

CAUSE, EFFETTI E RESPONSABILITA' DELLE DIVERSE POVERTA'

MAURO PERINO\*

**Premessa**

Nelle indagini svolte dagli istituti di ricerca – ad alcune delle quali ho fatto riferimento nei precedenti articoli sul tema<sup>1</sup> – viene definita povera una famiglia il cui reddito, o la cui spesa per consumi, è inferiore o uguale ad una soglia di povertà che può essere determinata secondo due principali criteri di classificazione: quello assoluto e quello relativo. Con il criterio assoluto la soglia è definita rispetto ad un paniere minimo di beni sufficiente ad assicurare la sopravvivenza della famiglia. Dall'impossibilità di acquistare tale paniere deriva la definizione di povertà in termini assoluti. Con il criterio relativo la soglia è definita in relazione allo standard di vita medio della comunità di riferimento che, di norma, viene fatto coincidere con il valore medio (o mediano) dei redditi di un nucleo familiare di due persone. Attraverso specifiche scale di equivalenza<sup>2</sup> si rendono comparabili i redditi di famiglie a struttura diversa ed infine si calcola il numero dei poveri relativi.

Il concetto di povertà assoluta, come si è detto, si basa sull'idea che sia possibile determinare un paniere di beni e servizi primari il cui consumo è necessario per vivere in modo decoroso. Da ciò deriva un primo problema: le valutazioni degli esperti che consentono di determinare la soglia non sono mai totalmente oggettive. Inoltre la povertà assoluta, per come è definita la soglia, tende a ridursi nel tempo in presenza di reddito reale pro-capite e spesa per consumi crescente. Tuttavia il sistema rimane valido sia con riferimento ai paesi sviluppati che a quelli in via di sviluppo: nei primi consente di individuare le famiglie che hanno difficoltà a raggiungere standard minimi vitali; nei secondi, dati i bassi livelli di vita prevalenti, è ancora oggi il miglior modo di valutare la povertà.

La stima dell'incidenza della povertà relativa<sup>3</sup> viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà)<sup>4</sup> che individua il valore di spesa per consumi al di sotto della quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La spesa media mensile per persona<sup>5</sup> rappresenta la soglia di povertà per una famiglia di due componenti. Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile<sup>6</sup> pari o inferiore a tale valore vengono quindi classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene

---

\* Direttore del Cisap, Consorzio dei servizi alla persona dei Comuni di Collegno e Grugliasco (Torino).

<sup>1</sup> Mauro Perino, "Considerazioni sulla disuguaglianza economica e sulla povertà in Italia", *Prospettive assistenziali*, n. 162, 2008 e Mauro Perino, "La dignità dei poveri e i loro diritti", *Ibidem*, n. 163, 2008.

<sup>2</sup> Le scale di equivalenza permettono di rendere compatibili i redditi di famiglie a struttura diversa, associando a ciascuna tipologia familiare un numero di componenti equivalenti. Le scale si dividono in econometriche, soggettive, desunte dai minimi nutrizionali, pragmatiche, implicite nei programmi di assistenza sociale (in Italia si utilizza l'indicatore della situazione economica equivalente Isee).

<sup>3</sup> L'incidenza della povertà si ottiene dal rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti.

<sup>4</sup> La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media procapite nel Paese.

<sup>5</sup> La spesa media per persona (procapite) si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti.

<sup>6</sup> La spesa media familiare è calcolata al netto delle spese per manutenzione straordinaria delle abitazioni, dei premi pagati per assicurazioni vita e rendite vitalizie, rate di mutui e restituzione prestiti.

applicando una scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti.<sup>7</sup>

La povertà misurata in senso relativo permette di tener conto dell'evoluzione delle norme e dei costumi sociali di una collettività, ma questo approccio presenta diversi punti deboli. L'uso della definizione relativa della povertà può infatti portare al risultato paradossale di farne rilevare l'assenza, se il reddito è equidistribuito, in contesti dove le persone muoiono di fame. Inoltre in periodi di recessione, come quello attuale, se i redditi superiori alla media si contraggono più di quelli inferiori si ottiene il risultato, altrettanto paradossale, di una riduzione del numero dei poveri. Infine occorre osservare che il concetto di povertà relativa tende a confondersi con quello di disuguaglianza.

La "soglia di povertà relativa" che l'Istituto nazionale di statistica (Istat) ha quantificato per il 2007 è di 986,35 euro, che rappresentano, come si è detto, l'equivalente della spesa media mensile per persona. I nuclei familiari di due persone che ogni mese hanno una spesa pari o inferiore a questo valore sono considerati "relativamente poveri"<sup>8</sup>. Nel caso si tratti di un unico componente, la soglia della povertà relativa è di 591,81 euro. Quanto alla stima della povertà assoluta, l'ultima rilevazione dell'Istat risale al 2004 ed indica una percentuale di "poveri assoluti" del 6,8% della popolazione.

Un criterio alternativo ai due precedenti è quello della povertà soggettiva. Con questo metodo le linee di povertà sono fissate a quel livello di reddito che viene ritenuto dalla famiglia necessario a garantire una condizione di vita "dignitosa", cioè "senza lussi ma senza privarsi del necessario". *«Evidentemente, nel dare tale definizione, nell'opinione di ogni individuo entrano in gioco anche altri fattori, oltre a quelli prettamente economici, di tipo culturale (quali i differenti stili di vita), sociale (una diversa percezione del costo della vita), psicologico (un atteggiamento più o meno positivo, aspettative più o meno ottimistiche). Non vi è quindi da stupirsi nel rilevare una soglia di povertà soggettiva decisamente più elevata di quella relativa (...): per l'ultimo periodo di osservazione (luglio 2006-giugno 2007) la soglia giudicata "adeguata" è pari, in media, a 1.313 euro per i single ed a circa 1.800 euro per le coppie, mentre i nuclei più numerosi raggiungono valori più elevati, ben oltre i 2.000 euro mensili»*<sup>9</sup>. Per questa sue caratteristiche peculiari è dunque un approccio che viene utilizzato più la definizione delle scale di equivalenza che per una vera e propria misurazione della povertà.

In ogni caso, dalle analisi dei profili di povertà svolte utilizzando i dati rilevati con le diverse metodologie, emerge che sono proprio le condizioni specifiche (e, dunque, anche soggettive) della persona di riferimento che determinano la situazione di disagio: oltre all'età e al sesso, incidono il livello di istruzione e di informazione, la possibilità di partecipazione al mercato del lavoro e di disporre di un'abitazione adeguata, la condizione familiare e quella di salute, la capacità di accedere ai servizi necessari e l'effettivo supporto che, questi ultimi, sono in grado di offrire. Ed è a questi aspetti delle situazioni di povertà individuate che si deve porre attenzione,

---

<sup>7</sup> La scala di equivalenza è l'insieme dei coefficienti di correzione utilizzati per determinare la soglia di povertà quando le famiglie hanno un numero di componenti diverso da due. Ad esempio, la soglia di povertà per una famiglia di quattro persone è pari a 1,63 volte quella per due componenti, la soglia per una famiglia di sei persone è di 2,16 volte .

<sup>8</sup> Nel Mezzogiorno le famiglie povere presentano una spesa media mensile di equivalente di circa 774 euro e l'intensità – che misura di quanto, in percentuale, la spesa media delle famiglie definite povere è al di sotto della soglia di povertà – è del 21,6%. Nel Nord la spesa media mensile di equivalente è di circa 797 euro e nel Centro di circa 818 euro (intensità del 19,2% e del 17,1% rispettivamente).

<sup>9</sup> Istituto di studi e analisi economica, "La povertà soggettiva in Italia e in Europa", *Nota mensile*, Luglio 2007, reperibile sul sito [www.isae.it](http://www.isae.it) . La nota presenta i dati sulla povertà soggettiva nel nostro Paese stimati attraverso l'inchiesta Isae sui consumatori che rileva, su un campione annuale di 24.000 famiglie rappresentativo della popolazione italiana, informazioni relative alle opinioni sull'andamento dell'economia, sui prezzi, sulla situazione economica personale e della propria famiglia , sulle aspettative circa le evoluzioni future.

perché spesso rappresentano le cause sulle quali si deve intervenire se si intende risolvere il problema.

### **Come è distribuita la ricchezza tra le persone**

Per prevenire e combattere le povertà (il plurale, come si visto, è d'obbligo) occorre individuare come esse si manifestano, quali sono le cause che le determinano e dove vanno ricercate le responsabilità del permanere di una diffusa condizione di disuguaglianza economica e sociale nel nostro Paese. A tal fine è d'uopo esaminare, in via preliminare, come è attualmente distribuita la ricchezza tra le persone.

