

# Famiglie in salita. Rapporto 2009 su povertà ed esclusione sociale in Italia

Giuseppe Benvegnù - Pasini e  
Tiziano Vecchiato\*

## I poveri in tempo di crisi

Il Pil si ridurrà quest'anno del 5,1 per cento; il deficit pubblico crescerà, toccando la punta del 5,4 per cento. I disoccupati registrati alla fine del 2008 erano 186 mila in più rispetto al 2007 e hanno continuato a crescere nel 2009.

In questo contesto, il Rapporto 2009 su povertà ed esclusione sociale in Italia considera la povertà relativa, la povertà assoluta e il rischio di caduta in povertà.

La povertà relativa – da intendersi come capacità di spesa inferiore alla spesa media procapite italiana –

---

\* Il rapporto è il nono tra quanti sono stati realizzati congiuntamente dalla Caritas Italiana e dalla Fondazione Emanuela Zancan. Com'è noto, la Caritas Italiana è l'Organismo ufficiale della Cei per la promozione pastorale della Carità in Italia. La Fondazione Zancan è un centro di studio qualificato come «Onlus di ricerca scientifica di rilevante interesse sociale» e si occupa di politiche sociali, sanitarie ed educative e di sistemi di *welfare*. Entrambi gli organismi, pur nella loro specificità e autonomia, sono impegnati a contribuire allo sviluppo economico e sociale del Paese e allo sviluppo integrale della persona, in attuazione ai valori della Costituzione, quali la solidarietà, l'uguaglianza, la libertà, l'attenzione privilegiata alle fasce più deboli della popolazione.

sta colpendo e umiliando oltre 8 milioni di persone: esattamente 8 milioni e 78 mila, il 13,6 per cento della popolazione italiana; l'11,3 per cento delle famiglie. In concreto 8 milioni e oltre di persone dispongono, per i consumi e i servizi, di una somma inferiore a 600 euro al mese.

La povertà assoluta colpisce 1 milione 126 mila famiglie (il 4,6 per cento delle famiglie residenti), ossia 2 milioni 893 mila cittadini, equivalenti al 4,9 per cento dell'intera popolazione. Si tratta di persone e di famiglie che non riescono ad acquisire un paniere di beni e di servizi, considerati essenziali per uno standard di vita minimamente accettabile. Nella recente ricerca della «Fondazione per la sussidiarietà», si è giustamente parlato di «povertà alimentare». Ci sono famiglie di due persone che non riescono a spendere in media al mese più di 155 euro, 5 euro al giorno.

Tra le persone e famiglie a rischio di povertà ci sono famiglie che hanno una spesa per consumi di poco superiore alla linea di povertà, in una situazione di impossibilità a continuare il tenore di vita avuto in passato. Vivono nell'incertezza e nella provvisorietà. L'Istat ha calcolato che il 4 per cento delle famiglie residenti supera la linea della povertà di appena il 10 per cento. Si tratta di circa 2 milioni di persone che non hanno nemmeno la consolazione di essere considerate povere, e quindi di avere qualche facilitazione, solo perché dispongono di 50 euro mensili in più rispetto ai poveri.

È probabile che nel 2009 gli «impoveriti» siano aumentati e possiamo ipotizzare che ne facciano parte migliaia di titolari di contratti a termine, di lavoratori a progetto, di impiegati che perdono il posto senza preavviso e magari senza indennità di disoccupazione, di dipendenti di piccole aziende cui è stato tolto l'appalto dei servizi, di cassintegrati che vedono avvicinarsi il termine massimo previsto per il sussidio, di persone adulte che hanno perso il lavoro e non hanno prospettive di riassunzione.

Uno studio diffuso dall'Unione europea (Direzione affari sociali) a fine settembre, calcola che un italia-

**Un piano di lotta  
alla povertà**

no su cinque sia «a rischio povertà». Sul piano esperienziale, le Caritas diocesane potrebbero abbondantemente documentare che negli ultimi anni, alle mense dei poveri sono approdate, sempre più numerose, persone che in passato conducevano una vita senza problemi economici e che si sarebbero vergognate di sedere accanto ai poveri.

