Povertà ed accesso ai servizi: barriere e difficoltà secondo l’esperienza Caritas in Europa

Walter Nanni, | 30 marzo 2020

La rete europea delle Caritas è costituita da 49 organizzazioni nazionali, in riferimento a 46 paesi. Allo scopo di promuovere un coordinamento stabile tra le diverse Caritas nazionali, è presente a Bruxelles l’organizzazione **Caritas Europa**, che svolge attività su un duplice livello: nei confronti delle istituzioni europee, viene effettuata un’azione di lobby e advocacy, al fine di influenzare in senso solidale le politiche comunitarie. Attingendo a dati raccolti dalle Caritas nazionali o resi disponibili dalla statistica pubblica, Caritas Europa produce anche studi e ricerche su vari aspetti e fenomeni sociali. Nel merito, Caritas Europa promuove e coordina ogni due anni la predisposizione di un Rapporto sulla povertà nel continente europeo, denominato “**Cares Report**”, basato sulla analisi trasversale dei risultati presentati nei report dei singoli paesi aderenti. Il **report 2019**, pubblicato a febbraio 2020 ha visto il coinvolgimento di 16 paesi, tra i quali l’Italia. Il tema specifico di approfondimento dell’edizione 2019 del Rapporto è stato “**L’accesso ai servizi**”, con particolare riguardo alle difficoltà incontrate dalle persone vulnerabili che usufruiscono dei servizi Caritas. Nel caso del nostro paese, il rapporto di Caritas Italiana si sofferma sui seguenti 5 ambiti:

- servizi pubblici di orientamento e accesso al mercato del lavoro;
- servizi per la casa e politiche abitative;
- servizi di educazione e cura per la prima infanzia (0-3 anni);
- servizi socio-assistenziali generali;
- politiche educative per giovani e adulti (long life learning).

Ogni tipo di servizio è stato valutato in riferimento a 4 indicatori di qualità: **adeguatezza** (servizi di buona qualità, che soddisfano i bisogni dell’utente), **accessibilità** (il servizio può essere raggiunto o ottenuto facilmente ed è facile da capire e da usare), **disponibilità** (il servizio esiste realmente ed è disponibile per chi ne ha bisogno) e **sostenibilità economica** (le prestazioni sono erogate ad un costo accessibile alla maggioranza della popolazione). La valutazione finale è calcolata su una scala che va da un minimo di 1 (corrispondente ad una situazione in cui i servizi forniti, nel loro complesso, appaiono completamente inadeguati, inaccessibili, non disponibili ed eccessivamente cari), ad un massimo di 5 (valori di massima accessibilità in tutti e quattro gli indicatori). I risultati del report europeo vengono presentati nell’articolo a cura di Peter Verhaeghe.

La situazione italiana

In senso complessivo, e tenuto conto dei voti assegnati, nel nostro paese la dimensione dell'**adeguatezza** dei servizi pubblici sembra essere il problema principale tra i servizi analizzati (2.2 punti su 5). L'**accessibilità economica** (3.6 su 5) risulta invece essere l'aspetto meno problematico. In sintesi, ci troviamo di fronte a servizi pubblici abbastanza accessibili dal punto di vista economico, ma poco efficaci nel raggiungere gli obiettivi prefissati. Tali aspetti risultano comunque altamente differenziati quando si entra nei dettagli di ciascun servizio. Ad esempio, i servizi per la casa risultano accessibili a costi bassi e sono abbastanza diffusi nel territorio, ma appaiono del tutto inadeguati rispetto all’obiettivo finale (trovare un’abitazione a lungo termine). Al contrario, i servizi sociali ed educativi, che registrano valori più elevati nella dimensione dell’efficacia, appaiono invece deboli sotto il punto di vista della disponibilità e della sostenibilità economica.

Valutazione del grado di accessibilità di 5 servizi pubblici da parte delle persone in situazione di povertà o esclusione sociale*

	Adeguatezza	Accessibilità	Disponibilità
Accesso al lavoro	2	3	3

Politiche abitative	1	4	3
Prima infanzia	2	2	2
Servizi sociali	3	3	4
Educazione/formazione	3	3	2
MEDIA	2,2	3	2,8

** minimo: 1; massimo: 5*

Fonte: Caritas Italiana/Caritas Europa, Cares Report 2020

Profilo sociale e livelli di fruizione dei servizi tra gli utenti Caritas: i risultati di una indagine trans-nazionale

Sempre nell'ambito del Cares Report 2019, uno specifico gruppo di Caritas Europa denominato Caritas Poverty Observatories (CPO), ha realizzato una indagine sul campo, con due scopi conoscitivi fondamentali:

1. evidenziare il profilo sociale degli utenti Caritas in Europa (aspetti anagrafici, familiari, di capitale umano e sociale, ecc.);
2. evidenziare il livello di fruizione dei servizi sociali pubblici e, nel caso di mancato utilizzo, le motivazioni che rendono impossibile tale godimento.

