



LA POVERTÀ A ROMA: UN PUNTO DI VISTA FALSE RIPARTENZE?

ANNO 2021

**LA POVERTÀ A ROMA:
UN PUNTO DI VISTA
FALSE RIPARTENZE?**

ANNO 2021



LA POVERTÀ A ROMA: UN PUNTO DI VISTA FALSE RIPARTENZE?

ANNO 2021

A cura dell'Area Studi e Comunicazione della Caritas diocesana di Roma

Redazione

Alberto Colaiacomo
Raffaella Esposito
Luigi Lusi
Eleonora Schirmo

Hanno collaborato:

Matteo Brufatto
Giuliana D'Alessio
Salvatore Geraci
Massimo Pasquo
Monica Piras
Daniela Roggero

Elaborazioni grafiche

Mastergrafica srl - Teramo

Chiuso in redazione il 3 febbraio 2022

CARITAS ROMA

Piazza San Giovanni in Laterano, 6 • 00184 • Roma
Tel. 06.69.886.424/425 • direzione@caritasroma.it
www.caritasroma.it

Questo volume è stato stampato con carta riciclata

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

INDICE

Prefazione di S.Em. Cardinale Angelo De Donatis

6

Introduzione generale di Giustino Trincia

7



PARTE PRIMA

UNO SGUARDO SULLE POVERTÀ IN ITALIA E A ROMA

1	Introduzione	11
2	Persona e sviluppo umano integrale	14
3	Leggere e valutare la povertà	17
	3.1 Sono sufficienti gli indici reddituali per conoscere la povertà?	17
	3.2 Obiettivi di sviluppo sostenibili (SDGs) e Benessere Equo e Sostenibile (BES)	21
	3.3 Povertà e diritti umani fondamentali	24
4	In ascolto delle povertà in Italia e a Roma	27
	4.1 Sviluppo integrale e povertà	28
	4.2 Povertà e rischio povertà	29
	4.3 Povertà occupazionale e retributiva	38
	4.4 Assistenza sanitaria e salute mentale	42
	4.5 Benessere e relazioni	45
	4.6 Minori e giovani senza diritti (o quasi)	50
	4.7 Famiglie fragili	59
5	L'ascolto Caritas	63
	5.1 L'ascolto, un mezzo privilegiato per l'incontro	63
	5.2 I luoghi di incontro	63
	5.3 Le mense diocesane	76
	5.4 Gli Empori della solidarietà	78
6	Il Fondo Gesù Divino Lavoratore	80
	6.1 Un Fondo di "alleanze"	80
	6.2 Operatività del Fondo	81
	6.3 Dati anagrafici dei beneficiari	84
	6.4 Misure di sostegno al lavoro	86
7	La prossimità nella tutela della salute	93
	7.1 Scenario internazionale	93
	7.2 Scenario locale	94
	7.3 Esperienza della Caritas e della "rete" in ambito sanitario	97
	7.4 Imparare dalla pandemia... per andare oltre	100
	7.5 Al primo posto	102

8

Insieme per superare la povertà: alcune proposte operative 103

SCHEDA A

Il problematico diritto all'abitare a Roma 103

SCHEDA B

Lavoro, un'Officina delle Opportunità 109

SCHEDA C

Le dimissioni "non protette" delle persone senza dimora 112

SCHEDA D

Gioco d'azzardo patologico: l'impegno delle Caritas del Lazio 113

PARTE SECONDA

IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

1

Il PNRR a Roma 122

1.1 Il quadro finanziario complessivo 122

1.2 Roma Capitale assente dai Progetti pilota finanziati 122

1.3 Roma: 10 milioni di euro non spesi 125

1.4 Missione 6, componenti 1-2: Conferenza Stato-Regioni 12 gennaio 2022 126

1.5 Le "briciole" per le politiche sociali (Missione 5) nel Lazio e a Roma 127

1.6 Alcune riflessioni 131

2

La risposta al Covid-19: il *Next Generation EU* e il PNRR. Considerazioni 135

2.1 La risposta europea al Covid-19: il *Next generation EU* 135

2.2 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): Missioni e Componenti 135

2.3 Sulle Missioni 5 e 6: alcune domande inevase 135

2.4 Una (possibile) lettura critica sugli interventi di rigenerazione urbana,
piani urbani e qualità dell'abitare 137

2.5 Pregi e possibili limiti dell'azione di governo: la priorità è «programmare» 140

2.6 All'Italia occorre un nuovo modello di *procurement*? 141

Bibliografia 143

PREFAZIONE

“Fate attenzione a come ascoltate” (Lc 8,18) è il tema che la diocesi di Roma ha scelto per questo anno pastorale, un tempo propizio e importante che ci vede insieme a percorrere il cammino sinodale.

Un’esperienza di Chiesa per la quale Papa Francesco ci chiama ad affinare la dimensione contemplativa dell’ascolto: scoprire la presenza e l’azione dello Spirito anche negli altri che sono lontani dalla Chiesa. Una sollecitazione anche a conoscere e interpretare le vicende della storia, imparando a leggere i “segni dei tempi”.

Il Rapporto sulla Povertà a Roma, in questa quinta edizione della collana “Un punto di vista” proposto dalla nostra Caritas diocesana, è uno strumento che ci aiuta a discernere l’opera di Dio tra le difficoltà che si vivono nella nostra città. Un’esperienza di ascolto che ci permette di entrare in relazione, fare spazio agli altri, testimoniare l’attenzione di Dio a tutti coloro che hanno bisogno di cura.

Un processo che apre le menti e i cuori e ci aiuta a vedere i fratelli con occhi diversi. Senza l’ascolto, infatti, il rischio è ripetere le cose che abbiamo sempre fatto, senza domandarci se il Signore ce le chieda ancora, se siano davvero necessarie per la testimonianza evangelica e per l’aiuto dei fratelli.

Il volume ci propone lo studio dei fenomeni di povertà, delle politiche sociali proposte dalle istituzioni, la conoscenza di molte opere di carità promosse dalle comunità parrocchiali e le testimonianze dei volontari che vi svolgono servizio. Una finestra aperta verso la città ma anche un’occasione di confronto e approfondimento, l’invito a incontrare coloro che ci vivono a fianco e ad ascoltare quanto hanno da dire, da chiedere e da raccontare.

Molti in questo periodo di pandemia stanno tentando di riflettere e di interpretare quanto sta avvenendo nelle vite delle persone e nella società. Questo Rapporto lo fa mettendo al centro l’ascolto degli ultimi, di coloro che conosciamo solo come categorie sociologiche e non con volti e storie.

In ogni essere umano il Signore è presente e noi sappiamo dal Vangelo che Egli fa suo il grido degli scartati di questa città perché, dopo questo tempo di sofferenza che è stata la pandemia, non possiamo permetterci più di non conoscere quanto avviene nella nostra città.

Angelo Card. De Donatis

INTRODUZIONE GENERALE

La fotografia che il Rapporto sulla povertà 2021 ci offre è quella di una città in bilico tra la tentazione di ripiegarsi sulle profonde ferite inferte dalla pandemia e la volontà di cogliere le notevoli opportunità offerte dal PNRR, dal prossimo Giubileo del 2025 e dalla possibile assegnazione a Roma Capitale dell'Expo 2030. Opportunità inedite per trasformare Roma e renderla una metropoli meno disuguale e dove sia più facile e soprattutto più umano poter vivere con dignità.

La nostra convinzione, basata sulla straordinaria prova di solidarietà a cui abbiamo assistito proprio nel periodo più aspro della pandemia, è che sia possibile coltivare e far crescere la speranza e con essa la fiducia di potercela fare. La speranza è un sentimento di attesa fiduciosa. Uno stato che va oltre l'emotività e che si radica su percezioni positive: senso di fiducia, attenzione e riconoscimento di un sistema su cui relazionarsi.

Non è però facilmente misurabile, anche se i più recenti indicatori di benessere sociale tentano di percepire anche gli stati d'animo dei cittadini, le aspettative di vita e dei consumi. Abbiamo però tanti modi per conoscere se una città vive nella speranza.

Possiamo vederlo dal coinvolgimento e dalla partecipazione dei cittadini al bene comune, dalla solidarietà verso gli altri, dall'atteggiamento nei riguardi delle Istituzioni e, soprattutto, dalla vita delle famiglie, delle persone.

In un anno, il 2021 che doveva essere quello della rinascita, con la pandemia non ancora debellata e con la sua recentissima quarta ondata, dalla quale sembra stiamo finalmente uscendo, nonostante alcuni segnali incoraggianti di una vigorosa ripresa economica in atto, il rischio è che nei vissuti dei romani prevalga la sfiducia. Non c'è da sorprendersi perché due anni così difficili e dolorosi, come il 2020 - 2021, logorano chiunque e pesano ancora di più soprattutto su coloro che già in precedenza erano costretti a vivere in condizioni di precarietà se non proprio di marginalità.

La paura, con l'avvento dei vaccini, ha lasciato in molti il passo allo smarrimento, al permanere di un senso di insicurezza rispetto al futuro e alla possibilità di recuperare certi standard di vivibilità sociale ed economica. Quella che, invece, tende ad aumentare è la solitudine di troppe persone e non solo per ragioni di carattere economico. Si avverte tutto il peso, certo non improvviso, della lunga crisi demografica, frutto non sorprendente dell'incapacità di mettere al centro dell'agenda politica ed economica il grande tema della vita umana da promuovere e da salva-

guardare. Un dato che colpisce su tutti: quasi il 45% della popolazione romana vive sola, con punte del 58,8% nel Municipio I. Questo è dovuto anche a un andamento demografico che fa di Roma una città sempre più anziana: l'indice di vecchiaia – il numero di anziani rispetto a 100 giovani – risulta essere 179,8, mentre era 174,6 nel 2019 e l'età media è arrivata ad essere di 46,1 anni.

Accanto ma non isolatamente da essa, c'è la condizione di **povertà**. Nella città di Roma si stima che nel 2020 le persone a rischio povertà fossero pari al 14,1% dell'intera popolazione. Di rilievo anche la quota di cittadini romani che, pur non rientrando nel gruppo di coloro a rischio povertà, hanno dichiarato di arrivare alla fine del mese con grande difficoltà (quasi il 6%). Inoltre, nel caso della grave deprivazione materiale, nella Capitale si stima sia pari al 10,3% della popolazione, di 3 punti percentuali superiore alla media nazionale (che è di 7,4%). La situazione romana si presenta più critica rispetto alla media nazionale anche rispetto alla presenza di famiglie monoreddito: Roma, con il 32,8%, supera di molto la media italiana che è pari al 28,7% delle famiglie.

Dal punto di vista del **lavoro**, Roma vanta un tasso di occupazione del 69,9%, sette punti più alto della media nazionale, anche se va considerata l'elevata quota di mancata partecipazione al lavoro (14,4% del totale) e l'elevata precarizzazione. Osservando l'incidenza dei lavoratori che hanno contratti a termine da più di 5 anni, si nota infatti che a Roma il tasso è pari al 21%, una condizione che riguarda coloro che si trovano nella cosiddetta trappola della precarietà. Ad essa si va ad aggiungere la situazione dei dipendenti con una retribuzione inferiore ai 2/3 di quella mediana sul totale, che a Roma raggiunge il 13,5% dei lavoratori.

Ancora più problematica è la condizione dei giovani, dove i Neet, coloro che non studiano, non lavorano e non sono in cerca di lavoro, sono il 19,9% del totale. L'esperienza complessiva fatta dalla Chiesa di Roma con il Fondo Gesù divino lavoratore e nell'ambito della più ampia Alleanza per la città, con Roma Capitale e la Regione Lazio, ha manifestato la gravità della crisi del lavoro nella Capitale e l'urgenza di fare leva proprio sul lavoro per restituire dignità alle persone, soprattutto quelle costrette ad ogni latitudine della città, a trovare come unico sbocco lavorativo il lavoro in nero o sottopagato. In molti casi il problema del lavoro si collega strettamente a quello dell'**abitare**, cioè all'impossibilità per migliaia di persone di avere una casa decente e non una tenda o un giaciglio o una roulotte, o una occupazione abusiva, dove poter coltivare le relazioni intime di una famiglia normale.

Al di là dei numeri – che pure pesano – non si riesce a tracciare ancora un bilancio di cos'è stato il Covid-19 nelle vite di ognuno e di come il suo impatto abbia trasformato la città in cui viviamo. C'è qualcosa di più profondo che è cambiato nell'arco degli ultimi due anni, nel vissuto, nelle relazioni tra e con le persone, su cui sarà importante fare luce. Troppo forte ancora il coinvolgimento emotivo, parziali i dati statistici, precarie le situazioni di famiglie e imprese in bilico tra la speranza e la rassegnazione, vasta la platea di coloro che vivono "congelati" nelle numerose misure di sostegno introdotte dal Governo e dalle istituzioni comunali e regionali e

grazie alle molteplici iniziative solidaristiche realizzate dal variegato mondo del volontariato e dell'associazionismo religioso e laico.

Ecco allora spiegato come mai la Caritas di Roma, nell'ambito del cammino pastorale e del percorso sinodale che vede impegnata la Diocesi, abbia individuato quattro ambiti di impegno, a cui poter ricondurre sia attività e progetti già in essere, sia percorsi innovativi. Interventi che riguardano il **lavoro, l'abitare, le solitudini e l'ecologia integrale** (cura del creato e al tempo stesso promozione della giustizia per ogni essere umano).

La pandemia ha colpito in molti casi chi già era escluso o sfruttato: gli aiuti, in molti casi, non hanno raggiunto coloro che ne avevano bisogno più di altri, le politiche per fronteggiare l'emergenza hanno fatto passare in secondo piano le emarginazioni che sono più gravi perché già presenti da decenni nel tessuto sociale della città. È proprio il caso di dire che la pandemia ha aggravato ed esteso delle "piaghe" umane e sociali, alle quali, nel corso di numerosi anni, ci si è andati quasi assuefacendo, invece di fare uno scatto in avanti nell'assunzione delle proprie responsabilità - individuali e collettive - e nella capacità di prevenire o almeno affrontare le cause a monte di troppe situazioni di emergenza.

Questo Rapporto fornisce una fotografia con i poveri in primo piano per offrire anche molteplici spunti di riflessione e nuove motivazioni all'impegno diretto alle nostre comunità parrocchiali e religiose, alle autorità pubbliche, agli interlocutori del mondo economico e sociale.

Per uscire fuori dalle troppe "emergenze non più emergenze", è indispensabile il coinvolgimento attivo di tutte le componenti della società e delle istituzioni come Regione e Roma Capitale per avviare una progettazione partecipata e condivisa, un'agenda che tenga però conto di quanti non hanno voce. È urgente infatti, passare **da politiche pubbliche e sociali per i poveri a quelle con i poveri**, cioè a programmi di azione nei quali essi possano essere soggetti attivi e pienamente responsabili delle opportunità che si presentano per rialzarsi in piedi

Come riuscire a trasformare le molte energie positive di cui dispone la Città nei suoi molteplici ambienti economici, politici e sociali, in un progetto comune di sviluppo che metta al centro le persone più fragili? Con l'ascolto, il dialogo, le competenze, la concretezza, la generosità e, soprattutto, lavorando insieme con tutte le persone e i soggetti di buona volontà che guardano al bene comune di Roma e dei suoi abitanti. Perché, come ci ricordano sia Papa Francesco che il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, è solo insieme che ci si può salvare.

*Giustino Trincia
Direttore della Caritas diocesana di Roma*



PARTE **PRIMA**

Uno sguardo
sulle povertà
in Italia
e a Roma

1

Introduzione

Perdonatemi se non riesco a far tacere la mia penna
su questa amara verità che contraddistingue
la differenza tra la ricchezza e la povertà.

Non c'è povero più povero
di chi perde la voglia di lottare, di cambiare, di reagire.

Di chi perde i pensieri, le parole e la speranza.

Di chi perde l'ideale, la morale, l'etica e la religiosità.

(G. Gabbia)

A ormai due anni dall'inizio della difficile esperienza della pandemia da Covid-19 pubblicare un Rapporto sulle povertà costituisce una sfida e allo stesso tempo una grande responsabilità: da una parte infatti ci si propone, in linea con la preminente missione pastorale della Caritas, di offrire uno scenario dell'attuale situazione sulle povertà e la fragilità sociale non limitandosi ad una fotografia di carattere statistico ma promuovendo angolature prospettiche, di aiuto e supporto ad una sempre maggiore comprensione dei fenomeni, in modo non astratto ma aderente ai percorsi di vita delle persone. Di fatto la pandemia ha "solo" dato maggiore evidenza a situazioni di disagio diffuse e ben radicate nelle nostre società.¹

Dall'altra l'auspicio è che le descrizioni delle vulnerabilità delle persone sollecitino la comunità cittadina e le diverse comunità parrocchiali ed ecclesiali a sentirsi parte attiva di quei cammini interrotti o troppo faticosi, in tal modo realizzando una lettura "coinvolta" di quanto si andrà a presentare.

Per fare ciò verranno presentate analisi sui dati italiani, romani e anche su quelli relativi alle persone in bisogno che si rivolgono alla rete della Caritas di Roma (sparsa sull'intero territorio cittadino e che si avvale della collaborazione di 202 parrocchie). Inoltre si proporranno due esperienze pratiche, relative al Fondo Gesù Divino Lavoratore e al lavoro svolto dall'Area Sanitaria durante la pandemia, oltre ad alcune proposte presentate dalla Caritas alle Istituzioni.

L'antropologo Didier Fassin, riflettendo sull'esperienza della pandemia e sul senso della difesa della vita,² afferma che "oggi le vite umane non si equivalgono". Allo stesso tempo però è possibile tenere presente anche un ulteriore aspetto sottolineato da Fassin e cioè: "la domanda che mi pongo non è: come viviamo? E neanche come dovremmo vivere? Mi chiedo piuttosto quale valore attribuiamo alla vita come nozione astratta. E quale valutazione facciamo delle vite umane come realtà concrete".³

“ La domanda che mi pongo non è: come viviamo? E neanche come dovremmo vivere? Mi chiedo piuttosto quale valore attribuiamo alla vita come nozione astratta. E quale valutazione facciamo delle vite umane come realtà concrete.

Didier Fassin

Ecco, nel ragionare su alcune specificità della condizione umana, siano esse la povertà, il disagio, la fragilità è fondamentale tenere nel dovuto conto il fatto che alla base di ogni fenomeno osservato esistono volti, nomi, persone reali. In qualche modo quella valutazione della vita umana come realtà concreta, dietro la domanda dell'antropologo "**quale vita difendiamo quando difendiamo la vita?**", riporta alla fundamentalità della persona considerata non come categoria generale ma piuttosto nel suo **volume totale valoriale**; da ciò la necessità della sua promozione e protezione. In tal senso la povertà è sostanzialmente la negazione del diritto ad una vita piena, come si vedrà meglio più avanti.

La provocazione presente nelle domande di Fassin si può trasformare così in un interrogativo personale, che apra la questione sul contributo individuale che ciascuno potrebbe offrire affinché le vite umane tornino ad essere considerate nel loro valore originario e originante, così da permettere l'attivazione di atteggiamenti generativi nella chiara convinzione che "**tutte le vite si equivalgono**".

Quindi le osservazioni che verranno presentate sulla povertà, comprese quelle di carattere biografico e narrativo, rappresentano lo sforzo di non fare assurgere detto concetto al di sopra della persona e della sua vita, quasi ad inglobarne i tratti essenziali; piuttosto l'obiettivo è quello di mantenere sempre la centralità del valore della persona in quanto persona a prescindere dai limiti contingenti che attraversano, in varia modalità, le esistenze di tutti gli individui.



2

Persona e sviluppo umano integrale

Ciò che si deve fare
è dare l'opportunità alle persone
di uscire dalla condizione di grande povertà
nella quale versano con le loro forze.
In tal modo esse conservano la loro dignità
e acquistano fiducia in sé stesse.

(M. Yunus)

Parlare di povertà richiede innanzitutto l'adozione di una specifica angolazione di osservazione in grado di orientare analisi, inferenze ed eventualmente attività e azioni. In questo senso, prima di occuparsi delle povertà dal punto di vista oggettivo, sarebbe preferibile soffermarsi sul dato soggettivo e fare alcune importanti precisazioni.

Innanzitutto è fondamentale domandarsi a chi fanno riferimento i dati sulla povertà (o meglio sul mancato benessere, come vedremo di seguito) che vengono analizzati, interpretati, commentati. Questa prospettiva riconduce l'analisi ad una visione antropologica maggiormente in grado di dare conto del fenomeno nella sua articolazione più organica.

Per questo motivo come prima questione, per una corretta osservazione della povertà, occorre ricentrare il dato della soggettualità di coloro che soffrono di fragilità sociale o povertà e interpretare il fenomeno a partire dalla persona nella sua unitotalità, allargando le angolazioni di osservazione per sottolineare **la centralità e il valore** della **persona** umana in qualunque situazione si trovi.

A questo proposito appare interessante ricordare gli sforzi fatti dal magistero della Chiesa per lo sviluppo di questa consapevolezza. Papa Francesco, nelle parole affidate al messaggio per la V Giornata mondiale dei poveri, così si esprime in merito alle persone in povertà: “spesso i poveri sono considerati come persone separate, come una categoria (...). Si parla di loro in astratto, ci si ferma alle statistiche e si pensa di commuovere con qualche documentario. **La povertà, al contrario, dovrebbe provocare ad una progettualità creativa, che consenta di accrescere la libertà effettiva di poter realizzare l'esistenza con le capacità proprie di ogni persona**”.

Considerare la persona nella sua integralità, nella sua libertà e nel suo diritto a realizzare un'esistenza appagante e gratificante è la prospettiva ermeneutica e pragmatica con cui sarebbe preferibile approcciare la questione della povertà; attraverso questo canale si vengono a creare le giuste connessioni per uscire dall'astrattezza di visioni generalizzanti preferendo invece lo sguardo personalizzato, del “caso per caso”, nella specificità dei percorsi di vita al fine di garantire il benessere di ognuno e di ciascuno nel quadro dello sviluppo umano integrale.

Quello dello **sviluppo umano integrale** è un tema piuttosto fondamentale nell'insegnamento della dottrina sociale della Chiesa, con particolare riguardo alla condizione delle persone più svantaggiate, come è stato messo in particolare evidenza dallo stesso Papa in occasione del primo incontro ad Assisi della Community EOF (Economy of Francesco): «“i poveri” e gli esclusi” sono persone reali. Invece di considerarli da un punto di vista meramente tecnico o funzionale, è tempo di farli diventare protagonisti della propria vita e del tessuto della società nel suo insieme. **Non pensiamo per loro, ma con loro.** (...) Impariamo da loro come proporre modelli economici che vadano a beneficio di tutti, poiché i loro approcci strutturali e decisionali saranno determinati dallo *sviluppo umano integrale* chiaramente delineato dalla dottrina sociale della Chiesa».⁴

L'approccio personalistico nell'ambito dello sviluppo venne richiamato già da Paolo VI nell'Enciclica *Populorum Progressio*: “lo sviluppo non può essere limitato alla sola crescita economica. Per essere autentico, deve essere a tutto tondo; deve **favorire lo sviluppo di ogni persona e di tutta la persona** ... Non possiamo permettere che l'economia sia separata dalle realtà umane, né lo sviluppo dalla civiltà in cui si realizza. Ciò che conta per noi è l'uomo, ogni singolo uomo e donna, ogni gruppo umano e l'umanità nel suo insieme”.⁵

“

Lo sviluppo umano integrale è un processo trasformativo in quanto mira a migliorare la qualità della vita delle persone aumentando le loro capacità.

Stefano Zamagni

L'economista Stefano Zamagni, riflettendo sull'evento di Assisi sopra citato ricordava l'importanza del concetto di sviluppo umano integrale per la costruzione di una nuova visione dell'economia sottolineando la profonda differenza che esiste

tra crescita e sviluppo: «lo sviluppo umano integrale è un processo trasformativo in quanto mira a migliorare la qualità della vita delle persone aumentando le loro capacità. L'approccio allo sviluppo umano integrale (Cfr. *Laudato Si'*) differisce dagli approcci convenzionali allo sviluppo che soffrono di pratiche paternalistiche perché sostituiscono i propri valori a quelli delle persone che si cerca di aiutare. Tali pratiche possono bensì favorire la crescita del reddito e della ricchezza, ma non promuovono un autentico sviluppo umano».⁶

Adottare questa modalità di analisi e di azione implica il riconoscimento del protagonismo delle persone colpite da povertà, nella consapevolezza della loro imprescindibile capacità di conoscenza esperienziale in grado di costruire pensiero e decisioni sulla loro condizione; in particolare sarebbe molto preziosa la loro partecipazione nei contesti in cui si ragiona sui possibili percorsi integrati di sostegno e di fuoriuscita dalla povertà.

“

Coloro che vivono in condizioni di povertà estrema devono essere riconosciuti e trattati come soggetti liberi e autonomi.

Magdalena Sepúlveda Carmona

La valorizzazione della personale capacità d'azione di coloro che vivono in povertà ha ricevuto un importante ed esplicito riconoscimento in un fondamentale documento su povertà estrema e diritti umani delle Nazioni Unite presentato dalla relatrice speciale Magdalena Sepúlveda Carmona: "Coloro che vivono in condizioni di povertà estrema devono essere riconosciuti e trattati come soggetti liberi e autonomi. Tutte le politiche legate alla

povertà devono mirare a conferire capacità alle persone che vivono in tale condizione e devono essere basate sul riconoscimento del diritto di queste persone di compiere le loro scelte e di rispettare la loro capacità di realizzare il proprio potenziale, il loro senso della dignità e il loro diritto a partecipare alle decisioni che riguardano la loro vita".⁷

In linea con questo preciso modo di approcciare la condizione delle persone in povertà e tenendo sempre presente la preminenza del fattore personalistico, a fronte anche delle difficoltà e dei limiti dei sistemi di rilevazione su cui ci si soffermerà di seguito, nell'analisi verranno proposte anche testimonianze e storie concrete a partire dall'esperienza di ascolto e di aiuto della Caritas.

3

Leggere e valutare la povertà

Come la schiavitù e l'apartheid, la povertà non è naturale.
Sono le persone che hanno creato la povertà
e che hanno sopportato la povertà
e sono le persone che la sconfiggeranno.
**E sconfiggere la povertà non è un gesto di carità.
È un gesto di giustizia.**
È la protezione di un diritto umano fondamentale,
il diritto a una vita decente e dignitosa.
(N. Mandela)

3.1 Sono sufficienti gli indici reddituali per conoscere la povertà?

Gli ultimi dati dell'Istat sulla povertà in Italia presentano uno scenario generale piuttosto preoccupante, specialmente se si considera il trend in relativo e lento miglioramento che si era registrato nel corso del 2019 e che si è invertito proprio nel corso del 2020. D'altra parte la crisi socio-economico-sanitaria, provocata dalla pandemia da Covid-19, non poteva non lasciare tracce importanti su questo indicatore della condizione di estremo disagio della popolazione.

Di solito due sono le misurazioni principalmente utilizzate per l'analisi delle condizioni di estremo o forte disagio, la povertà assoluta e la povertà relativa, che presentano però il limite di venire calcolate attraverso degli indici c.d. unidimensionali (nello specifico di carattere reddituale o di spesa), non capaci di riflettere la complessità del fenomeno e la molteplicità degli aspetti attraverso cui la povertà colpisce le persone.

Le evidenze di tale questione sono facilmente rintracciabili nella quotidianità della relazione di ascolto e di aiuto che la rete della Caritas di Roma realizza da più di 40 anni, come meglio vedremo di seguito.

La povertà assoluta viene infatti definita come la condizione che rende la persona incapace di procurarsi un insieme di beni e servizi ritenuti essenziali al soddisfacimento dei bisogni primari. Sostanzialmente quando si considerano le persone in povertà assoluta si fa riferimento a tutte quelle più gravi situazioni in cui non si hanno i mezzi per sopravvivere né per provvedere alla propria famiglia.

In particolare, per la misurazione della povertà assoluta in Italia l'Istat fa riferimento alla cosiddetta soglia di povertà: "la soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario". Lo stesso parametro si applica agli individui.



Tra i primi studi dedicati alla povertà ricordiamo quelli condotti tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo in Inghilterra.

In una pubblicazione dedicata all'osservazione delle condizioni di vita dei cittadini londinesi, nata dalla collaborazione tra amministrazione cittadina e università e durata 17 anni di indagini, dal titolo "Life and Labour of the people in London: streets and population classified" C. Booth individuò la categoria dei poveri definendoli come quelle persone che non possedevano o possedevano in quantità insufficiente i mezzi per sopravvivere.

A questo studio seguì quello di S. Rowntree che coordinò un'indagine simile nella città di York con l'obiettivo di dimostrare che i poveri non erano responsabili della loro situazione ma che essa derivava da alcuni cambiamenti di carattere economico e sociale avvenuti in quel periodo. L'indagine venne pubblicata nel 1901 con il titolo "Poverty: a study of town life". Egli arrivò a fissare una cosiddetta soglia di povertà partendo dall'individuazione di un paniere di beni necessari per la salute e l'efficienza fisica e calcolandone il valore monetario: coloro che si fossero trovati al di sotto di quel tipo di risorse venivano definiti poveri. Il concetto di povertà si identificava con quello minimo di sussistenza.

Ovviamente detti studi furono successivamente sottoposti a numerose critiche ma conservano il valore storico in quanto primi studi di carattere scientifico sull'argomento.

Per la povertà relativa valgono considerazioni molto simili. Essa tiene conto del valore della spesa: se esso è inferiore o pari ad una soglia, determinata annualmente rispetto alla spesa media mensile pro-capite per consumi delle famiglie italiane (cui si applica una scala di equivalenza relativa al numero di componenti della famiglia), la persona o il nucleo vengono definiti poveri in relazione al contesto socio-geografico nel quale si trovano.

Anche la misurazione della povertà relativa presenta dunque l'insufficienza osservata sopra per la povertà assoluta poiché, anche in questo caso, il parametro di riferimento è costituito da un dato di carattere solamente economico.

Per un'analisi più completa e adeguata alle reali condizioni delle persone in povertà sarebbe opportuno, come indicato da eminenti studiosi, potersi avvalere di più prospettive oltre quella reddituale. In effetti spesso chi soffre una condizione di povertà fondamentale vede deprivate, se non anche annullate, le proprie occasioni di realizzare una vita piena e soddisfacente a causa della mancanza non solo di **mezzi materiali ma anche di contesti e condizioni favorevoli**. Di fatto alla povertà si accompagnano quasi sempre situazioni di esclusione sociale. Allo stesso tempo in letteratura si rileva la difficoltà di convergere su una definizione univoca di povertà.

Di basilare importanza, in questa linea di pensiero, è stato l'apporto dell'economista Amartya Sen che cominciò a ragionare sulla povertà e sulla sua interpretazione alla luce del concetto di **diseguaglianza**. L'assunto principale dello studioso era che "la valutazione della diseguaglianza è strettamente legata a quella della valutazione della povertà"⁸. In definitiva la diseguaglianza (e la povertà ad essa connessa) si esplica in una deprivazione delle capacità della persona; da ciò deriva la necessità di utilizzare sistemi di valutazione che tengano conto dei diversi fattori in grado di influenzare le scelte dell'individuo e allo stesso tempo che possano osservare i livelli di libertà di godimento del benessere personale.

Per Sen la scelta delle caratteristiche individuali da analizzare dipende dall'ambito dello "spazio" (o del contesto) in cui si intende valutare la diseguaglianza. In sintesi Sen si riferisce ai funzionamenti come agli elementi di cui si sostanzia il benessere della persona (e che possono essere tanto cose basilari, come il cibo, il vestiario, la salute quanto più complesse come la felicità, la partecipazione alla vita comunitaria); la capacità invece è riferita alla possibilità che la persona acceda e goda dei funzionamenti stessi.⁹

Particolare attenzione fu dedicata alla questione in oggetto in occasione della conferenza internazionale dell'*International Poverty Centre* (UNDP) nel 2005¹⁰ organizzata dagli economisti J. Silber e N. Kakwani. Il contesto della conferenza permise l'osservazione e il confronto di visioni multidisciplinari sul tema della **multidimensionalità della povertà** (statistica, economia, sociologia, antropologia, filosofia) arrivando a convergere sull'importanza della raccolta di informazioni adeguate, atte a registrare le diverse dimensioni del fenomeno, e sul necessario sviluppo di misurazioni di carattere pluridimensionale, aspetto quest'ultimo che

venne giudicato ancora deficitario. La predominanza dell'utilizzo degli indici monetari venne ricondotta proprio a detto limite.

A partire da tali considerazioni sono stati sviluppati, a livello internazionale, diversi sistemi di misurazione che tengono conto della multidimensionalità della povertà. In particolare possono venire menzionati il Multi Dimensional Poverty Index (MPI) presentato ufficialmente dall'UNDP nel 2010¹¹; il modello di povertà Model Based (IPMB)¹²; l'Integrated Fuzzy and Relative (IFR).¹³ L'indice MPI, utilizzato dal Programma di sviluppo delle Nazioni Unite, è quello che prende come riferimento diretto la proposta di approccio multidimensionale alla povertà proposta da S. Anand e da A. Sen già negli anni '90¹⁴: le dimensioni di rilevazione adottate sono gli standard di vita, i servizi, la salute, il lavoro e l'ambiente. Nel 2018 sono state apportati degli aggiornamenti per permettere di allineare l'indice stesso agli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) e per integrare le modifiche in ordine ai dati disponibili nelle microindagini. Nel 2020, anno di più recente rilevazione, l'MPI ha potuto raccogliere, sistematizzare e confrontare i dati provenienti da 107 Paesi del mondo.

Di medesima importanza, soprattutto a livello europeo, è stato l'apporto del Rapporto della Commissione Stiglitz, Sen e Fitoussi presentato nel 2010 al presidente francese Sarkozy (che lo aveva commissionato). La Commissione, composta da diversi premi Nobel per l'economia, aveva lavorato proprio sul problema e sui limiti insiti nelle rilevazioni statistiche fino ad allora utilizzate: "l'obiettivo della Commissione è stato quello di individuare i limiti del PIL come indicatore della performance economica e del progresso sociale, compresi i problemi della sua misurazione; di considerare quali ulteriori informazioni possono essere richieste per la produzione di più indicatori di progresso sociale; di valutare la fattibilità di strumenti di misura alternativi e di studiare come presentare le informazioni statistiche in modo adeguato" (n. 1).¹⁵

Pur non essendo questa la sede per analizzare nel dettaglio il Rapporto appare piuttosto interessante ricordare il fatto che da detto studio emerse come cruciale l'utilizzo del concetto di **benessere sociale** per misurare il progresso di una società (o il suo contrario). In particolare quella della misurazione del benessere veniva posta non solo in termini tecnici quanto di rappresentazione dei valori e delle preferenze di base della comunità e dei cittadini che ne fanno parte. In buona sostanza si trattava di rimettere al centro dell'attenzione una visione più complessa della persona e delle condizioni di soddisfazione e di realizzazione della vita di ciascun individuo.

Su questo punto si può menzionare l'idea promossa da economisti come Stefano Zamagni i quali premono per una corretta definizione del valore di un bene rispetto alla vita della persona, che non necessariamente presenta una quantificazione monetizzabile pur costituendo una preziosità nell'ambito del suo sistema di sviluppo: «una tale nozione riduzionista di valore ha importanti conseguenze sul modo in cui viene strutturato il sistema economico. Per esempio: **beni relazionali, beni di cura, beni comuni, beni di gratuità** ecc. non entrano nella metrica del PIL. Eppure, non v'è chi non veda che si tratta di beni essenziali per la nostra prosperità». ¹⁶

3.2 Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) e Benessere Equo e Sostenibile (BES)

In continuità con il quadro internazionale appena delineato hanno trovato spazio di applicazione, a livello nazionale, ulteriori indicatori quali il Benessere Equo e Sostenibile (BES) e i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs). Essi hanno inteso cogliere la necessità di questo differente approccio alle **questioni socio-economiche allargandone gli ambiti di osservazione rispetto alla misurazione monetaria**. Vale la pena puntualizzare che anche per questi sistemi di analisi si possono rilevare alcune criticità poiché è evidentemente difficile, attraverso i dati, far emergere e rappresentare nella giusta valenza la concretezza dei singoli percorsi di vita.

In ambito italiano l'ASviS (Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile) pubblica annualmente un Rapporto di monitoraggio sull'attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile in Italia.¹⁷ In detto Rapporto viene analizzato lo stato di implementazione degli Obiettivi, vengono fatte proposte e vengono indicati gli aspetti su cui sarebbe opportuno intervenire. L'ASviS si avvale della collaborazione di circa 300 organizzazioni.

OBIETTIVI DI SVILUPPO SOSTENIBILE

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs – in un grande programma d'azione per un totale di 169 'target' o traguardi. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei successivi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.¹⁸

OBIETTIVI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE





Gli Obiettivi di Sviluppo sostenibile sono definiti attraverso l'armonizzazione di 3 dimensioni (crescita economica, inclusione sociale e tutela dell'ambiente) e vengono sintetizzati attraverso le 5 P: persone (per eliminare povertà e garantire dignità), prosperità (intesa sia come agio economico sia come "armonia con la natura"), pace, partnership (solo la collaborazione tra stati e imprese permette di raggiungere gli obiettivi) e pianeta (come bene da proteggere).

L'Agenda 2030 lancia una sfida della complessità: poiché le tre dimensioni dello sviluppo (economica, ambientale e sociale) sono strettamente correlate tra loro, ciascun Obiettivo non può essere considerato in maniera indipendente ma deve essere perseguito sulla base di un approccio sistemico, che tenga in considerazione le reciproche interrelazioni e non si ripercuota con effetti negativi su altre sfere dello sviluppo. Solo la crescita integrata di tutte e tre le componenti consentirà il raggiungimento dello sviluppo sostenibile.¹⁹



Gli Obiettivi per lo Sviluppo danno seguito ai risultati degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (Millennium Development Goals) che li hanno preceduti, e rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni importanti per lo sviluppo: la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni. 'Obiettivi comuni' significa che essi riguardano tutti i Paesi e tutti gli individui: nessuno ne è escluso, né deve essere lasciato indietro lungo il cammino necessario per portare il mondo sulla strada della sostenibilità.²⁰

Il **BES** è da dieci anni in uso nel nostro paese; dal 2018 gli indicatori che lo costituiscono e che colgono le diverse dimensioni (sociale, ambientale nonché la sostenibilità e le disuguaglianze) sono stati inseriti tra gli strumenti di programmazione e di valutazione della politica economica nazionale.²¹



Il BES è un progetto di misurazione e analisi, sintesi della collaborazione tra CNEL (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro) e Istat: viene costruito su 12 dimensioni, articolate in 152 indicatori. Ogni anno l'Istat ne cura la pubblicazione.

Questo documento va considerato in modo integrato agli Obiettivi di sviluppo sostenibile, definiti a livello internazionale nel settembre 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nell'Agenda 2030. I 17 obiettivi contenuti nell'Agenda rappresentano il piano d'azione globale per ridurre ed eliminare la povertà, proteggere il pianeta e garantire la prosperità. In linea con tali obiettivi dal 2016 l'Istat ha reso disponibile la piattaforma per gli indicatori SGDs e dal 2019 ha prodotto il Rapporto sugli SGDs.

In Italia l'attuazione dell'Agenda 2030 viene garantita dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile-SNSvS, approvata dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) nel 2017 e aggiornata trimestralmente.



SALUTE



ISTRUZIONE
E FORMAZIONE



LAVORO
E CONCILIAZIONE
TEMPI DI VITA



BENESSERE
ECONOMICO



RELAZIONI
SOCIALI



POLITICA
E ISTITUZIONI



SICUREZZA



BENESSERE
SOGETTIVO



PAESAGGIO
E PATRIMONIO
CULTURALE



AMBIENTE



INNOVAZIONE,
RICERCA
E CREATIVITÀ



QUALITÀ
DEI SERVIZI

3.3 Povertà e diritti umani fondamentali

Un ulteriore aspetto relativo alla giusta e più completa connotazione della povertà, che ha avuto grande risonanza e seguito a livello internazionale, è stata la messa a fuoco della significativa relazione che intercorre tra povertà e diritti umani.

A questo proposito possiamo ricordare le parole dell'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan: *“La deprivazione economica e la mancanza di reddito sono caratteristiche standard della maggior parte delle definizioni di povertà. Questa però è un’ottica di tipo essenzialmente economico, che da sola non tiene conto della miriade di aspetti: sociale, culturale e politico del fenomeno. **La povertà non è solo quella economica o la privazione di risorse materiali, ma una violazione della dignità umana**”.*

Secondo il relatore alle Nazioni Unite del Rapporto sulle povertà estreme e i diritti umani²² gli indicatori di misurazione della povertà andrebbero revisionati e la **povertà** stessa dovrebbe sempre più essere affrontata in modo congiunto alle **disuguaglianze** presenti nei Paesi: «la povertà è un tema politico e sarà con noi fino a quando la sua eliminazione non sarà riconcepita come una **questione di giustizia sociale**».²³



POVERTÀ



DISUGUAGLIANZE



GIUSTIZIA SOCIALE

Il testo normativo di riferimento per tutti gli Stati membri dell'ONU, nella sua versione più aggiornata, è il "Progetto finale dei Principi guida su povertà estrema e diritti umani" adottato dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite nel 2012 che recepisce il lavoro svolto in vari anni di studi e consultazioni.

Il problema della povertà riguarda di fatto la necessità di pianificazioni di interventi che abbiano ad oggetto principalmente il rispetto della dignità umana e la promozione del diritto allo sviluppo umano.²⁴

L'enunciato di maggiore rilievo dei Principi guida, che sintetizza la visione d'insieme promossa per la povertà, è contenuto all'art. 2 della Prefazione:

la povertà non è solo una questione economica; si tratta di un fenomeno multidisciplinare che comprende la mancanza sia di entrate sia di capacità basilari per poter vivere dignitosamente.

Il documento prosegue specificando:

La povertà è di per sé un problema urgente che attiene alla sfera dei diritti umani. Insieme causa e conseguenza di violazioni dei diritti umani, è una condizione che porta ad altre violazioni. **La povertà estrema è caratterizzata da molteplici e interconnesse violazioni dei diritti civili, politici, economici, sociali e culturali** e le persone che vivono in povertà si vedono esposte con regolarità alla negazione della propria dignità e parità.

Le persone che vivono in povertà si trovano a dover fronteggiare ostacoli enormi di natura fisica, economica, culturale e sociale nell'esercizio dei loro diritti. Di conseguenza, costoro subiscono molte privazioni collegate tra loro che si rafforzano reciprocamente - condizioni di lavoro pericolose, insalubrità dell'alloggio, mancanza di alimenti nutritivi, disuguaglianza nell'accesso alla giustizia, mancanza di potere politico e accessibilità limitata all'assistenza sanitaria - che impediscono loro di concretizzare i propri diritti, perpetuandone la condizione di povertà. Le persone che vivono in estrema povertà sono immerse in un circolo vizioso di impotenza, stigmatizzazione, discriminazione, esclusione e privazione materiale, elementi che si alimentano reciprocamente.²⁵

È importante ricordare come nei Principi si faccia esplicito riferimento alla discriminazione e stigmatizzazione di cui sono vittime le persone in condizione di povertà (art. 18). Si fa riferimento anche alla **responsabilità delle organizzazioni della società civile** relativamente **ai diritti delle persone in condizione di povertà**. Inoltre gli esperti coinvolti nel lavoro di redazione hanno puntualizzato, in un documento preliminare, che povertà estrema e povertà, distinguendosi solo per "intensità", vengono considerati e trattati come fenomeni simili sia per cause e conseguenze che per misure di intervento e prevenzione.

Infine appare interessante menzionare il richiamo fatto ai Principi nell'ambito dell'Assemblea parlamentare euro-latinoamericana di Montevideo, con particolare riferimento all'ampia interpretazione che viene riconosciuta alla povertà multidimensionale, richiamandone i netti caratteri personalistici (cfr. par. 1 del presente capitolo), quando si parla di eliminazione della **povertà** materiale, sociale e **spirituale** estrema nella costruzione di un essere umano integro (n. 4).²⁶



PRINCIPI GUIDA DELLE NAZIONI UNITE SU POVERTÀ ESTREMA E DIRITTI UMANI ADOTTATI DAL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE IL 27 SETTEMBRE 2012

Il documento è stato redatto in base alla risoluzione 15/19 del Consiglio dei Diritti umani ed è il risultato di un lungo processo che si può rinvenire già alla fine degli anni '80 quando si cominciò ad avanzare l'idea che la povertà dovesse essere affrontata a partire dai diritti umani. Così nel 1992 venne istituito un mandato per un primo Rapporto speciale sui diritti umani e la povertà estrema a cui ne seguirono altri. Nel 2001 venne individuato un gruppo di esperti nell'ambito della Sottocommissione Diritti Umani (oggi Consiglio dei Diritti umani) con il compito di realizzare un documento contenente le linee guida per un'integrazione dei diritti umani nell'ambito della lotta alla povertà estrema. Nel 2006 gli esperti approvarono il documento "Povertà estrema e diritti umani: i diritti del povero" che venne poi portato in consultazione agli Stati e ai soggetti interessati. Nel 2012 la relatrice speciale Magdalena Sepúlveda Carmona presentò la sintesi dei lavori di consultazione i Principi guida delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani che verranno adottati nel settembre dello stesso anno dal Consiglio dei Diritti umani.