Tutte e tre le categorie di persone appena ricordate dovrebbero entrare in un piano di lotta alla povertà: le persone a rischio povertà per prevenire la loro caduta nella povertà; i poveri per programmare una possibile uscita dalla condizione di disagio economico. Siamo convinti che il risultato positivo sarà realizzabile solo con uno sforzo congiunto delle istituzioni pubbliche e della società.

Questo è il senso del rapporto. Caritas e Fondazione Zancan sono convinte che la povertà chiama in causa le politiche del lavoro, quelle abitative, quelle sanitarie, quelle fiscali, quelle familiari. È necessario privilegiare la territorialità, tenendo conto che saranno sempre più le regioni e gli enti locali a farsene carico, riservando alle fasce deboli un supplemento di attenzione e di risorse.

**Criticità: famiglia,  
mezzogiorno,  
immigrati**

La povertà cresce con l'allargarsi della famiglia. Le famiglie in condizione di povertà relativa rappresentano l'11,3 per cento delle famiglie italiane. Ma nelle coppie con 2 figli l'incidenza di povertà raggiunge il 16,2 per cento; nelle coppie con tre figli l'incidenza sale al 25,2 per cento; ancora più pesante è la situazione se i figli sono minori. Sembra di essere in presenza di una congiura contro la famiglia e contro la sua fecondità.

Il mezzogiorno è l'icona delle disuguaglianze esistenti nel nostro Paese. La povertà relativa raggiunge l'13,6 per cento della popolazione italiana. Ma, mentre nel nord la percentuale di poveri è del 5,9 per cento, nel sud essa raggiunge il 26,7 per cento, con un'incidenza 4,5 volte superiore a quella del resto del Paese. Ancora più accentuata è la differenza nell'ambito della povertà assoluta. Essa, tra il 2007 e 2008, è rimasta sostanzialmente stabile a livello nazionale, ma nel mez-

zogiorno è cresciuta di oltre 2 punti, passando dal 5,8 per cento al 7,9 per cento. Se ne dovrà tenere conto nell'attuazione del federalismo fiscale, se non si vorrà accentuare ulteriormente le disuguaglianze già oggi eccessive.

Gli immigrati costituiscono la terza criticità in quanto non sono di per sé poveri, ma sono tra le categorie più a rischio di povertà, sia perché molti di essi sono precari, sia per l'intrinseca provvisorietà della loro permanenza in Italia. Quando uno di loro viene licenziato, a differenza degli italiani, non solo perde i mezzi di sussistenza, ma rischia anche di venire sfrattato dalla casa dove abita e di venire espulso, in ottemperanza all'attuale disciplina sulla sicurezza. Gli immigrati sono anzitutto una risorsa. Senza di loro saremmo tutti più poveri.

**È necessaria la  
volontà politica**

Il rapporto evidenzia che la povertà nel nostro Paese potrà essere vinta o almeno ridimensionata, se ci sarà una seria volontà politica di farlo. Questa volontà finora è mancata, pur in circostanze economicamente più favorevoli dell'attuale congiuntura. È ragionevole affrontarla in un momento di crisi? La risposta è affermativa, proprio grazie alla gravità della crisi. Il suo superamento, infatti, richiede un ripensamento globale del modello di sviluppo e il recupero di alcuni valori che si sono smarriti o quanto meno oscurati, quali la centralità della persona, l'uguaglianza degli uomini e dei popoli, la solidarietà nazionale e internazionale. È sperabile che in questa revisione globale, si scopra che il superamento della povertà e delle scandalose disuguaglianze sociali, non dipende dalla generosità spontanea di qualcuno, ma dalla volontà di attuare il dettato costituzionale di rimozione delle disuguaglianze.

## Risorse da riqualificare

I dati messi a disposizione dalla rilevazione Istat sulla spesa per assistenza sociale dei comuni italiani, pur non aggiornati, offrono un quadro molto dettagliato della situazione.

**La spesa sociale  
dei comuni**

Nel 2005 la spesa dei comuni e delle altre istituzioni locali per l'assistenza sociale ammontava a 5,7 miliardi di euro (lo 0,4 per cento del Pil), cioè il 12,4 per cento della spesa pubblica complessiva per assistenza.

