essere in miglioramento. Lo conferma il dato relativo al numero degli sfratti, che nel 2014 avevano raggiunto il punto di massima con 77.278 provvedimenti emessi e circa 36.000 sfratti eseguiti e con 158.720 richieste di esecuzione nel 2016 (Graf. 1). Al termine del 2019 il numero di sfratti sembrava essere tornato su livelli più accettabili, anche se i circa 26.000 sfratti rappresentano comunque famiglie in difficoltà alle quali dare una risposta strutturata che, tuttavia, in Italia stenta ancora ad esserci.

**Graf. 1** Gli sfratti in Italia dal 2003 al 2019 (v.a.)



Fonte: Ministero dell'interno

(\*) Presentate all'Ufficiale Giudiziario

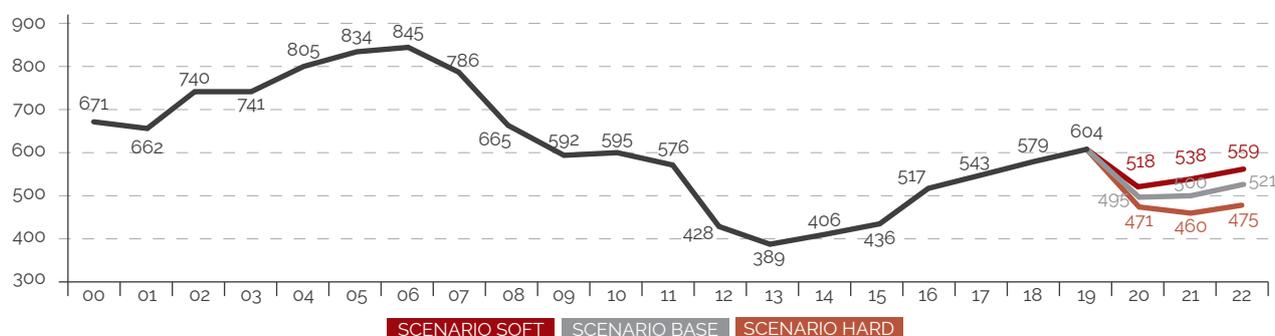
(\*\*) Con l'intervento dell'Ufficiale Giudiziario

La struttura dell'offerta degli alloggi a basso canone, infatti, in Italia è tale che alla medesima ristretta quota di immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP), in totale circa 950.000 alloggi gestiti da Aziende Casa e dai Comuni, si rivolgono sia nuclei familiari sulla soglia dell'indigenza, che presentano un ISEE inferiore ai 17.000 euro, sia quelli che pur non potendo accedere al libero mercato potrebbero comunque sostenere un canone di alcune centinaia di euro (indicativamente circa 250/300 euro per un alloggio tipo di 80 mq). L'offerta di questo tipo di alloggi è scarsissima e nell'area metropolitana è di fatto inesistente. In alternativa ai canoni, dovrebbe essere disponibile un adeguato sostegno per integrare il reddito e rendere sostenibili i canoni concordati ai sensi dell'art. 2 della L. 431 del 1998, ovvero i canoni dell'edilizia convenzionata o agevolata, secondo il modello in uso in molti paesi europei. La media della dotazione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (art. 11 L. 431/98) negli ultimi dieci anni non consente di delineare tale finalità senza immaginare un consistente, strutturato e permanente incremento delle dotazioni annue. Tra l'altro in occasione dell'emergenza Covid, le domande di accesso a tale Fondo sono letteralmente esplose in tutte le regioni italiane. Per quanto riguarda, invece, il fabbisogno legato all'ERP, secondo i dati non concordanti comunicati dalle regioni e da Federcasa il numero, su base nazionale, delle domande di accesso ad un alloggio di edilizia residenziale pubblica da parte di nuclei dotati di idonei requisiti, oscilla tra 320.000 e 600.000. Tali dati, anche se in-

certi, tenderanno ad aumentare notevolmente senza poter dare una risposta efficace in tempi brevi, a meno di una innovazione delle politiche ad oggi difficile da immaginare.