I DIRITTI SPECIFICI DELLE PERSONE IN POVERTÀ SULLA BASE DEI PRINCIPI GUIDA DELLE NAZIONI UNITE



4

In ascolto delle povertà in Italia e a Roma

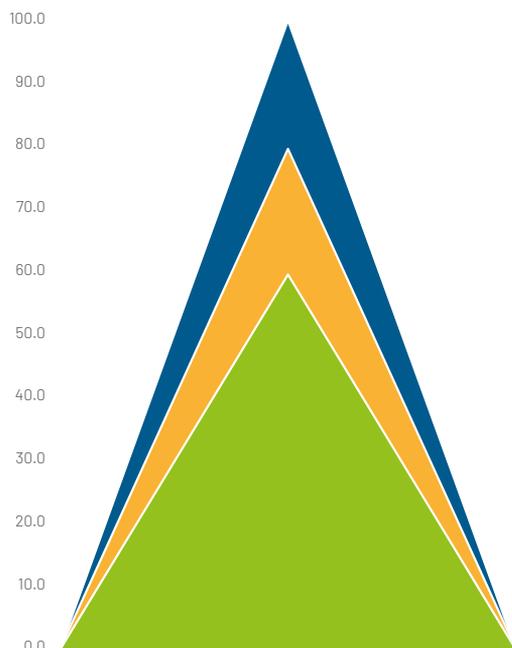
Un atto di carità altrettanto indispensabile
[è] l'impegno finalizzato
ad organizzare e strutturare la società
in modo che il prossimo non abbia a trovarsi in miseria.
È carità stare vicino a una persona che soffre,
ed è pure carità tutto ciò che si fa,
anche senza avere un contatto diretto con quella persona,
per modificare le condizioni sociali
che provocano la sua sofferenza.
(papa Francesco, Fratelli tutti, n. 186)



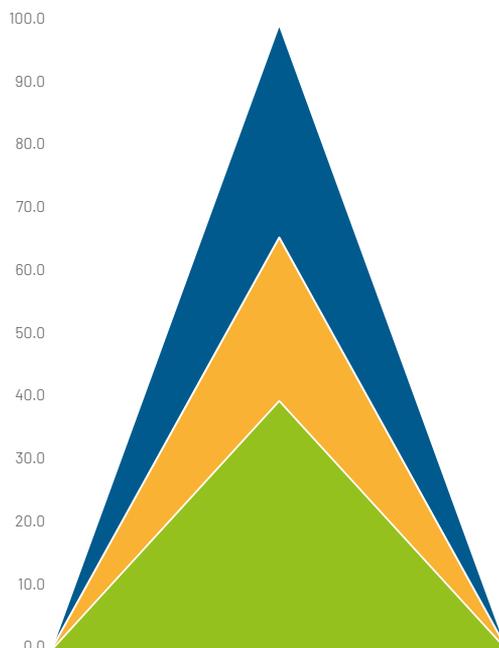
4.1 Sviluppo integrale e povertà

Riguardo la povertà in Italia una prima considerazione di carattere preliminare attiene all'analisi complessiva degli indicatori di sviluppo sostenibile, presente nel Rapporto sugli SDGs 2021.²⁷

Andamento degli SDGs anno 2019 rispetto ai 10 anni precedenti



Andamento degli SDGs anno 2020 rispetto al 2019



● Indici con andamento positivo ● Indici con andamento medio ● Indici con andamento negativo

Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte: Istat, Rapporto SDGS 2021. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia, 2021

Considerando le misure aggiornate al 2020 rispetto all'anno precedente si evidenzia un calo significativo degli indici in miglioramento (che scendono al 42,5%) a fronte di un innalzamento della quota riferita agli andamenti negativi degli stessi (che salgono al 37%). L'effetto della pandemia sul generale trend degli indicatori di sviluppo integrale appare in modo ancora più chiaro se si tiene conto del fatto che negli ultimi 10 anni si era registrato un miglioramento complessivo degli indici pari al 60,5% contro il 20,5% di quelli in peggioramento.

Secondo il Rapporto, infatti, tra il 2019 e il 2020 **il nostro Paese mostra segni di miglioramento solo per tre Obiettivi**, relativi a sistema energetico (Goal 7), lotta al cambiamento climatico (Goal 13) e giustizia e istituzioni solide (Goal 16). Si registra una sostanziale stabilità per altri tre Obiettivi: alimentazione e agricoltura sostenibile (Goal 2), acqua (Goal 6) e innovazione (Goal 9). **Mentre sono peggiorati gli indicatori relativi a nove obiettivi:** povertà (Goal 1),

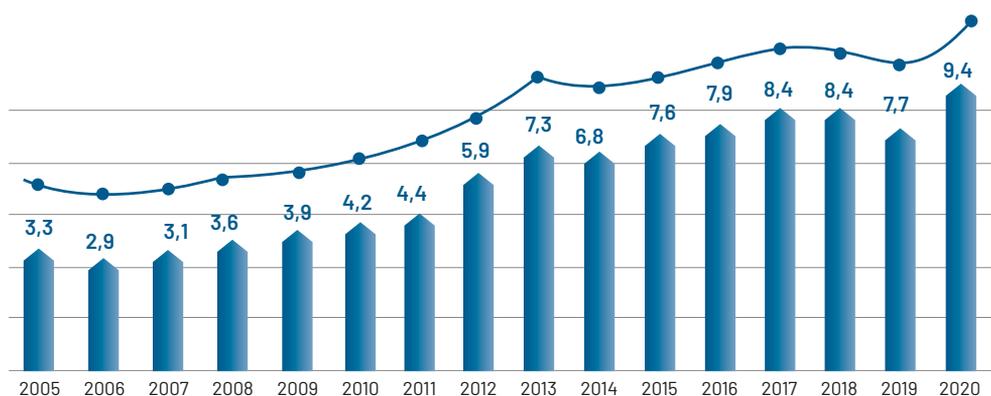
salute (Goal 3), educazione (Goal 4), uguaglianza di genere (Goal 5), condizione economica e occupazionale (Goal 8), disuguaglianze (Goal 10), condizioni delle città (Goal 11), ecosistema terrestre (Goal 15) e cooperazione internazionale (Goal 17). Per i Goal 12 e 14 l'assenza di informazioni relative al 2020 non ha permesso una valutazione completa. (...) È anche molto significativo il confronto dei 16 indicatori compositi per i quali è stato possibile effettuare l'analisi con gli altri Paesi europei, nei quale l'Italia risulta sotto la media Ue in 10 casi (Goal 1, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 16 e 17), allineata in 3 (Goal 3, 13 e 15) e al di sopra in 3 (Goal 2, 7 e 12).²⁸

Per quanto trattato nei paragrafi precedenti le situazioni più gravi di povertà vanno lette in modo complessivo all'interno di questa cornice.

4.2 Povertà e rischio povertà

Il report dell'Istat aggiornato a giugno 2021²⁹ riferisce che il 2020 risulta essere l'anno con i livelli di povertà assoluta più elevati dal 2005.

Serie storica della povertà assoluta in Italia. Anni 2005-2020 (%)



Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte: Istat

Nel 2020 sono in povertà assoluta **5 milioni e 600mila** persone pari al 9,4% dell'intera popolazione con un incremento di circa 2 punti percentuali rispetto al 2019 (che segnava il 7,7% sul totale). Il dato mette in evidenza il deflagrante impatto che la pandemia da Covid-19 ha provocato, trascinando in pochi mesi un significativo numero di persone e di famiglie nella spirale della povertà assoluta.

Risultano in povertà relativa invece **8 milioni di individui**, pari al 13,5% del totale della popolazione mentre le famiglie stimate sono poco più di 2 milioni e 600mila nuclei, pari al 10,1% del totale. In questo caso i valori del 2020 risultano in miglio-

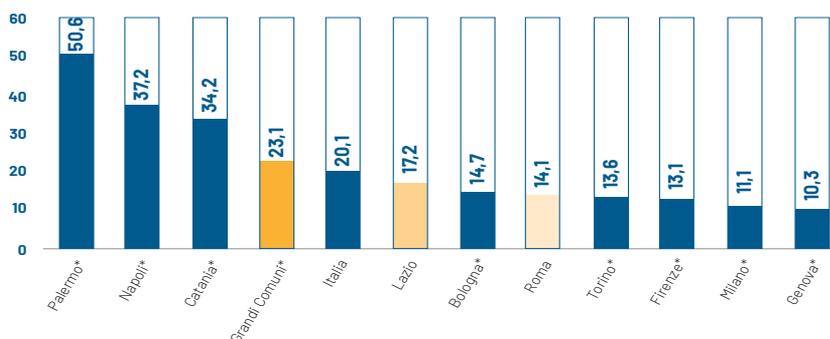
ramento (soprattutto nel Mezzogiorno) rispetto a quelli dell'anno precedente, che registrava una percentuale di individui in povertà relativa pari al 14,7%.

Nel 2020 il 28,8% delle famiglie italiane ha dichiarato di avere subito un peggioramento della propria condizione economica rispetto all'anno precedente (nel 2019 la percentuale era del 25,8%).



Secondo quanto risulta dai dati più recenti disponibili pubblicati nel rapporto BES di Roma 2021³⁰ le persone che si trovano in condizione di rischio povertà nella città di Roma Capitale si stima che siano pari al 14,1% dell'intera popolazione. Il rischio povertà indica le situazioni in cui i redditi percepiti risultino pari o inferiori al 60% del reddito equivalente mediano della popolazione.³¹ Va notato che rispetto ai grandi Comuni Roma presenta un'incidenza inferiore alla media nazionale degli stessi (che è pari al 23,1%) mentre appare superiore a Torino, Firenze, Milano e Genova.

Rischio di povertà sul totale popolazione romana. Anno 2019 (%)



Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte: Comune di Roma Capitale BES IV Rapporto 2021
(*Bari, Verona, Venezia dato statisticamente non significativo Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino dato con elevata variabilità campionaria)

A questo indicatore va sommato quello più complesso che riguarda le persone che presentavano una delle condizioni di disagio economico e sociale (famiglie a bassa intensità lavorativa, famiglie a rischio povertà e famiglie in grave deprivazione materiale); la stima della loro incidenza è un po' inferiore a quella registrata a livello nazionale, rispettivamente 23,6% della popolazione romana contro il 25,6%.

Di rilievo anche la quota di persone che, pur non rientrando nel gruppo di coloro che sono a rischio povertà, dichiaravano di arrivare alla fine del mese con grande difficoltà (quasi il 6%); va tuttavia sottolineato che i valori sono al di sotto delle percentuali registrate in Italia (8,2%).

Non solo. Nel caso della grave deprivazione materiale (cioè di persone che vivono in famiglie che versano in almeno 4 delle 9 situazioni definite come problematiche, come ad esempio non poter sostenere spese impreviste o ferie, avere arretrati sulle rate dei mutui o degli affitti, non nutrirsi con pasti proteici almeno ogni 2 giorni, vivere in abitazioni non adeguatamente riscaldate, non potersi permettere una lavatrice, una TV, un'automobile) Roma si stima presenti una percentuale di persone, pari al 10,3% della popolazione, di 3 punti percentuali superiore alla media nazionale (che è di 7,4%). Inoltre confrontando l'incidenza di questo tipo di popolazione negli altri Grandi Comuni si nota la posizione fortemente compromessa di Roma, che presenta valori di gran lunga superiori rispetto a Firenze (6,2%), Genova (4,2%) o della media nel Lazio che è pari al 7,8%.

La situazione romana si presenta più critica rispetto alla media nazionale anche se si considera la presenza di famiglie monoreddito, cioè di quelle famiglie in cui non risultano pensionati e che vedono come entrata per tutti i componenti un solo reddito. In questo caso Roma supera di molto (con il suo 32,8%) la percentuale italiana che è pari al 28,7% delle famiglie.

Famiglie monoreddito (%)





Peggiorare la situazione dei cittadini romani rispetto a quelli di altri Grandi Comuni d'Italia o, a seconda dell'indicatore, alla media nazionale per numero di persone che vivono in famiglie monoreddito, che vivono in grave deprivazione materiale o che sono a rischio povertà.



dai SERVIZI

CARITAS

"UNO SGUARDO DI SPERANZA CONCRETA"

L'anno 2020, con l'esplosione della crisi innescata dalla pandemia, ha visto il drastico peggioramento della situazione economica di moltissimi nuclei, che si sono trovati da un momento all'altro senza redditi e nella totale incertezza sul futuro.

Il numero di persone prive di risparmi a cui attingere, o che li hanno rapidamente esauriti e hanno iniziato a non poter più sostenere le spese correnti, né tantomeno quelle impreviste, è stato altissimo: la previsione sugli "equilibristi della povertà", che rischiavano ad ogni momento di cadere, si è drammaticamente avverata.

A partire da marzo 2020 il sistema Caritas, sia centrale sia delle parrocchie, è stato un riferimento importante per chi cercava sostegno morale e materiale: sono state costruite risposte su più livelli, come noto, mirate sia ad affrontare i problemi economici immediati (distribuzione di pacchi viveri e buoni spesa, attivazione del "Fondo Anticrisi" per il pagamento di utenze ed affitti etc), sia a rilanciare una progettualità personale, professionale e sociale.

A distanza di 18 mesi dai territori viene segnalato un cambiamento: sono diminuite, rispetto al numero enorme del 2020, le persone in grave stato di bisogno che si rivolgono ai servizi, parrocchiali e non, per la richiesta di un aiuto immediato; allo stesso tempo, però, è sempre più evidente una grande fatica psicologica che porta a non cercare strade di progettazione, rassegnandosi ad una condizione fragile e precaria.

Non è per noi una novità osservare che sono più spesso richieste le soluzioni a breve termine, concrete e di facile accesso, anche se poco consistenti (il pacco viveri), ma accanto a queste si è sempre cercato di lavorare con uno sguardo progettuale, proponendo di contrastare le povertà con strumenti che tentassero di migliorare la qualità complessiva della condizione economica, sociale, relazionale, per uscire dalla spirale dell'indigenza.

Il segnale preoccupante che arriva dai territori è che, invece, **il risultato dei mesi di crisi è una più grande fatica a progettare e progettarsi: le persone che vivono in povertà sembrano aver esaurito le energie e le speranze**, e forse anche chi li vorrebbe accompagnare non trova più le strade per farlo.

Sono diminuiti, nel 2021, sia gli accessi all'Emporio (ma non la richiesta di pacchi viveri e buoni spesa), sia le richieste al Fondo Famiglia (ma non al più immediato Fondo Anticrisi), due strumenti che prevedono un certo grado di progettazione per affrontare le cause della povertà materiale e non soltanto alleviarne le con-

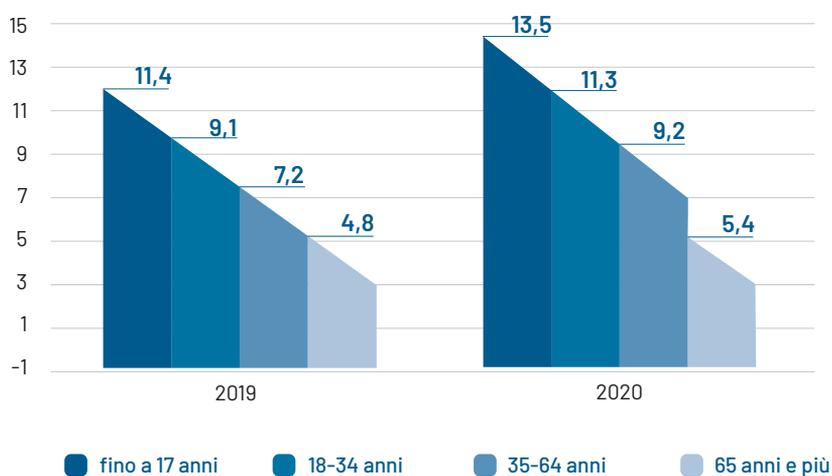
sequenze. Vi leggiamo, con un certo allarme, la sfiducia nella possibilità di vivere la crisi come fonte di cambiamento positivo: il “sopravvivere giorno per giorno” è diventato l’unico orizzonte accessibile.

Lo sforzo necessario è, allora, non tanto e non solo quello di immettere aiuti – pubblici o come Caritas – per mantenere a galla situazioni che sempre più si cronizzano, ma rendere possibile uno sguardo differente, di speranza concreta, che passa soprattutto dallo sguardo di chi, questo aiuto, lo pensa e lo offre: *“I poveri non sono persone “esterne” alla comunità, ma fratelli e sorelle con cui condividere la sofferenza, per alleviare il loro disagio e l’emarginazione, perché venga loro restituita la dignità perduta e assicurata l’inclusione sociale necessaria. D’altronde, si sa che un gesto di beneficenza presuppone un benefattore e un beneficiario, mentre la condivisione genera fratellanza. L’elemosina, è occasionale; la condivisione invece è duratura. La prima rischia di gratificare chi la compie e di umiliare chi la riceve; la seconda rafforza la solidarietà e pone le premesse necessarie per raggiungere la giustizia.”* (Papa Francesco, discorso per la Giornata Mondiale dei Poveri 2021).

Daniela Roggero (Area Comunità e Territorio)

Andando ad osservare in particolare l’incidenza della povertà assoluta sulle diverse fasce d’età si nota che **le famiglie in cui è presente una persona di 65 anni e più** sono quelle in cui si registra **un minore rischio di povertà**, nonostante la crisi innescata dalla pandemia. Infatti, mentre le pensioni hanno in qualche modo funzionato da ammortizzatori, in tutte le altre fasce d’età la povertà è cresciuta di almeno 2 punti percentuali.

Incidenza povertà assoluta in Italia per classi d’età. Anni 2019 e 2020 (%)



Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte: Istat



Le differenze di disponibilità reddituali per fasce di età nella Capitale, a favore dei pensionati, vengono in evidenza anche se si va a considerare il reddito medio dei cittadini, come mostrato nella tabella.³²

Reddito imponibile medio: valori in euro per municipio, cittadinanza (italiana, straniera) e classi di età. Roma. Anno fiscale 2018

	Totale	Italiano	Straniero	fino a 29 anni	30-44 anni	45-59 anni	60-74 anni	oltre 75 anni
I	39.011,23	42.497,28	18.429,93	10.539,43	26.933,57	47.124,66	48.383,87	36.938,23
II	41.743,78	44.499,21	20.231,76	9.613,09	29.676,65	52.075,60	50.381,95	39.382,59
III	25.959,52	27.054,30	14.204,17	9.614,36	21.812,19	30.031,97	31.069,56	25.209,75
IV	21.759,43	22.619,60	12.558,70	9.652,57	18.840,16	25.355,34	26.188,32	20.029,67
V	19.281,50	20.784,26	10.380,04	9.608,21	16.955,89	22.721,29	23.372,71	17.556,31
VI	17.460,05	18.571,99	11.113,46	9.849,69	16.701,27	20.075,14	20.469,49	15.649,46
VII	24.717,56	25.951,97	13.029,09	9.866,30	21.097,21	29.361,91	29.363,64	22.424,95
VIII	28.690,25	30.134,31	14.410,22	9.272,22	23.146,20	34.291,82	33.730,66	27.306,67
IX	30.081,52	30.876,94	21.004,36	13.076,30	5 24.655,7	9 35.309,9	3 35.059,1	3 29.250,01
X	23.031,52	23.873,15	16.402,59	10.459,70	1 19.498,3	4 26.959,5	6 26.842,0	3 22.994,20
XI	21.550,82	22.635,00	13.009,14	9.535,81	19.151,64	24.867,22	25.343,58	20.570,37
XII	27.995,02	29.415,89	15.059,42	9.251,19	22.260,60	33.394,01	33.206,36	26.376,57
XIII	24.004,93	25.482,15	13.007,25	9.190,69	19.452,91	28.686,93	28.697,53	23.125,94
XIV	26.002,82	27.461,98	13.811,06	9.517,81	20.921,35	30.447,44	32.126,83	25.628,23
XV	29.603,59	32.058,18	16.072,49	10.603,20	8 22.111,0	5 35.518,7	3 35.632,6	7 30.845,85
Totale Residenti	26.148,08	27.633,28	14.458,25	9.992,48	21.023,35	31.054,57	31.781,79	25.331,48

Fonte: Comune di Roma Capitale Elaborazioni Ufficio di Statistica e Agenzia delle Entrate forniti dal Dipartimento Risorse Economiche, dichiarazioni dei redditi 2019.

La fascia di età con maggiore reddito complessivo risulta essere quella di 60-74 anni, confermando quanto registrato anche a livello nazionale, con una media di 31.781 euro annui. In rapporto alla fascia di età 30-44 anni la differenza è di più di 10.000 euro a vantaggio degli over 60; se si considera poi la classe dei giovani fino a 29 anni il reddito medio disponibile è sotto i 10.000 euro, con uno scarto rispetto agli over 60 di oltre 21.000 euro annui.

Appare interessante soffermarsi anche sulle differenze reddituali per cittadinanza. Osservando i dati per Municipi risulta che nel VI Municipio il reddito medio annuo è 17.460 euro (nel caso di cittadini italiani è pari a 18.571 euro e nel caso di stranieri si abbassa a 11.113 euro) con una differenza di circa 7.000 euro tra italiani e stranie-

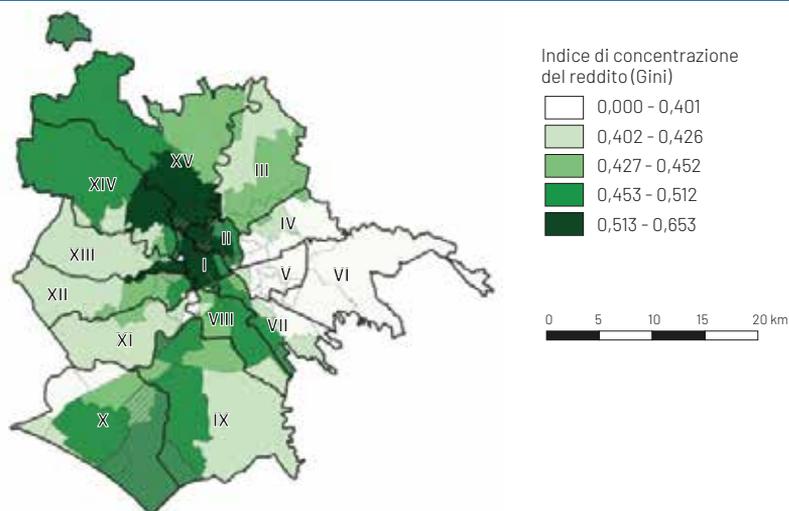


ri; mentre nel I Municipio il reddito medio arriva a 39.011 euro ma, analizzando la differenza tra nazionalità nel medesimo Municipio si può osservare che nel caso di cittadini italiani il reddito medio è di 42.497 euro invece per i cittadini stranieri cala vorticosamente a 18.429 euro.

Quindi è come se si venissero a creare più livelli di diseguaglianze all'interno del territorio cittadino, ma anche all'interno del medesimo Municipio dove, ad apparente simile situazione di vantaggio o svantaggio, corrispondono evidenze di realtà più complesse: infatti, se è vero che il VI Municipio presenta gli indici di disagio peggiori, in definitiva le differenze tra cittadini italiani e stranieri appaiono più sfumate rispetto a ciò che si evince dai dati del I Municipio, che offre una situazione di differenze reddituali tre volte superiori (pari a più di 24.000 euro). Infine, all'interno del gruppo dei cittadini stranieri, le due nazionalità con la media reddituale più bassa (di poco superiore ai 5.000 euro) sono quelle bangladese ed ucraina.

Utilizzando l'indice di Gini si può osservare in Mappa e in dettaglio per singolo Municipio quanto appena esposto: l'indice di Gini (che misura le diseguaglianze di distribuzione, come ad esempio quelle di reddito) mette in evidenza infatti che i valori più alti si registrano proprio nelle zone in cui compaiono i redditi più elevati.³³ Nel centro storico e nella parte ricca³⁴ la maggiore disponibilità reddituale è anche distribuita in modo meno equo mentre nelle zone con maggiore disagio i redditi vedono una distribuzione più omogenea.

Indice di concentrazione di Gini per Municipi. Roma. Anno fiscale 2019



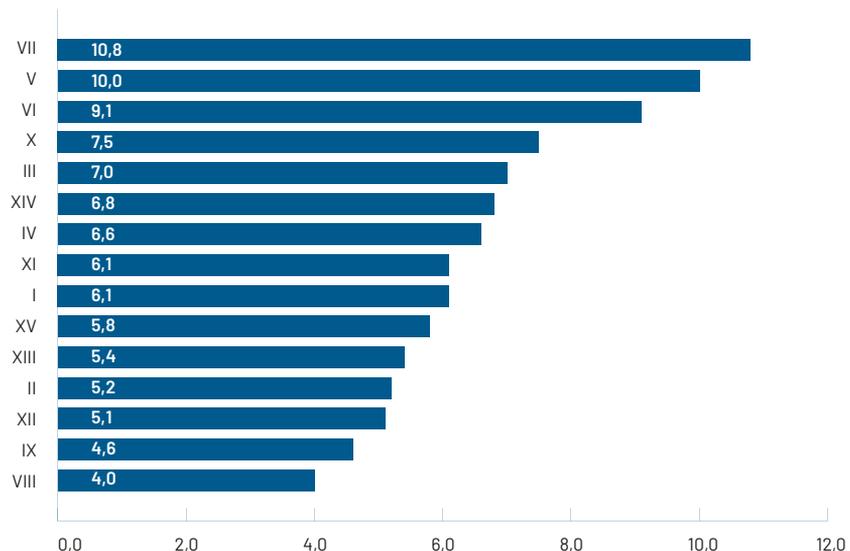
Fonte: #MAPPAROMA n. 32

Ma le diseguaglianze relative alle condizioni di disponibilità economiche, nella comunità cittadina romana, non attengono solamente alla nazionalità di appartenenza o alla zona di residenza. In effetti nella Capitale si vanno sempre più allargando le polarizzazioni per ceti socio-economico o "classi sociali". In via generale si può evidenziare che:³⁵



È inoltre doveroso ricordare anche che, considerando le stime sulla fascia di pensionati meno abbienti, ancora alta è la quota di quelli con redditi inferiori agli 11.000 euro annui. In particolare il grafico mostra la distribuzione degli anziani con pensioni molto basse e viene in evidenza che il VII (con il 10,8%), il V (con il 10%) e il VI (con 9,1%) sono i Municipi in cui l'incidenza è più elevata rispetto al resto del territorio cittadino e allo stesso tempo questi ultimi due Municipi registrano anche i valori di redditi individuali più bassi nel rapporto con gli altri.

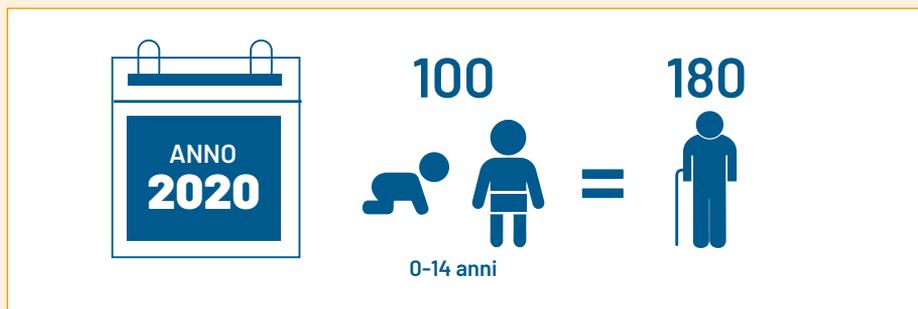
Stima residenti over 65 con reddito inferiore a 11.000 euro per Municipio. Roma. Anno fiscale 2018



Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte: Agenzia delle Entrate e Anagrafe di Roma Capitale



Riguardo l'andamento demografico, in base a quanto rilevato nel Bollettino Statistico di Roma Capitale,³⁶ è interessante osservare le relazioni e gli equilibri esistenti all'interno delle varie classi d'età della popolazione a Roma, che presenta un indice di vecchiaia³⁷ pari a 179,8: un dato che ha registrato una forte accelerazione considerando che nel 2019 era di 174,6.



E in effetti anche l'età media nella città ha raggiunto valori sempre più in crescita nell'ultimo decennio, arrivando a 46,1. Come osservato nei precedenti Rapporti sulle povertà della Caritas di Roma, alcuni Municipi come il VI continuano a presentare una popolazione in media più giovane (42,3 anni) ma anche un indice di vecchiaia disallineato rispetto a quello medio cittadino: nel VI Municipio infatti il rapporto tra le due fasce di età è quasi pari (109,7). Inoltre la medesima situazione si riscontra prendendo in considerazione il numero di anziani per ogni bambino sotto i 6 anni: nel VI Municipio il rapporto è di 3 anziani ogni bimbo mentre nel I Municipio è di 7 anziani. I Municipi con popolazione più giovane risultano essere, oltre il VI, il IX, X, XIV e XV.

Rapporto numero anziani per numero bambini per Municipio. Roma. Anno 2020



Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte: Ufficio di Statistica e Anagrafe di Roma Capitale

4.3 Povertà occupazionale e retributiva

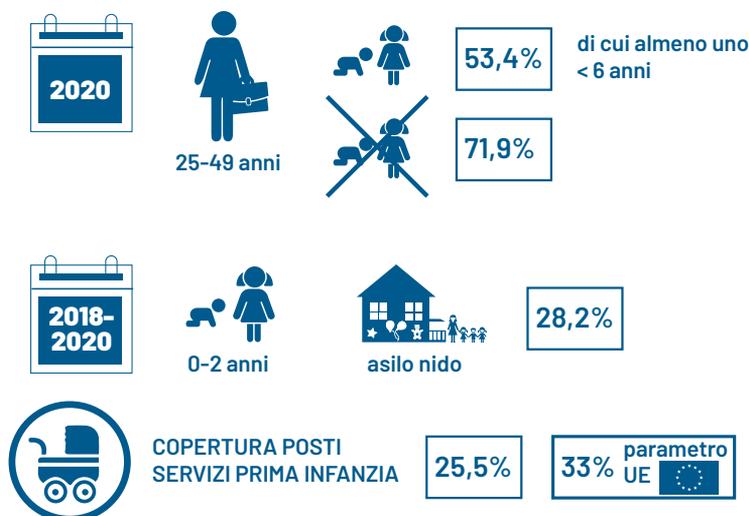
Prendendo ora in considerazione i dati sull'occupazione si nota che la questione nel nostro Paese è ancora molto problematica, soprattutto se si rapportano i dati italiani a quelli dei Paesi Ue27.³⁸ Nel 2020 si è anche registrata un'ulteriore flessione arrivando al tasso di occupazione pari al 62,6% di occupati sulla popolazione 20-64 anni, dato che allontana ulteriormente il raggiungimento dell'obiettivo del 67% come era stato fissato dalla Strategia Europa 2020.³⁹ L'Italia presenta infatti uno scarto molto significativo rispetto alla media occupazionale europea, con un differenziale di quasi 10 punti percentuali (-9,8); nella graduatoria sul tasso di occupazione dei Paesi Ue27 l'Italia risulta al penultimo posto.

La differenza appare ancora più marcata se si considera la categoria dei lavoratori europei per genere: la componente femminile italiana appare fortemente penalizzata con il -14,1% del 2020 mentre per gli uomini la perdita è del -5,5%. In particolare la perdita occupazionale femminile si associa, soprattutto nel secondo trimestre, alle misure restrittive subite in modo più intenso dalle categorie più vulnerabili, nonostante il trend in crescita registrato negli ultimi 3 anni dalle lavoratrici italiane.

Il peggioramento del divario di genere si evince anche nella sbilanciata distribuzione del lavoro di cure domestiche: come risulta dai dati del 2020 per il goal 5 degli SDGs (parità di genere) l'indice di asimmetria è al 62,8%, valore di molto superiore al 50% che rappresenta l'equa distribuzione.

Considerando i risultati pubblicati nel Rapporto BES 2021 una nota va fatta per il caso delle lavoratrici con figli, in particolare in età prescolare, poiché esse presentano le condizioni di maggiore svantaggio a parità di situazioni lavorative soprattutto in tempo di pandemia. Nel secondo trimestre 2020 il rapporto del tasso di occupazione tra lavoratrici di 25-49 anni con figli in età prescolare e quelle senza figli è inferiore al valore 100 di equilibrio tra i due tassi di circa il 25%, segnando un punto in meno rispetto all'anno 2019.⁴⁰

Situazione donne lavoratrici con figli e senza figli



Anche relativamente alla bassa retribuzione oraria nel 2020 si è assistito ad un sostanziale peggioramento, che ha provocato l'arresto del processo che negli ultimi 4 anni aveva segnato una tendenziale riduzione del fenomeno.⁴¹



A Roma, secondo i dati pubblicati nel IV Rapporto BES, il tasso di occupazione è pari al 69,6% mentre quello di mancata partecipazione al lavoro arriva al 14,4%.⁴²

Di rilievo sono anche i dati relativi ad alcune situazioni lavorative di carattere atipico o poco tutelanti i diritti del lavoratore ad un trattamento contrattuale adeguato alle esigenze di vita, il cosiddetto "lavoro povero".

Osservando l'incidenza dei lavoratori che hanno contratti a termine da più di 5 anni si nota che a Roma il tasso è pari al 21%, fotografando la situazione di coloro che di fatto si trovano nella cosiddetta trappola della precarietà.

Ad essa si va ad aggiungere la situazione dei dipendenti con una retribuzione inferiore ai 2/3 di quella mediana⁴³ sul totale, che a Roma raggiunge il 13,5% dei lavoratori, con valori superiori a quelli del Lazio (11,1%) e a quella di alcuni altri grandi Comuni come Milano (12,5%), Bologna (11,5%), Genova (10,9%), Firenze (8,3%) e Torino (8,1%). Anche nella fattispecie del part-time involontario Roma si posiziona peggio di Firenze, Torino, Genova e Milano e sopra la media italiana dell'11,7%, con il 13,8% sul totale dei dipendenti.

Infine va considerata la situazione delle lavoratrici romane con figli sotto i 3 anni: nel rapporto con le donne di 25-49 anni occupate, quelle con figli piccoli a Roma raggiungono i livelli più alti rispetto al Lazio, con l'81,9% contro il 78,4%, anche se rispetto ai valori dell'ultimo biennio si è registrato un calo significativo.

La valutazione generale circa la soddisfazione per il lavoro svolto a Roma riguarda il 7,5% dei lavoratori mentre la percentuale degli occupati sovraistrutti interessa quasi 1/3 del campione (27,2%) a fronte del 24,6% della media dei Grandi Comuni.

La situazione che emerge dal quadro descritto mette in evidenza una diffusa e molteplice problematicità delle condizioni lavorative vissute a Roma, con stipendi inadeguati, basso collocamento mansionale rispetto alle competenze effettive, impiego ad orario ridotto non scelto che portano a chiedersi se sia possibile, in queste condizioni, garantire la funzione stessa del lavoro e se sia possibile ricondurlo al profondo significato realizzativo che esso assume per l'uomo.

Il tema del lavoro vanta importanti e precisi pronunciamenti del magistero della Chiesa nel senso dell'affermazione della fondamentale relazione che lega sempre la dignità della persona nel suo complesso con l'attività che svolge, ponendola a fondamento stesso del lavoro.



Come persona egli lavora, compie varie azioni appartenenti al processo del lavoro; esse, indipendentemente dal loro contenuto oggettivo, devono servire tutte alla realizzazione della sua umanità, al compimento della vocazione ad essere persona, che gli è propria a motivo della stessa umanità.

Il fondamento per determinare il valore del lavoro umano non sia prima di tutto il genere di lavoro che si compie, ma il fatto che colui che lo esegue è una persona. Le fonti della dignità del lavoro si devono cercare soprattutto non nella sua dimensione oggettiva, ma nella sua dimensione soggettiva.

*Ciò vuol dire solamente che **il primo fondamento del valore del lavoro è l'uomo stesso**, il suo soggetto. A ciò si collega subito una conclusione molto importante di natura etica: per quanto sia una verità che l'uomo è destinato ed è chiamato al lavoro, però **prima di tutto il lavoro è «per l'uomo», e non l'uomo «per il lavoro»**. (Giovanni Paolo II, *Laborem exercens*, 1981)*



Con la fretta di tornare a una maggiore attività economica, al termine della minaccia del Covid-19, evitiamo le passate fissazioni sul profitto, l'isolamento e il nazionalismo, il consumismo cieco e la negazione delle chiare evidenze che segnalano la discriminazione dei nostri fratelli e sorelle "scartabili" nella nostra società.

Al contrario, ricerchiamo soluzioni che ci aiutino a costruire un nuovo futuro del lavoro fondato su condizioni lavorative decenti e dignitose, che provenga da una negoziazione collettiva, e che promuova il bene comune, una base che farà del lavoro una componente essenziale della nostra cura della società e della creazione. In tal senso, il lavoro è veramente ed essenzialmente umano. Di questo si tratta, che sia umano. (papa Francesco, Videomessaggio del Santo Padre Francesco in occasione della 109^{ma} Conferenza internazionale del lavoro, 17 giugno 2021)



dai SERVIZI

CARITAS

"CONTRO IL LAVORO POVERO!"

- Sembra una ovvietà: avere un lavoro è la migliore garanzia contro la povertà per sé e per la propria famiglia. Purtroppo non sempre è così.
- La terribile prova della pandemia ha messo a nudo i limiti del nostro sistema socio-economico. Nel mondo del lavoro si sono aggravate le disuguaglianze esistenti e create nuove povertà: è esplosa la problematica lavorativa.
- Nella città di Roma la chiusura di molte attività lavorative, o la loro forte riduzione, ha determinato un aumento dei lavoratori in difficoltà socio-economica ed ha inoltre totalmente escluso alcune categorie di lavoratori da qualsiasi possibilità di reddito, quali ad esempio i precari, con contratti a tempo determinato, gli autonomi, gli artigiani, i lavoratori irregolari o che svolgono rapporti di lavoro al nero in ambito familiare, coloro che già facevano un "lavoro povero".
- Il *lavoro povero*, già presente in queste categorie, e ancor più visibile a seguito della pandemia, è quello che non permette di superare la drammatica situazione economica in cui si trovano le famiglie, pur in presenza di una retribuzione

e di una certa continuità professionale, determinando un più limitato accesso alla formazione, con conseguenze quasi irreversibili sulla mobilità professionale e sociale del lavoratore. Per tutte queste persone, per favorire un cambiamento strutturale, una riattivazione delle risorse il lavoro diviene l'obiettivo vero che deve consentire una vita degna alla persona ed è un "bene del popolo": "il lavoro è una dimensione irrinunciabile della vita sociale, perché non solo è un modo di guadagnarsi il pane, ma anche un mezzo per la crescita personale, per stabilire relazioni sane, per esprimere sé stessi, per condividere doni, per sentirsi corresponsabili nel miglioramento del mondo e, in definitiva, per vivere come popolo" (*Fratelli tutti*, 162).

- Per fare questo non bisogna lasciare ad un mercato senza scrupoli l'incontro tra domanda di lavoro povero e offerta disposta a fornirlo. Servono regole, controlli, istituzioni vigilanti e un'opinione pubblica attenta, capace di battersi sulle questioni di principio, ma anche di civilizzare i rapporti di lavoro di ogni giorno. A partire da quelli domestici, per allargarsi al prezzo di frutta e verdura, o dei lavori di manutenzione e ristrutturazione delle abitazioni. Ma siamo chiamati anche a rinunciare ad abitudini e vantaggi che, oggi dove tutto è collegato, danneggiano la dignità di tanti nostri fratelli e sorelle.

Monica Piras (Area Comunità e Territorio)

Al netto delle considerazioni di carattere economico appare di pari interesse, come accennato sopra, soffermarsi sull'evidenziazione di alcuni ulteriori indici che aiutano a chiarire meglio lo scenario delle situazioni spesso collegate al fenomeno della condizione o del rischio di grave fragilità sociale se non anche di povertà.

4.4 Assistenza sanitaria e salute mentale

Valutando l'indicatore riferibile all'**assistenza sanitaria**, per esempio, si nota non solo quanto i sistemi di protezione sociale siano stati fortemente colpiti dalla pandemia ma anche che la parte di **popolazione maggiormente coinvolta** risulti essere quella degli **over 65**.

Nel 2020 ben **il 9,6% della popolazione ha rinunciato ad una o più prestazioni sanitarie pur avendone bisogno** e la metà dichiara di averlo fatto per una causa connessa al Covid-19.⁴⁴

Nel 2019 il tasso percentuale era del 6,3% quindi si è avuto un incremento di più di 3 punti percentuali. In particolare, nella fascia di 65-74 anni, l'aumento di persone che dichiarano di avere rinunciato ad una visita medica risulta essere del più 5,8 punti percentuali rispetto al 2019 mentre per le persone sopra i 75 anni d'età si arriva ad un più 8,1 punti percentuali. Considerando poi l'aumento delle rinunce alle prestazioni sanitarie per territori (per tutte le categorie d'età) la zona maggiormente colpita è il Nord con più 4,7 punti di differenza rispetto al 2019.

A questo proposito è bene ricordare che, in modo assolutamente in linea con la crisi socio-sanitaria provocata dal Covid-19, la speranza di vita nel 2020 si è abbassata di più di un punto e mezzo percentuale rispetto al 2019, passando da 83,6 a 82.

Anche per **la salute mentale** la pandemia ha senz'altro giocato un ruolo determinante se si pensa che secondo il Rapporto BES nel 2020 si registra un indice di salute mentale pari a 68,8. In particolare, rispetto all'anno precedente, si evidenzia il peggioramento della condizione delle persone over 75 e delle persone di 55-64 anni che vivono da sole.

Nelle fasce più giovani sono le donne tra 20-24 anni a subire il peggioramento dell'indice di salute mentale.

“ La pandemia ha creato uno stress senza precedenti sui servizi di Psichiatria, con un aumento enorme delle richieste di prestazioni volte a fronteggiare le conseguenze psichiatriche del Covid.

Claudio Mencacci

Il neuropsichiatra Claudio Mencacci⁴⁵ in una recente intervista rilasciata a Il Sole 24Ore spiega che sarebbe più corretto parlare di sindemia: «La pandemia ha creato uno stress senza precedenti sui servizi di Psichiatria, con un aumento enorme delle richieste di prestazioni volte a fronteggiare le conseguenze psichiatriche del Covid. Ma è più appropriato parlare di sindemia: un mix tra pericolo clinico e sociale fatto di malattia, di

paura del contagio, della cosiddetta *Covid fatigue*, di lutti, di crisi socioeconomica. E dell'emersione di **una profonda solitudine, soprattutto tra gli anziani**». ⁴⁶ Le stime infatti parlano di un +30% di pazienti con patologie psichiatriche.



“LA SOLITUDINE È UNA MALATTIA”

La solitudine è la grande malattia del nostro tempo. Molto spesso Papa Francesco propone questa provocante osservazione che ci permette di centrare il punto del nostro farsi prossimi dell'altro. Diversi dati confermano che la solitudine è condizione permanente di un crescente numero di persone che nessuno nota: nel 2018 più del 35% della popolazione over 75 vive da sola e molti di questi non hanno una rete familiare o amicale a cui fare riferimento.

La solitudine è una malattia ben precisa a cui possiamo anche collegare un'eziologia sociale: tutto il sistema economico e consumistico di oggi, declinato in forme sempre più tentacolari grazie alla tecnologia iper-pervasiva, tende verso l'individuo. Questo conduce ad un isolamento sempre maggiore e provoca, spesso in concomitanza con l'uscita dal mondo del lavoro, la solitudine più nera. L'assenza di comunità di riferimento, la fragilità di gruppi sociali, è sempre più evidente; le strutture che nella precedente generazione erano presenti nella vita quotidiana, ecclesiastiche e laiche, hanno visto sgretolarsi la propria forza aggregativa, diventando solo isole disperse nel mare delle persone sole.

