



URB-AL · RED 10 "Lotta contro la povertà urbana"
"PRACTICAR"

"DIAGNÓSTICO"
SUL FENOMENO DEI "NUOVI POVERI"
RELAZIONE DI SINTESI

Maggio 2005





Foto: Sebastião Salgado

Al Progetto "PRACTICAR" (*Laboratorio de prácticas para el fortalecimiento de las políticas públicas locales de lucha contra la nueva pobreza urbana*) partecipano, come membri "di pieno diritto" dell'America Latina (a) e dell'Unione Europea (b), e come membri "associati" (c), i seguenti:

- a.1. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina)
- a.2. Municipalidad de San Martín (San Martín, Buenos Aires, Argentina)
- a.3. Municipalidad de Pergamino (Pergamino, Argentina)
- a.4. Prefeitura Municipal de Sao Paulo (Sao Paulo, Brasil)
- a.5. Municipalidad de San Joaquín (Santiago, Chile)
- a.6. Municipalidad de Aserri (Aserri – San José, Costa Rica)
- a.7. Municipalidad de Ate (Ate – Lima, Perù)
- a.8. Municipalidad provincial de Rioja (Rioja – San Martín, Perù)
- a.9. Alcaldía de Santafé de Bogotá (Santafé de Bogotá, Colombia)
- b.1. Comune di Roma (Roma, Italia), coordinador
- b.2. Ayuntamiento de Valladolid (Valladolid, España)
- b.3. Provincia di Prato (Prato, Italia)
- b.4. City of Vaasa (Vaasa, Finland)
- c.1. ADESO, Asociación para el Desarrollo Social (La Plata – Buenos Aires, Argentina)
- c.2. CEPAD, Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (Santa Cruz, Bolivia)

Questo documento è stato realizzato con l'aiuto finanziario della Comunità Europea. Il contenuto di questo documento è responsabilità esclusiva degli autori e della "Coordinación técnica" del Progetto "PRACTICAR" della Rete 10 del Programma URB-AL, ed in alcun modo deve considerarsi che rifletta la posizione dell'Unione Europea.

INDICE

INTRODUZIONE

1. PREMESSA E QUADRO DI RIFERIMENTO

2. ALCUNE INDICAZIONI SU POVERTÀ URBANA E "NUOVA POVERTÀ"

2.0. Premessa

2.1. Il concetto di Povertà urbana della Rete 10

2.2. Alcune considerazioni sulla *Nuova Povertà* in America Latina (Cáritas de América Latina y El Caribe, 2004)

2.3. Il concetto di "Povertà" e "nuova povertà".

(ADESO, Asociación para el Desarrollo Social, La Plata – Buenos Aires, Argentina, membro "associato" del Progetto PRACTICAR).

3. CONSIDERAZIONI E CONCLUSIONI

3.0. Premessa

3.1. Definizione di "nuova povertà" e delle sue dimensioni

3.2. Definizione delle forme per "misurare" la nuova povertà e delle "politiche" per superare il fenomeno della nuova povertà

3.3. Dimensioni ed indicatori proposti da Buenos Aires per analizzare e misurare il fenomeno dei "Nuovi poveri"

3.4. Relazione tra lotta alla povertà e alla "nuova" povertà

3.5. Riflessioni di sintesi:spunti di discussione per il I incontro transmunicipale

APPENDICE 1: ALCUNE NOTE DI SINTESI DEL "DIAGNÓSTICO" SUL FENOMENO DEI NUOVI POVERI REALIZZATO NELLE CITTÀ SOCIO

Premessa

A.1. Bogotá (Colombia)

A.2. Buenos Aires (Argentina)

A.3. Roma (Italia)

A.4. San Paolo (Brasile)

B.1. Ate, Distrito de (Lima, Perù)

B.2. Aserrí, Cantone di (Costa Rica)

B.3. Pergamino (Argentina)

B.4. Prato, Provincia di (Italia)

B.5. Rioja (San Martín, Perù)

B.6. San Joaquín (Santiago, Cile)

B.7. San Martín, General (Buenos Aires, Argentina)

B.8. Vaasa (Finlandia)

B.9. Valladolid (Spagna)



Foto: Sebastião Salgado

INTRODUZIONE

In occasione della Conferenza di Avvio della Rete 10 – Lotta contro la povertà urbana – del Programma URB-AL (São Paulo, aprile del 2003), e degli incontri realizzati nell’ambito dell’asse tematico “Gestione delle politiche pubbliche nelle città”, venne focalizzata, da una parte, la consistenza acquisita in Europa e in America Latina dal fenomeno della cosiddetta “**nuova povertà**” e, dall’altra parte, la forte carenza di politiche pubbliche (nazionali e locali) orientate ai “nuovi poveri”, così come la carenza di analisi approfondite del fenomeno e di strumenti innovativi specifici per affrontarlo.

È stato così che è emersa una prima identificazione di problematiche comuni che, a loro volta, hanno dato luogo alla formulazione del Progetto “**PRACTICAR**” (*Laboratorio de prácticas para el fortalecimiento de las políticas públicas locales de lucha contra la nueva pobreza urbana*), finalizzato ad approfondire la conoscenza del fenomeno della “nuova povertà”, scambiare le esperienze maturate in questo settore, identificare le eventuali “buone pratiche” esistenti e diffonderle, porre le basi tecniche e metodologiche per lo sviluppo di un processo di attuazione di politiche pubbliche locali di lotta alla nuova povertà urbana, che contribuisca a trasformare i costi di assistenza ai nuovi poveri in investimenti per lo sviluppo.

Le citate “buone pratiche” saranno diffuse e gli strumenti innovativi saranno elaborati, a partire dall’identificazione delle problematiche locali e delle priorità comuni riguardo al fenomeno dei nuovi poveri, e sulla base dello scambio di esperienze fra i soci, del lavoro congiunto fra le istituzioni, della concertazione con gli attori socio-economici locali e della partecipazione della popolazione interessata.

Il “**diagnóstico**” sul fenomeno dei nuovi poveri nelle città socie, costituisce una prima tappa di un processo di condivisione ed elaborazione congiunta da parte dei “soci”, che si concluderà, alla fine dei 18 mesi di durata del progetto, con l’elaborazione, pubblicazione e diffusione delle “**Linee-guida per l’applicazione di strumenti e buone pratiche di lotta alla nuova povertà urbana**”.

Il “diagnóstico” è stato realizzato secondo linee guida redatte nell’ambito del progetto da parte della città coordinatrice di “Practicar” e con la partecipazione della “Coordinación técnica” del progetto.

La realizzazione del “diagnóstico” è stata per i “soci” del progetto “Practicar”, un’occasione per implicare su questa tematica, anche soggetti che hanno interesse a sviluppare esperienze e studi sulle nuove povertà, quali: università, camere di commercio, uffici e dipartimenti del settore pubblico che si occupano di problematiche socio-economiche, sindacati, associazioni e Ong, ecc.

La presente “**relazione**” propone (v. **Appendice 1**) una sintesi dei contributi elaborati, nell’ambito del citato “diagnóstico”, dai vari membri del progetto “Practicar” sul fenomeno dei “nuovi poveri”, evidenziando, in particolare, alcuni aspetti, quali:

- a. i concetti di povertà urbana e di "nuova povertà" a cui fanno riferimento le città "socio"¹;
- b. alcune caratteristiche e dimensioni del fenomeno della nuova povertà e il profilo che le città socio attribuiscono al "nuovo povero";
- c. i numeri, se esistenti, della "nuova povertà", le modalità e gli strumenti di rilevamento eventualmente utilizzati (e/o individuati) dalle città socio per misurare l'andamento del fenomeno;
- d. il coinvolgimento o meno di "reti locali" e/o del "comitato locale del progetto" nella realizzazione del "diagnostico";
- e. la percezione delle situazioni di povertà da parte degli abitanti, eventualmente rilevati attraverso inchieste ad hoc;
- f. il dibattito sulla nuova povertà presente nella città, le politiche di lotta alla "nuova povertà" eventualmente adottate e gli strumenti eventualmente utilizzati.

Inoltre, la presente relazione propone alcune riflessioni, considerazioni ed indicazioni, che emergono a seguito del "diagnostico", nonché alcuni aspetti "problematici" da approfondire nel prosieguo del progetto.

Si riportano, altresì, in allegato alla relazione (**Appendice 2**), le "Linee guida" formulate per la realizzazione del "Diagnostico", nonché il "Glosario" (**Appendice 3**) tratto dall' "Informe de Situación Social de la Ciudad de Buenos Aires (Progetto URB-AL Rete 10 "Metodologías y herramientas para la creación de observatorios de inclusión social" – Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).

Si richiama, infine, l'attenzione sul fatto che nella parte "Diagnostico" della **Sezione "Documenti"** del sito web del progetto *PRACTICAR* (**www.practicar.roma.it**) vengono riportati tutti gli originali dei "diagnostici" elaborati dai "soci", completi della ricca e vasta batteria di dati ed indicatori forniti su ciascuna città (demografia, mercato del lavoro, economia urbana e povertà), secondo quanto contenuto nella "Ficha A" allegata alle "Linee guida" citate.

¹ Il Progetto *PRACTICAR*, nella fase di formulazione della proposta, ha assunto come sua, una definizione della FLACSO (Facultad Latinoamericana para Ciencias Sociales) sui **nuovi poveri**: «persone del settore "formale" (salariati e con lavoro fisso) che si sono ridotte ad essere povere a causa delle conseguenze prodotte da crisi, dal deterioramento del potere di acquisto del proprio stipendio o dalla disoccupazione».



Foto: Sebastião Salgado

1. PREMESSA E QUADRO DI RIFERIMENTO

Il Progetto *Practicar* ha l'obiettivo generale di contribuire a migliorare la qualità delle politiche pubbliche locali di lotta alla nuova povertà urbana, attraverso la formazione di risorse umane delle istituzioni locali e l'elaborazione e diffusione di nuovi strumenti e buone pratiche di lotta alla "nuova povertà" urbana.

Il Progetto PRACTICAR ha l'obiettivo specifico di:

- elaborare e divulgare strumenti innovativi e buone pratiche ("best practises") per rafforzare le politiche pubbliche locali nella lotta alla "nuova povertà" urbana e rafforzare la capacità di attuazione delle collettività locali latinoamericane ed europee;
- porre le basi tecniche e metodologiche per l'implementazione di un processo di attuazione di politiche pubbliche locali di lotta alla nuova povertà urbana, trasferibili in altre città europee e latinoamericane, che contribuisca a trasformare le spese pubbliche di assistenza ai nuovi poveri in investimenti per lo sviluppo. Dette buone pratiche e strumenti innovativi saranno elaborati a partire da un approfondimento sui problemi locali e l'identificazione delle priorità comuni attorno al fenomeno dei nuovi poveri, lo scambio di esperienze fra i soci, il lavoro congiunto delle istituzioni, la concertazione con gli attori socio-economici locali e la partecipazione della popolazione interessata.

Nel quadro della lotta alla nuova povertà (tema proposto da questo progetto), possiamo dire che **non esistono formule ed esperienze consolidate**; quelle che probabilmente esistono, sono alcune buone esperienze il cui successo potrebbe risultare strettamente connesso con ciascuna situazione specifica, ed anche con la capacità e l'impegno delle persone coinvolte.

Per approfittare della **ricchezza delle diversità territoriali e socio-economiche** in termini di idee ed esperienze e raggiungere pienamente gli obiettivi del progetto, si considera anche importante poter contare con collettività locali di diversa dimensione, quali sono le città membro del Progetto "PRACTICAR".

Il compito che si assume ciascun "socio" consiste nel porre a disposizione del progetto tutte le conoscenze relative alla situazione locale e le esperienze realizzate, ciascuno nel proprio settore, considerando che la messa in rete delle conoscenze e dell'esperienza costituirà un patrimonio molto utile per tutti e dal quale ciascuno potrà trarre informazioni per **definire congiuntamente nuovi strumenti** di lotta alla nuova povertà urbana.

Per quanto si riferisce, in particolare ai membri "associati", questi daranno il loro contributo di esperienza tecnica per l'elaborazione di strumenti di valutazione e definizione di indicatori quantitativi e qualitativi, il trasferimento di processi di valutazione diagnostica e di metodologie di pianificazione partecipativa.

Le ragioni che giustificano il compito che ciascun socio ha assunto nell'ambito di *Practicar*, si trovano nella convinzione che la creazione di forme di collegamento tra le collettività locali possano offrire a tutti aiuto ed opportunità, facilitando lo scambio di esperienze e di conoscenze, basate su informazioni ed analisi di buone pratiche, ma senza tralasciare l'importanza che può assumere la conoscenza delle difficoltà incontrate nell'ambito delle diverse attuazioni e riportate nelle relative analisi e valutazioni.

Fra le **considerazioni preliminari**, che sono state alla base del progetto *Practicar*, si riportano le seguenti:

- a. il numero dei cosiddetti "**nuovi poveri**", si è moltiplicato negli ultimi anni, a causa dell'aumento della disoccupazione e della sottoccupazione, della riduzione dei redditi e/o del potere di acquisto, a causa dell'espansione dei posti di lavoro precario, instabili e senza copertura sociale;
- b. si tratta, in generale, di nuclei familiari provenienti dalla classe media;
- c. i "nuovi poveri", in base al loro livello di educazione, formazione, esperienza lavorativa e accesso a reti sociali, hanno, in generale, buone possibilità di migliorare la propria situazione, nel caso di un recupero dell'attività economica;
- d. i "nuovi poveri", tuttavia, o riescono ad uscire dalla situazione in cui si trovano, o rischiano seriamente di precipitare nel fatalismo e nell'isolamento, andando ad ingrossare il numero dei poveri persistenti;
- e. esiste una forte **carezza di politiche orientate ai "nuovi poveri"** e la dimensione acquisita dal fenomeno della nuova povertà richiede l'implementazione di politiche pubbliche specifiche contro questo fenomeno, possibilmente caratterizzate dalla trasformazione dei costi pubblici di tipo assistenziale in investimenti per lo sviluppo;
- f. l'implementazione di un processo di rafforzamento delle politiche pubbliche locali di lotta alla nuova povertà urbana: 1) può essere fattibile, nella misura in cui siano presenti nella collettività locale amministratori e tecnici sensibili e capaci, che possano garantire la qualità degli interventi, e 2) può essere efficace, nella misura in cui si riescano ad elaborare e diffondere strumenti e buone pratiche innovative di lotta contro questo fenomeno.



Foto: Sebastião Salgado

2. ALCUNE INDICAZIONI SUL FENOMENO DELLA POVERTÀ URBANA E "NUOVA POVERTÀ"

2.0. Premessa

Nel seguito vengono riportate alcune considerazioni ed indicazioni sul fenomeno della povertà urbana e sulla "nuova povertà", ritenute utili al dibattito sul fenomeno della "nuova povertà".

In particolare, vengono riportate:

- il concetto di "Povertà" della Rete 10 del Programma URB-AL
- alcune considerazioni sulla *nuova povertà* in America Latina della Caritas de América Latina y Caribe (2004)
- il concetto di "Povertà" e "nuova povertà" di ADESO (membro associato del progetto Practicar)

2.1. Il concetto di Povertà della Rete 10

(Par.1.4 del "Documento de Base" de la Red 10, "Lucha contra la Pobreza Urbana", del Programa URB-AL)

«Di tutti i concetti di povertà urbana ed esclusione sociale analizzati nessuno si può applicare ai vari livelli di sviluppo economico e sociale e alle differenti politiche ed aree geografiche che comprende il Programma URB-AL, composto da 33 (treintatrè) paesi europei e latinoamericani.

Tuttavia, la comprensione della povertà urbana passa sicuramente attraverso il riconoscimento dei suoi fenomeni multidimensionali.

Gli aspetti da misurare, osservare ed elaborare nell'identificazione delle fasi/gradini di povertà vanno molto oltre il solo aspetto del reddito.

Oltre all'insufficienza di reddito (assoluta e relativa) c'è da tenere in conto anche che l'impiego e il salario/reddito giocano un ruolo importante, però lo stesso succede con l'accesso ai servizi pubblici sanitari, educativi, l'accesso all'acqua potabile in quantità adeguata, la raccolta dei residui liquidi (fognature) e solidi (nettezza urbana), sicurezza alimentare, accesso ai servizi pubblici urbani (trasporto collettivo, offerta culturale, aree di ricreazione, fra l'altro) in forma egualitarie e senza discriminazioni di razza e genere, fra gli altri.

L'assenza di accesso o la scarsità di offerta in quantità e qualità in forma sostenibile e a tutta la popolazione (che si aggiunge ad una mancanza di accesso a vari altri servizi) determinano le condizioni di base per il verificarsi di condizioni di esclusione sociale.

Al contrario della povertà, che si basa su criteri oggettivi (reddito, abitazione, mancanza di assistenza relativamente alle necessità di base, ...), l'**esclusione** implica la mobilitazione di vari aspetti soggettivi, come sentimento di rifiuto, fallimento delle connessioni comunitarie e sociali, ritrazione dalle reti di socializzazione, rottura dei meccanismi di solidarietà e reciprocità.

L'esclusione è molto di più che uno stato di mancanza, è un percorso, una traiettoria nel mezzo della quale alla insufficienza di reddito e alla mancanza di risorse, si aggiungono altri svantaggi in maniera quasi costante.