L'unità di indagine della survey è rappresentata dagli utenti Caritas, invitati a rispondere ad un questionario strutturato, tradotto nelle diverse lingue. E' importante sottolineare che siamo di fronte ad un unicum nella cornice degli studi Caritas, in quanto per la prima volta è stato possibile mettere in atto un sistema di raccolta dati condiviso, realizzato in tempo reale sugli utenti che si rivolgono alla Caritas, all'interno di una finestra temporale di circa un mese nei quattro paesi coinvolti dall'indagine: Italia, Malta, Repubblica Ceca, Lettonia.

La rilevazione è stata realizzata alla fine del 2018 (tra settembre e ottobre), in più di 30 centri Caritas, nei quattro paesi considerati. Come si osserva nella tabella, sono state contattate nel corso del mese-campione 1.413 persone, che possiamo considerare alla stregua di capi-famiglia o capi-nucleo: se prendiamo in considerazione la numerosità di riferimento dei nuclei di convivenza, si giunge ad un totale pari a 3.381 unità coabitanti. I dati raccolti non sono quindi rappresentativi di situazioni personali, ma vanno considerati in modo più ampio e inclusivo, in quanto fanno riferimento ad una platea numerica molto più estesa (è evidente che molti dei problemi indagati dall'indagine non riguardano solamente il singolo utente ma coinvolgono l'intera famiglia).

La fetta più cospicua di utenti è stata ascoltata in Italia (726 persone, pari al 51,4% del totale), seguita dalla Repubblica Ceca (504 utenti, 35,7%), da Malta (121, 8,6%) e Lettonia (62, 4,4%). La dimensione del campione dipende dall'affluenza ai centri registrata nel corso del mese-campione. Il questionario è stato somministrato a tutte le persone che si sono rivolte ai centri Caritas nel corso di tale finestra di osservazione. Tale raggruppamento include sia vecchi che nuovi utenti.

Numero di utenti Caritas intervistati

Paesi	**N.**	**%**
Italia	726	51,4
Repubblica Ceca	504	35,7
Malta	121	8,6
Lettonia	62	4,4
Totale	**1.413**	**100,0**

Fonte: Caritas Europa

In tutti i paesi considerati, ad eccezione dell'Italia, l'utenza è massicciamente rappresentata da persone autoctone. In Italia ci

troviamo invece di fronte ad una suddivisione dell'universo in tre categorie: gli italiani (47,7%); gli stranieri non comunitari (38,2%); gli stranieri appartenenti a paesi dell'Unione Europa (14,1%).

I livelli di fruizione dei servizi pubblici

L'analisi dei livelli di fruizione dei servizi pubblici da parte degli utenti Caritas è stata effettuata in riferimento a 5 tipologie diverse di servizi:

- Servizi per la prima infanzia (0-5 anni);
- Assistenza domiciliare;
- Servizi sanitari;
- Servizi sociali generali;
- Centri per l'impiego/ricerca lavoro.

Per ciascuna di queste tipologie è stato chiesto agli utenti se avessero avuto necessità del servizio e se ne avessero usufruito nel corso dell'anno. In caso di effettiva fruizione, veniva inoltre richiesto se il servizio fosse stato giudicato più o meno utile. Le informazioni relative all'accesso ai servizi escludono le risposte non dovute e i dati mancanti.

A livello generale, si osserva una fruizione molto elevata dei servizi sanitari: il 93,2% degli utenti che aveva dichiarato di avere avuto necessità di una prestazione sanitaria, ha effettivamente fruito di una qualche forma di intervento nel settore medico. Per questo tipo di servizi, il livello di utilità percepito dagli utenti è piuttosto elevato: 97,1% di soddisfazione. La tipologia di servizio più *escludente* è invece quella dell'assistenza domiciliare: ogni 100 utenti che ne avrebbero avuto necessità, ve ne sono quasi trenta (28,1%) che non hanno potuto avvalersi delle prestazioni richieste.

La quota media di esclusione per l'intero campione, calcolata su tutti i servizi, è pari al 17,8%. Calcolando per ogni utente l'effettiva fruizione di ciascuno dei servizi in esame, si apprende che il 21,9% degli utenti non ha potuto fruire di nessun tipo di servizio. Vi sono invece situazioni in cui le famiglie hanno rinunciato ad uno o più servizi nel corso dello stesso anno; tale numero risulta progressivamente minore al crescere del numero di servizi non goduti. In sintesi: 170 nuclei di persone hanno dovuto rinunciare ad unico servizio; 89 hanno dovuto rinunciare a due servizi; 35 a tre servizi; 13 a 4 servizi; 2 famiglie, pur avendone necessità, hanno rinunciato a tutti e cinque i tipi di servizio compresi nell'indagine.

