



Verso un Piano di lotta contro la povertà e per l'inclusione sociale

**Documento della delegazione italiana
al Nono Incontro europeo delle persone in povertà**

Maggio 2010

Ringraziamenti

Un ringraziamento particolare a:

Marco Alliotta, Caritas diocesana di Trieste, e Giuseppe Mozzillo, responsabile Marketing e Comunicazione PerMicro s.p.a. per il loro contributo al capitolo sull'inclusione finanziaria

Giuseppe Battaglia, membro del gruppo di lavoro CILAP su "povertà e partecipazione" per il capitolo sulle carceri

Laura Calvanelli, Caritas diocesana di Firenze e facilitatrice dei gruppi di lavoro agli Incontri europei delle persone in povertà, per la sezione sulla povertà dei bambini e degli adolescenti

Massimo Crucoli, del CILAP EAPN Italia, per la lettura attenta del testo e i suggerimenti per migliorarlo

Don Giancarlo Perego, Direttore generale Migrantes, per il capitolo sull'immigrazione

Nicoletta Teodosi, Presidente del CILAP EAPN Italia, per il contributo al capitolo sui servizi di base

Ringraziamo inoltre tutti coloro – e sono tanti - che nel corso degli anni ci hanno aiutato e seguito in questo lavoro

Ringraziamo tutti i delegati, italiani e non, agli Incontri europei delle persone in povertà per le loro idee, la loro passione, il loro impegno

Un ringraziamento particolare va a tutte le associazioni senza il cui supporto sarebbe stato impossibile organizzare i nostri incontri: Associazione Enzo Aprea (Avellino); Associazione Differenze Culturali Non Violenza (Firenze); Associazione Amici di Piazza Grande (Bologna); Associazione A.S.C. Europa (Bari); Centro Servizi per il Volontariato - CESV Lazio; Caritas diocesane di Trieste e Avellino.

Indice

	Introduzione	4
1.	La povertà in Italia	5
1.1.	La povertà relativa e la povertà assoluta	5
1.2.	La povertà dei bambini e degli adolescenti	6
1.3.	Per un Piano decennale di lotta alla povertà	7
2.	Esclusione finanziaria	9
2.1.	Brevi cenni sull'esclusione finanziaria in Europa e in Italia	9
2.2.	Raccomandazioni – Partire dalle buone pratiche	10
3.	Servizi sociali di base	14
3.1.	La situazione attuale	14
3.2.	Gli ostacoli, le difficoltà e le criticità	15
3.3.	Proposte a livello europeo	16
3.4.	Proposte a livello nazionale	16
3.5.	Proposte a livello locale	17
4.	L'integrazione dei Rom e dei Sinti, un problema sempre aperto	18
4.1.	La situazione attuale	18
4.2.	Di cosa hanno bisogno i Rom e i Sinti presenti in Italia	19
4.3.	Per un Piano di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale dei Rom e dei Sinti presenti in Italia	19
5.	Il carcere	22
5.1.	Il carcere dei poveri	22
5.2.	I paradossi della Cassa Ammende	24
5.3.	Valutazione complessiva	25
5.4.	Per migliorare le condizioni dei carcerati ed ex carcerati	25
6.	Immigrazione	26
6.1.	La situazione attuale	26
6.2.	Come affrontare il cambiamento	27
6.3.	Alcune richieste e raccomandazioni	28
	Bibliografia	29

Introduzione

In preparazione del nono Incontro europeo delle persone in povertà (giugno 2010), la Presidenza di turno dell'UE che organizza questi incontri (la Spagna) e le due prossime Presidenze (Belgio e Ungheria) hanno chiesto ai delegati, attraverso le reti nazionali di EAPN Europa, di presentare alcuni spunti utili alla formulazione di un Piano europeo decennale contro le povertà.

Il Piano che qui presentiamo è uno sforzo congiunto della delegazione italiana agli Incontri europei delle persone in povertà e del gruppo di lavoro "partecipazione e povertà" coordinato dal CILAP EAPN Italia e a cui fanno parte i delegati attuali, passati e futuri agli Incontri europei, la coordinatrice degli Incontri europei e la facilitatrice italiana dei gruppi di lavoro degli Incontri, i membri italiani delle task force di EAPN, alcuni operatori sociali.

Questo Piano è il risultato di molti anni di lavoro sia a livello nazionale sia a livello europeo. Fin dal primo Incontro europeo delle persone in povertà (2001) il CILAP EAPN Italia organizza una serie di incontri al fine di attivare tutte le parti in causa. A questi incontri hanno partecipato, nel tempo, almeno 1000 persone tra persone in povertà, operatori e alcuni amministratori locali, tutti apportando il loro contributo alla definizione e alle possibili soluzioni ai problemi che venivano a mano a mano affrontati. In questo percorso di "crescere insieme" è stata sempre importantissima la capacità dei delegati agli Incontri europei di riportare gli spunti, le buone pratiche, gli insegnamenti – ma anche le difficoltà – appresi durante la loro esperienza agli Incontri europei.

Il documento è suddiviso in vari capitoli. Nel primo si riportano di dati della povertà in Italia, con un capitolo dedicato alla povertà infantile; si evidenziano quelle che, secondo i delegati agli Incontri europei e al gruppo di lavoro del CILAP EAPN Italia, sono le principali lacune che l'Italia presenta nell'affrontare la lotta alla povertà; si danno alcuni suggerimenti su come si potrebbe, nel giro di dieci anni, dare un impulso decisivo se non al suo sradicamento, sicuramente alla sua prevenzione e diminuzione. Il secondo e terzo capitolo sono dedicati a due temi su cui molto si è discusso in questi anni durante gli incontri nazionali, regionali e locali delle persone in povertà: esclusione finanziaria e accesso ai servizi di base. Anche in questi casi si analizza la situazione attuale e si danno alcuni suggerimenti per superare le difficoltà e gli ostacoli. Gli ultimi tre capitoli sono infine dedicati all'analisi dei problemi e ad alcune soluzioni da noi individuate rispetto a tre gruppi particolarmente svantaggiati: la comunità Rom e Sinti (spesso anche con cittadinanza italiana) che vivono sul territorio italiano, i carcerati e gli immigrati.

Il documento che qui presentiamo non è certamente esaustivo, cosa che richiederebbe oltre al nostro impegno anche la volontà delle istituzioni nazionali, regionali e locali di ascoltare e aprirsi non solo a parole alle persone che la povertà e l'esclusione sociale le provano o le hanno provate sulla loro pelle.

Si tratta quindi di un punto di arrivo ma, anche, di un punto di partenza, una sorta di work-in-progress che ci auguriamo di arricchire e rendere sempre più incisivo grazie alle elaborazioni che il nostro gruppo di lavoro continuerà a produrre e grazie ai contributi che nel tempo ci perverranno da altre fonti e di cui sapremo far tesoro.

Letizia Cesarini Sforza
CILAP EAPN Italia
(Coordinatrice nazionale degli
Incontri europei delle persone in povertà)

1. La povertà in Italia

1.1. La povertà relativa e la povertà assoluta

Secondo i dati ISTAT, le famiglie che nel 2008 si trovavano in condizioni di povertà relativa erano stimate in 2 milioni e 737 mila, pari all'11,3% delle famiglie residenti. Le persone povere erano 8 milioni e 78 mila, pari al 13,6% della popolazione.

Il Mezzogiorno paga il prezzo maggiore con un'incidenza di povertà relativa (23,8%) quasi cinque volte superiore a quella del resto Paese (4,9% nel Nord e 6,7% nel Centro). La povertà incide maggiormente tra le famiglie con tre o più figli minori (in media, il 27,2% e, nel Mezzogiorno, del 38,8%).

Sempre secondo i dati ISTAT per il 2008, il fenomeno è più diffuso tra le famiglie con anziani, nonostante il miglioramento osservato negli ultimi anni: se l'anziano in famiglia è uno solo l'incidenza è prossima alla media nazionale (11,4%), se ve ne sono almeno due sale al 14,7%.

Confrontando i dati del 2008 con quelli del 2007, la povertà risulta in crescita tra le famiglie più ampie (dal 14,2% al 16,7% tra le famiglie con quattro componenti e dal 22,4% al 25,9% tra le famiglie con cinque o più componenti). Le coppie con due figli passano dal 14% al 16,2%, e quelle con figli minori passano dal 15,5% al 17,8%. Tra le famiglie con un solo genitore la povertà, che nel 2007 era prossima alla media nazionale, raggiunge nel 2008 il 13,9%. Si registrano anche aumenti notevoli tra le famiglie con a capo una persona in cerca di occupazione. Solo le famiglie con almeno un componente anziano mostrano una diminuzione dell'incidenza di povertà (dal 13,5% al 12,5%), che è ancora più marcata in presenza di due anziani o più (dal 16,9% al 14,7%).

I dati ISTAT riportano che 1.126 mila famiglie (il 4,6% delle famiglie residenti) risultavano nel 2008 in condizione di povertà assoluta per un totale di 2 milioni e 893 mila individui, il 4,9% dell'intera popolazione. L'incidenza di povertà assoluta è rimasta sostanzialmente stabile ma è significativamente aumentata nel Mezzogiorno, passando dal 5,8% al 7,9%.

Persiste comunque un profondo gap generato dall'approccio teorico e metodologico nella costruzione delle linee di povertà, troppo appiattito sulla dimensione economica e dei consumi. Non è un caso infatti che in questo ultimo decennio l'incidenza della povertà relativa sul totale delle famiglie italiane è rimasta stabile ed è rimasta inalterata la sua struttura (famiglie numerose, anziani, famiglie con più figli minori) anche se sono sostanzialmente cambiate, invece, almeno tre dimensioni del problema, riferibili alla sua diffusione, alla sua durata e alla percezione prevalente (quest'ultimo aspetto è l'unico che gli studi sulla povertà soggettiva riesce a cogliere). Prendendo in considerazione i primi due aspetti, possiamo dire innanzitutto che sono cresciute le quote di popolazione a rischio povertà coinvolte nelle oscillazioni tra povertà e condizione reddituale appena sufficiente. Questa mobilità sociale, limitata agli strati inferiori della popolazione, è cresciuta per l'impovertimento delle classi medie, per l'aumento del numero di lavoratori quasi poveri e delle famiglie che hanno reddito appena superiore alla linea di povertà. Una seconda dimensione è legata al rischio di povertà che è molto esteso, ma si sviluppa rispetto ad un pericolo che ora si configura in termini molto differenti rispetto al passato, non come deriva sociale ma come esperienza di vita che "normalmente" ha una durata breve.

L'impovertimento delle famiglie non sembra quindi mutare l'incidenza complessiva della povertà ma influenza i processi di entrata e di uscita da questa condizione. Già da molti anni, esistono molte forme di povertà e la distinzione tra famiglie in condizione di accertata povertà e famiglie con redditi insufficienti è molto meno netta del passato.

Il Rapporto 2009 su povertà ed esclusione sociale in Italia a cura della CARITAS italiana e della Fondazione Zancan si sofferma poi su tre fattori prioritari:

a) lo squilibrio **tra Nord e Sud Italia** in termini di spesa e di interventi per l'assistenza sociale e, quindi, per la lotta alla povertà. Il rapporto evidenzia infatti che nel Sud d'Italia la povertà è quattro-cinque volte maggiore rispetto al Nord, un divario che "non ha corrispondenti in Europa", neppure

nei paesi caratterizzati da significative disparità territoriali;

b) si spende **di più per contrastare la povertà nelle regioni laddove ci sono meno poveri**. Ad esempio il rapporto segnala che la regione che sostiene la spesa pro-capite più alta è il Trentino Alto Adige, proprio dove l'indice della povertà è inferiore alla media nazionale. Campania, Calabria e Basilicata invece presentano un indice di povertà elevato, ma la loro spesa pro-capite è al di sotto della media nazionale;

c) **la scarsa efficacia degli interventi**. "Anche quando s'investe per combattere la povertà, si tende a dare soldi piuttosto che fornire servizi durevoli nel tempo, piccoli benefici economici che **sono solo un palliativo** e non la soluzione al problema". Il rapporto mette in evidenza che "a fronte dei 192 milioni di euro spesi per la carta acquisti, l'abolizione dell'Ici e il bonus elettrico, solo 91 mila famiglie, su un milione, non sono più povere in senso assoluto". Dati che danno l'idea di "un'Italia che non sa affrontare la povertà come si dovrebbe, se si considera che altri paesi investono di più e con migliori risultati". In un confronto internazionale sugli effetti del sistema di *tax benefit* risulta che in Italia tale sistema riesce a ridurre la povertà delle famiglie con bambini solo dell'1,7% contro una media dei Paesi Ocse del 40%, il 73% in Francia e l'80% in Danimarca.