È un processo di allontanamento dalla socializzazione generato da varie rotture, come la svalorizzazione sociale che è risultato della perdita dello stato sociale e della drastica riduzione di opportunità.

Quanto più tempo l'essere umano permane sottomesso a questo contesto, tanto più si consolida lo slegamento/desaffiliazione sociale e i legami con i sentimenti umani, e sempre meno ritornano le opportunità di ri-socializzazione.

Povertà urbana sommata all'esclusione sociale è esattamente il contrario dell'esercizio della cittadinanza.»

2.2. Alcune considerazioni sulla Nuova Povertà in America Latina

(Fonte : Cáritas de América Latina y El Caribe, 2004)

«Quasi 91 milioni di persone sono diventati poveri negli ultimi 20 anni: in totale, 226 milioni di individui vivono con meno di 2 dollari al giorno in America Latina. All'aumento della povertà nei settori marginali della popolazione, si è sommato un nuovo processo: la sparizione della classe media. "L'aspetto nuovo è che è cambiata la natura di questo fenomeno (la miseria) in America Latina, con l'aggiungersi, ai settori tradizionali della povertà, dei *'nuevos pobres'*, costituiti da quei gruppi che la crisi e le politiche di aggiustamento hanno spostato dalle loro posizioni economiche e sociali" ha riconosciuto il presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, in una recente assemblea dell'organismo.

Ventitrè milioni di latinoamericani hanno smesso di essere classe media per passare ad essere poveri, negli ultimi 6 anni nella regione, secondo dati della Comisión Económica para América Latina (CEPAL), dipendente dall'ONU. La classe media è andata sparendo dalla mappa sociale nella maggior parte dei paesi dell'America Latina ed è caduta in picchiata nel Cono Sud, che fino all'inizio degli anni '90 contava con una forte componente di popolazione appartenente a questo strato.

"Il fenomeno più notevole che si è registrato negli ultimi anni è quello dei *nuovi poveri*, gente che non era povera fino ad alcuni anni fa o che aveva genitori che non lo erano. Appartenevano alla classe media e sono caduti nella scala sociale", indicò Bernardo Kliksberg, coordinatore dell'area di sviluppo sociale del BID. "Questa circostanza ha convertito l'America Latina nella regione con la maggiore ineguaglianza del mondo. Mentre in Svizzera la classe media rappresenta il 60% della popolazione, in vari paesi latinoamericani è inferiore al 20%", spiegò.

L'Argentina -per esempio- ha sofferto un forte deterioramento della qualità della vita della popolazione: il tasso di povertà si è raddoppiato tra il 1999 e il 2003, passando dal 19,7% al 41,5%, mentre l'indigenza si è quasi moltiplicato per quattro, passando dal 4,8% al 18,6%, soprattutto a partire dalla crisi della fine del 2001, secondo Kliksberg del Banco Interamericano de Desarrollo. "Circa sette milioni di persone, il 20% della popolazione argentina, hanno smesso di essere classe media per trasformarsi in poveri,

negli ultimi anni”, precisò. Come risultato di questo fenomeno, molte persone hanno optato per emigrare, mentre altre hanno iniziato a svolgere compiti che loro stessi consideravano “umilianti”, aggiunse.

Un’umiliazione che si riflette nella quantità di medici che vendono merci porta a porta, o ex commercianti che si dedicano a pitturare le case, o professori che lavorano come camerieri di notte o architetti che guidano taxi. Lo svolgimento di compiti inferiori alle capacità del lavoratore, il plurimpiego e la disoccupazione per periodi lunghi si sono convertiti in un fatto normale in America Latina, dove il lavoro si è convertito in uno dei beni più apprezzati della società.

Nel 2003, la disoccupazione media in America Latina ha raggiunto il suo peggiore livello storico, posizionandosi intorno al 10,7% e in molti paesi della regione ha superato il 20% della popolazione.

L’evaporazione della classe media latinoamericana ha dato luogo ad una società ogni volta più diseguale: “C’è una grande differenza tra il gruppo più ricco e quello che lo segue”, ha indicato Enrique Ganuza, economista capo del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (PNUD) per l’America Latina e i Caraibi (PNUD).

“La qualità della vita delle persone della classe media si è abbassata anche a causa della trasformazione dello Stato, per esempio, la privatizzazione dell’amministrazione dei servizi di base”, ha affermato –da parte sua- il capo dell’unità di statistica sociale della CEPAL, Juan Carlos Feres. ».

2.3. Il concetto di “povertà” e “nuova povertà”.

(ADESO, Asociación para el Desarrollo Social, La Plata – Buenos Aires, Argentina, membro “asociado” del Proyecto PRACTICAR).

«Il fenomeno della povertà riconosce un **carattere multidimensionale**, che non può essere definito in astratto, ma che richiede una sua ubicazione nel tempo e nello spazio, ed è associato in linea di principio all’idea di provazione, assenza, carenza e difficoltà che segmenti della popolazione presentano per accedere a beni e servizi necessari per una vita dignitosa. Questo fenomeno riconosce differenze e dualità che colpiscono per un verso alcuni membri della stessa società, non tutti, e per l’altro verso è presente e coinvolge l’insieme dei paesi a livello mondiale in varie e significative consistenze.

«La universalità del fenomeno e il suo impatto nella popolazione mondiale, genera la necessità di prendere in considerazione i gradi di differenziazione con cui il fenomeno si presenta a seconda dei paesi, e di identificare i meccanismi e gli strumenti di misurazione che si utilizzano per definire il fenomeno stesso. Altrettanto, non è sufficiente soltanto identificare il fenomeno, ma è necessario esplicitare le strategie e le politiche che applicano i paesi per combattere il fenomeno.

«In base a questo criterio, in **Argentina**, che appartiene ad uno dei blocchi continentali, l’America Latina, castigati con severità da questo fenomeno, il campo della povertà è divenuto ancora più complesso, disegnando un nuovo profilo sociale che include non soltanto i poveri

“storici”, o “strutturali” (così chiamati per essere carenti storicamente di possibilità di accesso a beni e servizi di base per la sussistenza), ma anche i cosiddetti **“nuovi” poveri** che provengono dai settori “medi” resi poveri come conseguenza di varie e molteplici cause socioeconomiche e politiche, quali, per esempio, la crisi democratica subita a causa dell’alternanza di governi democratici e militari che si sono succeduti a partire dagli anni ‘30, il debito esterno, la disoccupazione, il processo crescente di disindustrializzazione e l’abbassamento dei posti di lavoro, situazione acuitasi durante gli anni ‘80, e che si è intensificata, definendo una situazione di crisi strutturale nell’anno 2001.

«Nell’identificazione di queste due tipologie di categorie di povertà, i **“nuovi poveri”** (pauperizzati) presentano non solo differenze socio-demografiche, ma anche presentano forme di relazioni sociali e di integrazione diverse rispetto ai poveri “storici” o strutturali.

«Questa circostanza ha dato luogo al fatto che si dibatta sui diversi strumenti metodologici che misurino con oggettività, potenza e continuità, la povertà, le sue dimensioni e le differenze.

«Nonostante ciò, questo riconoscimento differenziale e coesistente di differenti tipologie di povertà nell’ambito dello stesso territorio, si pone di traverso nel momento in cui si definiscono le politiche e le strategie per combatterle, tendendosi a omogeneizzare la cura, che non organizza risposte programmatiche adeguate, e qualitativamente differenti, ma tende dal versante dello stato a dare continuità all’applicazione di programmi assistenziali, che senza dubbio, devono essere implementati per dare risposte alle emergenze, ma che non possono perpetuarsi come unica alternativa.».



Foto: Sebastião Salgado

3. CONSIDERAZIONI E CONCLUSIONI

3.0. PREMESSA

La tappa del "Diagnóstico" ha fatto emergere un ricco ed ampio panorama di contributi da parte dei membri del Proyecto "PRACTICAR" sui temi della lotta alla povertà urbana e alla "nuova povertà": contributi in termini di informazioni e dati, ma anche contributi in termini di idee, di approcci metodologici, di esperienze, di percezioni, di possibili soluzioni a probabili problematiche.

Il "diagnóstico" è stata un'occasione che, fra l'altro, ha messo in evidenza (e/o confermato) come la conoscenza del fenomeno dei "nuovi poveri" sia ancora ad uno stadio iniziale, e come la pratica di lotta al fenomeno dei "nuovi poveri" sia ancora sotto tanti aspetti inesplorata.

D'altra parte, il progetto "*Practicar*", proprio tenendo conto di queste ed altre carenze, ha posto come proprio obiettivo principale esattamente l' **elaborazione congiunta** e la **diffusione** di nuovi strumenti e "buone pratiche" di lotta alla nuova povertà urbana.

E il "diagnóstico" è stato un primo passo, molto importante, che ha impegnato molto i soci del progetto, affinché si costituissero le basi per lo sviluppo, nei 18 mesi di durata del progetto, di questo **processo** di comparazione ed elaborazione congiunta.

Già le "Linee Guida" per la realizzazione del diagnostico (ed in particolare, le *Notas metodológicas*, Cap. 4 delle stesse) hanno messo in risalto come il particolare ambito di intervento del progetto *Practicar*, e cioè quello relativo ai **nuovi poveri**, avrebbe potuto comportare non poche difficoltà di esecuzione, anche del diagnóstico stesso.

Le stesse "Linee Guida", hanno consigliato, comunque, ai "soci" del progetto *Practicar* di cogliere l'occasione del diagnostico per **implicare sul tema** dei "nuovi poveri" il maggior numero possibile di entità che potessero aver sviluppato esperienze e studi sul tema: università, camere di commercio, uffici e dipartimenti del settore pubblico che si occupano di problematiche di natura socio-economica, sindacati, associazioni e ong, ecc.

Le "Linee Guida" hanno considerato, poi, opportuno il **coinvolgimento di una "red local"** di entità che operano nel territorio (che avrebbe potuto coincidere con il "Comité local" del progetto *Practicar*) come la migliore modalità da seguire per la realizzazione del diagnóstico e il contenuto del diagnóstico come il risultato di un'attività di ampia **partecipazione e concertazione**.

Premesso tutto ciò, si può osservare che il "diagnóstico" ha fatto emergere, oltre al ricco ed ampio panorama di contributi, anche una serie di aspetti, problematici e non, su cui vale la pena che i soci di "Practicar" promuovano dei momenti di riflessione, discussione ed

approfondimento, p.e., in occasione del prossimo "Incontro transnazionale" di Roma e/o in occasione degli "Incontri locali".

Fra i vari **aspetti problematici** emersi, nel seguito ne vengono accennati soltanto alcuni. La loro soluzione positiva potrebbe dare un forte impulso allo sviluppo della lotta alla "nuova povertà", intesa come uno dei tanti problemi a cui una gestione "sociale" dei servizi pubblici deve poter contribuire e dare una risposta.

3.1. DEFINIZIONE DI "NUOVA POVERTÀ" E DELLE SUE DIMENSIONI

Se si parte dal presupposto che la "nuova povertà" (come anche la "vecchia") ha un carattere "multidimensionale", allora la sua definizione può dare un contributo determinante sia nella definizione delle forme per misurarla, sia nella definizione ed adozione delle politiche per superarla.

La prima difficoltà per qualunque governo (nazionale, regionale o locale) che voglia contribuire a ridurre la povertà (nuova o vecchia che sia), è raggiungere un consenso su come meglio definire e misurare il fenomeno, su quante e quali dimensioni prendere in considerazione, sul come possa diventare complessa la misurazione, all'aumentare delle dimensioni incluse nel concetto di nuova povertà.

Che cosa significa povertà: non essere in grado di acquistare beni essenziali come cibo, vestiti, alloggio e cure mediche? oppure, essere al di sotto di un determinato livello rispetto ai redditi e agli stili di vita degli altri membri della stessa collettività locale o della stessa regione o dello stesso paese? Dove fissare la "soglia" che distingue i poveri dai non poveri? E quale criterio seguire per aggiornare le soglie della povertà?

Questi interrogativi suscitano controversie non solo tra gli operatori e gli addetti ai lavori, ma anche tra accademici e ricercatori, tra i politici. Eppure, senza queste definizioni, non è possibile elaborare indicatori, fissare obiettivi, misurare i progressi e valutare l'efficacia delle politiche.

In quanto, per esempio, all'adozione di "soglie" di povertà, c'è chi come gli Stati Uniti d'America, ha adottato una soglia della povertà "assoluta" (definita come capacità di acquistare una certa quantità di beni e servizi); c'è chi, invece ha preferito adottare soglie di "povertà relativa", come, per esempio, i paesi dell'Unione europea, soglie che corrispondono ad una determinata percentuale del reddito medio nazionale e che sono, per definizione, variabili nel tempo e nello spazio.

Per esempio, a proposito della definizione di nuova povertà, il **CEPAD**, *Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible* (membro "associato" di Practicar - Santa Cruz, Bolivia), si

interroga su una serie di interessanti aspetti ed argomentazioni, attorno ai quali varrebbe la pena di discutere, quali ad esempio:

- quanto è necessario definire in maniera chiara e specifica **cosa deve intendersi per "nuova povertà" ?**
- è opportuno utilizzare soprattutto **informazione primaria** (e non da fonti secondarie) sul fenomeno della nuova povertà ?

Il membro "associato" di Practicar **ADESO** (Asociación para el Desarrollo Social, La Plata – Buenos Aires, Argentina), al fenomeno della povertà riconosce un carattere **multidimensionale**, «che non può essere definito in astratto, ma deve essere ubicato nel tempo e nello spazio, ed è associato all'idea di privazione, assenza, mancanza e difficoltà, che alcune fasce della popolazione presentano per accedere ai beni e servizi necessari per una vita "dignitosa".»

«La universalità del fenomeno e il suo impatto nella popolazione mondiale, rende necessario contemplare i gradi di differenziazione con cui il fenomeno si presenta nei vari paesi, e identificare i meccanismi e gli strumenti di misura da utilizzare per definirla. Nello stesso tempo, non è sufficiente identificare il fenomeno, ma è necessario esplicitare le strategie e le politiche che ciascun paese applica per combatterlo.»

3.2. DEFINIZIONE DELLE FORME PER "MISURARE" LA NUOVA POVERTÀ E DELLE "POLITICHE" PER SUPERARE IL FENOMENO.

Per quanto concerne gli aspetti connessi con la "misurazione" della nuova povertà, è opportuno, per esempio, che ciascuno dei membri di *PRACTICAR*, una volta definiti il fenomeno e gli indicatori, possa assumere l'impegno di costruire e sviluppare (o far sviluppare) una capacità statistica a livello locale, capace di effettuare statistiche "pertinenti" e affidabili, per mettere in grado i livelli decisionali dei governi locali (ma anche di quelli regionali e nazionali) di monitorare l'andamento delle azioni, il loro progresso e i risultati ottenuti e, sulla base di questi, stabilire gli eventuali aggiustamenti nelle politiche, nei piani di azione e negli strumenti adottati.

Per quanto concerne gli aspetti connessi con l'adozione di "politiche", un contributo interessante è offerto dal membro "associato" di Practicar, **ADESO** (Asociación para el Desarrollo Social, La Plata – Buenos Aires, Argentina), il quale nel documento del "diagnostico" ² propone una *Estrategia de Desarrollo Social Integrado y Focalizado*, che eviti le azioni isolate nel tentativo di dare soluzione a problematiche legate alla lotta contro la povertà.

Per quanto concerne i criteri tecnici da applicare per analizzare e misurare il fenomeno dei "nuovi poveri", così come per analizzare le esperienze istituzionali (politiche, interventi, progetti) orientati

² vedasi anche la parte "Diagnostico" della Sezione "Documenti" del sito web del Progetto Practicar.

all'implementazione di strategie di lotta alla "nuova povertà" urbana, risulta interessante **condividere** la proposta avanzata dal Governo della città di **Buenos Aires** (v. anche parte "Diagnostico" del settore "**Documenti**" del sito web del progetto *Practicar*).

3.3. DIMENSIONI ED INDICATORI PROPOSTI DA BUENOS AIRES PER ANALIZZARE E MISURARE IL FENOMENO DEI "NUOVI POVERI" (v. anche Appendice 1).

Buenos Aires ritiene importante che nasca un **dibattito** approfondito sul come andare avanti in un **processo** che ci dovrebbe portare a « **viajar** » invece che « **andar a la deriva** », riuscendo a mantenere una coerenza tra i postulati ideologici e concettuali e la generazione di "pratiche" trasformatrici nel campo delle politiche pubbliche.

La città di Buenos Aires, alla luce anche dell'esperienza fatta nel corso del 2004 nell'ambito del Progetto "*Metodologías y Herramientas para la creación de observatorios de inclusión social*"³ (Rete 10 di URB-AL), **propone**, in via preliminare, alcune dimensioni ed alcuni indicatori per **analizzare** e misurare il fenomeno della "nuova povertà", quali:

- impiego e salario;
- reddito;
- accesso ai servizi di salute, educazione, acqua potabile, raccolta di residui liquidi e solidi;
- sicurezza alimentare;
- abitazione di qualità;
- sicurezza pubblica;
- accesso ai servizi di trasporto, all'offerta culturale, aree di ricreazione, ecc.;
- assenza di discriminazione di razza e genere;
- integrazione al territorio abitato;
- partecipazione, come dimensione politica, relazionata con la distribuzione di potere nella società;
- sentimento di integrazione: dove? in che modo?, legato a giustizia sociale, a uguaglianza, a diritti garantiti;
- legami comunitari e sociali, reti di socializzazione, meccanismi di solidarietà e reciprocità (legato a coscienza sociale, capacità critica, analisi critica, sentimento collettivo).