Nell'ambito della statistica economica o sociale, per rispondere a questa domanda, è possibile utilizzare l'indice di Gini che misura la differenza del reddito con un numero compreso tra 0 e 1 (eguaglianza perfetta nel primo caso e massima disuguaglianza nel secondo). Secondo uno studio basato su questo metodo, pubblicato nel mese di ottobre 2008 dall'Ocse<sup>10</sup> – l'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico tra i 30 paesi più industrializzati – in Italia disuguaglianza e povertà sono cresciute rapidamente durante i primi anni novanta. Tanto da collocare il nostro Paese al sesto posto per il gap tra le classi sociali preceduta solo da Messico, Turchia, Portogallo, Stati Uniti e Polonia<sup>11</sup>.

A fronte di un livello di disuguaglianza pari allo 0,25 nei Paesi nordici, l'Italia ha un coefficiente intorno allo 0,35 ed i redditi da lavoro, capitale e risparmi sono diventati il 33% più diseguali a partire dalla metà degli anni ottanta. Si tratta del più elevato aumento nei paesi Ocse, dove l'aumento medio è stato del 12%. Inoltre il 34,6% delle famiglie italiane dichiara di non farcela ad arrivare alla fine del mese: contro l'11,3% delle famiglie tedesche, il 16,2% di quelle francesi e il 26,8% di quelle spagnole. I ricchi hanno dunque beneficiato, più dei poveri, della crescita economica ed infatti il reddito medio del 10% degli italiani più poveri è – tenuto conto della parità di potere di acquisto – di circa 5.000 dollari (equivalenti a circa 3.770 euro), quindi sotto la media Ocse di 7.000 dollari (equivalenti a circa 5.280 euro). Il reddito medio del 10% più ricco è invece di 55.000 dollari (equivalenti a circa 41.500 euro) sopra la media Ocse di 50.000 dollari.

La povertà favorisce l'esclusione e, quindi, una bassa mobilità tra le classi sociali. Secondo le misurazioni dell'Ocse «*l'Italia è in fondo alla classifica, insieme ad una società apertamente classista, come quella inglese. La differenza fra il reddito di cui disporranno, fra vent'anni, il figlio dell'ingegnere e il figlio del suo portinaio, in Italia si spiega, per metà, con il fatto che uno è figlio di un ingegnere e l'altro di un portinaio. In Danimarca, chi è tuo padre conta solo per il 15 per cento*»<sup>12</sup>. Tra l'altro – come riporta il *Sole 24 Ore*, con riferimento allo studio in esame – «*i ricchi in un Paese come l'Italia dove i redditi medi sono bassi tendono ad avere standard di vita più elevati rispetto ai ricchi, ad esempio, della Germania dove i redditi medi sono più alti. L'Italia, sottolinea peraltro l'Ocse, è dopo gli Stati Uniti il Paese con la maggior ricchezza (cioè il patrimonio) netta mediana per famiglia (pari a 200 mila dollari), grazie soprattutto al peso degli asset non finanziari e alla quasi assenza di debito (meno di 2 mila dollari)*»<sup>13</sup>. Dai dati Ocse risulta inoltre che 5 milioni di italiani (il 10% più ricco) incassano ogni anno il 28% del reddito totale (al netto delle tasse) prodotto nel paese e che, gli stessi, hanno in tasca il 42% della ricchezza nazionale (case, auto, titoli, depositi bancari), lasciando agli altri 50 milioni il 60% che resta.

---

<sup>10</sup> "Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries", Oecd, 2008.

<sup>11</sup> I dati riportati sono reperibili sul sito [www.oecd.org/els/social/inequality](http://www.oecd.org/els/social/inequality).

<sup>12</sup> Maurizio Ricci, "L'Ocse: Italia al top della disuguaglianza. Addio classe media, sempre più povera", *La Repubblica*, 22 ottobre 2008.

<sup>13</sup> Vittorio Da Rold, "L'Ocse: in Italia crescono le disuguaglianze sociali", *Il Sole 24 Ore*, 22 ottobre 2008.

## Su chi incide la povertà

Dopo l'impennata dei primi anni '90, l'Italia ha ridotto – secondo l'Ocse – il gap tra ricchi e poveri. Nel periodo tra la seconda metà degli anni '90 ed il 2005 viene infatti aumentata la tassazione sulle famiglie e la spesa per le pensioni basse. Anche il tasso povertà minorile scende dal 19% al 15%, ma resta ancora sopra la media Ocse del 12%.

In ogni caso «l'Italia non è il posto dell'uguaglianza e nemmeno quello delle opportunità. Più di altri paesi europei essa presenta differenze fra chi vive in un discreto benessere, chi tutti i giorni lotta per non oltrepassare la soglia della povertà e chi dentro la povertà ci sta da tempo e non intravede nulla di nuovo nel futuro. Il desiderio e l'ambizione di fare il salto sociale, di passare da una condizione all'altra, è più difficile da realizzare da noi che altrove. Il paese Italia appare come un paese vulnerabile, con tante, troppe fragilità: un'imbarazzante divergenza tra nord e sud che invece di diminuire aumenta, la tragica carenza di innovazione, ma anche le elevate disuguaglianze sociali ed economiche. Il reddito non è distribuito in modo equo, si concentra ai vertici ed è diluito alla base»<sup>14</sup>.

Così si esprime Vittorio Nozza – direttore della Caritas italiana – nell'intervento di presentazione dell' VIII° Rapporto 2008, su emarginazione ed esclusione sociale, "Ripartire dai poveri". Un rapporto nel quale si quantificano in 15 milioni le persone in situazione di indigenza: di queste ben 7,5 milioni (il 13% della popolazione) risultano al di sotto della soglia di povertà e sono costrette a sopravvivere con 500- 600 euro al mese, mentre altrettanti sono i "quasi poveri"<sup>15</sup>.

Le situazioni di povertà «si stabilizzano "prevalentemente tra gli anziani con un assegno sociale di 400 euro, tra i pensionati con la minima di 500, tra le famiglie numerose monoreddito, spesso precario, e quelle con figli minori con a capo la madre. E tra i 45 mila nuclei sfrattati per morosità". Nel nostro Paese risulta povero un terzo delle famiglie con 3 o più figli e la metà vive nel Mezzogiorno. Al Nord invece aumenta la povertà degli anziani soli o non autosufficienti: dal 2005 al 2006 la percentuale di indigenti tra gli ultra 65enni soli è passata dal 5,8 all'8,2. (...) Un problema strutturale resta la distribuzione iniqua della ricchezza. "Ordinando le famiglie italiane in cinque gruppi eguali – spiega monsignor Giuseppe Pasini, presidente della Fondazione Zancan – il quinto con i redditi più bassi percepisce solo il 7% del totale; il quinto con il reddito più alto percepisce il 40, quasi sei volte tanto"<sup>16</sup>. Se metà degli italiani vive con 15 mila euro all'anno e le famiglie indebitate sono salite negli ultimi due anni dal 24,6 al 26%, nello stesso periodo il decimo più ricco della popolazione ha aumentato di due punti la quantità di ricchezza posseduta, dal 43 al 45%.

Alla base del problema – spiega un articolo de *La Stampa* dedicato al Rapporto – «una scarsa efficacia delle politiche di sostegno. In Italia gli interventi riducono il numero dei poveri solo del 4%. In Svezia, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Germania e Irlanda lo abbattano del 50%. Peggio di noi fa solo la Grecia. Il motivo, dice il dossier, è semplice: mentre da noi si spende di più in sostegni al reddito, negli altri paesi le risorse sono impiegate maggiormente nei servizi.

---

<sup>14</sup>Vittorio Nozza, "Ripartire dai poveri". Testo presentato alla conferenza stampa di presentazione dell'VIII° Rapporto 2008 della Caritas italiana e della Fondazione Zancan, su emarginazione ed esclusione sociale, "Ripartire dai poveri". 15 ottobre 2008, Roma.

<sup>15</sup> Con riferimento al Rapporto, così si esprime Chiara Saraceno: «un tasso di povertà inchiodato da anni attorno all'11% delle famiglie e al 13% degli individui. Una distribuzione della povertà altrettanto inchiodata alle caratteristiche di sempre: concentrata al Sud, tra le famiglie numerose, ma anche tra le persone sole anziane, specie donne, tra le famiglie in cui la persona di riferimento è a bassa istruzione, e se è disoccupata. E' il quadro che emerge dai dati diffusi ieri dall'Istat. Certo meno sparati e drammatici di quelli presentati un mese fa dal Rapporto Caritas, che stimava, con qualche eccesso di immaginazione statistica, che un quarto della popolazione fosse a rischio di povertà». Chiara Saraceno, "Più disoccupati allarme povertà", *La Stampa*, 5 novembre 2008.

<sup>16</sup> Paolo Lambrusche, "Rimediare si può: e a costo zero", *Avvenire*, 16 ottobre 2008.