La spesa destinata alle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale è stata di oltre 423 milioni di euro e incide per il 7,4 per cento. Ciò che emerge è il dualismo territoriale, in particolare la notevole variabilità della spesa per i servizi sociali, in generale, e di quella specifica per la povertà.

Nel 2005, a fronte di una spesa *pro capite* nazionale di 98 euro, nel confronto interregionale si passa da 320 euro per abitante a 27 euro *pro capite*.

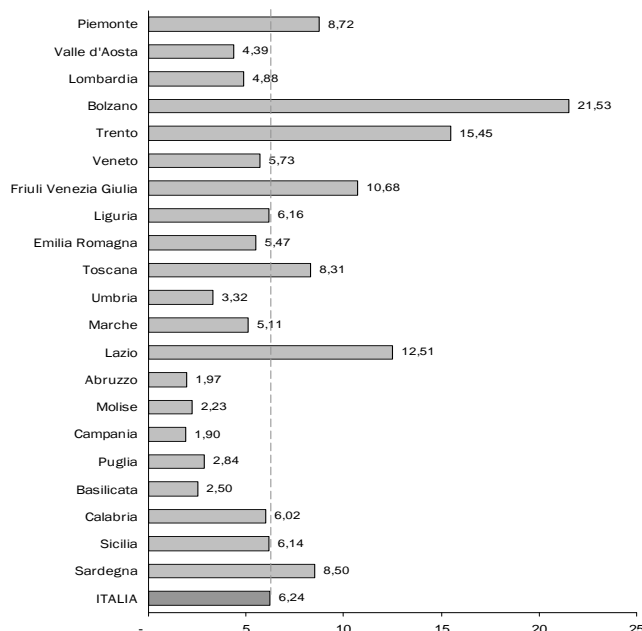
La spesa *pro capite* a livello nazionale per interventi e servizi sociali per contrastare l'esclusione sociale è stata di 6,24 nel 2004 e di 7,22 euro *pro capite* nel 2005. Anche questi valori hanno campi di variabilità significativi. Nel 2004 si è andati da 1,90 euro a 21,53 euro; nel 2005 da 1,91 euro a 21,75 euro. Tra il 2004 e il 2005, le regioni dove i comuni hanno aumentato in modo significativo la spesa *pro capite* per interventi di contrasto alla povertà sono state: Molise (+136 per cento), Puglia (+55 per cento), Sicilia (+50 per cento), Veneto e Toscana (+29 per cento), Lombardia (+27 per cento).

Nei comuni delle regioni meridionali la spesa *pro capite* per la povertà è quasi sempre al di sotto della media nazionale (ad eccezione di Sardegna e Sicilia). Si tratta dei comuni dove è anche più bassa la spesa sociale complessiva ma dove l'incidenza della spesa per la povertà è più elevata rispetto alla media nazionale, soprattutto in Calabria, dove i comuni spendono per la povertà il 22 per cento della loro spesa sociale.

**Un capitale sociale  
che genera costi  
aggiuntivi**

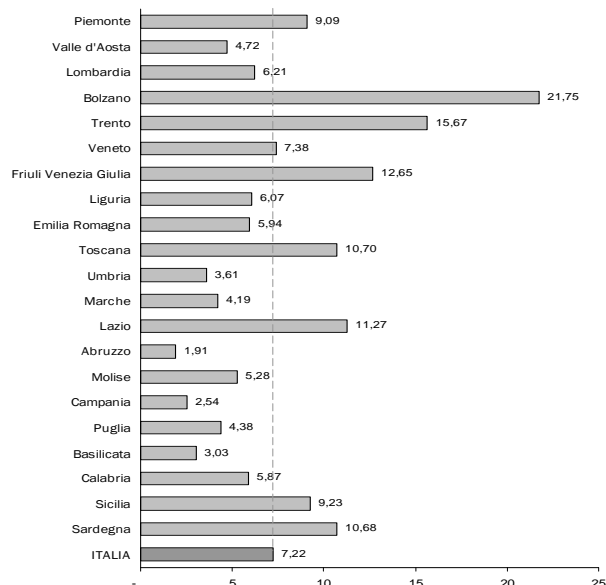
Nei precedenti rapporti, in particolare gli ultimi due (2007 e 2008), abbiamo visto che molto si potrebbe fare con le risorse disponibili dei comuni, delle regioni e dello Stato. Bisogna però riqualificarle (tabella 1).