1.2. La povertà dei bambini e degli adolescenti

Il Consiglio europeo ha chiesto agli Stati membri "di adottare le misure necessarie per ridurre in modo rapido e significativo la povertà infantile, offrendo a tutti i bambini pari opportunità a prescindere dal loro ambiente sociale"¹. Ma si evince dal **rapporto europeo sulla povertà minorile** del 2008 che questo non è ancora realtà e il 19% dei giovani europei di età compresa tra gli 0 e i 17 anni sono a rischio povertà, e tra questi **l'Italia raggiunge stime preoccupanti con il quasi 24% dei bambini a rischio**, percentuale vicina ai livelli di Spagna, Portogallo e dei paesi di nuovo ingresso dell'UE.

I dati ISTAT infatti riportano che in Italia in Italia ci sono 1.728.000 minori che vivono in stato di povertà, circa il 23% della popolazione nonostante costituiscano solo il 18% della popolazione complessiva. A questo si aggiunga che, sempre secondo l'ISTAT, il 61% di questi bambini a meno di 11 anni ed il 72% risiede al Sud.

L'incidenza della povertà assoluta cresce con l'aumentare del numero dei figli per raggiungere l'8% quando i figli sono due o più di due.

Dobbiamo però tenere presente che quasi tutte le rivelazioni nazionali a carattere ufficiale (ISTAT, Banca d'Italia) non hanno come unità di analisi il bambino, riferendosi piuttosto all'intero gruppo familiare.

La condizione occupazionale dei genitori è un importante fattore che determina o meno la povertà dei bambini: la disoccupazione infatti è il principale rischio di povertà (62%) per le famiglie con figli, colpendo maggiormente i nuclei monoparentali.

Le politiche di contrasto alla povertà minorile di maggior successo sono state portate avanti da quei paesi che riescono a combinare un approccio universale (sostegno al reddito, reddito minimo) con misure specifiche ricolte ai più vulnerabili (servizi di sostegno).

I governi italiani di questi ultimi anni, pur nell'alternanza di schieramenti, non sembrano aver dato priorità al contrasto della povertà minorile questo problema, benché i dati siano decisamente preoccupanti. Le iniziative adottate fino ad ora (bonus fiscale per le famiglie, sostegno al costo dei figli, bonus incapienti, piano famiglie) sono state infatti iniziative a carattere prevalentemente fiscale a sostegno dei redditi senza veramente investire in politiche per l'inclusione sociale finalizzate al raggiungimento di una maggiore equità sociale.

Nel Secondo Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia coordinato da Save the Children si evidenziano alcuni punti fondamentali:

¹ Comunicazione della Commissione, *Verso una strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*, Bruxelles, 4.7.2006, COM(2006) 367 definitivo. Disponibile su http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2006/com2006_0367it01.pdf

1. L'Italia risulta essere un paese a scarsa mobilità sociale e di reddito dove chi detiene poca ricchezza tende a rimanere nelle stesse condizioni di partenza e in cui la fascia sociale più svantaggiata è proprio quella dei bambini

2. Mancano in Italia indicatori appropriati per rilevare la povertà dei bambini e dei minori. Agli indicatori tradizionali ne andrebbero affiancati altri attraverso i quali poter tracciare un quadro esaustivo del fenomeno della povertà infantile. Indicatori che dovrebbero esplorare il benessere materiale, le condizioni di salute, l'alloggio, il nucleo familiare, la dispersione scolastica, i comportamenti a rischio...

1.3. Per un Piano decennale di lotta alla povertà

Oltre alla scarsa efficacia dei (pochi) interventi sopra citati, l'Italia non ha una vera e propria strategia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. L'ultimo documento che si occupa di questo tema è il Libro bianco sul futuro del modello sociale ("La vita buona nella società attiva"), presentato dal ministro Sacconi nel maggio del 2009, e dove la povertà occupa il capitolo dal titolo "Meriti e Bisogni". Il testo contiene a parere di esperti nazionali e secondo le ONG di lotta alla povertà numerose e importanti lacune tra le quali spiccano: la mancanza di impegni o quadri di interventi precisi; un'enfasi eccessiva sulla povertà assoluta che riflette una visione basata sulla carità e non sui diritti e, in ultimo, la mancanza di riferimenti alla povertà dei bambini anche se l'Italia detiene uno dei tassi tra i più alti d'Europa.

I diversi Piani di azione nazionale per l'inclusione sono visti più come un esercizio bi-annuale da presentare a Bruxelles che non come strumenti attivi di lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Le poche azioni messe in campo dal governo in questi ultimi tempi, tra i quali la Carta Sociale o l'agevolazione per il pagamento delle tariffe elettriche sono piallativi che incidono poco o nulla sulla vita delle persone.

D'altro canto sono le Regioni più ricche, e quindi con maggiori entrate e con meno poveri, a investire di più e meglio nella lotta contro la povertà, avviando schemi di reddito minimo o garantendo servizi migliori a una platea più grande di fruitori. Citiamo qui il reddito minimo garantito in Toscana o nel Lazio che, malgrado le risorse non sufficienti e quindi i molti paletti per l'accesso, è comunque un primo passo verso il riconoscimento di questo diritto.

Per ridurre e prevenire la povertà e l'esclusione sociale l'Italia ha, secondo noi, bisogno di tre azioni importanti:

a) prima di tutto, di darsi un vero Piano integrato di lotta alla povertà e all'esclusione sociale che, varato a livello nazionale, possa essere declinato a livello regionale e locale.

Questo Piano dovrebbe:

- articolare una vera e propria strategia di lotta alla povertà (che non miri semplicemente alla piena occupazione) che, si faccia carico delle povertà estreme, di quelle relative e dei lavoratori poveri;
- utilizzare appieno lo strumento del Metodo Aperto di Coordinamento/Sociale, stabilendo priorità, obiettivi precisi e misurabili da raggiungere annualmente e una serie di indicatori quantitativi e qualitativi;
- stabilire chiaramente le responsabilità istituzionali per il raggiungimento di questi obiettivi prevedendo sanzioni per quelle regioni o enti locali che non rispettano gli obiettivi prefissati;
- garantire alle regioni e agli enti locali risorse sufficienti per realizzarlo;
- organizzare una grande consultazione nazionale (così come insegna l'Europa) che coinvolga i cittadini affinché il Piano sia realmente condiviso da tutti e diventi un Nuovo Patto Sociale tra governo, istituzioni, parti sociali, organizzazioni del terzo settore e cittadini.

b) la povertà e l'esclusione sociale non sono solo questioni di reddito o di mancanza di lavoro ma sono fenomeni multidimensionali generati da un insieme di accadimenti personali, di ereditarietà generazionale, di politiche errate e di poca o nessuna risposta da parte delle istituzioni. Le politiche sociali, da sole, non bastano a combattere adeguatamente questi fenomeni: servono servizi sociali e servizi di interesse generale (acqua, elettricità, trasporti, gas) accessibili e di qualità ma sono altrettanto necessari lo sviluppo armonioso del territorio, la lotta contro l'illegalità diffusa, una politica dei prezzi attenta ai bisogni dei consumatori, politiche economiche e finanziarie che non rispondano unicamente ai bisogni del mercato ma anche a quelli dei cittadini, un mercato del lavoro inclusivo, lotta all'evasione fiscale e livelli di tassazione equi in grado di ridistribuire la ricchezza del paese, politiche per la casa lungimiranti e inclusive. Da qui la necessità di imparare da altri paesi europei (Irlanda) che hanno con successo sviluppato meccanismi a "prova di povertà" mettendo in essere, all'interno di ogni autorità nazionale, regionale e locale, comitati appositi che, prima di promulgare una qualsiasi legge o prendere una qualsiasi decisione ne studiano l'impatto sulla povertà e l'esclusione sociale sul territorio di riferimento. Si propone quindi :

- uno studio pilota sulla fattibilità di questi comitati
- la possibilità di sperimentare questi comitati in alcune regioni o enti locali con l'obiettivo di renderli operativi su tutto il territorio nazionale nell'arco di dieci anni
- includere in questi comitati, oltre ai rappresentanti delle istituzioni e le parti sociali anche le ONG di lotta alla povertà, gli assessorati competenti (ed eventualmente i ministeri), persone in povertà.

c) E' essenziale che anche l'Italia arrivi a formulare schemi di reddito minimo adeguato che, collegato a strumenti di inclusione attiva, è uno strumento importante per combattere o prevenire la povertà e l'esclusione sociale di tutti i cittadini, bambini inclusi.

2. Esclusione finanziaria

2.1. Brevi cenni sull'esclusione finanziaria in Europa e in Italia

Nel rapporto sulla fornitura dei servizi finanziari e la prevenzione dell'esclusione finanziaria, pubblicato nel 2008, (Financial Services provision and Prevention of Financial Exclusion, Marzo 2008), la Commissione europea descrive l'esclusione finanziaria come "quel processo per cui le persone hanno difficoltà ad accedere e/o utilizzare quei servizi e prodotti finanziari presenti sul mercato che sono appropriati ai loro bisogni e che permettono loro di condurre una vita normale nelle società cui appartengono". Il rapporto sottolinea anche la profonda interazione tra l'esclusione sociale e quella finanziaria: "Se la prima quasi automaticamente conduce alla seconda, l'esclusione finanziaria fa parte di un processo che rafforza il rischio di far fronte all'esclusione sociale. Essere oggettivamente esclusi o sentirsi tali può avere origine o essere accresciuto dalla difficoltà di accesso o di utilizzo dei servizi finanziari". E, afferma il rapporto, "l'esclusione finanziaria è strettamente connessa all'esclusione sociale. In realtà, l'accesso e l'utilizzo di strumenti finanziari come il conto bancario o la possibilità di fare transazioni bancarie semplici sono decisivi per l'integrazione delle persone nelle società europee attuali. I decisori politici dovrebbero considerare l'esclusione finanziaria come parte integrante di tutte le azioni contro la esclusione sociale e la povertà".

Il rapporto della Commissione afferma che 2 adulti su 10 dei paesi dell'Ue a 15 (i vecchi Stati membri) e circa la metà di quelli dell'Ue a 10 (gli Stati membri che hanno aderito nel 2004) (47%) non hanno un conto bancario. Ancora più alta è la percentuale di quelli che non dispongono di risparmi né possono ottenere crediti. In Italia l'esclusione finanziaria tocca il 16% della popolazione. Si tratta di un 16% della popolazione che non ha un conto corrente alle poste o in una banca o per via telematica (Internet), che non possono chiedere un prestito o aprire un mutuo perché sono "non bancabili", cioè non possono chiedere prestiti né versare risparmi. Le banche commerciali non considerano i poveri clienti appetibili perché sono incapaci di fornire garanzie patrimoniali e muovono capitali così esigui da non giustificare il costo delle singole operazioni.

La pubblicità contribuisce al rischio di indebitamento, e quindi di eventuale esclusione finanziaria, attraverso messaggi fuorvianti di banche e istituti finanziari che offrono prestiti nominalmente molto appetibili ma che, in realtà, mettono a serio rischio le persone già economicamente fragili.

Chi ha maggiori probabilità di essere escluso finanziariamente?

Le prime ad essere finanziariamente escluse sono le persone che percepiscono un reddito basso o coloro che non percepiscono alcun reddito: i disoccupati, i genitori single che si occupano dei figli a tempo pieno e quindi non lavorano, gli inabili al lavoro per motivi di salute o invalidità con assegni di invalidità minuscoli e senza altri patrimoni personali, gli anziani con pensioni basse, i lavoratori poveri, gli immigrati. Vivere in aree sottosviluppate o rurali aumenta la possibilità di esclusione finanziaria.

L'esclusione finanziaria è solo un aspetto della più ampia esclusione sociale che colpisce alcuni gruppi privati dell'accesso a servizi di base di qualità come occupazione, alloggi, istruzione o sanità.