L'aumento di famiglie in difficoltà che si riverseranno sull'edilizia residenziale pubblica o, più in generale, sul mercato della locazione sarà dovuto sia alle difficoltà reddituali sia all'impossibilità di acquistare l'abitazione. All'interno del recente Osservatorio sul Mercato Immobiliare di Nomisma<sup>3</sup> di luglio 2020, sono stati presentati tre differenti scenari riguardanti l'andamento del numero di compravendite in Italia (fig.2). In seguito alla crisi del 2008, il numero di abitazioni acquistate ha raggiunto il suo punto più basso nel 2013 con circa 389.000 abitazioni transate. In seguito, le compravendite sono tornate a crescere fino a raggiungere le 604.000 unità nel 2019, valore in linea con i numeri pre-crisi. Nonostante tale recupero, nei prossimi tre anni ci si attende una nuova flessione delle compravendite. Nomisma ha previsto tre scenari: uno soft, uno base e uno hard, a seconda dell'intensità dei fenomeni. I primi dati pubblicati dall'Agenzia delle Entrate in relazione al primo semestre del 2020 hanno riportato una riduzione delle compravendite pari al 21,8% rispetto al primo semestre del 2019. Se si confermasse tale andamento anche nella seconda parte dell'anno, lo scenario hard (con 471.000 compravendite nel 2019) sarebbe più che realistico. Dovremo attendere i prossimi mesi per comprendere se la situazione tenderà a migliorare oppure se il mercato immobiliare dovrà tornare indietro di cinque anni.

**Graf. 2 Italia – Numero di compravendite residenziali annuali e previsioni (2000-2022) - v. a. in migliaia**



Fonte: Agenzia delle Entrate e Nomisma

<sup>3</sup> <https://www.nomisma.it/>

Nel frattempo, l'effettivo crollo del mercato immobiliare non è detto che si manifesti con certezza, mentre vi sarà, con maggiore probabilità, un aumento della distanza tra nuclei in grado di sostenere un mutuo, e quindi l'accesso alla proprietà, e famiglie costrette alla locazione in un mercato, come quello italiano, in cui l'offerta risulta del tutto inadeguata e poco accessibile. In aggiunta, la pandemia ha fatto emergere l'inadeguatezza energetica e ambientale del nostro patrimonio immobiliare con la quale da ora in avanti dovremo fare i conti. La riqualificazione energetica, al di là del momentaneo stimolo legato al superbonus del 110%<sup>4</sup>, è un tema fondamentale, poiché la seconda voce di spesa per le famiglie povere dopo la casa è la bolletta e, inoltre, la riduzione dell'inquinamento e l'attivazione della filiera industriale non possono che essere esternalità positive di un processo ormai impossibile da rinviare.

## 2. Le misure emergenziali attivate

Prima di analizzare le (scarse) misure attivate in contrasto all'emergenza abitativa immediatamente successiva alla fase di lockdown, è importante soffermarsi sul cosiddetto "Piano Colao"<sup>5</sup>, richiesto dal Governo Conte ad un gruppo selezionato di esperti in materie economiche e sociali per individuare temi e progetti utili alla ripartenza nel post-Covid. Il fatto che gli italiani siano rimasti chiusi in casa per 69 giorni consecutivi sembra non aver lasciato traccia nel gruppo di esperti, dato che il termine "casa" è riportato solamente quattro volte nelle schede del Piano. In particolare, una citazione sola riguarda il rilancio di una vera e propria politica abitativa, focalizzata tutta nel social housing, con tempi di realizzazione difficilmente allineati ai fabbisogni dei prossimi mesi. L'idea di *sostenere un piano di investimenti finalizzato a potenziare un'offerta abitativa economicamente accessibile, socialmente funzionale ed ecosostenibile*, risulta ancora una volta anco-

rata ad una logica "edilizia" e non di welfare trasversale. Inoltre richiama i progetti portati avanti da Cassa Depositi e Prestiti attraverso il sistema dei fondi immobiliari (FIA 1 e 2<sup>6</sup>), i cui esiti, seppure positivi, sono risultati lenti e di scarso impatto sul sistema Paese. Gli altri tre richiami alla casa riguardano, invece, la revisione dei modelli di lavoro, il piano Digital Health nazionale e la conciliazione dei tempi a sostegno della genitorialità. In tutti i casi si tratta di riferimenti coerenti che, tuttavia, rischiano di restare sulla carta, a meno di rilevanti iniezioni di investimenti a sostegno del lavoro (soprattutto se femminile) e di revisione di una buona parte del diritto del lavoro.