Il flagello degli anziani soli coinvolge sempre di più l'attenzione del terzo settore e della comunità della Chiesa di Roma. Oltre che un problema sociale - con complesse conseguenze economiche, previdenziali, fiscali - apre una voragine di senso nella nostra stessa cultura: quale ruolo viene riconosciuto agli anziani nel mondo di oggi? Come possiamo considerarli una risorsa? In quali modalità si concretizza la cura nei loro confronti? Sono molte le domande a cui il mondo contemporaneo, fuori e dentro la Chiesa, fatica a rispondere.

La solitudine, inoltre, in alcune sue manifestazioni, assume una specifica declinazione patologica che viene riconosciuta. Sono diverse le definizioni in cui si possono far rientrare casi estremi di solitudine: i casi di isolamento sociale, anche chiamati Hikikomori, in riferimento al particolare fenomeno nato in Giappone dei ragazzi giovani e giovanissimi che scelgono di condurre una vita isolata dal contatto sociale. I barboni domestici, che manifestano l'estremo disagio psichico nella configurazione della propria abitazione, che diviene spesso ricettacolo di mondi sommersi di sofferenza e disturbo.

La psichiatria si accosta quasi sempre alla solitudine poiché la matrice dei diversi mali contenuti in queste definizioni è comune e inequivocabile: la mancanza di relazioni che possano far sperimentare alla persona l'amore, l'unico farmaco che ci permette di vivere in questo mondo con dignità.

Matteo Brufatto (Area Comunità e Territorio)

4.5 Benessere e relazioni

È interessante soffermarsi anche sulla **dimensione del benessere soggettivo** che costituisce un'area di grande rilevanza poiché rappresenta la valutazione espressa dalle persone circa la loro vita e alcuni ambiti, di particolare importanza, ad essa connessi.⁴⁷

Nel Rapporto BES del 2020⁴⁸ risulta che quasi la metà della popolazione italiana (44,5%) si dichiara soddisfatta della propria vita in generale; il valore costituisce un'indicazione di rilievo se si tiene conto del fatto che esso segna un aumento di più di un punto percentuale, proprio in coincidenza col periodo pandemico, rispetto a quello dell'anno precedente (43,2%).

Nel Rapporto si legge che «molte possono essere le ipotesi per spiegare questi andamenti. Alcuni fattori, individuati in studi precedenti, che possono attutire l'impatto della percezione della gravità della situazione determinata dall'epidemia sul benessere sono **l'aumento del senso di appartenenza alla comunità e la capacità di autocontrollo come fattore di resilienza**».⁴⁹

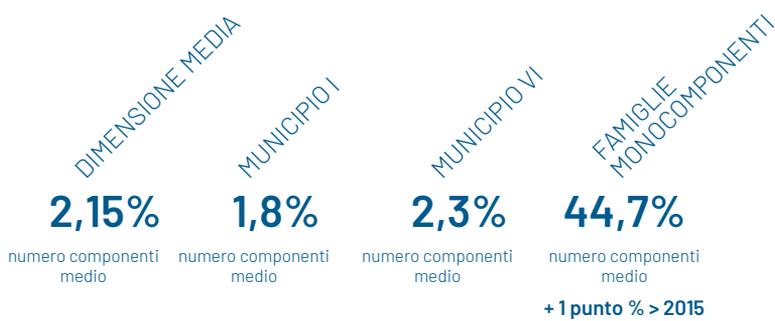
Ancora nello studio si sottolinea l'importanza delle relazioni familiari che, quando ritenute soddisfacenti, hanno di fatto costituito l'elemento di fronteggiamento del periodo di pandemia.⁵⁰ E in effetti i risultati di segno opposto si registrano proprio nei casi di persone che vivono da sole (35,8%).

Nel corso del 2020 le persone sopra i 14 anni e più si dichiarano soddisfatte per le loro relazioni familiari
nel 33,4% del totale e nell'81,6% dei casi affermano di poter contare su parenti, amici o vicini.

Quello delle relazioni, e in generale delle reti sociali, è un ambito che ha certamente potuto controbilanciare i livelli di disagio e di deprivazione sociale conseguenti al confinamento forzato causato dalla crisi sanitaria del Covid-19, in particolare nel primo periodo.



FAMIGLIE ROMANE 1.349.320

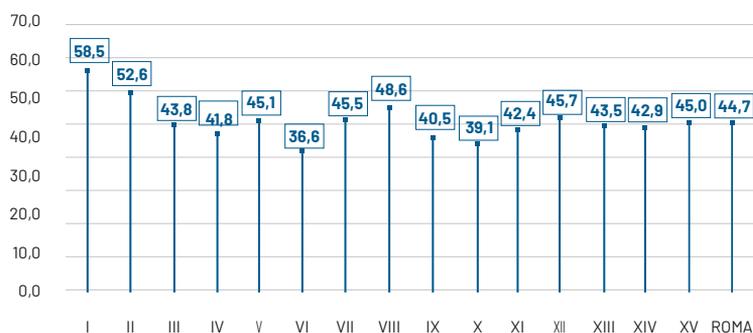


Andando ad osservare le relazioni familiari nel contesto romano il 33,2% delle persone esprime un giudizio molto positivo in termini di soddisfazione (con una lieve inflessione rispetto al dato nazionale).

A questo proposito è interessante approfondire la questione a partire dalla composizione delle famiglie: la quota di popolazione celibe supera di quasi 3 punti percentuali i coniugati (rispettivamente 45,9% e 43%) e l'incidenza delle persone rimaste vedove arriva al 6,9%.⁵¹

Inoltre i nuclei risultano in calo dello 0,7% rispetto all'anno precedente mentre è in aumento il numero delle famiglie costituite da una sola persona; in particolare il grafico mostra valori massimi nel I Municipio (58,5%) e quelli minimi nel VI Municipio (36,6%) che risultano essere anche i Municipi in cui si registrano le maggiori differenze reddituali.

Famiglie monocomponenti iscritte in anagrafe al 31 dicembre per municipio (%). Roma. Anno 2020



Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte: Ufficio di Statistica su dati Anagrafe di Roma Capitale



In definitiva **quasi il 45% della popolazione romana vive in qualche modo sola**, contro il 44,6% nell'anno precedente. Al di là della constatazione dei dati statistici vale la pena interrogarsi su come è possibile interpretare questo fenomeno relativo all'aumento delle persone che vivono da sole "in famiglia". Si tratta di un ossimoro? O solo di un cambio di "abitudini" o di scelte? In che modo la Chiesa di Roma può sentirsi interrogata da questo fenomeno che investe l'intera comunità cittadina e i modi dello stare in comunità?

Monsignor Vincenzo Paglia, in un intervento tenuto a Bari, suggeriva alcuni spunti riflessivi svolti alla luce del Sinodo sulla famiglia che volgeva al termine del suo percorso: *«deve far riflettere inoltre l'interrotta crescita del numero di famiglie "unipersonali". Da una parte assistiamo al disfacimento delle famiglie tradizionali (padre-madre-figli), dall'altra vediamo crescere famiglie formate da una sola persona. Ciò significa che la diminuzione del numero di matrimoni religiosi e civili non si traduce nella formazione di altre forme di convivenza, come ad esempio le cosiddette coppie di fatto, bensì nell'aumento di persone che scelgono di vivere da sole. [...] Stiamo andando verso una società de-familiarizzata, con un basso tasso di sociabilità. Una cultura individualista di questo tipo comporta l'indebolimento di tutti i legami e tinge di incertezza il presente e il futuro tanto delle persone quanto delle società»*.⁵²

La sensibilità di papa Francesco ai cambiamenti in atto nella famiglia in relazione con quelli della società nel suo complesso aveva, come noto, sollecitato l'apertura del Sinodo e richiamato la responsabilità della Chiesa nel processo di accompagnamento all'interno delle nuove dinamiche familiari e relazionali già in atto da tempo. Il fine non era legato ad un intento di carattere meramente "pastorale"; piuttosto era rivolto ad un'attenzione allargata alla società civile poiché il nucleo familiare permette all'individuo di vivere meglio sia nella sua sfera privata che in società. In definitiva esiste un legame di reciproco accrescimento tra la famiglia e la società, in cui alla felicità e realizzazione dell'una corrisponde anche quella dell'altra. Storicamente, infatti, la famiglia ha costituito da sempre la garanzia della coesione sociale, agevolando la costituzione e il funzionamento della città. In altri termini lo sviluppo sociale del singolo avviene nell'ambito delle relazioni familiari: ecco perché appare di grande importanza prestare attenzione ai fenomeni in cui l'individualismo e la solitudine potrebbero prendere il sopravvento, anche nei casi in cui ciò avvenisse a prescindere dalla volontà del singolo, come nel caso di molti anziani. Anche questa circostanza, per nulla rara, si pone all'attenzione della comunità civile e parrocchiale.



“ESSERCI NONOSTANTE...”

Molto spesso, durante i corsi di formazione che facciamo con i volontari delle Caritas Parrocchiali e dei Centri d'Ascolto, una delle domande che provocatoriamente facciamo è: qual è secondo voi il compito della Caritas Parrocchiale?

A questa domanda arrivano le risposte più diverse. C'è chi dice che il compito è quello di dare il pacco alimentare o distribuire altri beni, chi dice che è uno degli strumenti per superare le difficoltà economiche o lavorative, chi dice che è un posto dove trovare qualcuno che ti ascolti e via di seguito. Tutte queste risposte possono essere in parte vere e in parte no. La Caritas Parrocchiale e il Centro d'Ascolto possono svolgere varie azioni o compiti, dare beni, accompagnare, stare vicino, ecc..., ma il loro compito principale rimane quello di entrare in relazione con la persona che arriva e porta con sé una richiesta, ma anche la sua storia di vita. Attraverso la relazione si riesce a stabilire, si possono individuare eventuali azioni da svolgere insieme per migliorare le situazioni difficili, ma anche condividere un pezzo di vita e di strada insieme.

Questa è una realtà vera da molto tempo, ma negli ultimi anni è risuonata ancora più forte. Nel periodo della pandemia molti parroci ci hanno raccontato che tantissime persone li hanno ringraziati per esserci stati nonostante tutte le limitazioni e le paure, per essersi fatti prossimo in un periodo come quello che abbiamo trascorso e che in parte ancora stiamo vivendo, dove riuscire a trovare un posto dove sentirsi accolti è un bene prezioso. E le comunità parrocchiali sono state questo.

Quando leggiamo o ci sentiamo raccontare le storie delle persone accolte dalle Caritas Parrocchiali un elemento comune che spesso ritroviamo è la mancanza di relazioni familiari o comunitarie. I motivi di queste mancanze sono vari e diversificati. Si va dalla mancanza fisica di parenti vicini (sia fisicamente che moralmente) alle conflittualità legate ai motivi più vari. Altrettanto spesso si verifica però, che quando la comunità parrocchiale si stringe intorno ad un suo membro, facendolo sentire accolto e accompagnato, tutte le azioni di sostegno che si possono mettere in pratica si moltiplicano.

Grazie alla recente esperienza del Fondo Gesù Divino Lavoratore abbiamo assistito a tante storie di questo tipo. Dalla sartoria voluta e sostenuta da tutta la parrocchia per valorizzare le competenze di una giovane mamma sola e in difficoltà, al contributo dato da tutta la comunità, sia in termini di sostegno fisico che morale, al riavvio del teatro parrocchiale, affidato ad un'associazione di parrocchiani in difficoltà economica, che è riuscito a ripartire nella sua attività artistica a servizio sia della comunità che del quartiere.

È stato bello sapere di persone che gratuitamente hanno deciso di offrirsi per imbiancare delle pareti, fissare dei tendaggi, promuovere le attività del teatro o della sartoria fra propri amici... proprio come si farebbe per un nostro familiare che inizia una nuova avventura di lavoro e che proviamo a sostenere così come possiamo.

Ecco, un bel sogno da veder realizzato nel tempo sarebbe che le nostre comunità somiglino sempre di più a delle famiglie dove ci si vuole bene e ci si aiuta a vicenda, ognuno dando quello che può di sé.

Giuliana D'Alessio (Area Comunità e Territorio)

Se si considerano invece le posizioni espresse dagli italiani in merito alla percezione rispetto al proprio futuro lo scenario appare meno incoraggiante e mette in evidenza il peso specifico della crisi socio-sanitaria dell'anno in analisi.

Solo il 28,9% delle persone ritiene che la propria situazione potrebbe migliorare nell'arco temporale del prossimo quinquennio (nel 2019 era il 30,1%).

Allo stesso modo, nel caso della percezione sul peggioramento della situazione personale nei prossimi 5 anni, il Centro e il Nord risultano essere le zone con valori in aumento proprio nel 2020.

In particolare, **il genere e il livello d'istruzione** costituiscono dei **determinanti di rilievo anche nel caso dei livelli di soddisfazione della vita**. Considerando le percentuali di genere si può osservare che nel gruppo di coloro che si ritengono soddisfatti della propria vita le donne presentano 2 punti percentuali di scarto rispetto agli uomini (rispettivamente 43,4% e 45,7%).

Differenze di non poco conto si evidenziano anche nel titolo di studio: il 50% dei laureati si ritiene soddisfatto mentre la percentuale cala al 41,7% per coloro che possiedono al massimo il diploma di licenza media; lo stesso dicasi per la positività delle prospettive future, che nel caso dei laureati corrisponde al 39,7% e nel caso di persone con titolo di studio più basso si attesta al 20,7%. Tale differenza di soddisfazione si ripete anche per quanto riguarda l'ambito della vita privata e del tempo libero: al 71% di coloro che possiedono un titolo di studio medio o elevato corrisponde il 67,3% di quelli che possiedono un'istruzione bassa.

4.6 Minori e giovani senza diritti (o quasi)

FASCE DI ETÀ PIÙ COLPITE

14,2%
7-13 ANNI

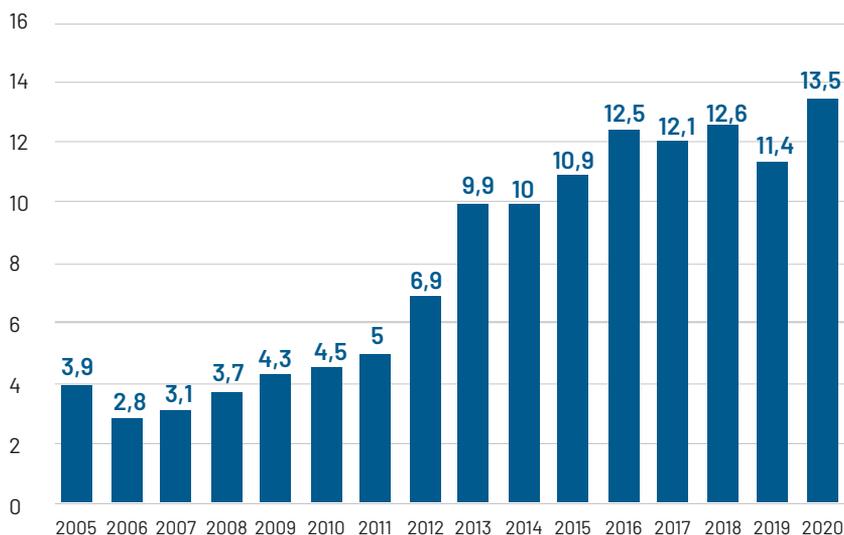
13,9%
14-17 ANNI



13,5%
TOT
BAMBINI/ADOLESCENTI

Sulla base dei dati Istat sono 1 milione 337mila i minori che risultano soffrire di povertà assoluta. Ciò significa che al 13,5% del totale dei minori in Italia non viene assicurato il soddisfacimento dei bisogni essenziali di sopravvivenza. Il dato appare in tutta la sua gravità se si pensa che nel 2005 la quota di minori in povertà assoluta arrivava al 3,9%: il 2020 ha registrato così il valore più elevato degli ultimi 15 anni.

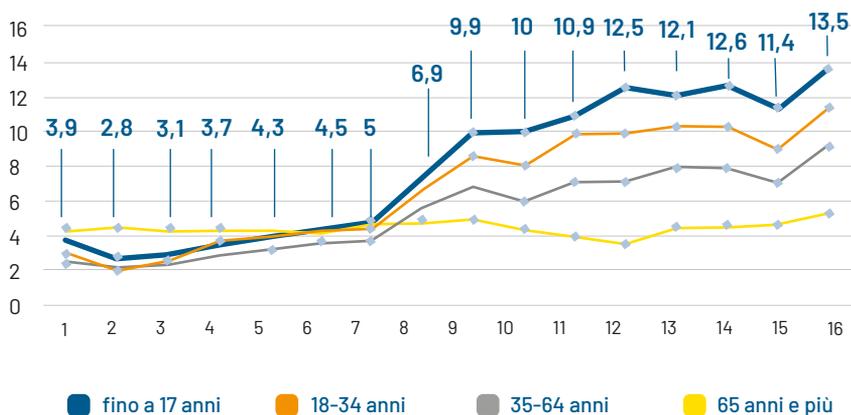
Serie storica povertà assoluta dei minori in Italia. Anni 2005-2020 (%)



Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte Istat

Se confrontiamo i valori delle percentuali per tutte le fasce di età negli ultimi 10 anni i minori risultano i più colpiti: in definitiva nel Paese la condizione dei minori presenta i tratti di più grave fragilità e di esposizione al rischio di permanenza nella condizione di maggiore svantaggio soprattutto a causa della condizione familiare di provenienza (come messo in evidenza nel focus successivo).⁵³

Serie storica povertà per tutte le fasce di età. Anni 2010-2020 (%)

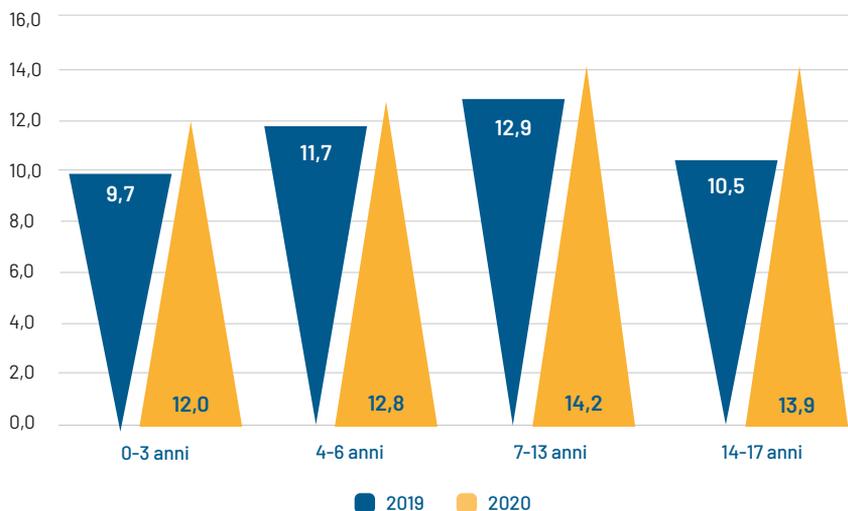


Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte: Istat

A livello geografico, anche se il Mezzogiorno continua a mantenere il primato del valore d'incidenza maggiore (pari al 14,5%) i più netti peggioramenti, tra il 2019 e il 2020, sono stati registrati al Nord (che passa dal 10,7% al 14,4%) e al Centro (da 7,2% al 9,5%).

Come mostrato nel grafico la fascia di età maggiormente colpita è quella 7-17 anni, che corrisponde alla fase dell'istruzione scolastica obbligatoria. È noto infatti il legame che intercorre tra povertà economica e povertà educativa così come il fatto che, di frequente, la povertà minorile si origina per mezzo del combinato disposto di tre principali elementi: la famiglia, il contesto e l'educazione.

Incidenza di povertà assoluta tra i minori per classe di età. Italia. Anni 2019-2020 (%)



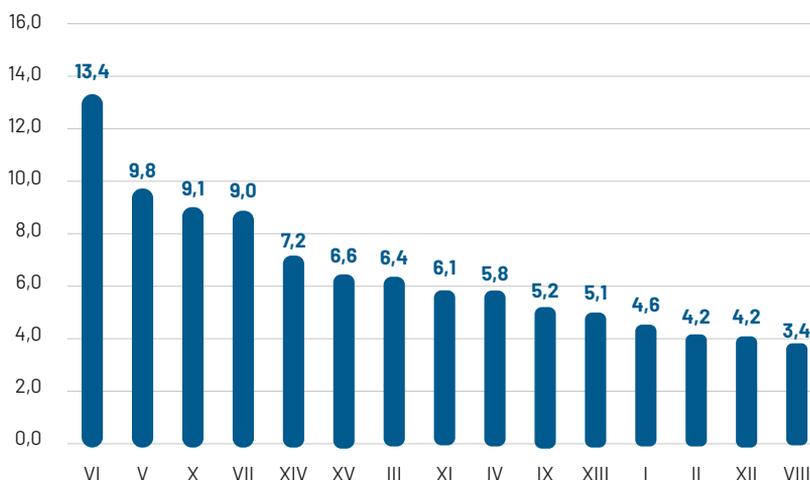
Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte: Istat

Il legame tra povertà e bassa istruzione desta grande preoccupazione in sede di riflessione sulla condizione dei minori poiché:

Nascere in un nucleo povero impedisce l'accesso alle opportunità di crescita, anche di tipo educative.



Stima famiglie residenti con minori e reddito inferiore a 25.000 euro per Municipio. Roma. Anno fiscale 2018 (%)

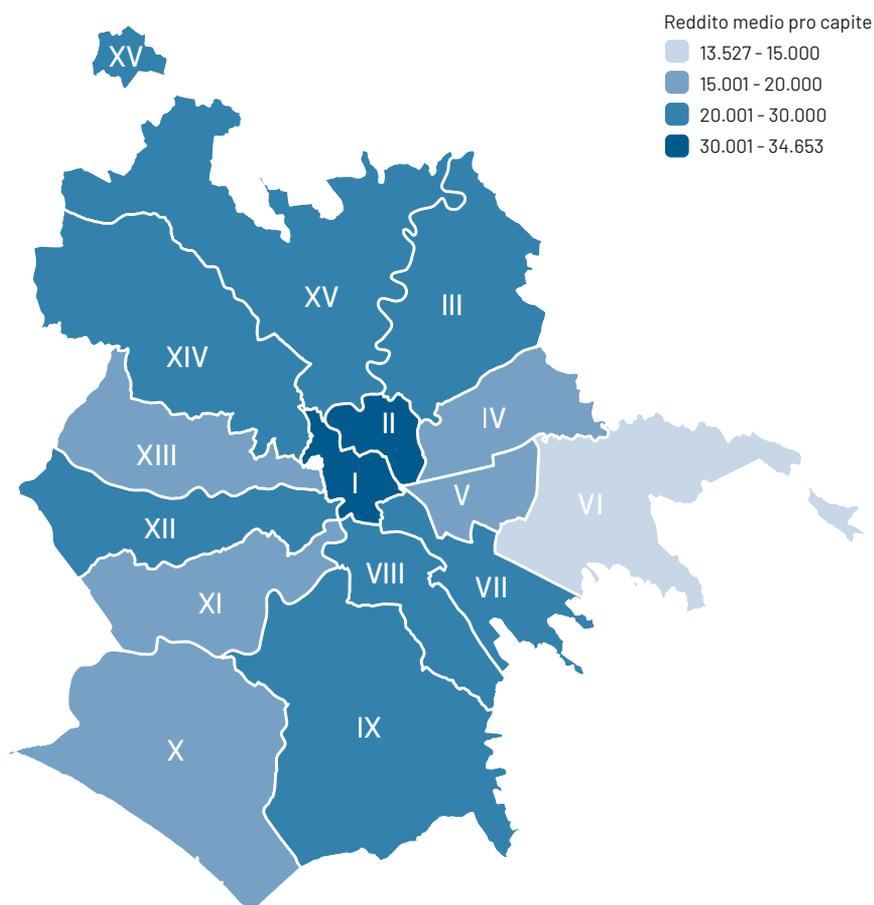


Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte: Dati Siatel - Agenzia delle Entrate e Anagrafe di Roma Capitale

Come si legge nella rappresentazione grafica i Municipi VI e il V comprendono il tasso più elevato di famiglie con minori e con reddito sotto il 25.000 euro, rispettivamente con il 13,4% e il 9,8%, a cui seguono a distanza ravvicinata il X (con il 9,1%) e il VII (con il 9%).⁵⁴

Va anche osservato che ragionando in termini di reddito medio pro-capite nel Comune di Roma la condizione delle famiglie con figli presenta dei netti svantaggi. Difatti, se il reddito medio pro-capite risulta essere pari a 21.790 euro, nel caso delle famiglie senza figli minori sale a 24.375 euro mentre quelli dei nuclei con minori cala a 13.119 euro! Rimangono le differenze tra i Municipi ma nel caso delle famiglie con minori sono meno marcate; i Municipi V e VI mantengono comunque il primato dei valori più bassi anche in questo caso.

**Reddito medio pro-capite. Distribuzione per municipi del valore medio individuale.
Anno fiscale 2018**



Fonte: Ufficio Statistico e Agenzia delle Entrate di Roma Capitale, dichiarazione dei redditi 2019

Spesso, anche se inseriti in percorsi educativi appropriati, i ragazzi provenienti da famiglie in difficoltà e disagio sociale sono più esposti degli altri coetanei al rischio dell'abbandono scolastico precoce.⁵⁵

Secondo gli ultimi dati Eurostat nel 2020, il 13,1% dei giovani tra i 18 e i 24 anni ha abbandonato precocemente gli studi: a livello europeo l'Italia si presenta come il quarto Stato per maggiori abbandoni mentre il valore della media europea è 9,9%.⁵⁶



Fattori che contribuiscono all'abbandono precoce del sistema di istruzione e formazione. Contesto individuale e familiare.

*Secondo la Commissione Europea, esiste un legame profondo tra l'**abbandono precoce dei percorsi di istruzione e formazione**, l'**appartenenza a una categoria socialmente svantaggiata** e uno **scarso livello di istruzione dei genitori**. Molti studi confermano che una situazione socioeconomica debole è uno dei fattori chiave che possono aumentare il rischio di abbandono precoce. In generale, i giovani che abbandonano precocemente hanno maggiori probabilità di provenire da famiglie con un basso livello socioeconomico, ad esempio con genitori disoccupati, con un basso reddito familiare e uno scarso livello di istruzione dei genitori, o di appartenere a gruppi sociali vulnerabili come ad esempio i migranti (Parlamento Europeo, 2011).*

(...) Pertanto, lo svantaggio socioeconomico e quello educativo sono strettamente correlati.

(...) Il fatto di vivere in una famiglia con scarsa intensità lavorativa o affetta da povertà o gravi deprivazioni materiali, combinato con l'aver genitori che hanno bassi livelli di istruzione produce, con ogni probabilità, un impatto negativo sull'istruzione dei figli.

(...) In media, negli Stati membri dell'UE, sei bambini su dieci i cui genitori hanno un basso livello di istruzione sono a rischio di povertà ed esclusione sociale e a causa di ciò potrebbero essere anche a rischio di svantaggio educativo. La percentuale più ampia di minori di 18 anni a rischio di povertà ed esclusione sociale, i cui genitori hanno un basso livello di istruzione vive nei paesi dell'Europa centrale e orientale (tranne Estonia, Lettonia, Polonia e Slovenia).⁵⁷

In Italia, sulla base dei più recenti dati del MIUR,⁵⁸ il fenomeno interessa in modo diverso a seconda delle condizioni di provenienza geografica anche interna: Sicilia, Campania, Calabria e Puglia sono le 4 regioni italiane con valori di abbandono scolastico di molto al di sopra la media nazionale nel 2020.

Nel passaggio dall'anno scolastico 2018-2019 e 2019-2020 sono stati 9.445 gli studenti della scuola secondaria di I grado che non hanno terminato l'anno e che hanno lasciato gli studi. In particolare la dispersione colpisce maggiormente i ragazzi delle ragazze e gli studenti di nazionalità straniera. 6.322 risultano essere invece gli abbandoni tra il I e il II ciclo di studi. I dati più elevati si registrano negli abbandoni nel corso del II ciclo di studi: 86.620.

In totale negli anni in esame gli studenti che hanno abbandonato la scuola in Italia sono stati 102.387.

Va anche considerata la cosiddetta **dispersione implicita** che riguarda gli studenti che, pur conseguendo un titolo di studio, non acquisiscono le competenze adeguate per proseguire percorsi di studio o di lavoro ma soprattutto per esercitare la cittadinanza attiva. "Questi giovani cittadini avranno grosse difficoltà a elaborare le informazioni a loro disposizione per prendere decisioni basate su dati di realtà e coerenti con i loro progetti di vita. (...) **Essi conseguono un titolo di studio ma non raggiungono livelli di competenze di base nemmeno lontanamente sufficienti per esprimere scelte e comportamenti in grado di interagire consapevolmente con la società**".⁵⁹



Le più recenti prove INVALSI relative all'anno scolastico 2020-2021 hanno riguardato 1.100.000 alunni della scuola primaria, 530.000 studenti della scuola secondaria di I grado e 475.000 studenti della secondaria di II grado ed hanno tracciato una situazione molto preoccupante a causa dei segni negativi che si evincono dai risultati finali. Nel complesso a livello nazionale gli studenti della scuola secondaria di primo grado non raggiungono competenze adeguate in percentuali pari al 39% in italiano (cioè più 5 punti percentuali rispetto al 2019); 45% in matematica (più 6 punti percentuali rispetto al 2019); 24% in inglese lettura (più 2 punti percentuali rispetto al 2019); 41% per la comprensione dell'inglese (più 1 punto percentuale rispetto al 2019). Nel Mezzogiorno i dati si fanno ancora più pesanti fino a raggiungere, ad esempio, per l'italiano il 50% e per la matematica il 60% di insufficienze. Nel grado scolastico superiore il quadro non migliora registrando risultati non adeguati nel 44% per l'italiano, il 51% per la matematica, il 51% per l'inglese di lettura e addirittura il 63% per quello orale; in definitiva si è totalizzato uno scarto di circa 10 punti sia per l'italiano che per la matematica rispetto all'anno precedente. In tutte le materie gli studenti con provenienza da contesti già svantaggiati hanno totalizzato i risultati più gravi e allo stesso tempo si abbassa la quota di coloro, dello stesso gruppo di provenienza, che esibiva risultati migliori con una chiara perdita da parte della scuola nel riuscire a restringere le differenze negli apprendimenti di partenza.⁶⁰

Nel 2020 la sola dispersione implicita ha interessato il 9,5% degli studenti e nel Mezzogiorno è arrivata anche a tassi del 15-16%. Secondo la stima prodotta sulla base dei risultati delle prove Invalsi dovrebbe corrispondere al 20% degli studenti la quota di dispersione totale, risultante dalla somma tra dispersione scolastica esplicita ed implicita.

Al di là delle considerazioni di carattere propriamente educativo in termini di efficacia della didattica a distanza o delle metodologie applicate in quest'ultimo anno,

che esulano dal presente studio, occorre sottolineare la discriminazione subita da questi ragazzi in termini di garanzia dei diritti fondamentali a cui si accennava nel capitolo precedente se si osserva che:

Si tratta in definitiva di ragazzi esposti in modo piuttosto serio sin da giovanissimi all'emarginazione e all'esclusione sociale.



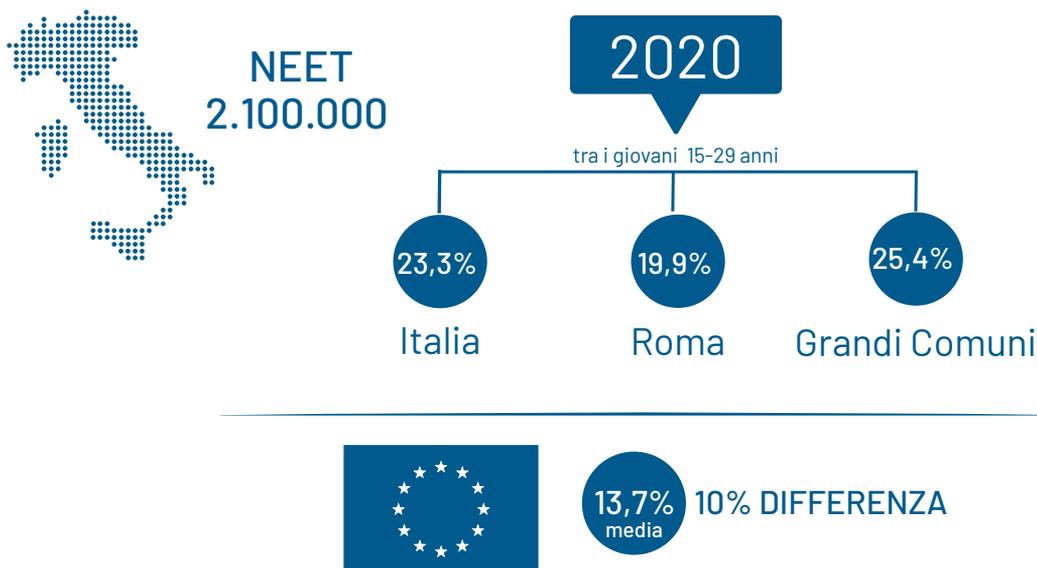
Serie storica uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (18-24 anni).
Anni 2014-2020 (%)



Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

Andando a considerare i dati relativi all'uscita precoce dal sistema d'istruzione e formazione dei giovani tra i 18 e i 24 anni si osserva che l'andamento a Roma è andato nuovamente a peggiorare (con una percentuale di 9,6%), dopo un periodo di miglioramento successivamente al 2016, come si vede nel grafico (in particolare negli anni 2018 e 2019): questo dato mette in evidenza la forte correlazione tra l'innalzamento dell'incidenza e l'anno della pandemia. Tuttavia, comparando i valori italiani e regionali con quelli di Roma, la Capitale presenta una situazione leggermente meno grave. Valutando invece l'incidenza per sesso del campione in esame le percentuali dei maschi appaiono molto più significative (14,6%) a fronte di quelle femminili (4,7%).⁶¹

Correlato a questo ragionamento appare il tema dei NEET (Not in Education, Employment or Training).



I giovani NEET, come noto, si trovano in una condizione di sostanziale “blocco” perché non impegnati né nello studio né nel lavoro né in percorsi formativi. L’acronimo venne coniato nel 1999 in occasione di uno studio britannico presentato dall’allora Primo ministro T. Blair sull’esclusione sociale.⁶²

Secondo alcuni studi condotti da Eurofound sui NEET si evidenziano fattori socio-economici che possono causare l’ingresso o la permanenza nella condizione di stallo rappresentata dai NEET come l’educazione, la migrazione, il genere, la famiglia, la disabilità e la residenza. Il rischio maggiore in cui incorrono i giovani di questo gruppo è di trovarsi in una situazione di sempre maggiore esclusione sociale poiché:

Con il passare del tempo essi vedono compromesse le opportunità di mantenere relazioni efficaci e di partecipare alla vita culturale, politica e sociale del proprio contesto di appartenenza.

Eurofound, in una delle prime indagini dedicate ai NEET,⁶³ affrontò anche il tema dei costi economici correlati alla condizione di questi giovani e le stime parlavano di una perdita pari all’1,2% del PIL europeo mentre il nostro Paese guidava la classifica dei paesi con maggiori spese connesse al fenomeno.

Secondo i dati Eurostat l'Italia nel 2020 era il primo paese europeo per numero di NEET. Il Mezzogiorno conta un giovane su tre che si trova in questa condizione.

Secondo alcuni studi più recenti⁶⁴ esistono diverse spiegazioni riguardo la peggiore situazione che si registra in Italia in generale. La prima questione è relativa all'abbandono precoce scolastico che produce mancanza di competenze o di esperienze richieste dalle aziende; inoltre talvolta il sistema di istruzione non è allineato con le esigenze del mercato del lavoro; infine si evidenzia l'inefficacia del sistema di sostegno ai giovani in cerca di lavoro.

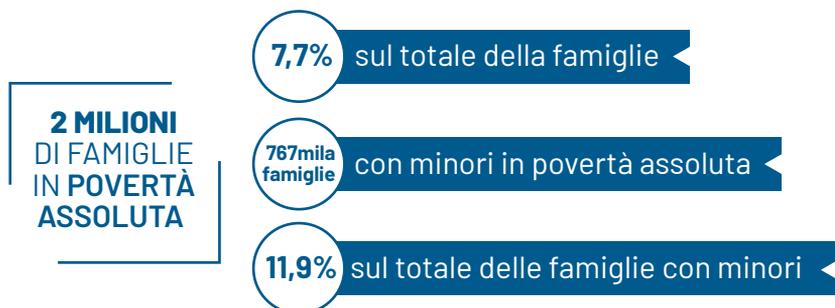
Un'ultima nota. La fascia di età interessata (15-29 anni) è quella che normalmente coincide con la fase di transizione all'età adulta. Il fatto di viverla con un aggravio tanto forte va a toccare quello che Vittorio Pelligra definisce "una forma di espropriazione esistenziale" subita dai giovani NEET in una fase in cui la progettualità individuale ma anche collettiva andrebbe favorita e sostenuta, pena la perdita di significato della vita.⁶⁵ A questo proposito due economisti, Angus Deaton (premio Nobel) e Anne Case, hanno condotto un'indagine negli Stati Uniti sulla fascia di popolazione maggiormente colpita dagli effetti del Capitalismo, in particolare in termini di marginalizzazione. L'indagine ha portato i due ricercatori a concludere che l'esclusione sociale e la mancanza di opportunità lavorative avevano causato una percezione di forte insignificanza nelle persone e le aveva condotte di fatto alle cosiddette "morti per disperazione" (suicidi, dipendenze e abuso di alcol).⁶⁶



Secondo quanto risulta degli indicatori BES 2021 della Capitale tutte le situazioni legate al mondo del lavoro sono in peggioramento a causa dell'emergenza socio-sanitaria, infatti sono aumentati i giovani che abbandonano precocemente i percorsi di studio/formazione, aumenta l'incidenza dei NEET e decresce la partecipazione delle persone di 25-64 anni alla formazione continua. Aumenta invece il numero dei diplomati (79,8% mentre in Italia la percentuale è del 62,9% e negli altri Grandi Comuni del 68,6%) e dei laureati (22,2% a fronte del 27,8% in Italia e del 35,8% negli altri Grandi Comuni).⁶⁷

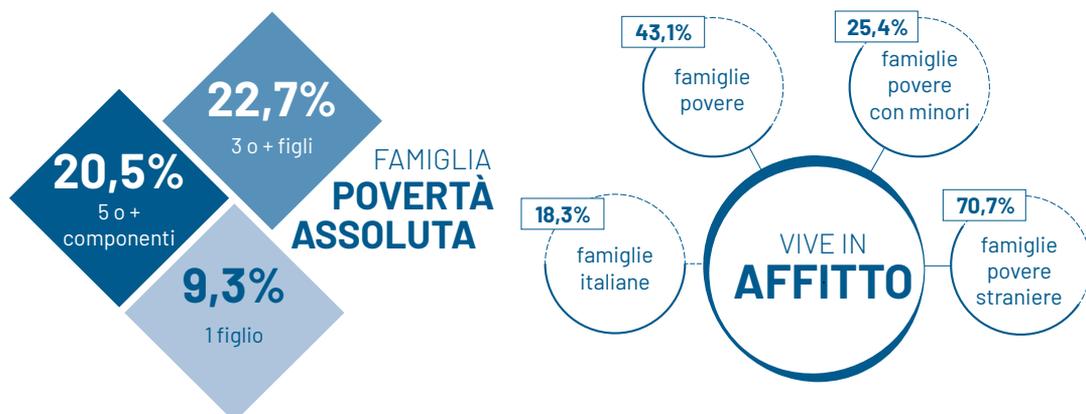
4.7 Famiglie fragili

Focalizzando l'attenzione sui nuclei familiari si nota che la percentuale dei minori in povertà è superiore a quella della popolazione media proprio in base al cosiddetto effetto cascata della povertà familiare. Per comprendere meglio le correlazioni evidenziate il dato dell'incidenza della povertà minorile va letto parallelamente a quello dell'incidenza delle famiglie in povertà assoluta e ai dati relativi all'istruzione e ai livelli occupazionali degli adulti di riferimento.



In termini di incidenza sul totale delle famiglie la ripartizione territoriale conferma, come nel caso dei minori in povertà assoluta, che seppure il Mezzogiorno presenti i maggiori valori percentuali di famiglie povere (pari al 9,4% a fronte dell'8,6% nel 2019) nel Nord si registra il più significativo peggioramento (con un passaggio dal 5,8% nel 2019 al 7,6% nel 2020). Anche in termini di distribuzione, considerate le sole famiglie in povertà assoluta, al Nord vive il maggior numero di famiglie (47%) contro il 38,6% del Mezzogiorno.⁶⁸

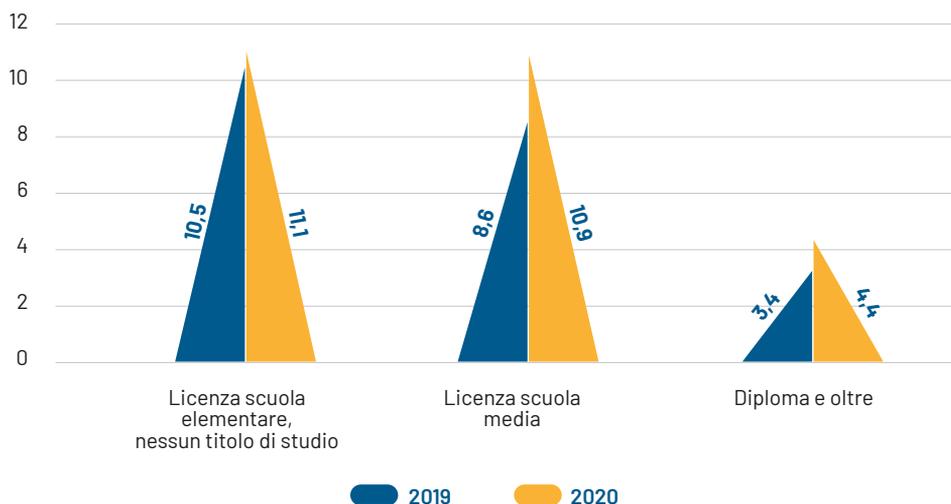
Naturalmente, come mostra l'infografica, la condizione di povertà delle famiglie varia di grado a seconda del titolo di uso dell'abitazione di residenza: nel caso dell'affitto ovviamente la famiglia deve fronteggiare un ulteriore aggravio nella disponibilità delle finanze del nucleo. Quasi la metà delle famiglie povere vive in affitto a fronte del 18,3% dei nuclei in affitto sul totale delle famiglie.



Nel caso in cui una famiglia sia costituita da 5 o più componenti l'incidenza della povertà assoluta risulta essere pari al 20,5%; nel caso in cui la famiglia sia costituita da 3 o più figli (soprattutto se minori) l'incidenza si alza al 22,7% (mentre si attesta al 9,3% se la famiglia ha 1 solo figlio). Anche per le famiglie monogenitoriali con figli si sono registrati peggioramenti di grande rilievo rispetto al 2019, con una vera e propria impennata dell'incidenza, che è passata dall'8,9% all'11,7%. Sono dati che fotografano una situazione in cui le famiglie con figli, specialmente quelle con più di un figlio, rimangono penalizzate e spesso inglobate in un sistema di difficile fuoriuscita dal disagio e dalla povertà. Si ricorda che nel 2020 le persone che vivono in abitazioni sovraffollate sono il 28,3%, percentuale che segna i valori più alti degli ultimi 10 anni e che riguarda sostanzialmente i nuclei in disagio e in povertà.⁶⁹

Naturalmente la variabile del titolo di studio rimane un dato protettivo all'aumentare dello stesso. Si osservano infatti valori d'incidenza più alti in corrispondenza di titoli di studio più bassi anche se in generale le percentuali sono tutte peggiorate rispetto all'anno precedente: 10,9% nel 2020 (8,6% nel 2019) con un aumento di 2,3 punti percentuali se l'adulto di riferimento possiede al massimo la licenza di scuola media mentre si abbassa al 4,4% (3,4% nel 2019) in caso di possesso del diploma di scuola secondaria superiore.

Incidenza di povertà assoluta familiare per titolo di studio. Anni 2019-2020 (%)



Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte Istat

Considerando in modo più specifico la condizione della povertà minorile all'interno di una famiglia in povertà assoluta si osserva che nel caso in cui l'adulto di riferimento sia occupato l'incidenza si attesta al 9,4% (ma sale al 15,8% nel caso in cui si svolga un'attività da operaio), mentre sale al 22,3% nel caso dell'adulto non occupato (e al 29,1% se in cerca di occupazione).