Le conseguenze dell'esclusione finanziaria

Il mancato accesso ai servizi finanziari è una condizione di reale esclusione e deprivazione. La mancanza di accesso a questi servizi, per fare qualche esempio, rende più gravosa e costosa la gestione dei pagamenti correnti (bollette, affitto, ecc.), in alcuni casi può essere di ostacolo all'ottenimento di un contratto di lavoro, esclude dagli acquisti in rete, preclude la possibilità di ottenere un finanziamento o un mutuo. Nelle sue forme più gravi, la mancata possibilità di accesso ai servizi finanziari può causare un indebitamento eccessivo fino a diventare vittime di fenomeni di usura.

Un rapporto di EU-SILC (2005) sottolinea inoltre che nei paesi dove più alto risulta essere il numero di persone finanziariamente escluse più alto è il numero delle persone sovra indebitate: meno è l'accesso ai servizi finanziari e più alto è il rischio di accettare condizioni d'usura.

I motivi dell'esclusione finanziaria

Dal gruppo di lavoro delle persone in povertà tenuto a Trieste nel novembre del 2009 in collaborazione con la Caritas diocesana di Trieste, sono state individuate le seguenti cause:

- Informazioni poco chiare. E' difficile capire quali siano i costi reali di un'operazione bancaria come, per esempio, il costo di un conto corrente, i tassi reali su un mutuo, i costi di apertura e chiusura di conti correnti e altro. Il diritto all'informazione non è rispettato; le informazioni sono poco chiare, scritte in caratteri piccolissimi e in un linguaggio non accessibile ai più.
- Costi e interessi troppo alti. Aprire un conto corrente e tenerlo attivo può essere molto caro. Fare le più semplici operazioni bancarie altrettanto. Le banche spesso aumentano questi costi in modo indiscriminato senza che il cliente possa intervenire.
- Le banche aiutano chi ha soldi e non chi non ne ha. Le banche e gli istituti finanziari non si fidano delle persone a basso reddito e non concedono credito a chi ha sbagliato una volta, anche se ha pagato il suo sbaglio.
- Il precariato, la mancanza di lavoro, un reddito insufficiente sono tutti motivi che impediscono l'accesso al credito "mainstream", manca la fiducia.
- Non esiste un sistema di "garanti" per le persone a basso reddito.
- Non c'è attenzione alla persona. Le banche e gli istituti finanziari propongono soluzioni standardizzate e non "a misura" della persona direttamente interessata.
- Molte banche e istituti finanziari non hanno consapevolezza della loro responsabilità sociale: sono enti a servizio dei ricchi e dei potenti e non delle persone comuni. Vogliono guadagnare (e far guadagnare i già ricchi) senza rischiare.
- Il reddito minimo garantito (dove c'è), il sistema di ammortizzatori sociali e gli altri strumenti di sostegno alle persone sono troppo bassi per garantire che una banca approvi un ancorché minimo ricorso al credito, l'apertura di un conto corrente o l'ottenimento di un mutuo.
- I cittadini in difficoltà spesso hanno poca consapevolezza dei loro diritti: hanno timore e sono diffidenti nei confronti delle banche. Hanno paura anche ad entrare per chiedere informazioni. Gli enti finanziari sono qualcosa di minaccioso e molto lontano dalla vita di questi cittadini. Questo è ancora più vero nel caso di anziani, disabili o immigrati che si scontrano anche con problemi di lingua. Il fornitore dei servizi finanziari ha il potere tutto dalla sua parte: il cliente deve solo sottostare alle sue decisioni, specialmente se è una persona in situazione di povertà.
- Avere una residenza stabile è condizione *sine qua non* per accedere a qualsiasi tipo di strumento finanziario.
- Spesso ci si avvicina a una banca o istituzione finanziaria senza avere una "storia bancaria" pregressa e questo, di per se, ne preclude l'accesso.
- Gli strumenti utilizzati per le analisi sul rischio di credito sono sempre a sfavore dei cittadini in povertà.
- Non c'è "educazione finanziaria" che invece andrebbe insegnata fin dai primi anni di scuola. Questa educazione dovrebbe comprendere: strumenti finanziari, accesso, utilizzo corretto delle risorse a disposizione, saper distinguere tra il necessario e il futile, saper pianificare le proprie spese, ecc.
- La nostra è una società basata sul denaro ma si ha vergogna a parlarne.

2.2. Raccomandazioni - Partire dalle buone pratiche

Anche se la situazione è particolarmente difficile molto si può fare per prevenire e diminuire il rischio di esclusione finanziaria nei prossimi dieci anni. Esistono alcune buone pratiche in Europa ma anche in Italia che bisognerebbe adattare e trasferire in altri contesti, mettendole così "a sistema". La maggior parte di queste buone pratiche vedono una forte commistione tra pubblico e

privato, incentivano il corretto uso del denaro (e del credito), responsabilizzano i clienti accompagnandoli ad un uso corretto delle risorse finanziarie.

Garantire un reddito adeguato a tutti

Per prevenire l'esclusione finanziaria è indispensabile che tutti, indipendentemente dalla loro condizione lavorativa, abbiano a disposizione un reddito sufficiente per vivere dignitosamente. Si propone che i paesi che ancora non hanno adottato questa misura (Italia, per esempio) mettano in essere quanto prima schemi di reddito adeguato per tutti e che questo reddito sia aumentato in maniera consona a garantire una vita decente nei paesi dove già esiste.

L'Unione europea dovrebbe emanare una direttiva quadro sul reddito adeguato garantito. Vista l'inadempienza di alcuni Stati membri, è chiaro che una Raccomandazione non basta.

Il reddito garantito richiede, specialmente in un momento di crisi economica e conseguente aumento della disoccupazione, un investimento finanziario di non poco conto. In Italia le risorse si possono trovare facendo una vera lotta contro l'evasione fiscale che in Italia si stima essere intorno ai 300 miliardi di euro l'anno.

Più lavori e di migliore qualità

I lavoratori poveri e non garantiti sono in costante aumento. La lotta all'esclusione finanziaria passa anche attraverso il diritto fondamentale a svolgere un lavoro che paghi abbastanza per vivere decentemente. In questo periodo di crisi economica e finanziaria, sempre più persone perdono il loro posto di lavoro e, specialmente se donne, immigrati o superata la soglia dei 40 anni, si trovano improvvisamente senza prospettive per il futuro. E' essenziale che, a medio termine, i governi e l'UE nel suo complesso mettano in moto meccanismi di sviluppo sostenibile in grado di creare lavori in settori ancora non saturi (lavori verdi, lavori nel sociale).

Combattere il lavoro nero

Il lavoro nero, secondo le stime ISTAT del 2008, coinvolge in Italia circa 2,9 milioni di unità, per la maggioranza immigrati. Il lavoro nero è causa di infortuni sul lavoro, evasione fiscale su larga scala (89 miliardi di euro l'anno, stime ISTAT), esclusione finanziaria.

Maggiori controlli da parte delle autorità di garanzia

Le pubblicità per "prestiti facili" da parte di istituti di credito poco affidabili ingannano e mettono in serio pericolo in cadere in povertà le fasce più deboli della popolazione. Servono maggiori controlli che tutelino i più deboli.

Il microcredito

Il microcredito è un buono strumento per incentivare la creazione di micro-imprese. Si propone di incentivare il cosiddetto "modello triangolare", nel quale interagiscono tre soggetti:

- 1 un'organizzazione di volontari che svolge una pre-analisi delle richieste, verificando la capacità di rimborso e l'affidabilità del cliente e accompagna i clienti nell'attività di *business planning*;
- 2 una fondazione bancaria privata che costituisce un fondo di garanzia per la copertura di eventuali perdite;
- 3 una banca che eroga i finanziamenti.

Come garanzia per ottenere il rimborso del credito, si propone di trasferire su scala nazionale un esempio già sperimentato con successo: attivare la rete sociale (in cui la persona è inserita) che garantisca per il soggetto. Le garanzie quindi devono quindi passare attraverso lettere di patronage da Associazioni, Parrocchie o Comunità etniche oppure da amici che firmano una fideiussione che li espone in prima persona.

L'accompagnamento finanziario

Spesso le situazioni di grave disagio economico familiare sono causate dal tentativo di mantenere un tenore di vita superiore alle proprie disponibilità, alle volte conseguente anche a dipendenze che le persone hanno tentato di risolvere ricorrendo a finanziarie che, talvolta, sfiorano i limiti dell'usura; il tutto aggravato in molti casi dalla revisione delle rate del mutuo a tasso variabile che ha messo in forte crisi molti nuclei familiari.

Incapacità nella gestione del bilancio familiare e uso scorretto del credito al consumo hanno portato interi nuclei familiari, anche con redditi consistenti, alla povertà.

Per accompagnamento finanziario si intende il prendere tutte quelle misure che servono per evitare il rischio di esclusione finanziaria prima e aiutare le persone a superare il problema una volta verificatosi. Si propone di:

- a) Istituire nelle scuole, partendo dalle elementari, corsi di alfabetizzazione finanziaria che insegnino alle nuove generazioni a gestire un budget, saper leggere un estratto conto, conoscere i propri diritti e doveri, ecc.
- b) Incentivare progetti di accompagnamento sociale ed economico aventi come finalità la verifica di stili di vita e di consumo sostenibili e che possano prevenire forme gravi di indebitamento. Progetti di questo tipo già esistono, si tratta di trasferirli su scala nazionale implicando le istituzioni pubbliche e il terzo settore.
- c) Istituire servizi per la mediazione dei debiti che facciano da intermediari tra i debitori e le persone che devono restituire denaro. Anche in questo caso, il partenariato tra pubblico e privato sociale può avere un ruolo fondamentale.

Concessione di prestiti agevolati per le famiglie a basso reddito

Nell'ambito della loro responsabilità sociale, le banche e gli istituti finanziari, in partenariato con gli enti locali dovranno costruire modelli di prestito agevolato che seguano l'esempio di quanto avviato nel settembre 2009 dal Comune di Genova e dalla Banca Carrige. Si tratta di un progetto di credito agevolato per le famiglie meno abbienti che possono richiedere un prestito sino a 5000 euro a tasso zero e senza spese. Possibili fruitori di questi prestiti, tutti i nuclei familiari – cittadini extracomunitari con un regolare permesso di soggiorno inclusi - residenti nel territorio comunale che abbiano un reddito annuo netto complessivo non superiore a 25.000 euro.

Gli interessi e le spese del finanziamento sono interamente a carico del Comune per cui i beneficiari rimborseranno solo ed esclusivamente l'ammontare che hanno ricevuto a prestito.

La restituzione avverrà con rate mensili con una durata massima di 36 mesi. Da rimarcare anche l'assoluta mancanza dell'obbligo di motivare la richiesta di finanziamento, che potrà perciò essere utilizzato per le finalità più disparate e senza alcuna necessità di dare evidenza dell'utilizzo che ne verrà fatto. Infine, la documentazione necessaria è ridotta all'essenziale:

Molto snella la documentazione necessaria: stato di famiglia e ultima dichiarazione dei redditi.

Questo schema dovrà essere applicato anche alle persone sole e non solo alle famiglie a basso reddito.

Diritto ai servizi bancari di base per tutti

In base all'obiettivo di "rendere accessibili a tutti i beni e i servizi", L'Unione europea dovrebbe promuovere una direttiva affinché in tutti gli Stati membri sia garantito a tutti la facoltà di aprire un conto corrente che copra i servizi essenziali (emissione assegni fino a una certa cifra, pagamento delle bollette, per esempio). Il costo di gestione di questi conti correnti dovrebbero essere ridotti al minimo.

Scambio di buone pratiche

Gli Incontri europei delle persone in povertà, le iniziative svolte in Italia e, non ultimo, le ricerche fatte per questo capitolo del Piano, ci hanno messo davanti ad una serie di buone pratiche attivate in Italia e negli altri Stati membri per combattere l'esclusione finanziaria: microcredito, prestiti

agevolati per famiglie in difficoltà, progetti di accompagnamento finanziario. Sono progetti e iniziative che vedono fortemente coinvolti tutte le parti in causa, senza esclusione: ONG, persone in povertà, istituti di credito e banche, enti locali e regionali. Pensiamo che attraverso la conoscenza e lo studio delle buone pratiche che si possono trovare soluzioni.