La città di Buenos Aires **propone**, inoltre, alcuni criteri per elaborare altri indicatori socio-economici, quali quelli connessi con:

- disuguaglianza nella probabilità di trovarsi disoccupato, d'accordo al capitale culturale o al livello educativo (destini);
- precarietà lavorativa/ plurimpiego;
- distribuzione e dispersione del reddito (distribuzione regressiva del reddito / concentrazione della ricchezza);

³ A tal proposito, v. anche, nella parte "Diagnostico" della sezione Documenti del sito web del progetto (www.practicar.roma.it) el "*Informe de Situación Social de la Ciudad de Buenos Aires*", 2004 (Programa URB-AL, Red 10)

- differenza di reddito fra categorie sociali e all'interno della medesima categoria socio-professionale;
- accesso ai servizi pubblici (salute, educazione, casa, sicurezza) e caduta della accessibilità nel tempo;
- disuguaglianza di spesa e patrimonio (risparmio);
- nuove disuguaglianze rispetto all'indebitamento, accesso al sistema finanziario;
- assenza di mobilità sociale.

Incrocio: disuguaglianza di genere, geografica, fra generazioni.

Buenos Aires **propone**, infine, di prendere in considerazione alcuni aspetti soggettivi e di dimensione qualitativa, quali:

- sentimento di "caduta" da una posizione sociale;
- riduzione delle opportunità - sentimento di una traiettoria "tronca" di mobilità sociale;
- crescita del sentimento di insicurezza;
- svalorizzazione sociale;
- isolamento - fragilità del vincolo sociale - perdita del sentimento di identificazione sociale - fatalismo - individualismo ricerca di opportunità;
- sentimento silenzioso di malessere, crisi di rappresentatività; ecc.

Naturalmente le proposte avanzate da Buenos Aires, in termini di dimensioni e di indicatori, sono da intendersi come una base di discussione, da consolidare e da cui far derivare soprattutto dei criteri metodologici che possano adattarsi alle diverse realtà delle città che fanno parte del progetto Practicar e di quelle che, in seguito, vorranno tenere conto delle conclusioni del progetto stesso.

3.4. RELAZIONE FRA LOTTA ALLA "POVERTÀ" E ALLA "NUOVA POVERTÀ"

La definizione della "nuova povertà" potrebbe contribuire a dare una soluzione accettabile al fatto che il fenomeno dei "nuovi poveri" non venga percepito come "prioritario" nemmeno da alcuni dei "soci" di Practicar, e che anzi in alcuni casi intervenire a favore dei "nuovi poveri" e adottare politiche di lotta alla "nuova" povertà siano percepite in qualche modo, come fattori concorrenti alle politiche di lotta ai poveri "di sempre".

La definizione della "nuova povertà" potrebbe, inoltre, contribuire a dare una più esatta "consistenza", nella fase di individuazione di azioni, pratiche e "buone" pratiche, a quelle esperienze che effettivamente e secondo parametri riconoscibili, danno un contributo reale alla lotta contro la nuova povertà.

A tal proposito ed in questo senso, si riportano nel seguito, a titolo di esempio, alcune considerazioni inserite nei diagnostici da membri del progetto Practicar:

- **Bogotà** (Colombia), città che a livello di distretto capitale ha individuato come obiettivo del suo "Piano di Sviluppo" proprio

la lotta alla povertà e all'esclusione: «Quando le risorse sono scarse, l'opzione di concentrare gli sforzi sui più poveri, viene considerata dall'Amministrazione di Bogotá come una scelta di elementare giustizia»,

- **CEPAD:** «è necessario ed opportuno definire il "perché" e il "quanto" debba essere **prioritario** dare risposte ai nuovi poveri (tra l'altro, di difficile identificazione, secondo CEPAD), dal momento che non sono date risposte sufficienti alla "vecchia" povertà ? »
- **San Martín** (Buenos Aires, Argentina): «La crisi sociale che è toccata a San Martín è stata talmente critica, lunga e dura, che quasi tutti gli sforzi e le risorse sono state concentrate per mitigare la povertà strutturale, la povertà che più fa male, che più fa pena, che più uccide ("*duele, lastima, mata*").»

Gli aspetti evidenziati prima, determinano come una delle priorità del progetto "Practicar", la necessità che siano **congiuntamente** risolti dai membri del Progetto alcuni "nodi" iniziali pregiudiziali, fra cui in particolare quelli relativi:

- alla definizione di nuova povertà (cosa intendere per "nuovi poveri") e, soprattutto
- alla collocazione nell'ambito delle strategie di lotta alla povertà ("se e come" la lotta alla nuova povertà possa essere intesa in alternativa alla lotta alla povertà "di sempre" e/o in contrasto con gli "**Obiettivi di Sviluppo del Millennio**" delle Nazioni Unite).

3.5. RIFLESSIONI DI SINTESI: SPUNTI DI DISCUSSIONE PER IL I INCONTRO TRANSMUNICIPALE

Nuovi poveri: le caratteristiche

Dall'analisi dei diagnostici inviati dalle città socio emerge che l'insorgere del fenomeno legato alle nuove povertà è avvertito sia nei grandi sia nei piccoli centri urbani ma si manifesta con caratteristiche diverse, in accordo con le tendenze demografiche e socio-economiche in atto nelle diverse realtà urbane. Queste diversità fanno supporre che la definizione di "nuovi poveri" è molto legata alle peculiarità della società di riferimento che percepisce come nuova la povertà "diversa" da quella che è abituata ad affrontare. Solo alcune delle città sono riuscite a definire il profilo dei nuovi poveri individuando, all'interno di ogni contesto urbano, quali siano le fasce di popolazione più vulnerabili:

- o a Roma gli anziani, le famiglie monopersonali e monoparentali con capofamiglia donna e i lavoratori atipici;
- o a Bogotá nuovi strati della popolazione provenienti dal ceto medio;
- o a Buenos Aires i bambini, i giovani e gli anziani;

- ad Ate la popolazione attiva con impieghi informali;
- ad Asserì le persone con basso livello di scolarità, impegnate in attività agro-pastorali o in microimprese di scarsa produttività;
- a Pergamino sono soprattutto i giovani e le donne spesso provenienti dalla classe media;
- a Prato gli anziani pensionati e le famiglie monoparentali;
- a Rioja il livello di istruzione piuttosto basso soprattutto nelle aree rurali (dove il 70% della popolazione si è fermato alle scuole primarie) è visto come fattore di potenziale esclusione;
- a San Martin gli operai qualificati, impiegati pubblici con salari insufficienti, professionisti o tecnici di oltre 40 anni, commercianti e lavoratori autonomi;
- a Vaasa i disoccupati di lunga durata che sono maggiormente vulnerabili ai problemi legati all'abuso di alcool e droghe, oltre a cadere facilmente vittima di fasi depressive;
- a Valladolid le famiglie monoparentali con capofamiglia donna, i giovani senza qualificazione professionale e i disoccupati in età superiore ai 45 anni.

Da ciò emerge che sono fattori che favoriscono il fenomeno della nuova povertà:

- quelli che generano esclusione dal contesto sociale di appartenenza (Buenos Aires, Roma e Prato);
- L'emergere nelle grandi città quali Roma e Bogotà delle tipologie di lavoro atipico o informale;
- La scarsa qualificazione professionale nelle città latino americane;
- L'invecchiamento della popolazione nelle città italiane (Roma e Prato) e a Buenos Aires;
- La destrutturazione dei rapporti coniugali che sfavoriscono le donne capofamiglia con figlia carico (Bogotà e Roma);
- La riduzione del potere di acquisto delle famiglie (Bogotà);
- L'alto costo dei canoni e dei valori immobiliari delle abitazioni (Roma).

Inoltre in alcune delle realtà considerate emerge che una caratteristica dei nuovi poveri è quella di occultare i fattori di esclusione (San Martin e la testimonianza della Comunità di Sant'Egidio a Roma) o di essere beneficiari passivi dei programmi per la lotta alla povertà (Pergamino). Se ciò da un lato contribuisce a rendere particolarmente difficile individuare e dimensionare queste fasce di popolazione dall'altro è il segnale che indica la necessità di adottare politiche specifiche per contrastare e risolvere le nuove forme di povertà.

La necessità di collegare il fenomeno delle nuove povertà alle trasformazioni socio demografiche ed economiche dei diversi contesti comporta la difficoltà di individuare eventuali tipologie di "nuovi poveri" a cui rifarsi per politiche e pratiche che possano risultare "buone".

Più utile, ma soprattutto, più alla portata del ricercatore sociale appare essere una mappatura delle condizioni che offrono un ambiente favorevole alla pauperizzazione di strati della popolazione diversi dagli abituali.

In questo senso, in funzione di una migliore correttezza analitica, è opportuno distinguere quantomeno tra grandi città (i luoghi dei servizi, della finanza e del lavoro post industriale) e piccoli centri (dove è ancora forte la radice contadina oppure dove l'industria non è ancora scalzata dal mercato finanziario).

Nuovi poveri: le dimensioni

1. Variabili interagenti nelle grandi - medie città nella definizione del fenomeno "nuova povertà"

Aspetti economici	Aspetti demografici	Aspetti sociali
1) Mercato del lavoro con forti tassi di disoccupazione; 2) Diminuzione del potere d'acquisto degli strati medi della popolazione; 3) Quota preponderante di lavoro atipico e informale; 4) Crescita dei prezzi nel mercato immobiliare; 5) Aumento generalizzato dei prezzi al consumo.	1) Notevole presenza di famiglie unipersonali, in particolare con anziani over 65; 2) Alta percentuale di famiglie monoparentali, generalmente con la madre come unico genitore; 3) Persistenza di sacche di popolazione con basso livello di istruzione; 4) Persistenza di ondate migratorie verso la città.	1) Sentimento di "caduta" del proprio status sociale; 2) Perdita del vincolo dell'identificazione sociale: aumento dei casi di individualismo e di opportunismo; 3) Emersione di una certa apatia. Sfiducia nelle opzioni di scelta dovuta a un radicato fatalismo; 4) Auto-percezione di essere pienamente coinvolti nel fenomeno dei nuovi poveri.

La fonte di ogni dato e statistica presentati è rintracciabile nei diagnostici delle singole città.

Aspetti economici

1) È impressionante il dato di Bogotá, passata dal 4,9% di disoccupazione del 1994 al 16,9% del 2003, con un picco superiore al 20% (settembre 2000).

2) L'erosione del potere di acquisto coinvolge soprattutto la classe media, che maggiormente si basa su stipendi fissi derivanti dalla pubblica

amministrazione e dall'attività terziaria. Tra il 1997 il 2003 le entrate dei nuclei familiari nella città di Bogotá si sono abbassate di circa il 38%.

3) Nel periodo 1992 – 2003 il numero di lavoratori "informali" a Bogotá aumentò di oltre 420 mila unità, a fronte di un aumento totale della popolazione pari a 587 mila unità: è questa una delle poche statistiche disponibili per sonare l'insondabile: il lavoro nero e l'occupazione sommersa. Il lavoro atipico e quello informale presentano, per il lavoratore, notevoli rischi di espulsione dal circuito lavorativo o, quantomeno, di periodica interruzione della propria attività. Coloro che, anche in maniera non definitiva, non percepiscono un reddito, vivono sulla soglia della povertà e devono ricorrere con maggiore frequenza a un aiuto economico "informale" (da parte di parenti o amici): il 4,6% delle famiglie del Lazio ne ha tratto giovamento. In più per loro è quasi del tutto esclusa la possibilità di programmare la propria esistenza nel lungo e nel medio periodo.

4) Il mercato immobiliare incide nella distribuzione del reddito, nella gestione del risparmio come anche nella più generale stratificazione sociale. Le dinamiche della domanda e dell'offerta, all'interno di una grande città, sono influenzate da fattori riconducibili a un doppio livello, "micro" e "macro". Nel primo caso parliamo della differenziazione dei prezzi nell'affitto e nell'acquisto di un'abitazione a seconda del quartiere in cui è sita, con conseguente ricaduta sul valore dell'immobile; il livello "macro" si compone, invece, di variabili di natura macroeconomia (i tassi di interesse, il mercato dei titoli e quello delle obbligazioni, la presenza di piani di riqualifica di aree urbane).

5) Osservando gli indici di spesa media mensile, notiamo che gli incrementi maggiori si hanno tra le fasce più deboli della popolazione. Lungi dal significare una maggiore possibilità economica, il dato indica come l'acquisto del medesimo paniere dei beni (a prezzi, però, più alti) comporta un aumentato esborso di denaro, con difficoltà maggiori per le famiglie a basso reddito. Tutto questo mentre si assiste a un indebitamento causato non più (solo) dall'acquisto di beni immobili e durevoli, ma anche dall'acquisto di beni di consumo.

Aspetti demografici

1) Le statistiche più recenti ci dicono che il 40,5% delle famiglie romane è composta da una sola persona: in più di un caso su tre la persona sola è un anziano. A Valladolid i nuclei familiari composti da persone sole sono quasi raddoppiati nella decada 1991 – 2001 (da 10.800 a 20.068 unità).

2) Nell'ambito urbano si assiste a un diffuso aumento di nuclei familiari composti dalla madre e dai figli: il 9,7% delle famiglie romane presenta queste caratteristiche, mentre a Bogotá la percentuale arriva al 33,7%. La tendenza si spiega alla luce dell'aumento delle unioni informali, non regolarizzate da matrimonio religioso o civile. Il calo della nuzialità (o, comunque, il procrastinare nel tempo l'età delle nozze) e la parallela crescita dei divorzi contribuiscono all'ormai acclarata rottura della tipicità della famiglia. Ciò non toglie che le famiglie composte da un solo genitore,

spesso diviso tra lavoro e attività di cura, prestano il fianco alla marginalità sociale.

3) Le statistiche sull'occupazione ci dicono che gli individui la cui formazione è limitata al diploma della scuola dell'obbligo sono generalmente destinati ad attività lavorative non specialistiche (manovalanza nei servizi o nella produzione industriale), con la bassa retribuzione che ne consegue. I segmenti più deboli della popolazione sono rappresentati da coloro che, rilevati ancora oggi dalle statistiche, non hanno alcun titolo di studio.

Spesso non è suffragata dai dati la convinzione che si stia progressivamente riducendo la quota di analfabetismo, grazie all'intervento di programmi statali di alfabetizzazione. La città di Bogotá, ad esempio, ha visto aumentare la sua quota di analfabeti, nel periodo 1997 - 2003, dall'1,9 al 2,2%. Il motivo si rivela essere...

4) ...l'ondata migratoria che ha portato nella città colombiana, come in molte altre capitali sudamericane, flussi di popolazione provenienti dalla campagna, con bassi tassi di scolarizzazione. Dinamiche simili hanno condotto a un'incredibile crescita di 100 mila individui l'anno nella città di San Paolo.

Aspetti sociali

1) Svalutazione del proprio ruolo all'interno della società;

2 e 3) Sentimento silenzioso di malessere, dovuto alla convinzione di un progressivo e inarrestabile scivolamento verso il basso della propria posizione sociale. A ciò si unisce una crisi della rappresentatività, una sfiducia verso le istituzioni e un disimpegno verso le forme di solidarietà civile in favore di un comportamento individualista;

4) La "Encuesta de Calidad de Vida" predisposta dall'amministrazione di Bogotá nel 2003 ha rivelato pienamente l'inquietudine della popolazione: solo il 7,1% considerava le proprie condizioni di vita "molto buone" e il 54,65 le considerava "buone".

Un 57% affermava di guadagnare a sufficienza solo per soddisfare le esigenze di base, mentre un 30% lamentava di non poter soddisfare con il proprio reddito neanche queste ultime (la percentuale in questione raggiungeva il 46% nei quartieri più poveri).

Il 46,6% degli abitanti di Bogotá si considerava povero.

2. Variabili interagenti nelle piccole città nella definizione del fenomeno "nuova povertà"

Aspetti economici	Aspetti demografici	Aspetti sociali
1) Prevalenza del lavoro agricolo	4) Generalizzato aumento della popolazione per via di flussi migratori...	1) Dequalificazione di tutte le classi sociali e mancata sostituzione con nuovi ingressi nel
2) Sfruttamento irrazionale del territorio		

3) Forte disoccupazione e diffusione del lavoro "informale".	5) ... con conseguente squilibrio sociale e culturale 6) Struttura familiare ancora legata al mondo contadino	mondo del lavoro.
--	--	-------------------

Aspetti economici

- 1) Nel Cantone di Aserrí, su un totale di 19.473 persone coinvolte nel processo produttivo, il 45,4% (pari a circa 8.844 unità) è impegnato nel settore agricolo. Il 13,3% è dedito al commercio, il 12,8% lavora nel campo edile. La percentuale di liberi professionisti e di tecnici è solo del 20%.
- 2) Proprio in virtù della prevalenza del settore primario è da sottolineare l'uso smodato di risorse naturali: depauperamento del patrimonio boschivo, intensificazione delle monocolture annuali (in genere cerealicole), inquinamento delle falde acquifere.
- 3) La diffusione di attività improvvisate e non protette (né professionalizzate) si ricollega alla crisi della produzione agricola: il 74% circa della popolazione di Ate si è letteralmente reinventata come parrucchiera, ristoratore, venditore ambulante...
Il 33% della popolazione di San Martín ha problemi lavorativi, unendo insieme disoccupati (il 19%), lavoratori occasionali e irregolari.