**Famiglie con 5 componenti e + iscritte in anagrafe al 31 dicembre per municipio.
Roma. Anno 2020 (%)**



Elaborazioni Caritas di Roma. Fonte: Ufficio di Statistica su dati Anagrafe di Roma Capitale

Valutando la situazione specifica nel Comune di Roma delle famiglie numerose (da 5 componenti e più) il VI, il X e il XV Municipio appaiono essere i territori comunale in cui la maggiore ampiezza delle famiglie arriva rispettivamente al 5,7%, al 4,7% e al 4% del totale dei nuclei a fronte del 2,4% del I Municipio e del 2,9% del II Municipio. In definitiva i nuclei familiari più numerosi si concentrano nelle zone della città in cui si registrano anche i peggiori indici di disagio sociale e di reddito, una tendenza già registrata anche nei precedenti Rapporti della Caritas sulla povertà a Roma.



“RISVEGLIARE L’ATTENZIONE PER LE FAMIGLIE”

La povertà assoluta di un gran numero di famiglie con minori è, come evidenziato dalle ricerche, una povertà da attenzionare nei contesti urbani romani più popolati da nuclei a basso reddito o senza reddito.

La povertà economica per le famiglie con figli è una fragilità ancor più grande perché accresce il senso di frustrazione dei genitori e rischia di vedere contratte le possibilità dei minori di raggiungere obiettivi che moralmente non possono essere negati a nessuno. Ne va del senso e della dignità di ogni figlio di questa terra.

La fragilità in questione merita un’attenzione sociale e pastorale particolare nell’assumerci come cittadini e credenti l’onere di tracciare vie di possibilità e di non disperdere i talenti di questi figli. Molte le storie di nuclei che vediamo presentarsi agli sportelli degli empori Caritas o della distribuzione viveri. Sono uomini e donne, nei numeri sopra descritti, che in fila affollano le strutture di approvvigionamento alimentare, accompagnati spesso dai figli piccoli.

La comunità civile e quella ecclesiale devono risvegliare un’attenzione alle famiglie in genere e in quelle con minori per un accompagnamento, un sostegno alla scolarità, un’agevolazione dignitosa a percorsi pedagogici, ludici e ricreativi di minori che nello stato d’indigenza familiare si vedono impossibilitati a frequentare luoghi di aggregazione ludica, sportiva, artistica, sanitaria.

Questa pastorale e questo intervento sociale interpella due assetti fondamentali per il futuro: il lavoro sinergico di rete per attivare risorse e metterle a disposizione dei minori interessati e un lavoro di comunità per un accompagnamento alla cultura delle pari opportunità e della non discriminazione. Serve nella prassi una coesione nella presa in carico per agevolare i familiari in crisi di reddito e in crisi di spessore genitoriale a causa della mancanza o dell’insufficienza di lavoro e di reddito; allo stesso tempo una attenzione di comunità nel far sentire e nel consentire ai minori la cura della speranza e la valorizzazione dei talenti e delle possibilità.

Massimo Pasquo (Area Comunità e Territorio)

5

L'ascolto Caritas

5.1 L'ascolto, un mezzo privilegiato per l'incontro

L'analisi condotta dall'équipe del Centro Studi della Caritas di Roma si basa sull'osservazione dei dati raccolti attraverso il Sistema Informativo Sociale - Caritas (SIS-C) nel quale sono registrate, attraverso una *Cartella sociale* strutturata in schede dedicate all'ambito anagrafico, sociale e dei bisogni, le persone che si sono rivolte ai servizi diocesani e parrocchiali. Un focus che si basa su un arco temporale di 18 mesi, dal primo gennaio 2020 al 30 giugno 2021, significativo per presentare una fotografia dettagliata della situazione romana nel periodo più acuto dell'emergenza sanitaria seguita alla pandemia da Covid-19.

Va tuttavia precisato che, a causa delle restrizioni governative rese necessarie per limitare il contagio, alcuni servizi dell'organizzazione hanno dovuto rimodulare l'attività ordinaria. Si è assistito all'apertura di nuovi centri di ascolto, di presidi territoriali all'interno delle prefetture ecclesiastiche, alla trasformazione dei centri di accoglienza e al potenziamento di nuove forme di vicinanza e prossimità come l'assistenza domiciliare, il telesoccorso e forme di incontro online. Un impegno originale e straordinario, con cui le comunità parrocchiali e i servizi diocesani hanno tentato di rispondere sempre a tutte le richieste che si sono presentate e che - anche alla luce del numero senza eguali di persone incontrate - rende l'analisi unica e, per certi aspetti, difficilmente raffrontabile con quella avvenuta negli anni precedenti.

5.2 I luoghi di incontro

L'incontro è l'occasione per la conoscenza tra due o più persone che si trovano nello stesso luogo: da questa relazione scaturisce l'accoglienza in un rapporto in cui è fondamentale il momento dell'ascolto, che aiuta e favorisce la comprensione dell'altro.

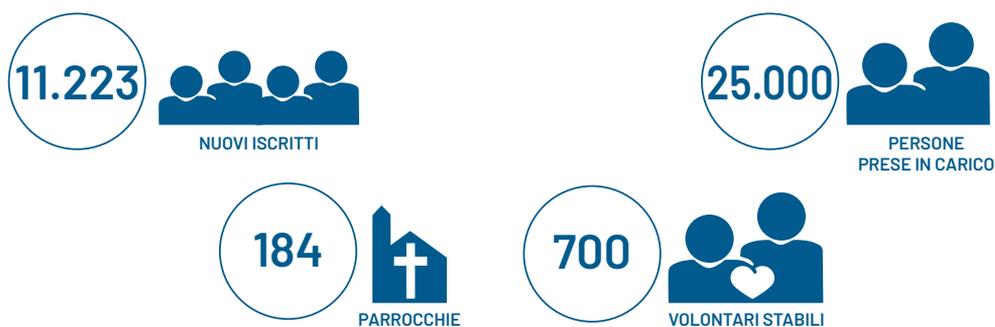
I servizi della Caritas di Roma, che da anni lavorano sul territorio diocesano, sono diventati dei luoghi privilegiati di incontro e accoglienza; questa prossimità ha reso gli operatori e i volontari testimoni e osservatori instancabili e coraggiosi

delle forme di povertà ed esclusione sociale, conosciute attraverso le richieste e le storie di vita delle persone.

Ovviamente questi luoghi hanno inevitabilmente risentito del forte mutamento economico e sociale intercorso per la pandemia; le restrizioni e i divieti governativi hanno purtroppo inciso nell'attività quotidiana portando una notevole diminuzione degli incontri in presenza. Nei Centri di Ascolto Parrocchiali, presenti in maniera capillare in tutto il territorio, si è osservata una crescente richiesta. Nei mesi di marzo, aprile e maggio 2020 le parrocchie, essendo uno dei pochi luoghi cittadini aperti, hanno in molti casi triplicato l'assistenza attraverso la distribuzione di aiuti alimentari, i buoni spesa e i sussidi economici attraverso il Fondo Anticrisi e la nascita del Fondo Gesù Divin Lavoratore⁷⁰.

I dati di seguito illustrano i profili delle persone che si sono rivolte ai Centri di Ascolto Parrocchiali e a quelli diocesani, al Nucleo Assistenza Legale (Nalc) e al servizio Aiuto alla Persona.

I Centri di Ascolto Parrocchiali



Nell'arco dei 18 mesi osservati, nel territorio romano sono risultati attivi ben 184 Centri di Ascolto Parrocchiali. Questi hanno registrato 11.223 nuovi iscritti nel sistema SIS-C, persone che si sono presentate per la prima volta ad un centro Caritas, mentre si stima che siano stati oltre 25 mila le persone prese in carico durante questo arco temporale: tra nuovi iscritti e coloro già seguiti dai periodi precedenti. Complessivamente, a luglio 2021, sono risultate iscritte 52.755 nei registri parrocchiali, una banca dati istituita nel 2013.



Dal 2005 la Caritas di Roma ha proposto ai Centri di Ascolto presenti nelle parrocchie di aderire al progetto *fattiDirete* per la condivisione di strumenti e opportunità di aiuto, tra cui l'utilizzo del sistema informativo sociale SIS-C. Partito con 5 parrocchie in via sperimentale è oggi costituito da 184 Centri di Ascolto Parrocchiali.

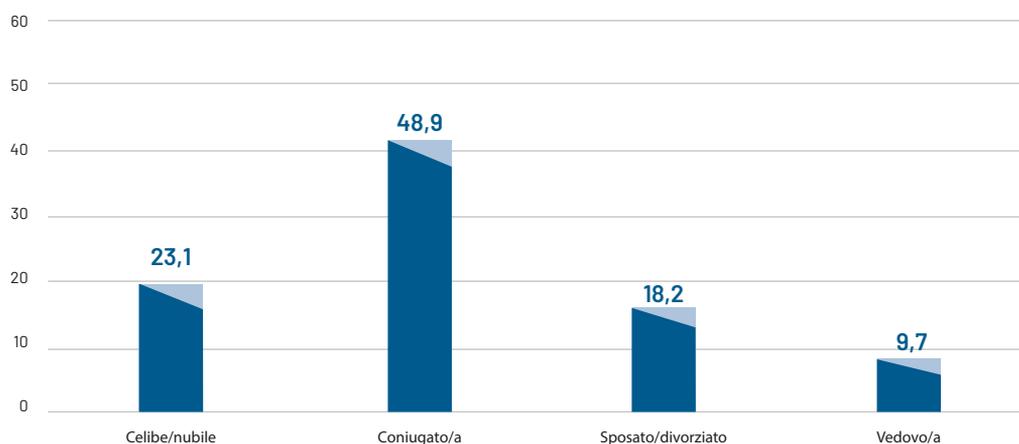
Le persone seguite nel corso dei 18 mesi sono risultate soprattutto donne, 64% del totale, a fronte del 36% di uomini. Le donne per un 45,8% sono di cittadinanza italiana e il restante 54,2% di nazionalità straniera. La popolazione maschile registrata invece ha percentuali più simili tra loro: il 48,7% quella italiana.

Accolti nei Centri di Ascolto Parrocchiali per genere



Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Accolti nei Centri di Ascolto Parrocchiali per stato civile (%)



Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Accolti nei Centri di Ascolto Parrocchiali al momento della registrazione per classi di età

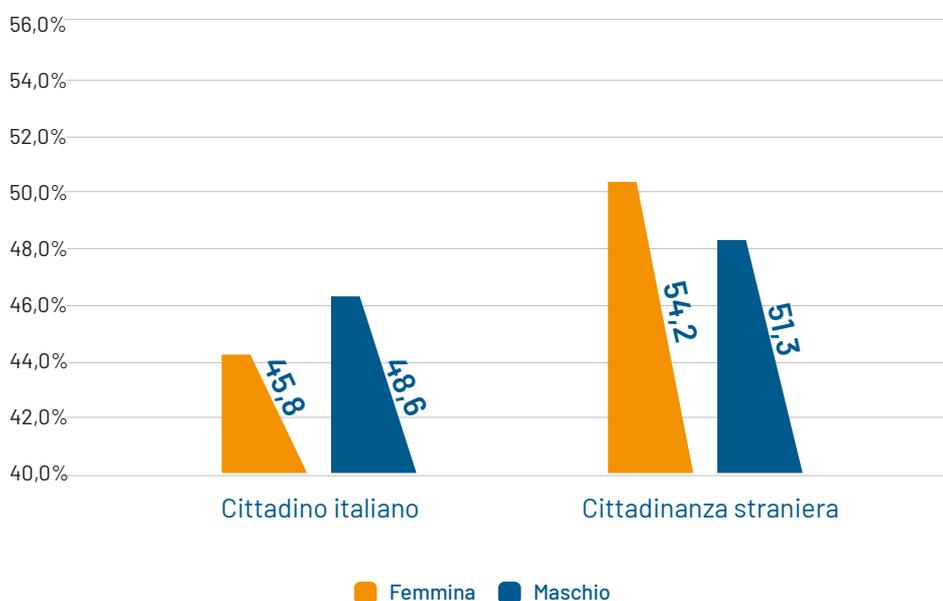
	%
Dai 18 ai 25 anni	3,7
Dai 26 ai 30 anni	5,4
Dai 31 ai 35 anni	8,4
Dai 36 ai 40 anni	11,4
Dai 41 ai 45 anni	12,7
Dai 46 ai 50 anni	12,7
Dai 51 ai 55 anni	12,5
Dai 56 ai 60 anni	10,6
Dai 61 ai 67 anni	10,8
> di 67 anni	9,8
Non disponibile	2,0
Totale	100,0

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

I nuclei familiari raggiungono quasi il 50% delle persone accolte.

Tre sono le classi di età con una maggiore frequenza, e comprendono la popolazione dai 41 ai 55 anni.

Accolti nei Centri di Ascolto Parrocchiali per genere e cittadinanza (%)

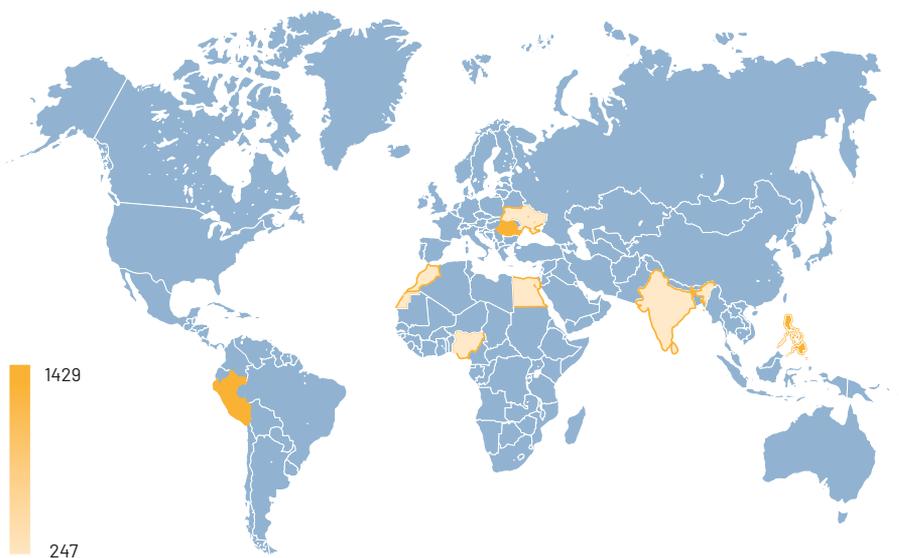


Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Tra le donne accolte dai Centri di Ascolto Parrocchiali il 54,2% risulta essere cittadina straniera, mentre tra gli uomini incontrati il 51,3% è cittadino straniero.

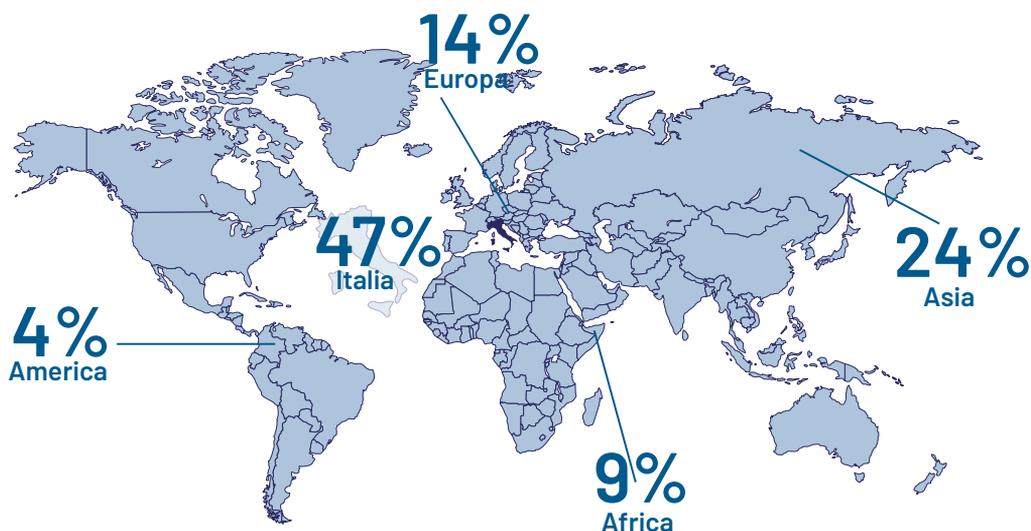
Nella mappa geografica è possibile identificare le prime 10 nazioni straniere con maggiore frequenza di accolti nei Centri di Ascolto Parrocchiali,

Mappa delle prime 10 nazioni straniere presenti nei centri di ascolto parrocchiali



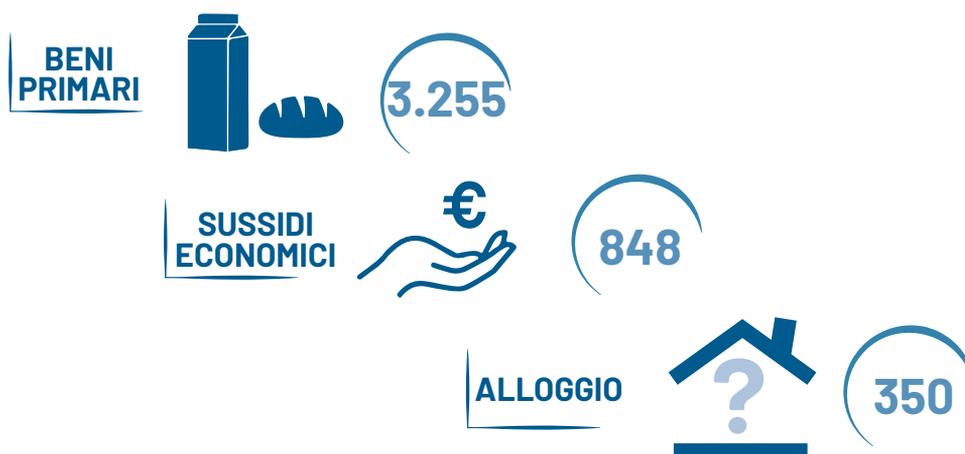
Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Dettaglio della distribuzione per continente di appartenenza + Italia



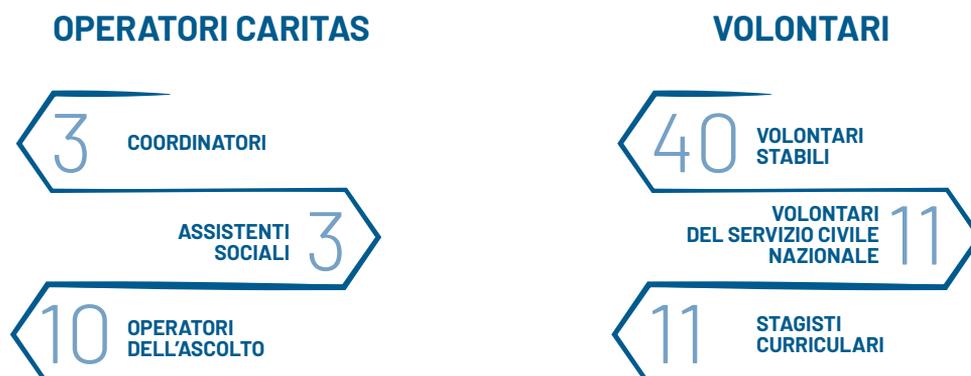
Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021
Ignoto 2% del campione

RICHIESTE



Le richieste relative ai beni primari riguardano soprattutto generi alimentari, prodotti per neonati, apparecchiature e/o materiale sanitario, biglietti per viaggi, vestiario, mobilio, attrezzatura per la casa. Le richieste per sussidi economici vertono invece su questioni legate al pagamento di utenze, spese sanitarie, gestione ordinaria dell’abitazione, spese scolastiche e legate a microcredito/prestiti.

I Centri di Ascolto Diocesani per italiani e stranieri



I Centri di Ascolto Diocesani hanno continuato a svolgere il loro servizio durante tutto il periodo pandemico. Questo, in considerazione dell’elevato numero di richieste e delle stringenti normative sulla sicurezza, anche a tutela dei volontari che vi hanno operato, ha comportato alcune modifiche organizzative. In particolare, nel periodo marzo-giugno 2020, è stato organizzato un servizio di ricezione telefonica attraverso il quale effettuare un primo ascolto e orientamento e programmare successivi colloqui di approfondimento.

A partire dal 21 maggio 2020 sono ripartiti i colloqui in presenza; è stata mantenuta anche la possibilità di utilizzare la modalità on-line per specifiche esigenze, come nel caso di persone con difficoltà a spostarsi o che si trovavano in isolamento obbligato ("quarantena"). Al fine di evitare assembramenti, nei centri è possibile accedere soltanto su appuntamento telefonico o per email e non è più presente la sala d'attesa.

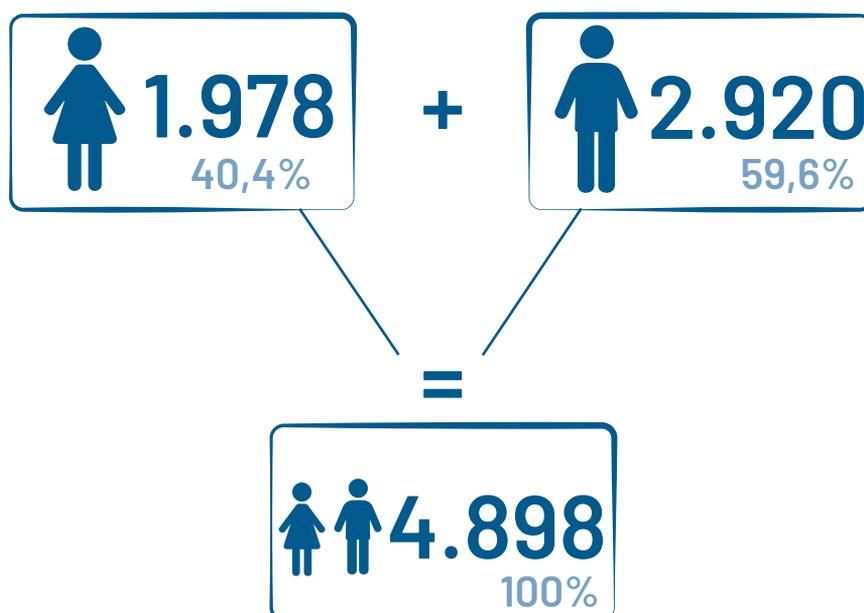
La Scuola di Italiano per Stranieri (collegata al Centro di Ascolto per stranieri), in tutto il periodo considerato, ha svolto le lezioni con la didattica a distanza.

LE PERSONE ACCOLTE NEI CENTRI DIOCESANI PER LA PRIMA VOLTA IN QUESTO PERIODO SONO STATE

4.898



Accolti nei Centri di Ascolto Diocesani per genere

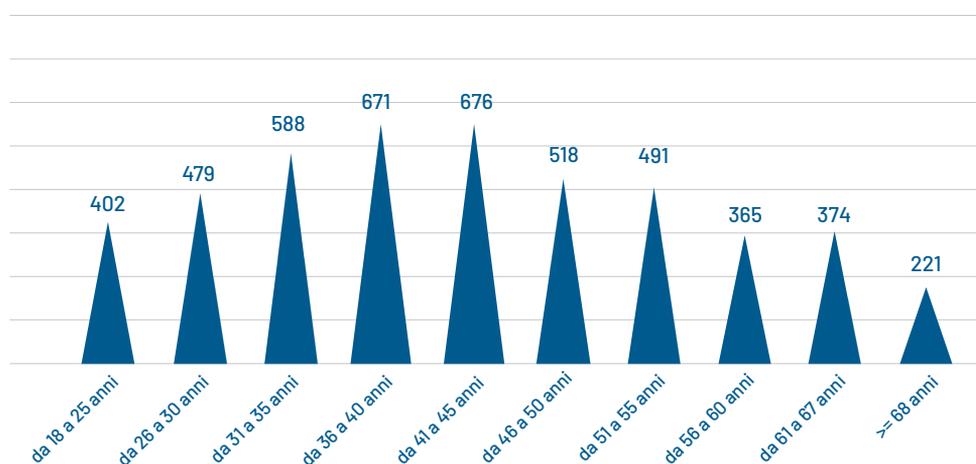


Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Nei 18 mesi di osservazione i tre Centri di Ascolto Diocesani hanno accolto 4.898 persone di cui il 40,4% donne e il 63,8% uomini. Come negli anni precedenti si conferma che le percentuali di genere sono speculari rispetto alle persone accolte nelle parrocchie.

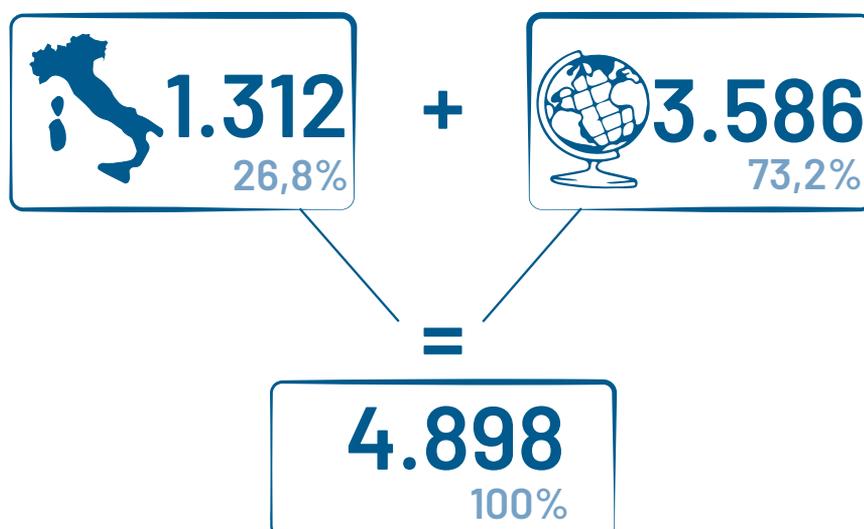
Le donne incontrate per un 26,5% sono di cittadinanza italiana e il restante 73,5% di cittadinanza straniera. Anche gli uomini hanno un andamento simile: per un 27% è di cittadinanza italiana mentre il 73% di cittadinanza straniera.

Accolti nei Centri di Ascolto Diocesani per classe di età (v.a.)

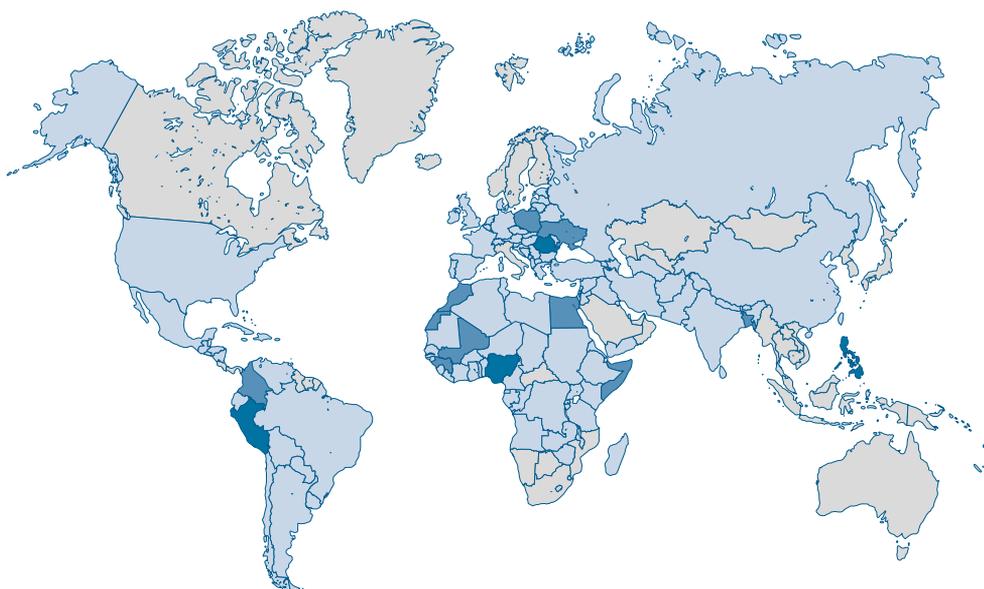


Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021
Per 113 beneficiari registrati il dato non è disponibile

Accolti nei Centri di Ascolto Diocesani per cittadinanza

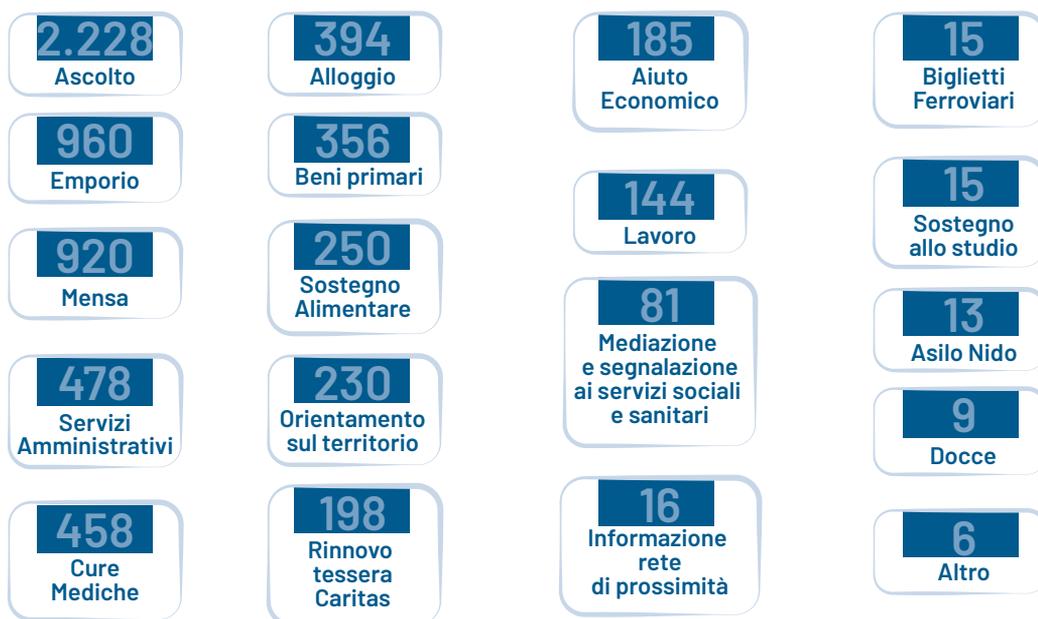


Mappa geografica della nazioni presenti (Italia non conteggiata)



Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Richieste degli accolti nei Centri di Ascolto Diocesani



**RICHIESTE SPECIFICHE
PERSONE STRANIERE**

93

SCUOLA
DI ITALIANO

6

RICONGIUNGIMENTO
FAMILIARE

3

RIMPATRIO

Il servizio Aiuto alla Persona



Il servizio “Aiuto alla Persona” è un’esperienza di vicinanza e assistenza domiciliare pensata per anziani soli, malati e famiglie in difficoltà. L’obiettivo è quello di alleviare le sofferenze delle persone fragili attraverso un intervento che privilegi l’ascolto e la condivisione; l’essere prossimi proprio attraverso l’incontro con le persone nel loro spazio di vita, la casa, portando vicinanza e, laddove necessario, un intervento specialistico di aiuto sociale e sanitario.

“Aiuto alla Persona” è un progetto, attivato dalla Caritas di Roma nel 2005, che durante la pandemia ha rivelato in pieno le potenzialità che scaturiscono da questo tipo di interventi, soprattutto quando si accompagnano al coinvolgimento della comunità territorio.

Le persone incontrate dai volontari di “Aiuto alla Persona” nei 18 mesi presi in esame sono state 794.

Accolti da Aiuto alla Persona per genere (%)



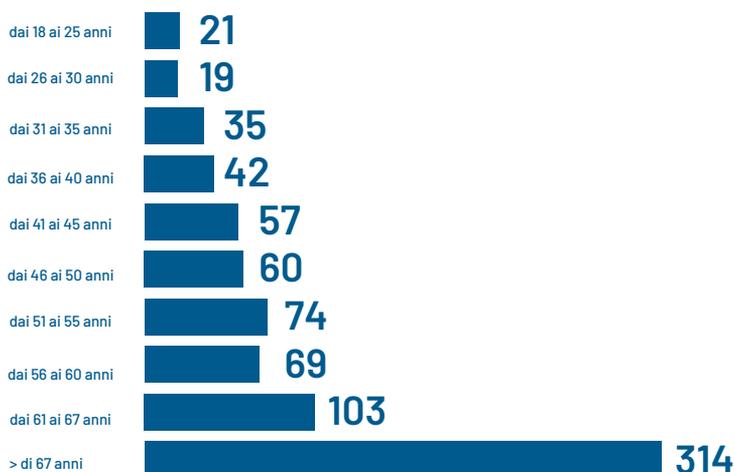
Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Accolti da Aiuto alla Persona per genere e cittadinanza

		Femmina	Maschio	Totale
Cittadinanza italiana	Valori Assoluti	356	259	615
	% di colonna	76,4%	79,0%	77,5%
Cittadinanza straniera	Valori Assoluti	110	69	179
	% di colonna	23,6%	21,0%	22,5%
Totale	Valori Assoluti	466	328	794
	% di colonna	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Accolti da Aiuto alla Persona per classi di età (v.a.)



Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Focus sulla classe di età (> di 67 anni) degli accolti da Aiuto alla Persona

	V.A.	%
Anziani (68-74 anni)	82	26,1
Grandi Anziani (75-84 anni)	120	38,2
Longevi (oltre 84 anni)	112	35,7
Totale	314	100,0

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

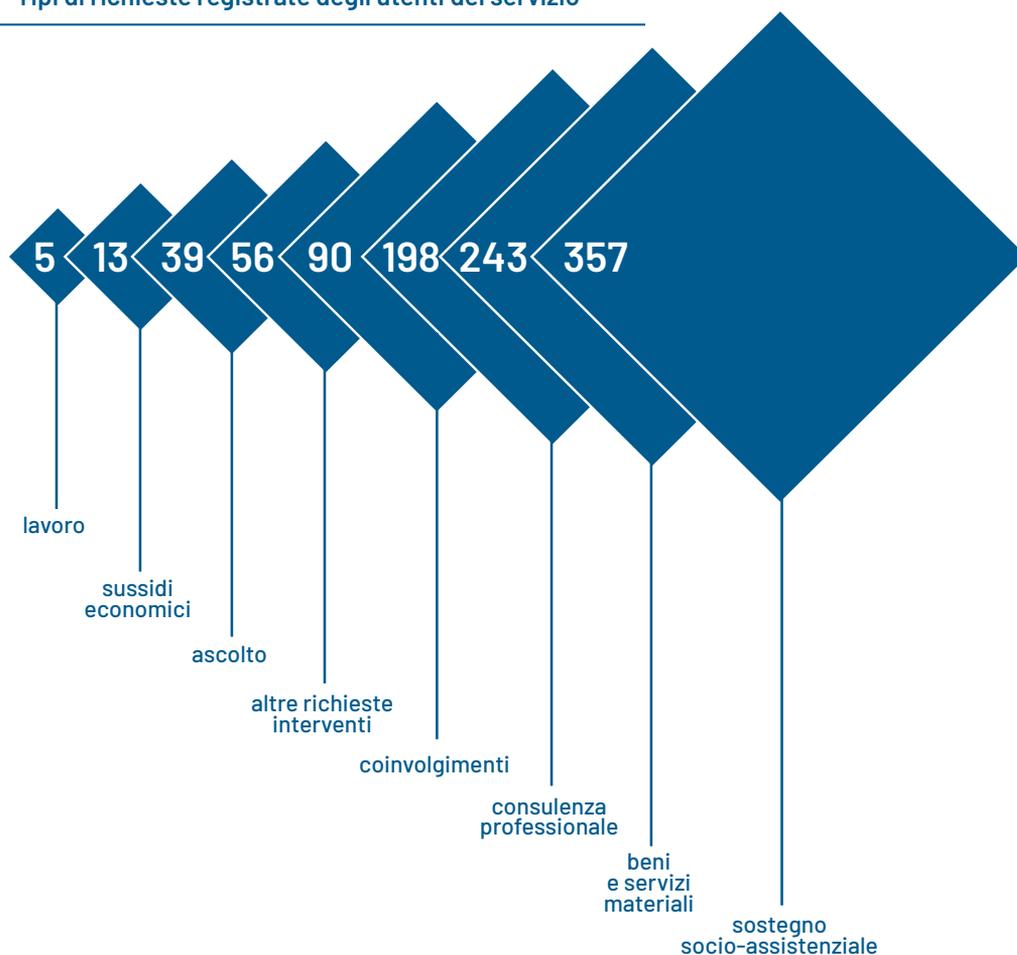
Dei 794 accolti dal servizio 179 sono di nazionalità straniera; di seguito sono riportate le prime 10 nazioni con frequenza più alta.

Prime 10 nazioni di appartenenza degli accolti da Aiuto alla Persona

	V.A.	%
Bangladesh	15	8,4
Perù	15	8,4
Filippine	14	7,8
Romania	14	7,8
Egitto	9	5,0
Polonia	7	3,9
Tunisia	7	3,9
Albania	6	3,4
Marocco	6	3,4
Ucraina	6	3,4
Altre nazioni	80	44,7
Totale	179	100,0

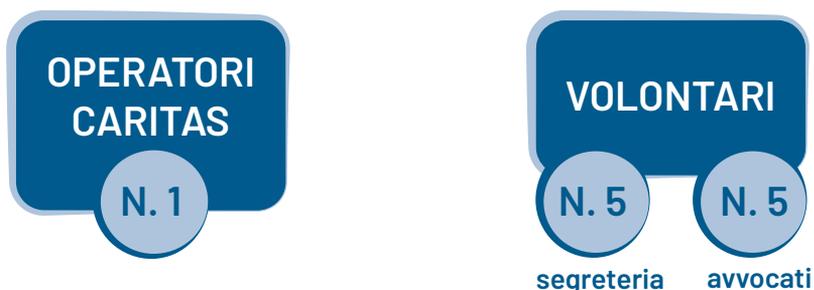
Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Tipi di richieste registrate degli utenti del servizio



Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Il NALC Nucleo Assistenza Legale Caritas



Il Nucleo Assistenza Legale Caritas (NALC) è il servizio che si occupa di accogliere, ascoltare, accompagnare e, ove possibile, seguire giudizialmente le persone ammesse al gratuito patrocinio.

Nell'anno 2020 lo Sportello socio-legale è stato aperto al pubblico e ha potuto accogliere e ascoltare in presenza solo per sei mesi, considerate le chiusure dovute alle note restrizioni governative connesse alla pandemia e al periodo estivo.

	Ascolti Legali	Prese in Carico
2020	197	44
2021 (aggiornato a settembre)	111	42
Totale	308	86

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Dettaglio problematiche incontrate

	2020	2021 (aggiornato settembre)
Famiglia	41	33
Locazione	49	34
Penale	32	24
Indebitamento	5	
Immigrazione	9	2
Altro	61	6
Lavoro		9
Amministratore di sostegno		3
Totale	197	111

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

- Il sovraindebitamento è stato un problema fortemente rappresentato dall'utenza dovuto alle difficoltà economiche associate alla perdita del lavoro causata dall'emergenza Covid-19. Si tratta di un problema da osservare con particolare attenzione sia per le necessità contingenti sia per scongiurare il ricorso all'usura.
- Problematiche di edilizia popolare (ATER) e locazioni hanno riguardato, soprattutto in via stragiudiziale, l'occupazione *sine titulo*, la morosità, i subentri e l'eliminazione di barriere architettoniche.
- In aumento le consulenze riguardanti separazioni e divorzi, in particolare riguardo la tutela dei minori, la corresponsione degli alimenti e/o dell'assegno di mantenimento.

Significativa anche la presenza di situazioni con maltrattamenti e violenza domestica. Nei casi trattati sono stati spesso coinvolti bambini e adolescenti e si è ricorsi più frequentemente al Tribunale dei Minori. Si è riscontrata peraltro una forte resistenza da parte delle "vittime" a formalizzare la denuncia penale.

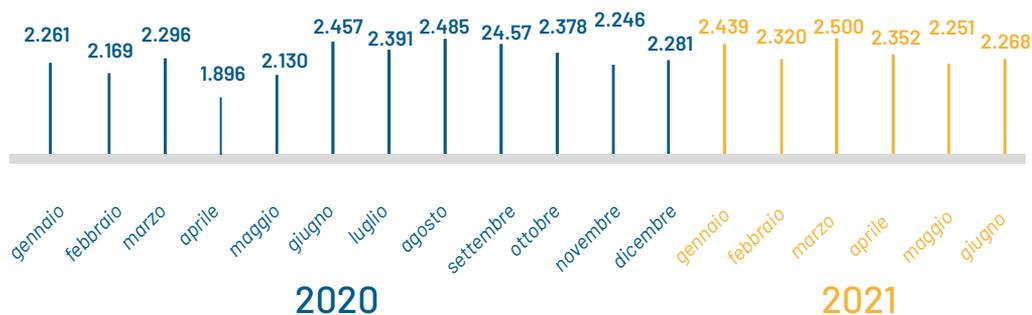
5.3 Le mense diocesane



Le mense della Caritas di Roma sono una realtà storica presente nel territorio; la mensa "Giovanni Paolo II" a Colle Oppio, la mensa "Don Luigi Di Liegro" in Via Marsala e la mensa "Gabriele Castiglioni" a Ostia Lido. Da marzo 2020 per tre mesi la mensa serale di Via Marsala è stata trasferita a Colle Oppio grazie all'allestimento di strutture supplementari messe a disposizione dalla Croce Rossa Italiana. Per ragioni di sicurezza e tutela sono stati contingentati gli ingressi grazie al prolungamento degli orari di ingresso.

Di seguito sono riportati due grafici con il totale complessivo degli accolti e degli interventi nel periodo 01.01.2021 al 30.06.2021

Accolti nelle mense diocesane nei 18 mesi di osservazione



Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Numero di pasti erogati nei 18 mesi di osservazione

	MESE	PASTI EROGATI
2020	gennaio	27.463
	febbraio	25.717
	marzo	31.085
	aprile	39.635
	maggio	38.653
	giugno	35.328
	luglio	30.569
	agosto	32.936
	settembre	30.039
	ottobre	29.813
	novembre	28.744
	dicembre	28.011
2021	gennaio	30.602
	febbraio	28.452
	marzo	29.557
	aprile	29.233
	maggio	29.071
	giugno	28.166

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

5.4 Gli Empori della solidarietà

Gli Empori della Solidarietà sono dei supermercati che offrono la possibilità di fare una spesa alle persone o nuclei familiari in condizioni di disagio socio-economico; l'autorizzazione viene concessa dai tre Centri di Ascolto Diocesani, da 142 Centri di Ascolto della rete parrocchiale e dal servizio Aiuto alla Persona⁷¹. Attualmente nella diocesi di Roma sono presenti 5 Empori della Solidarietà.

Numero di tessere emporio autorizzate dal 01.01.2020 al 30.06.2021

N. TESSERE AUTORIZZATE	
Emporio Casilino	2.153
Emporio Marconi	124
Emporio Montesacro	571
Emporio Spinaceto	162
Emporio Trionfale	65
Totale	3.075

Fonte: Elaborazioni Caritas Roma 2021

Tipi di nuclei autorizzati dai Centri di Ascolto Parrocchiali per condizione familiare

	V.A.	%
Nucleo adulti e minori	1.081	47,8
Nucleo solo adulti	791	35,0
Nucleo solo anziani	197	8,7
Nucleo adulti e anziani	122	5,4
Nucleo anziani, adulti e minori	71	3,1
Totale complessivo	2.262	100,0

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

Tipi di nuclei autorizzati dai Centri di Ascolto Diocesani per condizione familiare

	V.A.	%
Nucleo adulti e minori	700	86,1
Nucleo solo adulti	83	10,2
Nucleo anziani, adulti e minori	23	2,8
Nucleo adulti e anziani	6	0,7
Nucleo anziani e minori	1	0,1
Totale complessivo	813	100,0

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021



FOCUS SULL'EMPORIO DI PONTE CASILINO

	TESSERE		PASSAGGI		QUANTITÀ		TESSERE INFANZIA
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020
GENNAIO	342	667	10.73	15.23	18.309	46.131	82
FEBBRAIO	330	677	991	1.589	21.120	59.656	86
MARZO	349	738	1.068	1.971	25.882	65.303	79
APRILE	532	788	1.477	2.054	39.422	59.191	94
MAGGIO	787	761	2.144	1.920	80.342	61.140	127
GIUGNO	867	761	2.305	1.835	96.569	74.049	149
LUGLIO	634	706	1.814	1.832	50.435	58.493	134
AGOSTO	451	547	1.249	1.432	42.771	36.506	82
SETTEMBRE	455	439	1.233	1.307	47.228	56.126	84
OTTOBRE	514		1.484		64.268		103
NOVEMBRE	567		1.557		50.714		107
DICEMBRE	595		1.834		68.248		123

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

La tabella rappresenta l'andamento delle tessere attive nei mesi indicati per anno. Le tessere hanno una durata media di 6 mesi e ovviamente il conteggio di una tessera può essere presente in uno o più mesi. In virtù dell'aumento delle richieste di aiuto alimentare l'emporio di Ponte Casilino ha aperto anche il venerdì permettere alle numerose famiglie di accedere al servizio in sicurezza con tempi più dilatati.