*L'Italia è al di sotto della spesa media per la protezione sociale. Spesa che in realtà aumenta, ma solo per via della previdenza. (...) Nel 2007 le istituzioni pubbliche hanno erogato prestazioni a fini sociali per poco meno di 367 miliardi di euro: il 66,3% (pari a 243 miliardi di euro) era destinato alle pensioni (più 5,2% rispetto all'anno precedente). La spesa per la previdenza incide sul Prodotto interno lordo (Pil) per il 15,8% (15,6% nel 2006), quella per la sanità per il 6,2% (6,4% nel 2006), e quella per l'assistenza sociale per l'1,9% (lo stesso valore del 2006)»<sup>17</sup>.*

### **I profili delle famiglie povere.**

Secondo il Rapporto dell'Istituto nazionale di statistica (Istat) pubblicato nel mese di novembre dello scorso anno, le famiglie che nel 2007 si trovano in condizioni di povertà relativa sono 2 milioni 653 mila e rappresentano l'11,1% della famiglie residenti; nel complesso risultano 7 milioni 542 mila individui poveri, il 12,8% dell'intera popolazione. In particolare, è posizionato al di sotto della soglia di povertà relativa oltre un quinto (il 22,4%) delle famiglie con cinque o più componenti, proporzione che sale ad un terzo (il 32,9%) se residenti nel Mezzogiorno. Si tratta per lo più di coppie con tre o più figli e di famiglie con membri aggregati, tipologie familiari tra le quali l'incidenza è pari rispettivamente al 22,8% e al 18% (32,3% e 30,3% nel Mezzogiorno).

Un primo dato significativo tra quelli rilevati dall'indagine è rappresentato dal fatto che la presenza di figli minori all'interno della famiglia è fortemente associata ad una condizione di disagio economico: l'incidenza della povertà, pari al 14% tra le coppie con due figli e al 22,8% tra quelle con almeno tre, sale al 15,5% e al 27,1% se i figli sono minori (nel Mezzogiorno, dove il fenomeno è particolarmente concentrato, il 36,7% delle famiglie con tre o più figli minori vive in povertà).

La povertà è inoltre diffusa tra gli anziani. Nelle famiglie con un solo componente anziano si attesta su valori prossimi alla media nazionale (11,8%), ma sale al 16,9% se gli anziani nel nucleo sono almeno due. Il fenomeno è più diffuso nel Centro-Nord dove l'incidenza di povertà tra le famiglie con almeno un componente ultrasessantacinquenne supera di oltre un quarto quella della media ripartizionale: da valori medi dell'incidenza del 5,5% nel Nord e del 6,4% nel Centro, si sale al 7,6% e all'8% rispettivamente se nella famiglia vi è almeno un anziano (nel Mezzogiorno l'incidenza rilevata tra le famiglie con queste caratteristiche è appena il 14% superiore alla media ripartizionale: 25,8% contro il 22,5%).

Oltre alle famiglie con più figli minori e a quelle degli anziani, anche i nuclei composti da un solo genitore mostrano una povertà relativamente più diffusa: soprattutto nel Nord dove l'incidenza è più elevata della media ripartizionale (6,1% rispetto a 5,5%, mentre nel Mezzogiorno risulta identica e pari al 22,5%). In particolare il rapporto segnala la difficile situazione delle famiglie con a capo una donna: per il 48% sono anziane sole e per il 23% sono l'unico genitore del nucleo. Nel Centro-Nord l'incidenza tra le famiglie con a capo una donna è prossima o più elevata di quella rilevata tra le famiglie con a capo un uomo. Nel Mezzogiorno invece, dove l'incidenza della povertà tra anziani soli e le famiglie monogenitori è prossima o inferiore alla media, si rileva che l'incidenza della povertà tra le famiglie con persona di riferimento donna è leggermente inferiore a quella osservata tra le altre famiglie. Infine la povertà risulta meno diffusa tra i *single* (3,8%) e tra le coppie di giovani e adulti senza figli (4,1%).

A determinare livelli di povertà più elevati contribuisce notevolmente la difficoltà a trovare un'occupazione o un'occupazione qualificata: è infatti povero il 27,5% delle famiglie con a capo una persona in cerca di lavoro (ben il 38,1% nel Mezzogiorno). Inoltre le situazioni più disagiate sono quelle delle famiglie in cui non vi sono occupati né ritirati dal lavoro: di queste il 48,5% è povera e si tratta – soprattutto – di anziani soli e senza una vita lavorativa pregressa, di coppie

---

<sup>17</sup> Giacomo Galeazzi, "La Caritas: rischio povertà per 15 milioni", *La Stampa*, 16 ottobre 2008.

con figli e di monogenitori. Meno grave – ma pur sempre con un livello di povertà del 30,6% – è la condizione dei nuclei senza occupati con all'interno componenti ritirati dal lavoro e almeno un componente alla ricerca di occupazione: si tratta in genere di coppie con figli adulti e di famiglie con membri aggregati (dove la pensione derivante da una precedente attività lavorativa rappresenta l'unica fonte di reddito).

In generale le famiglie composte da occupati presentano le incidenze di povertà più contenute (3,6%), ma è sufficiente che all'interno vi siano persone alla ricerca di un'occupazione, per far crescere il disagio: ben il 19,9% di questi nuclei, costituiti per lo più da coppie con due o tre figli, vivono in condizione di povertà. In queste situazioni la presenza di redditi da lavoro o da pensione non è sufficiente ad eliminare le conseguenze, in termini di impoverimento, della presenza di numerosi componenti a carico.

Infine il Rapporto segnala come la povertà incida ormai anche sugli occupati ed in particolare su quelli con bassi livelli di istruzione e bassi profili professionali (*working poor*). E' infatti povero il 13,9% delle famiglie con a capo un operaio o assimilato (percentuale che sale al 27,1% nel Mezzogiorno), un'incidenza doppia rispetto a quella osservata tra le famiglie con a capo un lavoratore autonomo (6,3%) e quasi quadrupla se ci si limita alle famiglie di liberi professionisti (3,7%)<sup>18</sup>.

### **Disagio socio-economico e condizioni di salute**

Il Rapporto della Caritas e della Fondazione Zancan, così come l'indagine dell'Istat, dipingono un quadro a tinte fosche, aggravato dalla situazione di recessione che – secondo il Bollettino economico della Banca d'Italia, uscito a metà ottobre 2008 – evidenzia una forte crescita, specie nel Centro-Nord, del numero di coloro che hanno recentemente perso il posto di lavoro. Nella sola industria, informa inoltre il Centro studi della Confindustria, «*il calo è già in atto, e si stima che tra quest'anno e il prossimo scompariranno due impieghi ogni cento*»<sup>19</sup>.

Si sta dunque determinando un peggioramento delle condizioni economiche complessive che, come osservato dal Censis, rappresentano «*uno dei fattori più rilevanti nella determinazione della condizione di salute*»<sup>20</sup>. Infatti, come emerge da uno studio promosso dall'Organizzazione mondiale della sanità (Oms) – realizzato da esperti che fanno parte della *Commission of the social determinants of health* dell'Oms, e presentato lo scorso anno a Ginevra – «*in quasi tutti i Paesi le cattive abitudini socio-economiche si traducono in cattive condizioni di salute per gli abitanti. (...) Questi dati non hanno alcuna spiegazione biologica* – recita il Rapporto –. Le

---

<sup>18</sup> Da una indagine svolta, nel corso del 2007, dalla Federazione italiana operai metalmeccanici (Fiom) attraverso un ampio questionario a cui hanno risposto ben 100 mila lavoratori del settore metalmeccanico si rileva, con riferimento ai valori medi di reddito familiare netto mensile degli intervistati, che «*una proporzione significativa delle famiglie con figli a carico percepisce un reddito familiare netto che è inferiore alla soglia di povertà relativa stimata dall'Istat per l'anno 2006: il 14% delle famiglie con tre componenti ha un reddito inferiore alla soglia di 1.280 euro mensili, ed il 22,5% delle famiglie con quattro componenti (che sono circa la metà delle famiglie con figli) ha un reddito inferiore a 1.580 euro. Va anche considerato che la soglia stimata dall'Istat è molto al di sotto della soglia minima di reddito familiare "dignitoso" soggettivamente percepita dalle famiglie italiane, che è invece intorno ai 2.400 euro mensili (...). Nel Sud l'incidenza della povertà relativa è molto più elevata: complessivamente il 34,5% delle famiglie con tre componenti e il 47% di quelle a quattro componenti hanno un reddito inferiore alla soglia di povertà. Ciò è legato alla maggiore diffusione di famiglie mono-reddito, che sono infatti ben il 53% in questa area del Paese, contro la media nazionale che risulta dall'indagine, comunque alta, del 28%*». Antonella Stirati, «La condizione economica dei lavoratori», *Economia e politica*, 9 dicembre 2008, reperibile sul sito [www.economiaepolitica.it](http://www.economiaepolitica.it).