La Commissione europea dovrebbe promuovere progetti transnazionali di scambio di buone pratiche in materia che vedano coinvolti tutte le parti in causa.

3. Servizi sociali di base

3.1. La situazione attuale

La legge 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) è stata finalmente approvata nel novembre 2000, dopo una lunga e travagliata attesa durata più di cento anni.

In coerenza con gli articoli. 2, 3 e 38 della Costituzione, la legge assicura un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, le pari opportunità, la non discriminazione e i diritti di cittadinanza. La legge previene, elimina e riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia. L'articolo 22 della legge prevede la creazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali realizzati con politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche e la definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte". La legge crea tre aree di intervento : il sociale, il sanitario e il sociosanitario e prevede l'istituzione di Servizi e prestazioni essenziali garantiti su tutto il territorio nazionale e per tutti i cittadini (universalità della legge, strumento non più basato sulla categorizzazione dei destinatari, ma sui bisogni). I Servizi essenziali sono chiamati Liveas (Livelli essenziali delle prestazioni sociali, gli analoghi Social minimum standard) e sono individuati in: servizio sociale professionale e segretariato sociale; servizi di emergenza sociale; assistenza domiciliare; strutture residenziali e semi residenziali; centri di accoglienza residenziali e diurni

A questa legge è seguito il Piano sociale nazionale per il triennio 2001-2003 e i vari governi che si sono succeduti hanno presentato alcuni disegni programmatici di cambiamento ("la vita buona", Libro Bianco del ministro Sacconi, solo per citare il più recente).

L'attuazione della 328/2000 ha però subito pesanti ritardi ed è andata avanti a "macchia di leopardo". Ad oggi, il sistema italiano dei servizi socio-sanitari presenta ancora alcune criticità importanti:

1. Se a grandi linee, il nord e alcune aree del centro nord del paese possono contare su servizi abbastanza efficienti e ben distribuiti sul territorio, la situazione peggiora drammaticamente a mano a mano che si scende verso il sud. Infatti, pur in presenza di esperienze positive, vi sono, a livello locale e regionale, grandi ritardi nel recepimento dei principi innovatori della Legge 328/2000 e nella organizzazione di una rete integrata di servizi.
2. Il sistema è ancora molto frammentato e prevede la capacità delle persone di saper "fare la spesa": chi ha maggiori competenze, accesso a Internet, facilità nel raccogliere le informazioni (la classe medio-alta, in altre parole) ottiene i servizi migliori
3. La Riforma della costituzione del 2001 (legge costituzionale n.3) in base al principio di sussidiarietà, attribuisce funzioni specifiche ai Comuni, alle Province, alle Aree metropolitane, alle Regioni e allo Stato. Le Regioni hanno competenza legislativa in materia sociale e sanitaria. A questo punto del suo cammino la 328 non può dirsi realmente attivata anche perché non tutte le regioni hanno legiferato in materia, pur avendone potere, cosicché ai Comuni, in molti casi, mancano gli strumenti normativi per una reale offerta e organizzazione dei servizi sociali integrati ai servizi sanitari.
4. Manca il Piano nazionale a valenza triennale che indichi le caratteristiche e i requisiti delle prestazioni sociali comprese nei LIVEAS e mancano gli indicatori e i parametri per la verifica dei livelli di integrazione sociale.
5. Si evince una sostanziale mancanza di coordinamento tra i vari livelli istituzionali preposti ai servizi socio-sanitari e il ministero degli Affari Sociali che ha fatto sì che i Piani nazionali di azione contro l'esclusione che si sono succeduti nel tempo non sono mai stati utilizzati come base di partenza nell'elaborazione dei vari Piani regionali e locali. Anzi, il più delle volte i responsabili

per l'elaborazione e l'attuazione dei Piani regionali e locali sono all'oscuro dell'esistenza di un Piano nazionale e dei suoi collegamenti a livello europeo.

6. la mancanza di coordinamento e governance tra il MAC inclusione sociale/protezione sociale che ha fatto sì che non vi fosse alcun collegamento tra i potenziali benefici degli obiettivi della Strategia di Lisbona e i destinatari delle misure. Questo sta a significare la distanza che esiste tra i cittadini, soprattutto i più deboli, e il sistema Europa che persegue un modello sociale comune, ma di fatto difficilmente realizzabile senza un impegno maggiore da parte delle istituzioni preposte, soprattutto Stato e Regioni

7. Mancano sistemi di protezione economici per le fasce più deboli della popolazione. Se da una parte i lavoratori "protetti" possono accedere alla cassa integrazione e dall'indennità di disoccupazione, i lavoratori "non protetti" (lavori precari, flessibili, in piccole e medie imprese) sono lasciati praticamente da soli in caso di disoccupazione. Manca uno schema universale di reddito garantito per tutti.

3.2. Gli ostacoli, le difficoltà e le criticità

Nel preparare questo Piano, i delegati italiani al nono Incontro europeo delle persone in povertà si sono avvalsi di alcuni strumenti a loro disposizione.

1. La visione globale dello stato del sistema dei servizi sociali così come emerge dall'introduzione a questo capitolo:

2. I risultati dei gruppi di lavoro organizzati dal gruppo di lavoro del CILAP EAPN Italia nel corso del 2009. I gruppi di lavoro in questione sono stati organizzati dai delegati, vecchi e nuovi, agli Incontri europei e coordinati dal CILAP EAPN Italia. Gli Incontri hanno assunto un carattere aperto, coinvolgendo, oltre alle persone in povertà, anche operatori del pubblico e del privato-sociale e alcuni amministratori regionali e locali. Gli Incontri organizzati sono stati 4, con una presenza complessiva di circa 300 persone.

3. Quanto appreso nel tempo dalla partecipazione agli Incontri europei.

Dall'analisi di questi tre strumenti emerge con forza:

– la sensazione (comprovata dai ripetuti tagli) della "residualità" dei servizi. La spesa sociale in genere, ma in particolare quella devoluta al funzionamento dei servizi (scuola, asili nido, sostegno domiciliare e di prossimità, ecc.) è sempre più vista come uno "spreco" che non ci possiamo permettere e non come risorsa per attivare le persone, renderli partecipi e cittadini, per creare lavori e possibilità di inserimento sociale. I finanziamenti per i servizi sono quelli tagliati più frequentemente e con più facilità.

– Le poche risorse a disposizione sono spesso spese male e molto spesso gestite in maniera clientelare, specialmente a Sud, che, essendo più povero, ha anche meno risorse a disposizione. I servizi sociali funzionano meglio nelle regioni più ricche del nord e meno dove ce ne sarebbe più bisogno.

– Molti servizi per le fasce deboli poggiano sul sistema a progetto: funzionano fino a che ci sono i soldi, fino a che l'istituzione erogante non decide per altre priorità. *"Tutto è legato alle disponibilità economiche che ci vengono offerte e non in base alle necessità e ai bisogni ... se ci sono fondi si fanno progetti a breve durata: finito il progetto, finito il servizio"*.

– Mancano parametri obbligatori per tutti. Un diritto è spesso esigibile solo se si è abbastanza fortunati da vivere in una Regione/Comune ben organizzato: servizi a macchia di leopardo.

– Mancanza o difficoltà di reperire le informazioni sui servizi e su cosa offrono. Venire a sapere con esattezza di cosa si ha diritto, a chi rivolgersi, quale iter seguire è un lungo percorso ad ostacoli spesso senza risultati. L'accesso in rete e le informazioni per via telematica hanno complicato le cose. Anche per avere la più semplice delle informazioni bisogna collegarsi a Internet (con grandi difficoltà per gli anziani, per i meno istruiti, per i più poveri che non possiedono un

computer) o seguire complicate istruzioni via telefono. Gli uffici hanno spesso orari più adatti alle esigenze di chi ci lavora che di coloro che ne dovrebbero usufruire.

– I servizi sono scollegati tra loro e non lavorano in rete; gli impiegati molto spesso non hanno una visione d'insieme di quanto offerto dai servizi; i servizi sono male organizzati; le poche risorse sono mal spese. Il cittadino che ha bisogno dei servizi sociali raramente è mai visto come persona ma è segmentato per bisogni. Da qui la necessità di andare da un ufficio all'altro, di raccontare dieci volte la propria storia personale a persone sempre diverse.

– Le persone in povertà non hanno consapevolezza dei loro diritti, si rassegnano all'impotenza e alla solitudine.

– Alcune fasce di popolazione sono praticamente ignorati dai servizi sociali pubblici, sono vittime di discriminazione o di politiche errate: gli ex carcerati, i Rom, i senza fissa dimora.

3.3. Proposte a livello europeo

– L'Unione Europea dovrebbe fissare standard comuni di qualità ai quali tutti i servizi sociali degli Stati membri dovrebbero conformarsi.

– L'Unione Europea dovrebbe adottare una direttiva anti-discriminazione per l'accesso ai servizi.

– L'Unione Europea dovrebbe elaborare e adottare una Carta dei diritti sociali.

3.4. Proposte a livello nazionale

Esiste una sperequazione molto forte tra le varie regioni del paese: i servizi sociali non funzionano tutti nello stesso modo ma variano di regione in regione quando non di comune in comune. E' essenziale uniformare i livelli di assistenza e non avere cittadini di serie A e cittadini di serie B, a seconda del posto di residenza. L'equiparazione delle prestazioni in tutta Italia deve diventare l'obiettivo prioritario del governo e delle amministrazioni regionali/locali italiani. Per arrivare a questo sono urgenti alcune misure:

Applicare la legge 328/2000 specialmente per quanto riguarda:

- la messa a punto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali che garantiscano l'esigibilità dei diritti per le persone e le famiglie in tutto il territorio nazionale;

- l'organizzazione di una rete integrata di servizi;

- l'informazione puntuale e corretta dei servizi offerti;

- presenza dei servizi sul territorio, che rispondano alle esigenze dei residenti e che prendano in carico la persona nel suo insieme, non segmentandola per "problemi";

- la partecipazione reale nell'elaborazione, l'attuazione e il monitoraggio dei Piani di zona dei cittadini tutti, persone in povertà comprese, e delle loro organizzazioni di riferimento.

L'eliminazione della tassa sulla prima casa e i frequenti tagli di finanziamento dal livello centrale ai Comuni hanno gravemente danneggiato e continuano a danneggiare il funzionamento dei servizi sociali territoriali pregiudicando la coesione sociale e mettendo a dura prova la vivibilità dei quartieri più vulnerabili delle nostre città. Si chiede al governo di:

- adoperarsi per reperire le risorse necessarie per finanziare adeguatamente i servizi sociali, in un'ottica di crescita del territorio, di coesione sociale, di lotta alla povertà. Si propone che la quota statale dell'8 x mille del gettito fiscale sia utilizzata a questo fine;

- i Piani di azione nazionale per l'inclusione sociale sono fino ad ora rimasti nei cassetti e sono ancora poco o per nulla conosciuti a livello regionale e comunale. Il governo deve adoperarsi affinché questi Piani diventino strumenti reali utili a concertare le politiche sociali – e i servizi - a tutti i livelli.

3.5. Proposte a livello locale

Le proposte per il livello locale richiedono sia uno sforzo finanziario e organizzativo sia uno sforzo di buona volontà da parte degli amministratori e dei servizi.

- 1) Rendere più visibili i servizi sociali attraverso campagne informative che arrivino direttamente sui territori.
- 2) Integrare e mettere in rete tra loro i servizi offerti sul territorio. Questo eviterebbe agli utenti di girare a vuoto per mille uffici e perdite di tempo e non poco spreco di denaro.
- 3) Organizzare i servizi a misura degli utenti. Per esempio, salvaguardando la privacy delle persone, mettendo in rete le cartelle personali così da mettere in grado gli operatori sociali di conoscere immediatamente la storia del beneficiario. *“I servizi devono essere garantiti sempre e ovunque e devono saper rispondere sempre e al meglio alle esigenze delle persone che abitano sul territorio”*
- 4) Organizzare incontri periodici con gli utenti per valutare insieme agli operatori i bisogni e i cambiamenti necessari per ottimizzare i servizi.
- 5) Dare la possibilità agli operatori di seguire corsi di aggiornamento e formazione.