Fig. 1 – Spesa *pro capite* per povertà e disagio adulti dei comuni per regione, 2004



Fonte: elaborazione Fondazione Zancan su dati Istat.

Fig. 2 – Spesa *pro capite* per povertà e disagio adulti dei comuni per regione, 2005



Fonte: elaborazione Fondazione Zancan su dati Istat.

Tab. 1 – Confronto tra «assistenza sociale» come intesa da Istat e come intesa dalla Commissione Onofri, 2008 (milioni di euro)

<i>Assistenza sociale secondo Sespros (Istat)</i>		<i>Assistenza sociale come definita da Commissione Onofri</i>	
<i>Interventi</i>	<i>Importo</i>	<i>Interventi</i>	<i>Importo</i>
Pensione sociale	3.823	Pensione sociale	3.823
Pensione di guerra	963	Pensione di guerra	963
Pensione agli invalidi civili	13.949	Pensione agli invalidi civili	13.949
Pensione ai non vedenti	1.070	Pensione ai non vedenti	1.070
Pensione ai non udenti	169	Pensione ai non udenti	169
Altri assegni e sussidi	3.098	Altri assegni e sussidi	3.098
Servizi sociali	7.587	Servizi sociali	7.587
		Assegni familiari	6.607
		Integrazioni al minimo pensioni*	11.500*
<i>Totale</i>	<i>30.659</i>		<i>46.988</i>
<i>Percentuale sul Pil</i>	<i>1,9</i>		<i>3,1</i>

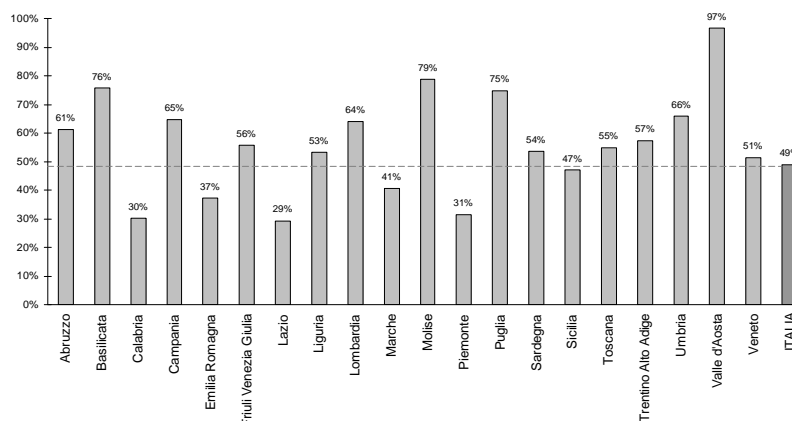
\* Valore stimato da Bosi P., (2007).

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze (2009).

È una riconversione che può avvenire con un nuovo approccio politico e culturale. Quello attuale, come sappiamo, ha le sue radici nella beneficenza pubblica della seconda metà dell'Ottocento, nelle prassi assistenzialistiche del Novecento, nella cattiva coscienza di un benessere ottenuto a scapito dei più deboli. Altri aggiungono che, anche a causa di questo, vengono scaricati i costi sociali del problema sulla collettività, senza riuscire a ridurre le disuguaglianze. Ero-gando soldi si enfatizza l'incapacità di rispondere ai bisogni sociali. È un problema che ha i caratteri della cronicità, testimoniati dalla gestione inefficace di quote consistenti di risorse che compongono la spesa sociale. Questa contraddizione non è vissuta come problema dalle istituzioni, che amministrano i proventi della solidarietà fiscale con criteri di legittimità formale, senza

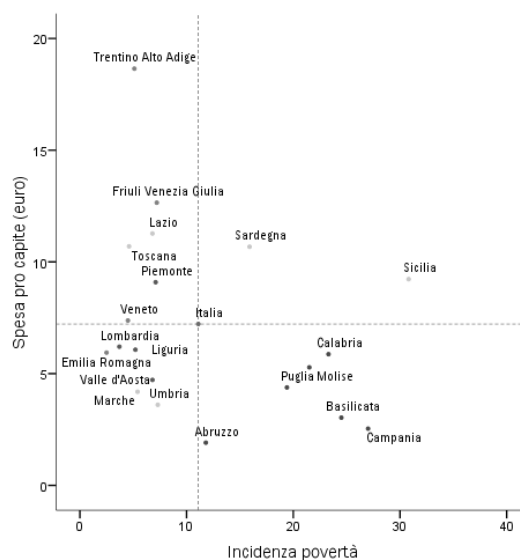
chiedersi come garantire il massimo rendimento possibile al capitale umano ed economico investito.