6

Il Fondo Gesù Divino Lavoratore

6.1 Un Fondo di “alleanze”

Il Fondo “Gesù Divino Lavoratore” è stato istituito con l’obiettivo di programmare e realizzare strumenti di intervento e di sostegno per tutte le persone che, pur trovandosi in difficoltà economica e lavorativa a causa della crisi socio-economica provocata dalla pandemia, rischiavano di rimanere escluse dalle tutele istituzionali.

Istituito nel 2020 su iniziativa di papa Francesco, ha come idea ispiratrice quella di attivare, in una relazione di aiuto e di conoscenza quanto più prossima alle situazioni concrete, percorsi di accompagnamento e promozione sociale attraverso dei punti di ascolto disseminati nel territorio, collegati ai centri d’ascolto parrocchiali.

In tal modo le persone e le famiglie in difficoltà hanno potuto trovare tanto punti di riferimento quanto forme di sostegno adeguate alle loro esigenze specifiche, nell’ambito della comunità o del territorio di appartenenza.

In linea con questa modalità partecipata il progetto ha visto da una parte l’attivazione diretta di numerose persone, che in forma di volontariato hanno messo a disposizione tempo e competenze nei punti di ascolto, e dall’altra la costituzione di alleanze e collaborazioni tra le istituzioni pubbliche, gli enti del terzo settore e le fondazioni private per la realizzazione di progetti di sostegno economico e lavorativo.

«Questo Fondo – ha scritto papa Francesco – vorrebbe essere un segno capace di sollecitare tutte le persone di buona volontà a offrire un gesto concreto di inclusione, soprattutto verso coloro che cercano conforto, speranza e riconoscimento dei propri diritti», primo tra tutti quello all’autonomo mantenimento attraverso lo svolgimento di un lavoro dignitoso.

Per questo motivo le azioni progettate e realizzate attraverso il Fondo, pur dovendo fronteggiare primariamente i bisogni di alcuni tipi di sostegni economici non procrastinabili (si pensi all’impossibilità di ottemperare al pagamento delle uten-

ze), hanno inteso promuovere anche, a seconda delle condizioni e delle difficoltà, la riqualificazione o il reinserimento lavorativo di quanti si fossero trovati in tale necessità.

Per la realizzazione dei diversi interventi e percorsi si è potuto contare sulla donazione iniziale del Papa pari a un milione di euro, a cui sono andati ad affiancarsi il contributo della Regione Lazio e quello di Roma Capitale, entrambi di 500 mila euro. Nel corso dell'avvio dei progetti, inoltre, a esso hanno contribuito sia aziende che privati cittadini con donazioni di oltre 200 mila euro.

Alla realizzazione operativa dei progetti di sostegno e integrazione lavorativa hanno inoltre aderito numerose realtà del mondo del lavoro e dell'imprenditoria, attraverso l'offerta di tirocini e borse lavoro.

Nei circa 15 mesi di attività il Fondo ha rappresentato un valido strumento di supporto per le persone in difficoltà e allo stesso tempo l'occasione, per i cittadini e la comunità cristiana, per lo sviluppo di una maggiore consapevolezza del valore di **un'animazione civica** che si fonda sulla programmazione, sul coinvolgimento delle reti territoriali, sulla presenza capillare nella città, sulla formazione per un lavoro competente di conoscenza, comprensione, sostegno e accompagnamento da parte dei volontari e degli animatori sociali.

6.2 Operatività del Fondo

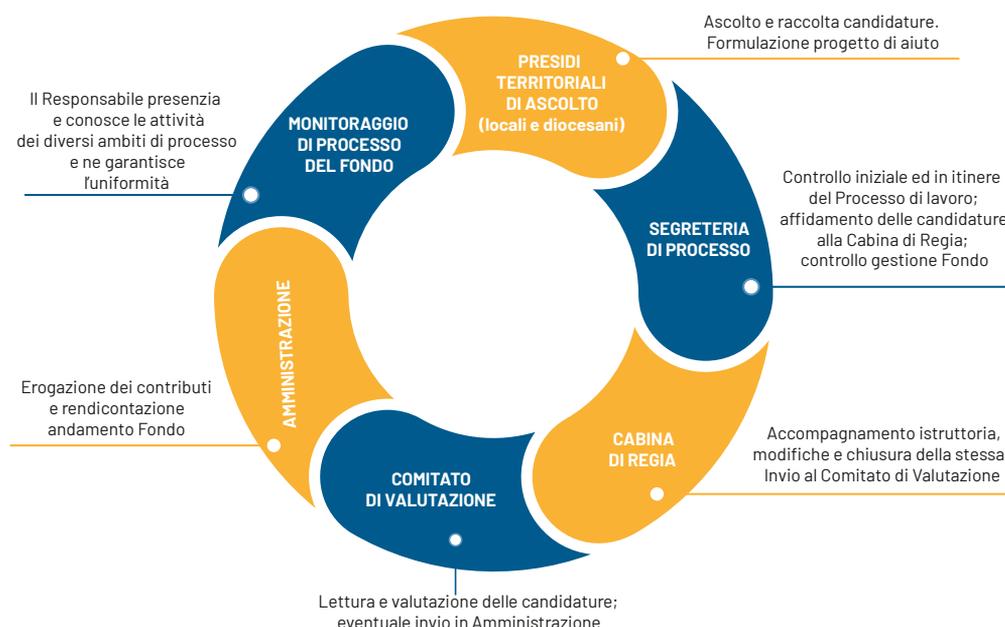
Attivo da luglio 2020 a dicembre 2021, il Fondo ha trovato implementazione concreta attraverso la progettazione di azioni di ascolto e di intervento specifiche, con particolare attenzione alle situazioni di maggiore emergenza, gravità o fragilità. Tutte le richieste accolte fino a luglio 2021 sono state processate e gestite fino alla fine del 2021.

Nel dettaglio le situazioni che potevano usufruire degli aiuti sono state individuate con i seguenti criteri: persone domiciliate nel Comune di Roma con entrate monetarie non superiori 600 euro mensili (aumentate di 100 euro per ogni persona convivente); disoccupati o persone che avessero subito una drastica riduzione del proprio reddito a causa dell'emergenza sanitaria; persone che manifestassero una chiara volontà di collaborare attivamente per superare la situazione di emergenza.

Dal punto di vista dell'organizzazione operativa, al fine di raggiungere in modo più diretto le persone in disagio, sono stati realizzati dei punti di ascolto territoriali presso cui venivano accolte le richieste e le necessità delle singole persone o delle famiglie. Una volta analizzata la situazione veniva individuato ed approvato un percorso di sostegno individualizzato attraverso la consulenza di un comi-

“ Sono stati realizzati dei punti di ascolto territoriali presso cui venivano accolte le richieste e le necessità delle singole persone o delle famiglie

tato di valutazione (all'interno di un processo di lavorazione delle richieste in cui sono stati coinvolti più organi, come descritto nell'infografica). Allo stesso tempo sono state avviate collaborazioni con soggetti istituzionali e non per garantire l'ottimizzazione del sostegno lavorativo.



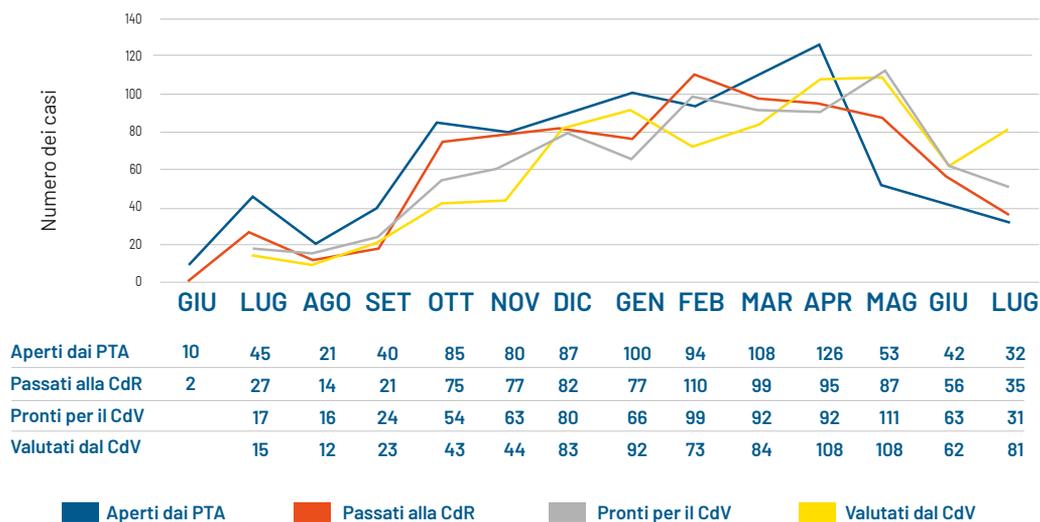
Nello specifico, per l'attivazione concreta dei sostegni sono state individuate due diverse misure: una di natura squisitamente economica e l'altra come strumento di reinserimento lavorativo.

Misura 1: sostegno al reddito con elargizione di un contributo *una tantum* per spese particolari oppure contributo mensile da 300 a 600€ al mese in base alla composizione del nucleo; la misura è attivabile per 3 mesi con possibilità di proroga per ulteriori 2;

Misura 2: sostegno al reinserimento lavorativo con copertura di spese di corsi di formazione e tirocini con l'erogazione di un massimale di 800€ per massimo 6 mesi; sostegno promozionale a percorsi di auto-imprenditoria attraverso l'orientamento verso strumenti istituzionali in atto.

Di seguito un prospetto generale dei casi presi in carico fino a luglio 2021 e seguiti fino a dicembre 2021, data di chiusura dell'attività del Fondo.

Andamento casi. (v.a.)



Fonte: elaborazioni Caritas di Roma, anni 2020-2021

Il Grafico mostra l'andamento del processo di lavoro nei mesi operativi del Progetto, descritto secondo quattro variabili:

- aperti dai Presidi Territoriali di Ascolto: i casi aperti dai Presidi Territoriali di Ascolto relativi alle singole candidature;
- passati alla Cabina di Regia: i casi passati alla Cabina di Regia 1 riferiti ai progetti che i Presidi Territoriali di Ascolto ritengono chiusi e pronti per essere lavorati insieme al referente della Cabina di Regia 1;
- pronti per il Comitato di Valutazione: i casi ritenuti, dal referente della Cabina di Regia 1 insieme con il PTA, pronti per la valutazione da parte del Comitato di Valutazione;
- valutati dal Comitato di Valutazione: i casi che il Comitato di Valutazione valuta complessivamente nel corso del mese.

Nel grafico si può osservare l'andamento dei processi di lavorazione delle richieste nel corso dell'anno, per aggregazione mensile.

Rispetto al generale andamento, nei primi tre mesi di attività (giugno 2020 - agosto 2020) si osserva una minore numerosità dei casi elaborati dovuta ad un primo periodo di modulazione e strutturazione del processo da parte di tutti gli organismi coinvolti.

Nel grafico si nota che da dicembre 2020 ad aprile 2021 si è assistito ad un aumento di casi e di elaborazioni per tutte e quattro le fasi temporali considerate: questo

denota come, dopo una prima fase di avvio, il processo ha trovato maggiore fluidità in tutti gli organismi coinvolti.

6.3 Dati anagrafici dei beneficiari

Il numero totale delle richieste giunte al Fondo negli ultimi 15 mesi risulta essere pari a 875; tuttavia occorre specificare che i reali beneficiari sono un numero significativamente più alto poiché nella maggior parte le misure di sostegno sono state attivate a favore di nuclei familiari. Si stima che complessivamente siano stati raggiunti circa 2.500 individui.

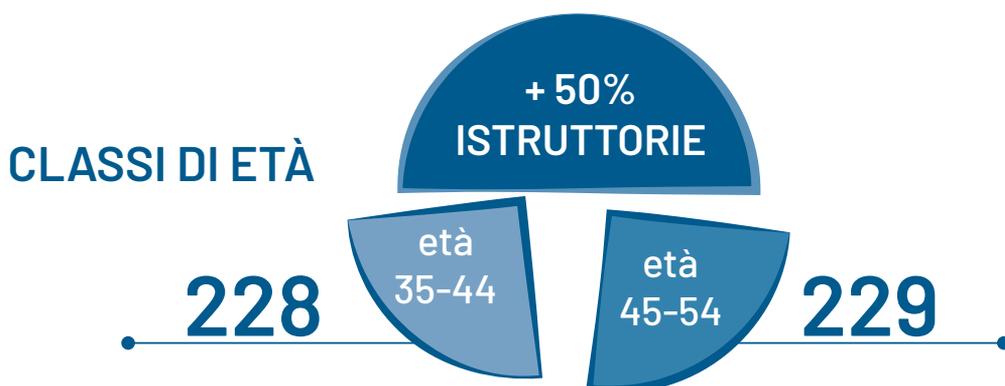
Situazione familiare degli intestatari delle misure

SITUAZIONE FAMILIARE	%
Nuclei familiari	71,5
Singoli	19,0
Non specificato	9,5
Totale	100,0

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma, anni 2020-2021

Andando ad osservare il totale delle persone che hanno ricevuto una o più delle misure offerte dal Fondo si evidenzia che il 52% dei richiedenti risulta essere di cittadinanza italiana. Inoltre le differenze tra persone di sesso femminile e maschile che hanno chiesto aiuto appaiono meno evidenti rispetto al passato.

Il 42,3 % delle richieste è infatti giunta da uomini, un dato di dieci punti percentuali superiore alle richieste che normalmente giungono ai centri di ascolto parrocchiali. Una lettura possibile di questa variazione potrebbe risiedere nel diverso impatto che la mancanza di lavoro, causa pandemia, ha avuto sui nuclei familiari.



Andando poi ad analizzare le classi d'età risulta che il 50% delle istruttorie presentate comprende le fasce di 35-44 e 45-54 anni. A seguire, la numerosità maggiore si registra nei 55-64enni con ben 139 richieste. Altro dato che suscita preoccupa-

zione è il relativamente alto numero di richieste per i beneficiari che superano i 65 anni. Il dato desta attenzione poiché detta fascia di età comprendere persone che hanno ormai raggiunto l'età pensionabile. Quello che emerge dalla lettura delle richieste è che si tratta di persone che non riescono a sopravvivere con la sola pensione, ma che probabilmente prima dell'emergenza socio-sanitaria riuscivano ad arrotondare le entrate con lavori spesso informali; la pandemia ha tolto ogni possibilità di continuare a farlo. Un numero sostanzioso di intestatari si ritrova anche nella fascia dei giovani: ben 117 richiedenti, infatti, hanno tra i 25 e i 34 anni.

FOCUS INTESTATARI CON FAMIGLIA

Come detto il 71,5% delle richieste proviene da persone che vivono in un nucleo familiare in difficoltà. Molte dunque le famiglie coinvolte nelle difficoltà causate dall'emergenza socio-sanitaria: la fase pandemica ha esacerbato equilibri già molto precari ancora prima dell'insorgere del Covid-19 e di cui si era registrata la gravità nelle edizioni precedenti del Rapporto sulle povertà a Roma.

Sono le famiglie, quindi, le maggiori beneficiarie del Fondo. Questo, secondo gli operatori del Fondo, può essere letto come campanello di allarme rispetto alla difficoltà che i nuclei hanno incontrato nella crisi pandemica post Covid-19; allo stesso tempo può essere anche visto come conseguenza del fatto che i componenti adulti di tali famiglie sono stati i primi ad attivarsi per cercare forme di aiuto per sopperire alle necessità del proprio nucleo.

La tabella sottolinea che oltre la metà degli intestatari delle famiglie coinvolte è di cittadinanza italiana.

Cittadinanza degli intestatari con famiglia

Cittadinanza	%
Cittadinanza Italiana	55,3
Cittadinanza Non Italiana	43,5
Doppia cittadinanza	1,1
Apolide	0,2
Totale	100,0

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma, anni 2020-2021

Osservando poi il dato relativo alla condizione alloggiativa emerge che la maggior parte delle persone che si sono trovate in difficoltà con la pandemia e che hanno chiesto aiuto attraverso i punti di ascolto del Fondo vive in affitto (ben il 70,9%). Questo dato conferma quanto emerso dalle richieste di sostegno: nella fase di



avvio la maggior parte degli interventi è stata attivata per sostenere costi di affitto o delle utenze che, se rimasti inevasi, avrebbero innescato o aggravato un'emergenza abitativa che sembra pronta ad esplodere appena sarà dato lo sblocco degli sfratti. È da porre attenzione anche al dato relativo ad alcune situazioni abitative instabili, riportate in tabella, che nel totale si attestano al 13,2%.

Condizione alloggiativa degli intestatari con famiglia

Alloggio	%
Casa in proprietà	12,3
Casa in affitto	70,9
Centro di accoglienza	0,3
In stabile/alloggio occupato	3,8
Ospite da amici o parenti temporaneamente	2,4
Ospite da amici o parenti stabilmente	2,1
Subaffitto/posto letto	1,0
Alloggio legato al servizio prestato	0,8
Casa in comodato	1,9
Coabitazione con il datore di lavoro	0,3
Roulotte in campo autorizzato	0,6
Non specificato	3,5
Totale	100,0

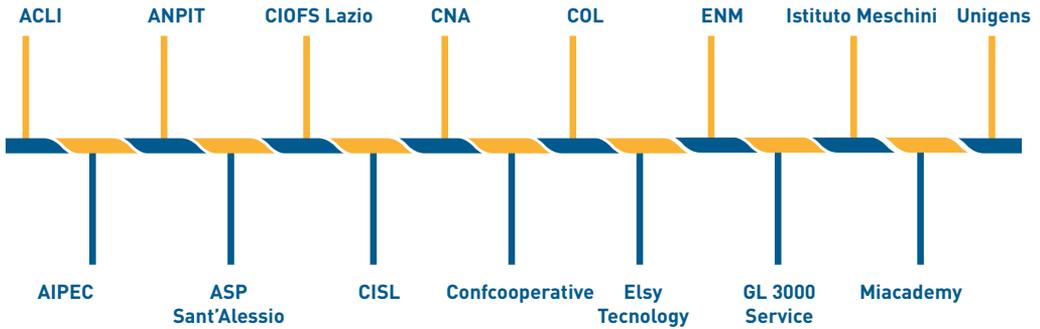
Fonte: elaborazioni Caritas di Roma, anni 2020-2021

6.4 Misure di sostegno al lavoro

La Misura 2, come accennato, è stata progettata al preciso scopo di sostenere progetti di micro-credito imprenditoriale o di reinserimento nel mercato del lavoro attraverso l'attivazione di corsi di formazione e tirocini formativi per consentire ai beneficiari di concretizzare i propri progetti lavorativi, soprattutto quando non era possibile soddisfare i criteri di accesso ai servizi e alle misure di politica attiva del lavoro.

Tutto questo è stato realizzato attraverso un'azione di rete tra i vari soggetti, istituzioni, enti pubblici e privati, coinvolti in vario modo nei processi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

PARTNER COINVOLTI



La misura di sostegno lavorativo è stato un obiettivo di una certa importanza nell'ambito del progetto generale del Fondo. In effetti i risultati attesi prevedevano un'incidenza della misura sul totale degli interventi pari al 10% mentre, a chiusura progetto, si è registrato un 16% di interventi a carattere lavorativo.

È stato possibile potenziare il sostegno alle persone in difficoltà, tenendo conto delle loro capacità; in particolare si è affiancato, ad una misura di sostegno economico al reddito, uno strumento esclusivamente orientato all'aspetto occupazionale delle persone.

L'erogazione di liquidità per coprire alcune spese urgenti e per sostenere temporaneamente un nucleo in un momento di crisi se da una parte ha permesso di realizzare sostegni tempestivi in casi di situazioni gravi ed urgenti, dall'altra è stata considerata con grande prudenza; la premura è stata dettata dalla necessità di evitare interventi di carattere assistenzialistico con il rischio, in molti casi, di produrre una sorta di dipendenza da un sistema di aiuto e soprattutto un appiattimento delle capacità e delle risorse interne delle persone.

Attraverso la Misura 2, pertanto, si è inteso sostenere e valorizzare le capacità delle persone, cercando proprio di sollecitare le loro competenze professionali. Questo aspetto è stato particolarmente curato a motivo del fatto che, quando vi erano le condizioni favorevoli, il sostegno lavorativo ha permesso di alimentare la tensione all'autonomia e alla generatività che ha caratterizzato molti progetti di accompagnamento individualizzati.

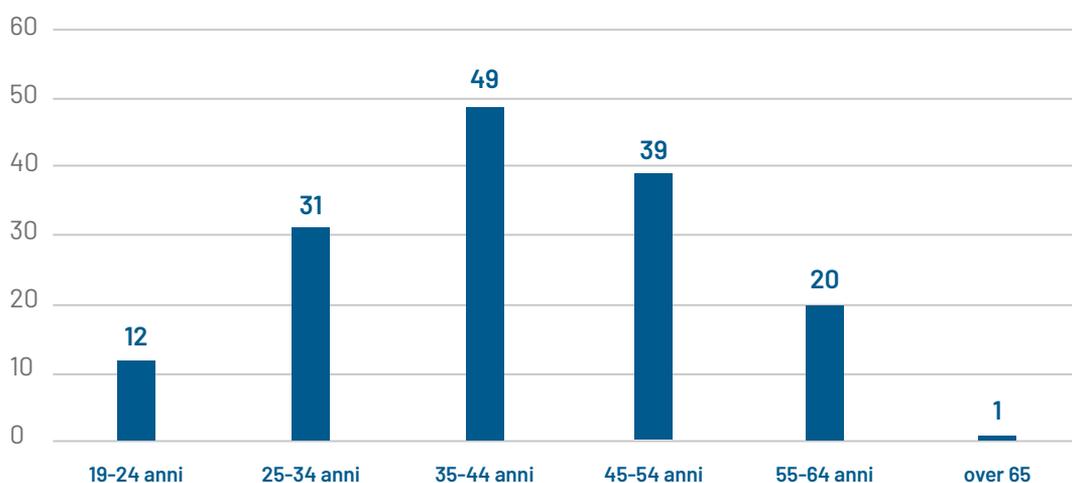
Le modalità organizzative della Misura 2 hanno previsto passaggi ben delineati e specificati, che hanno determinato una procedura di comunicazione tra tutte le strutture partecipanti, in particolare tra gli operatori del Fondo e le diverse organizzazioni di settore coinvolte nei vari progetti.

Questo processo elaborato e apparentemente complesso ha dato la possibilità alle persone di lavorare in rete, consentendo ad ognuno di mettere a disposizione le proprie competenze.

Analisi dei dati della Misura 2

Su un campione di 152 istruttorie complete, analizzando l'età delle persone che hanno usufruito della Misura 2, risulta come le attivazioni effettuate si concentrino maggiormente nella fascia d'età che va dai 35 ai 54 anni. Naturalmente non risultano attivazioni di sostegno alla ripresa lavorativa per soggetti superiori ai 65 anni (solo un caso di un 66 enne). Si conferma di fatto che la Misura 2 ha intercettato un bisogno di fasce di popolazione ancora altamente produttive, ma forse meno tutelate rispetto all'età.

Classe di età degli intestatari della Misura 2



Fonte: elaborazioni Caritas di Roma, anni 2020/2021

Situazione familiare degli intestatari della Misura 2

Situazione familiare	V. A.	%
Nuclei familiari	118	77,6
Singoli	34	22,4
Totale	152	100,0

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma, anni 2020-2021

Anche nel caso dei progetti afferenti alla Misura 2 i nuclei familiari rappresentano una quota assolutamente maggioritaria rispetto al totale dei beneficiari dei progetti a carattere lavorativo.

Inoltre, come mostrato nella tabella di seguito, il 63,4% degli intestatari risulta risiedere in case in locazione e deve sostenere spese fisse per il canone dell'affitto dell'abitazione.

Condizione alloggiativa degli intestatari della Misura 2

Condizione alloggiativa	V. A.	%
Casa in affitto da privato	90	63,4
Casa in proprietà	25	17,6
In stabile/alloggio occupato	3	2,1
Ospite da amici o parenti stabilmente	14	9,9
Alloggio di fortuna	6	4,2
Subaffitto/posto letto	4	2,8
Totale	142	100,0

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma, anni 2020-2021

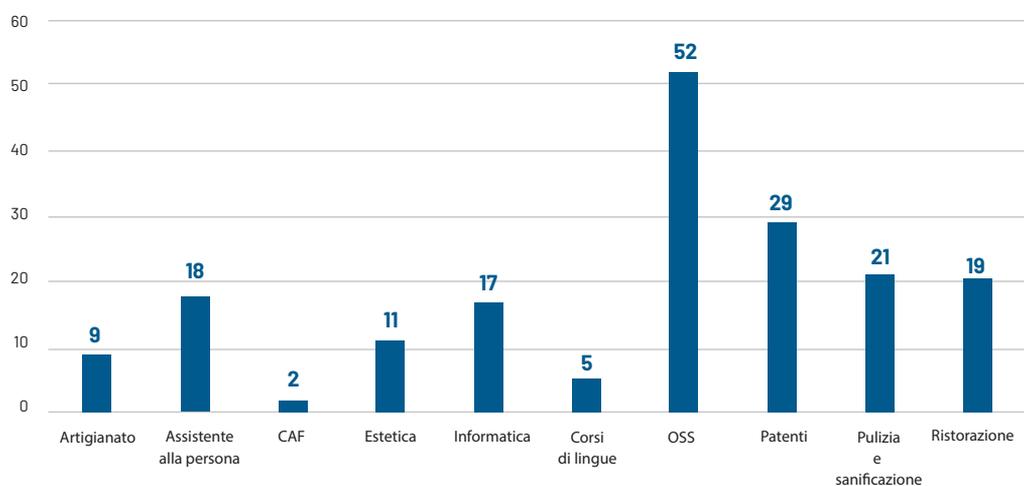
Andando ad analizzare i dati relativi ai corsi di formazione attivati attraverso il Fondo risulta che nell'85,4% dei casi il corso è stato finanziato direttamente per il richiedente mentre nel 14,6% dei casi per un suo familiare. Sono presenti anche casi in cui più di un membro dello stesso nucleo familiare ha ricevuto un contributo di Misura 2 per partecipare ad un corso di formazione.

Destinatario del corso di formazione

Destinatario	V. A.	%
Familiare	15	14,6
Titolare	88	85,4
Totale	103	100,0

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma, anni 2020-2021

Ambito dei corsi finanziati dal FGDL



Fonte: elaborazioni Caritas di Roma, anni 2020-2021

L'operatore socio-sanitario si è confermata una figura professionale con un'alta richiesta di mercato e diversi progetti hanno proposto questa formazione proprio per fornire ai candidati più ampie possibilità di occupazione. Molti candidati, inoltre, possedevano esperienze pregresse di cura e assistenza alla persona e questa formazione si poneva quindi come logico percorso professionalizzante. Inoltre nel corso dell'implementazione dei progetti lavorativi, sono stati stretti diversi accordi con scuole specializzate proprio in questo settore, aumentando così la possibilità di inserimento di nuovi corsisti. Va sottolineato come i corsi per Operatore Socio-Sanitario comportano costi che superano solitamente i 2.000 euro: il sostegno della Misura 2 in tal senso ha permesso la partecipazione a tali corsi anche a persone che altrimenti non avrebbero potuto accedervi.

“ L'operatore socio-sanitario si è confermata una figura professionale con un'alta richiesta di mercato

Un'altra voce con un'alta percentuale è quella riferita all'ambito della sanificazione per ambienti. Un corso avviato per rispondere a numerose esigenze nel settore delle pulizie. Altra voce importante è quella che riguarda l'ottenimento delle patenti di guida. Il Fondo ha contribuito a finanziare 29 percorsi formativi per l'ottenimento di diversi tipi di patente di guida.

L'ultima voce che è utile osservare è quella relativa all'ambito della ristorazione, settore che ha attraversato una profonda crisi legata alla pandemia. Diversi candidati hanno colto l'opportunità per aumentare le proprie competenze e potersi riproporre al mercato proprio nello stesso settore con esperienze diversificate e perfezionate (corsi da pizzaiolo, panificatore, pasticciere, e altri).

Relativamente ai tirocini erogati essi risultano essere stati 33.

Destinatario del tirocinio

Destinatario	V. A.	%
Familiare	6	18,2
Titolare	27	81,8
Totale	33	100,0

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma, anni 2020-2021

La tabella mostra come la maggior parte dei tirocini avviati siano indirizzati ai titolari dei progetti (81,8%).

Tipo di tirocinio

Tipo tirocinio	V. A.	%
Curriculare con rimborso	11	33,4
Extra curriculare	22	66,6
Totale	33	100,0

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma, anni 2020-2021

Dalla tabella possiamo osservare come circa un terzo dei tirocini attivati sia compreso in un percorso formativo. La maggior parte di essi (81,8%) sono previsti per 6 mesi. La media della retribuzione per i tirocini attivati con la Misura 2 è di 4.115,15€.

SETTORE DEL TIROCINIO



Fonte: elaborazioni Caritas di Roma 2021

La percentuale maggiore è impiegata nel settore della ristorazione (42,5%) che comprende soprattutto esperienze come panificatore, pasticciere, pizzaiolo, barman. L'attivazione dei tirocini, oltre a rappresentare un vantaggio per i beneficiari diretti, rappresenta un sostegno indiretto anche alle aziende ospitanti; questo per il fatto che l'intero importo/costo del tirocinante è stato a carico del Fondo.

“L’EFFETTO MOLTIPLICATIVO DELL’ACCOMPAGNAMENTO”

Uno dei tanti effetti che la pandemia ha portato con sé è stato il crollo delle occasioni relazionali, così come le avevamo sempre intese, per tutti noi.

Ma ad un certo punto abbiamo dovuto reagire. E lo abbiamo fatto... c’è stato però chi più di altri ha avuto difficoltà a farlo, per diversi motivi che ognuno di noi conosce bene.

Alcuni hanno chiesto aiuto alle parrocchie: molte persone si sono trovate in un’improvvisa difficoltà economica dovuta alla perdita del lavoro. Non potevano fare la spesa, pagare le bollette, meno che mai pensare al futuro.

Grazie anche allo stimolo dato dal Fondo Gesù Divino Lavoratore, le persone nelle parrocchie non hanno trovato solo l’aiuto economico. Come componente della Segreteria di Processo del Fondo ho avuto il privilegio di ascoltare tante storie. Quelle dei beneficiari, quelle dei volontari, quelle degli operatori coinvolti. Molti di loro ci hanno raccontato che con le persone ascoltate si sono stabilite delle vere e profonde relazioni: di aiuto, di accompagnamento e di vicinanza. E questo per noi è stato uno degli aspetti più significativi e sorprendenti emersi nel rileggere le richieste pervenute al Fondo in occasione della relazione finale.

L’effetto moltiplicativo dell’accompagnamento relazionale emerge quando più soggetti mettono a disposizione le proprie risorse, materiali e non, evidenziando che “il tutto è superiore alla somma delle parti”. È qui che emerge tutta la forza delle relazioni ma anche la fatica della loro costruzione e del loro sviluppo.

Per i volontari, ma anche per gli operatori, che si trovano a dover rispondere ad una richiesta d’aiuto, la cosa più difficile da dire è “non so come aiutarti”. Se l’aiuto che noi intendiamo è quello che possiamo dare soli con le nostre forze, sarà sempre insufficiente e rischiamo di trovarci spesso a dover dare queste risposte.

La forza del Fondo è stata proprio la condivisione e la messa a frutto delle risorse materiali e non, che ognuno dei partecipanti, in primo luogo i beneficiari stessi, ha potuto mettere a disposizione.

Giuliana D’Alessio
(Segreteria di Processo del Fondo Gesù Divino Lavoratore)

7

La prossimità nella tutela della salute

*Tra gli invisibili e dimenticati
al tempo del Covid-19*

7.1 Scenario internazionale

Nell'ultimo anno la sanità pubblica mondiale ha costantemente ripetuto come un *mantra* uno slogan non originale ma certamente efficace: *"Nobody is safe until everybody is safe"*, *"Nessuno è al sicuro finché non siamo tutti al sicuro"*. Le più prestigiose riviste scientifiche hanno pubblicato editoriali, commenti, lettere che declinano, circostanziano e supportano con analisi e proposte questo slogan, perché non rimanga tale.

Eppure la sintesi più efficace con una lungimiranza operativa l'ha fornita papa Francesco che nell'estate 2020 ha così descritto il momento storico che stiamo vivendo: «La pandemia ha messo allo scoperto la difficile situazione dei poveri e la grande ineguaglianza che regna nel mondo. E il virus, mentre non fa eccezioni tra le persone, ha trovato, nel suo cammino devastante, grandi disuguaglianze e discriminazioni. E le ha aumentate! La risposta alla pandemia è quindi duplice. Da un lato, è indispensabile trovare la cura per un virus piccolo ma tremendo, che mette in ginocchio il mondo intero. **Dall'altro, dobbiamo curare un grande virus, quello dell'ingiustizia sociale, della disuguaglianza di opportunità, della emarginazione e della mancanza di protezione dei più deboli**»⁷².

Ed è vero, la pandemia Covid-19 ha creato nuove disuguaglianze ed ha aumentato quelle esistenti nel mondo: l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) ha ricordato che 9 su 10 nazioni africane non sono riuscite a immunizzare almeno il 10% della popolazione come auspicato entro settembre 2021 e, a quella data, i paesi a basso reddito hanno vaccinato solo l'1,9% della popolazione. Secondo una nuova analisi dell'UNICEF, i paesi del G20 hanno ricevuto un numero di dosi pro capite di vaccino 15 volte maggiore rispetto ai paesi dell'Africa subsahariana e 3 volte più alte rispetto alle dosi pro capite ricevute da tutti gli altri paesi messi insieme.

A fine ottobre 2021 il 9,4% della popolazione del Regno Unito ha già ricevuto la terza dose di vaccino, mentre in Africa, in media, l'8,5% della popolazione ha ricevuto la prima dose. Se si guarda al ciclo di vaccinazione completo invece solo il 5,6% in Africa lo ha completato, con la Repubblica Democratica del Congo dove la percentuale è di appena dello 0,1.

Questi dati drammatici vanno incrociati con l'evidenza di come, già prima della pandemia, ogni giorno 10 mila persone morivano nel mondo perché non avevano accesso a cure mediche a un costo per loro accessibile. Nei paesi in via di sviluppo un bambino di una famiglia povera ha il doppio delle possibilità di morire entro i 5 anni, rispetto a un suo coetaneo benestante. In un paese come il Kenya, un bambino di una famiglia ricca frequenterà la scuola per il doppio degli anni rispetto a un bambino proveniente da una famiglia senza mezzi⁷³.

Per effetto della pandemia, oltre che tra le nazioni, le disuguaglianze economiche, sociali e di salute sono aumentate anche a livello dei singoli territori. Questo per causa diretta della malattia e per tutti gli effetti anche indiretti della stessa. Mai come in questo tempo l'opinione pubblica è interessata alla salute di tutta la popolazione (basti pensare ai quotidiani bollettini sulla diffusione della pandemia); nonostante ciò non sono mancate evidenti diseguaglianze proprio nell'accesso a percorsi diagnostici e terapeutici, ed oggi, in tempo di vaccini, a percorsi di prevenzione. Attenti osservatori⁷⁴ e società scientifiche⁷⁵ segnalano come per alcune patologie, in particolare malattie croniche e degenerative, siano saltati i protocolli di *follow-up* e di *screening*, attendendo anche per i prossimi anni un aumento di incidenza di determinate malattie dovute a questa "sospensione" dei percorsi. In particolare non è difficile prevedere che ciò si evidenzierà soprattutto per le fasce meno abbienti, cioè per coloro che, per profilo culturale o per scarsità di risorse, non sono riusciti a leggere le proprie priorità di salute e a riattivare percorsi di tutela in anticipo rispetto al rallentamento del servizio pubblico. La pandemia da Sars Cov-2 ci sta mostrando, come in una lente di ingrandimento, quanto i determinanti sociali incidano sulla salute delle persone e provochino misurabili diseguaglianze in salute e nell'assistenza sanitaria.⁷⁶

7.2 Scenario locale

Ed anche in Italia, come abbiamo avuto modo di scrivere più volte, fin dal drammatico inizio della pandemia ci sono state centinaia di migliaia di persone escluse non tanto dai percorsi clinico-assistenziali urgenti - di fronte all'emergenza sanitaria in senso stretto c'è un afflato di eguaglianza in più - ma certamente dalle tutele, dai programmi di mitigazione, di prevenzione (pensiamo ai tamponi e ai vaccini), dai "ristori" e, probabilmente, anche dalle future politiche di rilancio. Non solo immigrati, ma certamente questi sono stati quelli in maggior numero esclusi. In questo periodo di pandemia li abbiamo chiamati in modi diversi: gli invisibili⁷⁷, i dimenticati⁷⁸, i diseguali⁷⁹, i "difficili da raggiungere", i fragili socialmente, ..., gli ultimi. **E sono rimasti ultimi**⁸⁰.

E questo è stato evidente per gli stranieri presenti sul territorio italiano che fin dall'inizio hanno subito un ritardo nella diagnosi dell'infezione ed una maggiore gravità clinica, associata ad una più alta probabilità di ospedalizzazione e di ricorso alle terapie intensive e soprattutto nelle prime fasi della pandemia, di rischio di morte. Tali aspetti indicano una maggiore fragilità sociale, una presenza di barrie-

re nell'accesso al Servizio Sanitario Nazionale e una non dimestichezza con esso⁸¹. Questa disuguaglianza si è manifestata anche nell'offerta vaccinale. Utilizzando i dati dell'Anagrafe Vaccinale Nazionale aggiornati al 27/6/2021 (dove è riportato il paese di nascita e non la cittadinanza) si può riscontrare infatti una minore copertura vaccinale tra le persone nate all'estero rispetto a quelle nate in Italia (50% verso il 60%). Tale disuguaglianza è ancor più marcata negli adolescenti e giovani adulti (12-29 anni di età) tra i quali la copertura è del 15% nei nati all'estero e 28% nei nati in Italia, e permane nella fascia di età 30-49 anni (41% contro 49%)⁸².

“ Si può riscontrare una minore copertura vaccinale tra le persone nate all'estero rispetto a quelle nate in Italia

Ma quanti sono coloro che sono fuori dagli standard amministrativi, coloro che hanno faticato a tenere il passo dei provvedimenti sanitari e che con difficoltà hanno avuto accesso ai programmi di prevenzione? Abbiamo azzardato a fare un calcolo di quanti possano essere nel Lazio:

- immigrati stranieri senza un permesso di soggiorno (su base nazionale sono intorno all'8%⁸³ degli stranieri regolari⁸⁴ e quindi nella nostra regione circa 40.000), alcuni dei quali senza alcun documento o con documenti non riconosciuti dal nostro ordinamento; possono avere il codice STP (Straniero Temporaneamente Presente) che viene dato loro per l'accesso alla sanità. Al 31 dicembre 2020 nella Regione Lazio sono stati registrati 13.947 STP⁸⁵;
- cittadini comunitari non in regola amministrativamente, difficilissimi da quantificare ma alcune migliaia; possono avere la tessera ENI (Europeo Non Iscritto) che viene data loro per l'accesso alla sanità. Al 31 dicembre 2020 nella Regione Lazio sono stati registrati 2.813 ENI⁸⁶;
- stranieri che hanno fatto domanda di regolarizzazione che nella stragrande maggioranza dei casi ancora non è stata esaminata per cui queste persone si trovano in un "limbo amministrativo", non più irregolari ma non ancora riconosciuti. Nella Regione Lazio sono state presentate 19.985 domande per Lavoro domestico e 3.419 per Lavoro subordinato nel settore primario⁸⁷;
- immigrati accolti in strutture d'accoglienze governative e locali spesso ancora in fase di esame della loro posizione amministrativa o con difficoltà di inserimento sociale: nel Lazio al 15 aprile 2021, sono 6.995 (73,3% in centri d'accoglienza straordinari - CAS)⁸⁸, essi hanno diritto all'iscrizione al SSN ma, soprattutto nei CAS, i percorsi amministrativi sono incerti e frammentati;
- minori stranieri non accompagnati (317 quelli censiti dal Ministero del lavoro e accolti nel Lazio)⁸⁹, le persone vittime di tratta, accolte in specifiche strutture;
- rom, sinti e caminanti⁹⁰ che vivono in campi ed insediamenti informali, tollerati e/o spesso non autorizzati;

- persone, italiane e straniere, presenti in insediamenti informali⁹¹, ghetti, palazzi occupati;
- senza dimora⁹², italiani e stranieri, che popolano spesso angoli anonimi delle grandi città, pensiamo alle stazioni ferroviarie, alle hall o i giardinetti degli ospedali, i parchi pubblici non chiusi di notte, le tettoie non presidiate. Alcuni di loro sono accolti in strutture organizzate o seguite da volontari direttamente sulla strada: alcune migliaia di persone fragili socialmente e spesso vulnerabili dal punto di vista sanitario⁹³.

A questo lungo elenco è possibile accostare chi, pur con tutti i documenti in regola, tessera sanitaria, medico di medicina generale (mmg), non ha però le corrette informazioni sulle possibilità di prenotazione (anche semplicemente perché il portale regionale è solo in lingua italiana!).

Sono quindi diverse decine e decine di migliaia di persone, con vari livelli di esclusione e spesso invisibili all'amministrazione: possono essere un anello debole del sistema ma per questo sono misura della nostra "volontà costituzionale" di tutelare ciascuno. Dopo alcune incertezze, da più parti si è chiarito che anche questa variegata popolazione deve essere inclusa nei percorsi specifici di tutela ed ha certamente diritto alla vaccinazione e da luglio (con oltre 6 mesi di ritardo dalle prime immunizzazioni), con qualche difficoltà (oggi soprattutto per il ritiro del *Green Pass*), le varie Aziende sanitarie stanno vaccinando anche questa popolazione con l'aiuto dell'associazionismo e del privato sociale che favorisce l'informazione, l'incontro e la realizzazione di percorsi di prevenzione.



7.3 Esperienza della Caritas e della “rete” in ambito sanitario

Dal 1983 la Caritas di Roma ha alcune “opere segno” che garantiscono assistenza sanitaria a chi ha difficoltà di accesso al servizio sanitario pubblico. Un’esperienza consolidata negli anni e che ha il supporto e la collaborazione delle Istituzioni pubbliche (Regione e Aziende sanitarie) perché riconosciuta come importante elemento per raggiungere ed includere persone altrimenti non visibili ai servizi. Target del Poliambulatorio alla stazione Termini, del Centro Odontoiatrico e del Progetto Ferite Invisibili, è proprio parte di quella popolazione socialmente fragile che tanto ha sofferto durante la pandemia. Consapevoli di questa eventualità, fin da marzo 2020 l’Area Sanitaria della Caritas di Roma ha rapidamente riorganizzato i propri servizi al fine di renderli sicuri eppure ancora accessibili e fruibili, rimanendo di fatto un osservatorio quanto mai privilegiato. In particolare, il Centro Odontoiatrico, come previsto dalle normative nazionali, è stato chiuso da Marzo a luglio 2020 ma ha comunque garantito un riferimento telefonico ed ha riaperto appena possibile e da allora è sempre rimasto attivo; il progetto Ferite Invisibili, servizio di psicoterapia per vittime di tortura e violenza intenzionale, si è trasferito da marzo 2020 in modalità *on line* addirittura aumentando la propria attività e da settembre 2021 ha ripreso in presenza; il Poliambulatorio, invece, non ha mai interrotto il proprio servizio, pur modulandolo sulla base dei rapidi mutamenti di scenario. Esso, infatti, è rimasto di fatto uno dei pochi centri di cure primarie che hanno garantito in presenza (anche durante il primo *lockdown*) *triage* (da intendere come l’insieme di intervista anamnestica e sociale e la raccolta di parametri volti a stimare il rischio di infezione da Sars-Cov-2), visite mediche indifferibili, dispensazione di farmaci da parte di personale medico e interventi di medicheria. La riorganizzazione del servizio, portato avanti in larga parte da personale volontario, ha riguardato: 1) l’adozione di procedure specifiche per la riduzione del rischio di contagio da Sars-Cov-2 (da gennaio 2020 a dicembre 2020: 18 aggiornamenti operativi); 2) l’adozione di nuovi orari di apertura del servizio (è rimasta garantita la fascia pomeridiana dal lunedì al venerdì con possibilità di accedere senza appuntamento); 3) la riorganizzazione dell’offerta specialistica in adeguamento a quanto previsto dalle normative e anche a seguito della riduzione del numero di volontari medici specialisti; ciò ha significato, dunque, dedicare la maggior parte delle prestazioni alla medicina di base. Gli aspetti quantitativi e qualitativi dell’esperienza di questo periodo sono riportati in diverse pubblicazioni⁹⁴ a cui rimandiamo mentre qui vogliamo sottolineare l’impegno in ambito di lavoro di rete ed *advocacy*. La Caritas di Roma storicamente infatti fa parte di diverse reti territoriali nazionali⁹⁵ e locali impegnate nell’ambito della promozione della tutela della salute. Per quanto concerne le reti locali, basti pensare al decennale impegno nell’ambito del Gruppo Immigrazione e Salute (GrIS) Lazio, nonché alla presenza presso il Gruppo di lavoro per la promozione e la tutela della salute degli immigrati della Regione Lazio, i quali sono stati e sono spazi fruttuosi di discussione e laboratori di soluzioni normative inclusive ed eque. Il contesto pandemico ha in qualche modo ridisegnato la rete di enti, servizi ed organizzazioni del contesto romano. Paradossalmente,



la prima fase della pandemia ha travolto proprio le reti più consolidate nel tempo, quelle con una componente istituzionale significativa, in conseguenza dello sforzo di ciascuno nel riorganizzarsi per rispondere all'emergenza e ridefinire priorità e percorsi orientati al Covid-19. La sinergia tra servizio pubblico e privato sociale si è, nel migliore dei casi, "congelata" o si è ridotta a faticose interazioni bilaterali. Gli stessi rapporti inter-istituzionali sono stati sospesi o comunque non coordinati e in alcuni casi volutamente ignorati.