4. L'integrazione dei Rom e dei Sinti, un problema sempre aperto

4.1. La situazione attuale

L'integrazione dei 10-12 milioni di Rom e Sinti presenti in Europa è, secondo la Commissione europea, “ una responsabilità comune degli Stati membri e delle istituzioni dell'Ue”. Queste comunità sono presenti in quasi tutti i paesi europei, in particolare in Spagna (650 mila), Romania (535 mila), Turchia e Francia (entrambe 500 mila), Bulgaria (370 mila), Ungheria (205 mila), Grecia (200 mila), Italia (130 mila) e Serbia (108 mila).

Le comunità dei Rom e dei Sinti presenti in Italia includono cittadini italiani, cittadini provenienti da paesi membri dell'UE ed extra-UE. Infatti, le migrazioni in Italia di Rom e Sinti iniziano nel XIV secolo. Tra gli anni '80 e '90 molti Rom arrivano in Italia per sfuggire ai conflitti nell'ex Jugoslavia, altri ne arrivano durante la prima decade del 2000 dall'Europa centrale e orientale. Il flusso più recente è quello proveniente dalla Romania che si è andato intensificando a partire dal 2007, anno di adesione di questo paese all'Unione europea.

In Italia si pensa ai Rom e ai Sinti come popoli nomadi anche se, in realtà, essi sono ormai stanziali. Da qui deriva il fatto che queste Comunità non sono alloggiate in case o appartamenti “regolari” ma in campi (campi nomadi, appunto), che ne limitano fortemente la possibilità di integrazione.

Più volte lo Stato italiano è stato chiamato a risolvere il problema delle Comunità Rom e Sinti che vivono sul suo territorio. Citiamo qui la raccomandazione del Comitato dell'ONU sull'eliminazione della discriminazione razziale del luglio del 2008 che chiese al governo italiano di riconoscere ai Sinti e ai Rom lo status di minoranza etnica e linguistica. Ma, secondo il Parlamento italiano ai Rom e ai Sinti è precluso accedere a questo status in quanto essi non sono collegabili a nessuna parte specifica del territorio italiano.

Ricordiamo inoltre la risoluzione del giugno 2006 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che chiese all'Italia di intensificare i propri sforzi per assicurare la protezione legale dei Rom e dei Sinti, adoperandosi affinché sia preservata la loro identità e possano vivere in condizioni adeguate. Nella medesima raccomandazione si chiede inoltre l'adozione, in consultazione con tutte le parti in causa, di una strategia integrata a livello nazionale che si concentrasse principalmente sull'accesso alla casa, al lavoro, all'istruzione e al sistema sanitario.

Anche se il livello di integrazione di queste comunità a livello locale varia da luogo a luogo, i campi nomadi continuano a essere praticamente l'unica possibilità di sistemazione per la maggior parte dei Rom e dei Sinti e la situazione tende a peggiorare rapidamente.

A Roma e dintorni, per esempi, vivono nei campi, secondo le stime più accreditate, tra i 12 e 15 mila Rom e Sinti, 3000 dei quali sono Sinti con cittadinanza italiana. Vivono, alcuni fin dal loro arrivo avvenuto moltissimo tempo fa, in roulotte o baracche nei campi attrezzati (legali), tollerati (non attrezzati) o del tutto illegali; pochissimi hanno una vera e propria casa.

Dal 2007, grazie alle disposizioni contenute nel “pacchetto sicurezza” alcuni poteri che prima erano prerogativa del Ministero dell'Interno sono state trasferite alle autorità locali. Nel 2008, il Consiglio dei Ministri, applicando ai Rom e Sinti presenti sul territorio italiano la legge del 1992 sull'emergenza in caso di disastri, ha nominato i prefetti della Campania, del Lazio e della Lombardia “Commissari all'emergenza nomadi”. A queste tre regioni si sono in seguito aggiunte anche il Piemonte e il Veneto (maggio 2009).

Il risultato di questi cambiamenti è stato fino ad ora un aumento senza precedenti degli sgomberi forzati, costringendo di fatto le persone a spostarsi da un campo all'altro, spesso in luoghi lontani dai centri abitati e senza trasporto pubblico.

Secondo un recente rapporto di Amnesty International (“La risposta sbagliata. Italia: i “piano nomadi” viola il diritto all'alloggio dei Rom a Roma”) ma anche secondo le associazioni che lavorano con per e per i Rom a Roma, questa non è la risposta giusta ai bisogni dei Rom e Sinti che hanno bisogno di case, lavoro e formazione e non di essere spostati da un campo all'altro, sempre più distanti dai centri abitati.

4.2. Di cosa hanno bisogno i Rom e i Sinti presenti in Italia

Casa. La mancanza di una vera casa preclude ai Rom e ai Sinti la possibilità di trovare un lavoro. *“Chi mai mi darà lavoro se si viene a sapere che vivo in un campo Rom?; “Molti di noi lavorano ma nascondono sia il fatto di essere Rom sia l'indirizzo, altrimenti sarebbero subito licenziati”; “abbiamo bisogno di case, di poter pagare un affitto, la luce e il gas, come tutti gli altri”².*

Ai Rom è praticamente preclusa la possibilità di accedere alle graduatorie per l'ottenimento di una casa popolare. Infatti, per poter fare richiesta di una casa popolare bisogna essere sotto sfratto. Ne deriva che i Rom, non avendo casa e quindi non pagando un affitto, non si trovano mai in questa condizione... un circolo vizioso senza possibilità di essere superato.

Status giuridico. Molti Rom e Sinti, anche se in Italia da moltissimo tempo, non hanno uno status giuridico definito. Una situazione resa ancora più complicata dal fatto che sembrerebbe che molti registri delle anagrafi dei loro paesi di origine sono andati persi durante la guerra nella ex Jugoslavia. Questa situazione rende impossibile la deportazione nei loro paesi di origine (non possono lasciare o essere costretti a lasciare il paese perché non hanno documenti) ma rende anche impossibile l'integrazione nella società italiana perché la mancanza di uno status giuridico impedisce loro di trovare un lavoro regolare, iscriversi a corsi di formazione, trovare una casa, accedere ai servizi. La mancanza di status giuridico è particolarmente grave nel caso dei bambini e dei giovani che anche se nati in Italia non hanno documenti al di fuori del certificato di nascita.

Istruzione. Molto è stato fatto in questi anni per garantire ai bambini dei campi l'accesso all'istruzione primaria: la scuola dell'obbligo si è dimostrata in molti casi essere il primo passo verso l'integrazione. Ma rimane molto difficile per i ragazzi Rom e Sinti seguire un percorso regolare oltre la scuola dell'obbligo per motivi diversi. Perché, non avendo documenti, sono demotivati a seguire un percorso scolastico che approderà in un “nulla di fatto”, non potendo in seguito accedere al lavoro. Perché *“i nostri ragazzi preferiscono lasciare la scuola piuttosto che far sapere che sono zingari, che non possono invitare i loro amici a casa perché si vergognano”*. Perché *“purtroppo alcuni genitori, anche per necessità, preferiscono mandarli a fare lavoretti in nero o mendicare piuttosto che investire sul loro futuro che è comunque incerto, visto che non hanno documenti. Perché “tutte le polizie del mondo, tutte le videocamere piazzate dalla polizia per controllare i campi non saranno mai abbastanza per far sì che i nostri figli non vengano in contatto con elementi poco raccomandabili che li convincono a comportarsi male”³*

Formazione e Lavoro. La mancanza di una casa vera, di istruzione oltre a quella dell'obbligo, la mancanza di status giuridico, impedisce loro la ricerca di un lavoro regolare. *“Appena sanno dove abito mi dicono che non c'è lavoro per me”; “Io lavoro ma nessuno sa dove abito o che sono una zingara”; “Che lavoro posso fare se non ho le carte in regola?”; “Non sono andato a scuola, non so fare nulla. Posso andare a pulire nelle case ma chi vuole uno zingaro a casa sua?”⁴*

4.3. Per un Piano contro la povertà e l'esclusione sociale dei Rom e dei Sinti presenti in Italia

Casa. Uscire dalla logica dei campi nomadi per persone che da decenni non sono più tali. Uscire dalla logica dell'emergenza (lunga 30 anni) che prevede unicamente lo spostamento forzato dei Rom da campi non attrezzati e abusivi in quelli attrezzati e invece elaborare una strategia di 10 anni che vada verso la soluzione definitiva, cioè una casa vera. Modificare sostanzialmente le regole per le modalità di accesso alle graduatorie per le case popolari così da includere, e dove necessario dare la precedenza, ai Rom e ai Sinti che vivono nei campi. Questa modifica permetterebbe inoltre a molti cittadini italiani senza fissa dimora di poter accedere finalmente ad una casa popolare. L'occasione per fare questo cambiamento potrebbe essere ora in fase di avvio del Piano Casa promesso dal governo.

2 Voci dei Rom presenti agli Incontri europei delle persone in povertà (2007-2009) e al seminario “Rom a Roma – politiche contro la discriminazione” (progetto Europa s.p.a. - Roma, 16 dicembre 2009).

3 Idem.

4 Idem

Status giuridico. Il permesso di soggiorno in Italia è legato al reddito. Un cittadino straniero non può richiedere la cittadinanza se non è in grado di dimostrare di aver lavorato regolarmente per almeno 10 anni. Queste regole sono praticamente impossibili da seguire per i Rom tranne, ovviamente, per coloro che provengono da paesi dell'Unione europea che hanno diritto al "libero movimento" all'interno degli Stati membri. E' necessario elaborare una strategia a medio termine (5 anni) che, con le dovute cautele e attenzioni, vagliando caso per caso ma con regole certe, permetta ai Rom e ai Sinti di regolarizzare la loro vita in Italia. Inoltre, "le autorità italiane dovrebbero considerare la possibilità di garantire la cittadinanza per motivi umanitari ai bambini nati in Italia ma che non godono di stato giuridico regolare e alle famiglie di questi bambini (così come ai bambini Rom e Sinti abbandonati) per proteggerli da possibile sfruttamento"⁵

Istruzione. Continuare il buon lavoro per quanto riguarda l'istruzione primaria dei bambini Rom e Sinti e attivare programmi, campagne, incontri con i genitori nelle scuole frequentate da questi bambini e direttamente nei campi per "invitare a frequentare le scuole superiori". Le ONG e cooperative sociali presenti nei campi dovrebbero essere il motore di queste campagne, attivando a questo fine i propri membri (Rom e non). Prevedere la gratuità dei testi scolastici e del materiale didattico, dare supporto a quei ragazzi che hanno difficoltà perché "nessuno rimanga indietro".

Formazione e Lavoro. "Le limitazioni che i Rom e i Sinti sperimentano nel trovare lavoro stabile e legale sono direttamente collegabili alla mancanza di permesso di soggiorno e lavoro, basso livello di istruzione e formazione e di quelle competenze richieste dal mercato del lavoro"⁶. Si tratta quindi di: 1. risolvere il problema del permesso di soggiorno/lavoro; 2. offrire corsi di formazione che permettano ai Rom e ai Sinti di diventare competitivi sul mercato del lavoro; 3. Incoraggiare tutte quelle forme di lavoro autonomo che, anche se con molte difficoltà, hanno dato buoni risultati e possono essere annoverate come buone pratiche: laboratori di sartoria, mercati dell'usato, riciclaggio di ferro e altro materiale, ecc. Anche in questo caso le ONG e cooperative sociali già presenti nei campi possono giocare un ruolo da protagonisti se adeguatamente supportati e finanziati e se le loro azioni ricadono dentro un quadro preciso e integrato a livello nazionale.

Lotta alle discriminazioni. L'opinione pubblica, fomentata dai media e da alcuni casi isolati di gravi crimini perpetrati da alcuni Rom ai danni di italiani/e, è sempre più spaventata e portata a nutrire sentimenti discriminatori, quando non apertamente razzisti nei confronti di queste comunità. Questo sentimento può mettere in serio pericolo la convivenza civile e portare a reazioni incontrollabili da una parte e dall'altra. E' urgente che lo stato italiano, le autorità regionali e locali si facciano promotori di campagne di sensibilizzazione che, partendo dalle scuole, facciano conoscere la cultura e le tradizioni di queste comunità, in uno spirito di solidarietà e coesione sociale.