<sup>19</sup> Stefano Lepri, «L'economia ristagna e crollano i consumi», *La Stampa*, 16 ottobre 2008.

<sup>20</sup> «Rapporto annuale 2007 sulla situazione del Paese».

*differenze tra Paesi e all'interno delle frontiere di un Paese sono dovute al contesto sociale nel quale le persone nascono, vivono, crescono, lavorano e invecchiano»<sup>21</sup>.*

Oltre al reddito, anche la stabilità lavorativa ha un forte impatto sulla salute. Da uno studio condotto in Spagna nel 2005 e ripreso nel Rapporto dell'Oms «*emerge che la percentuale di operai con problemi di salute mentale varia sensibilmente a seconda che il lavoratore sia privo di un regolare contratto (oltre il 25% degli uomini ha problemi di questo tipo), abbia un contratto a tempo determinato o a tempo indeterminato (in quest'ultimo caso il 5% dei lavoratori lamenta disturbi)*»<sup>22</sup>. Un altro esempio di fattore socio-economico che influenza la salute è la correlazione tra aspettativa di vita e titolo di studio: «*in Italia, chi ha un titolo scolastico inferiore, licenza elementare o media, vive meno di chi ha conseguito una licenza superiore o una laurea: mediamente da 7,6 a 5,5 anni in meno (a seconda delle classi d'età), se uomo, e da 6,5 a 5,3 se donna. Inoltre il tasso di mortalità da cancro per gli uomini tra 30 e 64 anni è quasi doppio nella categoria socialmente più svantaggiata: quasi 40%, contro il 20% circa tra i diplomati o laureati*»<sup>23</sup>.

In sostanza i più poveri stanno peggio in salute dei ricchi. «*La denuncia parte da una fonte più che autorevole. Si tratta di Maria Cristina Cantù, il direttore generale dell'Asl di Milano. Senza mezzi termini, il manager ha spiegato che in una grande metropoli come Milano i poveri sono più malati dei ricchi. E che, dunque, la salute è una questione di censo. La dettagliata analisi sullo stato di salute dei milanesi è stata fatta (...) davanti alla Commissione sanità della Regione Lombardia. E un capitolo della sua relazione era espressamente dedicato al tema "La salute e l'accesso ai servizi sanitari che non sono ugualmente distribuiti nella popolazione". Il divario sociale fa sì che nelle aree periferiche le persone sono più colpite da "diabete, Aids, cirrosi epatica, insufficienza renale". "E' questa – spiega il direttore generale dell'Asl – un'ulteriore prova che le condizioni di deprivazione economica e sociale sono strettamente correlate a livelli più bassi di salute". Ma c'è di più: "a parità di incidenza di alcune forme tumorali, come il cancro alla prostata, al seno e al colon – si precisa ancora nel documento – la sopravvivenza a cinque anni dalla diagnosi è nettamente migliore nei soggetti più abbienti». La ragione per cui ciò avviene è – secondo Silvo Garattini, direttore del centro di ricerche farmacologiche "Mario Negri" – «semplice e scandalosa allo stesso tempo: il sistema sanitario non è equo (...) i ricchi sanno da quali medici andare, hanno più cultura e poi, grazie ai soldi si possono permettere di pagare le visite bypassando le liste d'attesa degli ospedali pubblici. I poveri no, sono costretti a stare in coda, aspettano troppo, non sono in grado di fare la prevenzione e, così, alla fine, vengono fortemente penalizzati»<sup>24</sup>.*

A fronte della constatazione che sono i fattori socio-economici, molto di più di quelli genetici, a determinare la salute o la malattia delle persone e la loro aspettativa di vita, l'appello lanciato dalla Commissione dell'Oms ai Governi di tutto il mondo è – ovviamente – ad intervenire «*sulle condizioni di esistenza quotidiane delle popolazioni, migliorando gli ambienti di vita e di lavoro, e attraverso la distribuzione regolare di risorse e di denaro*»<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Giuseppe Di Marco, "L'ingiustizia sociale uccide", *Il Sole 24 Ore Sanità*, 9-15 settembre 2008.

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Laura Asnagli, "Per i poveri più difficile guarire", pagina milanese de *La Repubblica*, 5 dicembre 2008.

<sup>25</sup> Giuseppe Di Marco. Op.cit

## **Dalla descrizione delle povertà alla individuazione delle cause le determinano**

Posto che le disuguaglianze sociali complessivamente intese rappresentano un fattore in grado di spiegare una quota rilevante della mortalità e della morbosità nella popolazione, e che le stesse sono determinate dal modo con il quale la società distribuisce le risorse, allora è responsabilità dei vari livelli istituzionali e della comunità nel suo complesso di mettere in opera azioni per rendere questa distribuzione più giusta. Ponendo la necessaria attenzione a quelli che, in sanità, vengono definiti i determinanti “strutturali” (le cosiddette “cause delle cause”, come la disuguaglianza sociale) ed a quelli “prossimali” (gli stili di vita, l’ambiente, le condizioni di lavoro, l’accesso alle risorse ed alle opportunità di sviluppo, ecc.)

Può infatti sembrare banale, ma alla povertà determinata dalla mancata collocazione occupazionale non determinata da una volontà soggettiva, si dovrebbe porre rimedio, in primo luogo, dando attuazione al dettato dell’articolo 4 della Costituzione secondo il quale «*la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un’attività o una funzione che concorre al progresso materiale o spirituale della società*». Tenendo ben presente che se «*l’iniziativa economica è libera*» essa «*non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana*» e che «*la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali*» (articolo 41 della Costituzione).

Allo stesso modo la Costituzione tutela la (sempre più diffusa) povertà generata da un reddito da lavoro insufficiente. Il lavoratore ha infatti «*diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa*». «*La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l’adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale e adeguata protezione*». «*I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*» (articoli 36, 37 e 38 della Costituzione).

Purtroppo si tratta di diritti che, nel nostro Paese, non sono di fatto esigibili in quanto, non solo non si opera efficacemente per promuovere la piena occupazione, ma non viene nemmeno prevista una misura generalizzata di sostegno del reddito degli inoccupati e dei disoccupati involontari. Allo stesso modo viene sostanzialmente disatteso l’obbligo ad agevolare «*con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l’adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose*» (articolo 31 della Costituzione).

Ma oltre a non prevenire l’insorgere della povertà economica derivante dall’esclusione dal mercato del lavoro, non si contrasta nemmeno l’impoverimento delle famiglie che consegue dalla necessità di acquisire – facendosi carico di spese incompatibili con gli ordinari redditi da lavoro o da pensione – beni essenziali, come la casa di abitazione, o servizi indispensabili, come, ad esempio, quelli di cura in lungo assistenza per le persone non autosufficienti a causa di patologie invalidanti.

### **I più deboli tra i poveri**

Dalle analisi condotte sul tema della povertà si evince che – nell’ambito di un quadro generale in cui la disuguaglianza sociale ed il disagio socio-economico sono largamente diffusi fra la popolazione in grado di lavorare e di produrre – vi sono situazioni più eclatanti di altre, perché



gravano su soggetti particolarmente deboli, meno in grado di rappresentarsi e, quindi, di difendersi<sup>26</sup>.

Si tratta di poveri – anch'essi condannati all'indigenza per la mancanza di scelte politiche e legislative volte a dare attuazione alla nostra Costituzione – ai quali le istituzioni, i partiti e le stesse organizzazioni sindacali dedicano scarsa o nulla attenzione. Il riferimento è a coloro che non sono – e non saranno mai – in condizione di lavorare a causa della gravità delle loro condizioni psicofisiche: handicappati intellettivi con ridotta o nulla autonomia, malati psichiatrici gravi e gravissimi, altri soggetti colpiti da infermità permanenti ed invalidanti. Ad essi si aggiungono gli anziani non più in grado di essere produttivi e che non beneficiano di una pensione propria perché non hanno svolto attività retribuite (ad esempio le casalinghe) o perché, pur avendo lavorato, non hanno sufficienti contributi assicurativi. Infine vi sono i minori appartenenti a famiglie, spesso con a capo la sola madre, in condizioni di deprivazione socio-economica e di disagio abitativo.

Si è visto che, nel sistema sociale in cui viviamo, per non cadere in povertà è necessario lavorare, essere istruiti e disporre di una abitazione. Chi è escluso da questi beni è dunque condannato non solo all'impoverimento economico e relazionale, ma gli viene spesso anche impedito di accedere ai servizi ai quali avrebbe diritto: come, ad esempio, quelli sanitari (con il conseguente insorgere di problemi di salute che, a loro volta, si ripercuotono sulle capacità individuali di inserimento sociale).