Di contro, nel privato sociale e nell'associazionismo si è assistito al rafforzamento di relazioni e di strategie comuni. Fin da marzo 2020, infatti, Caritas di Roma, Intersos, Medici del Mondo, Medici Senza Frontiere, Medici per i Diritti Umani, Sanità di Frontiera Onlus - tutte organizzazioni impegnate in campo sanitario e sociale nei contesti di maggiore complessità e deprivazione della Capitale - hanno presentato alle istituzioni e agli enti pubblici competenti un documento di intenti volto sia a porre in evidenza le lacune che il sistema di *governance* stava già mostrando, sia a creare sinergia tra bisogni e capacità di risposta.

Da quel primo tentativo di condivisione di riflessioni, capacità e operatività, nasce tra le 6 associazioni citate quello che, in occasione dell'assemblea GrIS di novembre 2020, è stato presentato come il "Coordinamento sanitario operativo Covid-19 delle associazioni dell'area romana" (da adesso citato come CSA). Queste organizzazioni, nel corso del 2020, hanno riconvertito e/o integrato le proprie precedenti attività sanitarie al fine di supportare le Asl nel prevenire e contenere il rischio di contagi da Covid-19 e rafforzare l'assistenza sanitaria rivolta ai cittadini stranie-

ri e/o in condizione di marginalità ed esclusione sociale. Il coordinamento nasce dal basso, ossia dalla volontà delle organizzazioni stesse di mettere a sistema le competenze e coordinare le azioni che solo la rete stava elaborando e operando in mancanza di piani di intervento specifici da parte delle istituzioni competenti. Anche se in ritardo e a macchia di leopardo, solo parte delle istituzioni pubbliche è stata capace di valorizzare questo lavoro delle organizzazioni del terzo settore.

Per le persone italiane e straniere senza dimora, per quelle accolte nei centri di accoglienza, così come per quelle che vivono in insediamenti informali più o meno organizzati, per lungo tempo sono mancate indicazioni e questo ha portato il Tavolo Asilo e Immigrazione (TAI) e il Tavolo Immigrazione e Salute (TIS), reti nazionali con la partecipazione delle maggiori organizzazioni impegnate nell'accoglienza, nell'assistenza sociale e sanitaria, nella promozione di diritti, ad iniziative e specifiche proposte operative. Ricordiamo quelle per l'accoglienza in sicurezza con lo slogan delle tre P: "*Percorsi, Procedure e Processi*" (aprile-giugno 2020)⁹⁶, quelle per inserire esplicitamente e concretamente nel Piano vaccini le persone socialmente fragili tenendo conto della difficoltà nel coinvolgimento diretto e nella gestione amministrativa (febbraio-aprile 2021)⁹⁷ e quelle del rischio di esitazione vaccinale della popolazione delle strutture di accoglienza persistendo l'incertezza nell'offerta operativa dei vaccini (maggio-luglio 2021)⁹⁸.

A Roma il CSA ha compiuto il duplice ruolo di operare diverse espressioni di "prossimità" per la sorveglianza sanitaria, fungendo allo stesso tempo da osservatorio dei bisogni di persone in condizione di esclusione e marginalità. Le azioni concrete, su strada da parte di tutte le associazioni con il supporto della Caritas che si è concentrata, come abbiamo visto, a mantenere aperto un presidio a bassa soglia come riferimento clinico-assistenziale e di orientamento sanitario, e l'*advocacy* multidimensionale facendo risuonare operativamente a livello locale quanto espresso a livello nazionale, hanno permesso di generare effetti positivi e buone pratiche. Sono state evidenziate anche le maggiori criticità di un sistema socio-sanitario regionale (e nazionale) iniquo, in quanto non a misura delle persone in condizione di maggiore fragilità sociale accompagnata più o meno da vulnerabilità sanitaria.



7.4 Imparare dalla pandemia ... per andare oltre

“Imparare dalla pandemia ... per andare oltre”⁹⁹ è stato il titolo del capitolo conclusivo di un recente volume della Caritas romana che ha espresso “un punto di vista” sulla pandemia¹⁰⁰. Con Giovanni Baglio e Maurizio Marceca, che ringraziamo, abbiamo voluto condividere alcune considerazioni di sanità pubblica, che, parzialmente con particolare riferimento al tema della prossimità, riportiamo di seguito e che ben si integrano con le esperienze sopra descritte.

(...) Il recente periodo vissuto ha messo in luce limiti e storture dell'attuale assetto dei servizi sanitari, troppo sbilanciato sul 'paradigma dell'attesa' dell'evento acuto da gestire attraverso l'assistenza ospedaliera altamente tecnologica, e ben poco orientato al 'paradigma dell'iniziativa' incentrato invece sulle attività di promozione della salute, di prevenzione e sulle cure primarie. A fronte di tanta sofferenza individuale e collettiva, la pandemia ha positivamente inscritto nel lessico comune parole quali 'territorio', 'comunità', 'fragilità', 'vulnerabilità' sociale, 'prossimità', 'partecipazione', 'sussidiarietà', ... declinandole in vario modo nell'ambito dell'organizzazione sanitaria. E tutto questo si è tradotto, come abbiamo visto, in un'azione costante di *advocacy* - soprattutto da parte del Terzo Settore - e di denuncia rispetto all'aumento delle disuguaglianze intese come “*sistematiche, evitabili e rilevanti disparità nello stato di salute tra differenti gruppi socioeconomici all'interno della popolazione*”, risultato di una catena causale che trova la sua origine nella struttura stessa della società, attraverso l'impatto dei determinanti sociali che la caratterizzano^{101,102}. Tra questi determinanti - come la pandemia ha mostrato - oltre alla ben nota azione giocata dall'istruzione, dall'occupazione, dal reddito, dall'abitazione... vale qui sottolineare il ruolo essenziale della coesione sociale: chi ha potuto godere infatti di una rete strutturata di relazioni è stato maggiormente protetto rispetto a chi invece scontava in partenza uno stato di maggior isolamento, letteralmente inteso come solitudine o rarefazione dei rapporti significativi.

Ecco perché le considerazioni tecniche su come sia possibile, oltre che opportuno, riqualificare e potenziare la rete dei servizi sanitari pubblici non possono e non devono essere disgiunte da un rilancio complessivo delle azioni di tutela sociale degli individui, dei gruppi e delle comunità, nella prospettiva di agire contemporaneamente per la promozione del loro *empowerment* e per la realizzazione di efficaci politiche intersettoriali in favore della salute e della qualità di vita.

Per tale motivo ci sembra interessante soffermarci su una delle parole-chiave che emergono nell'ambito delle linee di *policy* tracciate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): la 'prossimità'.

Ma cosa vuol dire esattamente prossimità?

In questi anni, in seno alla Società Italiana di Medicina delle Migrazioni - da sempre impegnata sul fronte della tutela dei gruppi fragili della popolazione - sono state sviluppate significative esperienze volte a promuovere l'accessibilità dei servizi sociosanitari¹⁰³. Tali esperienze sono servite a delineare i tratti di una “filosofia

pratica della prossimità”, che oggi si offre come paradigma di riferimento, non solo per i migranti, ma per l’intera popolazione.^{104,105}

In un articolo apparso qualche tempo fa sulla rivista *Recenti Progressi in Medicina*, è stata tentata una prima concettualizzazione del tema dell’accessibilità dei servizi sociosanitari, all’interno di una cornice teorico-pratica che abbiamo proposto di definire in termini di Sanità Pubblica di Prossimità (SPP)¹⁰⁶. Nel contesto dell’assistenza ai gruppi marginali, la SPP rimanda al complesso delle relazioni tra istituzioni pubbliche, organizzazioni del privato sociale e comunità presenti su un dato territorio, volte a promuovere l’accesso alle risorse di prevenzione e di cura garantite dal Servizio Sanitario Nazionale.

“ In seno alla Società Italiana di Medicina delle Migrazioni sono state sviluppate significative esperienze volte a promuovere l’accessibilità dei servizi sociosanitari

Alla SPP fanno capo: a) attività svolte direttamente nei luoghi di vita dei gruppi target (offerta attiva di misure preventive e di prestazioni sanitarie e sociali minime, realizzazione di attività di educazione alla salute e orientamento ai servizi), realizzate secondo modalità flessibili, attraverso l’impiego di équipe multidisciplinari composte da operatori del settore pubblico e/o del privato sociale (raccolte sotto il termine *‘outreach’*); b) interventi tesi a riorientare i servizi sanitari in un’ottica di maggiore permeabilità e fruibilità, sviluppati a partire dalla capacità del sistema di “riconoscere” i bisogni socio-sanitari della popolazione e dunque di aprirsi alle esigenze espresse dal territorio (la cosiddetta *‘mediazione di sistema’*); c) programmi di formazione e reclutamento di individui e istituzioni comunitarie (famiglie, associazioni, *network* informali ecc.) che intervengono in accordo e/o in sinergia con gli operatori socio-sanitari (coinvolgimento delle comunità)¹⁰⁷.

Prossimità vuol dire dunque capacità (del sistema sanitario) di andare verso i territori e le popolazioni target in termini di presenza fisica (con espressione anglosassone, si direbbe *shoe-leather*, letteralmente con la “suola delle scarpe”), proiettandosi oltre le mura per riuscire a raggiungere i gruppi che altrimenti non riuscirebbero ad accedere. Ma vuol dire anche capacità di ripensarsi in termini di maggiore permeabilità e fruibilità.

La pandemia ha unito i due estremi del sistema: gli anziani “protetti” in strutture sempre più chiuse, quasi barricate, e gli invisibili, senza dimora, di qualsiasi età, italiani e stranieri, sulla strada, senza mura, domiciliati nel nulla strutturato, presenti ma dimenticati, se non rimossi, anche dalla sanità pubblica. Gli uni e gli altri hanno bisogno di prossimità, di una domiciliarità personalizzata, non mediata, di sentirsi presenti nel sistema, nella comunità.

7.5 Al primo posto

«Se c'è uno che soffre io ho un dovere preciso: intervenire in tutti i modi con tutti gli accorgimenti che l'amore suggerisce e che la legge fornisce, perché quella sofferenza sia o diminuita o lenita»¹⁰⁸. Con questa frase Giorgio La Pira "sfidava" il Consiglio comunale a sfiduciarlo di fronte a scelte dalla parte delle persone più fragili. La pandemia ci ha fatto scoprire tutti fragili ma ci sono state lentezze organizzative, scelte politiche e atteggiamenti collettivi che hanno aumentato ingiustizie e disuguaglianze globali e locali. La testimonianza di un sindaco ed il monito di un Papa siano stimolo per ciascuno, con il proprio ruolo e la propria responsabilità, per un impegno nella promozione della salute senza esclusioni.

“ Se c'è uno che soffre
io ho un dovere
preciso:
intervenire in tutti
i modi
con tutti
gli accorgimenti
che l'amore
suggerisce

Giorgio La Pira

«**Non possiamo neanche lasciare che il virus dell'individualismo radicale vinca noi e ci renda indifferenti alla sofferenza di altri fratelli e sorelle.** Non posso mettere me stesso prima degli altri, mettendo le leggi del mercato e dei brevetti di invenzione sopra le leggi dell'amore e della salute dell'umanità. Chiedo a tutti: ai responsabili degli Stati, alle imprese, agli organismi internazionali, di promuovere la cooperazione e non la concorrenza, e di cercare una soluzione per tutti: vaccini per tutti, specialmente per i più vulnerabili e bisognosi di tutte le regioni del Pianeta. Al primo posto, i più vulnerabili e bisognosi!»¹⁰⁹.





8

Insieme per superare la povertà: alcune proposte operative



SCHEMA A

IL PROBLEMATICO DIRITTO ALL'ABITARE A ROMA

1. L'edilizia residenziale pubblica a Roma: scenario generale

Situazione attuale:

- 14.500 nuclei familiari nelle liste di attesa;
- la sanatoria 2020 a cui erano interessati circa 12.000 abusivi non aventi titolo;
- la richiesta della morosità (seppur dovuta) in piena pandemia;
- l'ennesimo piano vendita (in pandemia);
- i 1.200 nuclei familiari attualmente ospitati nei residence (a Roma);
- la questione sfratti post-pandemia, con numeri al 95% per morosità;
- la presenza della malavita nelle assegnazioni (vedi casi di Ostia);
- i dati delle persone e famiglie in sofferenza abitativa che quotidianamente si affacciano alle nostre Comunità parrocchiali;
- negli ultimi trenta anni, su Roma, più del 70% delle assegnazioni nella città, sono avvenute tramite sanatoria degli "abusivi".

La legge regionale per la gestione dell'edilizia pubblica nel Lazio risale al 1999 (Legge Regionale Lazio n. 12 del 1999).

Essa vede luce in uno scenario sociale ed economico che oggi appare profondamente superato: si pensi, ad esempio, al profilo demografico e alla tipologia di convivenza attuali, dove alla composizione della famiglia media richiedente l'alloggio di allora (5 persone) si è giunti ad una drastica riduzione (2 persone) e al moltiplicarsi delle varie tipologie di forme di convivenze. Ciò crea un primo problema in



ordine alla realizzazione del disposto normativo non aggiornato.

Non solo. La sua attuazione è affidata ai Comuni e tale previsione ha prodotto e continua a produrre una diversa velocità di attuazione e gestione del diritto all'abitare nelle varie amministrazioni.

Nel territorio romano, ad esempio, diversi sono stati gli irrigidimenti relativi ai criteri di assegnazione, alla gestione delle graduatorie, alla mancata rilevazione dei nuovi bisogni con un aumento delle disuguaglianze.

A ciò si sono aggiunti i piani vendita succedutisi nel tempo, le sanatorie per gli occupanti abusivi e le riaperture dei termini delle stesse, gli ampliamenti dei nuclei ai parenti: tutti questi elementi da una parte hanno prodotto un sostanziale stato di incertezza e il restringimento del patrimonio pubblico destinato all'edilizia Residenziale Pubblica; dall'altra hanno garantito la permanenza nelle abitazioni dell'ERP (Edilizia Residenziale Pubblica) dei primi assegnatari rispetto alla marea degli esclusi "fuori" e alimentato il fenomeno distorto (e gestito non di raro in maniera malavitosa) delle occupazioni abusive, sottraendo immobili liberi a chi ne ha e aveva diritto, in attesa di una ennesima sanatoria (che è la sconfitta delle regole).

Una tematica di pari importanza è quella relativa alla gestione del patrimonio di edilizia pubblica romana, affidata all'ATER (Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale). L'Azienda ha il ruolo di operatore pubblico dell'edilizia e di gestore del patrimonio immobiliare affidatole, quale Ente strumentale della Regione Lazio, e di supporto agli Enti Locali e ad altri soggetti pubblici per le politiche abitative.

Nella gestione ordinaria però l'ATER (specie negli ultimi venti anni) ha dimostrato forti carenze:

- nelle manutenzioni non fatte per anni (solo negli ultimi tempi si vedono segnali di nuova e importante attenzione), con ammaloramenti strutturali disastrosi negli alloggi;
- nei rapporti con l'utenza, che con il rigido formalismo burocratico hanno allontanato ancora di più gli utenti dall'Istituto;
- nella lotta all'abusivismo indipendentemente dalle responsabilità;
- nei vari Piani vendita rimasti spesso non completati e ai quali non hanno corrisposto adeguati investimenti per la realizzazione di nuove riserve abitative.

Risulta tuttavia particolarmente importante salvaguardare e rilanciare la missione sociale originaria ascrivibile all'ATER, evitando che essa si trasformi in una sorta di ibrido tra "una realtà immobiliare" e "un ente di assistenza", in modo da non perdere le sue primarie finalità sociali, soprattutto tenendo conto delle fasce più deboli della nostra società in costante crescita negli ultimi anni.



2. Le priorità d'intervento

Alla luce di quanto appena esposto vengono in evidenza alcune questioni di maggiore urgenza alle quali sarebbe necessario far fronte attraverso il coinvolgimento di diversi attori istituzionali, ferme restando competenze e responsabilità specifiche.

Occorre infatti:

- comprendere il fenomeno abitativo, i suoi numerosi e complessi aspetti, con il groviglio di connessioni che lo caratterizza;
- dotarsi di adeguati strumenti amministrativi che, a fianco di quelli ordinari, possono avere la flessibilità per risposte plurime e diversificate;
- maturare la consapevolezza che il diritto all'abitare, gestito dalla mano pubblica, non si sostiene con i soli canoni incassati;
- realizzare la disponibilità di nuove case per incrementare il numero delle abitazioni pubbliche nelle varie sperimentazioni applicabili, attraverso nuovi investimenti pubblici, anche sperimentando tributi di scopo (non nuove tasse), per creare e implementare un fondo dedicato;
- avviare una profonda semplificazione delle procedure di assegnazione, di manutenzione e di interlocuzione tra cittadini e istituzioni ed enti pubblici e una drastica riduzione dei tempi ad esse connesse;
- garantire una trasparenza semplice e dunque sostanziale nella gestione dei processi di gestione pubblica del patrimonio, coniugando l'accesso all'abitare con l'apporto virtuoso di una innovazione tecnologica a misura delle persone comuni;
- praticare una sostanziale cooperazione e un effettivo coordinamento tra i diversi tipi di amministrazioni pubbliche coinvolte – statale, regionale, locale – nel rapporto con beneficiari finali che dovrebbero essere i cittadini. Si tratta, quindi, di superare rapidamente quella frammentazione esasperata delle competenze funzionale solo a colpire il rapporto di fiducia che dovrebbe intercorrere tra le istituzioni e i cittadini e viceversa;
- essere consapevoli che le nuove esperienze di housing sociale, promosse dalla Regione, sono positive perché vanno incontro a fasce di famiglie che pur avendo il bisogno dell'abitare possono permettersi un canone superiore a quello corrisposto per gli alloggi dell'ERP, ma, al tempo stesso, non possono essere considerate che delle sperimentazioni (e non "soluzioni di mercato"), aggiuntive agli alloggi ERP;
- avviare delle sperimentazioni sociali nei vari quartieri col fine di farli tornare luoghi di vita e non di degrado.



3. Piste di lavoro

Per approcciare in maniera efficace e funzionale la tematica abitativa, che abbiamo visto essere complessa ed articolata, appare dunque opportuno lavorare ad una **nuova normativa a chiaro approccio integrato**.

Si tratta infatti di disciplinare in maniera innovativa sia le norme che presidiano l'attuale Edilizia Residenziale Pubblica, sia quelle per una Edilizia Residenziale Sociale, intesa come materia più ampia dell'abitare sociale, aperta a contributi e sperimentazioni sull'abitare.

Occorre puntare su un lavoro complessivo svolto d'intesa con tutto il sistema del sociale pubblico e teso, soprattutto, a rimuovere le cause dell'emarginazione e della povertà.

4. Proposte operative

4.1 Il finanziamento degli investimenti in edilizia residenziale pubblica

La storia recente del forte impegno per il risanamento finanziario della Regione, non perdendo di vista la contestuale necessità di guardare avanti e di programmare, richiede un analogo sforzo sui temi dell'abitare. Occorre quindi elaborare un **Piano Pluriennale di Investimento**, che includa anche la possibilità di utilizzare una *fiscalità dedicata*, quindi non aggiuntiva alla tassazione regionale corrente, ma con un riparto automatico della destinazione dei finanziamenti.

4.2 L'adozione dello strumento contratto di servizio

Occorre distinguere tra l'assistenza alloggiativa disposta dalla legge regionale e la gestione del servizio. L'esempio da seguire potrebbe essere quello che avviene nelle aziende pubbliche partecipate dei trasporti, dell'ambiente, della cultura, delle varie amministrazioni pubbliche dove, tramite un apposito "contratto di servizio", viene riconosciuto un apposito finanziamento che aiuta a coprire i costi che per la natura dei servizi stessi non sarebbero coperti dalle tariffe applicate agli utenti.

4.3 Dotarsi di Agenzie dell'abitare con una rete di Servizi di ascolto, informazione e assistenza

Il compito principale da attribuire a tali agenzie sarebbe quello di favorire l'incontro tra la domanda debole (per struttura economica) di abitazioni con l'offerta di alloggi da reperire nel mondo pubblico, para-pubblico e privato, attivando le necessarie garanzie.

In questa cornice è auspicabile una stretta sinergia con le realtà qualificate del terzo settore, del volontariato per l'attivazione sul territorio di una rete integrata (pubblico-privato sociale) di servizi di ascolto, informazione e assistenza in grado



di ascoltare e prende in carico il cittadino e la sua difficoltà nell'abitare e di proporre per ogni persona o nucleo familiare la soluzione adeguata tra quelle disponibili: casa popolare, casa in housing, contributi all'affitto, contributo per morosità, aiuto nelle utenze, ecc.

4.4. Avviare un programma straordinario di semplificazione e di trasparenza sostanziale, delle procedure e dei rapporti tra pubbliche amministrazioni competenti e cittadini, utilizzando sia l'offerta tecnologica più adeguata sia l'apporto delle competenze e delle disponibilità delle organizzazioni del terzo settore e del volontariato qualificato, per le funzioni di accompagnamento a sostegno delle persone in maggiori difficoltà.

4.5. Introdurre i contratti di programma in materia abitativa tra Regione e Amministrazioni comunali del Lazio, per dare il massimo impulso ad una sostanziale cooperazione e un effettivo coordinamento tra i diversi tipi di amministrazioni pubbliche coinvolte – statale, regionale, locale – nel rapporto con beneficiari finali che dovrebbero essere i cittadini.

4.6. La Riattivazione dell'“Osservatorio regionale sulla condizione abitativa”

Appare importante riattivare l'Osservatorio regionale operativo tra il 1999 e il 2015, rendendolo uno strumento non più esclusivo dell'Amministrazione Regionale ma una fonte di dati, di informazioni e di esperienze accessibile agli addetti ai lavori come alla cittadinanza, aperto alla possibilità consultiva dei vari soggetti sindacali, del terzo settore, dell'impegno sociale, del mondo accademico. L'auspicio è quello di poter disporre di un luogo d'eccellenza per la raccolta dei dati già disponibili (nei diversi purché qualificati ambienti); lo studio delle esperienze maturate sul territorio; esprimere un parere sullo stato di salute del settore dell'abitare, valutare l'impatto di alcune politiche pubbliche adottate sull'abitare; proporre e consigliare la Giunta e il Consiglio Regionale e le stesse Amministrazioni comunali.

4.7 Progetti sperimentali e Laboratori – Terzo settore

Progetti Sperimentali (del volontariato e del terzo settore) e Laboratori di Quartiere (anche su istanza di Comune, Municipio, Ater, ecc.) di rigenerazione urbana sull'edilizia residenziale pubblica sono e possono essere gli strumenti tecnico-sociali (da istituire e regolare) per poter da una parte rivitalizzare interi quartieri della nostra città, dall'altra poter dare vita insieme al terzo settore a progetti mirati per la gestione-manutenzione di comparti da gestire con affidamenti pluriennali. L'oggetto di questo tipo di sperimentazioni potrebbe comprendere progetti di portierato sociale, di inserimento migranti, di cohousing, di inserimento socio-abitativo, di presa in carico con l'housing first.

Inoltre si potrebbero avviare sperimentazioni di gestione integrata di complessi omogenei da parte di soggetti del Volontariato e del Terzo Settore, con rapporto



diretto con gli istituti. Nello specifico a fronte dell'impegno a ristrutturare a proprie spese gli immobili i soggetti del terzo settore farebbero pagare un canone sociale all'inquilino e, al contempo, fornirebbero un canone minimo all'Ente proprietario, consentendo di conseguenza un risparmio sulla manutenzione straordinaria e un'entrata altrimenti non preventivabile.

4.8 Incoraggiare la complementarità e le sinergie per l'housing sociale

L'housing sociale potrebbe essere promosso da investitori privati o attraverso partnership pubblico-private, intercettando domande abitative presenti e crescenti. Lo strumento dell'housing, attraverso il coinvolgimento di una pluralità di soggetti promotori (privati, del privato sociale, fondazioni...) potrebbe risultare prezioso per abbassare la tensione abitativa ed evitare le speculazioni.

5. Il tavolo di confronto e di conciliazione sugli sfratti

Il 7 gennaio 2022, a fronte della cessazione del provvedimento del Governo che ha sospeso l'esecuzione degli sfratti durante la pandemia, la Caritas di Roma ha presentato un appello al Prefetto per rimettere al centro la dignità e i diritti inalienabili della persona, come appunto la casa. Nel testo viene chiesta una moratoria di sei mesi all'esecuzione degli sfratti, strettamente collegata all'istituzione di un Tavolo di confronto e di conciliazione, per la concreta individuazione di misure per superare l'ennesima situazione di emergenza abitativa.

Il documento contiene inoltre sei proposte per affrontare l'emergenza a Roma:

1. Un piano straordinario per sbloccare prima possibile i bonus affitti, finanziati da tempo e già a disposizione di Roma Capitale.
2. Un percorso per velocizzare al massimo l'assegnazione delle case popolari pubbliche.
3. L'invito a sollecitare il Governo a un provvedimento per sospendere l'apertura della procedura di sfratto per morosità, il pagamento della cedolare secca (Irpaf del 10%) e dell'IMU, ai proprietari di appartamenti che non incassano il regolare pagamento del rispettivo canone di locazione e non aspettano i relativi conguagli con l'Agenzia delle Entrate.
4. La richiesta di rivedere le procedure per l'utilizzo delle Forze di Polizia per l'esecuzione degli sfratti, prevedendo preventivamente il parere degli assistenti sociali dei servizi di Roma Capitale.
5. Riservare, con procedure d'urgenza, una quota degli alloggi pubblici disponibili da assegnare all'emergenza, per gli sfrattati delle fasce di popolazione particolarmente fragili.
6. Promuovere accordi volontari di locazione di durata biennale, con garanzia di rilascio alla scadenza degli appartamenti, sottoscritti di fronte a enti pubblici o fondazioni private e di rilevanza sociale.



SCHEDA B

LAVORO, UN'OFFICINA DELLE OPPORTUNITÀ



Il grande tema è il lavoro.

Ciò che è veramente popolare – perché promuove il bene del popolo – è assicurare a tutti la possibilità di far germogliare i semi che Dio ha posto in ciascuno, le sue capacità, la sua iniziativa, le sue forze.

Questo è il miglior aiuto per un povero, la via migliore verso un'esistenza dignitosa. Perciò insisto sul fatto che «aiutare i poveri con il denaro dev'essere sempre un rimedio provvisorio per fare fronte a delle emergenze. Il vero obiettivo dovrebbe sempre essere di consentire loro una vita degna mediante il lavoro».

(papa Francesco, Fratelli tutti, n.162)

L'emergenza epidemiologica da Covid-19, che ha colpito profondamente l'Italia a partire da marzo 2020, ha comportato una forte riduzione delle capacità di reddito individuale e familiare e ridestato, al contempo, l'attenzione sull'importanza della prevenzione collettiva sociale oltre che della sanità pubblica. Tali situazioni di difficoltà si stanno evidenziando in tutti i quartieri di Roma e, oltre alla vasta platea di persone che già da tempo dovevano fronteggiare condizioni di grave disagio socioeconomico, si comincia ad osservare anche l'emersione di diverse fragilità finora mai intercettate, che stanno facendo i conti con l'impossibilità di riuscire ad andare avanti.

Inoltre la pandemia ha reso ancora più visibile il fenomeno del lavoro nero, cioè la sistematica condizione di violazione di diritti per molte donne e molti uomini costretti a cedere al ricatto "O lavori in nero o non lavori!", per riuscire a soddisfare l'esigenza primaria di avere un qualche reddito di sopravvivenza per la propria famiglia. Numerosi lavoratori sono stati esclusi dai comparti maggiormente colpiti o storicamente più a rischio e hanno visto ridursi drasticamente la loro possibilità di condurre una vita dignitosa: contratti a termine non rinnovati, lavori non contrattualizzati, impieghi nella ristorazione, nel turismo, nell'assistenza domiciliare o nella cura delle persone non autosufficienti, solo per citare qualche esempio più macroscopico.

La Caritas, in questi due anni di emergenza pandemica, ha instancabilmente tenuta alta l'attenzione alle questioni del lavoro, che per molti singoli e famiglie si sono risolte in vere e proprie tragedie esistenziali. Per questo motivo essa ha inteso capitalizzare l'esperienza maturata nello svolgimento delle attività di sostegno al reddito attraverso il progetto "Alleanza per Roma" (progetto che ha permesso di sperimentare proficue sinergie per favorire la riattivazione e l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti più fragili) promuovendo un progetto specifico interamente dedicato al sostegno e alla reintegrazione lavorativa.



1. Il progetto e gli obiettivi

All'interno della Caritas di Roma è stato recentemente istituito un apposito "settore lavoro" a cui è affidato lo sviluppo del progetto *Officina delle Opportunità*.

Il progetto, di durata triennale, è rivolto in particolare alle persone della nostra città che versano in condizione di fragilità e di povertà, per facilitarne l'inclusione lavorativa, partendo dalla necessità di accompagnare e sostenere tali persone in un percorso di capacitazione che consenta loro di ritrovare l'autonomia attraverso la formazione ed il lavoro.

Il superamento di una logica di carattere assistenziale, la necessità di una responsabilizzazione dei diretti interessati e la necessità di agire attraverso adeguati apporti di competenza costituiscono le linee di indirizzo della proposta operativa.

L'obiettivo generale è quello di promuovere l'inserimento sociale e lavorativo di queste persone svantaggiate e a rischio di esclusione, che vivono uno smarrimento e un disorientamento causato dalle difficoltà che affrontano.

L'obiettivo specifico del progetto è quello di realizzare un insieme di azioni – quali percorsi individuali di orientamento, attività di accompagnamento, tirocini e corsi di formazione, attività di advocacy e comunicazione – finalizzate all'inserimento lavorativo delle persone in difficoltà che verranno coinvolte.

2. Modalità operative

Il progetto si propone, dunque, di consolidare, rafforzare e ampliare le indispensabili partnership con le istituzioni pubbliche, con il mondo delle imprese e del lavoro, con gli enti preposti alla formazione e all'inserimento lavorativo per poter intervenire con maggiore efficacia sui fattori di criticità connessi alla condizione dei soggetti deboli e/o svantaggiati in relazione al loro ingresso nel mondo del lavoro.

Si tratta dunque di facilitare le connessioni tra persone fragili e sistema produttivo, promuovendo anche metodologie d'innovazione oltre agli strumenti di intervento già consolidati.

In particolare si opererà come segue:

- Intercettazione del bisogno.
- Attraverso la rete delle Comunità parrocchiali (coordinata attraverso i PTA, Presidi Territoriali di Ascolto) e dei servizi diocesani, si accoglieranno le persone che versano in stato di fragilità, in particolare con riferimento alle problematiche relative all'occupazione/occupabilità ed alla inclusione socio-lavorativa.
- Valutazione e presa in carico.
- Le candidature delle persone verranno valutate dall'equipe allargata di progetto che provvederà a dare puntuale risposta. Tale risposta potrà prevedere, l'orientamento, l'invio ad altri progetti o la presa in carico.



- Costruzione di percorsi individuali di orientamento, accompagnamento, tirocini.
- In caso di presa in carico si procederà, confidando anche nell'apporto qualificato che alcuni partner qualificati potranno fornire, alla progettazione individualizzata attraverso la costruzione di percorsi di inclusione lavorativa.
- Ampliamento e potenziamento della rete.
- La rete formale, già impiantata dal progetto "Alleanza per Roma" (aziende, istituzioni, terzo settore, ...), verrà quindi attivata, ampliata e consolidata attraverso nuove sinergie, in particolare con i sistemi produttivi per lo sviluppo di filiere formative professionalizzanti, con le aziende e con le realtà formative.
- Follow up beneficiari.
- L'equipe di progetto, soprattutto attraverso la rete delle Comunità parrocchiali sul territorio, in particolare con i già sperimentati Punti Territoriali di Ascolto (Pta), seguirà il monitoraggio della misura adottata (corso di formazione, tirocinio, auto impresa, match con aziende) e produrrà un follow up quadrimestrale, per la durata complessiva di un anno (escludendo la durata del corso/tirocinio).

3. Destinatari

- ▶ **Nei percorsi individuali:** persone con fragilità socio-economica, in particolare quelli che hanno visto peggiorare la propria condizione a seguito degli effetti della pandemia sul mercato del lavoro che vivono uno smarrimento ed un disorientamento sui diritti esigibili.
- ▶ **Nelle comunità territoriali:** organismi della rete delle parrocchie che collaboreranno al progetto e beneficeranno dei servizi e del supporto messi a disposizione dall'ufficio lavoro al fine di intercettare i bisogni a livello locale.
- ▶ **A livello cittadino:** Centri di Ascolto diocesani e servizi della Caritas.



SCHEDA C

LE DIMISSIONI "NON PROTETTE" DELLE PERSONE SENZA DIMORA

La Caritas diocesana di Roma è da tempo impegnata nella sollecitazione di percorsi e misure adeguate all'accompagnamento delle persone senza dimora nella fase di dimissioni cosiddette protette, ma che divengono non protette a causa della mancanza di ambienti adeguati una volta usciti dalle strutture ospedaliere. Tale questione emerge con preponderanza ogni qual volta al problema della non collocabilità della persona in ambiente idoneo si sono accompagnati episodi tragici, come quello della morte dei pazienti finiti per strada. Uno dei più recenti è avvenuto l'8 novembre 2021, a seguito della drammatica morte di un povero senza dimora di 52 anni, dimesso per strada da un grande ospedale romano.

L'impegno della Caritas di Roma è quello di scongiurare il ripetersi di tali episodi tragici, coinvolgendo le strutture residenziali pubbliche e private, affinché un soggetto fragile ospedalizzato che presenta problematiche di salute successive alla fase acuta **possa essere reinserito in modo adeguato e sicuro in ambiente extra ospedaliero all'interno di un percorso di continuità terapeutico - assistenziale**. Infatti, tra la fase acuta di una malattia e la guarigione ci sono tutta una serie di attenzioni verso la persona che non sono solo di natura farmacologica ma anche e soprattutto di natura umana (piccoli e grandi gesti quotidiani), perché occorre ricordare che la relazione di cura si rivolge non alla malattia in sé ma principalmente all'essere umano colpito dalla malattia la cui vita spesso, in questi casi, è già avvolta in un dolore profondo che viene da lontano. Dalle malattie non si guarisce all'improvviso, per questo bisogna garantire alle persone fragili la possibilità di poter trascorrere la cosiddetta convalescenza in strutture apposite che possano accoglierle e accompagnarle nella lenta riemersione dai fondali della sofferenza, fisica, psichica e relazionale.

La soluzione non sta tanto in un generalizzato prolungamento della degenza nelle strutture ospedaliere anche se, in certi casi, non è giusto dimettere senza alcuna considerazione di dove possa andare a finire con persone che non hanno una casa e una famiglia.

Le **proposte** che rinnoviamo sono due.

- La definizione, con un possibile tavolo di lavoro congiunto, di un **Protocollo di gestione delle dimissioni delle persone socialmente fragili** che preveda con precisione le procedure da attuare ogni qual volta l'ente ospedaliero si trova a dover effettuare delle dimissioni protette di persone fragili.
- La individuazione o, se mancanti/carenti, la creazione di **strutture pubbliche e/o private che mettano a disposizione l'accoglienza e la loro professionalità nell'accompagnare la persona fragile al superamento della malattia**.



SCHEDA D

GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO: L'IMPEGNO DELLE CARITAS DEL LAZIO

1. La situazione azzardo nel Lazio

Spesso, ancora, si parla di azzardo come di un'attività produttiva senza tener conto invece del suo potenziale distruttivo di **valori**, di **lavoro**, di **relazioni**. Inoltre non si tiene conto della **sofferenza** di migliaia di famiglie, le più povere, che nell'azzardo trovano la rovina definitiva.

"Passata la crisi sanitaria, la peggiore reazione sarebbe quella di cadere ancora di più in un febbrile consumismo e in nuove forme di auto-protezione egoistica" è il monito di Papa Francesco che troviamo nella lettera enciclica "Fratelli Tutti" (n. 35).

Alcuni numeri sull'azzardo nella Regione Lazio.

Secondo i dati più recenti gli "sportelli" dell'azzardo risultano essere ben 10.142, con oltre 50mila canali di "gioco". Si tratta di 19.441 slot in 6.187 pubblici esercizi, 26 sale Bingo, 502 sale Vlt con 4.729 apparecchi, 1.702 centri scommesse.

Nelle 5 province della Regione Lazio il volume di "gioco fisico" (quelle forme che prevedono una distribuzione sul territorio regolamentate dalla legge in oggetto) nel complesso ha registrato nel 2019 il "picco" di consumo e di spesa, rispettivamente pari a 11 miliardi e 371 milioni e 1 miliardo e 998 milioni. Un consumo per l'azzardo di 2.024 euro annui per ogni abitante, compresi i neonati!

Successivamente al punto massimo del consumo di gioco d'azzardo raggiunto nel 2019, è intervenuto il trauma della pandemia da Covid-19 e dunque la chiusura pressoché generalizzata della distribuzione dei giochi nei locali "specifici" e "generalisti" (come bar e tabaccherie) che ha portato al dimezzamento del gioco con insediamento "fisico".

Nell'anno della pandemia le restrizioni anche al gioco d'azzardo hanno avuto effetto per circa sei mesi in tutta Italia. Ci riferiamo alle forme diffuse capillarmente nei comuni piccoli, medi e grandi, modalità sempre con un supporto fisico. Per la componente online, invece, le limitazioni hanno influito particolarmente nelle settimane del blocco degli eventi sportivi che fanno da occasione per le scommesse, quale oggetto del match fixing. Ed è stato così che il gioco d'azzardo online, pur non avendo subito limitazioni formali anche prima dell'estate dello scorso anno, ha inizialmente conosciuto un relativo contenimento. Dall'autunno si registra la ripresa dell'andamento in crescita, con lo stesso ritmo degli anni precedenti.

I più recenti studi dimostrano che la ripresa del consumo con modalità capillari e in proporzioni massicce, come ai livelli pre-Covid, produrrebbe un effetto sugli ex giocatori patologici in terapia, in termini di ricadute, con forti danni alla salute; alimentando inoltre una notevole forza di attrazione per coloro che maggiormente soffrono la solitudine.



Alla luce di tutto ciò e in continuità con l'operato di papa Francesco circa l'impegno verso le diverse forme di fragilità, le 16 Caritas del Lazio sono da tempo impegnate sul tema del gioco d'azzardo patologico e hanno messo in campo diverse azioni per promuovere un dialogo serrato con le istituzioni pubbliche in ordine ad alcune misure operative molto urgenti.

2. Necessità di misure organiche

La Regione Lazio con Legge n. 5 del 5 agosto 2013, modificata il 27 febbraio 2020, ha inserito la lotta all'azzardo come uno dei punti qualificanti della propria azione. Purtroppo, l'introduzione nel corso del 2021 della proroga dell'entrata in vigore del cosiddetto "distanziometro" non appare coerente con la qualificata scelta di fondo sopra richiamata, portando le Caritas del Lazio ad assumere una posizione di netta contrarietà.

Le Caritas del Lazio segnalano da tempo i gravissimi danni sociali ed economici del fenomeno azzardo e il suo progressivo aggravarsi in coincidenza con l'esplosione della pandemia da Covid-19. Un'attività che, oltre a nuocere gravemente all'economia distorcendo il corretto uso delle risorse e rappresentare un fattore di attrattività per la criminalità, tende sempre più ad assumere i connotati di una patologia a larga diffusione che richiede idonei interventi sul piano della terapia e della cura.

I temi ad oggi di centrale interesse risultano essere, da un lato scongiurare che alla prima proroga ne possa seguire una seconda e, dall'altro, sollecitare l'attuazione delle *Linee di azione per garantire prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione*, pubblicate il 12 luglio 2021 dal Direttore Generale della Prevenzione Sanitaria del Ministero della Salute, prof. Rezza, proprio per "prevenire i gravi rischi correlati alle riaperture delle sale gioco". Disposizioni che prevedono: ispezioni preventive dei locali adibiti al gioco con riferimento a spazi, illuminazione, areazione, rispetto delle distanze e degli obblighi di mascherina; la gradualità nella rimessa in funzione dei sistemi con verifiche periodiche da parte delle Asl; la sospensione delle somministrazioni di bevande alcoliche e dell'uso di tabacco.

3. Proposte a sostegno e in continuità con la Legge regionale

L'azione intrapresa dalla Regione Lazio per promuovere misure di sensibilizzazione contro il gioco d'azzardo compulsivo necessita di sostegno e di continuità e le Caritas del Lazio confermano la propria disponibilità a fare la propria parte in tale direzione.

Si rileva però una mancanza di organicità tra i rilevanti investimenti fatti in chiave preventiva e quelli per la creazione sul territorio di una rete di servizi soprattutto sanitari, di tipo non solo ambulatoriale, per la presa in carico delle persone coinvolte e dei loro familiari. Il numero delle persone malate prese in carico dai servizi sanitari appare infatti decisamente ridotto rispetto alla reale consistenza di quelle



- i malati e le loro famiglie - realmente coinvolte.

È indispensabile, inoltre:

l'adozione di idonei **protocolli terapeutici e per l'assistenza** di persone vittime dell'azzardo e per i loro familiari che con la forte crescita nell'utilizzo dei canali online, vedono aggravarsi la loro condizione;

- il **potenziamento dei servizi delle Asl**;
- l'integrazione della legislazione regionale in materia che al momento non affronta la questione del **sovraindebitamento delle famiglie dei giocatori patologici**. Infatti, per esse non è previsto alcun fondo di sostegno e alcun tipo di monitoraggio economico.

L'ultimo aspetto che si vuole segnalare è soprattutto la preoccupazione per la pervasività degli operatori del settore dell'azzardo in altri settori produttivi. Nei bandi per i titoli di viaggio nei trasporti pubblici e nelle applicazioni collegate, sarebbe quanto mai opportuno fare in modo che non vengano usati gli stessi applicativi elettronici e software dei dispositivi utilizzati per il gioco d'azzardo: scommesse, concorsi a premi, lotterie.