Fig. 3 – Proporzione dei trasferimenti in denaro sul totale della spesa nell'area «Povertà e disagio adulto», valori percentuali, 2005



Fonte: elaborazione Fondazione Zancan su dati Istat.

Fig. 6 - Spesa *pro capite* per povertà e disagio adulti e incidenza della povertà, 2005



Fonte: elaborazione Fondazione Zancan su dati Istat.



## Riqualificare non solo le risposte ma anche le responsabilità

**Tutti più responsabili**

Una strategia di contrasto alla povertà deve puntare sulla responsabilizzazione delle persone, delle famiglie e sul monitoraggio continuo dei risultati.

Le difficoltà sono note. Non sempre è disponibile nel territorio una infrastruttura professionale che garantisca una valutazione del bisogno e la messa a punto di progetti personalizzati. Non è detto che la rete informale sia in grado di promuovere il dialogo tra soggetti e risorse che si occupano di povertà. Spesso le persone in difficoltà accedono a più centri di offerta presenti nel territorio. In questo modo è più facile ottenere risposte e duplicazioni delle stesse risposte. Quando manca una visione di insieme, i centri che erogano prestazioni monetarie, beni di prima necessità, servizi di sostegno (pasti, vestiario...) non conoscono quello che dovrebbero sapere e difficilmente possono evitare di dare risposte immediate, anche se non necessarie. Spesso la persona, la famiglia che le ottengono non sono in grado di usare al meglio l'aiuto ricevuto.

L'elenco degli ostacoli potrebbe continuare, con il risultato di una maggiore consapevolezza che, se tutto questo non viene evitato, la speranza di efficacia è pressoché nulla. L'aiuto immediato infatti produce effetti di breve periodo, non arriva alle radici del problema e quindi non lo affronta.

**La tutela dei lavoratori poveri con carichi familiari è lotta alla povertà**

A queste criticità di aggiunge il fatto che il reddito della famiglia viene ancora confuso con il suo potere di acquisto. Viene misurato con criteri poco aderenti alla realtà quotidiana. Viene utilizzato come misura di capacità familiare di risposta a bisogni fondamentali, anche a vantaggio di chi non è capace. La vicenda degli assegni familiari o al nucleo familiare è un esempio paradigmatico della progressiva riduzione di capacità di aiuto delle forme di sostegno al reddito pensate in passato.

**Gli assegni familiari: un grande trasferimento per un piccolo risultato**

Il valore complessivo di questa misura è considerevole: nel 2008 sono stati spesi 6.607 milioni di euro. Il beneficio finale è irrisorio: poco più di 10 euro al mese per ogni beneficiario. Un grande trasferimento (6 miliardi e mezzo di euro) per un piccolo risultato.

È un importo assimilabile all'intero ammontare della spesa per assistenza sociale dei comuni. Già nel rapporto 2008 abbiamo evidenziato questa contraddizione e la necessità di affrontarla, di restituire capacità ai lavoratori con carichi familiari (percettori di assegni e quindi a basso reddito), per meglio esercitare le responsabilità genitoriali. Per farlo è utile chiedersi se e come il valore finanziario di questo trasferimento possa diventare valore economico moltiplicato. Se infatti esso continua a dare un frutto inconsistente, si ridurrà a valori ancora più insignificanti di quelli attuali. Non essendo pensabili incrementi del valore complessivo, vanno cercate soluzioni per incrementare il valore distribuito, aumentando il rendimento e investendolo per maggiori e migliori risposte al problema.

La strada che propone il Rapporto 2009 è trasformare gli attuali trasferimenti monetari (o parte di essi) in servizi da erogare alle famiglie a basso reddito con figli, a titolo gratuito o con una significativa riduzione del costo, al momento della fruizione (oggi la retta mensile per l'asilo nido può incidere dal 9 per cento del reddito di una famiglia composta da 4 persone al 16 per cento).