In questa spirale perversa si dibattono le persone, inabili al lavoro, alle quali andrebbe garantito – se venisse applicato correttamente il dettato costituzionale<sup>27</sup> – il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale oltre che, come a tutti i cittadini, gli altri diritti civili e sociali ed in primo luogo quello alla salute. Si tratta degli handicappati intellettivi totalmente o gravemente privi di autonomia che necessitano di sostegno per la permanenza in famiglia o di inserimento in comunità alloggio; delle persone colpite da altri handicap, anche plurimi, che necessitano di aiuti specifici per poter acquisire la massima autonomia possibile nel rispetto del diritto all'autodeterminazione; degli anziani che non sono in grado di provvedere alle proprie esigenze di vita e che – quando sono colpiti da malattie invalidanti – vengono spesso esclusi dal diritto alle cure; delle gestanti e madri in grave difficoltà personale che necessitano anche di sostegno psicologico e sociale per il riconoscimento o non riconoscimento dei loro nati; dei minori in tutto o in parte privi delle indispensabili cure familiari siano essi nati nel matrimonio o al di fuori di esso.

### **Le misure a carattere assistenziale destinate alle persone più deboli**

Le misure assistenziali previste a livello nazionale si rivolgono a categorie di svantaggiati (invalidi, anziani, madri) accomunate dal solo fatto che le persone che ne fanno parte sono prive della qualifica di lavoratori. La tabella che segue evidenzia tali misure:

---

<sup>26</sup> Con riferimento al tema dell'impoverimento generalizzato della popolazione nel nostro Paese giova riportare l'osservazione formulata da Giuseppe Roma, direttore del Censis, secondo il quale «non c'è dubbio che andiamo verso una fase difficile: ma gridare all'impoverimento in generale annulla la percezione delle povertà reali che ci sono. Oggi i veri poveri sono soprattutto gli immigrati, e certe fasce di pensionati, le famiglie numerose. Ecco, questo piangere miseria collettiva, che trovo stucchevole, distoglie dall'aiutarli. Lamentarsi deresponsabilizza; spinge al menefreghismo invece che a darsi da fare. Questo favorisce i politici, ai quali tutti chiedono di intervenire». Intervista pubblicata da *La Stampa*, 23 dicembre 2008.

<sup>27</sup> L'articolo 38, primo comma, della Costituzione stabilisce che «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale».

Misura	Importo	Erogatore	Finanziatore	Rischio	Beneficiari
Assegno di maternità	299,53 euro per 5 mesi <sup>28</sup>	Comune	Inps	Maternità	Madri non lavoratrici
Assegno nuclei tre figli minori	124,89 euro per 13 mesi <sup>29</sup>	Comune	Inps	Povertà	Famiglie
Assegno sociale	409,05 euro per 13 mesi	Inps	Inps	Povertà	Anziani ultra65enni
Integrazione al minimo	458,20 euro per 13 mesi	Inps	Inps	Povertà	Lavoratori pensionati
Pensione invalidità civile	255,13 euro per 13 mesi	Inps	Inps	Invalità	Invalidi
Indennità di accompagnamento	472,04 euro per 12 mesi	Inps	Inps	Invalità	Invalidi

La quota assistenziale che l'Italia destina alla protezione dei soggetti economicamente e socialmente più deboli è straordinariamente bassa rispetto al resto dell'Europa. Secondo il "Rapporto della campagna Sbilanciamoci! sulla legge e la manovra finanziaria 2009"<sup>30</sup>, la spesa per prestazioni agli invalidi e inabili assorbe l'1,5% del Pil, contro il 2,1% dell'Europa, la spesa per prestazioni in favore delle famiglie, della maternità e dei figli a carico è la metà della media europea (1,1% del Pil contro il 2,1% europeo), la spesa per promuovere l'inclusione e la partecipazione sociale è vicina allo zero, mentre in Europa assorbe lo 0,4% del Pil. Stesso discorso per quanto riguarda la spesa per il sostegno all'accesso o alla conduzione della casa di abitazione. In sostanza il dato complessivo vede l'Italia con una spesa assistenziale pari al 2,6% del Pil, contro una media europea del 5,1% (Eurostat 2007). Ed anche aggiungendo, alle voci di spesa considerate, l'assegno per il nucleo familiare e l'integrazione al trattamento minimo delle pensioni, la quota di Pil dedicata al sostegno delle povertà sale solo al 3,1% rimanendo ancora lontana dalla media dell'Unione europea a 15.

Quanto alla suddivisione della spesa assistenziale – definita secondo le componenti individuate, nel 1997, dalla "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale" (Commissione Onofri) – è utile esaminare la tabella, di seguito riportata, che assume come fonte i dati, rielaborati, del Ministero dell'Economia e delle Finanze (2008)<sup>31</sup>:

Misura	Importo in milioni di euro
Pensione sociale	3.733
Pensione di guerra	1.095
Pensione agli invalidi civili	12.933
Pensione ai non vedenti	1.008
Pensione ai non udenti	161
Altri assegni e sussidi	3.215
Servizi sociali	6.916
Assegni familiari	6.427
Integrazioni al minimo pensioni	11.500
<b>Totale</b>	<b>46.988</b>

<sup>28</sup> Per beneficiare dell'assegno il nucleo deve avere un indicatore della situazione economica (Isee) non superiore a 31.223,51 euro.

<sup>29</sup> Per beneficiare dell'assegno il nucleo deve avere un indicatore della situazione economica (Isee) non superiore a 22.480,91 euro.

<sup>30</sup> Il documento è reperibile sul sito [www.grusol.it](http://www.grusol.it).

<sup>31</sup> La tabella è tratta da: Fabrizio Broccoletti, "Povertà ed esclusione", *Il Sole 24 Ore Guida agli Enti locali*, n.1, 3 gennaio 2009.

Per concludere la disamina della spesa occorre considerare che – in base ai dati del citato Rapporto della Caritas – le risorse che vengono amministrare dagli Enti locali rappresentano solamente l'11% della spesa complessiva (di cui circa un terzo viene utilizzato per prestazioni monetarie ed il resto per servizi alla persona). Ne risulta l'immagine di un sistema di protezione sociale caratterizzato da una elevatissima (ed inefficace) erogazione di prestazioni monetarie centrali e da una scarsa fornitura di servizi che determina – a sua volta – un'elevata spesa privata nel settore dell'assistenza (in termini di costi affrontati da molte famiglie per retribuire le cosiddette "badanti"). Inoltre, «*la quota di spesa sociale locale, già di per sé marginale rispetto alla spesa assistenziale complessiva, dopo l'approvazione della legge 328/2000 – che ha riformato il settore delle politiche sociali – ha continuato a crescere, ma con ritmi assimilabili o addirittura più bassi del periodo precedente. In sostanza, non si è verificato il grande incremento di spesa locale socio-assistenziale necessario a far decollare il settore. E le prospettive future sembrano ancora meno rosee*»<sup>32</sup>

### **Norme contraddittorie e incuria delle istituzioni**

Alla luce degli scarsi risultati ottenuti attraverso i principali istituti di contrasto alla povertà, appare pressante l'esigenza di condizionare l'erogazione delle prestazioni monetarie assistenziali dello Stato ad una efficace verifica dei mezzi, allo scopo di riservare il sostegno economico ai soli nuclei posizionati sotto la soglia di povertà. Nella situazione attuale la pensione e l'assegno sociale, l'integrazione sociale al minimo pensionistico e la pensione di invalidità civile e di guerra vengono infatti applicati a beneficiari selezionati sulla base del solo reddito dichiarato ai fini Irpef: senza prendere cioè in considerazione il reale ammontare di tutte le risorse economiche possedute, incluso il patrimonio, e – soprattutto – senza alcun controllo sulla reale entità dei beni mobiliari e immobiliari posseduti. Ma a fronte del fatto che una parte rilevante della spesa stanziata per questi istituti viene destinata a persone il cui reddito è sicuramente superiore alla soglia di povertà relativa, l'incuria delle istituzioni determina anche una penalizzazione di chi povero lo è veramente.

Sino all'entrata in vigore della legge di riordino del sistema pensionistico (la legge n.335/1995 conosciuta come "Riforma Dini") gli interventi economici svolti dai Comuni si potevano configurare come integrativi delle pensioni sociali – di cui all'articolo 26 della legge 30 aprile 1969, n.153 – erogate dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps). Dal 1 gennaio 1996 la situazione cambia radicalmente perché la legge di riforma prevede – all'articolo 3, comma 6 – che anche i sussidi a carattere assistenziale erogati dai Comuni concorrano alla formazione del reddito degli anziani<sup>33</sup> che richiedono l'assegno sociale (misura che subentra alla pensione sociale rimasta in godimento ai soli anziani già beneficiari).