Note di chiusura

- 1 Cfr. i precedenti Rapporti della Caritas di Roma (anni 2017-2018-2019-2020), l'ultimo dei quali specificamente dedicato alla Pandemia.
- 2 D. Fassin, <http://www.vita.it/it/interview/2021/08/25/quale-vita-difendiamo-quando-difendiamo-la-vita/461/#:~:text=In%20questo%20contesto%2C%20spiega%20I,Nemmeno%20la%20parola%20%22vita%22>.
- 3 Cfr. D. Fassin, *Le vite ineguali. Quanto vale un essere umano*, Feltrinelli, Milano 2019.
- 4 Papa Francesco, *“L'economia di Francesco - i giovani, un impegno, il futuro”*, video messaggio del Santo padre Francesco ai partecipanti all'incontro, Assisi 21 novembre 2020. Sul concetto di sviluppo umano alla luce della Dottrina sociale della Chiesa cfr. il recente saggio di S. Zamagni, *Laudata economia*, Vita Trentina Editrice, Trento 2020.
- 5 San Paolo VI, *Lettera enciclica Populorum progressio*, 26 marzo 1967.
- 6 <https://www.politicainsieme.com/the-economy-of-francesco-di-stefano-zamagni/>, 26/11/2020.
- 7 UN, Assemblea Generale, Consiglio dei Diritti umani, *Progetto finale dei Principi guida su povertà estrema e diritti umani presentato dal Relatore speciale sulla povertà estrema e i diritti umani*, Magdalena Sepúlveda Carmona, Settembre 2012.
- 8 A. K. Sen, *La diseguaglianza. Un esame critico*, Il Mulino, Bologna 1994, p. 25.
- 9 In relazione al reddito lo studioso sottolineava la necessità di convertire il reddito in capacità di funzionamento.
- 10 UNDP, *“The Measurement of Multidimensional Poverty, Theory and Evidence”*, Brasilia, 29-31 agosto 2005.
- 11 L'indice è stato sviluppato da Oxford Poverty and Human Initiative (OPHI) in collaborazione con il Human Development Report Office dell'UNDP.
- 12 L'indice è stato sviluppato presso il Dipartimento di Economia e Statistica dell'Università Federico II di Napoli.
- 13 L'indice è stato sviluppato presso il Centro Toscano Interuniversitario di Ricerca e Servizi sulla Statistica Avanzata per lo Sviluppo Equo e Sostenibile (TURC-Asesd).
- 14 S. Ananda-A. Sen, *“Concepts of human development and poverty: a multidimensional perspective”*, in *Poverty and Human Development: Human Development Papers 1997*, New York, UNDP, pp. 1-19.
- 15 J.P. Fitoussi, A. Sen, J. E. Stiglitz, *Rapporto della Commissione Sarkozy sulla misura della performance dell'economia e del progresso sociale (Rapporto Stiglitz)*, Novembre 2010.
- 16 <https://www.politicainsieme.com/the-economy-of-francesco-di-stefano-zamagni/>, Cfr. anche L. Bruni, *L'economia la felicità e gli altri. Un'indagine su beni e benessere*, Città Nuova, Roma 2004. P. Donati-R. Solci, *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, Bolletti Boringhieri, Torino 2011.
- 17 Cfr. ASviS, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Rapporto ASviS 2021*.
- 18 UN, Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*.
- 19 <https://asvis.it/l-agenda-2030-dell-onu-per-lo-sviluppo-sostenibile/#>
- 20 <https://unric.org/it/agenda-2030/>
- 21 Camera dei deputati-Servizio Studi, *Benessere Equo e Sostenibile*, giugno 2021.
- 22 P. Alston, *The parlous state of poverty eradication Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*, Giugno-Luglio 2020
- 23 <https://www.osservatoriodiritti.it/2020/07/21/lotta-alla-poverta-nel-mondo/>, 21/07/2020.
- 24 Per una ricostruzione del processo di sviluppo del concetto di povertà come lesione dei di-

- ritti umani nell'ambito delle Nazioni Unite cfr. A. Cofelice, «Povertà estrema e diritti umani: i diritti del povero». Risultati del processo di consultazione tra le organizzazioni internazionali di società civile sulle linee guida formulate dalla Sottocommissione delle Nazioni Unite per la promozione e protezione dei diritti umani, in: Pace diritti umani n. 1 / gennaio-aprile 2008, Marsilio Editori, Venezia, pp. 93-110.
- 25 UN, Assemblea Generale, Consiglio dei Diritti umani, *Progetto finale dei Principi guida*, op.cit., artt. 3-4.
- 26 Assemblea parlamentare Euro-Latinoamericana, Risoluzione: *La lotta contro la povertà nel quadro degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, Montevideo 22 settembre 2016, n. 4
- 27 Istat, *Rapporto SDGS 2021. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*, 9 agosto 2021.
- 28 ASviS, *L'Italia e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile. Rapporto ASviS 2021*, p. 8.
- 29 Istat, *Report. Le statistiche dell'Istat sulla povertà*, anno 2020.
- 30 Comune di Roma Capitale, *Il benessere Equo e Sostenibile a Roma*, IV Rapporto 2021. Le stime dei dati in questione sono relative all'anno 2019 (Indagine Eu-Silc dell'Istat anno 2019).
- 31 *Ibidem*, p. 53.
- 32 Comune di Roma Capitale, *Bollettino statistico*, luglio-settembre 2021, p. 7 e ss.
- 33 <https://www.mapparoma.info/mappe/mapparoma32-reddito-dei-romani/>
- 34 Cfr. K. Lelo-S. Monni-F. Tomassi, *Le sette Rome. La capitale delle disuguaglianze raccontata in 29 mappe*, ed. Saggine, Roma 2021.
- 35 Comune di Roma Capitale, *Bollettino*, Luglio 2021, p. 7.
- 36 Comune di Roma Capitale, *Bollettino statistico*, Aprile-Giugno 2021.
- 37 Indice di vecchiaia: rappresenta il rapporto tra la popolazione over 65 e quella tra 0-14 anni.
- 38 Istat, *Rapporto SDGS 2021*, op. cit., p. 71 e ss.
- 39 La Strategia Europa 2020 è un piano di azione decennale dell'UE che fissa il raggiungimento di 5 obiettivi tematici (occupazione, la ricerca e lo sviluppo, i cambiamenti climatici e la sostenibilità energetica, l'istruzione e la lotta alla povertà e all'esclusione sociale) per favorire la crescita sostenibile e inclusiva dei Paesi.
- 40 Istat, *Rapporto BES. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, 10 marzo 2021, p. 87.
- 41 *Ibidem*, p. 83.
- 42 Comune di Roma Capitale, *Il Benessere Equo e Sostenibile a Roma*, op. cit., p. 46 e ss. I dati sul lavoro fanno riferimento all'indagine Istat; *Rilevazione sulle forze lavoro*, 2020.
- 43 Retribuzione percepita dall'individuo a metà della distribuzione.
- 44 Istat, *Rapporto SDGS 2021*, op. cit., p. 22 e ss.
- 45 Co-presidente della Società italiana di NeuroPsicoFarmacologia (Sinpf) e direttore del Dipartimento Neuroscienze e Salute mentale Asst Fatebenefratelli-Sacco di Milano.
- 46 <https://www.ilsole24ore.com/art/salute-mentale-effetto-covid-1-milione-pazienti-piu-A-EnvUwB,22/04/2021>.
- 47 Cfr. Istat, *Indagine. Aspetti della vita quotidiana*, 9 marzo 2021.
- 48 Istat, *Rapporto BES*. op. cit., p. 149 e ss.
- 49 Istat, *Rapporto BES*. op. cit., pp. 149-150.
- 50 Cfr. anche Istat, *Report Le giornate in casa durante il lockdown*, 5 aprile - 21 aprile 2020.
- 51 Comune di Roma Capitale, *Bollettino statistico*, aprile-giugno 2021, p.5 e ss.
- 52 Intervento tenuto nel 2015 in occasione dell'apertura del Tribunale Ecclesiastico Regionale Pugliese. http://www.familiam.org/pcpf/allegati/10286/Prolusione_Bari.pdf
- 53 Cfr. WeWorld, *Mai più invisibili. Indice 2021. Donne, bambine e bambini ai tempi del Covid-19 in*

- Italia. <https://www.weworld.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/mai-piu-invisibili-index-2021>
- 54 Cfr. Comune di Roma Capitale, *BES*, op. cit., p. 178.
- 55 Cfr. Openpolis, *Quando le difficoltà economiche della famiglia portano all'abbandono scolastico*, <https://www.openpolis.it/quando-le-difficolta-economiche-della-famiglia-portano-allabbandono-scolastico/>, 11/12/2018.
- 56 Cfr. Openpolis, *Perché sull'abbandono scolastico resta ancora molto da fare*, <https://www.openpolis.it/perche-sullabbandono-scolastico-resta-ancora-molto-da-fare/>
- 57 MIUR-INDIRE, *La lotta all'abbandono precoce dei percorsi di istruzione e formazione in Europa. Strategie, politiche e misure*, in I Quaderni di Eurydice n. 31, 2014, pp. 48-50.
- 58 MIUR, *La dispersione scolastica*, Gestione patrimonio informativo e statistica Maggio 2021.
- 59 R. Ricci, *La dispersione scolastica implicita*, in *Invalsiopen*, ottobre 2019, p. 2. https://www.invalsiopen.it/wp-content/uploads/2019/10/Editoriale1_Ladispersionescolasticaimplicita.pdf
- 60 INVALSI, *Rilevazioni nazionali degli apprendimenti 2021-21*. I risultati in breve delle prove INVALSI 2021, pp. 2-4.
- 61 Comune di Roma Capitale, *BES*, op. cit., p. 180.
- 62 Prime minister T. Blair, *Bridging the Gap: new opportunities for 16 -18 year olds not in education, employment or training. Report by the Social Exclusion Unit*. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, July 1999.
- 63 Eurofound, *Giovani e NEET in Europa: primi risultati*, 2011.
- 64 Cfr. <https://furanetwork.eu/focus/533-2802/senza-una-visione-di-lungo-termine-sui-neet-continueremo-a-fallire>.
- 65 V. Pelligra, *La ferita psichica dei Neet e le scelte politiche per sanarla* in: *Avvenire*, 24/09/2021.
- 66 A. Deaton-A. Case, *Morti per disperazione e il futuro del Capitalismo*, Il Mulino, Bologna 2021.
- 67 Comune di Roma Capitale, *BES*, op. cit., p. 35.
- 68 Istat, *Report. Le statistiche dell'Istat sulla povertà*, op. cit., p. 2.
- 69 Istat, *Report. Le statistiche...*, op. cit., p. 3.
- 70 Vedi capitolo dedicato
- 71 Dei 184 Centri di Ascolto Parrocchiali, 142 possono autorizzare le tessere per gli empori
- 72 Papa Francesco, Udienza generale del 19 agosto 2020
- 73 OXFAM Briefing Paper – Gennaio 2019: Bene pubblico o ricchezza privata?
- 74 Edizione 2020 dell'Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane che tra l'altro ha evidenziato come la pandemia ha concorso al peggioramento delle condizioni di salute di persone in condizione di particolare fragilità, come dimostra l'aumento, rispetto alla media 2015-2019, di altre cause di morte, quali demenze (+49%), cardiopatie ipertensive (+40,2%) e diabete (+40,7%) bruciando complessivamente in un anno la speranza di vita conquistata dagli italiani negli ultimi 10 anni.
- 75 Vedi ad esempio: Tumori, Allarme Aiom, a causa del Covid in un anno -11% di nuove diagnosi, -13% terapie e -18% di interventi chirurgici. *Sanità24 - Il Sole 24 Ore* del 4 giugno 2021
- 76 Civitelli G., I determinanti sociali della salute degli immigrati. In "Salute e migrazione: ieri, oggi e il futuro immaginabile. Pendragon, Bologna, 2020, 115:118
- 77 <https://www.saluteinternazionale.info/2021/03/gli-invisibili-e-il-diritto-al-vaccino/>
- 78 <http://www.caritasroma.it/2021/06/i-dimenticati-del-vaccino/>
- 79 https://www.caritas.it/home_page/attivita_/00009531_Diseguali_al_tempo_del_vaccino.html
- 80 S. Geraci: E gli ultimi sono rimasti ultimi. In *salute e Sviluppo*, n. 82, luglio 2021. *Medici con l'Africa CUAMM*. 17:18.
- 81 Geraci S., Affronti M.: Immigrazione e Covid-19. In *XXIX Rapporto Immigrazione 2020*. Cono-

- scere per comprendere. Caritas, Migrantes. Tau editrice srl – Todi (Pg), ottobre 2020; 125:134
- 82 Geraci S., Declich S., Fabiani M., Pezzotti P., Marceca M., Affronti M.: Nessuno è al sicuro finché tutti non sono al sicuro. XXX Rapporto Immigrazione 2021. Verso un noi sempre più grande. Caritas, Migrantes. Tau editrice srl – Todi (Pg), ottobre 2020; 102:110
- 83 https://www.ismu.org/wp-content/uploads/2021/02/Gli-aspetti-statistici_Ortensi_XXVI-Rapporto-ISMU_2020_slide.pdf
- 84 http://www.regione.lazio.it/rl_politichesociali/?vw=contenutiDettaglio&cat=1&id=201
- 85 Per i dati 2018 e 2019: https://www.simmweb.it/images/GrISLazio/2020_XV_Rapporto_Lazio_Politiche_per_la_salute_e_impegno_sul_territorio.pdf
- 86 Per i dati 2018 e 2019: idem nota precedente
- 87 https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2020-08/dlci_-_analisi_dati_emersione_15082020_ore_24.pdf
- 88 http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_15-04-2021.pdf
- 89 <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-marzo-2021.pdf>
- 90 https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2017/04/Gli_insedimenti_Rom_Sinti_e_Camionanti_in_italia_.pdf
- 91 <https://www.medicisenzafrontiere.it/wp-content/uploads/2018/06/Fuoricampo2018.pdf>
- 92 <https://www.istat.it/it/archivio/175984>
- 93 <https://www.fiopds.org/gli-effetti-della-pandemia-sui-servizi/>
- 94 AA.VV. Il Poliambulatorio della Caritas in tempo di pandemia: accogliere è curare. In Salute fragilità sociale in tempo di pandemia. Un punto di vista. Rapporto Caritas di Roma, 2021; 58:75. Torchiaro S., Civitelli G., Geraci S.: La rete come strategia per l'equità in salute: punti di forza e criticità. . In Osservatorio sulle migrazioni a Roma e nel Lazio, XVI Rapporto, Idos edizioni, 2021, 201:206.
- 95 Solo per citare le più significative: la Società Italiana di Medicina delle Migrazioni (SIMM); il Coordinamento Nazionale Immigrazione della Caritas Italiana (CNI); il Tavolo Immigrazione e Salute (TIS).
- 96 Tavolo Asilo Nazionale, Tavolo Immigrazione e Salute, *Dossier Covid-19. Procedure, condizioni di sicurezza, criticità nei sistemi di accoglienza in Italia*, N. 1 giugno 2020, TA-TIS. <https://immigration.caritas.it/sites/default/files/2021-03/Primo%20report%20salute.pdf>
- 97 Tavolo Asilo Nazionale, Tavolo Immigrazione e Salute, *Dossier Covid-19. Procedure, condizioni di sicurezza, criticità nei sistemi di accoglienza in Italia*, N. 2 febbraio 2021, TA-TIS. https://immigration.caritas.it/sites/default/files/2021-03/secondo%20dossier%20covid_rev2402.pdf
- 98 Tavolo Asilo Nazionale, Tavolo Immigrazione e Salute, *Dossier Covid-19. Indagine sulla disponibilità a vaccinarsi contro il Covid-19 da parte delle persone ospitate nei centri/strutture di accoglienza in Italia*, N. 3 luglio 2021, TA-TIS. <https://www.epicentro.iss.it/migranti/pdf/Terzo%20Monitoraggio%20Covid%20-%20TIS-TAI%20rev.pdf>
- 99 Baglio G., Geraci S., Marceca M.: Imparare dalla pandemia ... per andare oltre. In Salute fragilità sociale in tempo di pandemia. Un punto di vista. Rapporto Caritas di Roma, 2021; 78:85
- 100 Caritas di Roma. Salute fragilità sociale in tempo di pandemia. Un punto di vista. 2021
- 101 Achenson D. Independent iniquity into inequalities in health: report. UK Stationery Office, Londra 1997
- 102 Commission on Social Determinants of Health. (2008). Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health: final report of the commission on social determinants of health. World Health Organization. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43943>

- 103 Geraci S, Affronti M, Marceca M. Trent'anni di SIMM: 1990-2020. In "Salute e Migrazione: ieri, oggi e il futuro immaginabile. La SIMM e trent'anni di storia: 1990-2020". Contributi culturali e scientifici per gli anni 2019-2020. Pendragon, Bologna, 2020; 28:65.
- 104 Baglio G. Sanità Pubblica di Prossimità: un framework implementativo per la tutela della salute collettiva a partire dai gruppi marginali. In "Salute e Migrazione: ieri, oggi e il futuro immaginabile. La SIMM e trent'anni di storia: 1990-2020". Contributi culturali e scientifici per gli anni 2019-2020. Pendragon, Bologna, 2020; 205:209.
- 105 Baglio G, Eugeni E. Medicina di prossimità: un modello di sanità pubblica per i gruppi *hard-to-reach*. In: Maciocco G (a cura di). Cure primarie e servizi territoriali. Roma: Carocci Editore, 2019: 77-84.
- 106 Baglio G, Eugeni E, Geraci S. Salute globale e prossimità: un framework per le strategie di accesso all'assistenza sanitaria da parte dei gruppi *hard-to-reach*. *Recenti Prog Med* 2019; 110: 159-64.
- 107 Baglio G.: Covid-19 e prossimità: spunti di riflessione per la ripartenza. Newsletter Gruppo di Lavoro Nazionale per il Bambino Migrante della Società Italiana di pediatria. N. 8 del 19 dicembre 2020
- 108 Ipotesi di lavoro su testi di Giorgio La Pira, a cura di Caritas Italiana e Rerum Rete Europea Risorse Umane (collana PhonoStorie), Edizioni San Paolo 2014
- 109 Papa Francesco. Messaggio Urbi et Orbi. Natale 2020



PARTE
SECONDA

Il Piano
Nazionale
di Ripresa
e Resilienza

1

Il PNRR a Roma

1.1 Il quadro finanziario complessivo

Due miliardi e mezzo di euro arriveranno a Roma fino al 2026 tra **PNRR** e fondi per il **Giubileo del 2025**. A questi potrebbero aggiungersi quelli dell'**Expo 2030** ove la candidatura di Roma Capitale andasse a buon fine.

Per il Giubileo del 2025 la legge di bilancio 2022¹ ha disposto, per la pianificazione e la realizzazione delle opere e degli interventi funzionali all'evento, una dotazione complessiva di 1,33 miliardi di euro per il periodo 2022-2026 e una dotazione complessiva di 110 milioni di euro per il periodo 2022-2026 per assicurare il coordinamento operativo e le spese relativi a servizi da rendere ai partecipanti all'evento (commi 420-443, modificato dal Senato).

Il paragone va subito al **Giubileo del 2000** per il quale furono stanziati, con apposita legge, 3.500 miliardi di lire, equivalenti a € 1.808 milioni.² Una somma enorme, ma che non si avvicina agli € 2,5 miliardi in arrivo per i concomitanti PNRR e Giubileo. Una cifra che dovrebbe servire a trasformare Roma, a renderla una metropoli meno disuguale e dove sia più facile vivere.

1.2 Roma Capitale assente dai Progetti pilota finanziati

Il 4 novembre 2021 è stato registrato dalla Corte dei Conti - e pubblicato nello stesso giorno sul sito del Mims³ - il Decreto Ministeriale del 7 ottobre 2021, n. 383⁴, di approvazione degli elenchi dei beneficiari e delle proposte presentate da Regioni, Comuni e Città Metropolitane, per l'attuazione del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA).

Nell'elenco dei progetti pilota finanziati per un totale pari a € 555.700.052 - ad alto rendimento ed elevato impatto strategico sul territorio nazionale, caratterizzati da una particolare forza innovativa soprattutto in termini di rigenerazione urbana, cofinanziabili per le annualità dal 2021 al 2027 nei limiti degli stanziamenti - **Roma Capitale non compare**⁵!

1.2.1 Progetti standard finanziati: Roma Capitale, moderatamente presente

Nell'elenco dei progetti finanziati per un totale pari a € 2.264.307.467,85 – quelli ordinari con *procedura standard* (massimo tre per ente proponente) finanziabili fino a € 15.000.000,00 ciascuna – Roma Capitale risulta presente con un totale di:

- 3 per la Città metropolitana di Roma, per un totale pari a € 44.479.879,40 e
- 3 per Roma Capitale, per un totale pari a € 40.000.000,00.

N. progressivo	Posizione graduatoria Alta Commissione	Soggetto proponente	Punteggio totale	Finanziamento ammesso
79	46	Città metropolitana di Roma	39,3579	14.794.316,60
90	62	Comune di Roma	38,1001	15.000.000,00
96	70	Comune di Roma	37,3325	11.000.000,00
100	75	Comune di Roma	36,7672	14.000.000,00
101	76	Città metropolitana di Roma	36,7196	14.765.162,80
125	113	Città metropolitana di Roma	34,1175	14.920.400,00
Totale				84.479.879,40

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma

1.2.2 I tre progetti standard finanziati per Roma Capitale

Tor Bella Monaca, Cardinal Capranica e Porto Fluviale. Sono i soli 3 progetti standard di Roma Capitale ammessi al finanziamento del Programma nazionale della qualità dell'abitare (PINQuA) del Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili (Mims) con l'obiettivo di riqualificare i centri urbani, ridurre il disagio abitativo e favorire l'inclusione sociale.

I 3 progetti ammessi, per un totale complessivo di € 40 mln, interessano:

- a. **l'ex I.I.S. Don Calabria in via Cardinal Capranica,**
- b. **l'ex Direzione magazzini commissariato in via Del Porto Fluviale,**
- c. **il recupero del comparto R5 a Tor Bella Monaca.**

I 3 progetti sono stati elaborati dal Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica e Dipartimento Patrimonio e Politiche Abitative del Campidoglio, in coordinamento con i Municipi territorialmente competenti e con il supporto tecnico-scientifico della Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Roma *La Sapienza*, del Dipartimento di progettazione della Università degli studi di Roma

Tre, del Dipartimento di Giurisprudenza della Università LUISS *Guido Carli*. È stata invece affidata al *Green Building Council*⁶ la supervisione per la certificazione *green* e il controllo della qualità durante l'intero processo di progettazione e realizzazione degli interventi.

1. Sull'ex I.I.S. Don Calabria in via Cardinal Capranica

A Primavalle, esattamente a Via Cardinal Capranica, vicino Via Pietro Bembo, l'ex-scuola "Don Calabria" è oggetto di uno dei 3 progetti presentati da Roma Capitale, rispondendo al bando della Regione Lazio per la realizzazione di nuova edilizia residenziale sociale, e ammessi tra i finanziamenti previsti dal Programma Nazionale della Qualità dell'Abitare (PINQuA) del Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibile.

Per l'ex istituto Don Calabria è prevista la sostituzione edilizia con la demolizione della ex-scuola per la realizzazione di un nuovo edificio residenziale per 70 alloggi da destinare prevalentemente ad ERP (Edilizia Residenziale Pubblica), con parti minori di *Housing Sociale* e *Co-housing*, con l'obiettivo di garantire l'interazione tra spazi comuni e spazi privati.⁷

Il 14 luglio 2019, erano iniziate le operazioni di sgombero dell'immobile di proprietà comunale adibito, a suo tempo, a scuola: ma da tanto tempo abitato da quasi 80 famiglie prive di casa, coi loro figli iscritti in scuole diverse. Da una parte, c'erano i blindati della Polizia e gli agenti intervenuti; dall'altra, rami e mobilia (dati, in seguito, a fuoco) a formare le barricate degli occupanti, poi saliti sul tetto dell'edificio.

Quelle famiglie e quelle persone sono oggi in parte disperse in altre occupazioni o chissà dove: in parte ancora alloggiate in condizioni di precarietà in altri punti della città. I bambini, dopo il trasferimento, facevano avanti-indietro, ogni giorno, con il quartiere Primavalle per non perdere i loro contatti e le loro scuole.⁸

2. Sull'ex Direzione magazzini commissariato di via del Porto Fluviale

Il progetto che coinvolge l'ex **Direzione magazzini commissariato di via del Porto Fluviale** riguarda il recupero e la trasformazione di un edificio di archeologia industriale vincolato, occupato dal 2003.

L'obiettivo è realizzare un edificio residenziale per 53 famiglie con un percorso partecipato, costruendo allo stesso tempo un modello di gestione con le associazioni del territorio per la gestione degli spazi comuni, della nuova corte pubblica e dei nuovi servizi che animeranno il piano terra.⁹

3. Sull'intervento a Tor Bella Monaca

A **Tor Bella Monaca** il progetto prevede 436 alloggi.

Riguarda il recupero della quota di proprietà di Roma Capitale all'interno del comparto R5, finalizzato al miglioramento delle prestazioni tecnologiche, energetiche ed ambientali dell'immobile, con il contestuale ripensamento dell'offerta abitativa e la dotazione di nuovi servizi.¹⁰

1.3 Decreto Interdipartimentale Ministero dell'Interno, 30 dicembre 2021: Missione 5, Componente 2, Investimento 2.1. Roma: 10 milioni di euro non spesi

Il 31 dicembre 2021 è stato comunicato il Decreto Ministeriale Interdipartimentale¹¹ del 30 dicembre 2021¹² relativo alla Missione 5 "Inclusione e Coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Investimento 2.1 "Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale".

L'assegnazione al Ministero dell'Interno per l'attuazione degli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e, nello specifico, per investimenti in progetti di Rigenerazione Urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, è pari a € 3,3 mld, di cui € 2,8 mld relativi alle risorse previste a legislazione vigente dall'art. 1, comma 42, legge 27 dicembre 2019, n. 160.

L'art. 2 del DPCM 21 gennaio 2021 prevedeva che i comuni capoluogo di provincia o sede di città metropolitana, avessero facoltà di chiedere i contributi previsti dall'art. 1, comma 42, della legge 160 del 2019, nel limite massimo di € 20 mln.

Il citato DPCM, all'art. 3 punto 1, ha individuato le tipologie di contributi concessi per singole opere pubbliche o insiemi coordinati di interventi pubblici, anche compresi nell'elenco delle opere incompiute, volti a ridurre i fenomeni di marginalizzazione, degrado sociale e a migliorare la qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale attraverso interventi di: a) manutenzione per il riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti pubbliche per finalità di interesse pubblico, anche compresa la demolizione di opere abusive realizzate da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruire e la sistemazione delle pertinenti aree; b) miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche mediante interventi di ristrutturazione edilizia di immobili pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali e culturali, educativi e didattici, ovvero alla promozione delle attività culturali e sportive; c) mobilità sostenibile.

L'art. 5, punto 2, del medesimo DPCM stabilisce che *"qualora l'entità delle richieste pervenute superi l'ammontare delle risorse disponibili, l'attribuzione è effettuata, tenendo conto della quota riferita alla progettazione esecutiva e alle opere, a favore dei Comuni che presentano un valore più elevato dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM)",* calcolato dall'ISTAT¹³.

Dall'Allegato 3¹⁴ al Decreto Ministeriale Interdipartimentale del 30 dicembre 2021 abbiamo estrapolato i dati riferiti solo a **Roma Capitale**, dai quali si evince che a fronte di una richiesta ammissibile nel limite massimo di € 20 mln, gli amministratori hanno chiesto **per gli anni 2021-2026** contributi solo per **€ 10.318.222,38**, lasciando gli **altri quasi € 10 mln ad amministratori locali più attenti**.

Ente	Target (mq rigenerati)	Costo complessivo	Richiesta contributo	Di cui progettazione	Tipologia intervento (lettera)	Data Trasmissione Domanda
Roma	592	1.061.367,38	1.061.367,38	30.000,00	B	04/06/2021
Roma	38.000	1.410.000,00	1.410.000,00	-	B	04/06/2021
Roma	200.000	1.016.190,00	1.016.190,00	16.215,00	B	04/06/2021
Roma	30.000	935.000,00	935.000,00	-	B	04/06/2021
Roma	985	150.040,00	150.040,00	8.000,00	A	04/06/2021
Roma	6.000	3.250.000,00	3.250.000,00	-	B	04/06/2021
Roma	531	740.000,00	740.000,00	-	B	04/06/2021
Roma	25.000	1.000.000,00	1.000.000,00	-	B	04/06/2021
Roma	498	755.625,00	755.625,00	15.000,00	B	04/06/2021

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma

Per gli anni 2021-2026 i contributi in questione, confluiti nell'ambito del PNRR per il **Lazio**, ammontano complessivamente a **€ 330.841.481,86**.

1.4 Missione 6, componenti 1-2: Conferenza Stato-Regioni 12 gennaio 2022

Il 12 gennaio 2022 la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni lo schema di Decreto del Ministero della Salute (Mds) recante il riparto delle risorse alle Regioni e alle Province Autonome per i progetti del PNRR e del Piano Nazionale degli investimenti Complementari (PNC) per la Missione 6 (Salute). La Conferenza Stato Regioni lo ha approvato nella medesima data.

Lo schema di Decreto prevede che alla **Regione Lazio** giungano:

A. per la **Missione 6, Componente 1 (Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale):**

- | | | | |
|----|------------------|---------------------------------------|---------------|
| a. | Intervento 1.1 | Case della Comunità | € 158.494.374 |
| b. | Intervento 1.2.2 | COT (Centrali Operative Territoriali) | € 10.211.425 |
| | | Interconnessione aziendale | € 4.193.216 |
| | | Device | € 5.706.255 |
| c. | Intervento 1.3 | Ospedali della Comunità | € 86.451.477 |

- D. per la **Missione 6, Componente 1 (Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale)**, a titolo sia di PNRR che del Piano degli Investimenti Complementari:
- a. Investimento 1.1 Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (digitalizzazione DEA¹⁵ I e II livello, grandi apparecchiature):
 - a1) Digitalizzazione DEA I e II € 125.364.151
 - a2) Grandi apparecchiature € 102.804.206
 - b. Investimento 1.2 Ospedali sicuri e sostenibili (nuovi progetti):
 - b1) Risorse PNRR € 55.229.619
 - b2) Risorse PNC € 125.354.641
 - c. Investimento 1.3.2 Infrastrutture tecnologiche del MdS e analisi dati, modello predittivo per la vigilanza LEA¹⁶ - Reingegnerizzazione NSIS¹⁷ a livello locale (adozione da parte delle Regioni di 4 nuovi flussi informativi nazionali - Consultori di Famiglia, Ospedali di Comunità, Servizi di riabilitazione territoriale e Servizi di Cure Primarie):
 - c1) Adozione da parte delle Regioni di 4 nuovi flussi informativi nazionali € 2.619.479
 - d. Sviluppo delle componenti tecniche-professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario-*Sub misura*: corso di formazione in infezioni ospedaliere:
 - d1) *Sub misura*: corso di formazione in infezioni ospedaliere € 4.502.272

A oggi¹⁸, non è ancora noto né quante di queste risorse riguarderanno **Roma Capitale** né come (esattamente) verranno impiegate seppur all'interno del quadro tematico degli investimenti alle quali sono attribuite.¹⁹

1.5 Le "briciole" per le politiche sociali (Missione 5) nel Lazio e a Roma

L'irripetibile e unica combinazione fra **PNRR**, il **Giubileo del 2025** e la candidatura all'**Expo 2030** possono costituire occasioni per ripensare la **vocazione sociale ed economica di Roma Capitale**: attirare investimenti italiani e stranieri, scommettere su innovazione e lavoro, cercare anche fra i giovani i nuovi protagonisti del sistema produttivo, occuparsi in modo sistematico dei tanti *scartati* che vivono e crescono in questa Città.

Per riuscire in un'impresa così imponente, Roma - Capitale e comunità di cittadini - è chiamata a identificare e raccogliere, al proprio interno, le risorse migliori: singoli, associazioni, imprese sociali e non, tutti necessariamente consapevoli di questa unica e irripetibile opportunità:

- concorrendo anche a innovare il sistema economico con efficacia ed efficienza,
- facendo prevalere competenza e conoscenza,

- prestando attenzione a tutto ciò che Roma possiede,
- attivando sistemi imprenditoriali rispettosi della dignità morale ed economica dell'uomo,
- valorizzando l'uomo e l'aspetto sociale.

Nella consapevolezza che **ognuno di noi può fare la differenza**.

Sembra permanere un'eccessiva **frammentazione dei programmi** riguardanti la rigenerazione urbana: le linee di investimento previste, seppur meritorie negli obiettivi, risultano eterogenee e non emerge, per il momento, una regia istituzionale, più volte evocata, peraltro, dai vari attori della politica. Ciò nonostante, nel comparto dell'edilizia già la metà delle risorse complessive sono state assegnate.

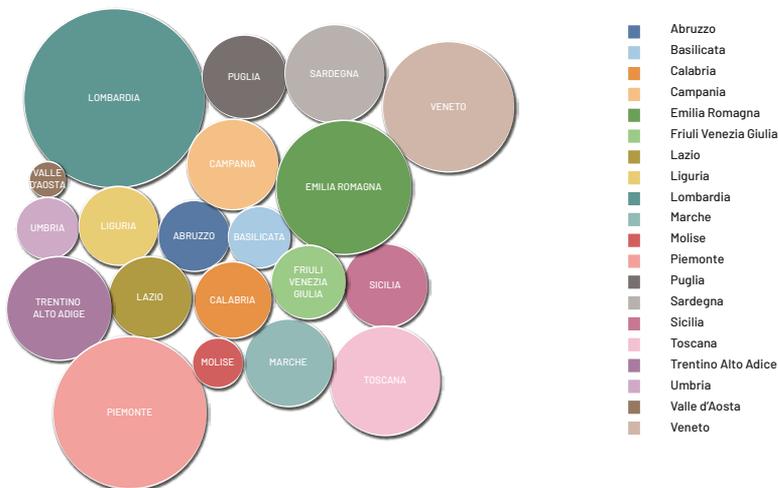
L'Ance²⁰ ha registrato che su € 108 mld destinati ad interventi che impatteranno sul settore, ben € 55,7 mld risultano "territorializzati", con l'individuazione delle zone dove gli stessi investimenti saranno realizzati. Il Mims²¹, in 4 mesi, ha distribuito il 92% delle risorse di sua competenza.

La distribuzione geografica delle risorse, però, non è omogenea: Sud e Nord hanno ricevuto, rispettivamente, il 43% e il 42% delle risorse assegnate; alle regioni del Centro soltanto il 15% dei fondi totali.

In termini assoluti, alle regioni del Mezzogiorno - per le quali il PNRR prevede un vincolo di destinazione delle risorse del 40% - sono state assegnati € 24,2 mld, a quelle del Nord € 23,3 mld e a quelle del **Centro € 8,2 mld**. Nonostante il raffronto con la **popolazione** che nelle **regioni centrali è pari al 20% del totale**.

La regione del Centro Italia che si trova più in alto in classifica (Grafico successivo) rispetto alle altre della sua macro-area è il **Lazio**, al **settimo posto della classifica nazionale**, con soli e 3,8 mld, pari al **7% del totale**.²²

Localizzazione geografica delle opere attivate nel periodo 2012-2020 da comuni, province e città metropolitane



Sulla **distribuzione delle risorse** pesano due fattori:

- a. la decisione del Governo di privilegiare le opere già programmate e avviate (si pensi, ad. es., su altra Missione, all'Alta Velocità ferroviaria);
- b. partecipazione ai vari bandi nazionali da parte delle amministrazioni locali.

E le amministrazioni locali delle regioni del Centro non hanno brillato per iniziativa e programmazione.

C'è spazio per un recupero nei prossimi mesi? Certamente, a condizione che gli **amministratori locali acquisiscano la consapevolezza che bisogna fare meglio e presto**.

È evidente che il rapporto fra la popolazione residente e tasso esponenziale di disagio socio-abitativo riscontrato nella **Capitale**, da un lato, e i progetti ordinari approvati, dall'altro - a fronte della totale assenza di *progetti pilota* cofinanziati per l'area romana - non rende giustizia alcuna né giustifica, fin qui, l'inerzia politico-programmatica del decisore politico-amministrativo che, di certo, non pare essersi adoperato perché emergesse la già nota drammaticità dell'emergenza sociale romana.

Al momento, aggrava la posizione dei responsabili dell'**Amministrazione capitolina** il fatto che alle somme disponibili residui una cifra pari a € 189.442,45, non proficuamente utilizzabile, allo stato, per il finanziamento di una ulteriore proposta²⁴: perché non è mai pervenuta.

SPESA^(A) DEI COMUNI SINGOLI O ASSOCIATI PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI VALORI ASSOLUTI IN MILIONI, PERCENTUALI E SPESA IN EURO PRO-CAPITE)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	2018			2017			2012			Variazioni % Spesa pro-capite	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite ^(b)	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite ^(b)	Valori assoluti	Valori percentuali	Pro capite ^(b)	2018/17	2018/12
Piemonte	554,6	7,4	127	546,6	7,6	125	570,6	8,2	131	1,6	-2,8
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	26,4	0,4	210	26,3	0,4	208	35,3	0,5	277	1,0	-24,2
Liguria	218,2	2,9	140	209,5	2,9	134	194,5	2,8	124	4,5	12,7
Lombardia	1.347,4	18,1	134	1.268,2	17,5	126	1.191,2	17,3	122	6,3	9,7
Trentino-Alto Adige/Südtirol	419,0	5,6	392	450,2	6,2	423	268,3	3,8	259	-7,3	51,2
Bolzano/Bozen	286,2	3,8	540	313,8	4,3	597	134,1	1,9	264	-9,5	104,3
Trento	132,8	1,8	246	136,3	1,9	253	134,2	1,9	254	-2,8	-3,3
Veneto	534,5	7,2	109	478,7	6,6	98	540,0	7,7	111	11,2	-1,7
Friuli-Venezia Giulia	336,5	4,5	277	347,7	4,8	286	294,3	4,2	241	-3,1	14,8
Emilia-Romagna	771,1	10,3	173	726,3	10,0	163	728,7	10,4	167	6,1	3,5
Toscana	511,7	6,8	137	489,3	6,8	131	491,8	7,0	134	4,6	2,5
Umbria	83,2	1,1	94	78,2	1,1	88	78,6	1,1	89	6,8	5,9
Marche	165,2	2,2	108	156,3	2,2	102	167,2	2,4	108	5,9	-0,3
Lazio	884,7	11,8	150	855,4	11,8	145	944,0	13,5	171	3,4	-12,1
Abruzzo	95,2	1,3	73	94,8	1,3	72	80,0	1,1	61	1,4	19,5
Molise	21,4	0,3	70	18,1	0,3	58	13,1	0,2	42	20,7	67,1
Campania	325,1	4,4	56	327,9	4,5	56	268,9	3,9	47	0,0	20,2
Puglia	293,2	3,9	73	287,5	4,0	71	268,1	3,8	66	2,8	10,3
Basilicata	33,6	0,4	59	36,7	0,5	64	38,3	0,5	66	-7,8	-11,1
Calabria	42,4	0,6	22	43,3	0,6	22	48,3	0,7	25	0,0	-10,6
Sicilia	409,3	5,5	82	414,3	5,7	82	384,5	5,5	77	0,0	6,6
Sardegna	399,7	5,3	243	378,8	5,2	229	376,8	5,4	230	6,1	5,7
ITALIA	7.472,3	100,0	124	7.233,9	100,0	119	6.982,4	100,0	117	4,2	5,7

a) Si intende la spesa in conto corrente di competenza impegnata nell'anno per l'erogazione dei servizi o degli interventi socio-assistenziali da parte di comuni e associazioni di comuni. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi. Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio.

b) Rapporto tra spesa e popolazione residente nella Regione o ripartizione geografica.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Indagine ISTAT-RGS

Quanto agli interventi di **spesa sociale** di natura più strutturale, l'ultimo riscontro pubblico dell'evoluzione di tale spesa²⁶ registra – seppur all'interno di un incremento su base nazionale: si è passati da € 7,2 ai 7,5 mld con un incremento del 4,2% (Tavola precedente) – una ingiustificabile e, forse, ingiustificata riduzione della spesa sociale nei Comuni della Regione Lazio pari al **- 12,1%** della spesa sociale *pro-capite* tra il 2018 e il 2012.

Il problema esiste. Tanto che, per coordinare «*le riforme necessarie e gli investimenti nei diversi settori, e per fare arrivare a Roma la quota massima possibile tra le varie misure del piano destinate agli enti locali*», il **Sindaco di Roma**, Roberto Gualtieri, ha annunciato la costituzione di «*un Ufficio speciale per coordinare l'azione progettuale dell'Amministrazione e i diversi soggetti e le istituzioni coinvolte per l'attuazione degli interventi, sia nella fase di start up sia in quella operativa, condividendo obiettivi, finalità e risultati*». L'Ufficio speciale – si legge nelle Linee programmatiche del Sindaco di Roma discusse all'Assemblea capitolina del 19 novembre 2021 – si occuperà anche di «*istruire le proposte di Giunta e di Assemblea, oltre a facilitare il confronto interistituzionale tra tutti gli attori del Piano*».

Roma Capitale è concentrata sui fondi derivanti dai bandi, quelli già vincolati *Caput Mundi* e per Cinecittà, e le risorse per la mobilità: ma anche agli € 2,5 mld previsti dalla missione **Inclusione e Coesione** per i Piani Urbani Integrati delle Città Metropolitane. Per «*poter accedere a questi fondi – si legge nel documento della neo-Giunta Gualtieri – Roma dovrà predisporre, anche in co-progettazione con il Terzo Settore, programmi urbani partecipati di rigenerazione, finalizzati alla riqualificazione di ampie aree degradate, alla rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e al miglioramento dell'accessibilità e dell'intermodalità delle infrastrutture*».

Il rispetto «*delle condizioni qualitative e temporali del PNRR – ha precisato il Sindaco di Roma – impongono un rafforzamento strutturale della capacità amministrativa di Roma e dei suoi Municipi, nonché una azione integrata di progettazione tra le diverse misure previste, e la capacità di includere gli attori privati attraverso PPP (partnership pubblico-private)²⁷ per mobilitare risorse ulteriori e massimizzare l'effetto volano sulla crescita e sull'occupazione degli investimenti pubblici*».

Da parte della **Regione Lazio**, il 18 novembre 2021 il Presidente Nicola Zingaretti ha affermato che sono «*più di 10,6 miliardi di euro le risorse complessive previste nei prossimi anni per la Regione Lazio*». Ma vediamo come si compongono e da dove provengono:

- solo € 1,2 mld dal PNRR, con attuazione diretta della Regione Lazio;
- € 2,5 mld della chiusura della programmazione europea 2014-2020 e fondi nazionali;
- € 4,4 mld della nuova programmazione europea 2021-2027;
- circa € 2,5 mld di investimenti sono l'obiettivo per la quota Lazio del Fondo Sviluppo e Coesione.

Sono 4 le linee regionali di finanziamento derivanti dalle risorse del PNRR e del fondo complementare da destinare a sanità, edilizia popolare, trasporto pubblico e miglioramento della Pubblica Amministrazione.

La Regione Lazio e i suoi organi sono enti attuatori degli interventi finanziati con il **PNRR** e il fondo complementare, con investimenti già assegnati o di prossima assegnazione per oltre **€ 1,2 mld** su tre grandi missioni:

1. nuova sanità: € 695 mln per la nuova sanità digitale e di prossimità;
2. edilizia popolare e qualità urbana: € 240 mln per migliorare la qualità dell'edilizia popolare (che si integrano con gli € 313 mln destinati a Comuni e Ater sul progetto PINQuA, su qualità dell'abitare e rigenerazione urbana);
3. miglioramento della mobilità e del trasporto pubblico: € 261mln su trasporti e mobilità, di cui € 41 mln per rinnovo treni regionali, € 47 mln per rinnovo flotte bus, € 153 mln per acquisti nuovo materiale rotabile per Roma-Lido e Roma-Viterbo, € 20 mln per miglioramento della rete stradale nelle aree interne.

«Questo è il calcio d'inizio, poi ogni 30 giorni terremo una riunione per verificare e monitorare l'attuazione», ha concluso il Presidente della Regione Lazio²⁸.

1.6 Alcune riflessioni

Negli ultimi due anni si è approfondito il **divario tra spese ed entrate dello Stato**. I provvedimenti di ristoro e di sostegno durante la pandemia sono stati finanziati in deficit e hanno avuto un costo non indifferente. Al debito pubblico in crescita corrisponde un *surplus* di risparmio privato che ammonta a circa € 300 miliardi.

Aumentano, al contempo, le **famiglie in condizioni di povertà assoluta**. Le disuguaglianze si accentuano. I giovani e le donne stanno pagando il prezzo più alto in termini di disoccupazione e precarietà. Il benessere della maggioranza degli italiani è sensibilmente diminuito. L'aspettativa di vita si è ridotta di quasi due anni, mentre la natalità è diventata un evento raro.

La **riforma del catasto immobiliare**, di fatto, è stata rinviata al 2026. La legge sulla concorrenza appare non interessare rendite e privilegi di posizione con il tema della gestione delle «municipalizzate», fra tanti, è decisivo per i servizi pubblici.

Contraddizioni vecchie e nuove si accumulano e si aggravano. In questo quadro, è facile prevedere un'intensa attività di *lobbying* su Governo, Parlamento, Regioni ed Enti locali con un duplice obiettivo: i fondi del PNRR e il contenuto delle riforme. In un mercato regolato dal «pubblico» opera e si nasconde un'azione continua (legittima e, a tratti, spregiudicata, al contempo) per piegare le Istituzioni ai desiderata di alcuni obiettivi che non rispondono sempre a logiche di giustizia sociale e, tanto meno, al bene comune.