Aspetti demografici

- 1) La città di Ate, nel distretto di Lima (Perù), ha visto un notevole incremento della popolazione a partire dagli anni Ottanta. Il medesimo fenomeno si riscontra in Roja: nel 1993 la popolazione era di 18.600 abitanti, nel 2004 di oltre 31.000.
- 2) La città, per quanti di dimensioni ridotte, funge, in casi come questi, per agglomerare contadini e disoccupati provenienti dall'entroterra agricolo. Queste persone, lungi dall'integrarsi nel tessuto urbano, lo snaturano andando a ingrossare l'esercito degli emarginati e causando vere contraddizioni sociali di difficile soluzione: all'inizio del XXI secolo la metà della popolazione di Rioja era nata altrove.
- 3) Persiste la tipologia della famiglia allargata, tipica della società contadine, dove la necessità primaria era rappresentata dalla reperibilità di braccia per il lavoro nei campi. Ancora oggi nel Cantone di Aserrí (Costa Rica) il numero minimo di figli per nucleo familiare di tre, ma spesso si supera il numero di sei. La prima gravidanza, per una donna, è in media a 18 anni. La popolazione diventa adulta precocemente, ma altrettanto presto invecchia: la percentuale di ultrasessantenni ancora al lavoro è solo del 4,5% e il dato non sorprende, se pensiamo agli uomini sfiancati dal duro lavoro dei campi e alle donne impegnate nel difficile compito di cura della famiglia.

Aspetti sociali

1) L'adesione a piani di assistenza sociale (laddove esistano) permette una lettura socio-demografica del disagio di molte piccole città: la vulnerabilità sociale non si appropria solamente degli impiegati nel settore agricolo (quasi inevitabilmente stritolati da un mercato alimentare che gioca la sua partita quasi solo su un piano globale), ma anche degli operai qualificati, dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, dei commercianti e dei lavoratori autonomi (pure presenti, anche se in percentuali limitate).

Né sembra più roseo il futuro per le nuove generazioni: l'ingresso in un mercato del lavoro asfittico e deregolamentato causa livelli altissimi di inoccupazione (giovani alla ricerca del primo lavoro) e suggerisce un profilo lavorativo fatto di espedienti e di lavori irregolari.

Proprio nei piccoli centri si accentua la difficoltà, nel campo lavorativo, del passaggio di testimone tra le diverse generazioni e si estende il pericolo dell'ereditarietà della povertà: laddove non è fattibile il prolungamento della fase della formazione come *escamotage* per ritardare l'ufficializzazione della propria disoccupazione, sull'esempio dei paesi occidentali. Laddove, soprattutto, la proprietà di un appezzamento di terra era, nei tempi passati, la sicurezza per l'approvvigionamento dell'intera famiglia.

Mappa tematica riassuntiva dei diagnostici delle piccole città

	Ate	Aserri	Pergamino	Prato
Dati strutturali	Gli abitanti sono stati censiti nel 2004 nel numero di 570 mila unità, con un notevole incremento dagli anni Ottanta, tanto da snaturare l'economia in precedenza prettamente agricola: si è sviluppata da allora una notevole industria edile. Il livello di disoccupazione sfiora l'11%	Meno di 50 mila abitanti e un'economia basata sulla produzione di caffè (la cui attività occupa il 45,4% della popolazione attiva). La percentuale di disoccupazione, pari al 6,4%, è la più alta dal 1985	Poco meno di 100 mila abitanti, a nord di Buenos Aires. Il programma di assistenza sociale vede iscritto e beneficiato il 19% della popolazione dell'area urbana (pari a oltre cinque mila famiglie)	Oltre 180 mila abitanti, che diventano 239 mila contando l'intera provincia
Strumenti specifici per focalizzare fenomeno povertà urbana	Indagini generiche sull'impiego informale	Indagini sulla povertà (Istituto Mixto de Ayuda Social e Departamento de Trabajo Social de la Clínica de Aserri)	"Registro Único de Beneficiario": storia socio-economica delle famiglie registrate	Prevenzione, oltre che cura, nel campo della "vulnerabilità sociale".
Piani di assistenza	Assenti	In campo sanitario (nazionale):	I programmi sono destinati alla	Contributi economici ai

sociale		"Equipos Básicos de atención integral de la salud"	"povertà strutturale" e non ai nuovi poveri. Aumento della richiesta di assistenza sanitaria (Centros de Atención Primaria en Salud)	minori per incrementare i redditi familiari; servizio "Homeless Sos"; servizio mensa per bisognosi
Autopercezione del problema: profilo del "nuovo povero"	Consapevolezza dell'aumento dell'impiego informale	Difficoltà di reperimento strumenti specifici	A differenza di quello strutturale, il nuovo povero è un "non richiedente"	I soggetti a rischio di nuova povertà richiamano una concezione della povertà processuale, più che posizionale
Coinvolgimento attori non istituzionali: associazioni e Ong	Assente	Associazioni come Area de Salud, Cruz Roja, CCSS... generalmente impegnate sulla tematica sanitaria	Le associazioni, pure presenti, non si occupano di nuova povertà urbana	Associazionismo cattolico (Caritas sia con i Centri di aiuto, sia con l'Osservatorio Diocesano)
Classi o categorie individuate come "vulnerabili"	Popolazione attiva in impieghi informali (cameriere, parrucchiera, ambulante, fotografo...)	Persona con basso livello di scolarità, impegnato in attività agro-pastorali o in microimprese di scarsa produttività	Gli individui in situazione di "nuova povertà" sono soprattutto persone di sesso femminile e di giovane età (di ambo i sessi), spesso provenienti dalla classe media	Anziani con entrate pensionistiche; famiglie monogenitoriali; famiglie immigrate

	San Martín	Vaasa	Valladolid
Dati strutturali	L'ultimo censimento ufficiale, datato 2001, contava 403 mila abitanti. Il tasso di disoccupazione era del 19%: questa percentuale, sommata ai lavoratori irregolari e periodici, dava un 33% di persone con problemi lavorativi. Come conseguenza si aveva un forte deterioramento di tutte le alte variabili sociali (importazioni, investimenti e consumo)	Popolazione di 55 mila abitanti; disoccupazione pari al 9% (il secondo tasso più basso della Finlandia dopo quello della zona di Helsinki). Nonostante ciò persiste una disoccupazione di lunga durata (mediamente quattro anni, ma si arriva a otto!).	Circa 323 mila abitanti (percentuale del 11,7% della popolazione totale); anche i nuclei familiari da una persona e una donna con i figli
Strumenti specifici per focalizzare fenomeno povertà urbana	Gruppo di lavoro su una "Pianificazione strategica" per una concertazione pubblico-privato con il focus sulla povertà strutturale e sulla nuova povertà: il lavoro finale è un diagnostico intitolato "San Martín 2010"	Il fenomeno della povertà urbana è filtrato dalle autorità di Vaasa attraverso la lente della disoccupazione di lunga durata, vista come un costo per la società e una causa di emarginazione sociale	Il fenomeno della povertà urbana si acquista attraverso la disoccupazione di lunga durata attraverso la disoccupazione di lunga durata, vista come un costo per la società e una causa di emarginazione sociale
Piani di assistenza sociale	Il suddetto diagnostico è il primo tentativo di fotografare il fenomeno della nuova povertà. La preferenza accordata alla soluzione del problema della povertà strutturale e il caratteristico "auto-occultamento" dei nuovi poveri rende secondario l'impegno in questo senso.	Il piano Jupiter, organizzato dall'omonima fondazione che ha, tra i suoi fondatori, il Comune e numerose associazioni, ha il compito di aiutare i disoccupati di lunga durata a reinserirsi nel mercato del lavoro e i giovani che non hanno terminato il ciclo formativo.	Aiuti di emergenza (per la povertà economica e abitativa); Programma di integrazione per immigrati e "Salario minimo"
Autopercezione del problema: profilo del "nuovo povero"	Una fascia di popolazione appartenente alla classe media e medio-bassa sembra essere coinvolta nel fenomeno dei nuovi poveri. Risulta difficile, però, definire i fattori di esclusione	I disoccupati di lunga durata sono maggiormente vulnerabili ai problemi legati all'abuso di alcool e droghe, oltre a cadere facilmente vittima di fasi depressive. Per quanto non si possa parlare di vera e propria indigenza (il welfare state scandinavo assicura al disoccupato un tetto e un reddito minimo), è questo il settore che genera la maggiore preoccupazione tra gli amministratori locali	La nuova povertà è un fenomeno che ne deriva dalla disoccupazione di lunga durata e dal disuguaglianza sociale come iniqua distribuzione delle risorse
Coinvolgimento attori non istituzionali: associazioni e Ong	Circa 120 associazioni coinvolte nel diagnostico San Martín 2010	Nel programma Jupiter sono inserite aziende (da quelle tipicamente locali impegnate nel settore metallurgico a quelle "particolari", dedite all'attività di	Assente

		smaltimento e riciclaggio di rifiuti) e associazioni di volontariato (impegnate nel recupero psicofisico delle persone più deboli e diversamente abili)	
Classi o categorie individuate come "vulnerabili"	Operai qualificati, impiegati pubblici con salari insufficienti, professionisti o tecnici di oltre 40 anni, commercianti e lavoratori autonomi	Disoccupati di lunga durata	Giovani non mondo del I donne all'int destrutturat immigrati vi di parte dell

Mappa tematica riassuntiva dei diagnostici delle grandi città

	Bogotà	Buenos Aires	Roma	S...
Dati strutturali	Popolazione in aumento, arrivando a 6,9 milioni di abitanti. Disoccupazione accresciuta. Lavoro informale molto diffuso. Le entrate dei nuclei familiari si sono abbassate del 38% dal 1997 al 2003,	La popolazione, nel corso di dieci anni (1991-2001) ha perso circa 200 mila unità, arrivando 2,7 milioni di abitanti. Il tasso di disoccupazione nel 2004 è sceso dal 13% al 9,7%.	La popolazione è diminuita del 3% dal 1991: nel 2003 conta 2,8 milioni di abitanti. Progressivo invecchiamento, con conseguente aumento di pensionati e anziani soli. Crescono le famiglie monopersonali e aumentano gli stranieri. La disoccupazione diminuisce, ma il lavoro che aumenta ha tipologie atipiche. Si riduce il potere di acquisto delle famiglie	La ar 10 ne cr 10 l'a ne a pe di pa de ne m po la de e
Strumenti specifici per focalizzare fenomeno povertà urbana	La nuova povertà viene rilevata attraverso la lettura delle indagini esistenti su mercato del lavoro, qualità di vita, consumi delle famiglie, ecc. in assenza di strumenti specifici di rilevazione del fenomeno.	Propone una serie di indicatori di tipo quantitativo, ma anche un approccio qualitativo che faccia emergere la dimensione soggettiva dell'esclusione (es: sentimento di "caduta" da una posizione sociale, crescita del sentimento di insicurezza...), pur non essendo rilevato direttamente il fenomeno della nuova povertà	In assenza di strumenti specifici, il fenomeno dei nuovi poveri viene analizzato attraverso la lettura dei dati delle indagini sulla povertà (condotte però solo fino al livello regionale), di quelle sul mercato del lavoro, e di altre indagini ISTAT su redditi, consumi, inflazione, ecc.	Ne st pe po ve qu im m po in de
Piani di assistenza sociale	Il piano di sviluppo si concentra sull'alimentazione (programma "Bogotà sin hambre"), sull'educazione e sulla salute; esistono programmi ed interventi di politica attiva del lavoro per l'inserimento sociolavorativo di soggetti vulnerabili	Interventi nell'ambito delle politiche abitative per far fronte al problema della casa dei gruppi sociali meno abbienti.	Ha interventi nel campo delle politiche attive per il lavoro e delle politiche sociali che beneficiano anche i nuovi poveri, pur non essendo disegnati espressamente per loro.	Ne in
Autopercezione del problema: profilo del "nuovo povero"	La "Encuesta de Calidad de Vida de Bogotà" (2003) registra la forma in cui i cittadini bogotani	La "Encuesta Permanente de Hogares" eseguita dall'Instituto Nacional de Estadística y	Mancano indagini campionarie specifiche: la rappresentatività delle indagini Istat si ferma al	M pr nu m

	<p>percepiscono la propria condizione di vita: il 46,6% si considera povero, cifra non lontana dai dati rilevati attraverso la misura della "povertà da reddito"</p>	<p>Censo (2004) ha osservato che la povertà riferita ai nuclei familiari si è contratta di un 36% (dal 17,10% del 2003 al 10,9% del 2004)</p>	<p>livello regionale.</p>	<p>in on da pa ac de ne se po liv pi de al ci</p>
<p>Coinvolgimento attori non istituzionali: associazioni e Ong</p>				
<p>Classi o categorie individuate come "vulnerabili"</p>	<p>Consapevolezza che un forte aumento della povertà nella città non può non avere una componente di "nuovi poveri Quelli che erano già poveri sono diventati "più poveri", mentre nuovi strati della popolazione, appartenenti per lo più al ceto medio, sono divenuti "nuovi poveri"</p>	<p>Vengono individuate tre categorie di soggetti vulnerabili: i bambini, i giovani e gli anziani.</p>	<p>L'analisi condotta in occasione del progetto Practicar ha individuato segmenti di popolazione maggiormente vulnerabili e a rischio di povertà: famiglie numerose; famiglie unipersonali (soprattutto con persone over 65 anni); famiglie monoparentali con capofamiglia donna; persone con bassi livelli di reddito; lavoratori con contratti non standard</p>	<p>L' in de m l'e de pe di re pe ba is di</p>

APPENDICE 1

ALCUNE NOTE DI SINTESI DEL *DIAGNÓSTICO* SUL FENOMENO DEI "NUOVI POVERI " REALIZZATO NELLE CITTÀ SOCIO

PREMESSA

II "diagnóstico" sul fenomeno dei nuovi poveri

L'obiettivo del "diagnóstico" è stato quello di raccogliere informazioni ed esperienze delle città socio realizzate in America Latina e in Europa in tema di lotta alla "nuova povertà".

Gli aspetti che sono stati presi in considerazione nell'ambito dello stesso sono essenzialmente i seguenti:

- a. gli indicatori e le informazioni sintetiche sulle città e i governi locali;
- b. le dimensioni e le caratteristiche del fenomeno della "nuova povertà" nelle città "socio";
- c. quanto e come il fenomeno dei "nuovi poveri" è percepito da parte delle collettività locali nell'ambito del fenomeno più grande della "povertà";
- d. le esperienze istituzionali (politiche, interventi, progetti) finalizzate all'implementazione di strategie di lotta alla "nuova povertà". Ed inoltre, le iniziative avviate nell'ambito delle collettività da parte degli attori locali, dei soggetti del settore privato non profit, etc.
- e. il livello di sensibilizzazione e competenza degli amministratori e tecnici locali attorno al fenomeno dei "nuovi poveri";
- f. tutti gli altri dati ed informazioni considerate utili per lo sviluppo del progetto "Practicar".

Nel seguito sono riportati in maniera sintetica alcuni degli aspetti emersi nel corso del "diagnostico"; in particolare nella sintesi che segue si è cercato di cogliere:

- i numeri e gli strumenti utilizzati per misurare la "povertà urbana" nelle città socio;
- il profilo del "nuovo povero";
- la percezione della povertà da parte degli abitanti
- gli strumenti utilizzati per focalizzare l'andamento del fenomeno
- le dimensioni e gli indicatori utilizzati per analizzare e misurare il fenomeno della "nuova povertà"
- le politiche adottate dalla città a favore dei "nuovi poveri"
- le azioni e gli strumenti utilizzati per i "nuovi poveri"

Inoltre, si è cercato di cogliere, anche se in maniera sintetica, qualsiasi altra indicazione emersa nel corso del "diagnostico", che possa risultare di un qualche interesse ai fini della conoscenza del fenomeno.

Per comodità di lettura, le schede di sintesi sul diagnostico sono presentate nel seguito seguendo l'ordine alfabetico dei nomi delle città, e secondo

un'articolazione in **due gruppi**, che tengono conto del numero di abitanti delle città stesse.

