

# Gli impoverimenti delle famiglie con minori durante la pandemia

Il Laboratorio di Bologna

a cura di

Riccardo Prandini, Andrea Baldazzini

**VITE PARALLELE**

IBRIDAZIONI E SOCIETÀ MUTAGENA

Collana diretta da Riccardo Prandini



**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS

# VITE PARALLELE

---

IBRIDAZIONI E SOCIETÀ MUTAGENA

---

Collana di Sociologia a cura di Riccardo Prandini

---

La società che generò come suo modo di auto-descrizione la sociologia – e che è poi diventata società moderna – sta mutando a ritmi così accelerati che è possibile prevederne solo l'imprevedibilità.

Al limite del pensabile esiste già una società mutagena, capace cioè di mutare i suoi stessi elementi costitutivi, in particolare gli esseri umani e le loro forme di comunicazione, sostituendoli con altro. Ma questa società – caratterizzata dalla potenza di un impianto tecno-scientifico pervasivo, dallo sviluppo accelerato dei nuovi media, dall'alba di una civiltà robotica assistita da forme di computazione artificiali, dalla reticolazione comunicativa del globo – convive con la persistenza e il ritorno di culture e modi di vita arcaici. È in questo unico globo – nebulizzato in molteplici e dissonanti di sfere di significato – in questa *unitas multiplex* confliggente, in questo poliedro complesso che coesistono le "Vite parallele".

Vite che scorrono indifferenti le une alle altre, che si sfiorano, si scontrano, si ibridano, convivono, si arricchiscono, si eliminano, si amano, generano nuova vita e morte. Vite incluse ed escluse nel sociale istituito; vite piene e vuote di significato; vite di scarto e d'abbondanza; vite culturalmente egemoni e subalterne; vite sane e malate; vite comunicanti e incomunicanti; vite abili e diversabili; vite che si nutrono di trascendenza e di immanenza; vite semplici e complesse; vite umane, disumane e post-umane; vite libere e schiave; vite in pace o in guerra; vite felici e infelici; vite naturali e artificiali, vite reali e virtuali, vite che abitano in un luogo o ovunque; vite connesse o sconnesse. Queste "Vite parallele" possono manifestarsi in spazi geopolitici diversi e separati, ma anche nello stesso spazio sociale, dentro a una sola a organizzazione, a una famiglia, a una stessa vita personale. Vite molteplici che non possono più fare affidamento su una sola definizione della realtà, da qualsiasi voce essa provenga. Ordini sociali che debbono fondarsi su una realtà fatta di possibilità e di contingenze, di livelli diversi che si intersecano, ibridano, intrecciano o che si dividono, fratturano e sfilacciano. Ordini che sono irritati costantemente dal disordine: ordini dove l'incontro può sempre trasformarsi in scontro e dove dagli scontri possono nascere costantemente incontri.

Queste “Vite parallele” necessitano di un nuovo modo di pensare il sociale, le sue linee di faglia, le sue pieghe, le sue catastrofi, i tumulti che fanno emergere nuove e inattese realtà. Una sociologia in cerca di una ontologia del sociale specifica; di metodi adatti per analizzarla e di teorie sufficientemente riflessive da comprendere se stesse come parte della realtà osservata. Una sociologia che sappia riacquisire uno spazio di visibilità nel dibattito pubblico, intervenendo con conoscenze solide, ma anche con riflessioni e proposte teoriche critiche e immaginative.

La Collana ospiterà saggi e ricerche che sapranno connettersi ai temi appena esplicitati, con particolare attenzione ai giovani ricercatori, ma anche a traduzioni di opere che siano di chiaro interesse per lo sviluppo del programma.

---

## VITE PARALLELE

---

è una Collana diretta da Riccardo Prandini.

I testi sono sottoposti a una Peer Review double blind.

---

## Comitato scientifico:

---

**Maurizio Ambrosini** (Università di Milano) - **Andrea Bassi** (Università di Bologna) - **Maurizio Bergamaschi** (Università di Bologna) - **Vando Borghi** (Università di Bologna) - **Paola Borgna** (Università di Torino) - **Matteo Bortolini** (Università di Padova) - **Alberto Cevolini** (Università di Modena e Reggio Emilia) - **Giancarlo Corsi** (Università di Modena e Reggio Emilia) - **Andrea Cossu** (Università di Trento) - **Luca Diotallevi** (Università di Roma Tre) - **Luca Fazzi** (Università di Trento) - **Rosangela Lodigiani** (Università Cattolica di Milano) - **Tito Marci** (Università di Roma, Sapienza) - **Luca Martignani** (Università di Bologna) - **Antonio Maturo** (Università di Bologna) - **Giorgio Osti** (Università di Trieste) - **Emmanuele Pavolini** (Università di Macerata) - **Luigi Pellizzoni** (Università di Pisa) - **Massimo Pendenza** (Università di Salerno) - **Luigi Tronca** (Università di Verona).

---

# Gli impoverimenti delle famiglie con minori durante la pandemia

Il Laboratorio di Bologna

a cura di

Riccardo Prandini, Andrea Baldazzini

**VITE PARALLELE**

---

IBRIDAZIONI E SOCIETÀ MUTAGENA

---

Collana diretta da Riccardo Prandini

---

**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS

Il volume è stato realizzato con la collaborazione della Scuola Achille Ardigò del Comune di Bologna



Immagine di copertina di Nicola Mastroianni, <https://www.instagram.com/nicasy/>

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

# Indice

<b>Prefazione</b> , di <i>Mauro Moruzzi</i>	pag.	9
<b>1. La condizione dei minori e delle loro famiglie tra shock esogeni e disuguaglianze persistenti</b> , di <i>Ilaria Arigoni, Valeria de Martino e Cristina Freguja</i>	»	15
<b>2. Il profilo delle famiglie povere con figli minori in Italia. Le tendenze dell'ultimo quarto di secolo</b> , di <i>Marco Albertini e Marco Tosi</i>	»	34
<b>3. Povertà oggi e domani: un modello basato su conoscenza-politiche-interventi</b> , di <i>Nunzia De Capite</i>	»	52
<b>4. Le misure di contrasto alla povertà nazionali, regionali e locali. Un'analisi nell'area metropolitana di Bologna</b> , di <i>Alessandra Apollonio, Cristina Bellano, Francesco Bertoni e Maria Chiara Patuelli</i>	»	72
<b>5. Le famiglie con figli minori nella città di Bologna</b> , di <i>Filomena Morsillo e Candida Ranalli</i>	»	100
<b>6. Welfare integrato per famiglie con figli nell'area bolognese. Dinamiche di impoverimento e fragilizzazione. Effetti sociali ed economici della pandemia. rimodulazione delle azioni di welfare</b> , di <i>Gianni Sgaragli</i>	»	114
<b>7. Vulnerabilità, fragilità e regressione sociale delle famiglie. Uno sguardo multidimensionale</b> , di <i>Andrea Baldazzini e Riccardo Prandini</i>	»	140

<b>8. Allestire contesti per accogliere tutte le povertà</b> , di <i>Gino Mazzoli</i>	pag.	174
<b>9. I processi di impoverimento delle famiglie con figli minori e le risposte del sistema dei servizi: alcune ipotesi di lavoro emerse nel Laboratorio</b> , di <i>Riccardo Prandini</i>	»	210
<b>Appendice. Profili informativi delle famiglie intervistate</b>	»	237
<b>Glossario</b>	»	243
<b>Notizie degli autori</b>	»	249

Ogni società ha le sue diverse povertà. Il concetto, ma anche la realtà delle povertà, è sempre stato e sempre sarà “posizionale” e “relativo”. Anche la “povertà assoluta” lo è solo relativamente alla soglia di misurazione scelta sulla base di “panieri” di beni e di medie. E pure chi va alla ricerca di “soglie” minime di sopravvivenza, deve appunto parlare di soglie, cioè di misure relative a un presunto (e mai davvero accertabile) minimo vitale. In altri termini le povertà dipendono dal modo di osservazione che le indica e le definisce. Proprio per questo è possibile ricostruire la “storia” della osservazione della povertà, prima, attraverso documenti istituzionali e di archivio che da secoli la certificano, poi, mediante gli strumenti scientifici e le statistiche che, soprattutto dopo la nascita del welfare state, costituiscono una arena di dibattito scientifico molto sviluppata. È la storia, piuttosto paradossale, tra una condizione necessaria – essendo una misura relativa e posizionale, dunque sempre presente – e una condizione contingente – e quindi sempre mutevole nelle forme e nei contenuti. Questa osservazione svolge numerose funzioni sociali: da una conoscitiva, a una di controllo; da una amministrativa a fino a quelle di misurazione della coesione sociale. È attraverso lo studio della povertà che una società si auto-osserva e riflette sulla qualità dei suoi processi inclusivi. Non è un caso che da sempre, nella definizione delle povertà, vi è un duplice riferimento, come chiari in modo esemplare Robert Castel: a dove i poveri vivono, in quale territorio ben identificabile; e se i poveri lo sono senza o con una qualche loro responsabilità personale. È da queste coordinate che l’osservazione delle povertà prende il suo senso sociopolitico: come scrisse Georg Simmel, difendere la società dai mali che autoproduce.

A partire dagli anni Settanta del secolo scorso, le scienze sociali hanno provato a ridefinire le povertà, introducendo concetti meno economicamente connotati. Esiste infatti una sorta di riduzione della povertà a misura traducibile in denaro: sia essa misurata sui redditi, sulle ricchezze (patrimoni e beni finanziari) o sulla capacità di consumo, la sua osservazione rimane nell’orizzonte della economia moderna, cioè monetaria. È evidente l’importanza di queste misure, proprio perché come direbbe Luhmann osservano le povertà di una economia ormai codificata sulla proprietà solvibile (convertibile) monetariamente e sulla proprietà del denaro stesso. In ogni caso questa fondamentale osservazione, mette in ombra tutta un’altra serie di possibilità che vanno utilizzate. Ecco allora entrare in gioco concetti come: l’esclusione sociale, la vulnerabilità, la disaffiliazione, l’intersezionalità, l’iperdiversità delle povertà (alimentari, educative, relazionali, sociali,



comunicative, esperienziali, culturali, di funzionamenti e capacità, etc.) che si manifestano entro sfere sociali differenziate, etc. Ed ecco che, come succedeva all'inizio delle ricerche sulle povertà, torna in gioco il tentativo di rendere conto delle esperienze della povertà. Non solo quindi definirne le cause e gli effetti, ma pure cercare di comprendere come vivono i poveri delle nostre società. Dentro a questa nuova ondata di interesse entrano nel dibattito almeno tre nuovi concetti. Quello di "fragilità" che indica le condizioni del soggetto (singolare o plurale) che viene toccato da processi di impoverimento potendo o riuscendo a reagire in modi diversi a seconda delle risorse interne che riesce a organizzare o attivare; quello di povertà sociale che sottolinea come la povertà nasca da e influisca su rapporti e reti sociali; quello di regressione sociale. Quest'ultimo, di derivazione psicanalitica, indica che i soggetti della e alla povertà tendono a chiudersi in sé stessi, dovendo disinvestire su molte delle attività che prima riuscivano a svolgere. Anche le riflessioni che presento arrivano a mostrare quel processo regressivo. Le famiglie, con figli minori, che durante la pandemia hanno perso o si sono viste ridurre il lavoro, tendono a rinchiudersi sul loro nucleo per cercare di azzerare le spese. Ma così facendo si isolano dalla società con un duplice effetto: diventano ancora più fragili e quindi vulnerabili e debbono reintrodurre nelle loro interazioni tutte quelle attività che la società più ampia gli assicurava. Così l'educazione dei figli – soprattutto nel lockdown – vien rimessa alla responsabilità dei genitori; si torna a fare economia domestica cercando di "produrre" qualcosa da sé (fare il pane in casa, fare la pasta fresca, coltivare l'orto); la sociabilità viene ristretta alla interazione tra i familiari e rinchiusa nelle "quattro mura di casa"; si rinuncia alle cure e ci si arrangia, etc. Sembra di assistere a un processo di de-differenziazione sociale che sovraccarica il nucleo familiare di competenze normalmente delegate all'esterno. La famiglia torna sì "al centro" della società, ma non come protagonista, quanto come vittima di un "distanziamento sociale" non voluto né scelto. Così le famiglie non riescono più a comunicare con il loro ambiente. Se, come scrissero Douglas e Isherwood, la povertà può essere misurata dal coinvolgimento sociale e non dalle cose possedute, allora queste ricerche che presento mostrano davvero un impoverimento delle famiglie. Bisognerà vedere se dopo le fasi più drammatiche della pandemia, queste famiglie riacquisiranno le capacità per riconnettersi alla società. E per farlo avranno bisogno di molti aiuti che solo un buon welfare può dare.

## *Prefazione*

La Scuola Achille Ardigò del Comune di Bologna, nata in accordo con l'Associazione che porta il nome del maestro, ha messo al centro della sua riflessione la riforma del Welfare State e la famiglia. Si tratta di una “scelta ardigoiana” coerente con la riflessione teorica del grande sociologo che, due anni prima di lasciarci, nel maggio 2006, scrisse “*Famiglie, solidarietà e nuovo welfare*”. La Scuola ha iniziato le sue attività nel 2017 e poi le ha proseguite come *Scuola del Comune di Bologna* a partire dal maggio 2018. Nel 2020 ha preso avvio un lavoro di ricerca e formazione sul fenomeno dell'impovertimento delle famiglie a Bologna e in Italia – che continuerà anche nei prossimi anni per decisione della nuova Amministrazione Comunale – svolto in collaborazione con l'Università di Bologna, in particolare con il Dipartimento di Scienze Politiche Sociali.

Le ripercussioni sociali ed economiche, nonché di salute e sicurezza, dell'emergenza COVID-19 hanno rafforzato l'importanza di questa “scelta ardigoiana”. Essa considera il soggetto al centro delle attenzioni di un rinnovato welfare di comunità, non un individuo isolato, un ‘cittadino’ indifferente ai rapporti di comunità, ma la famiglia, la persona parte di una complessa rete di relazioni sociali, familiari, amicali e affettive.

La ricerca dell'Università di Bologna sulle famiglie a basso reddito con minori, affidata al professor Riccardo Prandini e al dottor Andrea Baldazzini, e qui riportata per sommi capi, ha messo in luce la consistenza del fenomeno e i forti impatti sociali nella vita della nostra comunità delle forme di impoverimento familiare. Queste famiglie bolognesi, composte soprattutto da giovani coppie con bambini e ragazzi, hanno bisogno di nuovo welfare, di servizi a supporto dell'inclusione sociale che siano espressione concreta di diritti effettivamente esigibili e non tanto di un'assistenza generica, episodica o di forme caritatevoli di solidarietà. Peraltro, la grande e terribile lezione del COVID-19 ci ha insegnato che nessuno può affermare di farcela da solo, di essere totalmente e individualmente autonomo di fronte ai mutamenti epocali in atto, di non aver bisogno dell'aiuto sociale e istituzionale.

Il primo problema di un nuovo welfare – che qui abbiamo voluto chiamare welfare di comunità – è appunto quello dei diritti dei cittadini e della

loro effettiva esigibilità, in un sistema assistenziale evoluto. Un tema peraltro già affrontato dalla Scuola nel suo primo corso magistrale del 2017 partendo dal diritto alla salute e dal diritto alla casa. In quel primo Corso diede un contributo importante il Cardinale di Bologna, Matteo Maria Zuppi. Intervendo, fece due affermazioni che per noi sono diventate importanti indicazioni di lavoro nei tre anni successivi. I diritti dei cittadini sono «un labirinto» dove si incontrano diritti individuali non disgiunti dalla solidarietà collettiva e questa interrelazione è tanto importante da poter perfino trasformare un giusto diritto della singola persona in un'ingiustizia, se le garanzie restano privilegio di pochi; si deve sempre partire da chi ha meno diritti di altri. Poi: viviamo in un periodo in cui le statistiche ci dicono che molti di quelli che godevano di diritti nel vecchio welfare locale e statale ora li stanno perdendo, soprattutto famiglie a basso reddito con minori, giovani privi di prospettive lavorative.

Lo sguardo della Scuola è quindi andato verso un mondo ancora più grande che stava dinnanzi a noi in tutta la sua drammaticità e che spesso non vedevamo con chiarezza, costituito non soltanto dagli “ultimi”, dalle persone di recente immigrazione, dagli anziani soli, ma anche dai tantissimi “penultimi”, dalla moltitudine dei ragazzi e delle famiglie in difficoltà. Quindici anni di crisi economica e soprattutto due anni di COVID-19 hanno enormemente ingrandito quel mondo fatto di gente che non aveva mai pensato di dover chiedere aiuto per sé e per i propri figli.

Un'attenzione quindi particolare abbiamo riservato alle famiglie che vivono con un reddito basso e insufficiente. Non è facile avere dati precisi e aggiornati su un fenomeno in rapida espansione e che crea progressive condizioni di fragilità e vulnerabilità; che ha radici lontane, cresciuto gradualmente nel lungo corso della crisi economica di questo secondo decennio e che ha avuto certamente un'impennata negli anni del COVID-19. Molti indicatori ci dicono che oltre alle famiglie in condizione di povertà assoluta – ritenute due milioni in Italia – questa area di disagio ha superato da tempo le due cifre in percentuale anche a Bologna. Sono le famiglie in difficoltà. Un'area ampia che spesso ha seri problemi di instabilità con il lavoro; dove l'impegno per mantenere una condizione di vita dignitosa, soprattutto per i figli, assorbe gran parte del tempo di vita e lascia ben poco spazio per coltivare altri interessi; che penalizza le madri sul lavoro «perché le babysitter costano troppo». Tutti i dati dicono che in queste famiglie non si risparmia più e che il COVID-19 ha dato il colpo decisivo. «Oggi fare un figlio significa aprire un mutuo a tempo indeterminato che non sai mai se riuscirai a pagare fino alla fine», dichiara una madre intervistata dal ricercatore Andrea Baldazzini. C'è un drastico calo dei consumi non strettamente indispensabili; ci sono ripercussioni psicologiche sui coniugi per cambi repentini di stile di vita. E al primo posto c'è solo e sempre il bene dei figli. Che comunque

rischiano, anche in termini di salute, perché il dentista, la dietista e lo psicologo sono costosi. L'impoverimento è in questi contesti familiari duplice: alla progressiva perdita di potere economico per i nuclei in condizione di fragilità si accompagna la mancanza di prospettive sul futuro. Lo schiacciamento su un presente in cui tempo del lavoro e tempo libero faticano a conciliarsi è causa di ciò che prende il nome di "povertà esperienziale", centrale nella ricerca soprattutto per le conseguenze psicologiche e di crescita che può avere sui figli.

«Agli occhi di queste famiglie – ci dice la ricerca Prandini-Baldazzini – il chiedere aiuto è percepito come sinonimo di dipendenza da altri, e dunque fallimento rispetto a quell'impegno di provvedere a se stessi che costituisce una delle premesse implicite alla base della vita familiare». La famiglia non può essere un'isola. C'è una quotidianità che assorbe tutto e penalizza il rapporto di società. Le famiglie intervistate dalla ricerca promossa dalla Scuola sono apparse infatti «fortemente isolate, con poche possibilità di chiedere aiuti e sostegni ad altri. Con scarsi rapporti formali e informali. Scarso o nullo il rapporto con il volontariato strutturato». E bisogna subito aggiungere che tra le difficoltà maggiori c'è quella di avere un rapporto stabile con i servizi pubblici di assistenza, con il welfare in generale, con le istituzioni, anche se, durante il periodo COVID-19, diverse famiglie hanno fatto richiesta dei buoni spesa.

L'idea progettuale che ci guida è quella di un sistema assistenziale pubblico, di un welfare locale che, utilizzando anche le nuove disponibilità economiche europee del PNRR, si spinge molto oltre per intercettare questa nuova dimensione del bisogno e della fragilità. Qualche dato fornitoci dalla ricerca qui presentata deve farci infatti riflettere. Mi riferisco alle 115.000 famiglie bolognesi – oltre il 90% – che hanno redditi che non superano i 36.000 euro, molte delle quali con figli minori. Alle 36.000 famiglie con almeno un minore che hanno mediamente un reddito tra i 18.000 e gli 11.000 euro. Dal Laboratorio della Scuola sulle famiglie a basso reddito, svolto all'inizio del 2021 sempre in collaborazione con l'Università di Bologna, emerge quindi la conferma che circa centomila famiglie della Città Metropolitana bolognese sono da attenzionare come potenziali fruitori di politiche di welfare.

Dalle ricerche fatte è stato però individuato anche un ampio impegno assistenziale delle istituzioni locali: 55 categorie di prestazioni di assistenza sono fornite dalla sola Amministrazione Comunale, a cui vanno aggiunte quelle del Comune allargato, delle strutture sanitarie, del terzo settore, del welfare aziendale e privato in convenzione. Insomma, il welfare locale (bolognese) è in condizioni strutturali per raccogliere la sfida per fare un ulteriore balzo in avanti e rapportarsi non solo a 10.000-13.000 famiglie (che hanno bisogni ormai manifesti), ma, in modo differenziato, a una platea dieci volte più ampia di almeno 100.000 famiglie. Bisogna soltanto immettere in

questo sistema le risorse necessarie ampliando l'area della collaborazione nella direzione di un welfare plurale. Questa è la grande sfida dei prossimi anni, da farsi anche con il supporto del PNRR. A Bologna e nella Città Metropolitana come in tante altre città italiane.

Il Laboratorio e le ricerche della Scuola Ardigò fanno emergere, quindi, due fenomeni distinti:

1. un peggioramento economico-relazionale delle famiglie assieme a un rapporto difficile, da riprogettare, con il welfare locale nelle sue diverse espressioni: istituzionale, di terzo settore, di volontariato, aziendale e caritatevole. Situazioni che rendono estremamente difficile conciliare tempi di vita e tempi di lavoro. La scarsità delle reti di sostegno cosiddette informali, cioè familiari, amicali, di vicinato; la scarsa conoscenza del funzionamento delle reti di sostegno formali (non solo offerte dai servizi comunali ma anche dal volontariato strutturato); la difficoltà per queste famiglie a immaginare un futuro per sé in funzione della costruzione di determinate strategie e aspirazioni; la difficoltà da parte dei genitori nel prendere decisioni importanti per i figli e a chiedere aiuto ad altri e anche agli uffici comunali; il debole inserimento nel sistema associazionistico, sindacale, politico tradizionale e storico della città; un rapporto con la sanità di tipo prestazionale che passa spesso attraverso filtri burocratici con la medicina di base, che lascia scoperti molti problemi, come ad esempio le cure odontoiatriche, le allergie infantili, la medicina ortopedica, etc.

2. Possibilità, potenzialità e aspirazioni che guardano oltre e che ci danno la speranza verso un futuro migliore. La frequentazione di molti “non-luoghi” (scuole e palestre dei figli, parchi pubblici di vicinato, ecc.) che diventano canali informali, sempre attraverso i figli, e luoghi importanti di relazioni e di riferimento, perfino di aiuto, di solidarietà; istituzioni locali che nel crogiolo del periodo COVID-19 si appropriano di un rapporto più vasto con le famiglie e i loro bisogni; l'idea che si irradia di “welfare di comunità” o “di prossimità” che va costruito, addirittura co-progettato direttamente con i soggetti che dovranno usufruire di questi servizi.