Oltre al Piano Colao, l'emergenza ha obbligato il Governo e le Regioni ad avviare iniziative emergenziali utili a tamponare immediatamente le criticità legate alle morosità per le famiglie in locazione senza protezioni sociali o con ritardi rispetto alla cassa integrazione straordinaria. È importante ricordare come, negli ultimi anni, il tema abitativo sia pressoché scomparso dall'agenda politica del Paese e i fondi nazionali storicamente istituiti per far fronte all'ordinarietà siano stati sempre meno finanziati. Il primo dei due è il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, istituito dalla legge 341/1998, per alcuni anni anche non finanziato, da sommare ad eventuali risorse disponibili per le Regioni. Il secondo fondo, non meno importante, è il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, istituito dal decreto-legge 102/2013.

In parallelo ai fondi riportati, da marzo 2019 il Governo ha attivato il Reddito di cittadinanza in sostituzione del REI (Reddito di Inclusione), prevedendo, oltre ad un sostegno al reddito, anche il pagamento dell'affitto con un massimale di 280 euro al mese per i nuclei unipersonali. Al di là dei limiti della misura, il reddito di cittadinanza è da considerare come politica abitativa ibrida presente prima dell'emergenza Covid. Ovviamente tutte le misure elencate oltre a risultare di per sé poco efficaci in una fase ordinaria, hanno

<sup>4</sup> Agevolazione prevista dal Decreto Rilancio che eleva al 110% l'aliquota di detrazione delle spese sostenute dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021, per specifici interventi in ambito di efficienza energetica, di interventi antisismici, di installazione di impianti fotovoltaici o delle infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici.

<sup>5</sup> Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022" - Comitato di esperti in materia economica e sociale

<sup>6</sup> <https://www.cdpisgr.it/social-housing/FIA/caratteristiche-fondo/index.html>

manifestato tutta la loro inadeguatezza dinanzi all'esplosione delle morosità a partire da marzo 2020.

Attualmente il sistema è mantenuto a galla dal blocco degli sfratti previsto inizialmente di tre mesi da aprile tramite il decreto "Cura Italia", poi prorogato fino al 30 settembre 2020 e, infine, rimandato al 31 dicembre 2020 dal "Decreto Rilancio". Non sono mancate le critiche da parte dei sindacati dei proprietari e di Confedilizia, in quanto tali atti sarebbero lesivi del diritto di proprietà. Tali critiche, tuttavia, dimenticano la "funzione sociale" della proprietà privata così come definita dall'art. 42 della Costituzione, sulla quale sarebbe opportuno tornare a discutere in vista della potenziale crisi abitativa che si presenterà a partire dal 2021. Una seconda azione del Governo è stata quella di consentire alle Regioni di riprogrammare<sup>7</sup>, entro il 30 marzo 2020 le risorse non spese del Fondo inquilini morosi incolpevoli, riallocandole sul Fondo per il sostegno alla locazione per una somma stimata attorno ai 70 milioni di euro. Tali economie hanno permesso a molte Regioni di garantire una ulteriore risposta aggiuntiva oltre al blocco degli sfratti. In alcune Regioni le risorse sono state integrate da fondi locali sommando al trasferimento una tantum anche forme innovative di sostegno che potrebbero fornire spunti per politiche abitative future. In alcune Regioni, oltre al bonus affitto parametrato alla riduzione di reddito, sono stati istituiti trasferimenti incrementali a fronte di una rinegoziazione del contratto d'affitto riducendo il canone a favore dell'inquilino, oppure una conversione in affitto a canone concordato o una nuova iscrizione nel caso di precedenti locazioni a breve termine destinati alla locazione turistica. È solo un esempio di come si possano utilizzare in maniera alternativa tali fondi rendendoli più efficaci e, al tempo stesso, utili ad evitare l'esplosione degli sfratti che costerebbe molto di più sia in termini economici che sociali.

### 3. Le fragilità esposte tra nuovi e vecchi esclusi



"Restate a casa". Questo invito è stato ripetuto incessantemente durante tutta la fase del lockdown senza ricordarsi che la casa alle volte non esiste e che per alcuni la casa è una prigionia ben peggiore rispetto al rischio di venire contagiati dal Covid. Un punto di vista utile rispetto a quanto avvenuto durante il lockdown è quello riportato da uno striscione esposto in Perù che riportava il testo *"la romanticizzazione della quarantena è un privilegio di classe"*. La narrativa dominante del "restate a casa" e del "andrà tutto bene" è risultato un mero palliativo utile a nascondere chi, nella realtà, restava escluso dai proclami quotidiani di sostegno e aiuto. I primi ad essere esclusi sono stati, prima di tutto, coloro che una casa non l'hanno mai avuta. Nel 2014 un censimento Istat - realizzato in collaborazione con Caritas Italiana e Fiopds - stimava in circa 50.000 i senza dimora presenti sul territorio italiano, per i quali sarà stato difficile trovare una casa in cui vivere, con la conseguente sanzione poiché si trovavano per strada senza un giustificato motivo e con molte delle strutture di accoglienza chiuse per evitare focolai.