In applicazione della legge di riforma si assiste dunque al seguente paradosso: agli anziani ultrasessantacinquenni beneficiari di una assegno sociale palesemente insufficiente a vivere decentemente, molti Comuni erogano – previo un effettivo controllo sulla reale condizione di indigenza – un contributo integrativo al fine di elevare il reddito dell'anziano sino all'importo della pensione minima Inps. Nell'anno successivo, l'Istituto decurta dall'assegno sociale il valore del contributo integrativo ed il Comune si trova costretto a maggiorare l'integrazione per riportare il contributo al minimo pensionistico. E' evidente che, in tal modo, il Comune subentra velocemente all'Inps nell'erogazione dell'importo equivalente dell'assegno sociale (con conseguente risparmio da parte dell'Inps ed aumento di oneri a carico del Comune)<sup>34</sup>. A corollario è poi da considerare che molte Amministrazioni locali, erogando specifici interventi di

---

<sup>32</sup> "Rapporto della campagna Sbilanciamoci! sulla legge e la manovra finanziaria 2009", [www.grusol.it](http://www.grusol.it)

<sup>33</sup> Devono essere dichiarati i redditi derivanti da «prestazioni assistenziali in denaro erogate dallo Stato o altri Enti pubblici o Stati esteri (escluse le indennità di accompagnamento per invalidi civili, le indennità previste per i ciechi parziali e l'indennità di comunicazione per i sordomuti)».

<sup>34</sup> Mauro Perino, "Avviato il trasferimento delle competenze assistenziali dell'Inps ai Comuni", *Forum*, n.11, 2001.

sostegno al reddito già dai 60 anni, permettono all'Istituto di negare – al compimento dei 65 anni da parte dell'assistito – la concessione dell'assegno per superamento della soglia di reddito prevista dalla legge.

Ma gli esempi di provvedimenti, formalmente corretti ed in realtà finalizzati a sgravare lo Stato dagli oneri degli interventi, non finiscono qui. Dopo sette anni dall'approvazione della legge di riforma delle pensioni, si è data attuazione – con un decreto interministeriale recante la data del 13 gennaio 2003<sup>35</sup> – al comma 7, dell'articolo 3 della legge n. 335/1995 che prevede una decurtazione dell'assegno sociale nei confronti degli anziani titolari ricoverati in istituti o comunità con rette a carico degli Enti pubblici. In applicazione di tale norma l'assegno sociale viene corrisposto: in misura ridotta del 50% quando il titolare dell'assegno sociale sia ricoverato in istituti o comunità con retta a totale carico degli Enti pubblici ed in misura ridotta del 25% quando la retta presso gli istituti o comunità sia a carico dell'interessato o dei suoi familiari<sup>36</sup> per una quota inferiore al 50 % dell'assegno sociale. Anche in questo caso, se la norma venisse applicata alla lettera, si assisterebbe ad una sorta di "partita di giro" a scapito dei Comuni che non possono certo esimersi dall'integrare le rette<sup>37</sup>. Se è infatti vero che, con il ricovero, all'anziano viene garantito anche "vitto e alloggio" è che, pertanto, appare inopportuna ogni erogazione monetaria che non sia effettivamente necessaria, è altrettanto evidente che, con il solo reddito da assegno sociale, non vi è persona anziana che possa farsi carico del pagamento della propria retta di ricovero in una struttura per non autosufficienti (nemmeno al netto della quota sanitaria che rappresenta circa il 50% della retta). Non andrebbe inoltre dimenticato che, con tale reddito, l'anziano dovrebbe anche poter ottemperare ai propri obblighi di mantenimento nei confronti dell'eventuale coniuge.

Beninteso: il problema non è che i Comuni si facciano totalmente carico, a regime<sup>38</sup>, di un intervento assistenziale (la cosiddetta integrazione al "minimo vitale" per gli indigenti inabili al lavoro) che può effettivamente dispiegare la sua efficacia solo se svolto a livello locale<sup>39</sup>! Ma ciò comporta che le risorse finanziarie necessarie non vengano semplicemente risparmiate dallo Stato, ma siano rese disponibili per gli Enti locali. Inoltre l'eventuale attribuzione di una competenza esclusiva sugli interventi assistenziali amministrati dall'Inps (che rappresentano gli unici diritti soggettivi esplicitamente riconosciuti dalla legge n.328/2000) andrebbe definita nell'ambito di un organico disegno di riordino delle misure di protezione del reddito nel loro complesso.

## **Taglio dei fondi per l'assistenza, carta acquisti e bonus fiscali una tantum**

---

<sup>35</sup> "Assegno sociale ridotto a metà per i ricoveri pagati dallo Stato", // *Sole 24 ore*, 14 febbraio 2003.

<sup>36</sup> Per quanto attiene al coinvolgimento dei famigliari nel pagamento della retta giova ricordare il disposto del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e successive modificazioni (in particolare il decreto legislativo n. 130/2000) che prevede non vengano considerati i redditi dei congiunti nella determinazione delle quote di contribuzione al pagamento delle prestazioni erogate a beneficio di anziani non autosufficienti e di persone gravemente disabili.

<sup>37</sup> Mauro Perino, "Assegni sociali: un'iniqua 'partita di giro' ai danni degli anziani poveri", *Appunti sulle politiche sociali*, n.4, 2003.

<sup>38</sup> Attualmente, infatti, non tutti i Comuni assicurano – come dovrebbero – l'assistenza economica necessaria al mantenimento degli inabili al lavoro in condizioni di indigenza.

<sup>39</sup> Cfr. "Determinazione dei criteri generali di erogazione e degli importi per l'assistenza economica", *Prospettive assistenziali*, n.44, 1978.

Il passato Governo Prodi ha ripristinato la dotazione del Fondo nazionale delle politiche sociali ai livelli precedenti al taglio apportato dal Ministro Tremonti (1.776 milioni di euro nel 2007)<sup>40</sup>. Ha inoltre istituito, con la legge 296/2006, il Fondo per le politiche della famiglia (225 milioni di euro nel 2007, riconfermati nella finanziaria 2008) e, con la legge 248/2006, il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (40 milioni di euro nel 2007, portati a 44 con la finanziaria 2008). Con la legge finanziaria del 2007<sup>41</sup> è stato anche finanziato un Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati (50 milioni di euro nel 2007, portati a 100 nella finanziaria 2008), il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, di cui alla legge 431/1998, è stato finanziato, nel 2007, con 210 milioni e 990 mila euro (ridotti a 205,5 nella finanziaria 2008). Nulla è stato stanziato per introdurre il "reddito minimo di inserimento" nonostante il fatto che, nell'ambito dei 15 Paesi dell'Unione europea, siano ormai solo l'Italia e la Grecia ad essere privi di una misura specifica che garantisca un reddito minimo a chi – pur essendo abile al lavoro – rischia l'indigenza per mancanza di occupazione. Per quanto riguarda le non autosufficienze è stato istituito, con la legge 296/2006, un fondo al quale sono stati destinati 100 milioni di euro per l'anno 2007 e 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009.

La decisione del successivo Governo Berlusconi è stata quella di tornare a ridurre il Fondo nazionale delle politiche sociali, per il quale vengono complessivamente previsti, nel 2008, 1.464 milioni di euro (con un taglio, rispetto al 2007, del 30% circa della quota destinata alle Regioni che passa da 956 a circa 656 milioni di euro). Cifra che scende ulteriormente a 1.311 milioni per il 2009 (- 20%). Il Fondo per le politiche della famiglia, elevato a 276 milioni di euro nel 2008, scende a 186 milioni di euro per il 2009 (- 33%). Il Fondo pari opportunità prevede, nel 2009, una dotazione di 30 milioni di euro (- 32%), mentre lo stanziamento per il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati (già ridotto, nel 2008, dai 100 milioni originariamente previsti dal Governo Prodi a 5 milioni di euro) viene azzerato. Per il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione viene previsto uno stanziamento, per l'anno 2009, di 161,8 milioni di euro (- 21%), mentre, per il Fondo per le non autosufficienze, ci si limita a prevedere 300 milioni per il 2008, 400 per il 2009 e nulla per gli anni successivi<sup>42</sup> (ovvero 300 milioni in più, nel biennio 2008-2009, rispetto a quanto già stanziato con la legge finanziaria 2007).

A fronte di un taglio, nel 2008, di ben 300 milioni di euro dal Fondo per le politiche sociali destinato alle Regioni e ai Comuni, l'attuale Governo ha stanziato, con la manovra triennale di luglio dello scorso anno, 170 milioni di euro per l'istituzione di una "carta acquisti" finalizzata – secondo quanto previsto dal comma 32 dell'articolo 81 del decreto legge n.112 del 25 giugno 2008 poi convertito, con modificazioni, con legge 6 agosto 2008, n.133<sup>43</sup> – a «*soccorrere le*

---

<sup>40</sup> Con la legge 4 agosto 2006, n.248 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale" il Fondo nazionale per le politiche sociali viene integrato di 300 milioni di euro annui per il triennio 2006-2008. Con successivi provvedimenti, varati nel corso del 2007, l'importo complessivo raggiunge la cifra di 1.776 milioni di euro.

<sup>41</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)", articolo 1, comma 1.264.