Il PNRR, oggetto «misterioso» per la maggioranza degli italiani, da straordinaria occasione di sviluppo, può rischiare di diventare un grande affare per pochi, provocando ulteriori fratture sociali e territoriali.

Partecipare propositivamente al dibattito pubblico sui temi di interesse sociale non è né rinviabile né eludibile.

La «narrazione» per cui si possa fare a meno sia della politica sia della partecipazione seria e proattiva al dibattito pubblico, nonché ad interrogarsi e proporre elaborati sentieri volti a ridurre il **tasso di conflitto sociale e di scartati in aumento a Roma Capitale**, non è frequenza che appartiene alle corde né del Magistero sociale della Chiesa né a quelle del Terzo Settore.

C'è il rischio che le risorse e gli interventi finiscano per concentrarsi nelle città più forti, con amministrazioni più solide e che possono giovare del sostegno delle fondazioni ex bancarie e delle tante progettazioni private. È più facile aggiungere interventi straordinari dove l'ordinario già funziona meglio. Ma questo sarebbe deleterio per il Paese.

Il PNRR non può essere solo l'esecuzione di opere: ma l'occasione per una trasformazione profonda del territorio, a partire dalla capacità di Roma Capitale di agire con visione strategica, organizzandosi in modo partecipato ed efficiente. Roma non può aspettare il 2026. È il momento di accompagnare i 527 traguardi e obiettivi che il Governo deve rispettare con l'UE, con un impegno altrettanto stringente: quello di mettere la Capitale nella condizione di avere poteri, competenze, risorse all'altezza del proprio ruolo, dei drammi sociali che la abitano e dei grandi cambiamenti che, auspichiamo, verranno posti in essere nel prossimo quinquennio.

Insomma, ciò che maggiormente urge è che questa parte del PNRR sia frutto di un'azione di Governo che assuma, col deciso vigore che occorre, il grido di dolore, spesso soffocato, che viene da un numero sempre maggiore di persone più deboli, degli scartati di questa nostra società. Il *Recovery Plan* rappresenta un'opportunità unica per effettuare investimenti che aumentino il potenziale di crescita del Paese: per raggiungere tale obiettivo sarà necessario che vengano attuate con **rapidità** quelle **riforme da tempo sollecitate** da tutti gli osservatori internazionali e che rappresentano una parte fondamentale del PNRR.

Solo creando un **contesto più trasparente, efficace, fortemente orientato ad una effettiva inclusione sociale** - con le riforme su giustizia, pubblica amministrazione, ammortizzatori sociali e fisco - sarà possibile rimettere in moto il Paese, attrarre imprese e capitali esteri, offrire occasioni, in particolare, ai giovani e alle donne, sia a quelli che pur formati ad alto livello nelle nostre Università non riescono a trovare opportunità in Italia sia a coloro che sempre in maggior numero che si allontanano dalla scuola senza riuscire ad inserirsi nel mondo del lavoro.

Al tempo stesso, occorrerà seguire un **cammino di finanza pubblica** molto **equilibrato**. La crisi ha, infatti, evidenziato l'esigenza di aumentare strutturalmente alcune componenti della spesa sia corrente sia in conto capitale. Si dovrà quindi fare il possibile, non appena le condizioni lo consentiranno, per affiancare all'**espansione della "spesa buona"** anche il contenimento di quella "cattiva". Così come si dovrà dare un consistente **impulso alla lotta contro l'evasione fiscale** per

assicurare contestualmente una crescita del rapporto entrate su Pil e una riduzione della pressione fiscale su famiglie e imprese.²⁹ È questa una delle strade più serie per promuovere un'efficace equità.

Il 2020 ha registrato dati aggregati molto allarmanti - con le **famiglie in condizione di povertà assoluta** (Tavola seguente) che hanno raggiunto il numero di **2 milioni** circa (in crescita di 335 mila nuclei) e il numero dei **poveri assoluti in crescita di oltre 1 milione di unità** (dai 4.593.000 ai 5.627.000) - ma ha anche confermato una serie di fatti stilizzati³⁰. L'indice di intensità della povertà assoluta (la distanza media dei consumi delle famiglie povere dalla soglia di povertà) è sceso nel 2020 dal 20,3% al 18,7% e, come rileva l'Istat, *molte famiglie che nel 2020 sono scivolate sotto la soglia di povertà hanno comunque mantenuto una spesa per consumi prossima ad essa, grazie anche alle misure messe in campo.*³¹

POVERTÀ ASSOLUTA E SUA INTENSITÀ

Area territoriale	Numero famiglie (migliaia)					Incidenza povertà assoluta					Intensità della povertà				
	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020	2016	2017	2018	2019	2020
Nord	609	661	716	726	944	5,0	5,4	5,8	5,8	7,6	20,5	19,3	18,8	20,1	18,2
Centro	311	271	284	242	294	5,9	5,1	5,3	4,5	5,5	18,5	18,4	18,0	18,1	16,1
Mezzogiorno	699	845	822	706	770	8,5	10,3	10,0	8,6	9,3	19,7	21,8	20,5	21,2	20,2
ITALIA	1.619	1.778	1.822	1.674	2.009	6,3	6,9	7,0	6,4	7,7	19,8	20,4	19,4	20,3	18,7

Fonte: elaborazioni Caritas di Roma

32

Negli ultimi vent'anni, sulla base di dati di confronto europeo, è stato da più parti sottolineato come in **Italia la spesa sociale** non fosse sovradimensionata in quota di Pil, quanto piuttosto **mal distribuita**: troppe risorse per le pensioni e poche per i giovani, per le politiche attive del lavoro, per la famiglia e la natalità, contro l'esclusione sociale.

La pandemia ha evidenziato questa fragilità mettendo in primo piano l'importanza di schemi che proteggano dal **rischio di perdere il lavoro**. E ciò è avvenuto a seguito di un'esperienza che aveva visto, nel 2019, da un lato, l'approvazione di uno strumento universale di lotta alla povertà quale il reddito di cittadinanza, dall'altro, e contemporaneamente, una deroga alle regole di un sistema pensionistico. Ciò non ha evidentemente giovato alla ricomposizione della spesa sociale, una ricomposizione la cui necessità si ripropone oggi più che mai, se si pensa, per esempio, alla riforma degli strumenti di integrazione sociale ed al loro potenziamento, eventualmente anche in senso più universalistico.³³

È, quindi, necessario e non più rinviabile adottare provvedimenti in grado di **favorire maggiormente l'inclusione di famiglie numerose e con disabili, i lavoratori che operano in Italia** ma **senza cittadinanza**, anche **accrescendo** ulteriormente il

ruolo e il coinvolgimento dei servizi sociali dei Comuni e delle organizzazioni del Terzo settore, così in attuazione dell'art. 118 Cost.

Ciò che conta davvero non è la mera realizzazione degli investimenti, la costruzione delle opere; bensì la circostanza che esse siano in grado di determinare un **sensibile miglioramento per la vita dei cittadini** e per l'efficienza delle imprese. Che da queste opere scaturiscano nuovi servizi: per la mobilità, scolastici, sociali, di trasporto. Per questo è necessario che le amministrazioni disegnano **modelli gestionali innovativi ed efficienti** per la loro erogazione, con la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, e delle organizzazioni del terzo settore.

Si conferma obiettivo di non facile conseguimento per le politiche contro la povertà quello di riuscire ad **attrarre nei programmi tutte le persone che ne avrebbero diritto** (anche per inadeguatezza di informazioni ed altro) e, al contempo, quello di **escludere persone che non ne hanno diritto**.³⁴

Dopo la pandemia sarà opportuno che le **politiche assistenziali** si concentrino, oltre che sulla messa a punto degli strumenti di contrasto dell'esclusione sociale, sulle direttrici del sostegno della natalità e della famiglia in generale, specie nei segmenti della non autosufficienza e della disabilità. Da tale punto di vista, l'avvio, una volta portato ad effettivo regime, l'assegno unico per i figli rappresenta una tappa importante su quel più ampio cammino tracciato anche nel PNRR presentato alla Commissione europea.³⁵

Ancora poco "quantificati" appaiono i danni che deriveranno dal **peggioramento delle condizioni di salute delle parti più fragili della popolazione** per l'impossibilità di mantenere e rispettare gli *screening* e i tempi per le cure. Sono aspetti rilevanti che dovranno guidare ad un impegnativo ridisegno del sistema sanitario. Con il forte impulso che verrà dal *Recovery plan*, esso sarà chiamato a cogliere un'opportunità di cambiamento di sicuro rilievo e unicità, ma dovrà **superare i limiti che finora hanno frenato gli investimenti**.

Un contributo importante potrà venire dalle tecnologie non solo per adeguare e ammodernare le strutture, ma anche nel mettere a disposizione strumenti per una **programmazione nell'utilizzo delle risorse attenta alle effettive esigenze dell'assistenza** e in grado di **evitare duplicazioni nell'offerta e inefficienze organizzative**.

La crisi e il conseguente aumento del debito hanno aggravato difficoltà che erano già rilevanti e che, in prospettiva, diventano più acute per il crescente squilibrio demografico. È, tuttavia, evidente l'esigenza di **aumentare strutturalmente alcune componenti della spesa sanitaria** sia corrente sia in conto capitale.

Ciò porta a riprendere il confronto su temi di rilievo, come l'assistenza per il *long term care*³⁶, parte integrante del ridisegno dell'assistenza territoriale che dovrebbe prendere corpo con l'attuazione del *Recovery plan*, ma che esige adeguate scelte anche in stretto collegamento con altre riforme nell'Agenda del Governo, come la riforma fiscale.³⁷

2

La risposta al Covid-19: il *Next Generation EU* e il PNRR. Considerazioni

2.1 La risposta europea al Covid-19: il *Next generation EU*

L'UE³⁸ ha risposto al Covid-19 con il *Next Generation EU* (NGEU³⁹). L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU:

- a. il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF⁴⁰) e
- b. il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU⁴¹).

Il solo RRF garantisce risorse per € 191,5 mld⁴², da impiegare nel periodo 2021-2026, dei quali € 68,9 mld per sovvenzioni a fondo perduto e € 122,6 mld per prestiti.

2.2 Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): Missioni e Componenti

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in coerenza con i 3 pilastri del NGEU⁴³, è articolato in 6 Missioni⁴⁴ e 16 Componenti.

Il **40%** circa delle **risorse** del **PNRR** sono **destinate** al **Mezzogiorno** per il **riequilibrio territoriale**.

Il Piano è orientato all'**inclusione di genere** e al **sostegno all'istruzione**, alla **formazione** e all'**occupazione dei giovani**, contribuendo a tutti i 7 progetti di punta della Strategia annuale sulla crescita sostenibile dell'UE (*European flagship*⁴⁵):

2.3 Sulle Missioni 5 e 6: alcune domande inevase

Gli investimenti legati alle due aree di intervento sulle quali insiste la **Missione 5** – interessanti l'**attivazione al lavoro** e il **piano per la non autosufficienza** – nonché quelli dedicati alla **Missione 6** – utili per rendere il Servizio Sanitario Nazionale più digitale e moderno, radicato sul territorio e attento alle mutate esigenze di una

popolazione che invecchia - impongono alcune condivise, seppur non esaustive, riflessioni.

All'**assistenza domiciliare** per le **persone fragili**, delle quali l'83% sono anziani, sono destinati 2,7 mld. Cristiano Gori⁴⁶ ha sostenuto che «*La sfida è costruire la riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti*»; puntualizzando che se la riforma è stata calendarizzata non prima del 2023, «*il ministero della Salute e quello del Lavoro e delle Politiche Sociali dovrebbero iniziare a dialogare già oggi per ricomporre la frammentazione di competenze che caratterizza l'attuale rete di assistenza agli anziani e la rende sconclusionata*».

Gori chiede l'introduzione di un piano nazionale per iniziare fin da subito a definire come sfruttare i fondi del PNRR per le **cure domiciliari**. «*Non solo i ministeri, ma anche Comuni e aziende sanitarie devono iniziare a dialogare per modificare il modello assistenziale e rispondere alle molteplici esigenze delle persone fragili. Infine, servono € 300 mln in Legge di Bilancio per la domiciliarità sociale, da affiancare agli stanziamenti già previsti per le cure domiciliari sanitarie*».

Altri € 4,7 mld serviranno per le **politiche di attivazione al lavoro**, senza tuttavia scalfire il dissennato modello dei centri per l'impiego che restano a trazione regionale: «*Manca una regia, mancano regole e indicazioni da fornire alle regioni, manca una struttura di governance e manca un sistema di monitoraggio per verificare i risultati e invertire la rotta qualora fosse necessario*», commenta Maurizio Del Conte⁴⁷. «*Si stanno pompando un sacco di quattrini in un sistema che ha dimostrato di non funzionare. Il problema più grande è l'assenza di percorsi di formazione strutturati per rispondere alle esigenze delle imprese. Al contrario fioriscono corsi inutili, che non preparano alla sfida di un'industria avanzata, ma vengono comunque finanziati dalle Regioni perché non esistono corsi alternativi da sostenere. Sappiamo che si stanno creando una miriade di società unipersonali che si candideranno a ottenere la certificazione di enti formatori solo per intercettare il denaro del PNRR, senza offrire ai disoccupati un'offerta formativa in linea con le esigenze del mercato del lavoro*», avverte Del Conte.

Alla **Missione 6**, dedicata alla **Salute**, sono destinati € 15,63 mld soprattutto per rendere il Servizio Sanitario Nazionale più digitale e moderno, radicato sul territorio e attento alle mutate esigenze di una popolazione che invecchia. «*Sul fronte della pianificazione centrale tutto sta procedendo nel migliore dei modi. Il governo ha definito come allocare le risorse e destinare i finanziamenti ai singoli territori*», commenta Francesco Longo⁴⁸.

La "palla" ora passa alle Regioni che avranno tempo fino al 28 febbraio 2022 per presentare i loro piani regionali in cui indicheranno **come** e in **che misura** saranno spesi i fondi; poi dovranno sottoscrivere con il Ministero della Salute il contratto istituzionale di sviluppo che, in ogni caso, dovrà essere firmato entro il 31 maggio 2022. Gli effetti del Recovery potranno essere positivi solo se i territori faranno i giusti investimenti, altrimenti si rischia di accentuare la disuguaglianza sanitaria che già esiste fra Nord e Sud del Paese.

Il secondo **problema** è di tipo **organizzativo**. Con i soldi del PNRR si creeranno **1350 presidi territoriali** e **381 nuovi ospedali**. Un gigantesco investimento edilizio che, se non sarà accompagnato dall'assunzione di almeno 33 mila infermieri, sarà totalmente inutile. «*Il problema è che i nuovi ingaggi non potranno essere effettuati sfruttando i miliardi messi a disposizione dal Recovery Plan. Al contrario dovranno essere a carico del bilancio pubblico che (per il momento) non ha a disposizione il denaro necessario*», spiega Longo. Ma per formare un infermiere ci vogliono almeno tre anni, per un medico almeno un decennio. E resta da capire chi andrà a lavorare negli ospedali finanziati dall'Europa⁴⁹.

2.4 Una (possibile) lettura critica sugli interventi di rigenerazione urbana, piani urbani e qualità dell'abitare⁵⁰

La qualità delle proposte per il settore dell'edilizia sociale e degli interventi per lo sviluppo urbano sostenibile del PNRR appare risentire della inadeguatezza degli strumenti messi in atto nell'ultimo decennio e della mancanza di una chiara direzione politica nei medesimi campi.

Per restare agli ultimi anni, si sono susseguiti il Piano Città, di cui è ben noto il fallimento, il Piano Periferie, del quale si è persa la tavola di bordo dell'attuazione, e il citato Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (detto PINQuA).

Tutti gli strumenti per il finanziamento degli interventi sulle città appaiono caratterizzati da una contraddizione di fondo tra le ambizioni dichiarate e i tempi di elaborazione delle proposte, sempre troppo ravvicinati, da presentare al governo centrale: questa contraddizione si è rivelata uno dei fattori critici di insuccesso.

Gli attuali contenuti del PNRR potrebbero non apparire rassicuranti. **Da un lato**, insistono su strumenti la cui efficacia è da dimostrare, come i PINQuA o non meglio precisati piani urbani strategici; **dall'altro**, pongono in parallelo ulteriori strumenti, come il superbonus al 110% anche per l'edilizia residenziale pubblica, il DPCM 21 gennaio 2021⁵¹ per i fondi agli enti locali per gli interventi di rigenerazione urbana, i fondi per l'edilizia scolastica e per gli asili nido, quelli per gli interventi sul verde urbano, i quali si sviluppano con proprie ulteriori e del tutto distinte procedure.

Le amministrazioni comunali potranno faticare e avere difficoltà nel muoversi tra linee e oggetti di finanziamento, tempi di erogazione e coordinamento funzionale, di piano e in fase di realizzazione degli interventi.

Con queste criticità i tempi imposti dal PNRR rischiano di essere esauriti nella rincorsa dei vari strumenti e nella elaborazione di documentazione che hanno, per ciascun filone finanziario, un'Amministrazione di riferimento differente con regole differenti. Per altro verso, i comuni non sembrano essere preparati a organizzare i propri fabbisogni e le potenzialità di progettualità in una visione d'insieme e a lungo termine.

Per una crescita duratura - che coinvolga partner privati credibili, anche del Terzo settore - è **necessario definire dossier di fattibilità economicamente sostenibili** e capaci di **analizzare le ricadute sociali effettive**.

Nonostante tali problematicità, non è sostenibile fermarsi alla sola critica, essendo prioritario sottolineare l'eccezionalità dell'opportunità offerta al sistema Paese dal PNRR.

Circa gli investimenti *2.1 progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, 2.2 Piani Urbani Integrati e 2.3 Programma innovativo della qualità dell'abitare*, all'interno del PNRR si fa riferimento al tema della povertà e dei costi dell'abitare senza, tuttavia, porsi obiettivi ed elaborare proposte in tal senso se non attraverso l'*Housing First*⁵².

Sul tema dell'**Housing First** è stato inserito un programma rilevante, anche se la realizzazione dipenderà molto dalla qualità dei soggetti attuatori, in prevalenza del Terzo settore, e da una rinnovata capacità da parte dei Comuni di sviluppare questo filone, oggi quasi assente.

La proposta degli alloggi per gli **studenti universitari** è l'unica definita nei dettagli (oltre che ben finanziata, € 960 mln), con rischi di tendenze speculative, in quanto non vengono delineate né invocate a priori regole chiare per la definizione dei tetti per i canoni di affitto né termini del rendimento del capitale investito e di durata delle locazioni compatibili con il carattere sociale del finanziamento.

Molto importante il fondo per le **case per i migranti impegnati in agricoltura** che potrebbe aiutare a ridurre lo sfruttamento delle mafie e migliorare le condizioni abitative di molti stranieri, pur essendo necessario ulteriormente dettagliare in ordine alle localizzazioni e alla natura dei soggetti attuatori.

La Commissione UE ha chiesto chiarimenti sulla **definizione di «alloggio sociale»** in Italia e nel PNRR - definizione a oggi mancante - e ciò rischia di essere un ulteriore elemento di confusione. In particolare, la Commissione UE ha chiesto di redimere la confusione generata dal DM del 2008 e sulla normativa da questo afferente che comprende, in uno stesso termine, fattispecie tra loro inconciliabili.

I tempi appaiono maturi per una riforma del settore che disciplini adeguatamente i criteri, gli ambiti e le contropartite del sostegno pubblico all'edilizia privata e che indirizzi efficacemente il caotico settore dell'edilizia residenziale pubblica secondo principi concernenti i livelli essenziali delle prestazioni sociali (art. 117 Cost.).

Non si rinvengono cenni alla necessità di una riformulazione della **legge sugli affitti** (L. 431/98) che risale a più di venti anni fa e che risulta obsoleta in vari aspetti: tra questi, l'assenza di una disciplina che freni l'eccesso di proliferazione di case vacanze e affitti brevi con gravi ripercussioni sulla qualità dei tessuti urbani e dell'organizzazione dei servizi pubblici e con la sottrazione dal mercato dell'affitto residenziale di una enorme porzione di alloggi. Proprio l'attuale condizione di transizione post-Covid potrebbe favorire l'adozione di una riforma che riequilibri, sul modello di quanto è avvenuto in tutti i principali Paesi europei, l'ipersfruttamento a fini turistici del patrimonio immobiliare.

Vengono previsti circa € 2,3 mld per finanziare tutti i progetti presentati al PINQuA per esaurire la graduatoria. Traspare una non rassicurante confusione generale su progetti con obiettivi ridondanti e generici, senza priorità effettive, privi di tempi di realizzazione congrui con il PNRR e di indirizzi chiari: all'interno di questi piani c'è il rischio di incontrare qualsiasi tipo di progetto.

L'**effettivo impatto** in termini di abitazioni e *target* familiare non appare indicato: e il contributo all'ERP è stimato in termini del tutto approssimativi. Il modello è frutto di esperienze già replicate nei decenni passati con risultati sostanzialmente poco significanti.

C'è un'ulteriore **ambiguità** tra programmi urbani ad alto impatto che la Commissione ha segnalato, non essendo chiara la differenza con il PINQuA. Tali programmi hanno a disposizione circa € 1,4 mld di economie. I 13,95 mld dedicati al superbonus 110% sono una cifra eccessiva. Essa comprende anche l'ERP, mentre per gli enti pubblici sarebbe ragionevole prevedere un contributo diretto all'ERP in modo chiaro e trasparente. Il superbonus 110% sull'ERP rischia di essere difficilmente monitorabile e, quindi, gli effetti sulla povertà energetica e sull'effettivo aumento di alloggi a disposizione rischiano di restare del tutto indeterminati. L'impatto stimato (**700-800 immobili ERP per circa 23 mila famiglie**) è **insignificante** rispetto all'aumento di famiglie in povertà che si osserverà nei prossimi mesi e anni.

Il riferimento all'uso dei fondi BEI non è chiaro: e nonostante possa essere coerente utilizzare un mix di finanziamenti a fondo perduto e a debito, non è esplicitato come verranno attivati tali fondi, per quali programmi urbani, determinati con quali procedure, quali regole e da quali soggetti.

Non si fa riferimento alla possibilità di **acquistare alloggi da privati o da aste o da incagli bancari** per immetterli nel segmento ERP o ERS, con conseguente obiettivo risparmio di suolo e contrazione dei tempi di risposta al disagio abitativo.

Manca completamente un riferimento a un **Osservatorio sulla condizione abitativa** che raccolga dati utili alla rendicontazione dei programmi, all'effettivo impatto sociale e alle successive politiche abitative e di inclusione sul territorio. L'Osservatorio sarebbe l'occasione di mettere insieme anche gli altri attori del Terzo settore o dell'associazionismo che preziosamente supportano lo Stato sul territorio nelle politiche di welfare.

Non si fa riferimento a risorse economiche o investimenti a supporto della nascita di **gestori sociali** in grado di fornire supporto alla fase successiva o a fondi per la conversione di affitti a mercato libero verso affitti a canone concordato.

Infine: manca la previsione di una vera e propria **formazione per gli operatori pubblici e del Terzo settore**, spesso a rischio di soccombere ad una logica di attesa di contributi a fondo perduto: logica che non trova più riscontro negli strumenti recenti in cui il debito sociale e gli investimenti ESG⁵³ risultano una leva fondamentale nel medio-lungo periodo (come avverrà con il Next Generation EU).⁵⁴

2.5 Pregi e possibili limiti dell'azione di governo: la priorità è «programmare»

L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti di questo piano. Nei prossimi cinque anni l'Italia ha la possibilità di realizzare un colossale programma di investimenti che potrebbe dare l'occasione di cambiare radicalmente l'assetto e il funzionamento del nostro Paese: la vera **sfida** che abbiamo dinanzi è quella di **riuscire a spendere bene questi soldi**.

Il passo più difficile è stato decidere cosa ci serve e, tra le opere che ci occorrono, quali possono essere realizzate entro i prossimi 5 anni. **Occorre**, quindi, **programmare**: attività complessa che richiede alte competenze tecniche e una capacità di visione politica di lungo termine, due aspetti apparsi sinora carenti soprattutto nella nostra Capitale.

È importante il documento *Dieci anni per trasformare l'Italia* che il Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili⁵⁵ ha pubblicato come allegato al Documento di Economia e Finanza (DEF): esso recita nel sottotitolo *Strategie per infrastrutture, mobilità e logistica sostenibili e resilienti, per il benessere delle persone e la competitività delle imprese, nel rispetto dell'ambiente*. Con questo documento il Governo cerca di **supplire alla eventuale mancanza della programmazione degli Enti subordinati (Regioni e Comuni)**. Sui molti temi sui quali l'azione dei Governi precedenti è stata carente, la procedura *ordinaria* subisce un doveroso e realistico ribaltamento logico: **non potendo ricavare dal quadro complessivo le opere da realizzare, le singole opere vengono messe insieme al fine di individuare un quadro programmatico**.

Con il rischio di non poche **contraddizioni**: **l'assenza a Roma di opere ascrivibili alla Missione 5 Componente 2** sembra scaturire da un'ingiustificata paura e di un'incapacità di governare localmente la complessità, così rinunciando alla crescita e al non più rinviabile ammodernamento di Roma Capitale e lasciando, ancora una volta, gli ultimi "al palo" in attesa di un domani non meglio prevedibile.

Il **catalogo di riforme** da fare, ma anche il volume di investimenti, oltre alle misure da adottare sul piano sociale per accompagnare le trasformazioni di *Green Deal* e, infine, **l'innovazione digitale**, pongono «sfide gigantesche che non ammettono ritardi», ha sostenuto il commissario Ue agli Affari Economici, Paolo Gentiloni⁵⁶. «Il successo del Next Generation dipende in misura consistente da come andranno le cose da noi. L'Italia è rispettata. È sempre stata, nel bene e qualche volta nel male, un Paese cruciale. Ora ha un'occasione unica ed è 'nel bene'. Però non basta avere un premier autorevole e una maggioranza consistente: serve un successo nel piano nazionale e nell'utilizzo delle risorse. Se non funzionasse, sarebbe molto negativo per l'Italia, ma anche uno scacco per l'Europa».⁵⁷

V'è da sottolineare come l'assegnazione dei fondi previsti dal Next Generation EU **invertirà la storica posizione di contributore netto da sempre detenuta dall'Italia nei confronti del bilancio comunitario**, come ha opportunamente sostenuto il

Presidente della Corte dei Conti, Guido Carlinò: precisando che «Dovranno essere superate le tradizionali difficoltà nell'utilizzo dei fondi, a partire dalla scarsa capacità del loro impiego integrale, che la Corte dei conti ha potuto riscontrare nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo e giurisdizionali». Secondo la magistratura contabile: «occorrerà migliorare la percezione della rilevanza dei finanziamenti assegnati che consentiranno di **sciogliere i nodi di riforme necessarie** per la ripartenza e la crescita del Paese. **Le risorse pubbliche sono preziose e limitate** - ricorda Carlinò - e, in un momento nel quale ogni Paese è impegnato nello sforzo di rilancio, vanno **rivolte a iniziative e settori d'intervento che richiedono una spinta pubblica** a sostegno sia della ripresa dalla pandemia sia delle priorità a lungo termine da cui l'Unione europea non può prescindere. Per la Corte dei Conti, dunque, occorre **assicurare l'efficienza della spesa e l'effettivo raggiungimento degli obiettivi**, scongiurando lo **spreco di risorse** pubbliche e, in radice, la possibile richiesta di restituzione degli importi (*clawback*⁵⁸) da parte dell'Unione che, come è facile intuire, esporrebbe le finanze nazionali a **conseguenze di rilevante gravità**»⁵⁹.

2.6 All'Italia occorre un nuovo modello di procurement?

I fondi del PNRR sono un'occasione unica di rilancio, ma non è scontato che li si sappia usare al meglio per raggiungere gli obiettivi di sviluppo prefissati. Un oculato uso degli strumenti di *procurement*⁶⁰ può rappresentare la strada maestra per individuare gli ostacoli e provare a superarli.

Con il **DL Semplificazioni bis**⁶¹, sulla *Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, il legislatore ha introdotto uno strumento per facilitare il ricorso alle ingenti risorse del PNRR adottando pacchetti di semplificazioni e strumenti operativi per rendere più snello e rapido l'accesso. Quello che non è chiaro ai più è **"chi" e "cosa" debba fare per accedere a questi fondi** e soprattutto **quale sia il tempo a disposizione** per portare a casa questa irripetibile iniezione di liquidità⁶².

Una corretta analisi del fenomeno della **sottoutilizzazione della spesa** non può prescindere dalla fotografia dello stato attuale del *procurement* in Italia: ovvero, quante competenze tecniche ed amministrative dispongono oggi Ministeri, Regioni, Province e Comuni per fare le gare di appalto?

I dati ufficiali disponibili riferiscono che nel 2017 la PA centrale ha bandito 71.578 procedure per un controvalore pari a € 43,7 mld; nel 2018 le procedure bandite scendono a 60.466 ed il controvalore sale sino a quota 58 mld, per effetto dell'aggregazione della spesa condotta dai Soggetti Aggregatori Regionali⁶³, la cui operatività, proprio nel biennio 2017-18 inizia a manifestarsi in maniera più evidente⁶⁴. Tralasciando, per semplicità, l'impatto del contenzioso (ulteriore fattore di rallentamento della efficacia e della tempestività degli appalti pubblici) appare in tutta la sua evidenza che abbiamo un problema concreto di volumi.

Se, prima del PNRR, la **capacità di spesa-media della PA** era di appaltare circa 60 mld all'anno per tutto il fabbisogno della PA, come è pensabile di poter ipotizzare che si possano aggiungere i 220 mld del PNRR?

La strategia messa in campo per contrastare il fenomeno della ridotta capacità di spesa si fonda sul rafforzamento delle competenze e della capacità di analisi. Il 27 luglio 2021 il Ministro Giovannini ha annunciato **la nascita della PNRR Academy**⁶⁵, un piano di formazione per l'aggiornamento professionale in materia di appalti, promosso dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili per agevolare l'attuazione del PNRR promuovendo la qualificazione professionale delle stazioni appaltanti.

È conosciuto un tendenziale **deficit di competenze** dell'esercito di RUP⁶⁶, Dirigenti e Tecnici della PA in materia di appalti: la leva della formazione continua non potrà che giovare alle classi dirigenti, attuali e future.

Tuttavia, ciò potrebbe non essere sufficiente a garantire "l'impresa", senza precedenti, cui l'odierna PA è chiamata: aggiungere 220 miliardi ai circa 60 (che devono comunque essere mantenuti) di appalti. In altre parole: **la PA deve quadruplicare il volume degli appalti**⁶⁷.

Bibliografia

1. ANCE, *Conversione in legge del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose* (DDL 3354/C), audizione in Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, sul disegno di legge di conversione del DL 152/2021, 15/11/2021
2. AQUARO D., *Smart contract: cosa sono (e come funzionano) le clausole su blockchain*, Il Sole 24 Ore, 2019
3. CARLINO G., *Transizione ecologica, innovazione digitale e inclusione sociale: la realizzazione del Next Generation EU*, 66° Convegno di studi amministrativi di Varenna, 2021
4. CHIARO G., PERA C., GALLO N., *Una lettura degli interventi in ambito di rigenerazione urbana, piani urbani e qualità dell'abitare*, in Caritas Italiana, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Dossier con dati e testimonianze, n. 67, Giugno 2021
5. COMMISSIONE e UNIONE EUROPEA
6. CONFERENZA STATO-REGIONI
7. CONSIGLIO DI STATO, *Parere sullo schema di regolamento recante le modalità di digitalizzazione delle procedure dei contratti pubblici (e-procurement)*, 2018
8. CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, 2021, Completo/Sintesi
9. FEDERICI F., *A Primavalle, l'ex-scuola "Don Calabria" nei programmi di recupero sia della Regione che del Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibile*, su Vivere Roma, 2021.
10. FORTUNA M., *Giubileo e Pnrr, fondi che parlano di futuro: occasione che la città non deve sprecare*, Il Corriere della Sera, 2021
11. GOVERNO ITALIANO
12. ISTAT
13. POSTIGLIONE G., *Come fare shopping con i fondi del PNRR: all'Italia serve un nuovo modello di procurement*, in Agenda Digitale, 2021
14. RIVA G., *Tutto quello che non va nel Pnrr, il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, ESPRESSO, 7 ottobre 2021.
15. ROMA CAPITALE, *Recovery Plan: ammessi a finanziamento i tre progetti di Roma Capitale per Programma nazionale qualità dell'abitare*, 2021
16. ZATTERIN M., *Paolo Gentiloni: "Completare la riforma della giustizia. Grazie ai vaccini l'economia è ripartita"*, La Stampa, 2021

Note di chiusura

- 1 Art. 1, commi 420-443, legge n. 234/2021.
- 2 FORTUNA M., *Giubileo e Pnrr, fondi che parlano di futuro: occasione che la città non deve sprecare*, Il Corriere della Sera, 2021.
- 3 Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.
- 4 Decreto su graduatoria PINQuA.
- 5 Compaiono, infatti, i Comuni di Brescia. Milano, Bari, Lametia terme, Ascoli Piceno, Genova e la Regione Lombardia.
- 6 Green Building Council Italia (GBC Italia), associazione senza scopo di lucro cui aderiscono imprese, associazioni e comunità professionali italiane operanti nel segmento dell'edilizia sostenibile, promuove un processo di trasformazione del mercato edile italiano attraverso la promozione del sistema di certificazione di terza parte e dei propri protocolli di certificazione (sistemi GBC) sviluppati per le specificità del mercato italiano, i cui parametri stabiliscono precisi criteri di progettazione e realizzazione di edifici salubri, energeticamente efficienti e a impatto ambientale contenuto.
- 7 Fonti, portale web Roma Capitale, <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWS810093>, 22/7/2021, estratto in data 8/11/2021.
- 8 FEDERICI F., *A Primavalle, l'ex-scuola "Don Calabria" nei programmi di recupero sia della Regione che del Ministero per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibile*, su Vivere Roma, 2021.
- 9 Fonti, portale web Roma Capitale, <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWS810093>, 22/7/2021, estratto in data 8/11/2021.
- 10 Fonti, portale web Roma Capitale, <https://www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWS810093>, 22/7/2021, estratto in data 8/11/2021.
- 11 Dipartimento per gli affari interni del Ministero degli Interni, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento per le opere pubbliche, le politiche abitative e urbane, le infrastrutture idriche e le risorse umane e strumentali del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile.
- 12 https://dait.interno.gov.it/documenti/decreto-fl-30-12-2021_1.pdf
- 13 <https://www.istat.it/it/mappa-rischi/indicatori>
- 14 <https://dait.interno.gov.it/documenti/decreto-fl-30-12-2021-all-3.pdf>
- 15 Dipartimento d'Emergenza e Accettazione
- 16 Livelli Essenziali Assistenza
- 17 Nuovo Sistema Informativo Sanitario
- 18 20 gennaio 2022
- 19 Cfr., successivo cap. 2, paragrafo 2.3
- 20 Associazione nazionale dei costruttori edili.
- 21 Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.
- 22 ANCE, audizione in Commissione Bilancio della Camera dei Deputati, sul disegno di legge di conversione del DL 152/2021 su *Conversione in legge del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose* (DDL 3354/C), 15/11/2021.
- 23 Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, 2021, Sintesi, 61.
- 24 Decreto Ministeriale del 7 ottobre 2021, n. 383, pag. 5, righe 1-2.
- 25 Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, 2021, Completo, 240.
- 26 Nel 2018, ultimo periodo per il quale sono stati pubblicati i dati di una specifica indagine condotta congiuntamente da Istat e MEF-RGS.
- 27 Art. 180, comma 8, Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e ss.mm.ii. (codice dei contratti pubblici).
- 28 Corriere della Sera, Roma, 18 novembre 2021|20:03.

- 29 Corte dei Conti, *op. cit.*, Sintesi, 7-8.
- 30 Il concetto è da attribuire all'economista inglese Nicholas Kaldor che si pone il problema di come scegliere le giuste astrazioni che sono alla base di ogni teoria.
- 31 Corte dei Conti, *op. cit.*, Completo, 218.
- 32 Corte dei Conti, *op. cit.*, Completo, 218.
- 33 Corte dei Conti, *op. cit.*, Sintesi, 19.
- 34 Corte dei Conti, *op. cit.*, Sintesi, 22.
- 35 Corte dei Conti, *op. cit.*, Sintesi, 23.
- 36 L'assistenza a lungo termine è una varietà di servizi che aiutano a soddisfare le esigenze mediche e non mediche delle persone con una malattia cronica o disabilità che non possono prendersi cura di se stesse per lunghi periodi.
- 37 Corte dei Conti, *op. cit.*, Sintesi, 26-27.
- 38 Unione Europea
- 39 Next Generation EU: strumento di recupero temporaneo di € 750 miliardi istituito per aiutare a riparare gli immediati danni economici e sociali causati dalla pandemia del coronavirus.
- 40 *RRF-Recovery and Resilience Facility*. Fondo che offre un sostegno finanziario su larga scala per riforme e investimenti intrapresi dagli Stati membri, per attenuare l'impatto a livello sociale ed economico della pandemia da coronavirus e di rendere le economie dell'UE più sostenibili, resilienti e meglio preparate per le sfide poste dalle transizioni verde e digitale.
- 41 *REACT-EU* (l'acronimo inglese, in italiano significa *assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa*): iniziativa che porta avanti e amplia le misure di risposta alla crisi (e per il superamento degli effetti della crisi) messe in campo attraverso l'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus (CRII) e l'iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus; comprende € 55 mld di finanziamenti aggiuntivi disponibili nel periodo 2014-2020 a titolo del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Tali finanziamenti aggiuntivi saranno erogati nel 2021-2022 con il Next Generation EU.
- 42 Miliardi.
- 43 1. Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme; 2. Rilanciare l'economia dell'UE incentivando l'investimento privato; 3. Trarre insegnamento dalla crisi.
- 44 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo. 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica. 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile. 4. Istruzione e ricerca. 5. Inclusione e coesione. 6. Salute.
- 45 Flagship Aree europee del Next Generation EU, trasversali a tutti i piani nazionali di ripresa e resilienza: aree su cui gli Stati membri dovranno intervenire con investimenti mirati per poter accedere ai fondi europei. La Commissione europea ha identificato le 7 AREE FLAGSHIP del Next Generation EU: potenziare (tecnologie pulite e rinnovabili), rinnovare (efficienza energetica degli edifici), ricaricare e rifornire (trasporti sostenibili e stazioni di ricarica), collegare (introduzione di rapidi servizi di banda larga), modernizzare (digitalizzazione della pubblica amministrazione), estendere (data cloud e processori sostenibili), riqualificare e aggiornare (educazione e formazione per supportare le competenze digitali).
- 46 Professore di Politica Sociale all'Università di Trento e coordinatore del Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza.
- 47 Docente di Diritto del Lavoro all'Università Bocconi.
- 48 Responsabile Scientifico del Cergas Bocconi, ente che monitora lo stato di salute del Ssn.
- 49 RIVA G., *Tutto quello che non va nel Pnrr, il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, ESPRESSO, 7 ottobre 2021.
- 50 Da G. CHIARO, C. PERA, N. GALLO, *Una lettura degli interventi in ambito di rigenerazione urbana, piani urbani e qualità dell'abitare*, in Caritas Italiana, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, Dossier con dati e testimonianze, n. 67, Giugno 2021, 25-27.
- 51 Assegnazione ai comuni di contributi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale (GU Serie Generale n.56 del 06-03-2021).
- 52 L'Housing First è un modello innovativo di intervento nell'ambito delle politiche sociali per il contrasto alla grave marginalità sociale, basato sull'inserimento di persone senzate in singoli appartamenti

indipendenti, allo scopo di favorirne uno stato di benessere dignitoso e forme di reintegrazione sociale.

53 *Environmental, Social, and Corporate Governance* è una valutazione della coscienza collettiva di un'impresa per i fattori sociali e ambientali. In genere è un punteggio che viene compilato dai dati raccolti in merito a metriche specifiche relative alle risorse immateriali all'interno dell'impresa.

54 Da G. CHIARO, C. PERA, N. GALLO, *op. cit.*

55 MIMS – il nuovo nome del ministero dei Trasporti.

56 ZATTERIN M., *Paolo Gentiloni: "Completare la riforma della giustizia. Grazie ai vaccini l'economia è ripartita"*, su La Stampa, 2021.

57 ZATTERIN M., *op. cit.*

58 Le *clawback* sono clausole contrattuali che prevedono che si possa chiedere la restituzione, parziale o totale. Ereditate dal mondo anglosassone, queste clausole sono sempre più presenti.

59 CARLINO G., *Transizione ecologica, innovazione digitale e inclusione sociale: la realizzazione del Next Generation EU*, 66° Convegno di studi amministrativi di Varenna, 2021.

60 L'approvvigionamento è il reperimento delle materie prime, beni e servizi necessari al funzionamento di un'attività produttiva o al sostentamento della famiglia o di una comunità. Scopo della funzione: fornire input della giusta qualità, nella giusta quantità, al giusto prezzo e con la giusta tempistica. La gestione del *procurement* viene definita come un processo *source-to-settle*: comprende la valutazione, la selezione e la creazione di accordi contrattuali formali, nonché la gestione delle relazioni in corso con i fornitori dell'azienda. G. POSTIGLIONE, *Come fare shopping con i fondi del PNRR: all'Italia serve un nuovo modello di procurement*, in Agenda Digitale, 2021.

61 Il D.L. 77/2021 (c.d. decreto *semplificazioni bis*), convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, contiene importanti misure volte alla semplificazione delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture da parte delle stazioni appaltanti.

62 Bandi e avvisi pubblici per la presentazione e selezione dei progetti PNRR: sul sito <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>, curato dal Governo italiano, compaiono tutti i dati – sinora resi pubblici – relativi al PNRR. I bandi, avvisi e altre procedure pubbliche per la presentazione e selezione dei progetti per il PNRR sono tutti reperibili nella apposita pagina del citato sito <https://italiadomani.gov.it/it/bandi-e-avvisi.html?orderby=%40jcr%3Acontent%2Fjcr%3Atitle&sort=asc> ove è possibile leggere sia i bandi scaduti sia quelli in corso.

63 L'art. 9 del DL 24 aprile 2014, n. 66, e la relativa legge di conversione 23 giugno 2014, n. 89, hanno previsto l'istituzione, nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti detenuta dall'ANAC, di un «elenco di soggetti aggregatori» con funzioni di aggregazione e centralizzazione degli acquisiti, individuato in ciascuna Regione affinché operi in qualità di centrale di committenza in favore della stessa Regione, degli Enti regionali, delle Aziende Sanitarie nonché delle autonomie locali.

64 Dati Consiglio di Stato.

65 Obiettivo della *Pnrr Academy*: formare i tecnici in base alla nuova normativa sugli appalti, affinché acquisiscano le competenze necessarie per progettare opere pubbliche sostenibili, attraverso l'uso di nuove metodologie, anche digitali, e il riutilizzo dei materiali per rendere i cantieri più moderni e più sicuri. L'iniziativa, partita il 27 settembre 2021, prevede un percorso formativo rivolto, in particolare, alla figura del 'Responsabile unico del procedimento' (Rup), che segue i processi amministrativi per l'affidamento degli appalti, ma anche al personale delle stazioni appaltanti, delle centrali di committenza e dei provveditorati alle opere pubbliche.

66 Responsabile unico del procedimento (Rup): colui che segue i processi amministrativi per l'affidamento degli appalti.

67 Il quesito fondamentale è: le gare di appalto sono davvero l'unica strada percorribile per spendere le risorse del PNRR? Alcuni studiosi, fra i quali Postiglione, hanno introdotto i concetti di OBC (*Outcome Based Contracts*) e Social impact bond sono strumenti di procurement che possono influire sulla sostenibilità del Servizio sanitario italiano e sulle sfide che il settore dovrà affrontare in futuro, puntando a massimizzare i risultati rispetto ai contratti d'appalto consueti. Questi strumenti possono risultare utili per il futuro della Sanità italiana) riconducibili alla vasta categoria del partenariato Pubblico-Privato, la cui disciplina è tratteggiata al comma 8 dell'art. 180 del codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e ss.mm.ii.), come volano per un serio ripensamento dell'approccio al *procurement* pubblico.

Aiutaci a **ridare**

sorriso e *speranza*

a **migliaia di persone**
andate in crisi a causa
della pandemia, anche
grazie al tuo **5X1000**



Dona il tuo 5X1000 alla Caritas

CF 97 79 74 30 580



www.caritasroma.it