Da questo scenario nasce la ricerca di un nuovo “modello” (o semplicemente di una nuova forma di organizzazione) del welfare locale e nazionale. Innanzitutto di un sistema di aiuto alle famiglie – potremmo dire a quasi tutte le famiglie – rappresentato da un insieme di garanzie, di diritti di cittadinanza e quindi di servizi per tutti i cittadini e non solo per segmenti marginali della società. A volte necessario soltanto per un periodo limitato di tempo. Un sistema a cui si accede non per “distinzione sociale” ma su condizioni accertate (meglio auto-dichiarate, con accertamenti successivi in back-office), su criteri reddituali ed economici. Si deve riuscire a creare un sistema, per usare un'espressione di Achille Ardigò, “a bassa burocrazia” per avvicinare la moltitudine delle famiglie. E i temi sono noti e resi espliciti già da questi nostri studi: l'integrazione al reddito, l'integrazione all'affitto e alle bollette

delle utenze, i buoni pasto, il sostegno alla ricerca del lavoro perduto, l'aiuto ai ragazzi. Un sistema quindi di diritti e servizi accessibili e non forme di sostegno alla povertà. Ci sono infatti, a questo proposito, diverse modalità per amministrare il welfare: *l'amministrare per condizioni di marginalità* (con interventi rivolti esclusivamente all'immigrazione, ai senza casa, alle aree sociali marginali, alla disabilità e non-autosufficienza, ai malati cronici, ecc); *l'amministrare per prestazioni* (i cosiddetti "silos" di prestazioni universali standardizzate tipiche del funzionamento di gran parte della sanità); *l'amministrare per servizi al cittadino*, dove invece l'accento è posto sulla personalizzazione dell'offerta, sui percorsi assistenziali, sulla presa in carico. E i nostri servizi e i nostri operatori conoscono bene questa modalità di erogare servizi.

Infine si può *amministrare per servizi alla comunità*. Il COVID-19 è stato una straordinaria lezione sul concetto di "salute di comunità". Non si cura la pandemia prendendo in carico solo il singolo assistito. Bisogna coinvolgere le comunità in senso lato. E a volte queste comunità non sono nemmeno territoriali, non si identificano in luoghi, ma attorno a un problema (le *single issue* di cui ci parlava spesso Ardigò), a una rete, a un punto di interesse comune: la scuola per figli, l'esempio più facile.

Si può co-progettare qualcosa di welfare con queste comunità che non sono solo quelle di associazioni strutturate? Ci possono essere dei luoghi per fare questo? Le Case di Comunità previste dal PNRR potranno diventare uno di questi luoghi? I luoghi "informali" delle scuole e delle palestre potranno essere reconsiderati per questa funzione? I social e in particolare i micro-social tematici, che pullulano su *WhatsApp* per le lezioni di recupero dei ragazzi e la ricerca di una babysitter e di una badante, potranno dialogare con le istituzioni? L'esperienza ormai diffusa a Bologna delle *social street* può essere inserita in questo nuovo sistema di welfare di prossimità? Senza, ovviamente, intaccare l'autonomia e l'originalità di queste forme di aggregazione. Perfino i parchi vicini a casa, dove si portano i bambini a giocare e a passeggiare, possono diventare luoghi dove si incontrano le famiglie e le loro difficoltà. Al centro dei laboratori di quartiere e delle lezioni del Corso Magistrale della Scuola Achille Ardigò per il 2022 sono proprio le prospettive offerte dal Welfare di Comunità sul fenomeno della povertà esperienziale nei nuclei familiari. Alcune domande, nate nel corso della co-progettazione della Scuola nell'autunno 2021, precedono e danno corpo all'attività per il futuro: quale soluzione si può adottare per contrastare il fenomeno del *burn-out* familiare? Quali rimedi si pongono per dare sfogo alla povertà esperienziale che affligge i giovani, i minori e i contesti familiari in cui crescono? In che modo la dimensione culturale del Welfare può declinare i loro bisogni?

Un Welfare di Comunità deve abitare i luoghi dei cittadini: è quello che emerge dalle nostre ricerche: «Avere una relazione con le famiglie che risiedono sul territorio, anche leggera e informale, dunque una conoscenza delle

loro situazioni di vita, significa poter sviluppare anche una differente idea di welfare che scommette sulla prevenzione invece che sulla sola risposta compensatoria» (Ricerca Prandini-Baldazzini, 2021). Si tratta di offrire a queste famiglie occasioni e contesti per riflettere sulle loro condizioni e sulle possibilità per migliorarle. Fornire indicazioni e strumenti. Aiutare i genitori a decidere, a rafforzare la loro autonomia decisionale.

La freddezza dei numeri e delle statistiche spesso non è buona consigliera. Ma anche i numeri hanno la loro importanza. Ne cito soltanto tre. A Bologna circa il 15% della popolazione è costituita da ragazzi e bambini; circa il 20% da anziani con più di 70 anni; circa il 75% da famiglie che hanno un reddito dichiarato che non supera i 30.000 euro annui. Il nuovo welfare, il Welfare di Comunità, va costruito con loro.

*Mauro Moruzzi*

Presidente del Comitato Tecnico-Scientifico  
della Scuola Achille Ardigò del Comune di Bologna

# *1. La condizione dei minori e delle loro famiglie tra shock esogeni e disuguaglianze persistenti*

di *Ilaria Arigoni, Valeria de Martino e Cristina Freguja*<sup>1</sup>

## **1.1. Introduzione**

Nel nostro Paese, le fonti statistiche forniscono una considerevole mole di informazioni su diverse dimensioni della vita delle giovani generazioni, consentendo di delineare un quadro dettagliato della condizione di questo segmento di popolazione, con enormi potenzialità di sfruttamento analitico e di impiego concreto per le politiche sociali.

Ormai da qualche decennio, la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza viene esaminata da una molteplicità di angolazioni; bambini e ragazzi sono assunti come unità di analisi nella statistica ufficiale, un passo irrinunciabile affinché possano godere di un'adeguata rappresentazione sociale ed entrino a far parte della società con dignità e prerogative pari a quelli degli adulti (Freguja 2002). La tutela dei diritti di cittadinanza non si esprime infatti solo come diritto all'informazione, ma anche come diritto a essere rappresentati dalla statistica ufficiale, in relazione alle proprie esigenze, aspirazioni e comportamenti.

Tra le molte dimensioni dell'esistenza dei più giovani e delle loro famiglie, il disagio socio-economico costituisce un tema di assoluta rilevanza per le importanti conseguenze che povertà e deprivazione, specialmente se sperimentate nella prima fase della vita, possono produrre sugli individui, con fenomeni di esclusione sociale e disaffiliazione (Castel 1997). La povertà minorile si associa a uno sviluppo più limitato delle capacità cognitive e relazionali, riflettendosi negativamente su abilità, competenze, opportunità lungo tutto l'arco dell'esistenza e ostacolando il processo di mobilità sociale. D'altra parte, non è solo l'individuo a scontare gli effetti di un'esperienza precoce di povertà, anche la società nel suo complesso ne risente in misura

---

<sup>1</sup> L'Introduzione e i parr. 1.2, 1.3, 1.4. e 1.8 sono da attribuirsi a C. Freguja; i parr. 1.5, 1.6. e il sottoparagrafo 1.6.1 sono da attribuirsi a I. Arigoni; il par. 1.7 è da attribuirsi a V. de Martino.



importante, in termini di scarsità di capitale umano accumulato, disoccupazione diffusa e inattività, bassa produttività, incremento dei costi di tutela e, in ultima analisi, di riduzione della coesione sociale (Pavolini, Rosina, Saraceno 2020; Alushaj *et al.* 2021).

## 1.2 I pochi figli di una società che invecchia

La condizione dei minori e delle loro famiglie richiede di essere esaminata alla luce del profondo malessere demografico che affligge da tempo il nostro Paese, un processo che sconvolge gli equilibri delle generazioni, con una crescente durata della vita a fronte di un ridottissimo numero di figli, un valore che è ben lontano dall'assicurare alla popolazione anche solo la stazionarietà del suo ammontare.

In Italia, il numero medio di figli per donna continua a decrescere a partire dalle generazioni dei primi decenni del secolo scorso, determinando un costante declino del numero di nati: dai 2,5 figli delle donne nate nei primi anni '20, subito dopo la Grande Guerra, si è arrivati ai 2 figli per donna delle generazioni dell'immediato secondo dopoguerra (anni 1945-49), fino a raggiungere il valore stimato di 1,43 per le donne nate nel 1978 (Istat, 2020a). A partire dalle generazioni degli anni '50, il calo della fecondità favorisce anche un consistente aumento della quota di donne che alla fine del periodo riproduttivo rimangono senza figli: dall'11% osservato per le donne nate nel 1950 si raggiunge il 22,5% (stima) per quelle nate nel 1978.

A ciò si aggiunge che l'attuale dinamica naturale è in buona parte il frutto della struttura demografica. Le folte generazioni del *baby boom* sono infatti uscite dall'intervallo riproduttivo e stanno entrando nella terza età. Ciò significa che la natalità non precipita solamente per una propensione a fare meno figli e a procrastinare il calendario riproduttivo (da un'età media al parto di 27,5 anni nel 1980 a oltre 32 anni nel 2020), ma soprattutto per effetto della riduzione del contingente di donne in età feconda (15-49 anni); un calo che, in dieci anni, si è attestato a ben 900 mila unità, determinando il 67% della differenza di nascite (circa 137 mila) osservata tra il 2008 e il 2018. Si tratta di una flessione drammatica a cui si stanno progressivamente sommando gli effetti sui comportamenti riproduttivi del clima di incertezza associato alla pandemia e all'insicurezza economica (Istat 2020a).

A fronte di una fecondità in costante calo, che si accompagna a una più elevata propensione ad avere figli nelle regioni a maggiore sviluppo socio-economico (Istat 2020b; Istat 2021), il modello di fecondità *ideale* evidenzia, tuttavia, uno scarto significativo tra quanto si desidera e quanto si riesce effettivamente a realizzare. Senza particolari differenze a livello territoriale, infatti, ben il 46,0% degli italiani desidererebbe avere due figli e il 21,9% ne

vorrebbe tre o più. Solamente il 5,5% ne desidera uno, testimoniando l'esistenza di un contesto sociale ed economico che ostacola la realizzazione dei progetti riproduttivi delle generazioni in età feconda, distinguendosi per la scarsità di risorse investite a favore dei minori e l'insufficienza delle politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia (Istat 2020b).

Questo quadro ha importanti ricadute su molti aspetti della vita dei più giovani. La diminuzione del numero di figli significa investimenti economici e affettivi sulla prole molto più elevati che in passato, mentre l'aumento della speranza di vita nelle età anziane, insieme alla contrazione della fecondità, ridisegna la struttura della rete parentale in cui i bambini si trovano inseriti: un numero di coetanei molto contenuto (fratelli, cugini), poche figure adulte (genitori, zii) e un numero più elevato rispetto al passato di parenti anziani (nonni, bisnonni). In altri termini, l'invecchiamento demografico determina cambiamenti profondi nei rapporti inter e intra generazionali, sia all'interno della famiglia sia, più in generale, nella società.

Nel 2020, si registra il più basso livello di ricambio naturale mai espresso dal 1918: ogni 100 persone decedute nascono soltanto 54 bambini (dieci anni fa erano ancora 96) e, nonostante gli effetti della pandemia sulla parte alta della piramide delle età, la struttura della popolazione prosegue il suo lento ma costante scivolamento verso le età più anziane. Al 1° gennaio 2021 gli individui con meno di 18 anni sono 9 milioni 287 mila, il 15,7% del totale, mentre gli anziani sono quasi un quarto della popolazione (23,4%, 14 milioni).

### **1.3 Partire dalla prima infanzia per combattere la disuguaglianza**

L'Italia è in coda tra i Paesi industrializzati per livello di mobilità sociale (World Economic Forum 2020). In misura più stringente di quanto non avvenga altrove, i figli ereditano dai genitori non solo i beni di famiglia, quando ci sono, ma anche il livello di istruzione, la posizione nella professione, il livello del reddito, persino le condizioni di salute (Istat 2020c; Alushaj *et al.* 2021). Si tratta di un processo che parte da lontano, dalla più tenera infanzia. La letteratura scientifica ha messo in luce, infatti, gli effetti negativi sulla salute e sullo sviluppo cognitivo del nascere e crescere in una famiglia povera, dimostrando che le disuguaglianze nello sviluppo infantile iniziano fin dal concepimento, condizionate dalla situazione economica e sociale della famiglia, dagli stili di vita genitoriali e dalla collocazione territoriale (OECD 2018; Saraceno 2019).

È anche a causa di queste disparità di partenza che bambini e ragazzi appartenenti alle classi sociali meno abbienti hanno vissuto la crisi pandemica in modo diverso. Durante il *lockdown* le caratteristiche socio-economiche della famiglia hanno condizionato con forza la vita quotidiana dei più giovani, in termini di spazio disponibile all'interno delle abitazioni, di strumenti

per seguire le lezioni a distanza, di stimoli che più spesso sono i genitori istruiti a dare ai propri figli. Se all'asilo nido e a scuola gli effetti delle differenti condizioni di vita tendono ad attenuarsi, quando i bambini se la devono cavare costretti dentro quattro mura, è soprattutto la classe sociale a fare la differenza. Appena prima che scoppiasse la pandemia, tra le famiglie con minori in cui almeno un componente è laureato, la quota di quante non disponevano di un computer o di un *tablet* era la metà rispetto a quella dell'universo delle famiglie con un minore (7,7%, contro il 14,3%). Una condizione di disagio che spesso si è sommata a quella del sovraffollamento, un problema che riguarda il 41,9% degli individui con meno di 18 anni. I giovani residenti nel Mezzogiorno si confermano come i più svantaggiati: in questa ripartizione, la quota di ragazzi tra i 6 e i 17 anni che, prima della pandemia, non disponeva di dotazione informatica era quasi il doppio di quella registrata a livello nazionale, arrivando a interessare ben un quinto delle persone in questa fascia di età (20% contro 12,3%) (Istat, 2021).

Un adeguato sviluppo cognitivo rappresenta un bagaglio fondamentale per gestire le vicissitudini dell'esistenza e compensare le carenze di un contesto familiare disagiato. Per evitare che abilità non adeguatamente esercitate ipotechino il futuro delle nuove generazioni è però necessario intervenire molto precocemente, anche con risorse e strumenti esterni alla famiglia (Saraceno 2020). Per questo tanta importanza rivestono i servizi per l'infanzia; anche in situazioni difficili, bambini che abbiano potuto frequentare servizi educativi con elevati standard di qualità possono mettere meglio a frutto i propri talenti, sciogliendo nel corso della vita i legacci che tenderebbero a trattenerli a un destino predeterminato dalla classe sociale di appartenenza.

Nel nostro Paese, i dati mostrano importanti criticità del sistema di offerta di questi servizi, soprattutto riguardo al segmento di popolazione da 0 a 3 anni. Si riscontra, infatti, una carenza strutturale di servizi educativi per la prima infanzia rispetto al potenziale bacino di utenza e una distribuzione profondamente disomogenea sul territorio nazionale che continua a penalizzare molte regioni del Sud. I posti nei servizi educativi per la prima infanzia coprono, a livello nazionale, il 26,9% dei bambini sotto i 3 anni (anno educativo 2019/2020). Nonostante i segnali di miglioramento, l'offerta si conferma al di sotto dei parametri fissati nel 2002 dal Consiglio europeo di Barcellona, che ha indicato l'obiettivo del 33% di bambini a cui andrebbe garantita l'accessibilità ai servizi educativi per la prima infanzia (Istat 2021a). Questo valore, che si sarebbe dovuto raggiungere entro il 2010, è stato superato solo dal Nord-est e dal Centro (rispettivamente 34,5% e 35,3%); il Nord-ovest è sotto, anche se non lontano dall'obiettivo (31,4%), mentre il Sud (14,5%) e le Isole (15,7%), seppur registrando un miglioramento, ne risultano ancora distanti.

In effetti, il tradizionale ruolo del nido d'infanzia come servizio orientato prioritariamente alla funzione di conciliazione lavoro-famiglia ha favorito la

diffusione di questi servizi principalmente nei territori a maggiore sviluppo economico, con il risultato di un'offerta pubblica e privata fortemente eterogenea che ha creato forti iniquità nelle opportunità di accesso, soprattutto a svantaggio del Mezzogiorno. D'altra parte, sulla possibilità di fruizione di questi servizi educativi giocano anche vincoli di natura economica che li rendono non sostenibili per le famiglie a basso reddito, proprio quelle che dovrebbero beneficiarne maggiormente per contrastare i rischi di esclusione sociale dei bambini (Presidenza del consiglio dei Ministri-Dipartimento delle politiche per la famiglia, Istat, Università Ca' Foscari, Mipa, 2020).

Un forte potenziamento dei servizi educativi per l'infanzia si impone, dunque, non solo per favorire un aumento dei tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro, garantendo livelli più elevati di benessere economico delle famiglie, ma anche per contrastare la povertà educativa e favorire lo sviluppo delle nuove generazioni (Rosina 2021).

## 1.4 Istruzione e lavoro dei genitori<sup>2</sup>

Nel 2020, le famiglie con minori (poco meno di 6 milioni e 200 mila unità) rappresentano circa un quarto di tutte le famiglie residenti nel nostro Paese (23,8%), concentrandosi soprattutto nel Nord (45,6%) e nel Mezzogiorno (34,5%). Sebbene nell'ultimo decennio il contributo alla natalità degli immigrati si sia progressivamente ridotto, il 16,6% delle famiglie con minori (1 milione e 29 mila) presenta al suo interno almeno un cittadino straniero; la maggioranza risiede nel Nord del Paese (60,1%), poco meno di un quarto si trova nel Centro (23,7%), mentre solamente il 16,3% vive nel Sud e Isole.

L'82,8% delle famiglie con minori residenti in Italia è costituita da coppie con figli, mentre la quota restante si suddivide tra famiglie con un solo genitore (9,6% madri sole e 1,3% padri soli) e quelle di "altra tipologia" (6,2%), ossia famiglie: i) con un solo nucleo<sup>3</sup> e altri membri aggregati; ii) con due o più nuclei; iii) composte da più persone ma senza nuclei.

In poco più della metà delle coppie con almeno un figlio minore i genitori sono entrambi occupati (52%). Rispetto alla media, questo valore cresce significativamente nel Nord (64,1%) e nel Centro (58,6%), mentre scende di venti punti percentuali nel Sud e Isole (32,4%), esponendo i bambini e i ragazzi che vivono in queste aree geografiche al maggior rischio di deprivazione e povertà che, generalmente, contraddistingue le coppie monoreddito e quelle in cui entrambi i genitori sono disoccupati/inattivi (tab. 1).

---

<sup>2</sup> Si ringrazia la dott.ssa Elisa Marzilli che ha elaborato i dati della Rilevazione sulle forze di lavoro per questo paragrafo.

<sup>3</sup> Per nucleo si intende una coppia con figli celibi o nubili, una coppia senza figli, un genitore solo con figli celibi o nubili.

A queste famiglie si devono aggiungere quelle in cui è presente solamente un genitore: una madre o un padre che, nel 2020, risultano occupati, rispettivamente, nel 63,2% e nell'84,1% dei casi.

Tab. 1 – Coppie con almeno un figlio minore per ripartizione geografica, condizione occupazionale e titolo di studio dei genitori<sup>(a)</sup>. Anno 2020 (valori percentuali)

Condizione occupazionale	Nord	Centro	Mezzogiorno	Italia
Entrambi i genitori occupati	64,1	58,6	32,4	52,0
Un solo genitore occupato, di cui:	33,2	37,0	50,9	40,1
Solo il padre occupato	29,9	32,5	45,5	35,8
Solo la madre occupata	3,3	4,4	5,5	4,3
<b>Titolo di studio dei genitori</b>				
Titolo di studio basso	18,1	16,5	31,2	22,3
Titolo di studio medio	48,3	45,9	44,9	46,7
Titolo di studio alto	33,7	37,5	23,9	31,0

(a) Titolo di studio più elevato tra i genitori.

Fonte: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro (vecchia serie).

In tutte le ripartizioni territoriali, di solito è il padre a lavorare quando nella coppia con figli minori c'è solamente un occupato (89,4%), a ulteriore conferma di una situazione occupazionale delle donne residenti nel nostro Paese tra le peggiori dell'Unione europea. Nel 2020, l'Italia risulta penultima nella graduatoria dei paesi Ue27 per tasso di occupazione (49,0%, contro il 62,5% della media Ue27), seguita soltanto dalla Grecia, con un divario di 13,5 punti rispetto alla media europea (era di 12,9 punti nel 2019)<sup>4</sup>.

La partecipazione delle donne al mercato del lavoro si mostra fortemente legata ai carichi familiari: il tasso di occupazione delle 25-49enni passa dal 79,6% delle donne che vivono da sole, al 69,8% di quelle che vivono in coppia senza figli, scendendo al 56,5% per le madri con almeno un figlio minore. Specularmente, la presenza di figli in famiglia ha un peso sulla scelta di non lavorare: il tasso di inattività delle donne di questa fascia di età oscilla dal 12,7% di quante vivono in famiglie unipersonali, al 23,0% di quelle in coppia senza figli, fino al 37,6% delle donne con almeno un figlio con meno di 18 anni.

Permangono, peraltro, divari territoriali molto elevati: il tasso di occupazione delle donne con almeno un figlio minore va dal 68,4% del Nord al 37,4% del Mezzogiorno. Lo svantaggio delle madri rispetto alle donne senza

<sup>4</sup> La fonte dei dati presentati in questo paragrafo è la Rilevazione sulle forze di lavoro prima delle modifiche introdotte dal Regolamento (UE) 2019/1700, entrato in vigore dal 1° gennaio 2021.

carichi familiari si riduce sensibilmente per chi ha conseguito un elevato titolo di studio; in questo caso, infatti, il tasso di occupazione nella classe di età 25-49 è sempre superiore al 70%, indipendentemente dal ruolo in famiglia e dalla ripartizione geografica di residenza (Pintaldi 2021). Tale evidenza testimonia come i tassi di occupazione più elevati e le maggiori disponibilità economiche di cui si possono giovare le persone più istruite tendano a compensare l'insufficienza delle politiche di conciliazione lavoro-famiglia, favorendo una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro.

D'altra parte, un elevato titolo di studio dei genitori contrasta il determinarsi di condizioni di disagio economico e favorisce migliori opportunità educative. Tuttavia, solamente il 31,0% delle famiglie costituite da coppie con minori può contare su almeno uno dei genitori laureato; tale quota risulta superiore di più di sei punti percentuali nel Centro e di quasi tre punti nel Nord (rispettivamente 37,5 e 33,7%), mentre è decisamente più bassa nel Mezzogiorno dove, al contrario, sono molte di più le coppie con basso titolo di studio (al massimo la licenza media nel 31,2% dei casi) (tab. 1). Nel caso dei nuclei monogenitore la quota di madri/padri con basso titolo di studio sale al 34,2% e tocca una punta del 43,9% nel Sud e Isole, confermando ulteriormente la condizione di forte svantaggio che caratterizza i minori residenti in queste aree del Paese.

## 1.5 Redditi e disagio economico nelle famiglie con minori

Rispetto alle famiglie nelle fasi più avanzate del ciclo di vita, quelle di recente costituzione, più spesso con figli piccoli, sperimentano con più facilità una maggiore vulnerabilità economica, legata a una più diffusa precarietà lavorativa, a una conseguente discontinuità di carriera e a retribuzioni mediamente più basse. A ciò si deve aggiungere che, in confronto alle generazioni precedenti, per i più giovani, a seguito delle riforme previdenziali delle decadi passate, il livello atteso dei futuri redditi da pensione è così contenuto che l'accantonamento di una parte delle proprie risorse economiche a fini previdenziali rappresenta un'esigenza reale (Rovati, 2007), rendendo ancora più difficile farsi carico dell'impegno economico richiesto dalla crescita dei figli.