<sup>42</sup> Decreto 6 agosto 2008, "Riparto del Fondo per le non autosufficienze per gli anni 2008 e 2009", *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, n. 261, 7 novembre 2008.

<sup>43</sup> Legge 6 agosto 2008, n. 133, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria". Le Regioni Emilia Romagna e Piemonte hanno presentato ricorso alla Corte costituzionale per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dei commi da 29 a 38 ter dell'articolo 81 della legge. Infatti, secondo l'articolo 117 della Costituzione, sono attribuite alle Regioni tutte le funzioni legislative e regolamentari relative alle attività socio-assistenziali e allo Stato sono assegnate esclusivamente le competenze riguardanti «*la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere*

*fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno» che potranno utilizzarla per far fronte alle «straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati»*

I destinatari della tessera elettronica prepagata – che viene ricaricata di 80 euro a bimestre e permette di acquistare generi alimentari scontati del 5% nei negozi convenzionati<sup>44</sup> e di accedere alla tariffa sociale per l'energia elettrica – sono gli anziani con oltre sessantacinque anni e le coppie con figli da 0 a 3 anni, in possesso di un Isee pari o inferiore a 6 mila euro (8 mila per chi ha più di 70 anni)<sup>45</sup>. Vengono pertanto esclusi dalla platea dei beneficiari – stimata in circa 1,3 milioni di persone – non solo i soggetti con handicap invalidanti impossibilitati a svolgere attività lavorativa e privi di qualsiasi altra risorsa economica<sup>46</sup>, ma anche tutte le persone con meno di sessantacinque anni, senza figli di età inferiore ai tre anni, in situazione di oggettiva povertà, comprese quelle a reddito zero<sup>47</sup>.

L'iniziativa che «avrà per lo Stato un costo di 450 milioni di euro annui»<sup>48</sup> è stata avviata, secondo quanto riportato dal *Sole 24 ore*, «con una dote di partenza di 1.070 milioni di euro. Di questi sono già disponibili i 170 milioni stanziati dal DI 112 e i 250 donati da Eni ed Enel. In arrivo altri 450 milioni dai conti dormienti e 200 dal Ddl sviluppo»<sup>49</sup>. La legge 133/2008 prevede infatti che il Fondo venga alimentato anche «con versamenti a titolo spontaneo e solidale effettuati da chiunque, ivi inclusi in particolare le società e gli enti che operano nel comparto energetico». E non vi è dubbio che gli Enti citati abbiano aderito con entusiasmo – e che altri ne seguiranno – visto che i suddetti versamenti sono deducibili per un importo non superiore a 2.065,83 euro o al 2 per cento del reddito d'impresa dichiarato, a patto che avvengano tramite Organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus) o persone giuridiche che svolgono attività di solidarietà sociale<sup>50</sup>. Inoltre i due Enti «rientreranno dell'investimento nel momento in cui l'utente utilizzerà la carta acquisti pagando le bollette»<sup>51</sup>.

---

*garantiti su tutto il territorio nazionale»*. Inoltre le norme della legge concernenti la carta acquisti contrastano con l'articolo 76 della Costituzione nel quale viene precisato che «l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti». Nella legge di conversione del decreto-legge non viene definito l'ammontare complessivo del fondo speciale, non sono indicati gli importi ai singoli beneficiari né vengono individuati i criteri per l'individuazione degli aventi diritto.

<sup>44</sup> «Confcommercio, Confcooperative-Federconsumo, Confesercenti, Federdistribuzione e Lega Cooperative hanno aderito a una convenzione per il riconoscimento ai beneficiari della social card di uno sconto del 5% sulle spese effettuate con la stessa carta. Lo sconto darà cumulabile con le altre iniziative promozionali o sconti applicati dai negozi e potrà essere riconosciuto direttamente sul conto finale di spesa, oppure mediante buoni utilizzabili per i successivi acquisti. I negozi convenzionati saranno riconoscibili dal simbolo del programma Carta Acquisti esposto sulla vetrina». Valerio Stroppa, «Donazioni deducibili», *Italia Oggi*, 19 dicembre 2008.

<sup>45</sup> Decreto 16 settembre 2008 «Criteri e modalità di individuazione dei titolari della Carta Acquisti, dell'ammontare del beneficio unitario e modalità di utilizzo del Fondo di cui all'articolo 81, comma 29 del decreto-legge convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 113» e Decreto 7 novembre 2008 «Integrazione dei criteri e delle modalità di individuazione dei titolari della Carta Acquisti, dell'ammontare del beneficio unitario e modalità di utilizzo del Fondo di cui all'articolo 81, comma 29 del decreto-legge convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 113».

<sup>46</sup> Che continueranno a ricevere la miserevole pensione mensile di 255,13 euro (importo 2009).

<sup>47</sup> Cfr. Editoriale «La social card: una grave offesa alla dignità delle persone e dei nuclei familiari in condizione di disagio socio-economico», *Prospettive assistenziali*, n.164, 2008.

<sup>48</sup> Giuliana Talli, «Una social card dall'uso ristretto», *Italia Oggi*, 8 dicembre 2008.

<sup>49</sup> Eugenio Bruno, «Social card, aiuto da 40 euro al mese», *Il Sole 24 ore*, 27 novembre 2008.

<sup>50</sup> Decreto 11 dicembre 2008, «Disciplina dei criteri e modalità per i versamenti a titolo spontaneo e solidale e per la partecipazione all'iniziativa della Carta Acquisti». Con il provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze si stabilisce inoltre che, in base alle somme versate, i «benefattori» potranno avere la qualifica di: «donatore» (per versamenti inferiori a un milione di euro nel corso di un anno solare); «donatore partecipante» (per versamenti di importo pari o superiore a un milione di euro); «donatore sostenitore» (per versamenti di importo pari o superiore a venti milioni di euro); «donatore sostenitore dell'anno» (per versamenti di maggiore importo, comunque superiore a venti

E' infine da rimarcare che «oltre a quello che finisce nelle tasche degli italiani che rientrano tra i meritevoli di aiuto, ci sono i costi relativi allo strumento stesso. La produzione fisica della tessera costa circa 50 centesimi a pezzo (costo fornito dagli emittenti), quindi già 650 mila euro sono stati utilizzati; il circuito di pagamento chiede una percentuale all'esercente, che in media è circa del 2% del pagamento stesso. Per quanto riguarda la ricarica, le commissioni normalmente applicate dalla Poste ammontano a 1 euro a ricarica. Quindi per ogni carta sono 6 euro annui che lo Stato dovrebbe pagare, a meno che la convenzione non stabilisca diversamente»<sup>52</sup>.

Con la nuova misura assistenziale si ammantava di modernità la vecchia beneficenza emarginante introducendo «Il modello di Tremonti (...) quello spettacolare e miserabile della social card: 40 euro al mese» che «possono far comodo a chi vive nella miseria, ma non ne cambiano la condizione miserabile di vita»<sup>53</sup>. Un modello che si fonda su un presupposto non vero – quello secondo il quale «i destinatari saranno “gli ultimi degli ultimi che spesso non hanno alcuna rappresentatività ai tavoli”» – ma che, purtroppo, il Ministro Sacconi, intende rendere “strutturale” affermando che «in futuro lo strumento in questione “potrà veicolare altre cose attraverso i canali del dono e della liberalità”»<sup>54</sup>. In realtà – come rilevato da questa rivista – tra i beneficiari «ci sarà chi si vergognerà e chi, proprietario di un alloggio e di un'auto e con un discreto conto in banca, potrà menare vanto di aver ottenuto un regalo inaspettato»<sup>55</sup>.

Ma accanto ad una misura che si sostanzia in «gogna per i poveri e regalia assurda ai non indigenti»<sup>56</sup> il Governo ha previsto – con il decreto legge 29 novembre 2008, n.185<sup>57</sup> – un ulteriore provvedimento “spot”: un «bonus straordinario per famiglie, lavoratori pensionati e non autosufficienza». Il beneficio è attribuito per il solo anno 2009 ed è quantificato in «a) euro duecento nei confronti dei soggetti titolari di reddito di pensione ed unici componenti del nucleo familiare, qualora il reddito complessivo non sia superiore a euro quindicimila; b) euro trecento per il nucleo familiare di due componenti, qualora il reddito complessivo familiare non sia superiore a euro diciassettemila; c) euro quattrocentocinquanta per il nucleo familiare di tre componenti, qualora il reddito complessivo familiare non sia superiore a euro diciassettemila; d) euro cinquecento per il nucleo familiare di quattro componenti, qualora il reddito complessivo familiare non sia superiore a euro ventimila; e) euro seicento per il nucleo familiare di cinque componenti, qualora il reddito complessivo familiare non sia superiore a euro ventimila; f) euro mille per il nucleo familiare di oltre cinque componenti, qualora il reddito complessivo familiare non sia superiore a euro ventiduemila; g) euro mille per il nucleo familiare con componenti portatori di handicap per i quali ricorrono le condizioni previste dall'articolo 12, comma 1, del citato testo unico<sup>58</sup>, qualora il reddito complessivo familiare non sia superiore ad euro trentacinquemila».