Nel primo gruppo sono state inserite le città con numero di abitanti superiore a un milione:

- A.1. Bogotá (Colombia)
- A.2. Buenos Aires (Argentina)
- A.3. Roma (Italia)
- A.4. San Paolo (Brasile)

Nel secondo gruppo sono state inserite le altre città:

- B.1. Ate (Lima, Perù)
- B.2. Aserri (Costa Rica)
- B.3. Pergamino (Argentina)
- B.4. Prato, Provincia di (Italia)
- B.5. Rioja (San Martín, Perù)
- B.6. San Joaquín (Santiago, Chile)
- B.7. San Martín, General (Buenos Aires, Argentina)
- B.8. Vaasa (Finland)
- B.9. Valladolid (España)

Le versioni complete delle informazioni ed indicazioni, nonché dei dati e degli indicatori sintetici sulle città (demografia, mercato del lavoro, economia urbana e livello di povertà), fornite dalle città "socio" sulla base di quanto indicato nella "ficha A" allegata alle Linee guida per la realizzazione del diagnostico (v. anche Appendice 1), sono riportate nella parte "Diagnóstico" della **sezione "Documenti"** del sito web del progetto www.practicar.roma.it

A.1. BOGOTÁ (Colombia)

Santafé de Bogotá, capitale della Repubblica di Colombia, nel 1993 (ultimo censimento nazionale), contava 5.440.663 milioni abitanti; per il 2003, si stima in 6,9 milioni il numero di abitanti (circa il 16% della popolazione totale del paese), e per il 2010 in 7,8 milioni.

La città è articolata, sotto il profilo politico-amministrativo, in 20 "Localidades", delle quali quattro (Kennedy, Ciudad Bolívar, Engativá y Suba) hanno più di 700 mila abitanti ciascuna.

Povertà urbana: numeri e strumenti utilizzati per misurarla

All'inizio degli anni '90, 2.149.652 persone erano "povere"; nel 2003, questa cifra è salita a 2.845.004. Ciò significa che in poco più di dieci anni il numero di persone in condizioni di povertà a Bogotá è aumentato di quasi 700 mila (l'aumento percentuale corrispondente è passato dal 39,5% al 41,2%, essendo aumentata la popolazione residente).

Il periodo più critico la città l'ha vissuto tra il 1997 e il 1999, quando il numero di poveri è aumentato di 363 mila persone, come conseguenza della fase iniziale della recessione economica. Dopo, la povertà non è diminuita, ma è aumentata fino al 2003 più gradualmente.

In una sola localidad del distretto di Bogotá, Ciudad Bolívar, il numero di poveri è aumentato da 249 mila a 426 mila, nei 13 anni presi in considerazione (1990-2003).

Se si osserva l'andamento della disoccupazione, si vede che negli anni compresi tra il 1993 e il 2003, c'è una fortissima relazione tra l'aumento della disoccupazione e l'aumento della povertà.

Il profilo del "nuovo povero"

Secondo Bogotá, non risulta facile definire in maniera precisa la differenza fra i "nuovi" poveri e i poveri "di sempre".

È altrettanto chiaro, secondo Bogotá, che un forte aumento della povertà nella città non può non avere una componente importante di "nuovi poveri".

Detto ciò, si può osservare che, negli anni '90, non soltanto è aumentata la disoccupazione, ma è aumentata in Bogotá la cattiva qualità dell'impiego stesso: è aumentato l'impiego "informale", i salari si sono ridotti, il sottoimpiego e la temporaneità dell'impiego sono aumentati.

Intorno al 2000, la città di Bogotá ha registrato la maggiore percentuale di lavoro informale: 57 ogni 100 lavoratori. Adesso,

anche se è diminuita lievemente, la percentuale continua a rimanere molto elevata.

La sottoccupazione, nel 2003, ha raggiunto a Bogotá la percentuale del 33,4% dei lavoratori (i dati provenienti dalla "*Encuesta Continua de Hogares para la Ciudad*").

A tutto ciò si somma la caduta delle entrate dei nuclei familiari, che tra il 1997 e il 2003, si sono abbassate di circa il 38%.

Questo è successo soprattutto nell'ambito degli **strati medi** della popolazione.

Da tutta questa dinamica, è derivato un aumento dell'incidenza della povertà, per cui quelli che già erano poveri sono diventati "più poveri" e nuovi strati della popolazione sono divenuti poveri, potendo identificare gran parte di questi ultimi come "**nuovi poveri**".

Per quanto si riferisce alla composizione della spesa, tra il 1997 e il 2003, per l'abitante di Bogotá diminuisce la spesa media; il bogotano riduce soprattutto le spese per la salute, il vestiario, la casa, per poter sostenere le spese di alimentazione ed educazione.

Percezione della povertà da parte degli abitanti

La "*Encuesta de Calidad de Vida de Bogotá*", realizzata nel 2003 permette di registrare la forma in cui i cittadini bogotani percepiscono la propria condizione di vita.

Questo è un aspetto, quello della percezione da parte dei diretti interessati, che viene considerato da Bogotá importante ai fini della definizione delle politiche di lotta alla povertà da mettere in atto.

Nel 2003, il 7,1% dei nuclei familiari bogotani considerava le proprie condizioni di vita molto buone, il 54,0% buone, mentre il 3,0% le considerava cattive e il 34,5% come discrete ("regulares").

I bogotani si sentono preoccupati per il problema della mancanza dei "soldi", che causa stati di tensione al 35% dei nuclei familiari, seguito dai problemi di salute (24%), familiari (14%) e di lavoro (10%).

Per quanto concerne le "entrate", il 30% ritiene di non riuscire a coprire le spese minime. Questa percentuale cresce se ci spostiamo da una "Localidad" all'altra: per esempio, in Ciudad Bolivar, una delle "localidades" di Bogotá con maggiore incidenza di povertà, si può osservare che l'incidenza percentuale arriva al 46%.

In generale, solamente un 12% considera di avere disponibilità superiori al necessario e il 46,6% dei bogotani si considerava povero nel 2003, cifra non lontana dai dati rilevati attraverso la misura della povertà "da reddito".

Strumenti utilizzati per focalizzare l'andamento del fenomeno

A Bogotá viene utilizzata la "*Encuesta Continua de Hogares para la Ciudad*".

Per quanto concerne le dimensioni e gli indicatori utilizzati per analizzare e misurare il fenomeno della "nuova povertà", la città di Bogotá non propone dimensioni ed indicatori specifici per analizzare e misurare il fenomeno.

Politiche adottate dalla città a favore dei "nuovi poveri"

Il **Piano di Sviluppo** dell'attuale Amministrazione del distretto capitale di Bogotá, si concentra nella **lotta alla povertà e all'esclusione**.

Ed è la prima volta nella storia della città che un piano di sviluppo abbia questo come obiettivo principale.

Il Piano di Sviluppo affronta alcune delle problematiche della povertà presenti nella città, dando priorità al programma "**Bogotá sin hambre**", che punta alla sicurezza alimentare della città, combinando azioni di alimentazione e nutrizione con l'avvio di un ambizioso "Plan Maestro" di approvvigionamento per la città.

Inoltre, il Piano di Sviluppo si propone un ambizioso programma di aumento dei livelli di copertura e della qualità in quanto a salute e ad educazione, in modo che queste giungano anche ai settori più poveri, quelli che ancora stanno fuori dal sistema.

Azioni e strumenti utilizzati per i "nuovi poveri"

Dal "diagnóstico" emerge che la **priorità assoluta** di Bogotá è quella di aiutare innanzitutto i più poveri fra i poveri.

Per la municipalità di Bogotá, l'alto grado di povertà presente nella città⁴ e le situazioni di alta vulnerabilità di buona parte della popolazione, hanno fatto concentrare l'attenzione, nell'ambito del dibattito sulla povertà, sulle modalità e sugli strumenti da adottare per migliorare la situazione dei gruppi con maggiori carenze.

Tanto i programmi nazionali, come buona parte dei programmi cittadini, sono quindi concentrati sui più poveri fra i poveri.

Quando le risorse sono scarse, l'opzione di concentrare gli sforzi sui più poveri, viene considerata dall'Amministrazione di Bogotá come una scelta di elementare giustizia.

Da ciò deriva il fatto che la preoccupazione per i "nuovi poveri" non è stata posta dall'Amministrazione bogotana al centro del dibattito sulla povertà, nonostante alcuni dei principali indicatori permettano di caratterizzare fin dall'inizio questo fenomeno.

⁴ per i dati e gli indicatori specifici e di dettaglio: visitare la sezione "Documenti" del sito web del Progetto ("www.practicar.roma.it")

A.2. BUENOS AIRES (Argentina)

Buenos Aires, capitale della Repubblica di Argentina, ha una popolazione stimata (terzo trimestre 2004) pari a 2.861.000 persone.

Nel periodo tra il censimento del 1991 e quello del 2001, Buenos Aires ha perduto circa 200 mila abitanti, passando da 2.965.403 a 2.768.772 abitanti.

Povertà urbana: numeri e strumenti utilizzati per misurarla

I dati rilevati tramite l'*Encuesta Permanente de Hogares*, dell'INDEC (Istituto Nacional de Estadística y Censo), rappresentano tra il 2003 e il 2004 una caduta importante dei "livelli di povertà" e dei "livelli di indigenza".

Si è potuto osservare che la povertà, riferita ai "nuclei familiari", si è contratta nella Città di un 36% (passando dal 17,10% nel 2003 al 10,9% nel 2004), mentre l'indigenza (sempre riferita ai "nuclei familiari") ha avuto una contrazione del 49,3%, passando dal 7,5% al 3,8% nello stesso periodo (1° semestre 2003 – 1° semestre 2004).

Queste variazioni traducono in termini percentuali il miglioramento registrato nell'occupazione e nei redditi. Gli indici di povertà e di indigenza presenti a Buenos Aires restano, tuttavia, ancora alti, in termini storici.

Fra il terzo trimestre del 2003 e lo stesso periodo del 2004, il tasso di disoccupazione nella Città di Buenos Aires si è contratto di un 25,4%, passando dal 13% al 9,7%.

Per quanto riguarda il tasso di impiego, i dati evidenziano una crescita, nello stesso periodo, del 4,6%, passando dal 45,8% al 47,9%. La caduta della disoccupazione nella Città trova la sua spiegazione nel maggior livello di occupazione dei suoi residenti: il numero di persone occupate residenti in Buenos Aires, è aumentato di circa 50.000 unità, raggiungendo 1.370.000 persone.

Il tasso di sottoccupazione è diminuito lievemente nel periodo considerato (4,6%), passando dal 13% al 12,4%. In questo modo, in virtù anche dell'aumento del numero di persone attive, la quantità di sottoccupati nella città nello stesso numero dell'anno precedente: 189.000 persone.

La situazione occupazionale della Città di Buenos Aires presenta nel periodo 2003-2004 un notevole miglioramento; ciononostante, i dati percentuali su disoccupati e sottoccupati, evidenziano come 1/5 della popolazione economicamente attiva della città (22,1%), trova difficoltà ad inserirsi nel lavoro in maniera soddisfacente, anche se, rispetto ad altri agglomerati urbani argentini, la Città di Buenos Aires ha registrato uno dei migliori abbassamenti della disoccupazione

(superata soltanto da Mar del Plata-Batán). La città presenta la disoccupazione più bassa e i livelli di attività ed occupazione più alti fra le città argentine con più di 500.000 abitanti (Gran La Plata, "Partidos" del Gran Buenos Aires, Mar del Plata-Batán, Gran Rosario, Gran Cordoba, Gran Mendoza, Gran Tucuman-Tafi Viejo) .

"Nuova povertà e profilo del "nuovo povero"

Partendo da una concezione che riconosce il carattere multidimensionale del fenomeno della "nuova povertà", secondo Buenos Aires, per misurare l'andamento della nuova povertà, si debbono prendere in considerazione indicatori e dimensioni che comprendano gli **aspetti soggettivi**, attivati da una situazione di esclusione sociale, quali il sentimento di fragilità del vincolo sociale, della rottura di reti di solidarietà e di reciprocità, di perdita di opportunità di mobilità sociale, etc.

Queste dimensioni richiedono, secondo Buenos Aires, un approccio **qualitativo** di ricerca sociale che permetta di comprendere come le nuove forme di disuguaglianza sociale possano essere sperimentate soggettivamente e possano produrre effetti, anche in maniera silenziosa, nella costituzione di identità individuali e collettive.

Per comprendere con maggiore dinamismo la natura delle "nuove forme di disuguaglianza", è necessario avvalersi di particolari **indicatori socio-economici**.

Buenos Aires considera che l'analisi di queste "**nuove disuguaglianze**" esiga una revisione critica dei modi tradizionali di rappresentazione della povertà, che continuano ad avvalersi di statistiche classiche, dei suoi movimenti relativamente lenti, d'accordo con una società organizzata gerarchicamente.

L'intenzione di conoscere e dare visibilità ad un **fenomeno complesso, cangiante e diffuso come quello della "nuova povertà"**, implica l'assunzione di una grande sfida, in termini di produzione sociale di conoscenza, superando le visioni troppo semplicistiche, mono-causali o deterministe.

Strumenti e fonti informative utilizzate per focalizzare l'andamento del fenomeno

Encuesta Permanente de Hogares, dell'INDEC (Istituto Nacional de Estadística y Censo)

Dimensioni ed indicatori utilizzati e proposti per analizzare e misurare il fenomeno della "nuova povertà"

Buenos Aires ritiene importante che nasca un dibattito approfondito sul come andare avanti in un **processo** che ci dovrebbe portare a « **viajar** » invece che « **andar a la deriva** », riuscendo a mantenere una coerenza tra i postulati ideologici e concettuali e la generazione di "pratiche" trasformatrici nel campo delle politiche pubbliche.

La città di Buenos Aires, alla luce di quanto accennato sopra e anche dell'esperienza fatta nel corso del 2004 nell'ambito del Progetto "Metodologías y Herramientas para la creación de observatorios de inclusión social"⁵ (Rete 10 di URB-AL), **propone**, in via preliminare, alcune dimensioni ed alcuni indicatori per **analizzare** e misurare il fenomeno della "nuova povertà", nonché alcuni criteri per elaborare altri indicatori socio-economici, quali quelli riportati nel presente documento di sintesi, al precedente **Capitolo 3.3**. (Dimensioni ed indicatori proposti da Buenos Aires per analizzare e misurare il fenomeno dei "Nuovi poveri").

⁵ A tal proposito, v. anche, nella parte "Diagnostico" della sezione Documenti del sito web del progetto (www.practicar.roma.it) el "Informe de Situación Social de la Ciudad de Buenos Aires", 2004 (Programa URB-AL, Red 10)

A.3. ROMA (Italia)

Roma, capitale della Repubblica Italiana, ha una popolazione iscritta nell'anagrafe (2003) pari a 2.810.931 individui, per un totale di 1.267.982 famiglie.

Povertà urbana: numeri e strumenti utilizzati per misurarla. Il profilo del "nuovo povero".

L'analisi svolta su Roma non ha consentito la quantificazione del fenomeno né tanto meno la definizione di un "**identikit**" preciso dei "nuovi poveri". I dati statistici disponibili hanno reso possibile l'individuazione di aree di vulnerabilità sociale e segmenti di popolazione a rischio di esclusione; non hanno però permesso di tracciare in maniera nitida il profilo dei **nuovi poveri**, dal momento che non è stato possibile incrociare le caratteristiche socio-anagrafiche individuali con il reddito, la professione, il livello dei consumi, ecc.

Mancano indagini campionarie specifiche e quelle condotte dall'Istat⁶ (p.e., La povertà relativa in Italia), normalmente utilizzate nell'analisi della povertà in Italia, sono rappresentative soprattutto al livello regionale; i dati che possono essere utilizzati nell'analizzare il fenomeno della nuova povertà a Roma sono per lo più dati aggregati su base comunale o provinciale; questi dati poco dicono del comportamento di singoli segmenti di popolazione e delle loro caratteristiche.

L'analisi, tuttavia, ha contribuito a focalizzare l'attenzione su fatto che a Roma:

- a. si sta assistendo ad una crescita delle **disuguaglianze sociali**, in termini principalmente di potere d'acquisto e di accesso alle risorse;
- b. la popolazione sta invecchiando ed aumenta la presenza di pensionati e di anziani soli;
- c. le reti familiari si stanno dissolvendo e stanno crescendo le famiglie unipersonali e quelle monoparentali con a capo una donna;
- d. sta crescendo la presenza di stranieri provenienti da paesi a basso reddito.

L'analisi ha, inoltre, focalizzato l'importanza delle dinamiche dei consumi, dei prezzi e del mercato immobiliare, nell'individuazione dei nuovi poveri, ed ha contribuito ad individuare alcuni segmenti di

⁶ Istat: Istituto Nazionale di Statistica

popolazione maggiormente **vulnerabili e a rischio di povertà**, tra cui:

- le famiglie numerose;
- le famiglie unipersonali, soprattutto se costituite da persone over 65;
- le famiglie monoparentali, in cui la donna è capofamiglia;
- le persone con redditi bassi (da pensione o da lavoro), soprattutto se con carichi familiari;
- le persone con bassi livelli di istruzione e di formazione;
- i lavoratori con contratti non standard, soprattutto se donne o se individui in età giovanile.

Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, bisogna osservare che se è vero che a Roma ci sono molti più occupati rispetto al passato, tra i numerosi nuovi occupati ci sono anche numerosi lavoratori "flessibili", soprattutto nelle fasce più giovanili di popolazione, che percepiscono stipendi bassi e vivono nell'incertezza e nell'incapacità di progettare il proprio percorso di vita.