**Concertare per un diverso uso degli assegni familiari**

Una strada complementare è negoziare e concertare politiche di diverso utilizzo del fondo per aumentarne il rendimento, riallocare le risorse ottenute, rafforzare la rete dei servizi per la famiglia, ridurre i loro costi, aumentando la occupabilità nell'area dei servizi per la famiglia.

Sono risultati che non possono essere ottenuti con negoziazioni individuali. Serve una rappresentanza estesa, con delega ad agire sui tavoli della negoziazione, non solo del reddito da lavoro, ma anche della condizione di vita di chi lo produce. Un'azione sindacale in questa direzione potrebbe ottenere risultati sul versante della rappresentanza dei diritti dei lavoratori

con carichi familiari, sul versante di nuovi modi di salvaguardare la capacità di acquisto, sul versante della rappresentanza degli azionisti, i cittadini lavoratori, verificabile in termini di una migliore gestione dei valori economici in gioco. Se questo fosse associato, come molti auspicano, ad una politica fiscale amica della famiglia, vista nel suo complesso e non come sommatoria di redditi individuali, si ridurrebbe la forte discriminazione tra soggetti imponibili con carichi familiari e soggetti senza tale responsabilità.

## La rappresentanza dei cittadini finanziatori

Come si diceva nel rapporto 2008, il problema è definire chi e a che titolo può rappresentare i beneficiari del diritto. Attualmente, nel caso proposto in precedenza, sono le organizzazioni sindacali, visto che gli assegni familiari e al nucleo familiare sono ottenuti come componenti della retribuzione da lavoro. Il fatto che si possano sperimentare nuove modalità di regolazione della fruizione del diritto non comporta necessariamente la messa in discussione di tale diritto, anzi il contrario. Verrebbe in luce il problema di fondo: le condizioni di efficace fruizione di tale diritto. Le inefficienze e le contraddizioni di una fruizione settoriale e vincolata a logiche burocratiche non garantiscono equità e solidarietà a chi ha più bisogno. Vanno cioè migliorate le condizioni di gestione del capitale, destinato a finanziare la fruizione del diritto a non essere poveri.

Per questo, sperimentare nuove soluzioni significa anche verificare il loro impatto per dare di più e meglio, con la stessa quantità di risorse. A questo fine va definita e configurata una migliore tutela giuridica e sociale dei bisogni e dei diritti delle persone a basso reddito con responsabilità familiari. Ad esempio, nei momenti di crisi e di ristrutturazione saranno i primi ad essere messi in mobilità?

**Lea orientati verso  
la famiglia**

In sede di una migliore caratterizzazione anche giuridica del problema, un contributo potrà venire da

livelli essenziali di assistenza, orientati verso la famiglia, avendo in mente la necessità di promuovere e tutelare l'esercizio delle responsabilità familiari. La questione dei livelli vede la famiglia doppiamente contribuyente: nel finanziare risposte con la solidarietà fiscale e nel finanziarle al momento del loro utilizzo. Sorge spontanea una domanda: con una diversa gestione del capitale non si poteva evitare questa trappola? Chi gode dei vantaggi del doppio finanziamento? La individuazione di nuove funzioni di rappresentanza dei lavoratori con carichi familiari potrebbe dare vita anche a nuove soluzioni del problema. Non quindi limitarsi a contabilizzare i trasferimenti salariali e assistenziali alle famiglie povere, ma verificare con quale reddito da lavoro è possibile crescere i figli e con quali risorse, senza pensare che esse ricadano necessariamente sui costi del lavoro.

### Criteria per azioni innovative

Gli esempi proposti contengono alcune ipotesi per azioni innovative: il rendimento della spesa, la valutazione preventiva di rischio e di costo, la valutazione di efficacia. Altri elementi che possono innovare le politiche di lotta alla povertà sono connessi alla crisi attuale. Mentre altri Paesi hanno fatto fronte alla gravità della situazione intervenendo con determinazione sulla salvaguardia dei posti di lavoro, evidenziando che si tratta della via maestra per contrastare il disagio e l'esclusione sociale, il nostro ha privilegiato la logica degli ammortizzatori sociali, cioè dei trasferimenti.