Reddito garantito e inclusione attiva. La mancanza di un reddito garantito e dignitoso per tutti e la mancanza di politiche attive di inclusione sociale è, nel caso delle comunità Rom e Sinti, una vera e propria emergenza che deve essere affrontata dall'Italia che deve dotarsi, come per la maggior parte dei paesi dell'Unione, di uno schema di reddito garantito valido per tutti e che sia propedeutico ad un inserimento attivo nella società.

La Commissione europea e al parlamento europeo non devono abbassare la guardia ma continuare a vegliare (e denunciare) le autorità italiane nel caso non rispettino:

- 1) la direttiva sull'uguaglianza razziale (2000/43/CE), adottata nel 2000, che vieta la discriminazione legata a motivi razziali o di origine etnica sul luogo di lavoro e in altri ambiti, quali l'istruzione, la sicurezza sociale, la sanità e l'accesso a beni e servizi.
- 2) La decisione quadro sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia (2008/913/GAI), approvata nel 2008, che dà le linee guida per le disposizioni legislative e regolamentari che gli Stati membri devono applicare allo scopo di evitare reati di stampo razzista e xenofobo.

5 OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, High Commissioner on National Minorities, "Assessment of the Human Rights Situation of the Roma and Sinti in Italy" - Report of a fact-finding mission to Milan, Naples and Rome on 20 – 26 July 2008.

6 OSCE, già cit.

- 3) La direttiva sul diritto di spostarsi e risiedere liberamente entro il territorio dell'UE (2004/38/CE), adottata nel 2004, che garantisce il diritto di libera circolazione all'interno dell'UE a tutti i cittadini, a condizione che questi lavorino, siano in cerca di occupazione, studino, siano pensionati o comunque autosufficienti.

Inoltre la Commissione europea dovrebbe:

- richiedere che una quota percentuale fissa del Fondo Sociale Europeo - stabilita attraverso un accordo tra governo nazionale e UE – sia utilizzata da qui ai prossimi dieci anni per l'avanzamento dell'inclusione sociale e lavorativa dei Rom e Sinti.
- come richiesto dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2010, "Elaborare una strategia globale europea per l'inclusione dei Rom come strumento per combattere l'esclusione sociale e la discriminazione dei Rom in Europa"
- vegliare affinché gli Stati membri tengano conto dei principi contenuti nelle conclusioni sull'inclusione dei Rom del Consiglio "occupazione, politica sociale e consumatori" (Lussemburgo, giugno 2009) perché " La popolazione Rom è vittima, in misura sproporzionata, di esclusione sociale, pregiudizi e discriminazioni. Le comunità Rom, che fanno parte delle società europee da secoli, sono state spesso emarginate e a volte perseguitate. È evidente che negli ultimi due decenni la situazione socioeconomica di molte popolazioni Rom non è mutata o si è perfino degradata in vari Stati membri dell'UE. Molti Rom sono disoccupati, hanno un basso reddito, una ridotta aspettativa di vita e una cattiva qualità di vita. Questo fatto costituisce una tragedia umana per le persone interessate e una perdita immensa per la società nel suo complesso. Inoltre, un'esclusione di ampia portata genera instabilità sociale e costituisce un problema in termini economici"⁷

⁷ Consiglio EPSCO dell'Unione europea , 28 maggio 2009.

5. Il carcere

5.1. Il carcere dei poveri

“ Mario il barbone ha passato 3 mesi in carcere per aver rubato un pezzo di pane in un supermarket. Il 76 enne Romeo invece, aveva occupato abusivamente d’inverno una spiaggia con gli ombrelloni. Carlo, 65 anni, ha passato Natale in cella per aver rubato corrente dall’illuminazione pubblica. Sono questi i casi che, quotidianamente, affronta chi si occupa di carcere. Situazioni ormai sempre più frequenti con una popolazione carceraria arrivata in tutta Italia ad oltre 66mila unità...”

Così inizia il suo articolo Angiolo Marroni (Garante delle persone private della libertà per la Regione Lazio) pubblicato da “L’Unità” in data 30 marzo 2010.

In verità nel corso degli ultimi due anni in Italia per i poveri è previsto un solo istituto in materia di sanzione penale: **il carcere**. Migranti e tossicodipendenti sono il bersaglio preferito, a tal punto da determinare i due terzi delle persone in carcere.

Nei 43.000 posti carcere sono stipate 67.000 persone. In quali condizioni logistiche, oltre che igienico-sanitarie, non è facile da immaginare! Al punto che crescono di giorno in giorno i ricorsi da parte delle persone detenute alla Corte Europea che già si è espressa definendo *disumana e degradante* la mancanza di spazio di cui dovrebbe fruire una persona detenuta (**SENTENZA DELLA CAMERA -SULEJMANOVIC c. ITALIA-** La Corte europea dei diritti dell’uomo ha comunicato oggi per iscritto la sua sentenza di camera nel processo **SULEJMANOVIC c. ITALIA - richiesta n° 22635/03**).

Il fenomeno dell’incarcerazione di massa avviato negli ultimi due anni continua a crescere con un trend di 800 unità aggiuntive ogni mese!

In queste condizioni maturano quotidianamente atti di autolesionismo, tentati e riusciti suicidi senza soluzione di continuità. Segnaliamo qui di seguito alcuni punti critici:

Morti di carcere

Nel corso del 2009 si sono registrati 175 casi di morte di persone detenute (di cui 72 per suicidio). Ossia, un morto ogni due giorni! A fronte delle politiche securitarie sbandierate dal governo italiano in modo propagandistico ed in nome delle quali i poveri finiscono in carcere, lo stesso governo non è più in grado di garantire la sola e mera sopravvivenza dei detenuti. A fine marzo di quest’anno i morti di carcere sono già a quota 50 (di cui 15 per suicidio). E la strage continua con disinvoltura...

Redattore Sociale, 8 aprile 2010

Il 2010 si è aperto con una lunga scia di suicidi in carcere: nei primi otto giorni dell’anno quattro detenuti si sono tolti la vita a Cagliari, Bari, Verona e a Sulmona. Sono seguiti i suicidi di Eddine Abellativ il 13 gennaio a Massa Carrara e Mohamed El Abbouby il 15 gennaio a Milano San Vittore. Ivano Volpi si è suicidato il 19 gennaio a Spoleto. Ancora un suicidio di detenuto tunisino a Brescia il 22 febbraio. Il 23 febbraio, nello stesso giorno, sono stati registrati due suicidi: a Fermo Vincenzo Balsamo, quarantenne originario del Sud Italia è stato trovato impiccato nel bagno e a Padova si è impiccato Walid Aloui, tunisino di 28 anni. Con loro il numero è salito a 10. Il 24 febbraio si è impiccato con le lenzuola a Vibo Valentia un quarantaduenne di Taurianova, Alessandro Furuli. Il giorno seguente, il 25 febbraio c’è stato un nuovo suicidio di un detenuto italiano di 47 anni, Roberto Giuliani, con fine pena nel 2017, nel reparto G11 di Roma Rebibbia. Giuseppe Sorrentino si è suicidato il 7 marzo a Padova. Un detenuto malato di mente, Angelo Russo, rinchiuso nel carcere di Poggioreale (Napoli) si è tolto la vita il 10 marzo, impiccandosi. Un altro caso a Reggio Emilia il 28 marzo. Il 3 aprile si è tolto la vita Romano Iaria, 54 anni, di Roma, nel carcere di Sulmona, in provincia dell’Aquila.

Cuccioli d’uomo crescono, dietro le sbarre

La media numerica dei bambini **da zero a tre anni** che con le loro mamme sono tenuti in carcere senza alcuna tutela, si mantiene mediamente sulle sessanta unità (considerato il turn-over). Si tratta prevalentemente di persone migranti e rom verso i quali è in atto una persecuzione xenofoba

e razzista. La propaganda, di nuovo, della tutela dell'infanzia e dei nuclei familiari in stato di povertà non ha riscontri, lasciando di fatto nascere e crescere i cuccioli d'uomo dietro le sbarre.

Il 41bis (carcere duro)

Questo regime detentivo di totale isolamento, nato per impedire la comunicazione tra l'interno e l'esterno del carcere e riferito soprattutto alle cosche mafiose, di fatto configura uno stato detentivo di tortura finalizzato alla collaborazione giudiziaria e gestito direttamente dal potere esecutivo. Le persone sottoposte a questo regime detentivo hanno una sola possibilità di uscirne: collaborare alle inchieste contro se stessi e terzi. Spesso succede che, non avendo nulla da raccontare, restano in questa condizione per molti anni. La loro gestione presenta aspetti dunque discutibili, tali da suscitare l'esito opposto a quello desiderato.

L'ergastolo "ostativo" – Fine pena mai

Questo istituto giuridico trovava giustificazione nel nostro Ordinamento Giudiziario solo perché era consentito l'accesso ai benefici di legge previsti dall'Ordinamento Penitenziario (leggi misure alternative al carcere e segnatamente il beneficio dell'ammissione alla "liberazione condizionale" che consente l'estinzione della pena dell'ergastolo, dopo un periodo ultraventennale di pena scontata). Negli ultimi anni è stato inserito, con prassi ormai consolidata, l'istituto giuridico dell'"ergastolo ostativo" che produce l'impedimento alla persona condannata all'ergastolo di accedere alle misure alternative al carcere, compresa la liberazione condizionale. E quindi la persona condannata all'ergastolo non ha alcuna prospettiva di liberazione per tutta la sua vita (tolta la grazia, concessa dal Presidente della Repubblica, che riguarda casi sporadici sempre più rari). Anche su questo pesano di fronte al Tribunale di Strasburgo centinaia di ricorsi presentati da persone condannate all'ergastolo e patrociniate dall'Associazione Antigone con sede a Roma e dall'Associazione Liberarsi con sede a Firenze.

I C.I.E. (Centri per l'Identificazione ed Espulsione)

Un capitolo a parte meritano i CIE per i migranti. Si tratta di centri di detenzione a tutti gli effetti deputati allo "straniero povero". Una detenzione che si può protrarre fino a sei mesi senza reato, se non quello di essere fuggiti da situazioni di fame e guerre. Rispetto al carcere il CIE è più impermeabile e perciò si ha notizia dei maltrattamenti solo quando le persone recluse si ribellano violentemente determinando con ciò il passaggio dal CIE al carcere.

Ospedali Psichiatrici Giudiziari (OPG)

In Italia gli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) sono sei. Cinque (Aversa, Barcellona Pozzo di Gotto, Napoli, Montelupo Fiorentino, Reggio Emilia) sono gestiti completamente dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, il sesto, Castiglione delle Stiviere, è una struttura gestita dalla ASL in virtù di una convenzione con il ministero della Giustizia. Al 31 dicembre 2008, complessivamente, nelle sei strutture risultavano presenti 1.348 internati, dei quali 98 donne.

Negli OPG sono internati sofferenti psichici, autori di reato, sottoposti ad una «misura di sicurezza». La misura di sicurezza ha una durata relativamente indeterminata. La durata dell'applicazione di tali misure è fissata dalla legge nel minimo, ma resta indeterminata nel massimo, e ciò in quanto è impossibile determinare in anticipo la cessazione della pericolosità del soggetto.

In tutti gli OPG italiani sono presenti una o più sale di coercizione, con letti con cinghie di cuoio e in alcuni casi un buco al centro per i bisogni fisici. Il dato è preoccupante in sé perché la pratica della coercizione è di per sé una pratica violenta che costringe un soggetto con disagio mentale ad essere legato al letto per un periodo di tempo indefinito. Preoccupa anche l'assenza di dati relativi ai tempi medi della coercizione. Di certo non mancano casi di internati costretti al letto di coercizione sino a 14 giorni di seguito.