I dati dell'indagine Istat EU-Silc *Redditi e condizioni di vita* confermano questo scenario, mostrando come nel 2018<sup>5</sup>, dunque già prima della pandemia di Covid-19, in media, il reddito equivalente<sup>6</sup> mensile (inclusi gli affitti

---

<sup>5</sup> Ultimo dato disponibile.

<sup>6</sup> Il reddito equivalente è calcolato dividendo il valore del reddito netto familiare per un opportuno coefficiente di correzione (scala di equivalenza), che permette di tener conto dell'effetto delle economie di scala e di rendere direttamente confrontabili i livelli di reddito di famiglie diversamente composte. La scala di equivalenza (definita "OCSE modificata" e

figurativi) delle famiglie con minori è 0,9 volte quello di tutte le famiglie, rapporto che scende a 0,8 se i minori in famiglia sono almeno tre (Istat, 2020d).

In base ai redditi percepiti in questo stesso anno, ben il 27,6% delle famiglie con minori appartiene al quinto più basso (il primo) della distribuzione del reddito equivalente<sup>7</sup>, e appena il 13,3% si colloca nel quinto più elevato (il quinto): scenario piuttosto distante da un'ipotetica situazione di equidistribuzione (nella quale ciascun quinto ospiterebbe il 20% delle famiglie), e ancor di più dalla condizione delle famiglie senza minori, con appena il 15,1% nel primo quinto e il 24,3% nell'ultimo. Tuttavia, sotto il profilo della disuguaglianza, nelle famiglie con minori il divario appare meno accentuato rispetto a quello che si osserva tra tutte le famiglie: il rapporto tra il reddito medio equivalente mensile delle famiglie dell'ultimo e del primo quinto è infatti pari, nel 2018, a 4,8 per le une e a 5,3 per le altre.

Dall'osservazione degli indicatori di disagio economico emergono altri segnali delle maggiori difficoltà che le famiglie con minori si trovano a dover affrontare già prima della pandemia di Covid-19: nel 2019, infatti, il 15,7% dichiara di arrivare a fine mese con difficoltà, l'8,2% con grande difficoltà, mentre il 4,9% dichiara di avere arretrati per le bollette. Tra tutte le famiglie residenti, gli stessi indicatori mostrano valori più contenuti: nell'ordine, 14,6, 7,9 e 3,8%.

Nel 2019, anche l'incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale<sup>8</sup> è più elevata tra gli individui che vivono in famiglie con minori (27,0%), in particolare se i minori presenti sono almeno tre (35,4%); per il totale delle famiglie residenti, invece, l'incidenza dello stesso rischio si ferma al 25,6%.

---

utilizzata anche a livello europeo) è pari alla somma di più coefficienti individuali (1 per il primo adulto, 0,5 per ogni altro adulto e 0,3 per ogni minore di 14 anni). Tutti i membri della stessa famiglia possiedono lo stesso reddito (individuale) equivalente netto.

<sup>7</sup> Per misurare la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi è possibile ordinare gli individui dal reddito equivalente più basso a quello più alto, classificandoli in cinque gruppi (quinti). Il primo quinto comprende il 20% degli individui con i redditi equivalenti più bassi, il secondo quelli con redditi medio-bassi e così via fino all'ultimo quinto, che comprende il 20% di individui con i redditi più alti. Il rapporto fra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% della popolazione con il più basso reddito (rapporto noto come  $s80/s20$ ) fornisce, dunque, una prima misura sintetica della disuguaglianza.

<sup>8</sup> L'incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale indica la percentuale di persone che si trovano in almeno una delle seguenti condizioni: 1) vivono in famiglie a bassa intensità di lavoro; 2) vivono in famiglie a rischio di povertà; 3) vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale. Per ulteriori dettagli, si veda: [https://www.istat.it/it/files//2020/12/REPORT-REDDITO-CONDIZIONI-DI-VITA-E-CARICO-FISCALE-2018\\_2019.pdf](https://www.istat.it/it/files//2020/12/REPORT-REDDITO-CONDIZIONI-DI-VITA-E-CARICO-FISCALE-2018_2019.pdf)

## 1.6 La spesa per consumi nella crisi pandemica

Il livello e la struttura della spesa per beni e servizi che le famiglie con minori sostengono per i propri consumi consentono di valutarne gli effettivi standard di vita e di evidenziare le differenze quantitative e qualitative rispetto al complesso delle famiglie residenti. L'analisi dei cambiamenti nel tenore di vita materiale e della disuguaglianza attraverso i modelli di consumo affonda le sue radici negli studi economici del secolo scorso (Stigler 1954), che individuano nella spesa per consumi una delle migliori misure del benessere economico e della disuguaglianza, data la sua capacità di riflettere l'andamento del livello del reddito permanente (Atkinson 1998); secondo questo approccio, in Italia costituisce anche la variabile monetaria utilizzata come base informativa per il calcolo degli indicatori ufficiali di povertà relativa e assoluta.

La fonte Istat deputata a rilevare i comportamenti di spesa è l'indagine campionaria sulle *Spese delle famiglie*<sup>9</sup>, che ha come unità di rilevazione la famiglia di fatto<sup>10</sup>. Le spese sostenute sono rilevate a livello familiare, senza possibilità di distinguere a posteriori chi, tra i singoli componenti, le abbia effettuate, né chi ne abbia beneficiato. Tale circostanza è da estendersi anche alle spese sostenute per o da minori all'interno della famiglia.

Nel 2020, la stima della spesa media mensile delle famiglie residenti in Italia è di 2.328 euro in valori correnti, con un calo del 9,0% rispetto al 2019; riduzione che ha interessato quasi tutti i tipi di famiglie (tranne le persone sole di 18-34 anni e le coppie senza figli con persona di riferimento di 18-34 anni) e tutto il territorio nazionale, sebbene sia risultata più marcata nel Nord del Paese per effetto delle differenze territoriali nella diffusione del Covid-19 e delle relative misure di contrasto. Tale flessione ha riguardato i diversi capitoli di spesa in modo differenziato, risentendo sia delle restrizioni imposte per contrastare la pandemia sia del diverso grado di comprimibilità delle spese stesse (Istat 2021b).

La spesa media delle famiglie con minori è invece pari a 2.782 euro mensili, il 19,5% in più rispetto al totale delle famiglie, trattandosi di nuclei generalmente più ampi, composti in media da 3,7 componenti a fronte dei 2,3 di tutte le famiglie residenti. Rispetto al 2019, la spesa per consumi delle famiglie con minori si è ridotta di un valore pressoché analogo a quello os-

---

<sup>9</sup> La rilevazione, inserita nel Programma statistico nazionale e condotta annualmente dall'Istat, ha per oggetto tutte le spese sostenute dalle famiglie residenti per acquisire beni e servizi destinati al consumo familiare o per effettuare regali a persone esterne alla famiglia. Si veda, in proposito: <https://www.istat.it/it/archivio/182165>.

<sup>10</sup> Si intende l'insieme di persone coabitanti, legate da vincoli di matrimonio o parentela, affinità, adozione, tutela o affettivi e che compartecipano alla spesa familiare e/o condividono il reddito familiare.



servato sul totale delle famiglie (9,1%), flessione che ha interessato solo marginalmente il capitolo abitazione e che, analogamente a quanto osservato per il totale delle famiglie, si è attestata a -19% per il resto del non alimentare. Il calo complessivo dei consumi tra le famiglie con minori è risultato più accentuato nel caso in cui entrambi i genitori sono occupati (-10,8%) rispetto a quelle dove ad essere occupato è solo uno dei due (-9,8%), essenzialmente per effetto della forte contrazione della spesa non alimentare.

Guardando alla composizione della spesa (tab. 2), queste famiglie hanno destinato ad alimentari e bevande analcoliche più dell'anno precedente (21,7% della spesa, contro il 18,7% del 2019) e un po' più di quanto rilevato per il totale delle famiglie residenti (20,1%). In euro, le famiglie con minori hanno speso per alimentari e bevande analcoliche nel 2020 il 5,2% in più rispetto al 2019, a fronte di una spesa per questa voce rimasta sostanzialmente invariata per il complesso delle famiglie.

In particolare, hanno aumentato le spese per farine di cereali (+30,2), lieviti, dadi, aromi e preparati per dolci (+21,0) e per uova (+9,7%); la maggiore permanenza in casa dovuta alla pandemia di Covid-19 sembra dunque aver spinto soprattutto queste famiglie, rispetto alle altre, verso la preparazione di cibi casalinghi come pasta, pizza e dolci. Coerentemente, in fatto di abitudini di spesa relative all'acquisto di beni alimentari, il 3,6% delle famiglie con minori dichiara, nel 2020, di aver aumentato questa spesa rispetto a un anno prima, contro l'1,9% del totale delle famiglie.

Sempre nel 2020, le famiglie con minori hanno riservato il 5,0% della propria spesa mensile a Ricreazione, spettacoli e cultura, il 5,4% ad Abbigliamento e calzature e il 10,7% ai Trasporti, con una contrazione della spesa rispetto all'anno precedente pari, rispettivamente, a -25,4, -18,5 e -24,8%.

All'interno del capitolo Ricreazione, spettacoli e cultura, è cresciuta – complici lo *smart working* e la didattica a distanza – la spesa media per *tablet* e pc e per accessori e pezzi di ricambio per pc: per le famiglie con minori il suo valore in euro è aumentato del 56,8%, aumento che, per il complesso delle famiglie, seppur significativo, è stato più contenuto, attestandosi al 33,6%.

Sempre in termini di composizione della spesa, nel 2020, a pesare meno fra le famiglie con minori, rispetto alle altre, è la quota destinata ad Abitazione, acqua, elettricità e altri combustibili, manutenzione ordinaria e straordinaria: il 32,3%, contro il 38,4% di tutte le famiglie, quote in entrambi i casi più elevate rispetto al 2019, in conseguenza della pandemia.

In fatto di abitudini di spesa, nel 2020 le famiglie con minori dichiarano di aver limitato, rispetto al 2019, soprattutto la spesa per viaggi e vacanze (il 50,1% di quante già spendevano per questa voce un anno prima dell'intervista l'ha ridotta, contro il 46,8% osservato sul totale delle famiglie) e quella per abbigliamento e calzature (44,7% delle famiglie con minori e 45,5% di tutte le famiglie).

Tab. 2 – Spesa media mensile familiare per consumi sostenuta dal totale delle famiglie e dalle famiglie con minori residenti in Italia, per capitolo di spesa. Anni 2019 e 2020 (composizione percentuale)

Capitolo di spesa	2019		2020	
	Totale famiglie residenti	Famiglie con minori	Totale famiglie residenti	Famiglie con minori
	%	%	%	%
- Prodotti alimentari e bevande analcoliche	18,1	18,7	20,1	21,7
- Bevande alcoliche e tabacchi	1,8	1,6	1,8	1,6
- Abbigliamento e calzature	4,5	6,0	3,8	5,4
- Abitazione, acqua, elettricità e altri combustibili, manutenzione ordinaria e straordinaria	35,0	29,6	38,4	32,3
- Mobili, articoli e servizi per la casa	4,3	4,1	4,5	4,4
- Servizi sanitari e spese per la salute	4,6	3,9	4,6	3,9
- Trasporti	11,3	12,9	9,3	10,7
- Comunicazioni	2,3	2,3	2,3	2,4
- Ricreazione, spettacoli e cultura	5,0	6,1	4,0	5,0
- Istruzione	0,6	1,0	0,6	0,9
- Servizi ricettivi e di ristorazione	5,1	6,0	3,4	4,2
Altri beni e servizi	7,4	7,8	7,2	7,4
<b>Spesa media mensile totale in Euro (=100%)</b>	<b>2.559,85</b>	<b>3.060,05</b>	<b>2.328,23</b>	<b>2.781,76</b>

Fonte: Istat, Indagine sulle spese delle famiglie

Infine, dal punto di vista delle condizioni abitative, nel 2020 il 66,3% delle famiglie con minori vive in abitazioni di proprietà (contro il 72,6% di tutte le famiglie residenti) e il 23,0% in affitto (il dato nazionale è pari al 18,3%). Tra queste ultime, il 13,6% vive in abitazioni appartenenti ad enti per l'edilizia residenziale pubblica (contro il 15,9% del totale delle famiglie) e il 22,7% paga un canone inferiore ai prezzi di mercato (quota che sale al 25,7% su tutte le famiglie residenti).

### 1.6.1 Le famiglie con minori per quinti di spesa

Nel 2020, ben il 31,5% delle famiglie con minori appartiene al quinto più basso (primo) della distribuzione della spesa totale equivalente<sup>11</sup> e il 24,7% al secondo; in altri termini, oltre la metà di queste famiglie si colloca nella parte bassa della distribuzione (tab. 3), mentre appena il 9,7% appartiene al quinto più elevato (quinto).

Tab. 3 – Famiglie con minori per quinto di spesa totale equivalente in Italia. Anni 2019 e 2020 (composizione percentuale)

<b>Quinto di spesa totale equivalente</b>	<b>2019 (%)</b>	<b>2020 (%)</b>
Primo quinto	30,9	31,5
Secondo quinto	23,2	24,7
Terzo quinto	20,2	19,8
Quarto quinto	16,5	14,3
Quinto quinto	9,2	9,7
<b>Totale famiglie con minori in milioni (=100%)</b>	<b>6,4</b>	<b>6,5</b>

Fonte: Istat, Indagine sulle spese delle famiglie

Nel 2020, le famiglie con minori del primo quinto spendono in media per consumi 1.501 euro mensili, contro i 6.079 delle famiglie con minori del quinto più elevato. Le famiglie con minori più ricche subiscono però, tra il 2019 e il 2020, una flessione della spesa per consumi molto più accentuata delle famiglie meno abbienti (rispettivamente, -9,1% contro -3%), analogamente a quanto osservato nell'intera popolazione.

In termini di disuguaglianza, il rapporto tra la spesa media equivalente delle famiglie con minori dell'ultimo e del primo quinto è pari, nel 2020, a 4,4, contro un valore di 4,8 se si considera il totale delle famiglie residenti. Il divario che si osserva nelle famiglie con minori è dunque meno accentuato di quello che si riscontra tra tutte le famiglie (analogamente a quanto già evidenziato sui redditi), e in entrambi i casi va leggermente riducendosi rispetto al 2019 per effetto, essenzialmente, delle restrizioni introdotte per contrastare la pandemia che, come già sottolineato, hanno colpito maggiormente i capitoli di spesa che più rilevano nei consumi delle famiglie relativamente più ricche.

---

<sup>11</sup> La spesa totale equivalente è calcolata dividendo il valore della spesa familiare per un opportuno coefficiente di correzione (scala di equivalenza), che permette di tener conto dell'effetto delle economie di scala e di rendere direttamente confrontabili i livelli di spesa di famiglie di ampiezza diversa.

Infine, tra il 2019 e il 2020, il giudizio sulla situazione economica complessiva della famiglia rispetto a un anno prima si modifica di più tra le famiglie con minori rispetto a quanto si osserva sul totale delle famiglie. Tra le prime scende infatti dal 67,4 al 61,8% la percentuale di quante ritengono che la propria situazione economica sia rimasta più o meno la stessa in confronto ad un anno prima, mentre sale dal 25,7 al 31,4% la percentuale di quelle che la giudicano un po' o molto peggiorata. Considerando tutte le famiglie, invece, le stesse quote passano, rispettivamente, dal 71,4 al 69,3% con riferimento a chi giudica la propria situazione economica invariata, e dal 22,8 al 26,0% se si considerano quelle che la ritengono peggiorata.

## 1.7 La povertà assoluta

La povertà è un fenomeno multidimensionale e, per questo, si associano ad essa molte definizioni (relativa, assoluta, soggettiva, ecc.) che, di volta in volta, individuano insieme di poveri solo parzialmente o affatto sovrapposti (Freguja, Pannuzi 2007). In particolare, gli indicatori di povertà relativa individuano la condizione di povertà nello svantaggio di alcuni soggetti (famiglie o individui) rispetto agli altri. Tali misure sono influenzate dall'aumento e dalla diminuzione delle differenze sociali, determinate anche dal ciclo economico, che possono non coincidere con un reale peggioramento o miglioramento delle condizioni di vita. Per questa ragione le misure relative vengono affiancate a quelle assolute che sono indipendenti dalla distribuzione delle risorse nella popolazione e permettono, attraverso il confronto, di distinguere gli effetti dovuti ai cambiamenti distributivi (Istat 2009).

In Italia, la misura ufficiale della povertà assoluta classifica come assolutamente povere le famiglie (e i loro componenti) con una spesa mensile pari o inferiore al valore di una soglia di povertà che è rappresentata dalla spesa minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano, sono considerati essenziali per conseguire uno standard di vita accettabile. Per ciascuna famiglia viene calcolata una soglia personalizzata che si differenzia per dimensione e composizione per età del nucleo familiare, per ripartizione geografica e tipo di comune di residenza.

Dopo il miglioramento del 2019, nell'anno della pandemia, la povertà assoluta è aumentata, raggiungendo il livello più elevato dal 2005 (inizio delle serie storiche) con oltre due milioni di famiglie in povertà assoluta, per un totale di oltre 5,6 milioni di individui. Tra questi, i minori di 18 anni ammontano a 1 milione e 336 mila (+199 mila rispetto al 2019), con una incidenza pari al 13,5% sul totale dei minori, l'incidenza di povertà assoluta riferita all'intera popolazione residente è pari al 9,4%. Quasi un minore povero su due (48,1%) vive nel Nord del Paese, il 38,3% nel Mezzogiorno e solamente il 13,6% risiede nel Centro. Tale distribuzione presenta differenze marcate

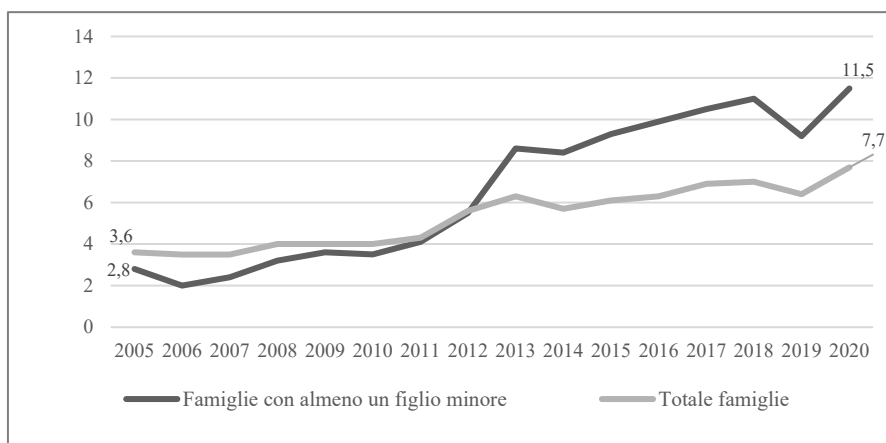
rispetto a quella osservata nel 2019. Appena un anno prima, infatti, ben il 45,5% dei minori poveri era collocato nel Sud e nelle Isole, mentre la quota di minori poveri che competeva al Nord era inferiore di quasi 6 punti percentuali (42,3%). In effetti, la crisi pandemica ha colpito maggiormente quest'ultima ripartizione, segnando una crescita dell'incidenza di povertà assoluta familiare di oltre 2 punti percentuali nel Nord-ovest (da 5,8% a 7,9% nel 2020), e di poco più di un punto nel Nord-est (da 6,0% a 7,1%). Nel Mezzogiorno si registra invece l'incremento più limitato (0,8 punti) anche se l'incidenza continua a rimanere la più elevata (9,4 per cento) dall'inizio delle serie storiche (Istat 2021c).

Non ci sono dubbi che la pandemia abbia comportato un considerevole peggioramento delle condizioni economiche di un'ampia parte delle famiglie, tuttavia, il crollo dei consumi nel 2020, oltre a riflettere la condizione di quanti a seguito della crisi hanno perso il lavoro o hanno comunque visto ridurre le entrate familiari, è stato indotto anche dalle misure di contrasto della crisi pandemica che talora hanno reso impossibile molti tipi di acquisto. Va aggiunto, però, che il valore della spesa calcolato per ciascuna famiglia per non scendere al di sotto della propria linea di povertà assoluta, si riferisce a un paniere di beni e servizi essenziali che risulta difficilmente comprimibile senza generare condizioni di deprivazione materiale, anche in un contesto particolare come quello del 2020.

Il valore dell'intensità della povertà assoluta a livello familiare, che misura in termini percentuali quanto la spesa mensile delle famiglie povere si collochi in media al di sotto della linea di povertà, mostra una riduzione dal 20,3% al 18,7%, a testimonianza di come le misure pubbliche di sostegno abbiano consentito alle famiglie in difficoltà economica – sia quelle scivolte sotto la soglia di povertà nel 2020, sia quelle che erano già povere – di mantenere una spesa per consumi non molto distante dalla soglia di povertà.

L'incidenza della povertà assoluta è più elevata tra le famiglie di maggiori dimensioni, proprio quelle che, mediamente, presentano anche un numero più elevato di bambini e ragazzi. Nel 2020, si contano oltre 710mila famiglie con almeno un figlio minore in povertà assoluta, con un'incidenza di oltre quattro punti più alta del valore medio (11,5%, contro 7,7%, valore più elevato dal 2005) (fig. 1) e che rappresentano circa il 35,4% del totale delle famiglie povere assolute.

Fig. 1 – Incidenza di povertà assoluta per il totale delle famiglie e per le famiglie con almeno un figlio minore residenti in Italia. Anni 2005-2020 (valori percentuali)



Fonte: Istat, Indagine sulle spese delle famiglie.

La serie storica dell'incidenza di povertà assoluta per le famiglie con almeno un figlio minore, disponibile dal 2005, mostra come la situazione di queste famiglie vada via via peggiorando, con un'impennata a partire dal 2012 che è conseguenza del cumularsi degli effetti negativi collegabili alla crisi economica avviatasi nel 2008.

La maggiore vulnerabilità delle famiglie con figli minori si manifesta anche in termini di intensità della povertà, con un valore pari al 21,0%, anche se in riduzione rispetto al 2019, quando era pari al 22,6%. In altri termini, oltre a essere più spesso povere, le famiglie dove sono presenti minori sono anche in condizioni di disagio più marcato.

D'altra parte, la povertà familiare presenta un andamento decrescente all'aumentare dell'età della persona di riferimento e le famiglie di giovani presentano mediamente minori capacità di spesa.

Nel 2020, tra le famiglie povere con minori, le coppie con due figli sono le più diffuse (38,4%, con un'incidenza di povertà assoluta pari a 11,3%) seguite dalle coppie con tre o più figli (17,8%, con incidenza pari a 19,8%) e dalle coppie con 1 figlio (17,7%, con incidenza pari al 6,9%); meno presenti le famiglie monogenitori e le famiglie in cui convivono più nuclei familiari con minori, ma con un'incidenza di povertà decisamente elevata (rispettivamente al 14,0% e al 21,5%).

Come per tutte le altre famiglie, anche per quelle con minori l'incidenza di povertà diminuisce al crescere del titolo di studio della persona di riferimento, attestandosi al 29,9% se il titolo più alto conseguito è al massimo la licenza elementare, al 18,9% se in possesso della licenza media inferiore,

all'8,6% quando il titolo più alto conseguito è il diploma di scuola secondaria superiore e al 2,7% se la persona di riferimento ha conseguito una laurea.

La condizione occupazionale costituisce un'altra delle dimensioni più strettamente correlate alla condizione di povertà. Le famiglie con minori dove entrambi i genitori non sono occupati, mostrano un'incidenza di povertà pari al 33,0%. Il valore è decisamente più contenuto per le famiglie di bambini e ragazzi con un solo genitore occupato (15,0%) fino a raggiungere un minimo per i minori che possono contare sui redditi da lavoro dei due genitori (5,1%).