Un'occasione mancata

Poteva essere un'occasione storica per una riforma strutturale di questi strumenti. Si è optato per rafforzare la possibilità di reddito transitorio, pur sapendo che in questo modo non si promuovono i consumi, ma si tampona la situazione. Poteva e può ancora essere un'occasione per privilegiare risposte di servizio piuttosto che risposte di trasferimento, o quantomeno per prevedere trasferimenti con vincolo di destinazione, meglio identificando i gradi di contribuzione ai costi dei servizi, evitando di chiedere il loro costo totale,

come spesso avviene, ma parte di esso, in ragione della condizione del fruitore. Oggi questo viene fatto per alcuni servizi, senza criteri di progressività, con una enorme difformità di regole, per cui anche in territori della stessa regione si applicano criteri differenti per valutare gli stessi bisogni.

Un'ulteriore soluzione può essere quella di bonificare e semplificare i percorsi delle erogazioni monetarie. Un esempio: fare della *social card* l'unico veicolo di immissione e utilizzo dei trasferimenti monetari, non solo pubblici (ai diversi livelli) ma derivanti anche dalla solidarietà privata. Cosa impedirebbe che oltre allo Stato anche i comuni, i centri di ascolto delle Caritas, delle San Vincenzo... possano caricare soldi, veicolandoli in un unico contenitore. La *social card* può rispondere a questa eventualità? Questa o un'analoga soluzione aumenterebbe la possibilità di controllo delle quantità monetarie immesse, con conseguente capacità di monitoraggio dell'utilizzo di tali trasferimenti. Nel contempo, ci sarebbero anche maggiori possibilità per chi aiuta di meglio finalizzare e verificare le condizioni di efficacia dell'aiuto prestato. Mettere soldi nello stesso canale può significare meno perdite, meno sprechi, maggiore controllo e soprattutto maggiore aiuto.

## Valutare l'impatto delle politiche di contrasto alla povertà

La verifica di efficacia è possibile a livello di politiche, di interventi e anche a livello individuale, se si agisce per progetti personalizzati di aiuto con le persone e le famiglie povere. La valutazione di efficacia considera la persona, la famiglia in condizione di povertà, le condizioni di quanti vivono al suo interno (bambini, adulti e anziani).

È quello che già alcune sperimentazioni stanno facendo e di cui speriamo in futuro di documentare meglio i risultati (Zeira A. e altri, 2008; Vecchiato T., Mazzini E.L.L., 2008).

Rendere visibili gli indici di efficacia significa poterli condividere con le persone e le famiglie interessate. Sapere che è possibile uscire dalla povertà può essere di grande aiuto a chi ha perso la speranza. Le risorse e le capacità professionali sono certamente necessarie, ma serve anche fiducia, soprattutto quando le difficoltà sembrano insormontabili. Dalla povertà non si esce da soli. Pensare di farlo può essere presunzione o al contrario dare che non aiuta. Le proposte e le esperienze documentate nel Rapporto 2009 ci dicono che è possibile e che oggi può essere un traguardo alla portata delle molte persone e famiglie che hanno interesse e necessità di uscirne.

### Riferimenti bibliografici

- Bosi P., (2007), *L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, [www.fondazionegorrieri.it](http://www.fondazionegorrieri.it).
- Caritas Italiana, Fondazione «E. Zancan» (2007), *Rassegnarsi alla povertà? Rapporto 2007 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Caritas Italiana, Fondazione «E. Zancan» (2008), *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Caritas Italiana, Fondazione «E. Zancan» (2009), *Famiglie in salita. Rapporto 2009 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2009), *Relazione generale sulla situazione economica del Paese – 2008*, [www.tesoro.it](http://www.tesoro.it).
- Vecchiato T., Mazzini E.L.L. (2008), *L'integrazione socio-sanitaria: risultati di sperimentazioni e condizioni di efficacia*, Fondazione Zancan, Padova.
- Zeira A., Canali C., Vecchiato T., Jergeby U., Thoburn J., Neve E., *Evidence-based social work practice with children and families: a cross national perspective*, in «European Journal of Social Work», vol. 11 (1)/2008.