Nonostante la riforma della sanità penitenziaria (le cui competenze sono state trasferite dal ministero della Giustizia al sistema sanitario nazionale), le condizioni di vita negli OPG destano ancora preoccupazioni. A novembre 2009, nel corso di una visita parlamentare all'OPG di Napoli, il consigliere regionale Antonio Scala ha dichiarato «Sono profondamente scosso dalle cose che ho

visto e certo che non è il primo carcere che visito. Prendo atto che le aspettative sono al momento deluse e che non esiste una reale presa in carico del paziente psichiatrico. Gli internati trascorrono gran parte della loro giornata chiusi anche fino a quattro per volta in celle spoglie e che non vi sono al momento attività concrete di socio riabilitazione. Ma mi ha ancora di più scosso appurare di persona che si è tornati ad utilizzare il letto di coercizione. Dal registro abbiamo verificato l'esistenza di due casi recenti, uno dei quali è stato slegato poco prima del nostro ingresso. Ci è stato detto che si trattava di un internato che aveva tentato il suicidio.».

Maltrattamenti generalizzati

A fronte del fenomeno migratorio, il nostro ministro degli interni in carica, che presiede il comando di tutti gli organi di polizia (quella penitenziaria compresa), ebbe a suggerire pubblicamente che bisognava "essere più cattivi". Un suggerimento che ha trovato e trova riscontro nelle modalità operative di tutti i corpi di polizia che quotidianamente si produce in maltrattamenti e violenze che talvolta sfociano nella morte della persona incarcerata. Il caso Cucchi – Uva – Lonzi – Bianzino – ecc., non sono altro che la punta di un iceberg di violenza che imperversa in tutti i luoghi di detenzione.

5.2. I paradossi delle Cassa Ammende

La Cassa Ammende è un ente con personalità giuridica, istituito nel 1932 con **Legge 547 del 1932 per supportare con appositi finanziamenti l'attività svolta dai Consigli d'Aiuto Sociale**. Oltre a questa finalità si sono aggiunti successivamente **altri fini quali**: il finanziamento di progetti dell'Amministrazione penitenziaria e il finanziamento di programmi volti all'assistenza economica in favore delle famiglie dei detenuti e degli internati, oltre a programmi che intendono favorire il reinserimento sociale dei detenuti e degli internati anche nella fase di esecuzione di misure alternative alla detenzione (art. 129 D.P.R. N. 230/2000 'Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative della libertà'.)

La cassa delle ammende è il contenitore deposito alimentato con il denaro delle pene accessorie pagate a seguito di sentenza penale di condanna e si compone di:

Fondo Patrimonio, che raccoglie i finanziamenti derivanti da:

- somme versate a seguito di sanzioni disciplinari o pecuniarie disposte dal giudice;
- proventi ricavati dai manufatti realizzati dai detenuti;
- importi relativi alla vendita dei corpi di reato non reclamati da chi ne avrebbe diritto;

Fondo Depositi, che raccoglie:

- somme di cauzione ordinate dai magistrati per misure di prevenzione o di buona condotta
- averi non reclamati da chi esce dal carcere

Tali fondi dovrebbero essere destinati a programmi di riabilitazione e reinserimento dei detenuti, in base all'art. 27 della Costituzione, secondo cui le pene "devono tendere alla rieducazione del condannato".

La Cassa delle ammende si trova in situazione di **cronica mancanza di spese**. Nel 2008, la cassa ha raccolto **104 milioni di euro di entrate** a fronte di **92 milioni di euro di uscite** (di cui solo **7,3 milioni di euro per 16 progetti di riabilitazioni nelle carceri**), con 12 milioni di avanzo. **Il fondo totale della cassa è salito così a una rimanenza di quasi 146 milioni di euro da investire**. Risorse che per legge andrebbero indirizzate a interventi di assistenza economica in favore delle famiglie dei detenuti e degli internati (**solo per citare un caso, i figli dei detenuti in Italia sono più di 15.500 e da anni Telefono azzurro ne denuncia la privazione dei diritti fondamentali**) oltre che per favorire il reinserimento sociale degli stessi carcerati. A tal proposito l'ex presidente del DAP Ettore Ferrara accenna alla "farraginosità della normativa" e ai pochi progetti presentati dal territorio. L'Associazione Antigone, per i diritti dei detenuti, lamenta invece la mancanza di pubblicità e di bandi pubblici per i progetti di riabilitazione dei detenuti.

La riforma del 2008 voluta dall'attuale ministro della giustizia Angelino Alfano ha avuto l'effetto di inserire l'edilizia penitenziaria tra i progetti finanziabili, con l'effetto di finanziare il "piano carceri" con i fondi da destinarsi alla riabilitazione dei detenuti.

5.3. Valutazione complessiva

Le condizioni di detenzione nelle carceri italiane non tengono più in alcun conto la Costituzione repubblicana che all'articolo 27 recita: *Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato*. Non tengono in alcun conto l'Ordinamento Penitenziario che è Legge della Repubblica Italiana. Non tengono conto di alcun principio di legalità. Non riconoscono la dignità delle persone detenute.

Di tutto questo, il governo italiano fa occasione di pubblicità propagandistica, quasi che la responsabilità della situazione fosse di altri. In più occasioni ministri e sottosegretari, a seguito di qualche ispezione, hanno apertamente dichiarato le condizioni indegne di detenzione, l'incostituzionalità delle stesse, fino a dichiarare "l'emergenza carcere" dopo averla prodotta mediante tre leggi killer quali: la legge Bossi-Fini riferita ai flussi migratori ed integrata ulteriormente col reato di immigrazione clandestina; la Fini-Giovanardi riferita alle droghe ed integrata con ulteriore dispositivo che fa di tutte le droghe un fascio; la Legge Cirielli che nega ogni beneficio ai recidivi. Sono queste tre Leggi che hanno prodotto i due terzi della popolazione detenuta (che complessivamente ha superato di gran lunga tutti i record nella storia repubblicana di questo paese).

Dopo un anno e mezzo di silenzio totale, il governo ha prima formalizzato lo "stato di emergenza" e poi scodellato il "Piano-carcere" che consiste nella costruzione di nuove carceri per un totale di 20.000 nuovi posti-cella. La dichiarazione dello "stato di emergenza" consente la realizzazione delle opere eludendo tutte le regole in materia di appalti e controlli pubblici...

Tuttavia, dati i tempi di realizzazione previsti in un anno e mezzo (al costo di un miliardo e cinquecento milioni di euro!), è ragionevole immaginare che a quella data anche i nuovi 20.000 posti-cella saranno sovrappopolati esattamente come i 48.000 posti disponibili attualmente, dal momento che il trend di crescita delle persone detenute aumenta al ritmo vertiginoso di 800 unità ogni mese e partiamo dai 67.000 ospitati a fine marzo 2010. Il piano-carcere, pertanto, servirà solo alla sete di business dei costruttori ai quali sarà affidato l'incarico ad insindacabile giudizio del governo che ha già nominato il "commissario straordinario" nella persona dell'attuale direttore generale delle carceri.

Ma, al di là degli "affari", resta il problema delle persone detenute. Un problema che, tralasciando la Costituzione, tralasciando l'Ordinamento Penitenziario e ogni principio di legalità, attiene ai **diritti umani**. Il diritto alla vita, il diritto alla salute, alle cure, alla dignità, all'infanzia, al "senso di umanità". Diritti inviolabili e già violati massicciamente solo perché i depositari di tali diritti sono persone povere economicamente, socialmente, culturalmente e per rappresentanza. Non a caso si tratta di persone migranti e tossicodipendenti la cui sopravvivenza nelle carceri da parte dello Stato non è più garantita!

5.4. Per migliorare la condizione dei carcerati ed ex carcerati

Poiché il nostro governo è ormai dimostratamente insensibile a queste tematiche, noi **lanciamo un appello alla Commissione Europea, nonché alla Commissione per la prevenzione della tortura affinché prendano in serio esame i numerosi ricorsi alla Corte di Strasburgo delle persone detenute in Italia e perché intensifichino il potere ispettivo e sanzionatorio di un governo -il nostro- ormai fuori da ogni controllo, che ama apertamente la guerra ai poveri piuttosto che la lotta alla povertà.**

E' inoltre essenziale che le persone che escono dal carcere e le loro famiglie non siano abbandonate a loro stesse, come oggi accade: programmi di inserimento al lavoro e nella società, **un reddito garantito accompagnato da misure di inclusione attiva** potrebbe, se non dare una risposta definitiva, almeno alleviare i problemi di chi esce dalle nostre carceri, forse impedendo il rientro in carcere entro breve tempo, cosa che oggi è purtroppo la realtà.

6. Immigrazione

6.1. La situazione attuale

Tra i grandi cambiamenti degli ultimi due decenni è da annoverare certamente il fenomeno delle migrazioni dei popoli. Un fenomeno complesso, quello della mobilità, alimentato dalla globalizzazione e dalla comunicazione, che interessa in prevalenza aree geografiche caratterizzate da insufficienti risorse economiche o/e da economie in transizione, e che nel 2008 – ultimo dato disponibile dell'ONU – ha visto interessate nel mondo 1 miliardo di persone: 800 milioni delle quali hanno mantenuto la propria mobilità all'interno del proprio Paese; 200 milioni – 100 milioni in più rispetto solo a dieci anni fa – hanno visto la propria mobilità raggiungere altri Paesi e Continenti. Solo il dato della popolazione dell'Africa – che si stima che nel 2050 vedrà la popolazione passare da 1 miliardo a 2 miliardi di persone, con un'età media di 19 anni o il dato della popolazione dell'India e della Cina nel 2030 – rispettivamente di 1 miliardo e mezzo e di 1 miliardo e 350 milioni di persone – ci richiama immediatamente come il fenomeno della mobilità interna ed esterna non potrà che essere destinato alla crescita.

L'Italia, per un secolo e mezzo Paese di emigrazione, a partire dagli anni '80, ha iniziato a essere interessata anche dal fenomeno dell'immigrazione. Dopo la prima delle sei regolarizzazioni avvenute nel nostro Paese, quella legata alla legge Martelli, l'Italia nel 1991 – dati del censimento – aveva 354.000 immigrati, nel 2001, 1.334.000 immigrati, nel 2004 1.990.000 immigrati, nel 2009, 4.279.000 (ISTAT)⁸, cioè oltre il 7% della popolazione, 1 ogni 14 persone. Il dato dimostra che in meno di vent'anni l'immigrazione in Italia è decuplicata e in soli cinque anni è più che raddoppiata. L'Italia, con gli Stati Uniti, si presenta nel panorama mondiale oggi come il Paese a più alta pressione migratoria. La popolazione immigrata oggi nel nostro Paese proviene da 198 nazionalità diverse, con 140 lingue diverse. Quasi la metà proviene dall'area europea (dai 26 Stati membri dell'Unione europea e dai paesi dell'Est comunque legati all'Europa) e dall'area mediterranea (complessivamente circa 50 Paesi), mentre la restante metà proviene dagli altri 150 Paesi del mondo. L'ondata migratoria in Italia ha interessato soprattutto le regioni del Nord (60%), in secondo luogo le regioni del Centro (25%) e meno il Sud (15%). Al tempo stesso, però, l'immigrazione caratterizza fortemente le città e le aree metropolitane del Nord, ma anche del Centro (pensiamo a Roma, ma anche Prato, Firenze, Ancona...) e del Sud (Napoli, Palermo, Bari, Cosenza, Mazara del Vallo...).

L'immigrazione sta 'cambiando' la vita delle città, delle famiglie e delle persone. Qualche elemento per dimostrare questo cambiamento.

Cambia il mondo del lavoro. 2 milioni di lavoratori stranieri in Italia, 1 milione con un lavoro precario e flessibile, 150.000 imprenditori, 800.000 iscritti al sindacato, 400.000 inseriti in un percorso di lavoro nero. Si tratta di 4 su 5 lavoratori nei servizi alle famiglie, 5 su 10 lavoratori agricoli, 9 su 10 degli stagionali agricoli, 6 su 10 dei lavoratori del mondo della pesca e marittimi, 5 su 10 dei lavoratori in edilizia. Pochi pensionati. Il peso in termini di contributi per il Fondo pensioni è di 3 miliardi di euro.

Cambia la famiglia. Oltre 100 mila persone che vengono ogni anno per ricongiungimento familiare nell'ottica di un insediamento stabile. 94 mila sono i nuovi nati in Italia da madri straniere nel corso dell'anno 2009, il 16,4% del totale, di cui il 3,4% con partner italiano, che costituiscono un supporto indispensabile al nostro sbilanciato andamento demografico, con oltre il 20% della popolazione oltre i 65 anni. 24 mila matrimoni misti tra italiani e immigrati nel 2008, che si aggiungono agli oltre 400.000 già celebrati e che costituiscono una frontiera complessa, suggestiva e promettente della convivenza tra persone di diverse tradizioni culturali e religiose. In un milione di famiglie italiane è presente una badante o assistente alla persona – anziani e minori – di origine straniera (filippine, cingalesi, peruviane, rumene e ucraine), molte delle quali ortodosse.