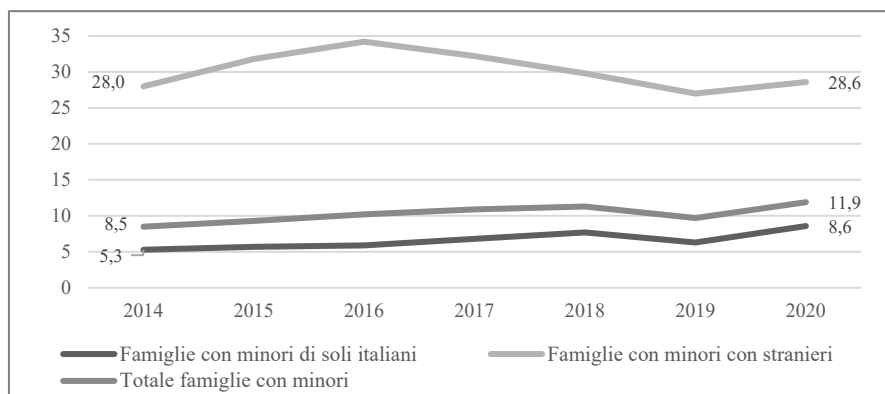
La diffusione del fenomeno cambia in misura significativa se consideriamo la cittadinanza dei membri della famiglia. L'incidenza di povertà assoluta per le famiglie con minori in cui la persona di riferimento è occupata e in cui siano presenti stranieri è oltre quattro volte più elevata rispetto a quella riferita allo stesso tipo di famiglie composte solamente da italiani (27,2% contro 6,1%). Più in generale, l'incidenza di povertà tra le famiglie con minori dove sono presenti stranieri è pari al 28,6% – valore rimasto sostanzialmente stabile rispetto al 2014<sup>12</sup> – contro l'8,6% di quelle costituite solo da italiani che invece, in questo stesso lasso di tempo, hanno conosciuto un peggioramento della loro condizione (nel 2014 l'incidenza era pari al 5,3%) (fig. 2). La lieve riduzione del divario dell'incidenza di povertà assoluta tra famiglie con minori di soli italiani e famiglie con minori di soli stranieri si affianca a una minore distanza di questi due tipi di famiglie anche in termini di intensità di povertà assoluta; l'indicatore tende infatti ad avvicinarsi nel tempo, passando, rispettivamente, da 17,8% e 22,1% nel 2014 a 19,6% e 23,2% nel 2020.

In estrema sintesi, il quadro offerto dall'analisi degli indicatori di povertà assoluta fornisce una netta caratterizzazione della povertà: un fenomeno particolarmente diffuso nel Mezzogiorno, tra le famiglie con elevato numero di componenti, di cittadinanza straniera, con un limitato accesso al mercato del lavoro, spesso per effetto di un limitato capitale umano. Queste variabili spiegano i loro effetti in misura anche più marcata in presenza di minori, con il rischio di perpetuare ed esacerbare gli svantaggi di partenza di chi appartiene ai gruppi sociali più vulnerabili.

---

<sup>12</sup> Le incidenze di povertà assoluta per cittadinanza dei membri della famiglia sono disponibili a partire dall'anno 2014, in concomitanza con l'avvio della nuova Indagine sulle spese delle famiglie.

Fig. 2 – Incidenza di povertà assoluta per le famiglie con minori residenti in Italia per cittadinanza dei componenti. Anni 2014-2020 (valori percentuali)



Fonte: Istat, *Indagine sulle spese delle famiglie*

## 1.8 Le prospettive delle nuove generazioni

Una struttura per età della popolazione come quella del nostro Paese, che assomiglia sempre più rapidamente a una piramide rovesciata, preoccupa ancor di più se si guarda alla condizione di bambini e ragazzi. Un numero crescente di persone inattive e con limitazioni dell'autonomia personale, a fronte di una progressiva riduzione delle persone in età attiva, non può che spingere verso l'alto i livelli della spesa pubblica in ambito sanitario, previdenziale e assistenziale, con ripercussioni negative sulle risorse da destinare alle famiglie con figli e sulla già scarsa mobilità sociale intergenerazionale che contraddistingue il nostro Paese.

Non è possibile ignorare, inoltre, gli effetti deprimenti che l'invecchiamento demografico esercita sulle opportunità di carriera dei giovani e sui tassi di imprenditorialità di un paese (Liang, Wang, Lazear 2014), riflettendosi anche sui tassi di natalità. In una società che invecchia, infatti, la promozione dei giovani lavoratori è rallentata dalla presenza nel mercato del lavoro delle folte generazioni di lavoratori senior che, oltre a frenare l'accumulazione di capitale umano dei giovani, in attesa di più elevate posizioni lavorative e relative competenze, ritarda l'uscita dalla famiglia di origine e il calendario delle nascite.

A questo si deve aggiungere che il calo delle coorti in ingresso nel mercato del lavoro e il conseguente peggioramento degli indicatori di sostenibilità del sistema pensionistico scoraggiano gli acquirenti dei nostri titoli di Stato determinando un aumento del servizio del debito e una riduzione dell'ammontare di risorse destinate a finalità di carattere sociale (Boeri



2018). In altri termini, un così marcato processo di invecchiamento demografico può avere conseguenze rilevanti sul piano economico e sociale, traducendosi in un'economia stagnante e nell'insostenibilità del sistema di welfare fino a favorire una crescente instabilità politica a cui si possono associare conflitti generazionali e migrazioni.

In definitiva, il mondo in cui si affacciano i pochi nuovi nati e in cui trascorrono infanzia, adolescenza, giovinezza, è una realtà dove le nuove generazioni hanno un peso scarso, e non solo dal punto di vista numerico, e in cui la crisi demografica rischia di mettere in moto una catena di reazioni pericolose sul piano sociale ed economico. Invertire la china del declino demografico è urgente, non facile, ma nemmeno impossibile (Golini, Lo Prete 2019); richiede però che il nostro Paese acquisisca maggiore consapevolezza del problema, che riconosca che un figlio non è solo una scelta individuale ma anche un *bene* cruciale nella dimensione collettiva, che intervenga con misure di sostegno alle famiglie, praticate con coerenza e continuità (Ranci Ortigosa 2019). Ciò non significa solo adempiere a un criterio di equità intra e inter generazionale, e non vale solo perché è importante garantire alle nuove generazioni il diritto alle pari opportunità e a un adeguato livello di benessere: è necessario per una rinascita solida del Paese. Ridurre le disuguaglianze, significa irrobustire i percorsi di una lunga vita attiva e, come la letteratura internazionale ci ha già ampiamente dimostrato, in una società che è capace di offrire a ciascuno pari opportunità per sviluppare il proprio potenziale, a prescindere dalla provenienza socio-economica, non solo c'è più coesione sociale, ma si rafforza anche la capacità del Paese stesso di crescere, sotto ogni punto di vista, anche quello demografico, di essere competitivo e flessibile in un mondo che cambia rapidamente e di recuperare velocemente terreno in situazioni emergenziali come quella che stiamo vivendo.

## Bibliografia di riferimento

- Alushaj A., Capra P., Di Pilato M., Tamburlini G. (2021), *Promuovere la salute del bambino, prevenire le disuguaglianze: interventi efficaci e raccomandazioni*. DoRS, Centro per la Salute del Bambino.
- Atkinson A.B. (1998), *Poverty in Europe*, Oxford University Press, Blackwell.
- Boeri T. (2018), *Relazione annuale del Presidente dell'INPS*, 4 luglio.
- Castel R. (1997), *Diseguaglianze e vulnerabilità sociale*, «Rassegna Italiana di Sociologia» (ISSN 0486-0349), Fascicolo 1, gennaio-marzo.
- de Martino V. (2021), *Capitolo 2. La povertà*, in Ministero del lavoro e delle politiche sociali, XI Rapporto «Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia», luglio.
- Freguja C. (2002), *La rappresentazione dell'infanzia nella statistica ufficiale*, «Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza», Istituto degli Innocenti, Firenze, gennaio, pp. 59-70.

- Freguja C., Pannuzi N. (2007), “La povertà in Italia: che cosa sappiamo dalle varie fonti statistiche?”, in Brandolini A., Saraceno C. (a cura di), *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Golini A., Lo Prete M.V. (2019), *Italiani poca gente*, LUISS, Roma.
- Istat (2009), *La povertà in Italia nel 2008*, «Statistica in breve», 30 luglio.
- Istat (2020), *Rapporto annuale sulla situazione del Paese. Capitolo 5: Criticità strutturali come possibili leve della ripresa: ambiente, conoscenza, permanente bassa fecondità*, luglio.
- Istat (2020a), *Natalità e fecondità della popolazione residente. Anno 2019*, «Statistiche report», 21 dicembre.
- Istat (2020b), *Indicatori demografici. Anno 2019*, «Statistiche report», 11 febbraio.
- Istat (2020c), *Rapporto annuale sulla situazione del Paese. Capitolo 3: Mobilità sociale, diseguaglianze e lavoro*, luglio.
- Istat (2020d), *Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie. Anno 2019*, «Statistiche report», 23 dicembre.
- Istat (2021), *Indicatori demografici. Anno 2020*, «Statistiche report», 3 maggio.
- Istat (2021a), *Nidi e servizi integrativi per la prima infanzia. Anno educativo 2019/2020*, «Statistiche report», 4 novembre.
- Istat (2021b), *Le spese per consumi delle famiglie. Anno 2020*, «Statistiche report», 9 giugno.
- Istat (2021c), *La povertà. Anno 2020*, «Statistiche report», 16 giugno.
- Liang J., Wang H., Lazear E.P. (2014), *Demographics and Entrepreneurship*, «NBER Working Papers», No. 20506, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- OECD (2018), *Equity in Education. Bringing down Barriers to Social Mobility*, OECD Publishing, Pisa.
- Pavolini E., Rosina A., Saraceno C. (2020), *Investire nell'infanzia: prendersi cura del futuro a partire dal presente*, Alleanza per l'infanzia e #educAzioni, dicembre.
- Pintaldi F. (2021), *Giovani, donne e mezzogiorno: una priorità anche per il mercato del lavoro*, Cnel, Seminario permanente di analisi e aggiornamento tecnico-giuridico sui dati economici e il Mercato del lavoro, 3 novembre.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia, Istat, Università Ca' Foscari, Mipa (2020), *Rapporto sui servizi educativi per l'infanzia in Italia*, giugno.
- Ranci Ortigosa E. (2019), *Denatalità e sostegno alle famiglie con figli. Verso un assegno unico che incorpori vecchie misure?*, «Welforum.it», 8 luglio.
- Rosina A. (2021), *Crisi demografica politiche per un paese che ha smesso di crescere*, Vita e pensiero, Milano.
- Rovati G. (a cura di) (2007), *Povertà e lavoro. Giovani generazioni a rischio*, Carocci, Roma.
- Saraceno C. (2019), *The long-lasting effects of inequalities and poverty among children. The Italian case*, «Carlo Alberto Notebooks», No. 595, October.
- Saraceno C. (2020), *Politiche per le famiglie e disuguaglianze* (doi: 10.7389/97337), «Politiche Sociali» (ISSN 2284-2098), Fascicolo 1, gennaio-aprile.
- Stigler G.J. (1954): *The Early History of Empirical Studies of Consumer Behavior*, «The Journal of Political Economy», Vol. 62, No. 2, pp. 95-113.
- World Economic Forum (2020), *The Global Social Mobility. Report 2020*, January.

## *2. Il profilo delle famiglie povere con figli minori in Italia. Le tendenze dell'ultimo quarto di secolo*

di *Marco Albertini e Marco Tosi*

### **2.1 Introduzione**

I contributi di Arigoni e colleghe e di Sgaragli in questo volume (2022) mettono bene in evidenza come negli ultimi anni – anche come effetto della crisi del debito sovrano e della pandemia di Sars-Cov-2 – il dato relativo alla povertà minorile nel nostro Paese sia drammaticamente peggiorato: alla fine dei primi due decenni del nuovo secolo più di 700mila famiglie con un figlio minore si trovano in una situazione di povertà assoluta, l'incidenza del rischio di povertà o esclusione sociale è di gran lunga superiore per questi nuclei rispetto a quanto si osserva in generale per il totale delle famiglie residenti. Si tratta di dati estremamente preoccupanti, tanto più se consideriamo le significative conseguenze negative che la povertà in età precoce ha sullo sviluppo individuale e sulle opportunità di vita in età adulta (Duncan et al. 2012; Van Lancker e Vinck 2019). Detto altrimenti, questi dati non solo tratteggiano un quadro a tinte fosche dell'attuale stato di salute del sistema di welfare del Paese e del benessere della popolazione, ma lasciano prevedere un prossimo futuro altrettanto problematico. Si tratta tuttavia di una previsione che ha validità a invarianza di contesto sociale ed istituzionale; infatti, numerose analisi hanno ampiamente documentato che politiche di contrasto, anche molto mirate, sono in grado di colmare piuttosto rapidamente molta parte degli effetti negativi dello stato di povertà economica, primo tra tutti quello dalla insufficienza alimentare (Parolin et al. 2021).

Tuttavia sbaglieremmo a pensare che le origini di questa situazione risiedano solo, o principalmente, nei recenti eventi e shock nazionali e sovranazionali. Il livello elevato della povertà minorile e il progressivo deterioramento della condizione economica delle famiglie con figli minori hanno radici ed iniziano molti anni prima della Grande Recessione o della recente pandemia e, in qualche misura, sono fenomeni osservati anche in altri Paesi sviluppati. Nella gran parte dei paesi sviluppati occidentali il rischio di povertà economica tra i minori è andato aumentando negli ultimi decenni, prin-

cialmente a causa di cambiamenti avvenuti nelle sfere del mercato del lavoro e dello stato sociale, e nonostante le trasformazioni demografiche delle famiglie abbiano attenuato l'effetto negativo di questi cambiamenti (Chen e Corak 2008; Albertini 2004). In Italia l'aumento della povertà minorile viene osservato a partire almeno dall'inizio degli anni Novanta, per poi proseguire alternando fasi di stabilità o crescita fino al 2020 (Arigoni et al. 2022; Brandolini 2021). Tuttavia, al di là dei cambiamenti "quantitativi" della povertà minorile che richiameremo brevemente nella prima parte delle analisi, quello su cui ci focalizzeremo in questo capitolo sono i cambiamenti "qualitativi", ovvero su come è cambiato il profilo della famiglia povera con minori nell'ultimo quarto di secolo. Questi cambiamenti e più in generale le caratteristiche odierne del fenomeno della povertà economica in Italia sono il frutto di quello che Saraceno e colleghi chiamano "il regime di povertà italiano" (Saraceno et al. 2020).

## 2.2 Il "regime di povertà" italiano e i suoi esiti

### 2.2.1 *Quanti sono i poveri in Italia e quali le tendenze di lungo periodo?*

La stima delle dimensioni e dell'incidenza del fenomeno della povertà economica cambia considerevolmente a seconda delle definizioni e scelte metodologiche adottate. In altre parole, le rilevazioni del fenomeno sono estremamente sensibili anche a piccole differenze nei criteri di definizione dello stesso. Come ben illustrato da Brandolini (2021), il numero stimato dei poveri cambia drammaticamente a seconda di quale variabile di interesse si consideri (consumi, reddito o ricchezza), della metodologia adottata, dei dati utilizzati. Ad esempio per il 2014 viene rilevato un intervallo di valori che va da 4,1 fino a 17,5 milioni quando si utilizza l'approccio multidimensionale suggerito dalla Unione Europea per misurare il numero di persone a rischio di povertà o esclusione sociale. In termini relativi parliamo di un intervallo nella stima della povertà economica ed esclusione sociale che va dal 6,8 al 28,7% della popolazione (Brandolini 2021: Tavola 1)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le questioni riguardanti la misurazione della povertà, peraltro, non sono mai di natura esclusivamente tecnica. Come nota lo stesso Brandolini (2021), anche attraverso una analisi del lavoro delle diverse commissioni di inchiesta succedutesi in Italia dagli anni Cinquanta in poi, le questioni definitorie e di misurazione sono spesso legate fortemente con la discussione politica e di policy. Spesso, anche in letteratura, vi è una visione "gerarchica" o "progressiva" delle varie definizioni e misurazioni: si parte da definizioni e operazionalizzazioni che si riferiscono al mero possesso di risorse sufficienti per la sussistenza materiale, fino a giungere a definizioni che invece definiscono il fenomeno in maniera più ampia, ad es. come insufficienza di vari tipi di capitale (economico, sociale, culturale) per una piena ed attiva partecipazione alla vita della comunità di appartenenza (Atkinson e Buguignon 2001).

Secondo le statistiche dell'ISTAT sulla spesa per consumi, la quota di famiglie povere è scesa alla fine degli anni Settanta, è aumentata negli anni Ottanta, si è ridotta nei primi anni Novanta ed è quindi variata in misura modesta nei successivi vent'anni. La grande recessione del 2008-09 non ha avuto effetti percettibili su queste misure di povertà. È invece con la crisi dei debiti sovrani del 2011 che cresce sensibilmente la quota di famiglie povere. Le stime sui redditi della indagine della Banca d'Italia segnalano anche esse un aumento della povertà alla fine degli anni Ottanta, ma diversamente dalle stime Istat indicano una forte crescita nella prima parte degli anni Novanta, in coincidenza con la crisi valutaria. Nei due decenni successivi vi sono poche variazioni fino alla crisi dei debiti sovrani del 2011. Va notato che quest'ultimo balzo nel tasso di povertà è accompagnato anche da una crescita della persistenza nello stato di povertà e una crescente associazione tra povertà reddituale e povertà finanziaria (Brandolini 2021). Al di là dei cambiamenti "quantitativi" nel tasso di povertà, è interessante notare che nel tempo sono cambiati, in maniera ancora più significativa e marcata, i tratti qualitativi della povertà economica in Italia. Tali cambiamenti e le caratteristiche dei poveri osservate oggi sono in larga parte conseguenza dello specifico regime di povertà che caratterizza il nostro Paese.

### *2.2.2 Il regime di povertà italiano*

Saraceno e colleghi si riferiscono al concetto di "regime di povertà" come a una specifica costellazione di elementi macro e micro livello che danno forma in modo strutturale, e non semplicemente congiunturale, sia ai fattori che causano la povertà, sia alle caratteristiche socio-demografiche e alla esperienza di chi è povero. Le caratteristiche del mercato del lavoro, l'equilibrio tra responsabilità di welfare pubbliche e private e la divisione di genere del lavoro sia dentro le famiglie che nella società sono i tre elementi salienti che costituiscono questa costellazione (Saraceno et al. 2020; Morlicchio 2012). Le diversità tra regimi di povertà, argomentano Saraceno e colleghi, portano a differenze non solo quantitative – ad esempio nella incidenza, intensità e persistenza della povertà economica – ma anche di tipo qualitativo, ovvero determinando le caratteristiche socio-economiche tipiche delle famiglie ed individui poveri. In altre parole, al netto della composizione della popolazione e dei fattori esogeni – quale ad esempio l'andamento del ciclo economico – secondo Saraceno e colleghi sono le caratteristiche istituzionali e culturali alla base del regime di povertà che influiscono sulla configurazione e diversa distribuzione dei rischi economici presso gruppi sociali diversi. Le caratteristiche salienti del regime di povertà italiano sono le seguenti: (i) un mercato del lavoro che vede una forte diversità territoriale nelle condizioni di lavoro tra regioni del sud e nord del Paese, e anche un mercato

del lavoro fortemente segmentato, sviluppatosi secondo una logica di flessibilità ai margini; (ii) una forte differenziazione nelle garanzie di welfare per categorie di lavoratori – con una protezione ridotta e insufficiente per i lavoratori irregolari, giovani, stranieri e donne, e una protezione crescente dei pensionati; (iii) un disegno del sistema di welfare basato su una logica di familismo di default, che accentua i fenomeni di discriminazione di genere nella divisione del lavoro familiare non retribuito, particolarmente di quello di cura. A sua volta questi processi di discriminazione producono un forte effetto di scoraggiamento alla partecipazione regolare delle donne al mercato del lavoro retribuito, e quindi alla diffusione delle famiglie a doppio reddito – le meglio attrezzate per evitare il rischio di caduta in povertà; (iv) il ruolo importante giocato dalle organizzazioni di assistenza non governative, la cui rilevanza peraltro varia fortemente a seconda del contesto geografico (Saraceno et al. 2020; Albertini e Ballarino 2019; Brandolini et al. 2019; Saraceno and Keck 2011; Barbieri et al. 2018; Barbieri et al. 2019)

### *2.2.3 Chi sono i poveri in Italia e quali le tendenze di lungo periodo?*

Gli aspetti qualitativi del fenomeno povertà e il loro mutamento nel tempo dipendono dalla composizione di due macro fattori: (i) i cambiamenti della popolazione in termini di caratteristiche economiche e socio-demografiche e (ii) le caratteristiche salienti del regime di povertà italiano.

Come nota Brandolini gli ultimi decenni hanno visto un forte cambiamento della composizione della popolazione e della distribuzione dei rischi economici (2021). Nell'ultimo quarto di secolo, con la caduta dei tassi di fecondità e l'aumento della indipendenza abitativa anche in età anziana, sono diminuite fortemente le dimensioni medie delle famiglie italiane, ma allo stesso tempo sono aumentati i rischi di povertà economica associati al vivere in famiglie numerose, ed in particolare in quelle con tre e o più figli (Saraceno et al. 2020; Morlicchio 2012). Il progressivo invecchiamento della popolazione – legato alla aumentata longevità, alla diminuzione della fecondità e alla entrata in età anziana di coorti di nascita particolarmente numerose – è stato accompagnato da un significativo miglioramento delle condizioni economiche dei pensionati e della popolazione anziana in generale (Albertini 2008). Infine, si è assistito ad un forte incremento del numero di famiglie in cui uno dei componenti adulti è immigrato da un altro Paese o, a sua volta, è figlio di immigrati. A questo aumento della presenza delle famiglie di origine straniera si è accompagnato anche un forte aumento dei rischi di povertà associati a questo gruppo socio-demografico (Panichella et al. 2021; Lemmi et al. 2013). In questo quadro di mutamenti un dato costante è invece il permanere di un forte svantaggio per le famiglie residenti nelle regioni del sud del Paese.

Quindi se da un lato, soprattutto quando parliamo di povertà economica guardando ai redditi famigliari e utilizziamo i dati della Banca d'Italia, possiamo identificare la crisi monetaria del 1992 come il momento in cui l'Italia entra in una fase di lunga stagnazione, di crescita delle diseguaglianze e della povertà economica, allo stesso tempo è questo il momento in cui inizia anche un progressivo deterioramento della condizione economica delle fasce più giovani della popolazione e, in particolare, delle famiglie con figli e delle famiglie di origine straniera. Le persone che vivono in famiglie dove c'è un solo membro adulto occupato, almeno un minore e di origine straniera sono tra le grandi protagoniste del regime di povertà italiano negli ultimi tre decenni. Gli spazi di intersezione tra questi tre gruppi sono ovviamente ampi: la presenza di un solo lavoratore in famiglia non è sufficiente a tenere il nucleo al di sopra della soglia di povertà soprattutto quando il reddito da lavoro è basso e/o quando è forte lo squilibrio tra entrate e i bisogni legati alla composizione demografica del nucleo – ad esempio nei nuclei con tre o più figli minori. Le famiglie di origine straniera sono spesso caratterizzate da una partecipazione al mercato del lavoro fragile, precaria e in occupazioni mal retribuite; esse inoltre sono spesso caratterizzate dalla presenza di un numero di minori più alto della media. Inoltre, è proprio la crescita del numero di famiglie straniere con minori che, pur nel permanere di una maggior concentrazione di famiglie povere nel sud Italia, rappresenta uno dei principali fattori dietro alla (ri)comparsa di un numero significativo di individui economicamente poveri nelle regioni del nord del Paese (Saraceno et al. 2020).