Utilizzo dei servizi da parte degli utenti Caritas (% sul totale degli utenti)

	Yes	No	% valutazioni positive sull'utilità
Servizi sanitari	93,2	6,8	97,1
Centri per l'impiego	87,1	12,9	58,9
Servizi sociali generali	81,5	18,5	89,0
Servizi per la prima infanzia	77,1	22,9	95,2
Assistenza domiciliare	71,9	28,1	95,6
Media totale	**82,2**	**17,8**	**87,2**

* *Excluding No answers + Not applicable cases*

Il livello di fruizione dei diversi tipi di servizi può essere meglio valutato se posto a confronto con specifiche situazioni problematiche.

Ad esempio, concentrando l'attenzione su coloro che non hanno nessun tipo di reddito, e che si presuppone abbiano necessità di un forte intervento di sostegno da parte dei servizi pubblici per il collocamento, si apprende che il 59,5% dei "Senza Reddito" non si è potuto rivolgere a tali forme di servizio. In questo caso, il tasso di esclusione dai servizi per l'impiego è quasi

cinque volte maggiore di quanto registrato a livello complessivo (12,9%).

Tra coloro che hanno potuto avvalersi dei servizi per l'impiego, soltanto il 17,2% dei "Senza Reddito" ha valutato positivamente il servizio ricevuto (a livello complessivo, il livello di soddisfazione per tali servizi è invece molto più elevato, pari al 58,9%).

In sintesi, appare suffragata dai dati disponibili l'ipotesi che, in molti dei casi esaminati, rimangano esclusi dai servizi pubblici, o ne ricevono uno scarso beneficio, proprio coloro che più ne avrebbero bisogno.

Le cause della mancata fruizione

La mancata fruizione dei servizi è riconducibile a diverse motivazioni.

Di fatto, solo in pochi casi il mancato utilizzo deriva dall'assenza totale del servizio nel territorio considerato. Nella maggioranza dei casi ci troviamo invece di fronte a delle barriere che, in forme diverse, impediscono un pieno accesso a dei servizi pubblici comunque attivi nel territorio.

Aggregando tutte le risposte fornite dagli intervistati, emergono almeno otto diversi tipi di motivazioni. La motivazione più gettonata è quella relativa alla mancanza di requisiti di accesso al servizio, che da sola copre un quarto delle motivazioni addotte. Seguono con valori simili due diversi ordini di motivi: la complessità della procedura di accesso (10,5%) e la mancata conoscenza dell'esistenza del servizio (10,2%). Come detto in precedenza, la risposta secondo cui "Il servizio non esiste nella zona dove vivo" copre solamente il 7,9% di tutte le cause di non utilizzo.

"Perché non hai usufruito del servizio?" (% sul totale delle risposte)

	%
Non avevo i requisiti	25,5
La procedura di accesso è troppo complessa	10,5
Non sono a conoscenza dell'esistenza del servizio	10,2
Il servizio non esiste nella zona dove vivo	7,9
Il servizio è troppo caro	6,0
Il servizio è troppo lontano	5,7
Il servizio non accetta nuovi utenti	4,5
Gli orari di apertura non sono adeguati	4,5
Altre ragioni di mancato utilizzo	25,2
Totale	100,0

L'esame delle motivazioni sulla rinuncia al servizio apre diverse possibilità di intervento, sia agli attori pubblici che a quelli privati. Nello specifico dell'azione Caritas, appare chiaro che alcune delle barriere che ostacolano l'esigibilità dei diritti socio-assistenziali non sono risolvibili mediante un'azione del volontariato o di soggetti del terzo settore: si pensi ad esempio alle lacune negli aspetti procedurali dei servizi, su cui appare opportuna l'attivazione di percorsi di riorganizzazione e rimodulazione dei servizi da parte delle amministrazioni pubbliche. Altri tipi di barriere possono essere in parte superate mediante azioni di accompagnamento e orientamento a servizi; si tratta di un tipo di attività che i servizi e i centri di assistenza Caritas svolgono in modo sistematico, con particolare riguardo all'utenza più debole e meno dotata di capitale sociale e culturale. In ogni caso, anche se non è possibile intervenire direttamente sulle barriere di accesso, non va dimenticata l'azione di denuncia e di advocacy che la Caritas può svolgere, anche mediante ricerche come quella presentata in questa sede, e che possono contribuire a costruire un humus culturale e politico più attento alle condizioni dei soggetti marginali e svantaggiati del nostro tessuto sociale.