8 Il Dossier Caritas/Migrantes del 2009 fa una stima di 4.330.000, mentre il Rapporto della Fondazione ISMU (Iniziative e Studi sulla Multietnicità) del 2009 – che stima anche gli immigrati irregolari – parla di 4.650.000.

Cambia la scuola. Le 700 mila presenze a scuola in rappresentanza di tanti Paesi, un vero e proprio mondo in classe. 6 mila studenti stranieri che si laureano annualmente in Italia, in buona parte destinati a diventare la classe dirigente nel Paese di origine. In molte scuole del Nord Italia gli studenti stranieri superano anche il 30% degli alunni.

Cambia la città. 40 mila persone che acquisiscono annualmente la cittadinanza italiana, a seguito di matrimonio o di anzianità di residenza, mostrando un forte attaccamento al nostro Paese. Alcuni quartieri e aree urbane sono fortemente caratterizzate al centro – Palermo o Roma – o in periferia – Milano, Bologna – dalla concentrazione di persone ed etnie straniere.

6.2. Come affrontare il cambiamento?

L'attenzione al tema **dell'incontro**, della costruzione di legami, di amicizia è un percorso non scontato. Lo dimostra il fatto che una ricerca tra i membri dei consigli pastorali parrocchiali di Carpi sul tema 'comunità cristiana e immigrazione' ci mostra che 7 su dieci (il dato italiano ed europeo è 6 su 10) coniugano immigrazione e paura. Questa coniugazione viene superata quando le persone incontrano o ospitano in casa o hanno legami di amicizia con le persone straniere: in questo caso la paura è di 1 su 10. L'incontro chiede un'attenzione al valore non solo della persona, ma anche della differenza. Occorre costruire una riflessione antropologica sulla differenza, sull'alterità, nella consapevolezza – ce lo ha insegnato Michel de Certeau – che la salvezza è 'altrove', suppone "l'altro". E' bello che, ad esempio, il mondo giovanile sia fortemente attento a valorizzare l'incontro, stimolato anche dalla scuola e dai luoghi del tempo libero, dai viaggi.

L'attenzione al tema dell'incontro pone allora alcune riflessioni sul superamento di tre grandi pregiudizi:

Straniero = clandestino. Se noi non troveremo un altro modo di parlare dell'immigrazione diverso dai discorsi sugli sbarchi e sull'irregolarità, resteremo incapaci di gestire responsabilmente l'Italia che si va costruendo, nella quale già adesso 1 ogni 14 abitanti è un cittadino straniero regolarmente soggiornante.

Gli sbarchi, che ci ostiniamo a utilizzare come un bollino nero da apporre sul fenomeno migratorio, coinvolgono un numero di persone pari nemmeno all'1% delle presenze regolari, senza contare poi che oltre la metà delle persone sbarcate sono richiedenti asilo, quindi persone meritevoli di protezione secondo le Convenzioni internazionali e la Costituzione Italiana.

Straniero = non cittadino. Se gli immigrati incidono per il 7% sulla popolazione residente e per il 10% sulla creazione della ricchezza nazionale, ciò significa che la loro presenza non costituisce una perdita per il sistema Italia, così come non lo è per gli immigrati stessi e per i Paesi di origine, ai quali i migranti inviano dall'Italia 6,4 miliardi di euro come rimesse, un aiuto molto concreto al loro sviluppo a fronte delle promesse non mantenute a livello di politica internazionale.

Gli immigrati, al pari degli italiani, hanno anch'essi bisogno di misure di supporto dal sistema di welfare nazionale, ma assicurano i mezzi perché questo possa essere fatto. Pagano annualmente 7 miliardi di contributi previdenziali, ma a essere pensionati sono in poche migliaia. Tra gli italiani, invece, vi è attualmente un pensionato ogni 5 residenti, mentre tra gli immigrati, tra 10 anni, vi sarà un pensionato ogni 25 residenti, con notevoli vantaggi per il nostro sistema previdenziale.

Gli immigrati pagano annualmente almeno 4 miliardi di euro di tasse ma incidono, secondo una stima della Banca d'Italia, solo per il 2,5% sulle spese per istruzione, pensione, sanità e sostegno al reddito, all'incirca la metà di quello che assicurano in termini di gettito.

La riserva di natura socio-culturale-religiosa è più insidiosa e porta ad aver paura degli immigrati perché si ritiene che essi inquinino la società con le diverse tradizioni culturali di cui sono portatori e contrastino l'attaccamento alla religione dominante.

Straniero = criminale. Non esiste in Italia un'emergenza criminalità, perché non ci distinguiamo in negativo in un confronto europeo e nel contesto italiano le denunce penali da alcuni anni sono in diminuzione e il livello attuale (poco più di 2 milioni e mezzo di denunce) è pari a quello dei primi anni '90, quando iniziava l'immigrazione di massa.

L'aumento delle denunce contro i cittadini stranieri regolari risulta inferiore all'aumento della popolazione straniera e, ad esempio, nel periodo 2001-2005 le denunce sono aumentate del 46% e gli stranieri residenti del 101%.

Gli immigrati regolari, a conclusione di un confronto per classi di età con gli italiani, mostrano di avere un tasso di criminalità simile, ma con maggiori attenuanti.

Gli immigrati irregolari, a loro volta, non sono da stigmatizzare come inclini alla criminalità, ma va considerata la loro esposizione alle necessità materiali, l'esclusione sociale, le spire della criminalità organizzata, anche in conseguenza degli scarsi spazi di ingresso e soggiorno regolare previsti dall'attuale normativa, che perciò andrebbero resi più agibili per evitare che continuino a essere una tra le occasioni più ricorrenti di infrazione penale.

6.3. Alcune richieste e raccomandazioni

a. Per assicurare un futuro armonioso al nostro paese ma anche in Europa, è innanzi tutto di fondamentale importanza aiutare i nostri concittadini a superare in tre pregiudizi che abbiamo appena descritto e di cui sono vittime gli stranieri. E' un obiettivo di fondamentale importanza ma che richiede un impegno a lungo termine e il contributo di tutti: società civile organizzata, comunità religiose, mezzi di comunicazione, scuola, istituzioni a tutti i livelli. **E' importante "non abbassare la guardia" e organizzare campagne informative a vasto raggio e di lunga durata.** I media in particolare potrebbero avere un ruolo fondamentale nel combattere gli stereotipi, soffermandosi sull'apporto positivo dei cittadini stranieri nelle nostre città e non solo sui casi delinquenziali.

Così come già avviene in alcuni paesi europei sarebbe auspicabile una legge apposita per cui, in caso di comportamenti delinquenziali, la cittadinanza, provenienza o etnia del presunto colpevole non siano menzionate (questo è già un atteggiamento integrativo).

b. La lotta al lavoro irregolare deve diventare una priorità assoluta del Governo nazionale e dei Governi dei paesi dell'Unione. **Il governo italiano dovrebbe al più presto applicare la direttiva 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio** che "introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare", inasprendo le pene verso i soggetti che delincono. L'utilizzo di manodopera immigrata, regolare e non regolare, è utilizzata da imprenditori spesso coinvolti nella criminalità organizzata e non in regola con i requisiti assicurativi, previdenziali e di sicurezza, in caso di incidenti o morte sul lavoro.

c. Garantire ai cittadini di paesi terzi, dopo un certo numero di anni di presenza stabile e regolare sul territorio italiano, **il diritto al voto amministrativo.** Benché l'Europa non abbia basi legali per imporre regole comuni sul voto agli immigrati, alcuni Paesi membri, come Spagna, Olanda, Belgio, Svezia e Danimarca, hanno adottato norme costituzionali e leggi ordinarie in tal senso. In Italia l'esperienza delle forme di partecipazione degli immigrati alla vita civile e politica è ricca e articolata (consulte, partecipazione alla vita sindacale, elezione di consiglieri aggiunti), ma non è sufficiente. Anche nei casi in cui i cittadini stranieri sono stati ammessi quali "osservatori" nei Consigli comunali, si tratta pur sempre di rappresentanti delle comunità straniere, da queste eletti, che partecipano ai Consigli senza diritto di voto. Il diritto al voto amministrativo è un passo importante verso la cittadinanza, l'acquisizione di diritti e di doveri.

d. Semplificare le normative sui flussi, sui permessi di soggiorno/lavoro, sul ricongiungimento familiare. Così facendo si contribuirebbe a combattere le organizzazioni criminali che lucrano sul mercato di esseri umani, sia a scopo meramente commerciale, ma soprattutto allo scopo di abuso e di sfruttamento alla prostituzione. Riconoscere la cittadinanza italiana ai bambini nati sul territorio italiano: ciò favorirebbe un processo all'integrazione delle nuove generazioni e renderebbe giustizia al popolo dei bambini che sono visti nella diversità e a volte, in alcuni contesti, trattati diversamente gli uni dagli altri.

Bibliografia

Istituto Nazionale di Statistica – Famiglia e Società, Statistiche in breve (30 luglio 2009)

Fondazione Zancan/ CARITAS Italiana, Rapporto 2009 su povertà ed esclusione sociale in Italia, Edizioni Il Mulino, 2009

Save the Children (coordinamento), Secondo Rapporto Supplementare alle Nazioni Unite sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia presentata nel novembre 2009, cap. "Standard di vita: La condizione dei bambini e degli adolescenti poveri in Italia".

Libro bianco "La vita buona nella società attiva", approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 maggio 2009

Rapporti dell'Ottavo e Nono "Incontro europeo delle persone in povertà" (Bruxelles, maggio 2008 e 2009), reperibile su: www.cilap.eu

Robin Hannan, "Poverty Proofing, the irish experience", reperibile su: www.eapn.eu

Commissione europea, D. G. Occupazione, Affari Sociali e Pari opportunità, "Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion", Marzo 2008

Gruppo di lavoro CILAP EAPN Italia "Povertà e partecipazione", Rendiconto incontro nazionale "Welfare – per quali diritti?" - Firenze, 21 febbraio 2009

Gruppo di lavoro CILAP EAPN Italia "Povertà e partecipazione", Rendiconto incontro nazionale "Quale normalità?" - Avellino, 13 marzo 2009

Gruppo di lavoro CILAP EAPN Italia "Povertà e partecipazione", Rendiconto incontro nazionale "Cittadinanza e partecipazione" - Roma, 19 giugno 2009

Gruppo di lavoro CILAP EAPN Italia "Povertà e partecipazione", Rendiconto incontro nazionale "Povertà ed esclusione finanziaria" - Trieste, 13 novembre 2009

Gruppo di lavoro CILAP EAPN Italia "Povertà e partecipazione", Rendiconto incontro nazionale "Diritti di cittadinanza, accesso ai servizi, partecipazione", Bari, 29 marzo 2008

Gruppo di lavoro CILAP EAPN Italia "Povertà e partecipazione", Rendiconto incontro nazionale "Diritti e Bisogni dimenticati: microfono aperto per le persone in povertà", Napoli, 24 febbraio 2006

Stefano Toso, "Pagine bianche sul libro bianco", reperibile su: www.lavoce.info

Paolo Consolini e Marco Di Marco, "Credito familiare: istruzioni per l'uso", reperibile su: www.lavoce.info

Roberto Cerchi e Gianni Loy, "Rom e Sinti in Italia – tra stereotipi e diritti negati", Ediesse, 2009

Redattore sociale, Agenzia giornalistica quotidiana in abbonamento su disagio e emarginazione sociale, volontariato, non profit, cooperazione, immigrazione: www.redattoresociale.it

Sono stati inoltre utilizzati:

- Materiali informativi su progetti e buone pratiche raccolti dal gruppo di lavoro CILAP EAPN Italia "Partecipazione e povertà" nell'ambito dei suoi lavori.
- Materiali raccolti nel corso del progetto PROGRESS "Europa S.P.A.- Strumenti di partecipazione attiva per l'Europa del XXI Secolo".