La povertà minorile, e delle famiglie con minori, è quindi uno dei risultati più evidenti e tipici del regime di povertà italiano dagli anni Novanta ad oggi. Questa tendenza è resa ancora più problematica dal fatto che, rispetto ad altri paesi, l'esperienza della povertà in Italia si caratterizza per essere quasi sempre una esperienza dell'intero nucleo famigliare, anche allargato, e non solo del singolo individuo. Inoltre, in Italia, l'essere poveri economicamente è una condizione che tende a persistere nel tempo lungo il corso di vita individuale, piuttosto caratterizzarsi come un fenomeno episodico e transitorio.

## **2.3 Povertà delle famiglie con minori: la rilevanza dello studio del profilo degli economicamente poveri e della vulnerabilità finanziaria**

### *2.3.1 Dallo studio dei rischi di povertà a quello del profilo dei poveri*

Negli ultimi decenni la discussione e gli studi sulla povertà hanno messo bene in luce che quando parliamo di povertà, e ancor di più quando ci riferiamo al concetto di esclusione sociale, abbiamo a che fare con un fenomeno ontologicamente multidimensionale. In alte parole, i soli aspetti economici

della povertà – pur nelle loro diverse dimensioni di reddito, ricchezza e consumi – non sono in grado di descrivere compiutamente e fedelmente il fenomeno della esclusione sociale di individui e famiglie. L’accesso alle cure socio-sanitarie e il benessere psicofisico, così come la piena fruizione dei diritti sociali, l’accesso all’istruzione e ai consumi culturali, l’ambiente fisico e sociale di vita sono tutti componenti fondamentali di quegli spazi che definiscono il fenomeno della povertà e non solo nella loro espressione di *functionings*, ma anche di *capabilities* (Sen 1992; Aaberge e Brandolini 2015, Feguja e Pannuzi 2007; Albertini e Prandini 2021).

Tuttavia, un ritratto multidimensionale della povertà delle famiglie con figli minori in Italia è fuori dalla portata di questo contributo, se non altro per i limiti intrinseci ai micro-dati disponibili per un arco di tempo così lungo. Quello che ci limiteremo a fare, quindi, è di concentrarci sulla povertà economica, ed in particolare su due dimensioni solo parzialmente sovrapponibili del benessere economico delle famiglie: redditi e ricchezza. Lo faremo però usando un approccio diverso rispetto a molta parte della letteratura precedente.

La maggior parte degli studi sulla povertà minorile in Italia si è concentrata, giustamente, sull’analisi delle determinanti di questa condizione e sul variare della loro rilevanza a seconda del periodo, storico-economico e a seguito dell’implementazione di specifiche politiche di sostegno al reddito – quali ad esempio gli assegni per i figli oltre il secondo, o il reddito di inclusione o di cittadinanza. Questo ultimo approccio è volto al miglioramento del disegno delle politiche di contrasto alla povertà, ovvero alla comprensione e contrasto delle principali cause della caduta in povertà – o almeno quelle legate a specifiche caratteristiche socio-anagrafiche dei componenti del nucleo familiare o ad eventi del corso di vita. L’analisi dei fattori di rischio, tuttavia, analizza questi fattori al netto dei cambiamenti di composizione della popolazione, e quindi non è del tutto adeguata quando l’attenzione non è tanto rivolta allo studio delle cause e delle misure atte a prevenire la povertà economica, bensì al disegnare e calibrare i servizi che devono rispondere alle conseguenze della povertà economica. Così, ad esempio, se trovassimo che il rischio di essere povero associato con l’averne tre figli o più è elevato e crescente, ma allo stesso tempo stesse diminuendo fortemente il numero di queste famiglie potremmo mettere in campo politiche estremamente efficaci per combattere il rischio di entrare in povertà ma, nella misura in cui fossero misure di “attenuazione del danno”, rischieremo di disegnare policy rivolte a un numero molto contenuto e in diminuzione di famiglie. Per questo, quando guardiamo alla povertà economica *a valle* dei processi che la determinano, può essere utile adottare una prospettiva di analisi che guardi non ai rischi di povertà ma al profilo delle famiglie povere. In particolare, osservando come cambia nell’ultimo quarto di secolo il profilo dell’individuo povero economicamente e che vive in una famiglia con figli minori, possiamo meglio cogliere come debbano essere ricalibrati e redistribuiti i servizi



e le misure che mirano ad aiutare queste famiglie. È ovvio che il cambiamento che osserveremo non sarà più solo il risultato del variare dei fattori di rischio e della loro rilevanza, ma anche dei mutamenti sociali, demografici ed economici che investono il Paese.

### *2.3.2 Uno sguardo oltre la povertà reddituale: la vulnerabilità finanziaria relativa*

Nelle analisi che seguono quando parleremo di povertà economica ci riferiremo agli individui che stanno sotto una certa soglia (metà del valore mediano) di reddito familiare netto equivalente. Questa ultima variabile si riferisce al valore che risulta dalla somma di tutti i redditi netti ottenuti dai componenti di un nucleo e dalla applicazione di una scala di equivalenza (la OCSE modificata) che permette di tenere conto delle economie di scala che si generano attraverso il consumo condiviso. Si tratta di misure standard in letteratura, che scontano tuttavia le limitazioni legate a varie assunzioni di base, una su tutte: la eguale ripartizione delle risorse economiche dentro una famiglia (Canberra Group 2011; Cowell 2011).

Pur adottando un approccio tradizionale alla misurazione della povertà economica, una specificità del presente contributo è quello di non concentrarsi solamente sui redditi ma anche sulla ricchezza delle famiglie, o meglio sulla adeguatezza di questa rispetto al volume dei consumi. L'indagine della Banca d'Italia, i cui dati sono utilizzati nelle analisi empiriche che seguono, consente infatti di tenere conto anche di questa essenziale dimensione del benessere economico delle famiglie. Considerare la ricchezza familiare, soprattutto in un periodo di forti shock esogeni quali la Grande Recessione e la crisi economica connessa alla pandemia di Sars-CoV-2, permette di analizzare uno strumento essenziale in mano alle famiglie al fine di sostenere il proprio standard di vita anche in presenza di oscillazioni significative (ma temporanee) degli ingressi familiari. Peraltro tale funzione è importante anche quando gli shock non sono esogeni, ma connessi a eventi del corso di vita individuale o familiare, quali ad esempio separazioni e divorzi.

Brandolini e colleghi (2010) suggeriscono di definire come finanziariamente povera una famiglia che, anche vendendo tutte le attività finanziarie immediatamente disponibili, non ha risorse sufficienti per mantenersi al livello della soglia di povertà reddituale per almeno tre mesi. In altri termini, secondo questa definizione, sarebbero finanziariamente povere le famiglie con una ricchezza finanziaria liquida inferiore al 15% del reddito equivalente mediano annuo. Tale misura di povertà relativa è sicuramente interessante, si tratta però di una misura che fa riferimento solamente alla soglia di povertà così come calcolata sulla intera popolazione, mentre non tiene in considerazione quale sia il livello di consumi del nucleo familiare (e quindi i bisogni

della famiglia, espressi in termini relativi). Per ovviare a questo limite, e in qualche modo spostandoci da un concetto di povertà a uno di vulnerabilità, nelle analisi successive analizzeremo il rapporto tra ricchezza finanziaria della famiglia e il livello di consumi in beni non durevoli dello stesso nucleo familiare. Considerare a denominatore lo standard usuale dei consumi della famiglia, invece che il livello della soglia di povertà, come fatto da Brandolini e colleghi (2010), permette di individuare non solamente le famiglie “finanziariamente povere”, ma anche le famiglie “finanziariamente vulnerabili”, ovvero a rischio di dover cambiare drasticamente e in breve tempo il proprio livello di vita e consumi pur in presenza di eventi transitori. In linea con questo approccio, definiremo come finanziariamente vulnerabili quelle famiglie per cui il valore di questo rapporto sia inferiore a tre. Si tratta quindi di famiglie che, azzerandosi gli ingressi economici del nucleo, potrebbero mantenere il proprio livello di consumi per un periodo inferiore ai tre mesi.

#### **2.4. Come cambia il profilo della famiglia povera con figli minori nell’ultimo quarto di secolo**

Come abbiamo visto la letteratura esistente è concorde nell’identificare quali sono i principali fattori collegati al rischio di cadere in uno stato di povertà economica. Altrettanto concordi sono i risultati delle ricerche precedenti nell’evidenziare quali tendenze hanno caratterizzato il regime di povertà italiano e i suoi esiti dagli anni Novanta in poi: (i) il permanere di un forte svantaggio economico per le famiglie residenti al sud; (ii) il crescente rischio di povertà economica per le famiglie con un solo percettore di reddito e/o i cui membri adulti sono in una posizione fragile sul mercato del lavoro – irregolare, precaria o mal retribuita; (iii) il peggiorare della condizione economica delle famiglie giovani con figli minori e delle famiglie in cui i genitori sono immigrati di prima o seconda generazione.

Le caratteristiche della popolazione economicamente povera sono il risultato, da un lato, del cambiamento dei fattori di rischio, della loro rilevanza e composizione e, dall’altro lato, dei cambiamenti socio-demografici che hanno attraversato l’Italia nell’ultimo quarto di secolo. L’analisi del cambiamento del profilo di chi è economicamente povero ci permette di fornire una fotografia dell’esito di entrambi questi processi. L’analisi sarà svolta utilizzando i dati dell’archivio storico dell’Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane della Banca d’Italia; in particolare, verranno utilizzati i dati riferiti alle indagini svolte tra il 1991 e il 2016, ultimo anno per cui i dati sono disponibili. Potremmo così osservare con attenzione come è cambiato il profilo delle persone economicamente povere in un periodo in cui l’Italia ha attraversato prima un lungo periodo di stagnazione, e quindi la Grande Recessione e la

crisi del debito sovrano del 2011. Nello stesso periodo si sono anche osservati: (i) un forte aumento della presenza di popolazione immigrata; (ii) una ulteriore e significativa diminuzione della natalità e (iii) una ulteriore accelerazione del processo di invecchiamento della popolazione.

Come detto sopra, nelle analisi che seguono la definizione di povertà adottata è quella riferita ad una famiglia il cui reddito annuale disponibile equivalente è inferiore alla metà del reddito mediano nazionale nell'anno di riferimento. I casi sono poi pesati (i) per il numero di componenti del nucleo familiare, così da evitare di attribuire lo stesso peso a famiglie di dimensioni diverse, e (ii) utilizzando i pesi di ponderazione forniti da Banca d'Italia. Le caratteristiche salienti del nucleo familiare – quali ad esempio: stato occupazionale, stato civile, macro-area e comune di residenza, livello di istruzione, nascita all'estero – saranno rilevate a livello di capofamiglia. La definizione di capofamiglia adottata è quella che fa riferimento al maggiore percettore di reddito del nucleo convivente. Quindi, mentre l'unità di aggregazione e osservazione dei redditi e delle caratteristiche socio-demografiche è la famiglia convivente, l'unità di analisi saranno gli individui.

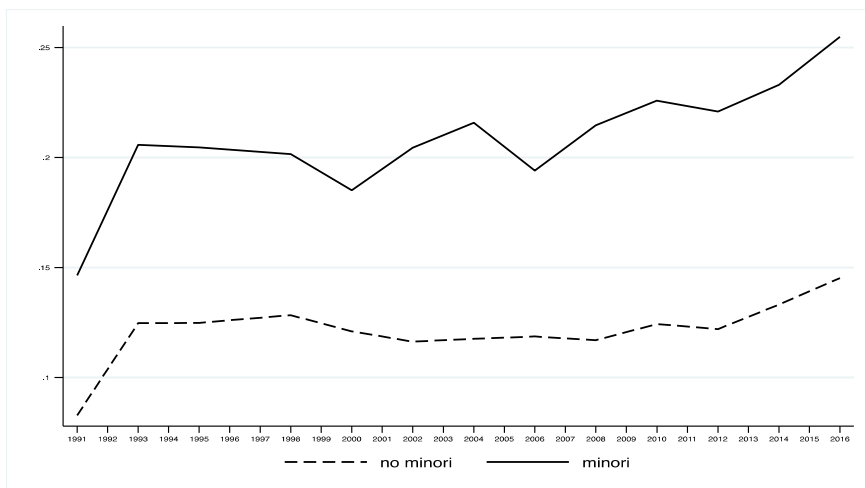
#### *2.4.1 L'andamento della povertà reddituale e vulnerabilità finanziaria delle famiglie con minori*

Adottando le definizioni operative sopra riportate, partiamo con il ricostruire il contesto all'interno del quale avvengono i mutamenti nel profilo delle famiglie economicamente povere: come mostra la fig. 1, l'andamento del tasso di povertà negli ultimi venticinque anni è stato sostanzialmente diverso per coloro che vivono in famiglie in cui è presente un minore e le famiglie in cui, invece, tutti i componenti sono adulti. Infatti, oltre al “balzo” registrato all'inizio degli anni Novanta, per le famiglie con minori si registra anche un costante aumento nel rischio di povertà reddituale a partire dall'inizio della Grande Recessione, nel 2008, e fino all'ultimo anno di indagine disponibile: il 2016. Alla fine del periodo più di una persona su quattro tra quelle che vivono in una famiglia con almeno un minore si trovava al di sotto della soglia di povertà reddituale.

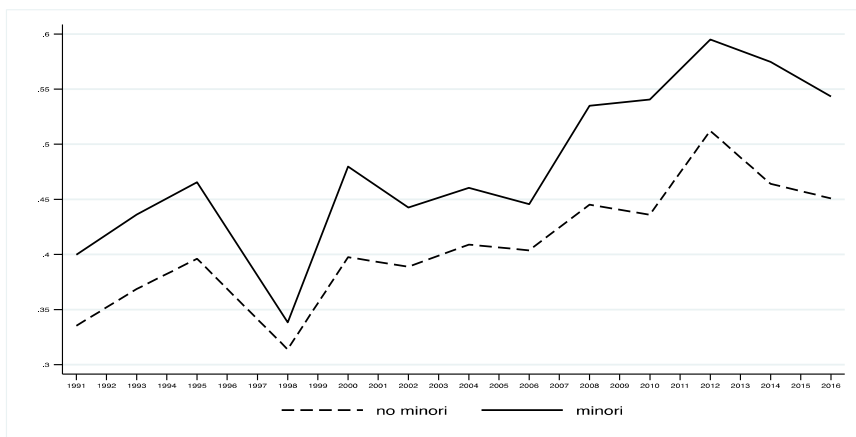
Ma a sottolineare ulteriormente l'aumento della fragilità e precarietà della situazione economica delle famiglie con figli minori è anche l'assottigliarsi delle risorse finanziarie su cui queste famiglie possono fare conto per affrontare periodi transitori di difficoltà, quali ad esempio quelli dovuti ad un improvviso e inatteso aumento delle spese o alla perdita del lavoro di qualcuno dei componenti del nucleo. Se consideriamo il rapporto tra la ricchezza familiare finanziaria (e quindi facilmente mobilizzabile per affrontare momenti di crisi) e i consumi in beni non durevoli, troviamo che tra i partecipanti alla indagine che vivevano in famiglie con minori il valore mediano di

tale rapporto è passato da 4.03 a 2.51 nel periodo tra l'anno 1991 e l'anno 2016.

*Fig. 1 – Andamento del tasso di povertà individuale, per presenza o meno di minori nella famiglia in cui vivono, 1991-2016*



*Fig. 2 – Andamento della percentuale di individui con un rapporto tra ricchezza familiare e consumi in beni non durevoli inferiore a 3, per presenza o meno di minori nella famiglia in cui vivono*



In altre parole, le metà meno abbiente delle famiglie italiane con figli minori nel 1991 poteva contare su un ammontare di ricchezza finanziaria tale che avrebbero potuto vivere per quattro mesi consecutivi senza percepire alcun reddito, ma mantenendo inalterato il loro volume di consumi. Un quarto

di secolo dopo questo “materasso di sicurezza” si è assottigliato ed è pari a circa due mesi e mezzo. Un altro modo per leggere lo stesso dato è andare a vedere l’andamento della percentuale di individui che vivono in famiglie che potevano contare su un ammontare di risparmi in attività finanziarie inferiore a tre mesi di consumi di beni non durevoli. Abbiamo definito queste famiglie come finanziariamente vulnerabili. Il grafico riportato nella fig. 2, mostra chiaramente non solo che le famiglie finanziariamente vulnerabili sono più frequenti tra i nuclei con almeno un figlio minore, ma anche che la condizione di queste famiglie si è notevolmente deteriorata tra il 2006 e il 2012, e che il recupero degli anni successivi è stato piuttosto limitato.

#### *2.4.2 Come cambia il profilo della famiglia povera con minori*

Ma chi erano ieri e chi sono oggi le famiglie povere? E in che misura il profilo delle famiglie povere con minori si differenzia da quello degli altri tipi di nuclei? Le analisi che seguono prendono in considerazione sette diverse dimensioni lungo le quali tratteggiare il profilo delle persone economicamente povere, ed analizzarne il cambiamento nell’ultimo quarto di secolo: (i) la macro area geografica di residenza; (ii) le dimensioni del comune di residenza; (iii) il titolo di possesso della abitazione di residenza; (iv) il luogo di nascita, Italia vs. estero, del capo famiglia – qui intesa come *proxy* dello status di immigrato; (v) lo stato occupazionale; (vi) lo stato civile; e infine (vii) il più alto grado di istruzione raggiunto da capofamiglia.

Rispetto alle prime due dimensioni notiamo che l’effetto congiunto del cambiamento della distribuzione dei rischi e della composizione della popolazione ha prodotto negli ultimi venticinque anni un forte cambiamento nel profilo della famiglia povera (tab. 1): all’inizio degli anni Novanta più di tre quarti degli individui che vivevano in famiglie povere con minori abitavano nelle regioni del sud o nelle due isole maggiori. Un quarto di secolo dopo questa percentuale si è abbassata a poco più della metà, mentre il 44% delle famiglie povere con figli risiede nelle regioni del nord. Questa dinamica, invece, non viene osservata per chi pur essendo povero non convive con minori: in questo caso la quota di individui residenti nel nord del Paese aumenta di poco, così come peraltro quella di coloro che vivono nelle regioni meridionali, mentre diminuiscono molto i residenti nelle isole. Osservando invece come le famiglie povere con minori sono distribuite in comuni diversi per dimensione della popolazione residente, la tab. 2 ci permette di vedere che rispetto al 1991 vi è stata una sorta di dicotomizzazione: queste famiglie sono oggi meno frequentemente localizzate nei comuni tra i 5 e i 50 mila abitanti, mentre si trovano più frequentemente a vivere nei piccoli comuni sotto i 5 mila abitanti o nei grandi centri con più di 200 mila abitanti.

Tab. 1 – Distribuzione degli individui nelle diverse macro-regioni, 1991 e 2016 (n=24930 e n=16492)

	<b>Nord-Ovest</b>	<b>Nord-Est</b>	<b>Centro</b>	<b>Sud</b>	<b>Isole</b>
<b>1991</b>					
Famiglia con minori, povera	9,0	8,5	6,2	43,8	32,6
Famiglia senza minori, povera	9,2	8,3	10,5	44,6	27,4
Famiglia con minori, povera	22,0	20,4	19,2	28,0	10,4
Famiglia senza minori, povera	24,5	24,2	20,5	22,4	8,4
<i>Totale</i>	22,6	22,0	19,2	25,5	10,7
<b>2016</b>					
Famiglia con minori, povera	21,0	22,9	7,7	35,8	12,7
Famiglia senza minori, povera	15,5	10,7	10,4	49,9	13,5
Famiglia con minori, povera	27,1	24,9	20,2	20,3	7,6
Famiglia senza minori, povera	27,2	21,1	21,6	22,5	7,5
<i>Totale</i>	25,5	20,4	19,5	26,1	8,5

Tab. 2 – Distribuzione degli individui in comuni di diverse dimensioni, 1991 e 2016 (n=24930 e n=16492)

	<b>&lt;5 mila ab.</b>	<b>5-20 mila ab.</b>	<b>20-50 mila ab.</b>	<b>50-200 mila ab.</b>	<b>&gt;200 mila ab.</b>
<b>1991</b>					
Famiglia con minori, povera	5,3	39,1	22,5	17,3	15,9
Famiglia senza minori, povera	11,1	31,7	23,0	17,7	16,6
Famiglia con minori, povera	18,1	30,9	16,4	15,8	18,8
Famiglia senza minori, povera	17,7	29,5	14,6	18,4	19,9
<i>Totale</i>	17,0	30,2	15,7	17,8	19,3
<b>2016</b>					
Famiglia con minori, povera	12,6	26,9	19,1	20,5	20,9
Famiglia senza minori, povera	20,8	22,9	20,4	21,3	14,6
Famiglia con minori, povera	20,7	25,5	19,9	18,0	15,9
Famiglia senza minori, povera	20,3	27,2	18,3	17,7	16,4
<i>Totale</i>					

La tab. 3 aggiunge alcuni dettagli interessanti riguardo alla residenza delle famiglie povere con figli minori. Notiamo che rispetto agli anni Novanta non solo queste famiglie sono oggi più presenti nelle regioni del nord e nei grandi centri urbani, ma anche che molto più frequentemente che nel passato esse non posseggono la abitazione nella quale risiedono. Si tratta di un trend opposto a quanto osservato nella popolazione generale: mentre a

livello nazionale le persone che vivono in una famiglia che è proprietaria della abitazione di residenza passano dal 65 al 70%, per chi vive in una famiglia povera con figli minori la quota di proprietari si riduce dal 42 al 30%, ed aumentano dal 43 al 61% coloro che sono in affitto. Se leggiamo questo dato assieme alla maggior concentrazione delle famiglie povere con minori nei grandi centri urbani del nord del Paese è chiaro che per i servizi e le politiche che si occupano di povertà minorile la “questione abitativa” non è solo diventata più frequente, ma anche probabilmente di più difficile soluzione, visti i maggiori costi delle abitazioni nei grandi centri urbani nel nord del Paese.

Tab. 3 – Distribuzione degli individui per titolo di godimento della abitazione di residenza, 1991 e 2016 (n=24930 e n=16492)

	Proprietà	Affitto	A riscatto	Usufrutto o uso gratuito
<b>1991</b>				
Famiglia con minori, povera	42,3	42,5	0,8	14,4
Famiglia senza minori, povera	48,3	39,9	1,4	10,3
Famiglia con minori, povera	61,1	25,9	1,5	11,5
Famiglia senza minori, povera	68,9	21,4	1,6	8,1
<i>Totale</i>	<i>65,4</i>	<i>24,0</i>	<i>1,6</i>	<i>9,1</i>
<b>2016</b>				
Famiglia con minori, povera	30,4	60,6	0,2	8,9
Famiglia senza minori, povera	41,9	47,5	0,3	10,3
Famiglia con minori, povera	75,1	13,4	-	11,5
Famiglia senza minori, povera	76,3	14,0	0,3	9,3
<i>Totale</i>	<i>70,1</i>	<i>20,0</i>	<i>0,3</i>	<i>9,7</i>

Passando ora alle caratteristiche socio-demografiche dei capifamiglia possiamo registrare un primo evidente, fortissimo cambiamento: secondo i dati Banca d'Italia nel 1991 meno dell'uno per cento degli individui in famiglie povere con minori era di origine straniera, una percentuale simile a quella che si trovava negli altri tre gruppi di famiglie qui analizzati. Nel 2016, un quarto di secolo dopo, invece troviamo che il 39% delle persone che vivono in famiglie povere con minori sono di origine straniera, così come il 20% di quelle povere senza minori. Diversamente i nuclei con capofamiglia nato all'estero rappresentano meno del 10% delle famiglie con minori non povere.