---

milioni di euro). Infine i donatori potranno entrare nella “lista d'onore”, riservata a coloro che effettueranno versamenti per un importo complessivo pari o superiore a cento milioni di euro. Alle varie qualifiche corrisponde la possibilità di reclamizzare in diversi modi l'adesione al programma della carta (dall'utilizzo del logo e dei marchi della carta acquisti associati al proprio marchio e logo in campagne pubblicitarie, alla facoltà di chiedere la presenza del proprio logo in campagne istituzionali organizzate dai Ministeri dell'Economia e del Lavoro). I donatori sostenitori potranno addirittura vincolare l'uso dei contributi a specifici utilizzi, pur nell'ambito delle finalità del Fondo.

<sup>51</sup> Giuliana Talli. Op.cit.

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Galapagos, “Quaranta poveri euro”, *Il Manifesto*, 27 novembre 2008.

<sup>54</sup> Eugenio Bruno. Op.cit.

<sup>55</sup> Editoriale. Op.cit.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Decreto legge 29 novembre 2008, n. 185 “Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale”.

<sup>58</sup> Si tratta del “Testo Unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917”. Con riferimento al bonus per il nucleo familiare con “componenti portatori di handicap” è opportuno

A fronte della situazione di generalizzata difficoltà economica e di vera e propria povertà strutturale in alcuni settori della popolazione (che ho cercato di descrivere in quest'articolo e nei precedenti) il Governo motiva il proprio provvedimento con «*la straordinaria necessità ed urgenza di fronteggiare l'eccezionale situazione di crisi internazionale favorendo l'incremento del potere di acquisto delle famiglie attraverso misure straordinarie rivolte in favore di famiglie, lavoratori, pensionati e non autosufficienti*». Dimostrando, in tal modo, di non voler riconoscere le reali condizioni di vita delle fasce più deboli della popolazione.

### **Considerazioni conclusive**

Stiamo assistendo ad un ritorno della beneficenza svolta attraverso «*i canali del dono e della liberalità*»<sup>59</sup> dalla quale si rileva la precisa volontà dello Stato di non assumere i provvedimenti necessari per prevenire e contrastare le povertà, ma di adottare solamente misure propagandistiche finalizzate a far sì che tutto resti come prima. E' dunque difficile immaginare che il Governo si ponga l'obiettivo di varare i livelli essenziali di assistenza sociale (Liveas), cioè provveda a definire quei diritti – e quindi quei servizi e quelle prestazioni – che, secondo la Costituzione, devono essere garantiti a tutti i cittadini italiani che necessitano di adeguata protezione sociale. Eppure, nel campo della lotta alle povertà, l'adozione di un tale provvedimento, corredato dallo stanziamento delle risorse finanziarie necessarie ad attuarlo, appare come indifferibile. Per le caratteristiche multidimensionali che assume, la povertà richiede risposte complesse ed integrate, di tipo economico, sociale, sanitario, fiscale e del lavoro. Ma, per quanto attiene alle povertà conclamate che ho cercato più sopra di individuare, occorre innanzitutto garantire adeguati interventi di mantenimento. Ed a tal fine è necessario che – nella definizione dei Liveas – si abbandoni ogni velleità “universalistica”<sup>60</sup> e si riservi l'accesso alle prestazioni ed ai servizi socio assistenziali di livello essenziale alle persone in condizioni di grave fragilità sociale.

Ribadito che alle persone incapaci di auto difendersi vanno pienamente riconosciute le stesse esigenze e gli stessi diritti degli altri cittadini, è doveroso che sia dia concretezza a quanto affermato dalla legge quadro di riforma a proposito degli interventi che costituiscono il «*livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo la caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale*»<sup>61</sup>.

---

segnalare che l'agenzia delle Entrate ha chiarito che «*solo la disabilità del figlio e non anche quella del coniuge o di un genitore a carico (...) può determinare l'innalzamento a 35mila euro della soglia prevista per ricevere il contributo straordinario massimo, fissato in mille euro. (...) Si tratta, in ogni caso, di un'interpretazione certamente restrittiva dell'articolo 1, comma 3 del decreto legge anti-crisi. (...) Per confermare di aver ben interpretato, nella stesura dei modelli e delle istruzioni, le intenzioni del legislatore, le Entrate rimandano alla relazione tecnica che accompagnava il DI 185/2008: il numero delle famiglie con componenti portatori di handicap e reddito fino a 35mila euro è stimato in 88.374, con una previsione di spesa complessiva di 88,4 milioni di euro. Numeri che secondo l'Agenzia sarebbero stati molto più consistenti se lo stesso bonus fosse esteso anche a contribuenti con coniuge o genitore disabile a carico*». Valentina Melis, Marco Peruzzi “Solo l'handicap dei figli aumenta il bonus famiglia”, *Il Sole 24 ore*, 13 dicembre 2008

<sup>59</sup> Eugenio Bruno. Op.cit.

<sup>60</sup> “Ora, nell'attività di definizione dei Liveas, ovvero nella determinazione di adeguati livelli di prestazioni e servizi, occorre ribadire – e laddove necessario aggiornare – gli attuali, spesso bistrattati, diritti stabiliti dalle norme esistenti. Altresì occorre aver ben presente la necessità di operare prioritariamente per prevenire il bisogno assistenziale: solo riconoscendo alle persone incapaci di autodifendersi le stesse esigenze e gli stessi diritti degli altri cittadini è possibile superare l'emarginazione sociale. Eventuali interventi assistenziali devono essere aggiuntivi e non sostitutivi delle prestazioni della sanità, della casa, della scuola e delle altre attività di interesse collettivo”. Pertanto “Nei Liveas occorre garantire prestazioni e servizi assistenziali – in primo luogo di tipo domiciliare – a quelle persone, e solo a quelle, in stato di bisogno ovvero a quelle che altrimenti sono destinate al baratro dell'emarginazione sociale o alla morte”. Giuseppe D'Angelo “Livelli essenziali di assistenza sociale e diritti esigibili”, *Prospettive assistenziali*, n. 153, 2006.

<sup>61</sup> Articolo 22, comma 2, della legge n. 328 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.



Opportunamente sottolineando che le suddette prestazioni, sono erogabili agli aventi diritto individuati dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 328/2000 «*ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione*» e fatte salve «*le disposizioni in materia di integrazione socio-sanitaria di cui al decreto legislativo 30 dicembre 192, n.502 e successive modificazioni*»<sup>62</sup>.

Come si può però constatare, l'articolo della legge quadro relativo ai livelli essenziali si limita ad indicare le "tipologie" delle prestazioni, senza fornire alcun elemento in ordine agli standard qualitativi e quantitativi che esse devono rispettare. Ciò rappresenta un problema che – alla luce del nuovo testo dell'articolo 117 della Costituzione – può essere risolto, per il livello nazionale, solamente con una legge dello Stato che nell'ambito della definizione dei Liveas fissi, finalmente, adeguati standard di prestazioni a garanzia delle fasce più deboli della popolazione.

Ma, come dimostra la vicenda dei Livelli essenziali di assistenza sanitaria e socio-sanitaria (Lea), non bastano le leggi a garantire che i diritti fondamentali vengano rispettati. E' perciò necessario che le formazioni sociali – ed in primo luogo le organizzazioni sindacali, le associazioni di tutela, il volontariato, gli ordini professionali, gli organismi che si occupano di studio e ricerca e le redazioni delle riviste "di settore" – si facciano carico di garantire una corretta e puntuale informazione sui diritti dei cittadini e sui doveri, delle istituzioni, al rispetto delle norme esistenti.

Purtroppo ben sapendo che, anche alla luce di quanto contenuto nel Libro Verde sulla politiche sociali del Governo, sarà arduo perseguire l'obiettivo di «*una sicurezza sostanziale, quella che in un famoso discorso Franklin Delano Roosevelt chiamò "libertà dalla paura"*». Perché «*la conquista della sicurezza – il cui ottenimento e conservazione garantiscono la legittimità e la dignità dei singoli di vivere in una società umana – è ormai lasciata alle capacità e risorse di ogni individuo, il quale deve farsi carico degli enormi rischi e della sofferenza necessari che un obiettivo di questa portata necessita*». Ed è così che non solo le persone tradizionalmente più deboli, ma «*molti di noi, indipendentemente dal posto occupato nella gerarchia sociale, sono terrorizzati di essere esclusi perché ritengono di essere inadeguati al cambiamento avvenuto*»<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> Intervista a Zygmunt Barman di Benedetto Vecchi "Zygmunt Barman: la società della paura rinuncia alla libertà", // *Manifesto*, 26 settembre 2008.