I dati disponibili indicano che a Roma si è assistito ad un forte incremento del **lavoro atipico**, il cui peso relativo sul totale dell'occupazione è sensibilmente cresciuto negli ultimi anni: gli occupati a tempo determinato, sono aumentati, nel periodo 1999-2003 nella Provincia di Roma, del 25,6% (a fronte di un incremento del 7,4% degli occupati a tempo indefinito) e rappresentavano, nel 2003, l'8,9% del totale degli occupati. I lavoratori a part-time pesavano, sempre nel 2003, per il 7%; i collaboratori coordinati e continuativi attivi nel comune di Roma erano circa 42.000 nel 2002.

Per quanto concerne la percezione della povertà da parte degli abitanti, la Caritas ha svolto recentemente un'indagine, i cui risultati⁷ mettono in evidenza una percezione abbastanza estesa del disagio economico: il 6% del campione dichiara di vivere con molte difficoltà, mentre il 36,3% di vivere con qualche difficoltà.

Per quanto riguarda i segmenti di popolazione maggiormente vulnerabili ed esposti a rischio, l'indagine individua le famiglie monoparentali (il 70% delle quali dichiara di avere difficoltà economiche, mentre il 25% definisce la propria situazione difficile), le famiglie unipersonali (soprattutto quando sono rappresentate da anziani soli).

Dimensioni ed indicatori utilizzati per analizzare e misurare il fenomeno della "nuova povertà"

⁷ I risultati dell'indagine verranno pubblicati nel Rapporto su "Disagio e povertà a Roma" la cui uscita è prevista per aprile 2005.

A Roma, in passato la povertà riguardava essenzialmente i soggetti esclusi dal mercato del lavoro o quelli occupati in attività poco qualificate e poco remunerate.

Oggi, sono a rischio di povertà anche quelli che nel mercato del lavoro ci sono, ma su basi precarie e instabili.

Sono a rischio di povertà gli "anziani soli", le famiglie unipersonali e quelle monoparentali con a capo una donna, gli stranieri provenienti da paesi a basso reddito.

La Roma degli ultimi anni è caratterizzata da indicatori positivi (dell'occupazione, dei tassi di imprenditorialità, del clima di fiducia delle imprese, ecc.), ma viene anche segnalata una crescita delle disuguaglianze sociali, in termini principalmente di potere di acquisto e di accesso alle risorse.

Per quanto concerne gli occupati, Roma registra un incremento dell'occupazione, anche su basi stabili; fra gli occupati numerosi sono, però, i lavoratori "flessibili", soprattutto nelle fasce più giovanili, che percepiscono stipendi bassi e vivono nell'incertezza e nell'incapacità di progettare il proprio percorso di vita.

Per quanto concerne le tendenze del mercato del lavoro romano, si nota una crescita occupazionale, con particolare incremento nei settori dei servizi alla persona, dei servizi alle imprese e in comparti innovativi del terziario, quali l'informatica e le telecomunicazioni.

La nuova occupazione presenta, in buona parte, forme contrattuali atipiche, con conseguenti caratteristiche di precarietà ed instabilità, tali da poter collocare i nuovi occupati, fra i soggetti a maggiore rischio di espulsione, nel caso in cui la congiuntura economica negativa dovesse interessare in misura crescente l'economia romana.

I lavoratori precari possono quindi essere associati ad un rischio di povertà, accanto ai disoccupati. Bassi redditi, alternanza di periodi di lavoro (e quindi di guadagno) a periodi di non lavoro, precarietà, instabilità, estrema frammentazione del percorso professionale, impossibilità di progredire nella carriera, difficoltà di accesso al credito, difficoltà di accesso alle tutele esistenti, difficoltà di accesso all'informazione e difficoltà di accesso alla formazione sono i principali **elementi di vulnerabilità** degli "atipici".

Tali soggetti, oltre alle difficoltà legate ad una condizione di precarietà, si ritrovano nell'impossibilità di pianificare la propria vita, anche nel medio periodo, e si ritrovano spesso legati molto a lungo alla famiglia di origine, dalla quale continuano a dipendere economicamente, soprattutto nei periodi di non lavoro e per far fronte a spese eccezionali.

Gli individui esclusi dal mercato del lavoro sono a maggior rischio di povertà rispetto a quanti invece hanno un'occupazione retribuita. Sebbene le dinamiche occupazionali segnalino una riduzione del numero dei disoccupati e dei tassi di disoccupazione, come anche

una riduzione degli inattivi ed una crescita dei tassi di attività, a Roma risultano disoccupati, nel 2003, 132.000 individui, e il tasso di attività nella provincia di Roma era nel 2003 del 50,2%, percentuale pari al 38,8% nel caso delle donne e del 63% nel caso degli uomini.

Risulta occupato solo il 34,2% dei **giovani** tra i 15 ed i 29 anni, il 10,3% è in cerca di lavoro ma oltre la metà (il 55,5%) è inattivo.

Si tratta di valori che indicano come l'esclusione dal mercato del lavoro riguardi in particolare i segmenti **femminile** e **giovanile** della forza lavoro: i tassi di disoccupazione sono molto più elevati per le donne e per i giovani fino a 24 anni, mentre il tasso di occupazione femminile e quello giovanile sono sensibilmente più ridotti del tasso relativo alla forza lavoro maschile.

Per quanto concerne, infine, il problema abitativo, a Roma circa il 65% degli abitanti è proprietario dell'abitazione in cui vive; chi non è proprietario, è però costretto a confrontarsi con un mercato immobiliare in cui il costo degli affitti risulta sempre più elevato.

A.4. SAN PAOLO (Brasile)

Negli anni '50, inizia il fenomeno della "deconcentrazione" del polo industriale di **San Paolo** che comincia a trasferirsi in altri municipi della Regione Metropolitana (Osasco, Guarulhos, Santo Amaro, etc.) e della parte interna dello stato (Campinas, São José dos Campos, Sorocaba).

Questo declino graduale dell'industria paulista si inserisce in un processo di "terziarizzazione" del Municipio, che si accentua a partire dagli anni '70: le principali attività economiche della città si legano sempre più alla prestazione di servizi e alle attività commerciali (ipermercati, centri commerciali, ecc.).

La popolazione di San Paolo cresce negli anni '90, da 10 a **16 milioni** di abitanti, crescita accompagnata dall'aggravarsi dei problemi sociali, quali la "disoccupazione", il trasporto collettivo, il problema abitativo, problemi ambientali, ecc.⁸

Povertà urbana: numeri e strumenti utilizzati per misurarla

Il municipio di San Paolo concentra il maggior livello di ricchezza del paese, nonché un'enorme disparità di reddito tra gli abitanti: da un lato persone molto ricche e, dall'altro, persone molto povere. Spesso gli "indicatori" medi, se non analizzati in profondità, non rivelano una situazione reale.

Gli indicatori sociali rivelano un quadro di drammatica disuguaglianza. L'inchiesta (de Orçamentos Familiares) del 1994/95 individua questa realtà fatta da situazioni di vita contrastanti: situazioni tipiche delle regioni ben sviluppate che coesistono con altre di estrema povertà e degrado familiare.

I cambiamenti nel mercato del lavoro derivanti anche dalla suddetta "deconcentrazione" del polo industriale di San Paolo, ha prodotto nel municipio di San Paolo una più marcata **precarietà dei posti di lavoro** e un alto livello di **disoccupazione**.

Il reddito medio familiare, nel giugno del 1996, nel municipio di San Paolo equivaleva a 13,5 "salari minimi".

A partire dal fatto che questa media di reddito familiare non risulta bassa, la concentrazione effettiva del reddito nella regione risultava però estrema: 9,8% delle famiglie ricevevano più di 30 salari minimi, mentre il 10,5% guadagnavano meno di 3 salari minimi, e il 29,7% ricevevano fra 5 e 10 salari minimi.

Per quanto concerne il **tasso medio di disoccupazione**, nel 2004 era intorno al 11,5%, mentre nel 2003 era intorno al 12,3%.

⁸ v. anche la parte "Diagnostico" della sezione Documenti del sito web del progetto *Practicar* (www.practicar.roma.it)

Le persone **disoccupate**, nel dicembre 2004, erano stimate in 2,1 milioni nelle 6 regioni prese in considerazione dalla Inchiesta mensile sull'impiego del IBGE, con una **maggioranza di donne**: rappresentavano il 51,8% nel dicembre 2002, il 54,4% nel dicembre 2003 e rappresentano il 56,9% nel dicembre 2004.

Da notare che fra i disoccupati, il 20,9% è rappresentato da persone **in cerca del primo lavoro**, il 25,2% era costituito dal principale responsabile all'interno della famiglia.

Relativamente al tempo di ricerca del lavoro: il 20,6% si trovava alla ricerca di lavoro da meno di 30 giorni; il 41,0% da più di 30 giorni e meno di 6 mesi; il 12,1% da più di 6 mesi e meno di 12 mesi e il 26,3% da almeno 1 anno.

Nell'ambito delle 6 regioni prese in considerazione dall'Inchiesta citata, in novembre è stata registrata un movimento significativo in tre regioni: Rio de Janeiro (dal 9,4% al 8,5%), São Paulo (dal 11,2% al 9,8%) e Porto Alegre (dal 7,8% al 6,6%), mentre nelle altre è stata registrata una stabilità. Per quanto concerne dicembre 2004, invece, sono stati rilevati movimenti significativi in Belo Horizonte (-1,9%), São Paulo (-2,0%) e Porto Alegre (-1,3%).

Il profilo delle famiglie che abitano in San Paolo

Del totale delle **famiglie residenti** nel municipio di San Paolo, il 77,2% abitano in case, con una media di 3,8 vani, ben servite da alcuni servizi pubblici, quali l'energia elettrica e l'acqua potabile (la cui copertura è pari rispettivamente al 98,6% e al 98,8% delle abitazioni) e il servizio di nettezza urbana (95%). Per quanto concerne il telefono, soltanto il 38,9% dei domicilia possono contare con tale servizio.

Soltanto il 14,1% delle famiglie pauliste risiede in appartamento – le famiglie con i livelli più alti di reddito – mentre il 4,3% risiede in baracche.

La famiglia media paulista è composta da 3,8 persone; più del 7,5% delle famiglie sono unipersonali, mentre circa il 30% delle famiglie è costituito da 5 o più persone.

Il 36,6% delle famiglie è composta da due figli (2,2 figli di media per famiglia), mentre il 32,8% ha 1 figlio.

Per quanto concerne le tipologie dei nuclei familiari, la cosiddetta famiglia "nucleare" (formata da coniugi e figlio/i) rappresenta il 58,8%, mentre segue con il 30,1% la composizione familiare rappresentata dal capo famiglia che non risiede con il coniuge, o perché non sposato, o perché vedovo/a, o perché separato/a.

Nelle famiglie con queste caratteristiche, un altro elemento di differenziazione è costituito dal genere: le famiglie con a capo una donna sono pari a circa il 23,9%, di molto superiore a quelle con a capo un uomo (6,2%).

Per quanto concerne il reddito familiare, mediamente 1,9 persone per famiglia contribuiscono a generarlo. In 42,3% delle famiglie il reddito è prodotto da una persona, mentre nel 38,4% di famiglie il reddito è generato da due persone.

Dai dati analizzati, la **famiglia tipo** di San Paolo potrebbe essere definita con le seguenti caratteristiche:

- è residente in casa di proprietà, composta da quattro vani e dotata dei servizi di base urbani più frequenti: acqua da rete idrica, energia elettrica e raccolta dei rifiuti urbani;
- costituita da una famiglia di tipo "nucleare" – coniugi con figli - composta da 3,8 persone per famiglia, con 1,9 persone per famiglia che contribuiscono alla produzione del reddito familiare;
- il capo della famiglia tipo è salariato (46,1%), di sesso maschile (76%), con età compresa nella fascia tra i 30 e i 49 anni, in possesso di educazione primaria completa o incompleta (34,7%);

Le famiglie che abitano in San Paolo e la "povertà"

Un terzo delle famiglie (33%) possiede un reddito inferiore alla media e costituisce lo strato "inferiore".

La caratterizzazione delle **famiglie di strato "inferiore"**, risulta socialmente molto importante, perché è proprio in questo ambito che si trova il nucleo di base della povertà e della miseria ed è proprio in questo ambito che avviene normalmente **la riproduzione** dello stato di povertà.

In questo ambito si nota, in particolare un capo famiglia con particolari caratteristiche in quanto a:

- fascia di età di appartenenza
- livello di scolarizzazione, stato civile, numero di persone che contribuiscono al reddito familiare.

Per quanto concerne l'**età**, c'è una particolare concentrazione in 2 fasce di età: il 26,5% possiede 60 o più anni, e il 19,4% ha un'età compresa tra i 15 e i 29 anni; nello strato "superiore" di reddito, invece, la maggiore concentrazione di età è nella fascia tra i 40 e i 49 anni.

Per quanto concerne il secondo aspetto, il **livello educativo**, si può osservare che nell'ambito delle famiglie di strato "inferiore", il 10,4% dei capo-famiglia non possiede alcuna istruzione (analfabeta) e il 25% non ha completato il livello primario di istruzione (mentre il 25% dei capo-famiglia dello strato "superiore" ha un livello di istruzione universitario).

B.1. ATE, Distrito de (Lima, Perù)

Il Distretto di Ate, ha una popolazione stimata nel 2004 pari a 571.675 abitanti, con una percentuale del 3,83% di persone sopra i 65 anni di età. La superficie del distretto è pari a 77,72 km² (circa lo 0,24% della superficie del Dipartimento di Lima).

Prima degli anni '60, Ate era una zona prettamente agricola, con piccole concentrazioni urbane localizzate in villaggi rurali. Con la crescente domanda di aree abitative per gli operai dell'industria, si trasforma in distretto industriale.

Popolazione e povertà urbana: alcuni dati.

A partire dal 1980, il Distretto di Ate subisce un incremento accelerato della popolazione, con un incremento conseguente di richiesta di nuovi posti di lavoro, abitazioni, servizi di base, trasporto, salute, ecc.; tutto ciò ha contribuito a generare problemi di integrazione e di perdita di identità culturale.

Attualmente Ate, rappresenta il quarto distretto del paese in termini di "indice di povertà", dal momento che circa 25.500 nuclei familiari presentano almeno una NBI ("Necesidad Básica Insatisfecha")⁹, che non permette per esempio, di accedere a buoni livelli di copertura sanitaria, con il rischio quindi anche di morire in giovane età per deficienze nelle condizioni ambientali esistenti.

Per quanto concerne la generazione del reddito, la modalità più utilizzata nel distretto di Ate dalla popolazione, è quella dell'impiego informale (stimato nel 74%): parrucchiere, ristorante, studio fotografico, lavanderia, negozi ambulanti, ecc.

Nel 2004, la popolazione economicamente attiva di Ate è rappresentata da un totale di 382.127 abitanti (il 66,8% del totale della popolazione residente), di cui 340.475 (89,1%) occupata e 41.652 (10,9%) disoccupata.

Nel 1993, il totale degli abitanti di Ate era pari a 266.398 persone; quelli economicamente attivi erano 96.944 e, di questi, 89.652 (92,5%) erano occupati e 7.292 (7,5%) disoccupati.

⁹ per la definizione di NBI (Necessità Basica Insoddisfatta): v. Appendice 2

B.2. ASERRÍ, Cantone di (Costa Rica)

Il **Cantone di Aserrí**, ha una popolazione di 49.319 (2003) abitanti. L'alta produzione di caffè nel cantone è quella da cui dipende significativamente lo sviluppo economico della zona.

Povertà urbana: numeri e strumenti utilizzati per misurarla.

Nell'ultimo decennio, il Costa Rica, che presenta una speranza di vita pari a 76 anni, è riuscito a migliorare la situazione dei propri abitanti in termini di sviluppo umano: sono migliorate le condizioni di accesso al sapere, è aumentata la copertura educativa, è aumentata la speranza di vita e si è ridotta la mortalità infantile, grazie all'ampliamento dell'assistenza sanitaria a livello primario, derivato anche dall'impiego degli "EBAIS" ("Equipos básicos de atención integral de la salud"), considerati uno degli aspetti "chiave" della riforma sanitaria del Costa Rica. Sono migliorate le condizioni abitative, si è ridotto il deficit di abitazioni.

Due punti chiave che hanno permesso questi risultati sono stati la crescita economica e l'investimento sociale, totale e per persona.

Nonostante tutto ciò, nell'ultimo decennio la società costaricense ha presentato un incremento della disuguaglianza, che si evidenzia principalmente nell'economia ed in particolar modo nel mercato del lavoro: la generazione di lavori informali è stata più dinamica dell'occupazione "formale" e si è evidenziato, nello stesso periodo, una forte diminuzione dell'impiego nel settore agro-pastorale.

La parte della popolazione più agevolata dallo sviluppo dell'ultimo decennio si situa fra i gruppi con più alto reddito, e questo sia nell'impiego, sia nell'educazione, sia nell'accesso a nuove capacità, come la conoscenza dell'inglese o l'accesso a nuove tecnologie.

Nel **cantone di Aserrí** prevale una condizione di povertà, che si evidenzia attraverso indicatori, quali:

- il basso livello educativo, sia accademico che tecnico;
- l'incidenza della disoccupazione e della sottoccupazione;
- la proliferazione di "precari";
- l'assenza di equità nella distribuzione della terra;
- i redditi familiari bassi.