Se andiamo a guardare allo stato occupazionale del capofamiglia il confronto tra il profilo delle famiglie povere nel 2016 si discosta, anche se non drammaticamente, da quello osservato all'inizio degli anni Novanta. In particolare, diminuisce dal 76 al 66% la quota di famiglie povere con minori in cui il capofamiglia è occupato, mentre aumenta leggermente (dall'11 al 14%)

la percentuale di quelle in cui il capofamiglia è disoccupato, e più significativamente quella delle famiglie in cui il capofamiglia è in cerca del primo lavoro o riporta lo stato di casalinga (rispettivamente il 6 e il 6,2% di chi vive in famiglie povere con minori nel 2016).

La tab. 4 indica con chiarezza un ulteriore interessante cambiamento nel profilo delle famiglie povere con minori: la quota di quelle per cui il capofamiglia è coniugato si è ridotta da poco meno del 90 al 76%, mentre sono molto aumentati gli individui che vivono in una famiglia che somma diverse fragilità: oltre alla povertà economica e alla presenza di minori, anche la separazione, il divorzio o la vedovanza del capofamiglia. La quota delle famiglie povere con minori non coniugate è anch'essa fortemente aumentata, e si tratta chiaramente di una trasformazione che solo in parte è riconducibile all'aumento nella popolazione delle convivenze non matrimoniali e delle nascite fuori dal matrimonio.

Tab. 4 – Distribuzione degli individui per stato civile del capofamiglia, 1991 e 2016 (n=24930 e n=16492)

	Coniugato	Celibe/nubile	Separato/ divorziato	Vedovo/a
<b>1991</b>				
Famiglia con minori, povera	89,8	1,6	3,3	5,3
Famiglia senza minori, povera	75,7	8,5	1,7	14,1
Famiglia con minori, povera	92,8	3,0	2,9	1,4
Famiglia senza minori, povera	73,9	16,1	2,1	8,0
<i>Totale</i>	<i>77,8</i>	<i>12,8</i>	<i>2,2</i>	<i>7,2</i>
<b>2016</b>				
Famiglia con minori, povera	76,4	9,2	8,0	6,4
Famiglia senza minori, povera	65,5	13,5	8,6	12,4
Famiglia con minori, povera	84,7	4,9	8,7	1,6
Famiglia senza minori, povera	65,0	16,8	6,4	11,7
<i>Totale</i>	<i>68,0</i>	<i>14,7</i>	<i>7,0</i>	<i>10,4</i>

Se fino a qui abbiamo notato che il cambiamento del profilo dell'individuo che vive in una famiglia povera con minori è andato cumulandosi con altri fattori di fragilità emergenti – origine straniera, stato di disoccupazione o di mancato inserimento nel mercato del lavoro, assenza di un partner – quando analizziamo il profilo educativo di queste persone notiamo che, anche come esito della espansione del sistema di istruzione, il povero del 2016 è una persona con maggiore istruzione che nel passato: il 66% ha un titolo di scuola media inferiore (era il 34% nel 1991), il 16% ha completato le scuole superiori (era meno del 6% nel 1991) e poco meno del 3% ha una laurea (tab. 5). Si tratta di valori molto distanti da quelli della popolazione generale, ma che rispetto al 1991 segnano comunque un netto miglioramento del capitale educativo assoluto delle persone che vivono in famiglie povere con figli minori.



Tab. 5 – Distribuzione degli individui per livello di istruzione del capofamiglia, 1991 e 2016 (n=24930 e n=16492)

	Primaria (o meno)	Secondaria inferiore	Secondaria superiore	Laurea (o più)
<b>1991</b>				
Famiglia con minori, povera	59,6	34,4	5,9	0,1
Famiglia senza minori, povera	72,9	22,9	4,2	0,1
Famiglia con minori, povera	18,9	38,5	31,1	11,4
Famiglia senza minori, povera	34,3	28,6	28,6	8,6
<i>Totale</i>	<i>34,9</i>	<i>30,1</i>	<i>26,7</i>	<i>8,2</i>
<b>2016</b>				
Famiglia con minori, povera	14,2	66,8	16,1	2,9
Famiglia senza minori, povera	27,2	55,7	14,9	2,3
Famiglia con minori, povera	1,9	38,3	39,0	20,8
Famiglia senza minori, povera	16,8	38,1	29,8	15,4
<i>Totale</i>	<i>16,1</i>	<i>41,4</i>	<i>28,5</i>	<i>13,9</i>

## 2.5 Conclusioni

Nell'ultimo quarto di secolo il rischio di povertà reddituale tra le famiglie con figli minori è aumentato significativamente; alla forte crescita registrata all'inizio degli anni Novanta sono seguiti ulteriori aumenti in corrispondenza della Grande Recessione, della crisi del debito sovrano e da ultimo, se pur non catturato dalle analisi qui riportate, della crisi legata alla pandemia (Ari-goni et al. 2022; Sgaragli 2022). Nel 2016 più di un quarto delle persone che vivevano in una famiglia in cui era presente un minore erano economicamente povere. Se consideriamo i significativi effetti negativi che la povertà minorile ha sullo sviluppo e le chance di vita e il fatto che l'Italia si caratterizza anche per una forte persistenza di questo stato, non possiamo non qualificare questo dato come drammatico. Il quadro assume toni ancora più foschi, se possibile, quando osserviamo che negli ultimi venticinque anni si è anche ridotto fortemente il “materasso di sicurezza” delle famiglie con figli: ben più della metà di esse hanno una ricchezza finanziaria inferiore a tre mesi di consumi. Tradotto: anche uno shock di breve periodo – ad esempio una separazione, la perdita del lavoro, spese mediche impreviste – può portare queste famiglie a dover cambiare radicalmente il loro standard di vita.

In questo capitolo abbiamo cercato di documentare come, accanto a questi cambiamenti quantitativi, nell'ultimo quarto di secolo vi siano stati anche notevoli cambiamenti qualitativi nel fenomeno della povertà economica minorile in Italia. Il profilo dell'individuo povero che abbiamo tratteggiato è il risultato sia dello specifico regime di povertà italiano, che del cambiamento dei rischi economici che, infine, dei mutamenti socio-demografici che hanno investito il Paese.

Nel 2016 la gran parte degli individui che vivono in famiglie povere con minori, il 36% circa, sono ancora collocati nelle regioni meridionali. Tuttavia se consideriamo il cambiamento avvenuto da inizio degli anni Novanta vediamo che c'è stata anche una tendenza di parziale "settrionalizzazione" del fenomeno della povertà minorile: nel 2016 circa il 44% di queste famiglie vive nelle regioni del nord. Allo stesso tempo notiamo che è aumentata la quota di famiglie povere con minori che vive in comuni molto piccoli o in grandi centri sopra i 200 mila abitanti. Si tratta di tendenze opposte ma che per diverse ragioni possono rendere più complesso il supporto a queste famiglie: nei comuni molto piccoli, spesso mancano i servizi e le risorse per fornire aiuto; nei comuni molto grandi, oltre al cronico sottodimensionamento dei servizi, possiamo attenderci una maggiore difficoltà rispetto alla soluzione dei problemi legati alla situazione abitativa di queste famiglie. Non va infatti dimenticato che gran parte delle famiglie povere con minori non possiede la abitazione dove vive, e che la percentuale di coloro che sono in affitto è aumentata considerevolmente nell'ultimo quarto di secolo, ed è oggi pari al 61%.

A completare questo quadro ci sono anche i grandi cambiamenti delle caratteristiche socio-demografiche dei capifamiglia delle famiglie povere con minori: nei venticinque anni che ci separano dal *turning point* di inizio anni Novanta c'è stato un significativo aumento dei nuclei con capofamiglia straniero, divorziato o separato o non sposato. Si tratta in entrambi i casi di vulnerabilità che si vanno a sommare con quella della difficile condizione economica, del doversi prendere cura di uno o più figli minori, e dell'essere in affitto.

Nell'ultimo quarto di secolo, quindi, abbiamo assistito non solo ad un aumento del rischio di povertà economica delle famiglie con minori, ma anche all'aumento della probabilità che queste famiglie combinino più fattori di fragilità: l'esclusione dal mercato del lavoro del capofamiglia, la condizione di immigrato, l'assenza di un partner, il vivere in una casa in affitto in un grande centro urbano delle regioni settentrionali. Questi mutamenti suggeriscono che oggi, rispetto agli anni Novanta, per gli uffici e le politiche preposte al sostegno delle famiglie povere con minori il compito è divenuto più difficoltoso: essi si trovano probabilmente a fronteggiare non solo questioni legate all'accesso al reddito, ma anche questioni legate alla conoscenza della lingua italiana, fenomeni di discriminazione etnica, inserimento nel

mercato del lavoro, presenza di capifamiglia soli e senza un partner di supporto. Allo stesso tempo non va sottostimato un elemento di potenziale miglioramento: anche se i capifamiglia dei nuclei poveri con minori continuano ad avere, in media, un livello di istruzione molto inferiore a quello della popolazione generale, negli ultimi venticinque anni si è assistito a una crescita del loro livello di istruzione. Infatti, se da un lato più dell'80% di essi continua ad avere un titolo di studio pari o inferiore a quello della media inferiore, d'altro lato più del 16% ha completato le scuole secondarie superiori e quasi il 3% ha una laurea. Si tratta, indubbiamente, di livelli di istruzione che presumibilmente rendono meno difficoltoso l'inserimento lavorativo di queste persone.

## Bibliografia di riferimento

- Aaberge R., Brandolini A. (2015), "Multidimensional poverty and inequality", in A.B. Atkinson, F. Bourguignon (a cura di) *Handbook of income distribution, Volume 2A*, Elsevier Amsterdam.
- Albertini M. (2004), *Forme familiari e disuguaglianze di reddito in Italia (1977-2000)*, «Stato e Mercato», 24, pp. 315-348.
- Albertini M. (2008), *Il contratto generazionale tra pubblico e privato. Equilibri e squilibri tra le generazioni in Italia*, «Polis», 22, pp. 221-242.
- Albertini M., Ballarino G. (2019), *Reddito, ricchezza e classi sociali. Venticinque anni di disuguaglianze in Italia, 1991-2016*, «Stato e Mercato», 39, pp. 69-94.
- Albertini M., Prandini R. (2021) "Care inequality in later life in ageing societies", in M. Nico, G. Pollock (a cura di), *The Routledge handbook of contemporary inequalities and the life course*, Routledge, London.
- Arigoni I., De Martino F., Freguja C. (2022), "La condizione dei minori e delle loro famiglie tra shock esogeni e disuguaglianze persistenti", in R. Prandini, Baldazzini A., (a cura di), *Gli impoverimenti delle famiglie con minori durante la pandemia. Il laboratorio di Bologna*, FrancoAngeli, Milano.
- Atkinson A.B., Bourguignon F. (2001), "Poverty and inclusion from a world perspective", in J. Stiglitz, P.A. Muet (a cura di), *Governance, equity and global markets*, Oxford University Press, Oxford.
- Barbieri, P., Cutuli G., Scherer S. (2018). *In-work poverty in un mercato del lavoro duale: individualizzazione riflessiva dei rischi sociali o stratificazione della disuguaglianza sociale*, «Stato e Mercato», 38, pp. 419-460.
- Barbieri P., Cutuli G., Luijkx R., Mari G., Scherer S. (2019), *Substitution, entrapment, and inefficiency? Cohort inequalities in a two-tiers labour market*, «Socio-Economic Review», 17, pp. 409-431.
- Brandolini A. (2021), *Il Dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica*, «Questioni di Economia e Finanza», n. 648. Roma, Banca d'Italia.
- Brandolini, A., Gambacorta, R., Rosolia A. (2019) *Disuguaglianza e ristagno dei redditi in Italia nell'ultimo quarto di secolo*, «Stato e Mercato», 39, pp. 41-67.

- Brandolini, A., Magri, S., Smeeding T. M. (2010), *Asset-based measurement of poverty*, «Journal of Policy Analysis and Management», 29, 2pp. 278-284.
- Camberra Group (2011), *Handbook on household income statistics. 2<sup>nd</sup> edition*, United Nations, New York.
- Chen W.-H., Corak M. (2008) *Child poverty and changes in child poverty*, «Demography», 45, pp. 537-553.
- Cowell F. (2011) *Measuring inequality*, Oxford University Press, Oxford.
- Duncan J. G., Magnuson K., Kalil a., Ziol-Guest K. (2012), *The importance of early childhood poverty*, «Social Indicators Research», 108, pp. 87-98.
- Freguja C., Pannuzi N. (2007), “La povertà in Italia: che cosa sappiamo dalle varie fonti statistiche?”, in A. Brandolini, C. Saraceno (a cura di), *Povert  e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Lemmi, A., Berti, F., Betti, G., D’Agostino A., Gagliardi F., Gambacorta, R., Masi, A., Neri L., Pannuzi N., Regoli A., Vitaletti S. (2013), “Povert  e deprivazione”, in C. Saraceno, N. Sartor, G. Sciortino (a cura di), *Stranieri e Disuguali. Le disuguaglianze nei diritti e nelle condizioni di vita degli immigrati*, il Mulino, Bologna.
- Morlicchio, E. (2012) *Sociologia della povert *, il Mulino, Bologna.
- Panicchella N., Avola, M., Piccitto G. (2021), *Migration, class attainment and social mobility: An analysis of migrants’ socio-economic integration in Italy*, «European Sociological Review», 37, pp. 883-898.
- Parolin Z., Ananat E., Collyer M. S., Curran M., Wimer C. (2021), *The initial effects of the expanded child tax credit on material hardship*, «NBER working paper series», n. 29285.
- Saraceno C., Benassi D., Morlicchio E. (2020) *Poverty in Italy. Features and drivers in a European perspective*, Policy Press, Bristol.
- Saraceno C., Keck W. (2011), *Towards an integrated approach for the analysis of gender equity in policies supporting paid work and care responsibilities*, «Demographic Research», 25, pp. 371-406.
- Sen A. (1992) *Inequality re-examined*, Oxford, Oxford University Press.
- Sgaragli G. (2022), “Welfare integrato per famiglie con figli nell’area bolognese. Dinamiche di impoverimento e fragilizzazione. Effetti sociali ed economici della pandemia. Rimodulazione delle azioni di welfare” R. Prandini, Baldazzini A., (a cura di), *Gli impoverimenti delle famiglie con minori durante la pandemia. Il laboratorio di Bologna*, FrancoAngeli, Milano.
- Van Lancker W., Vinck J. (2019), “The consequences of growing up poor”, in B. Greve (a cura di) *International Handbook of Poverty*, Routledge, Londra, pp. 96-106.

### *3. Povertà oggi e domani: un modello basato su conoscenza-politiche-interventi*

di *Nunzia De Capite*

#### **3.1 Premessa**

Il tempo che stiamo vivendo, faticoso e incerto, consolida di giorno in giorno due consapevolezze apparentemente in contraddizione fra loro: è arduo fare previsioni sull'andamento futuro dei fenomeni sociali, economici, sanitari e demografici, in quanto la pandemia da Covid-19 sembra aver prodotto una cesura netta rispetto ai trend che erano in corso. Ma, d'altra parte, per potere intervenire efficacemente, mettere in campo azioni adeguate e arginare gli ulteriori effetti che la pandemia potrebbe produrre nel medio-lungo termine, occorre sforzarsi di elaborare ipotesi relativamente all'andamento futuro dei fenomeni, a partire dai dati che abbiamo oggi. La stessa "nuova ricostruzione"<sup>1</sup>, da tutte e tutti auspicata, richiede una visione del futuro, ovvero anticipazioni, aspettative verso cui tendere per poter individuare la strada e i passi da compiere. Come destreggiarsi, allora, fra queste due spinte antitetiche? Esaminando il fenomeno della povertà nel nostro paese possiamo renderci conto di come sia possibile, nonché necessario, conciliare queste due pressioni.

La tesi che cercheremo di dimostrare è che i fattori di rischio di impoverimento di ieri si sono trasformati in cause di disagio economico oggi, a seguito della esplosione della pandemia. Pertanto su tale scia, se applichiamo alla situazione presente questo criterio di lettura dei dati sulla povertà, pur essendo difficile per i motivi detti sopra fare previsioni, tuttavia si può arrivare a mettere a fuoco le dimensioni critiche (i fattori di rischio, appunto) su cui intervenire sin da subito adottando un approccio che tenga insieme la conoscenza fenomeno, le politiche pubbliche e gli interventi dei soggetti sociali territoriali.

---

<sup>1</sup> Questa è l'espressione che ha utilizzato il Presidente del Consiglio Mario Draghi nel suo primo discorso in Parlamento il 17 febbraio 2021 riferendosi alla fase che attende il paese nei prossimi mesi.

## 3.2 Il peso delle condizioni di partenza. La povertà prima e dopo il Covid

Il Covid-19 è stato definito come uno «shock simmetrico a livello internazionale» (Barbini M., De Novellis F. 2020) che è esploso in tutti i paesi del globo a distanza di alcune settimane gli uni dagli altri, a seconda dei ritmi di diffusione del virus. E tuttavia esso ha prodotto impatti differenti sulle economie dei singoli stati per via dei seguenti fattori: 1) le condizioni in cui si trovavano i sistemi economici nazionali (livello del PIL, livello di esportazioni, etc.), 2) il grado di restrizione delle misure adottate per contenere il contagio, 3) l'estensione e la generosità delle politiche di intervento emergenziali per sostenere i redditi di imprese e famiglie. La combinazione di questi tre elementi ha fatto sì che gli effetti sul PIL rispetto al 2019 e sui livelli di reddito disponibile delle famiglie siano stati diversi nei vari paesi (Garnero A., Salvatori A. 2020)<sup>2</sup>.

Se pensiamo alle condizioni di partenza delle economie dei vari paesi, non si possono trascurare alcuni elementi che hanno fatto da detonatore rispetto alla crisi insorta per effetto della pandemia.

Nella nostra ipotesi interpretativa, infatti, una serie di dimensioni critiche già presenti nel panorama economico e sociale nazionale hanno acuito gli effetti della pandemia e sono oggi i punti di partenza per orientare gli interventi presenti e futuri. Possiamo chiamarli fattori di rischio e li presentiamo di seguito.

### *3.2.1 Processi di lungo corso. La povertà si normalizza, persiste e diventa trasversale*

Il trend della povertà nel nostro paese negli ultimi anni è stato molto particolare, per due motivi: il fenomeno della povertà ha subito processi di trasformazione dal 2008 in poi; l'Italia, scontando uno storico ritardo rispetto agli altri paesi europei, si è solo recentemente dotata di misure nazionali di contrasto ad essa, a partire dal 2016, potendo così garantire un supporto economico alle persone in povertà.

---

<sup>2</sup> Qui gli autori affermano come, per esempio, in Italia pur avendo registrato un calo del PIL (-12,8%) di entità paragonabile a quello degli altri paesi OCSE, la riduzione del reddito disponibile delle famiglie è stata molto più marcata (-7,2%) e questo per effetto del minor grado di protezione del reddito garantito dalla cassa integrazione nel nostro paese, in cui si è fatto un ampio ricorso a questo istituto (dei 27 miliardi di spesa destinati fino a novembre 2020 agli interventi in materia di lavoro e reddito per far fronte all'emergenza Covid, i due terzi sono stati destinati alla Cassa Integrazione (cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, INPS, Inail, Anpal (2021), *Rapporto Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*).

Ma partiamo dal fenomeno. Negli ultimi anni, ovvero dal 2008-2009, con la prima ondata della crisi e poi con la seconda del 2011-2012, abbiamo assistito progressivamente a un processo di: 1) esplosione, 2) normalizzazione e 3) cronicizzazione della povertà assoluta nel nostro paese.

Con le due ondate di crisi, il fenomeno della povertà assoluta è letteralmente esploso, aumentando in dieci anni di più del 140%, ma esso aveva negli ultimi anni anche mutato profilo. Prima infatti la povertà si concentrava nelle regioni meridionali, colpiva famiglie con tre o più figli, soprattutto se minori, famiglie in cui non si lavorava e in cui i membri erano anziani. Per lungo tempo abbiamo parlato di un “modello italiano di povertà” che presentava queste caratteristiche. Dal 2008 in poi, invece, i dati ci consegnavano un quadro in mutamento: la povertà assoluta risultava in aumento nelle regioni settentrionali, cominciava a colpire anche le famiglie con due figli, cresceva negli anni fra coloro che avevano un lavoro e fra persone giovani e adulte (25-44 anni). Si pensi che dal 2005 al 2015 la povertà al Nord è aumentata del 200%, nelle famiglie con due figli minori è cresciuta del 259%, fra chi ha un lavoro del 268%, fra gli under 34 anni è aumentata del 319% (Gori C. 2017).

D'altra parte se, per un verso, in una prospettiva longitudinale, la povertà si stava “normalizzando”, dall'altra assistevamo anche alla cronicizzazione del fenomeno tra le fasce di popolazione che fanno ricorso agli interventi di realtà presenti sul territorio come le Caritas. In particolare sono tre gli assi che disegnano lo scenario delle povertà che le Caritas hanno intercettato e di cui si sono fatte carico in questi anni:

- *multidimensionalità della povertà*: le persone che si rivolgevano alle Caritas presentavano tre o più problemi contestualmente, in genere di tipo economico e lavorativo. Questo conferma, anche all'interno della platea dei beneficiari Caritas, la natura multidimensionale della povertà;
- *intensità dell'intervento*: negli anni delle crisi 2008-2021, la particolarità della condizione in cui si trovavano i beneficiari (basso livello d'istruzione, competenze professionali di basso profilo, problemi economici, fragilità psicologiche, isolamento sociale, ecc.) ha richiesto intensità e continuità nel supporto fornito, che non poteva risolversi, se non in pochi casi, in interventi sporadici e *una tantum*. Pertanto dal 2007 al 2018 il numero medio di colloqui a persona realizzati nell'anno si è raddoppiato (passando da 3 colloqui l'anno a sette a persona);
- *persistenza della condizione di bisogno*: era preponderante la quota di beneficiari già in carico alle Caritas da più di un anno (il transito medio è di 3 anni, con punte fino a 5 anni). La permanenza nel circuito delle Caritas è un indicatore della difficoltà a uscire dalla condizione di bisogno, e ciò è imputabile alla pluralità di fattori che hanno causato lo stato di povertà e/o alla cronicità della condizione in cui esse si trovano.

Segnali positivi stavano giungendo negli ultimi anni, però, dal fronte delle politiche di intervento pubblico: come si è detto all'inizio del paragrafo, dal 2016 al 2019 si sono succedute nel nostro paese tre misure di supporto alle persone in povertà assoluta. Oggi abbiamo il Reddito di cittadinanza, che per quanto sconti ancora alcuni difetti di impostazione (non sono proporzionalmente aiutate le famiglie numerose e con minori, rispetto ai nuclei composti da una o due persone e lo squilibrio degli importi: molto più alti della soglia di povertà assoluta al Sud e più bassi della soglia di povertà al Nord)<sup>3</sup> ha fornito dal 2019 a gennaio 2022 un sostegno a 4,6 milioni di persone in Italia, ovvero 2 milioni di nuclei familiari, con un importo medio che varia da 500 a 600 euro, a seconda della numerosità dei nuclei (Inps 2022).

I dati Istat (2021) sulla povertà di giugno rendono evidente come alcuni dei processi che si stavano profilando hanno guadagnato con prepotenza le prime file. Ci riferiamo in particolare all'aumento della povertà al Nord, fra gli occupati e fra le classi di età più giovani.