I secondi esclusi dalla narrativa sono stati i carcerati e gli immigrati. Per quanto riguarda i primi, a fine febbraio 2020<sup>8</sup> i detenuti (nelle 190 strutture carcerarie italiane) erano 61.230, a fronte di una capienza regolamentare di 50.931 posti, con un affollamento su-

<sup>7</sup> Decreto del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 31/05/2019

<sup>8</sup> <https://www.antigone.it/news/antigone-news/3301-xvirapporto>

periore al 119,4%. Con il Decreto "Cura Italia" sono entrate in funzione norme provvisorie per contenere il contagio e i numeri si sono sensibilmente ridotti. A fine aprile, le persone detenute erano scese a 53.904. A fine luglio erano 53.619, con un tasso di affollamento del 106,1%. I carcerati, così come gli stranieri, continuano ad essere considerati cittadini di serie B, dato che le condizioni attuali sono del tutto incompatibili non solo con il contenimento del virus ma pure con i più basilari requisiti della dignità umana.

Se la casa si trasforma in prigione, restarci obbligatoriamente non è più una misura di contenimento del virus, ma fa emergere violenze e abusi che riguardano le persone più fragili che è stato impossibile aiutare direttamente. Risulta emblematica, in tal senso, la visita dell'Elemosiniere del Papa durante il lockdown ad un gruppo di transessuali latino-americani senza più fondi per mangiare. A tali "scarti" della città e della globalizzazione si sommano tutte le condizioni che nell'isolamento forzato rischiano di peggiorare: ricordiamo a titolo di esempio le disabilità senza il sostegno quotidiano o le violenze di genere all'interno delle mura familiari (anche i dati Caritas evidenziano un aumento delle problematiche relative a situazioni di violenza/maltrattamenti; cfr. capitolo 2). L'analisi dei dati provenienti dalle chiamate al 1522 (numero verde anti violenza) ha riportato un numero di chiamate nel periodo compreso tra marzo e giugno 2020 più che raddoppiato rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (+119,6%), passando da 6.956 a 15.280. L'involuzione casalinga ha accelerato ancora di più la fase depressiva e soggiogante del capitalismo realista<sup>9</sup>. In tale spirale negativa legata alla casa vengono involontariamente inclusi anche i bambini, dei quali l'Autorità garante per l'Infanzia e l'Adolescenza ha ricordato la precarietà (disabilità, violenza, separazioni e divorzi, ecc.), alla quale si è sommata l'esperienza disastrosa della didattica online soprattutto per quel quarto delle famiglie italiane che non disponeva di banda larga o aveva difficoltà

legate a computer, libri o a situazioni di sovraffollamento ormai sedimentate (sul tema cfr. capitolo 2).

Infine, l'ultima emergenza nell'emergenza ha riguardato le case di riposo, vere e proprie acceleratori di contagi e di morte. Si pensi alle inchieste che hanno riguardato le case di riposo soprattutto nel territorio milanese in cui le persone degenti sono state abbandonate a sé stesse nella fase più complessa. La verità è che la casa non sarà più un rifugio ma dovremo attivarci per renderla nuovamente luogo di incontro.

#### **4. Le priorità di intervento (recupero ERP, piano ERS alternativo ai fondi, transizione abitativa tramite agenzie per l'affitto, piano serio per i senza dimora)**

A partire dai dati e dalle esperienze riportate in precedenza, emerge come nei prossimi mesi e anni la situazione sarà complessa e occorrerà uno sforzo comune per rispondere alla crisi abitativa. Il ripensamento del sistema nel complesso e l'innovazione di nuove forme di politica abitativa non può essere rimandato, così come la necessità di trovare al più presto fondi strutturali e utili ad aumentare il numero di alloggi di edilizia residenziale popolare e forme di sostegno economico all'abitare. Il Papa, nel suo recente messaggio ai partecipanti al Forum "The European House - Ambrosetti"<sup>10</sup>, ha ricordato come *dall'esperienza della pandemia tutti stiamo imparando che nessuno si salva da solo. (...) Non essendo stati capaci di diventare solidali nel bene e nella condivisione delle risorse, abbiamo vissuto la solidarietà della sofferenza.*

È proprio alla luce di tale monito che occorre pensare a nuove ipotesi di lavoro con alternative a quelle "classiche" dell'edilizia residenziale popolare o dei fondi per la locazione o la morosità. È un momento di responsabilità comune, anche perché non ci saranno mai le risorse necessarie a coprire un contraccolpo economico così inaspettato e ampio. Di seguito vengono riportate alcune

<sup>9</sup> Mark Fisher, 2009, *Realismo capitalista*, Zero Books.