Questa situazione si accentua, in quanto Aserrí è una zona urbano-rurale: nelle zone rurali predomina un'agricoltura per l'autoconsumo familiare e nelle zone urbane qualche fonte di commercio; però la popolazione, per trovare lavoro, è costretta a spostarsi in altre zone.

Nel **cantone di Aserrí**, i principali problemi identificati e considerati prioritari dagli attori sociali sono:

- i) l'alto indice di povertà,
- ii) la carenza di fonti di occupazione,
- iii) la mancanza di formazione tecnica o accademica.

Nella zona di Aserrí, la popolazione coinvolta nel processo produttivo (19.473 persone) è in maggioranza di sesso maschile (il 72,5%, per un totale di 14.110 uomini), mentre le donne sono 5.363 (27,5%); la fascia di età maggiormente impegnata è quella compresa tra i 15 e i 44 anni.

Se si prendono in considerazione le tipologie di attività della popolazione economicamente attiva, vediamo che su un totale di 19.473 persone, 8.844 (il 45,4%) si dedica al settore agricolo, il 13,3% (2.569) sono dediti al commercio, il 12,8% (2.485) è impegnato nel campo delle costruzioni, il 12,% e l'8% sono rispettivamente professionisti e tecnici.

Aserrí è un cantone con poche fonti di impiego, essendo la fonte principale costituita dalle attività agricole (grandi proprietà o anche piccoli appezzamenti per auto consumo).

Per quanto concerne i dati sulla povertà, secondo l'Instituto Mixto de Ayuda Social, nel Cantone di **Aserrí** il 20,6% dei "nuclei familiari" vive in condizione di povertà e il 5,7% in condizione di "estrema povertà".

In termini numerici le persone "povere" in Costa Rica sono aumentate, tra il 2001 e il 2002, da 851.000 a 916.000 (22% del totale della popolazione).

Non ci sono stati cambiamenti significativi nell' "indice di vulnerabilità", cioè nel numero di nuclei familiari a rischio di cadere sotto la linea di povertà: l'indice si è mantenuto intorno al 13% (in ambito nazionale l'indice si trovava intorno al 7,5%, nel 2002).

Nel Cantone l'indice di povertà supera quello nazionale.

Questo rende necessario pianificare e realizzare progetti che promuovano il miglioramento della qualità di vita della popolazione di Aserrí.

Per quanto concerne, poi, l'indice di disoccupazione in ambito nazionale, possiamo vedere che questo per il 2002 si attesta su una percentuale pari al 6,4% (la più alta dal 1985).

Per quanto concerne le abitazioni, si evidenzia che la maggior parte degli abitanti di Aserrí (il 55,8%) possiede una propria casa; questa circostanza è dovuta al fatto che la comunità è prevalentemente rurale e molti vivono da parecchi anni nella zona.

Per quanto si riferisce allo stato di conservazione delle abitazioni, risulta che la maggioranza (il 67,3%) delle case si trova in uno stato buono e un 7% in uno stato cattivo. Il 99,9% delle abitazioni presenti nella zona di Aserrí hanno l'elettricità.

Il profilo del "povero" e gli strumenti utilizzati per focalizzare l'andamento del fenomeno dei "nuovi poveri".

Il profilo del povero corrisponde a quello di una persona con basso livello di scolarità, concentrato in attività agro-pastorali tradizionali e informali non agricole (microimprese) di bassa produttività.

Non esistono strumenti specifici, oltre a quanto esposto prima, utilizzati per focalizzare il fenomeno della povertà urbana e della nuova povertà

Per quanto concerne, infine, le politiche adottate dalla città a favore dei "nuovi poveri", le azioni e gli strumenti utilizzati, secondo Aserrí, il paese non è riuscito a definire una strategia di lungo periodo per combattere la povertà, capace di integrare gli esclusi ed incidere su fattori chiave per il superamento della povertà, quali l'**occupazione**.

In generale, poi, nel Cantone sono carenti le fonti di lavoro e i programmi finalizzati a offrire formazione tecnica alla fascia di popolazione che si trova in situazione di maggior rischio sociale.

B.3. PERGAMINO (Argentina)

Pergamino è una città di **99.193 abitanti** (Censimento nazionale 2001), ubicata al nord della Provincia di Buenos Aires; il suo territorio ha una superficie pari a 299.178 ettari.

Povertà urbana: numeri e strumenti utilizzati per misurarla

Per Pergamino "la povertà urbana" si caratterizza come "il mancato soddisfacimento delle necessità umane di base, derivante da una distribuzione non equa della ricchezza, da una inadeguata struttura di offerta e domanda dei mezzi per soddisfare queste necessità umane di base".

Per misurare la "povertà urbana", la città di Pergamino utilizza, dal 2001, il "**Registro Único de Beneficiario, RUB**".

Il "RUB" è gestito dalla "Secretaría de Promoción Social del Municipio", e contiene la storia socio-economica delle famiglie registrate: livello di istruzione, composizione dei gruppi familiari, situazione lavorativa e sanitaria, benefici o aiuti ricevuti dal Municipio, programmi di assistenza (nazionali, provinciali, regionali, ecc.) a cui i componenti della singola famiglia aderiscono.

Al 16 febbraio 2005, al RUB erano iscritte 18.948 persone (5.381 famiglie), beneficiarie di almeno un piano di assistenza sociale; il che significa che circa il **19%** della popolazione dell'area urbana riceve qualche tipo di aiuto sociale.

Caratteristiche e profilo del "nuovo povero"

Pergamino mette in evidenza come al "nuovo povero" appartenga un profilo di "non richiedente", nel senso che in generale, mentre il povero "strutturale" richiede programmi, sussidi ed assistenza allo Stato, il "nuovo" povero, si adatta soltanto all'offerta, se esiste, incrementando il numero dei beneficiari di un programma sociale o la quantità di azioni realizzate dallo stesso.

Secondo Pergamino, la caratteristica di *non richiedente* del "nuovo povero" determina, in generale, una notevole difficoltà nella determinazione del numero di "nuovi poveri" presenti nella regione.

In quanto al profilo, secondo l'analisi teorica e il "diagnóstico", il nuovo povero in Pergamino possiede il seguente **profilo**:

- presenta carenze in quanto a consumo quotidiano (alimentazione, vestiti, educazione, salute, ecc.): le restrizioni del reddito lo hanno portato a rivalutare i suoi consumi abituali;
- mantiene la cultura dell'impegno e il valore del lavoro; preferisce non godere di benefici provenienti da programmi di tipo assistenziale;

- aspira a raggiungere i livelli medi e superiori di istruzione; considera la formazione e l'educazione come strumento per raggiungere l'inserimento lavorativo, ma anche come valore in se stesso;
- appartiene a famiglie meno numerose di quelle dei poveri "strutturali": il ricorso agli anticoncezionali e la pianificazione familiare sono le cause dirette;
- fa parte degli individui "non richiedenti" che vivono la loro povertà maggiormente al loro interno: generalmente è beneficiario passivo dei programmi, salvo nei casi dell'educazione e formazione nei quali svolge un ruolo più attivo;
- cerca l'inserimento nel mercato del lavoro formale;
- conserva il valore dei controlli sanitari e anche quando la mancanza di entrate lo costringe a non usufruire della sanità privata, mantiene la dovuta attenzione, ricorrendo alla sanità pubblica;
- gli individui in situazione di "nuova povertà" sono soprattutto di sesso **femminile** e di età **giovane** (di ambo i sessi).

Azioni a favore dei "nuovi poveri"

Dal diagnostico (realizzato mediante la raccolta di informazioni diretta, da fonti primarie) è emerso che il "**nuovo povero**" è assistito: 1) da programmi originariamente destinati a "poveri strutturali", nei quali il nuovo povero ha iniziato ad inserirsi, e 2) da programmi destinati in maniera specifica a nuovi poveri; questi ultimi sono tuttavia scarsi.

I programmi sono destinati in generale alla lotta alla povertà "strutturale" e al loro interno si inseriscono anche i "nuovi poveri".

La maggioranza dei programmi che danno risposte ai nuovi poveri, sono finanziati e realizzati dal governo, ai vari livelli municipale, provinciale e nazionale.

A fronte del proliferare di organizzazioni non governative (ong), queste ultime, almeno a Pergamino, non si stanno occupando di dare risposte alle necessità dei nuovi poveri.

In generale, le aree tematiche dei programmi che suscitano interesse e soddisfano le richieste dei nuovi poveri sono quelle dell'educazione, della salute, dell'alimentazione e dell'inserimento nel mercato formale del lavoro.

In tematiche riferite all'educazione e formazione, sono stati creati programmi specifici destinati ai "nuovi poveri", mentre in materia di salute i nuovi poveri si sono inseriti in programmi esistenti.

In materia di **sanità**, i nuovi poveri ha dato origine ad un incremento del numero dei beneficiari di assistenza pubblica in salute, nonché al sorgere di azioni riferite a problemi specifici legati

alla nuova povertà, quali per esempio, il trattamento di infermità di tipo psico-sociale.

A seguito della diminuzione del reddito, molte persone che facevano parte della classe media, sono state costrette a ricorrere non solo all'assistenza sanitaria (attraverso i "Centros de Atención Primaria en salud", ubicati nei diversi quartieri della città, e all'Ospedale Pubblico provinciale), ma anche a ricorrere ai medicinali somministrati dallo Stato.

Per quanto concerne l'educazione, tradizionalmente la classe media è stata educata attraverso un prestigioso insegnamento pubblico, nei suoi tre livelli.

La classe media impoverita si dibatte attualmente fra due azioni: accedere all'educazione, per esempio attraverso il *Programa de Becas y de formación*, e assumere una posizione più attiva nel richiedere la modifica dei programmi già esistenti.

In qualche modo, prevale la caratteristica del nuovo povero "*non richiedente*" ed è soprattutto lo stato che ha modificato o inserito programmi adeguati alle necessità dei nuovi poveri.

Questa caratteristica di "non richiedente" potrebbe anche spiegare in parte, la bassa partecipazione delle ong nell'attivazione di programmi destinati ai nuovi poveri.

Un altro aspetto da evidenziare è quello relativo ai destinatari principali dei programmi di lotta alla "nuova povertà", che risultano essere soprattutto i **giovani**.

B.4. PRATO, Provincia di (Italia)

La Provincia di Prato, al 31 dicembre 2004, contava con 238.948 abitanti, dei quali 180.674 residenti nella città capoluogo di provincia e i rimanenti 58.274 suddivisi nelle altre 6 città: Cantagallo, Carmignano, Montemurlo, Poggio a Caiano, Vaiano e Vernio.

Povertà urbana.

La provincia di Prato, per far comprendere meglio il tipo di interventi avviati e/o programmati nella lotta contro la povertà, fa alcune premesse.

Innanzitutto, ritiene opportuno evidenziare che negli ultimi decenni il significato del termine povertà è venuto pian piano modificandosi nella concezione di studiosi e, anche se più lentamente, degli operatori politici e professionali in materia.

Con i processi di ristrutturazione industriale (e la conseguente proliferazione di contratti di lavoro atipici, ispirati al concetto di flessibilità produttiva, etc.), si stanno moltiplicando le situazioni di sottoccupazione, inoccupazione e di lavoro sommerso, che rendono più sfumati i confini dell'indigenza.

Negli ultimi decenni, si va affermando sempre di più una concezione "processuale" e relativa di povertà: l'indigenza non è più solo effetto della mancanza di risorse materiali, ma anche di una serie di carenze, quali l'assenza di reti e cerchie sociali di appartenenza connesse, di sostegno nei momenti difficili della vita.

Questi concetti, si riferiscono a **soggetti "a rischio" di marginalità** come i sottooccupati e gli inoccupati, coloro cioè che svolgono talvolta lavori riconosciuti, ma precari e spesso sottopagati.

Rientrano tra i soggetti a rischio anche:

- gli anziani con entrate pensionistiche relativamente basse, e soprattutto quelli che si trovano in situazioni e momenti particolari della propria vita: la morte del coniuge, la malattia, la disoccupazione del figlio etc. – tendenzialmente scollegati della reti della comunità, soli e prive di cerchie comunitarie ed amicali di assistenza;
- le famiglie monogenitoriali (per es., donne sole con prole);
- la popolazione immigrata più o meno recentemente, giunta in Italia priva di possibilità di lavoro immediato, alle prese con problemi di vera e propria sussistenza, etc.

Povertà "processuale"

Secondo la provincia di Prato, dobbiamo intendere la "povertà" come una *povertà processuale*, non più *posizionale*. Quindi, non più soltanto come condizione finale, ma come esito complesso di un processo di indebolimento del proprio stato, costellato talvolta da microfratture di vita (il naufragio di un matrimonio, la perdita di un lavoro, la morte del coniuge, etc.), che in sé appaiono poco importanti, ma cadenzano a volte ineluttabilmente lo scivolamento in stato di disaffiliazione.

Di fronte a quest'ottica processuale, l'idea di povertà si trasforma in quella più dinamica di **vulnerabilità sociale**.

L'approccio al problema non è soltanto curativo, ma diventa sempre più preventivo.

Politiche adottate dalla città a favore dei "nuovi poveri". Azioni e strumenti utilizzati.

Sulla base della suddetta impostazione concettuale, è possibile analizzare il tipo di **risposta** che le istituzioni locali e la società civile del territorio pratese danno nel campo della lotta alla vulnerabilità sociale.

Fra le azioni messe in atto nella provincia di Prato, si citano:

- i contributi economici riconosciuti ai minori: l'incremento fra il 2002 (347 provvedimenti) e l'anno successivo (447) è stato pari al 29%, e relativamente alle richieste degli extracomunitari, è stato del 38%. Gli adulti destinatari di contributi economici sono aumentati, nello stesso periodo, del 16% (circa un 10% è costituito da extracomunitari): sono serviti a far fronte alle spese di alloggio, quando è stato impossibile reperire affitti ad equo canone, in presenza di problematiche sanitarie che hanno compromesso la capacità lavorativa soprattutto di donne sole con figli, ad integrare il reddito familiare insufficiente a garantire alla famiglia un dignitoso tenore di vita.
- I Centri di aiuto e di ascolto della Caritas. I Dati dell'Osservatorio Diocesano Caritas mostrano un aggravamento delle situazioni di disagio, con un incremento nel 2004 del numero di coloro che si sono rivolti ai centri di aiuto e di ascolto dell'Ente: 2.048 colloqui, di cui 382 nuovi, rispetto ai 1.278 colloqui del 2003. Il dato appare peraltro ancora più evidente nel caso degli stranieri, con 6.471 colloqui nel 2004 (rispetto ai 5.117 del 2003), 1.196 dei quali dovuti a nuovi utenti.
- Il servizio "Homeless Sos" – servizio di assistenza notturna ai senza tetto, svolto da volontari Caritas: le persone seguite sono state, nel 2003, 106, per un totale di 7.660 servizi erogati, mentre le attività dell'"Asilo notturno", curate dall'Associazione "G. La Pira" contano, nel 2003, 2.591 pernottamenti, usufruite da 295 persone, con un incremento rispetto all'anno precedente del 7,3% (+ 26% in termini di utenti).

- La "Mensa per i poveri" ha poi erogato nell'anno di riferimento ben 40.000 pasti, per un totale di circa 1.700 utenti, il 18,1% dei quali italiani.

B.5. RIOJA (San Martín, Perù)

Il distretto di **Rioja** (San Martín, Perù) conta, secondo dati del novembre 2004, con un totale di 31.250 persone, che rappresentano il 33,9% della popolazione della provincia. In occasione del censimento del 1993 gli abitanti erano 18.632 e, quindi, l'incremento di popolazione tra il 1993 e il 2004 è stato pari al 67,72%.

Popolazione e povertà urbana: alcuni dati

Fra gli abitanti del distretto di Rioja ben 14.652 (46,9%) sono nati in un luogo diverso da Rioja. La differenza numerica per sesso degli immigrati non è significativa.

Quello che è significativa è la percentuale di immigrati nell'area urbana, rappresentato dal 91%, rispetto all'area rurale.

In quanto ad analfabetismo, nel distretto di Rioja vivono 1.020 analfabeti (secondo i dati 2004 dell'Inchiesta socio-economica), dei quali 835 sono presenti nell'area urbana e 185 nell'area rurale, che tradotto in tasso percentuale sulla popolazione residente, significa che il 3,6% della popolazione urbana è analfabeta, mentre nell'area rurale, l'analfabetismo è pari al 13,7%; in quanto a fasce di età, il 19,7% degli analfabeti ha un'età superiore ai 65 anni.

Il quanto a livello di istruzione, nell'area urbana il livello di istruzione secondaria è pari al 39,1% degli abitanti, mentre nell'area rurale è pari al 26,2%; così come si osserva che fra gli abitanti con età superiore ai 15 anni con livello di istruzione secondaria, prevale il sesso maschile (42,5%), rispetto al sesso femminile (33,8%).

In quanto a stato civile, il 35,7% degli abitanti del distretto di Rioja maggiori di 15 anni, sono non sposati, il 32,9% sono sposati e il 24,5% sono conviventi.