L'incremento della povertà assoluta nelle regioni del Nord (+37% fra le persone) è dovuto sicuramente al fatto che la crisi delle attività produttive causata dal Covid ha interessato soprattutto le regioni del Nord, ma su di esso ha anche inciso il processo di lungo corso che, come si è detto sopra, ha visto aumentare proporzionalmente di più la povertà al Nord (rispetto al Sud) già da un decennio a questa parte. Lo stesso si può dire per l'aumento della povertà assoluta fra gli occupati (+32% vs +8% dei non occupati) rispetto al 2019: è anch'esso l'effetto cumulato di un andamento decennale che con la pandemia è emerso in maniera eclatante, soprattutto nella componente di lavoratori in proprio. Infine l'aumento della povertà fra le persone di età compresa fra i 35 e i 44 anni (+28% fra le persone): anche in questo caso si tratta di una tendenza che un'analisi della composizione interna dei profili di persone in povertà aveva reso evidente già da tempo e che col Covid si è manifestata con forza.

Se la condizione di partenza sulla povertà era caratterizzata da multidimensionalità, cronicizzazione, persistenza e normalizzazione, a ciò si è aggiunto il balzo del 2020 in termini di consistenza del fenomeno, nell'arco di un solo anno, pari al 21% e che ha portato il numero delle persone in povertà assoluta a quota 5,6 milioni, il valore più alto negli ultimi 15 anni<sup>4</sup>. La stabilizzazione del dato su questo valore anche per il 2021, come emerge dalle

---

<sup>3</sup> Per maggiori dettagli su questo si veda Caritas Italiana (2021), *Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di cittadinanza*, [https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3\\_s2ew\\_consultazione.mostra\\_pagina?id\\_pagina=9564](https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=9564).

<sup>4</sup> Come è stato da più parti evidenziato, si deve considerare che nel 2020 il reddito delle famiglie è diminuito del 2,5% e la spesa è crollata dell'11,2. Basandosi le rilevazioni sulla povertà sui dati dei consumi è ipotizzabile che l'incremento del numero di persone in povertà possa essere attribuito non solo all'aumento del numero di coloro che hanno visto peggiorare le loro condizioni economiche, ma anche al fatto che per una serie di motivi (lockdown, crisi



stime preliminari dell'Istat (2022), sicuramente legata anche alla debole ripresa dei consumi nel nostro paese, costringe comunque a fare i conti con un nuovo assetto della povertà ancora in via di definizione.

Infatti il combinato disposto di questi elementi cambia completamente lo scenario del fenomeno in Italia, facendo emergere tre direzioni di sviluppo: impoverimento (come dimostrano i dati Istat); persistenza delle situazioni di povertà, a causa della difficile congiuntura economica; trasversalità, che è il frutto dei processi di normalizzazione di lungo corso che sono deflagrati per effetto del Covid.

### 3.2.2 *Predittori e intensificatori di povertà*

Aggiungiamo, sempre sul fronte della povertà e dei fattori di rischio un altro tassello. Caritas Italiana (2020) ha realizzato, tra aprile e settembre, tre rilevazioni in sequenza per monitorare la situazione delle persone che si rivolgevano alla rete dei servizi Caritas presenti su tutto il territorio nazionale. Già nella prima rilevazione era emerso il raddoppio del numero di persone sostenute (450.000), la prevalenza di italiani, il 30% di beneficiari mai rivoltisi prima ai centri Caritas, una consistente presenza di disoccupati, di persone in cassa integrazione in attesa del contributo, di lavoratori irregolari, lavoratori precari in attesa dei bonus previsti dal Governo.

Le difficoltà in aumento riguardavano la perdita di lavoro (95%), il pagamento di affitto e mutuo (88%), il disagio psicologico-relazionale (86%), le difficoltà scolastiche (82%), la solitudine (82%), la depressione (77%), la rinuncia/rinvio di cure e assistenza sanitaria (74%). Questi problemi, esplosi nei mesi del lockdown, si configuravano come dei chiari *predittori di impoverimento*, ovvero segnalavano, già più di due anni fa, aree critiche su cui, in assenza di intervento, si sarebbero incistati processi di impoverimento sempre più intensi. Si pensi al solo rinvio di cure sanitarie e agli effetti che questo ha sul benessere delle persone e sui costi futuri da sostenere per le spese sanitarie.

Le persone aiutate nei mesi di marzo-maggio 2020 hanno, inoltre, segnalato la permanenza di problemi che, pur non essendo aumentati, continuavano ad affliggere la quotidianità di molti di loro: la diffusione del gioco d'azzardo/scommesse (75%), la difficoltà a visitare/mantenere un contatto con persone/congiunti in carcere (55%), la violenza e i maltrattamenti in famiglia (54%), la diffusione di usura/indebitamento (45%). Questi elementi persistenti e non meno allarmanti hanno agito da *intensificatori di povertà*.

---

di alcuni settori produttivi, maggiore propensione al risparmio per motivi precauzionali) le persone, indipendentemente da loro livello di reddito, abbiano ridotto proprio i consumi.

Sono elementi che, già in condizioni pre-Covid, avrebbero ostacolato il processo di uscita dalla povertà e che, in una fase di crisi economica conclamata, non solo hanno reso più difficile il percorso di ripresa, ma hanno peggiorato le condizioni di vita delle persone.



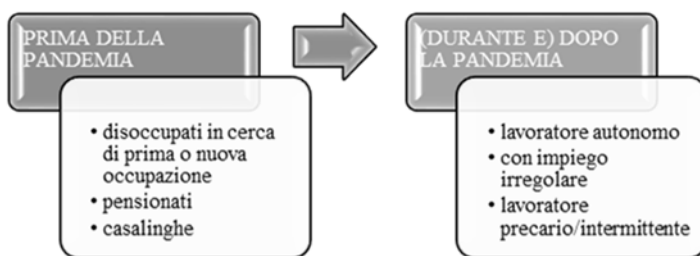
La rilevazione nazionale sui dati 2020 e primi mesi del 2021 permette poi di ricavare, considerando tutto l'arco del 2020, alcune tendenze rispetto al fenomeno della povertà intercettata attraverso i centri di ascolto e i servizi Caritas.

Leggendo i dati del 2020 in combinazione con le prime evidenze tratte dal 2021 emergono alcune direttrici:

- il complessivo aumento del numero di coloro che si rivolgono alla rete Caritas in cerca di aiuto: al di là del picco del lockdown (marzo-maggio 2020, in cui in soli due mesi il numero di persone rivoltesi alle Caritas si è raddoppiato, passando da 190.000 assistiti del 2018, ultimo anno disponibile pre-Covid, a 450.000). nel 2021 le persone rivoltesi alla Caritas sono aumentate del 7,6% rispetto al 2020;
- cresce la quota di coloro che non si erano mai rivolti prima alle Caritas: nel 2020 il 44% delle persone sostenute dalla rete Caritas era costituita da persone che non avevano mai chiesto aiuto prima; nel 2021 questa porzione resta alta e pari al 37%;
- la povertà continua a cronicizzarsi: nel 2021 il 27,7% di coloro che sono seguiti dalle Caritas lo è da più di 5 anni e, inoltre, il 16,1% di chi si è

accostato ai servizi Caritas per la prima volta nel 2020 continua a essere sostenuto nel 2021.

A questa panoramica affianchiamo alcuni affondi relativi al profilo socio-demografico della platea di persone incontrate. Confrontando il periodo precedente con quello successivo alla esplosione della pandemia, la situazione occupazionale di quanti si sono rivolti alle Caritas si presenta come di seguito illustrato:



Come si nota, è un deciso spostamento dall'area dei non occupati e dei disoccupati al composito universo dei lavoratori.

Operando poi un confronto fra il 2019 e il 2020 su un sottocampione di beneficiari Caritas<sup>5</sup>, è possibile, in aggiunta, distinguere in maniera più analitica le caratteristiche dei profili emergenti da quelle che contraddistinguono i profili che si cronicizzano.

Per quanto le tipologie di nuclei familiari che sono seguiti dalle Caritas non mutino sostanzialmente (si tratta sempre di coppie con figli minori, monogenitori con figli minori e single), a caratterizzare in modo diverso i profili emergenti e quelli cronici sono invece aspetti relativi all'età, alla condizione occupazionale e al reddito medio.

In particolare nel passaggio dal 2019 al 2020 osserviamo che i profili emergenti sono caratterizzati da:

- giovane età;
- presenza di lavoratori;
- redditi non bassissimi

I profili che si cronicizzano, invece, sono quelli dei nuclei composti da:

- persone adulte o anziani;
- in cui nessuno lavora;
- con redditi bassissimi o nulli.

---

<sup>5</sup> Cfr., Audizione del 9 giugno 2021 di Caritas Italiana presso la Camera dei Deputati, XI Commissione Lavoro pubblico e privato, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulle nuove disuguaglianze prodotte dalla pandemia nel mondo del lavoro.

PROFILI EMERGENTI	PROFILI CHE SI CRONICIZZANO
<b>COPPIE CON FIGLI MINORI</b> Uno dei due lavora Redditi fino a 1.000 euro	<b>COPPIE CON FIGLI MINORI</b> Nessuno lavora Bassi redditi familiari
<b>MONOGENITORI CON MINORI</b> Molto giovani Lavorano Bassi redditi	<b>MONOGENITORI CON MINORI</b> Giovani Nessuno lavora
<b>SINGLE</b> + 55 e meno di 34 Medio-alto livello di istruzione	<b>SINGLE</b> Adulti e anziani Bassi redditi

Da questo quadro emerge quello che possiamo chiamare un “effetto tenaglia” della povertà, in base al quale, cioè, per un verso è sempre più facile cadere in povertà, come dimostra quanto descritto prima (lavoratori, redditi non bassissimi) e, per l’altro, è sempre più difficile uscirne. Si finisce, cioè, col restare impantanati in un blocco da sabbie mobili che impedisce ogni movimento e non lascia speranza di uscita.

Sotto questo aspetto può essere interessante osservare il fenomeno della povertà utilizzando come angolo di visuale i dati relativi al Reddito di cittadinanza. Si dirà più avanti della importanza di leggere la povertà intrecciando fenomeno e politiche, qui vogliamo intanto sottolineare alcuni aspetti: da una parte i dati sul triennio di vita di questa misura (Inps 2022) confermano l’elemento della persistenza delle condizioni di disagio che impediscono alle persone di “uscire” dalla povertà nonostante una misura di reddito minimo percepita per un periodo di tempo superiore all’anno, in quanto il 70% di coloro che hanno ricevuto il RdC ne sono risultati percettori ancora nel secondo semestre 2021; inoltre per le sue caratteristiche di disegno la misura “esclude” e quindi non raggiunge ancora tutti i poveri assoluti, come uno studio sui beneficiari effettivi mette bene in luce, evidenziando che il 41,4% dei percettori è povero assoluto e il 24,9% dei poveri assoluti riceve la misura (Aprea M., Gallo G., Raitano M. 2021); da ultimo, infine, il monitoraggio Caritas sui beneficiari di RdC ha messo in risalto che il 44,8% del campione di persone assistite dalla Caritas intervistato fra il 2019 e il 2020 non risultasse coperto dal RdC e si trattava per lo più di nuclei composti da persone

con meno di 44 anni, da coppie con figli minori con meno di 50 anni, in cui in parte le persone lavorano e che si sono auto-escluse dalla misura, nel senso che non hanno fatto domanda per ricevere il RdC in quanto ritenevano, erroneamente, di non avere i requisiti per farlo (si trattava, invece, di persone che avevano redditi inferiori a 800 euro e che quando hanno presentato domanda nel 2020 per il RdC lo hanno ricevuto)<sup>6</sup>.

Questo ulteriore tassello porta l'attenzione sul ruolo che svolgono le politiche contro la povertà a seconda di come sono disegnate e del modo in cui vengono attuate: esse, infatti, se ben costruite e ben attuate garantiscono in genere, nel breve periodo, la riduzione del livello di povertà per chi si trova in questa situazione (intensità della povertà) e, nel lungo, consentono la completa fuoriuscita dalla povertà, contribuendo così a ridurre il numero delle persone in povertà (incidenza della povertà). Ma se per qualche motivo o il disegno o l'attuazione non sono soddisfacenti<sup>7</sup> le misure retroagiscono sul fenomeno, diventando paradossalmente causa di emarginazione.

### *3.2.3 Gli esclusi dalle misure di contrasto alla povertà*

Uno dei paradossi che la pandemia ha fatto emergere è stata, infatti, la “curvatura escludente” delle misure di contrasto alla povertà. Che il Reddito cittadinanza producesse, per il modo in cui è disegnato, esclusi e sfavoriti (gli stranieri che non hanno il requisito dei dieci anni di residenza di cui gli ultimi due in via continuativa in Italia e che sono esclusi dal beneficio; le famiglie numerose che non ricevono un contributo economico proporzionale all'ampiezza del nucleo e sono sfavorite rispetto ai single) lo si è detto in più occasioni ed è ormai un'acquisizione consolidata. In particolare, l'aumento della povertà assoluta fra i nuclei con un maggior numero di componenti, attestato dall'Istat nel 2020 (nelle famiglie con 5 persone l'incidenza di povertà peggiora di oltre 4 punti percentuali, nelle altre di due punti in media), sembra confermare questa distorsione. Fra maggio e settembre 2020 il nu-

---

<sup>6</sup> Per una disamina approfondita di questo si veda Luppi M., “I risultati dell'indagine longitudinale Caritas-povertà-Reddito di cittadinanza”, in Caritas Italiana, op. cit.

<sup>7</sup> Nel caso del RdC il disegno prevede requisiti stringenti come la residenza in Italia per dieci anni di cui gli ultimi due in via continuativa che esclude molti stranieri non in possesso di questa caratteristica, fra i quali però, si concentra gran parte della povertà in Italia e una serie di soglie di accesso sulla ricchezza posseduta che fanno sì che chi è appena sopra questa soglia, anche solo con un euro, venga di fatto escluso dall'accesso al RdC (cfr. Caritas Italiana, op. cit. e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021), Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Reddito-di-Cittadinanza-presentata-oggi-la-Relazione-del-Comitato-Scientifico.aspx>; Gallo G., Raitano M. (2020), “Reddito di cittadinanza e Reddito di emergenza: problemi aperti”, in CNEL op. cit.

mero di persone che ha ricevuto il RDC è aumentato del 30% anche per effetto dell'avvicinamento alla misura di molti che, pur avendone diritto da prima, ne avevano temuto le condizionalità legate all'inserimento lavorativo – condizionalità sospese per via del lockdown e delle limitazioni agli spostamenti stabilite dal Governo. I requisiti di accesso al RDC – soglia ISEE, patrimonio mobiliare e immobiliare, reddito equivalente annuo – non avrebbero garantito di estendere la copertura e destinare quindi un sostegno ai circa 6 milioni di persone che o perché con contratto in scadenza, o perché irregolari o perché autonomi, erano privi di altre forme di tutela o rimanevano esclusi dalle altre forme di aiuto pubblico<sup>8</sup> previste (Cassa integrazione, indennità di disoccupazione NASpI e Dis-COLL)<sup>9</sup>. Si è pertanto messa in campo una misura di sostegno al reddito, il Reddito di Emergenza (REM), che avrebbe dovuto temporaneamente sostenere i “non raggiunti dal RDC”. Con criteri più laschi del RDC infatti (soglia ISEE e patrimonio mobiliare superiori a quelle del RDC, assenza di requisito di residenza di 10 anni e assenza di requisito sul patrimonio immobiliare), il REM avrebbe dovuto raggiungere una platea di beneficiari potenziali di 800.000 famiglie corrispondenti a 2 milioni di persone. Di fatto il REM ha coinvolto 422.000 nuclei, pari a poco meno di un milione di persone, che hanno percepito in media un beneficio di 550 euro per gran parte per cinque mesi consecutivi. Come

---

<sup>8</sup> Quella del REM si inseriva all'interno di un pacchetto di proposte elaborato dal Forum Disuguaglianze Diversità insieme ad Asvis e al prof. Cristiano Gori nel mese di marzo (“Curare l'Italia di oggi, guardare all'Italia di domani”) e che aveva lo scopo di integrare il pacchetto di misure inserite nel decreto Cura Italia. In aggiunta alla Cassa integrazione e alla Cassa integrazione in deroga previste dal Governo, la proposta prevedeva due ulteriori misure: il SEA (Sostegno di emergenza per gli autonomi) e il REM (Reddito di cittadinanza per l'emergenza) per i 6-7 milioni di lavoratori privati tra cui i lavoratori a tempo determinato che a scadenza di contratto si sarebbero ritrovati disoccupati e senza copertura (200-300 mila di contrattisti a chiamata), i disoccupati che avevano esaurito la Naspi, gli inoccupati e i tre milioni di irregolari. Era pensato come una variante semplificata e alleggerita del Reddito di cittadinanza, con una procedura di accesso agile (senza la compilazione del modulo Isee) e la sospensione del vincolo del patrimonio immobiliare, previsto nel Rdc, che è causa di molti mancati accessi alla misura. Il REM poi introdotto nel Decreto Rilancio ha invece previsto la presentazione dell'Isee, nonostante fosse stato segnalato ripetutamente dai soggetti promotori della campagna che l'urgenza della situazione richiedeva deroghe rispetto all'iter consueto di presentazione delle domande e l'Isee avrebbe rappresentato senz'altro un ostacolo per molti richiedenti, finendo col favorire, come infatti poi è stato, gli interni al sistema di welfare, già dotati di Isee. A questo primo documento di marzo hanno fatto seguito una serie di altri materiali volti a sollecitare il governo e sottoporre alla attenzione le opzioni sul campo non a danno dei più svantaggiati. Si può ripercorrere questo iter visitando il sito del Forum DD: <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/nessuno-resti-indietro-per-colpa-del-coronavirus/>

<sup>9</sup> La NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) è l'indennità per i lavoratori subordinati e la DIS-COLL (Indennità per collaboratori coordinati e continuativi) è per i collaboratori.

si spiega un tasso di adesione così basso, pari al 50% circa, in una fase di emergenza così spinta?

Per comprendere quello che è accaduto può essere utile fare riferimento ai risultati di alcune rilevazioni condotte da Caritas Italiana (un questionario strutturato somministrato a 756 beneficiari di 16 Caritas diocesane e un focus group con i direttori di 14 Caritas diocesane) sull'impatto delle misure emergenziali (Reddito di emergenza, Bonus lavoratori stagionali, Bonus lavoratori flessibili, Congedo parentale, Bonus baby-sitter, Indennità per lavoratori domestici) sui beneficiari dei servizi Caritas.

Quello che è emerso è che il Reddito di emergenza è stata la misura maggiormente richiesta dai nuclei intervistati (26%), ma anche quella meno ricevuta: nel caso del REM solo una domanda su tre è stata accettata (per le altre misure, come l'indennità per i lavoratori domestici e il bonus per i lavoratori stagionali, questo rapporto passa a 6 su 10). Inoltre ha fatto la differenza aver ricevuto il sostegno delle Caritas in termini di informazione e orientamento sulle misure del Governo: nel caso del REM, aver ricevuto orientamento ha triplicato la possibilità di fare domanda e ha accresciuto di 1/6 la possibilità di vederla accettata.

Inoltre, a una prima valutazione delle misure varate, il quadro delineato dai direttori delle Caritas che hanno partecipato al focus group ha messo in luce:

- la intempestività dei nuovi interventi, a cui si sono andati sommando i ritardi nella erogazione delle mensilità soprattutto della Cassa integrazione in deroga. Dunque anche nuclei che potevano essere considerati "coperti" dalla presenza di misure esistenti hanno finito, invece, con il popolare le fila di coloro che si sono improvvisamente trovati privi di un reddito sufficiente per far fronte all'interruzione o riduzione dell'attività lavorativa;
- la frammentazione, la scarsa chiarezza sulle caratteristiche delle singole misure e sulle reciproche incompatibilità e la farraginosità delle procedure di accesso che ha, a volte, scoraggiato gli aventi diritto dal presentare domanda per esse – l'obbligo di presentazione dell'Isee ha senz'altro rappresentato una difficoltà per i tanti che non lo avevano mai richiesto prima;
- la scarsa attenzione da parte dei livelli istituzionali alla dimensione della informazione sulle misure<sup>10</sup>: questo ha avuto dirette ripercussioni sull'operato delle Caritas diocesane, che sono state investite dell'onere di svolgere, in maniera sistematica e continuativa, azioni di informazione e orientamento sulle misure.

---

<sup>10</sup> Una campagna informativa sul REM è partita a metà luglio sui canali della Rai quando la misura era in vigore già da qualche settimana.

Ecco spiegato il mancato successo di una misura come il REM che avrebbe dovuto rappresentare un aiuto immediato, concreto e inclusivo per tutte le persone in difficoltà che non potevano contare su altri aiuti pubblici in una fase così drammatica. Al di là delle sovrapposizioni tra il RDC e il REM, complessivamente, nel corso del 2020, sono stati 4,3 milioni i percettori di misure di contrasto alla povertà, pari al 7,1% della popolazione residente. Se pensiamo ai 5,6 milioni di persone in povertà calcolate dall'Istat, ci rendiamo conto che gli interventi messi in campo in situazioni di emergenza devono essere improntati a semplicità, immediatezza, tempestività e chiarezza per poter dirsi efficaci e raggiungere lo scopo per cui sono progettati. Dalla breve ma intensa esperienza del REM c'è molto da imparare sotto questo profilo<sup>11</sup>. Purtroppo una ulteriore conferma di questa tendenza a favorire gli "insider" del welfare o a non agevolare l'accesso alle prestazioni per chi non si è mai accostato prima al sistema di welfare, è arrivata dai primi dati sulle domande dell'assegno temporaneo per figli minori, una prestazione transitoria in vigore sperimentalmente dal 1 luglio 2021 al 28 febbraio 2022, in attesa dell'entrata a regime, nel marzo 2022, dell'assegno unico universale per famiglie con figli: con una platea di beneficiari previsti pari a 1,8 milioni di famiglie, al 24 settembre 2021 erano pervenute 452mila domande per l'assegno temporaneo, una quota decisamente più bassa rispetto a quella dei potenziali richiedenti.

Alla luce di quanto detto e considerando tanto i dati nazionali pubblici quanto gli affondi tratti dai dati Caritas, gli scenari che si dischiudono relativamente alla evoluzione della povertà nel nostro paese, si caratterizzano per quattro tendenze concomitanti:

- sempre più frequenti oscillazioni "dentro-fuori" la povertà in base a come si modifica la condizione economica delle persone e dei nuclei in relazione anche ai tempi della ripresa economica generale;
- difficoltà di uscita per l'effetto tenaglia descritto sopra;
- stratificazione delle fonti di disagio come dimostrano i fattori predittori e intensificatori;
- il ruolo delle misure che possono generare paradossalmente forme di esclusione dal sistema di welfare.

A questo quadro fa il paio, sul fronte invece degli interventi, una situazione che, alla luce di quanto visto, prospetta i seguenti rischi:

- frammentazione;
- scarsa chiarezza;
- assenza di informazione, orientamento, supporto e mediazione;
- assenza di valutazione;
- rigidità.

---

<sup>11</sup> Per un approfondimento sui dati del REM si veda Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, INPS, Inail, Anpal, (2021) *Rapporto Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*..



Di fronte a questo, si impone la necessità di ragionare su un nuovo modello di interazione tra conoscenza del fenomeno, costruzione di politiche pubbliche e interventi sociali. Ne diamo conto di seguito.