<sup>10</sup> Messaggio del Santo Padre ai partecipanti al Forum "The European House - Ambrosetti" - Villa d'Este, Cernobbio, 4-5-6 settembre 2020

ipotesi progettuali che potrebbero costituire un rilancio delle politiche abitative.

Costituire l'Osservatorio nazionale sulla Condizione Abitativa previsto dalla legge n. 431/98 e mai realmente avviato nonostante ripetuti tentativi. Per definire un piano di investimento sull'ERP o, più in generale sulla casa, occorre conoscere lo stato di fatto del patrimonio pubblico in ogni Regione e il fabbisogno abitativo suddiviso per categorie a seconda della gravità e della situazione reddituale.

Definire un programma di recupero di alloggi pubblici in affitto a canone uguale o inferiore a 250/300 euro al mese e oneri di gestione parametrati, accessibili a famiglie con reddito ISEE superiore al reddito necessario per l'accesso all'ERP, pari mediamente a 17.000 euro, con una incidenza percentuale dell'affitto sul reddito inferiore o uguale al 30%.

Creare Agenzie per la locazione regionali che offrano alloggi in locazione sia di proprietà pubblica sia di proprietà privata (tramite convenzioni e garanzie) a canoni calmierati (circa 250/300 €/mese). Le Agenzie potrebbero anche essere dotate di fondi per investire in immobili in asta o portafogli di immobili incagliati in pratiche esecutive tramite la formula del saldo e stralcio del credito per reimmetterli nel sistema della locazione pubblica. Le Agenzie potrebbero essere anche i soggetti gestori del piano di recupero di immobili pubblici di cui al punto precedente.

Unificare il Fondo per la locazione e il Fondo per la morosità e renderlo strutturato. Ipotizzare anche la possibilità di usare le risorse dei due fondi per sostenere le convenzioni pubblico-private delle Agenzie per la casa con l'obiettivo ulteriore di sfoltire le liste di nuclei in attesa di un'abitazione ERP con redditi sufficienti a sostenere canoni calmierati senza cadere in morosità.

Riformare il sistema delle Aziende Casa aumentando il turnover interno soprattutto verso le famiglie con maggiori difficoltà economiche, tenendo sempre conto della tutela dei bilanci delle aziende qualora nei prossimi anni si presentasse un elevato tasso di morosità anche tra i nuclei più fragili.

Ipotizzare una trasformazione transitoria ma automatica dei contratti a canone libero esistenti in contratti a canone concordato nel caso in cui la situazione economica delle famiglie crollasse. Eventualmente destinare una parte delle risorse dei fondi per la locazione e il fondo per la morosità a trasferimenti ai proprietari compensativi della riduzione dei canoni.

Ripensare alla creazione di un sistema di dormitori e alloggi per i senza dimora o per le famiglie che necessitano di spazi protetti. Il patrimonio pubblico inutilizzato nelle città potrebbe essere utile alla creazione di tali spazi con progetti di housing first, condomini sociali o altre forme abitative di carattere emergenziale e transitorio.

Riordino e rilancio della normativa del canone concordato. In particolare, gli accordi territoriali andrebbero resi uniformi a livello nazionale con eventuali deroghe a livello regionale (e non comunale come oggi). Inoltre, si dovrebbe immaginare un ampliamento dei Comuni in cui possono essere applicati, poiché i Comuni cosiddetti ATA (alta tensione abitativa) rischiano di non essere più rappresentativi dei territori effettivamente bisognosi. Infine, si dovrebbe ipotizzare una maggiore differenziazione delle zone (con premialità fiscali tra centri e periferie) e aggiornamento dei canoni ad intervalli predefiniti. Tali riforme dovranno, ovviamente, includere il coinvolgimento dei sindacati dei proprietari e degli inquilini.



**Publicato**  
17 ottobre 2020