B.6. SAN JOAQUÍN (Santiago, Cile)

La città di **San Joaquín** (Santiago, Cile), secondo i dati del censimento generale, contava, nell'anno 2002, con un totale di 97.625 abitanti, di cui 46.708 maschi e 50.917 femmine.

Popolazione e povertà urbana: alcuni dati

Nella città di San Joaquín, secondo i dati dell'anno 2000, si trovano 26.774 nuclei familiari, il cui capo è per il 73,3% dei casi costituito da un uomo e per il 26,7% dei casi costituito da una donna.

Per quanto concerne le abitazioni, il 98,9 % dispone di energia elettrica, il 91,1% si trova in buono stato, il 98,2% è provvista di acqua potabile e il 95,2% è provvista di wc connesso alla rete fognaria o ad una fossa settica.

Per quanto concerne la forza lavoro, la popolazione attiva si situa intorno al 47,3% .

Per quanto concerne, infine, l'incidenza della povertà, la popolazione considerata "indigente" nel 2000, è pari a 3.128 persone (circa il 3% della popolazione), mentre quella "povera" (non indigente, sotto la linea di povertà) è pari a 13.098 persone (12,7%). Per quanto riguarda i "nuclei familiari" sono considerati "indigenti" 899 (3,4%), mentre sono stati considerati "poveri" 2.640 nuclei familiari, pari al 9,9%.

B.7. SAN MARTÍN, General (Buenos Aires, Argentina)

La città **General San Martín** fa parte della Regione Metropolitana della Provincia di Buenos Aires (appartiene alla prima delle due cinture del "Conurbano bonaerense") e comprende 27 localidades. Ha una popolazione pari a 403.107 persone (ultimo Censimento ufficiale del 2001).

Povertà urbana: numeri e strumenti utilizzati per misurarla. Il profilo del "nuovo povero".

La municipalità di San Martín, per far comprendere meglio il tipo di interventi avviati (o non avviati) nella lotta contro la povertà e la "nuova povertà", fa alcune premesse.

Nel 2001, il 64 % della popolazione ha un'età compresa tra i 15 e i 64 anni e il 59% della popolazione costituisce quella "economicamente attiva"; di questa, il 19% non aveva lavoro.

Se si somma questa parte di popolazione a quella "sottoccupata", vediamo che un 33% del totale, presenta problemi lavorativi.

Prendendo in considerazione dati e statistiche del *Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina, Abril de 2004*, si può vedere che, durante il primo trimestre del 2002, l'attività economica ha continuato a crollare con lo stesso ritmo del 2001 (nel 2002, il PIB a prezzi costanti si è ridotto di un 10,9%), con grandezze simili a quelle della crisi dell'anno 1914 e maggiori di quelle sofferte negli anni di crisi 1931 e 1932.

La caduta del prodotto è stata accompagnata da una riduzione ancora maggiore del consumo (11,3%), degli investimenti (-36,4%) e delle importazioni (-50,1%), nonché da un forte deterioramento delle variabili sociali.

Nel mese di maggio del 2002 la disoccupazione urbana arriva al suo massimo (21,5% della popolazione economicamente attiva), e la proporzione della popolazione povera e indigente continua ad aumentare fino al mese di ottobre dello stesso anno.

Detto ciò, **San Martín** tiene a precisare che di fronte alla enormità, senza precedenti, della recente crisi sociale, le risorse disponibili sono state utilizzate, seppure in quantità insufficienti, per dare una risposta di copertura a quei settori della popolazione con "**necessità basiche insoddisfatte**" (NBI)¹⁰.

Quindi, fino al 2004, pur avendo presente il fenomeno dei "**nuovi poveri**", la città di San Martín non ha generato azioni specifiche dirette a loro; solo dal 2004 comincia a intravedersi nella città

¹⁰ Per la definizione di NBI (Necessità Basiche Insoddisfatte): v. Appendice 2

qualche azione isolata, sviluppata soprattutto nell'ambito del cosiddetto terzo settore.

Strumenti per focalizzare il fenomeno dei "nuovi poveri"

Le metodologie e gli strumenti che potrebbero "misurare" con maggiore certezza il settore dei "nuovi poveri", risultano insufficienti nel territorio di San Martín, sia per le caratteristiche stesse di questa fascia di popolazione, sia per la molteplicità delle cause e delle conseguenze della nuova povertà.

San Martín fa osservare che, anzi, per le sue caratteristiche, questa fascia di popolazione spesso finisce per occultare in qualche modo i fattori di esclusione, visto che è una popolazione soprattutto appartenente alla cosiddetta "classe media", "medio-bassa": operai qualificati, impiegati pubblici con salari insufficienti, professionisti e tecnici recentemente diplomati o di 40 anni e più, o piccoli impresari, commercianti e lavoratori autonomi, fra gli altri, con conoscenze ed esperienze diverse.

Detto ciò, bisogna anche dire che, nel corso del 2004, un gruppo di lavoro di "Pianificazione Strategica", promosso dal Municipio di San Martín e con l'adesione e partecipazione attiva di più di 120 organizzazioni intermedie multidisciplinari, ha elaborato un "diagnóstico" del territorio municipale, al fine di arrivare ad una "**concertazione strategica pubblico-privato**" che potesse definire azioni concrete e "democratiche" per l'utilizzazione delle risorse disponibili nel modo più razionale possibile.

Politiche adottate dalla città a favore dei "nuovi poveri"

L'applicazione al territorio municipale del programma di "Pianificazione strategica", ha generato numerose aspettative e la città considera le conclusioni del suddetto diagnostico, nell'area sociale, applicabili anche al caso della lotta alla "nuova povertà" urbana trattata dal progetto "Practicar".

San Martín individua alcuni aspetti ed indicatori (fra quelli emersi nel corso del suddetto diagnostico e contenuti nel Piano strategico, denominato "San Martín 2010"), di cui tenere conto anche nel caso della lotta alla "nuova povertà":

- indice di disoccupazione preoccupante;
- alto indice di insicurezza;
- mancanza di comprensione da parte della dirigenza politica per pianificare uno sviluppo adeguato;
- mancanza di formazione lavorativa adeguata alle necessità locali presenti e future;
- periferia al di sotto della linea di povertà;
- crescita urbana disordinata;

- mancanza di allineamento e comunicazione tra territorio e settore produttivo;
- pochi vincoli tra attori e settori;
- basso potere di negoziazione delle piccole imprese;
- mancanza di comunicazione rispetto alle risorse disponibili;
- insufficiente politica di sostegno alla popolazione di San Martín;
- mancanza di indicatori locali ("mappa della povertà");
- alto livello di popolazione a rischio;
- numero insufficiente di comunicatori sociali;
- assenza di indicatori sanitari psicosociali, relativi ai minori;
- alto indice di insuccesso scolastico;
- alto indice di famiglie in crisi (droga, gravidanze non desiderate, adolescenti senza progetti, mancanza di lavoro).

In San Martín soltanto poche organizzazioni hanno cominciato a prendere coscienza del fenomeno dei **"nuovi poveri"**.

La crisi sociale che è toccata a San Martín è stata talmente critica, lunga e dura, che quasi tutti gli sforzi e le risorse sono state concentrate per mitigare la povertà strutturale, la povertà che più fa male, che più fa pena, che più uccide ("**duele, lastima, mata**").

Azioni e strumenti utilizzati.

Il Municipio di San Martín si avvale, come proprio punto di forza, di una eccellente rete di enti intermedi, nel numero di circa 1.200, che hanno diversi impegni di tipo sociale, fra cui: l'Università Nazionale di San Martín, le diverse Camere di Imprese, l'Istituto Nazionale di Tecnologia Industriale, la Commissione Nazionale di Energia Atomica, la Commissione di Ricerche Biotecnologiche, il Servizio Geologico Minerario, l'Istituto di Sviluppo Economico Bonaerense. Si avvale anche di una vasta rete educativa, formata da più di 50 entità.

La percezione della "nuova povertà" da parte degli abitanti

In questo panorama, la comunità di San Martín nel suo complesso, possiede una scarsa percezione del fenomeno dei "nuovi poveri" e ancora meno della sua incidenza quantitativa; anzi, questa percezione a volte non è sentita nemmeno da quelli che da questo fenomeno dovrebbero essere stati colpiti.

B.8. VAASA (Finlandia)

La città di **Vaasa** (Finlandia) conta con 55.000 abitanti, e presenta una componente finlandese della popolazione, pari al 75%, e una componente svedese (25%).

Popolazione ed esclusione sociale: alcuni dati

Tradizionalmente il tasso di disoccupazione di Vaasa è abbastanza basso e si attesta al di sotto dell' 8,5%, che rappresenta il tasso più basso dopo quello della regione della città capitale.

Nel marzo del 2005 si potevano contare circa 3.000 disoccupati nella regione di Vaasa, che presenta delle grandi industrie nei settori dell'elettronica e della metallurgia.

Dei suddetti disoccupati, circa 800 sono disoccupati di lungo periodo (più di un anno senza lavoro), 700 sono di età inferiore ai 25 anni, tra i 400 e i 700 presentano qualche tipo di handicap.

Alcuni dei circa tremila disoccupati, si trovano in questa situazione da più di 5 anni, alcuni presentano problemi di alcolismo, o di droga, o problemi mentali.

Per cercare di dare risposte appropriate a problematiche derivanti da situazioni di disoccupazione ed esclusione sociale, la città di Vaasa, in collaborazione con altre entità (quali, la municipalità di Mustasaari, la parrocchia, l'associazione di sociopsichiatria, l'associazione dei portatori di handicap, ecc.), ha costituito la Jupiter Foundation, fondazione che si è presa l'onere, appunto, di dare sostegno ai disoccupati e di promuovere i gruppi di popolazione svantaggiata.

B.9. VALLADOLID (Spagna)

Valladolid è una città della Spagna, che conta, al primo gennaio del 2005, con **323.716** abitanti, di cui 168.595 donne e 155.121 uomini.

Il concetto di povertà urbana e di "nuova povertà"

Valladolid, per definire il concetto di "povertà urbana", parte dal concetto di **esclusione sociale**, che formula fondamentalmente come segue: «è la situazione vissuta da persone e gruppi sottoposti ad una serie di difficoltà sociali, che li colloca ai margini dei canali di integrazione sociale.»

L'esclusione ha una forte relazione con la **disuguaglianza sociale**, intesa come una distribuzione ingiusta delle risorse, che impedisce il completo esercizio della libertà umana.

Valladolid definisce la "nuova povertà" non solo per le carenze di tipo economico, ma anche e soprattutto per gli aspetti relazionati con l'esclusione sociale: difficoltà di accesso a bene e servizi che possono essere considerati di base all'interno di un livello di benessere.

In Valladolid il fenomeno dei "nuovi poveri", intese come persone che non erano povere fino a pochi anni prima, o i cui genitori non appartenevano ai poveri, ha una scarsa rilevanza e si concentra soprattutto in famiglie destrutturate, riconducibili alle "famiglie con capo-famiglia una donna e con minori a carico" ("monoparentali").

In questa situazione di "nuova povertà" si trovano anche giovani senza qualificazione professionale e alla ricerca del primo impiego, che dipendono dall'appoggio diretto delle famiglie di origine, circostanza che impedisce la loro autonomia. Nel caso in cui il vincolo familiare non esiste o si rompe, questo genera situazioni di esclusione sociale.

Un altro "nuovo povero" è rappresentato dal "disoccupato di lunga durata" con età superiore ai 45 anni, il quale si trova in grandi difficoltà a reinserirsi nel mercato del lavoro e, di conseguenza, ad avere un reddito di base e risorse normalizzate.

Povertà urbana: numeri e strumenti utilizzati per misurarla

Nel seguito si elencano alcuni altri aspetti (e i dati relativi), che Valladolid considera importanti in relazione alla "nuova povertà":

- il numero di bambini nati fuori dal matrimonio, che è cresciuto dall' 11,1% del 1996 al 16,6% nel 2002. Questo fenomeno coinvolge maggiormente le **donne giovani**. Si estende, tuttavia, sempre più verso età più avanzate e si sta trasformando in una

situazione "strutturale", con un aumento del numero dei nuclei familiari composti da madre e figlio (per scelta della donna o per rottura della coppia o per separazione / divorzio), nuclei che spesso comportano un alto costo per la donna, che a volte deve affrontare da sola tutto il carico del nucleo familiare.

- i nuclei familiari di persone "sole": sono cresciuti dai 10.800 nel 1991 ai 20.068 nel 2001, e la frazione di persone sole con età superiore ai 65 anni, rappresenta un aspetto da tenere nella dovuta considerazione, in quanto si tratta di una tipologia che continuerà a crescere;
- il processo di "invecchiamento" della popolazione: dal punto di vista della "povertà" (e della "esclusione") viene considerato come uno degli aspetti da prendere in considerazione: dal 1991 al 2001 il numero di persone con età superiore ai 65 anni è aumentato dall' 11,7 %, al 16,3 %; le persone che hanno, poi, superato gli 85 anni sono passate dall' 1% del 1991 all' 1,7% in 2001. Le persone con più di 65 anni di età rappresentano un gruppo molto numeroso e con un alto rischio, dovuto fondamentalmente alla solitudine e all'isolamento, e quindi con necessità di appoggi esterni;
- la crescita della popolazione di immigrati: sono passati da 7.652 nel 2002 ai 14.031 nel 2004, passando quindi dal 2,5% al 4,6% della popolazione di Valladolid, con una forte prevalenza di persone provenienti da paesi "meno sviluppati".

Azioni a favore dei "nuovi poveri"

Valladolid non ha individuato azioni specifiche realizzate a favore dei cosiddetti "nuovi poveri".

Nel caso di situazioni di pesante carenza di copertura delle necessità di base, la municipalità di Valladolid interviene con tre forme di risorse, gestite dai servizi sociali:

- gli aiuti di "emergenza sociale",
 - il programma a favore di "nomadi, immigrati e senza fissa dimora", e
 - il "Salario Minimo di Inserimento" ("Ingreso Mínimo de Inserción").
- i) Gli "Aiuti economici di emergenza sociale" sono quegli aiuti economici di carattere straordinario destinati a dare soluzioni a necessità che in forma transitoria possono emergere per individui o famiglie.

Con maggiore frequenza, questo tipo di aiuto è stato utilizzato per:

- l'alloggiamento temporaneo dovuto ad emergenze o calamità;

- necessità di base di sussistenza, gravi ed urgenti, e spese relative ad altre necessità primarie essenziali;
- adattamenti funzionali di abitazioni, riparazioni urgenti, ecc.

Nel corso dell'anno 2004, sono stati concessi nella città di Valladolid 373 "aiuti economici di emergenza sociale", per un importo totale pari a 157.448,80 €.

- ii) Il "Salario Minimo di Inserimento" ("Ingreso Mínimo de Inserción, IMI"), rappresenta un aiuto di carattere periodico, di natura economica e a fondo perduto, destinato a far fronte a necessità di sussistenza di persone e, attraverso loro, delle unità familiari di cui fanno parte, residenti nella Comunidad de Castilla y León, che sono carenti di mezzi economici sufficienti per dare risposta a dette necessità di sussistenza.
- iii) Il "Programma a favore di nomadi, immigrati e persone senza dimora", è stato creato da Valladolid, per offrire i mezzi tecnici e le risorse adeguate per soddisfare le necessità di base di persone in situazione di esclusione sociale, senza fissa dimora e in situazione di emergenza sociale nella città, e per favorire la loro integrazione socio-lavorativa.

La percezione da parte della collettività locale del fenomeno dei "nuovi poveri"

Dai risultati del diagnostico sul fenomeno dei "nuovi poveri" nella città di Valladolid, è emerso che il fenomeno ha una dimensione scarsa ed interessa soprattutto tre tipologie di persone:

- giovani;
- donne;
- immigrati.

La sensibilizzazione sociale rispetto alla problematica è molto diversa, a seconda del gruppo preso in considerazione.

In generale, esiste un certo consenso sul fatto di dare appoggio e sostegno ai **giovani** per il loro inserimento lavorativo, per facilitare il loro accesso alla casa e per facilitare la loro autonomia.

Per quanto concerne il caso di **donne** in difficoltà, non esiste in linea di principio, un rifiuto aperto alla necessità di appoggiarle, se si trovano in situazioni di difficoltà.

Tuttavia, spesso si manifestano forme di discriminazione di genere, che rendono difficile l'appoggio alle donne in difficoltà, in quanto queste ultime vengono in qualche modo colpevolizzate per trovarsi in situazione di difficoltà; in alcuni casi, poi, vengono percepite da alcuni settori della popolazione, come persone che beneficiano già di vari vantaggi da parte delle istituzioni, anche se poi spesso la realtà non corrisponde alla percezione.

Nel caso, infine, degli **immigrati**, esiste un settore della popolazione, che si rifiuta di accettare che gli stessi possano ricevere aiuti pubblici o che possano accedere a posti di lavoro regolarizzati.

Esistono, cioè, forme di pregiudizio degli abitanti di Valladolid, che inducono la popolazione locale a pretendere che i posti di lavoro regolarizzati siano riservati agli spagnoli; e questo pregiudizio viene manifestato, anche nei casi in cui le tipologie di lavoro offerte non sono usualmente accettate dalla popolazione locale.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.daneprairie.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.