### 3.3 Un modello tripartito per parlare di povertà e combatterla

«Al giorno d'oggi non sono i dati il problema: di dati ne abbiamo più che a sufficienza. È la capacità di interpretarli che troppo spesso manca»<sup>12</sup>. In una intervista rilasciata qualche tempo a un giornalista, il sociologo e filosofo Edgar Morin così si esprimeva a proposito della difficoltà di saper cogliere i segnali e intervenire sui fatti sociali.

Nei paragrafi precedenti abbiamo considerato proprio questa anomalia contro-intuitiva: enorme abbondanza di dati e incapacità, come in questi anni che hanno preceduto l'esplosione della pandemia, di offrire un quadro che andasse oltre la dimensione puramente descrittiva della povertà, risalendo a cause, catene causali e individuando quelle tendenze che avrebbero consentito di agire "prevenendo oggi gli effetti di domani".

Riteniamo che sia fondamentale e utile quando affrontiamo il tema della povertà far interagire costantemente e far viaggiare all'unisono tre dimensioni: la conoscenza del fenomeno, le politiche pubbliche e gli interventi promossi sui territori dai soggetti privati.

Nel concreto si tratta di puntare a una comprensione sempre migliore della realtà della povertà:

- questo significa oggi più che mai promuovere un approccio analitico che consideri non solo la fotografia dell'esistente, ma si spinga ad adottare una prospettiva longitudinale, perché solo nel medio-lungo periodo è possibile cogliere le dinamiche di lungo corso, le variazioni e le persistenze, far emergere le linee di tendenza che scorrono carsicamente sotto la superficie dei fenomeni;
- significa poi individuare le cause e le catene causali degli eventi;
- tenere la barra dritta sui dati aggregati e al contempo sui vissuti delle persone, contemperando micro e macro, analisi di tipo estensivo su ampie popolazioni e studi in profondità di carattere qualitativo per analizzare i processi;

Comprendere la povertà a fondo oggi vuol dire anche, e arriviamo al punto sulle politiche, monitorare e valutare l'impatto che le politiche nazionali e locali sulla povertà producono nella vita delle persone, coglierne i difetti di funzionamento, le criticità di attuazione, perché, come si è visto in precedenza, esse retroagiscono sul fenomeno e, dunque, non possiamo più

---

<sup>12</sup> Ricostruzione dell'autrice di una frase tratta dall'intervista a E. Morin realizzata da Maurizio Molinari e pubblicata sull'inserito Robinson di «Repubblica» del 23 dicembre 2021.

permetterci di far procedere in parallelo gli studi sulla povertà rispetto alle analisi sulle politiche contro la povertà. Gli uni non possono esistere senza l'apporto degli altri in quanto il campo di osservazione e azione è lo stesso.

Da ultimo gli interventi che i soggetti sociali territoriali che si occupano di povertà (associazioni di volontariato, enti di terzo settore, imprese sociali, ecc.) realizzano e che, all'interno della cornice delineata, coprono un variegato arco di azioni possibili a supporto/integrazione/sostituzione delle politiche pubbliche:

- favorire e facilitare l'accesso alle misure pubbliche con azioni di informazione, sensibilizzazione, orientamento, in ragione del fatto che le misure (reddito minimo, assegno unico, ecc.) spesso, come si è visto, sono frammentate e poco chiare rispetto ai target e alle modalità per riceverle e, in aggiunta a ciò, sempre più spesso si accostano al sistema di welfare pubblico persone che non hanno mai avuto accesso prima ad esso e che quindi non sanno come muoversi. Il rischio è che si crei una spaccatura e contrapposizione tra “insider” e “outsider” del welfare e che i “nuovi” del welfare, per assenza di informazioni sui loro diritti o per una errata percezione delle proprie condizioni di bisogno, finiscano con restare esclusi dalle tutele pubbliche, proprio loro che ne avrebbero più bisogno in alcuni momenti<sup>13</sup>;
- accompagnare le persone nell'iter di accesso alle misure (compilazione domanda, informazioni in itinere, problemi legati alla ricezione dei contributi, come ad esempio sospensioni nelle erogazioni e difficoltà a capire il motivo), reso complicato dal processo di digitalizzazione in corso che – si pensi al passaggio all'identità digitale (SPID) per accedere ai servizi della pubblica amministrazione – crea barriere all'ingresso per le persone meno istruite e con meno familiarità con l'utilizzo di dispositivi elettronici;
- integrare le misure pubbliche con interventi supplementari nelle situazioni in cui le persone e le famiglie, per la criticità della situazione in cui si trovano, hanno bisogno di un sostegno aggiuntivo ulteriore rispetto a

---

<sup>13</sup> Emblematico sotto questo profilo è il progetto “Inps per tutti” che coinvolge un ente pubblico come l'Inps, i comuni e realtà del provato sociale come le Caritas. Esso nasce nel dicembre 2019, promosso dall'Inps, con l'intento di facilitare la conoscenza e l'accesso alle prestazioni sociali erogate dall'Istituto per le persone in condizione di maggiore disagio economico e sociale. Il progetto, che è giunto alla sua seconda edizione, vede la collaborazione di Caritas, Anci e Comunità di Sant'Egidio che sui territori concordano modalità di collaborazione per orientare alle misure pubbliche le persone in difficoltà e accompagnarle a fare domanda per esse. Al progetto hanno aderito molte Caritas diocesane (per maggiori informazioni si veda: <https://www.inps.it/news/inps-per-tutti-parte-il-progetto-per-lintegrazione-sociale>; [https://www.caritas.it/home\\_page/attivita\\_/00008577\\_Progetto\\_INPS\\_per\\_tutti.html](https://www.caritas.it/home_page/attivita_/00008577_Progetto_INPS_per_tutti.html) ). Una recente evoluzione del progetto, che ha già preso corpo in alcune regioni come la Lombardia, il Veneto, l'Emilia Romagna prevede il coinvolgimento delle Inps regionali e delle Delegazioni regionali Caritas per creare un sistema articolato e radicato di intervento (cfr. <https://www.chiesadimilano.it/news/chiesa-diocesi/in-lombardia-una-rete-di-welfare-agile-462447.html>).

quello pubblico: il monitoraggio Caritas del RdC ha dimostrato che chi percepiva il RdC ha ricevuto in misura maggiore rispetto a chi non era percettore di RdC sussidi economici e beni e servizi materiali erogati dalle Caritas, in quanto l'importo del RdC risultava insufficiente per vivere decentemente, non permettendo loro di "sganciarsi" dalla rete di aiuto Caritas. Inoltre molte famiglie, non potendo formare con gli importi del RdC una piccola riserva di risparmi, in quanto la legge prevede che tutto ciò che non è speso nel mese venga decurtato nel successivo, allo scadere del 18mo mese, l'interruzione per legge del beneficio, si sono trovate costrette, durante la pandemia, a tornare a farsi supportare dalle Caritas in attesa di poter ripresentare domanda per il RdC;

- compensare l'assenza di politiche pubbliche o la mancata copertura da parte di queste di alcune quote di destinatari ("targeting" impreciso): è quello che accade col sostegno agli stranieri privi della residenza di 10 anni in Italia, e per questo non raggiunti dal RdC, o per coloro che per altre caratteristiche di disegno (patrimonio sopra soglia) non lo ricevono;

- da ultimo, e cruciale nel ciclo di vita delle politiche per il loro buon funzionamento, è il monitoraggio dell'attuazione che i soggetti sociali possono svolgere per verificare lo stato di applicazione concreta delle leggi, scorgerne i difetti che si annidano nelle pieghe attuative delle misure e che, a conti fatti, impediscono ai diritti di tradursi in migliori condizioni di vita per le persone. Il monitoraggio è la base empirica a cui ancorare le concrete proposte di modifica delle misure: a partire dai difetti attuativi si possono così elaborare soluzioni per perfezionarle e metterle sempre più a fuoco.



### 3.4 La bussola per costruire il futuro: i tre assi del cambiamento

In conclusione, se parlare di povertà, come si è visto, vuol dire muoversi contemporaneamente sui tre livelli sopra descritti, quale bussola può orientare l'azione di ricercatori, analisti di politiche pubbliche e operatori sociali dopo la vicenda totalizzante del Covid?

Come in tutte le fasi di severa crisi economica, con la pandemia, abbiamo assistito, in un lasso di tempo brevissimo – qualche settimana – all'altrettanto repentino peggioramento delle condizioni economiche di centinaia di migliaia di famiglie nel nostro paese. Che cosa rende questa crisi più aggressiva e dannosa delle altre?

- il fatto che essa sia scaturita da una emergenza di tipo sanitario *in primis* che ha catalizzato in prima battuta, per la sua violenza di impatto, tutta l'attenzione mediatica e politica;

- il fatto che l'emergenza abbia avuto una portata globale, “nessuno escluso”;

- l'inadeguatezza degli strumenti di intervento sociale ed economico *ordinari* di fronte a un evento di *eccezionale straordinarietà*;

- la condizione di “lunga incertezza” in cui i cittadini hanno vissuto – e vivono – e i decisori continuano a operare sia sotto il profilo della tutela della salute pubblica che sotto quello del contenimento degli impatti economici;

- la difficoltà di mettere in campo in tempi brevi strumenti di protezione sociale adeguati ad una platea eterogenea di persone, con caratteristiche e bisogni diversi, trovatesi all'improvviso senza lavoro e in condizione di bisogno;

- un substrato di profonde e incancrenite situazioni di disuguaglianze sociali ed economiche che affliggono da tempo i nostri contesti locali creando spaccature, esclusioni, emarginazioni;

- la fatica di costruire ora una visione del futuro che orienti i programmi di ripresa e delinea un orizzonte di speranza e fiducia.

A distanza di due anni dall'inizio della pandemia, possiamo provare a capire che cosa ha funzionato e perché. Forse questo ci aiuta a trovare modalità di analisi dei fenomeni e presenza sui territori che aiutino realmente le persone in difficoltà, oltre la fase pandemica.

Per le realtà sociali caratterizzate da alto tasso di prossimità e vicinanza alle persone *nei loro contesti di vita*, il Covid ha rappresentato uno stress test di proporzioni inaudite: l'imperativo è consistito nel rispondere, in una situazione del tutto nuova per chiunque, alle pressioni esercitate dalle situazioni di bisogno insorte improvvisamente. In una parola, bisognava esser presenti, continuare a esserci, comunque, trovando nuovi modi per farlo, ma esserci. La pandemia ha messo a dura prova i presidi locali di supporto sociale alle persone in stato di bisogno: quelli che erano effettivamente inca-

stonati nelle vite delle gente, oltre che in quella di quartiere, si sono rimodulati per proseguire nella loro quotidiana azione – impossibile ritirarsi quando conosci uno a uno le persone, quando sei inserito nel tessuto locale e sei riconosciuto come punto di riferimento in caso di necessità; quelli che non avevano il contatto quotidiano, personale, diretto e continuativo sono arretrati fino a scomparire.

Dunque la pandemia, che è costata a tutta la popolazione il sacrificio del contatto personale e ha chiesto di pagare il prezzo altissimo della rinuncia alla socialità, ha in realtà sancito quanto sia imprescindibile garantire prossimità, contatto costante, continuativo e riconosciuto sui territori. Proprio in caso di crisi, laddove queste funzioni di presenza e mediazione con le istituzioni ci sono e sono conosciute è più facile intervenire e far giungere tempestivamente informazioni e aiuti a tutti i cittadini. Ecco quindi delinearsi un primo asse di intervento per il futuro.

1. Le organizzazioni di terzo settore, le associazioni presenti sui territori possono svolgere un ruolo fondamentale come cerniere fra i cittadini e il mondo delle istituzioni, attraverso la “presa diretta” che hanno sulle vite delle persone e quel relativo agio organizzativo che permette loro di svolgere una serie di funzioni che i servizi pubblici, soggetti a maggiori vincoli economici e burocratici, potrebbero non riuscire a garantire. Ebbene questa funzione di avvicinamento, accompagnamento, traghettamento è, lo abbiamo visto prima, oggi più che mai cruciale per ricomporre il divario fra pubbliche amministrazioni e cittadini e in particolare i cittadini in condizione di esclusione e marginalità. Ma queste funzioni vanno sistematicamente e organicamente definite, formalizzate, riconosciute all’interno di una architettura di risposte istituzionali in cui ogni attore svolge la sua funzione. Non ci si può più permettere di “improvvisare” e di affidare alla buona volontà di amministratori pubblici e di responsabili di organizzazioni la realizzazione di questa funzione. Questo non farebbe che accrescere gli squilibri fra i territori e compensare piuttosto che sostenere le vite delle persone.

2. Nella fase di programmazione in cui ci troviamo, con le risorse del PNRR che sono in parte giunte al nostro paese e che verranno destinate alla realizzazione di una ampia gamma di interventi di diversa natura, è ineludibile attivare dei meccanismi di partecipazione rispetto alla individuazione dei bisogni dei territori e alla condivisione di rischi e opportunità. Questa occasione va colta ed esercitata in modo deciso e propositivo. Se verrà sterilizzato il potenziale di partecipazione insito nel programma del Piano di Ripresa e Resilienza si avrà la responsabilità di aver condannato il nostro paese per i prossimi venti anni all’assenza di visione strategica e coordinamento fra gli attori. La necessità di coinvolgimento e partecipazione nella raccolta dei bisogni e nella concretizzazione dei progetti del Piano va agita da tutti i soggetti, dalle amministrazioni pubbliche, dai cittadini, dal mondo della ricerca, dal quello produttivo e dalle associazioni. Proprio in questa prima fase,

in cui i primi avvisi pubblici sono stati pubblicati e stanno iniziando ad impegnare amministrazioni e soggetti sociali nella progettazione degli interventi, le organizzazioni possono svolgere un ruolo di traino, di sprone, di stimolo, proprio in ragione del contatto diretto che hanno con i bisogni, le richieste, ma anche le aspettative più profonde delle persone nonché in ragione dell'expertise che hanno accumulato nel tempo costruendo risposte ai bisogni. Dunque i soggetti sociali locali possono e devono candidarsi a svolgere questo ruolo di catalizzatori della partecipazione locale. Perché questa è l'unica strada adeguata al tempo che viviamo per far riemergere un senso di comunità a partire dalla condivisione di un rischio comune. La pandemia è stata un rischio che ha accomunato tutte e tutti e ora tutte e tutti si è chiamati a costruire insieme la prospettiva di ripresa. Non ci si può rassegnare a vivere il PNRR come un adempimento burocratico privo di ricadute sulle vite delle persone. Per il modo in cui verranno realizzate le opere infrastrutturali e calcolato il loro impatto sociale sui territori, per come si realizzerà la transizione digitale – se sarà inclusiva o se approfondirà e disuguaglianze, per come verranno disegnati e attuati i programmi di formazione al lavoro, per come saranno realizzati i servizi di inclusione sociale previsti, per il grado di apertura che le pubbliche amministrazione acquisiranno nei confronti dei cittadini, il nostro paese potrebbe risollevarsi, oppure condannarsi alla polarizzazione sociale, all'impoverimento e alla violenza. Ecco perché il modo in cui il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza verrà attuato è un fatto che ci riguarda tutti e tutte e che richiede vigilanza, attenzione e attiva presenza sui territori.

3. Da ultimo, se la partecipazione è uno dei pilastri per la costruzione del senso di appartenenza, un altro elemento da curare è quello di affermare un dialogo sulle questioni che sia basato su analisi scientificamente rigorose dei fenomeni e che produca proposte di cambiamento costruttive. Per superare la logica della durezza verbale e della contrapposizione violenta che ormai infesta i social e non fa progredire il dibattito sulle questioni urgenti (non ultimo l'accesa polemica sul Reddito di cittadinanza), alternando semplificazioni a rimozioni, non si ha altra via che quella di farsi promotori di una conoscenza accurata, radicata, metodologicamente fondata e attenta a mettere in luce gli aspetti in ombra dei processi sociali, inclusi gli impatti delle misure pubbliche. Nessun percorso di cambiamento può trascurare l'analisi della realtà, ma non si tratta di perdersi in sofisticazioni teoriche o in esercizi di stile privi di impatto: si tratta, piuttosto, anche in questo caso, di suscitare le domande sociali di conoscenza che provengono dalla realtà e di provare a studiarle con il concorso di ricercatori, accademici, scienziati sociali, mondo della ricerca e degli analisti di politiche pubbliche. La presa che le organizzazioni hanno sulla realtà, sulla vita quotidiana delle persone è un potentissimo strumento per capire quali siano i bisogni delle persone, che cosa non

vada nel funzionamento delle misure di protezione sociale, quali i malfunzionamenti dei meccanismi burocratici, e farlo dal punto di vista delle persone. «Soprattutto, sembra importante ascoltare e interpretare le *domande* della società, anche quelle ancora implicite, espresse indirettamente con fatti di violenza, suicidi, ecc.» (Ferrarotti F. 2021), è il compito che Franco Ferrarotti riconosce alla sociologia del terzo millennio ma è possibile riconoscerla come priorità anche per gli analisti sociali in questo tempo. Questo si traduce nel coagulare domande di conoscenza e favorire la produzione di un sapere che aiuti a realizzare miglioramenti concreti (nel funzionamento dei servizi, nel disegno delle politiche, nella creazione di programmi di intervento sociali). Come si è avuto modo di vedere prima, a titolo di esempio, Caritas Italiana ha affiancato, negli ultimi anni, al suo tradizionale rapporto su povertà ed esclusione sociale, un rapporto annuale sul monitoraggio delle politiche contro la povertà che è orientato proprio a costruire risposte migliori per le persone in povertà.

La coda pandemica è un tempo fruttuoso che ci consegna una enorme responsabilità in quanto studiosi e operatori di organizzazioni. Come ci ricorda anche la filosofa Nussbaum (2020): «Dobbiamo studiare il problema e poi, sulla base delle conclusioni a cui si perviene, (far) adottare politiche che producano speranza e cooperazione, evitando quelle che alimentano l'odio e il disgusto».

Significa per noi dare gambe con gli strumenti della conoscenza, delle politiche e degli interventi alla speranza di un futuro di giustizia sociale, dignità e corresponsabilità.

## Bibliografia di riferimento

- Aprea M., Gallo G., Raitano M. (2021), *Why social benefits fail to target poverty: Empirical evidence on target efficiency of the Italian minimum income scheme*, Seminari di Economia Politica, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Modena.
- Barbini M., De Novellis F. (2020), *La crisi del Covid -19 e l'impatto sul mercato del lavoro*, CNEL, XXII Rapporto Mercato del Lavoro e contrattazione collettiva 2020, p. 31.
- Caritas Italiana (2020), *COVID-19: quarto monitoraggio Caritas sull'emergenza pandemia e sulle risposte attivate*, [https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3\\_s2ew\\_consultazione.mostra\\_pagina?id\\_pagina=9486](https://www.caritas.it/pls/caritasitaliana/v3_s2ew_consultazione.mostra_pagina?id_pagina=9486).
- Ferrarotti F. (2021), *Quaderni di sociologia nel 70mo compleanno*, «Quaderni di sociologia», Volume LXV, N. 85/2021, fascicolo pubblicato in occasione del settantesimo anniversario della rivista (1951-2021).
- Garnero A., Salvatori A. (2020), *Perché il reddito delle famiglie italiane è meno protetto*, lavoce.info, <https://www.lavoce.info/archives/70972/perche-il-reddito-delle-famiglie-italiane-e-meno-protetto/>

- Gori C. (2017), *Verso un nuovo modello di povertà?*, «La Rivista delle Politiche Sociali», N. 4/2017.
- Inps (Coordinamento Generale Statistico Attuariale) (2022), *I primi tre anni di reddito e pensione di cittadinanza. Analisi 2019-2021. Beneficiari, importi, caratteristiche, persistenza*, Analisi a cura di Bombelli S. e Lucchini S.
- Istat (2021), *Report povertà 2020*, [https://www.istat.it/it/files//2021/06/REPORT\\_POVERTA\\_2020.pdf](https://www.istat.it/it/files//2021/06/REPORT_POVERTA_2020.pdf)
- Istat (2022), *Stime preliminari povertà assoluta e spese per consumi. Anno 2021*, [https://www.istat.it/it/files//2022/03/STAT\\_TODAY\\_POVERTA-ASSOLUTA\\_2021.pdf](https://www.istat.it/it/files//2022/03/STAT_TODAY_POVERTA-ASSOLUTA_2021.pdf)
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021), *Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di cittadinanza*, <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Pagine/Reddito-di-Cittadinanza-presentata-oggi-la-Relazione-del-Comitato-Scientifico.aspx>



## *4. Le misure di contrasto alla povertà nazionali, regionali e locali. Un'analisi nell'area metropolitana di Bologna*

di *Alessandra Apollonio, Cristina Bellano, Francesco Bertoni e Maria Chiara Patuelli*

### **4.1 Introduzione**

Nel corso degli ultimi anni, a seguito del forte sviluppo, a livello nazionale, delle politiche di contrasto alla povertà, la Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria metropolitana di Bologna (CTSSM)<sup>1</sup>, attraverso le indicazioni programmatiche dell'Atto di Indirizzo e Coordinamento triennale, ha individuato nella lotta alla povertà e all'impovertimento la principale priorità di azione.

A partire dal 2018, attraverso il coordinamento metropolitano delle misure a contrasto della povertà, sono state avviate diverse attività di raccolta dati, analisi e approfondimento, in collaborazione con il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia con il quale è stata stipulata apposita convenzione, finalizzate a colmare il gap informativo che contraddistingue questa area di intervento.

Le attività sono state realizzate grazie alla collaborazione con gli Uffici di Piano distrettuali e i Comuni/Unioni che hanno fornito i dati sugli utenti beneficiari di contributi comunali per il sostegno al reddito e delle altre provvidenze statali ad accesso comunale misure (bonus utenze, assegni ai nuclei familiari con tre o più figli, assegni di maternità). Il confronto e lo scambio con la Regione Emilia-Romagna, anche sui dati disponibili, si è arricchito nel corso degli anni e, in prospettiva, potrà dare ulteriore impulso alle attività in programma.

Nel corso del 2021, accanto all'attività di monitoraggio sui contributi comunali e le provvidenze economiche ad accesso comunale, avviata negli anni precedenti, si è sviluppata l'attività di raccolta dati delle misure a contrasto della povertà introdotte con la pandemia. In particolare, sono state condotte

---

<sup>1</sup> Bertoni F., Apollonio A. (2018), *La governance a livello intermedio come strumento di omogeneità territoriale: il caso dell'area metropolitana bolognese*, «Autonomie locali e servizi sociali», 41(1), 33-52.

indagini specifiche, realizzate in collaborazione con il Dipartimento di Economia dell'Università di Modena e Reggio Emilia, sull'attuazione a livello metropolitano delle disposizioni legislative che nel corso degli ultimi due anni hanno riguardato la tematica delle "Misure urgenti di solidarietà alimentare", relativamente alle prime due erogazioni susseguitesi in questi due ultimi anni. È stato inoltre avviato un primo tentativo di raccolta dei dati relativi al Reddito di Cittadinanza, utilizzando la piattaforma GePI in uso presso gli Ambiti territoriali.

Il percorso di raccolta ed elaborazione dati realizzato nel corso del 2021 ha visto un momento di restituzione in un workshop organizzato lo scorso 30 Novembre 2021, che è stata l'occasione per ripartire con il coinvolgimento degli operatori del servizio sociale territoriale nell'operazione di confronto e benchmarking.

Il dettaglio dei dati raccolti e la ricchezza delle informazioni disponibili permettono quindi di avere una base solida su cui avviare un lavoro di confronto tra territori, che possa evidenziare da un lato le peculiarità, dall'altro le traiettorie su cui declinare una possibile maggiore omogeneità.

La disaggregazione dei dati raccolti, disponibile su base comunale, evidenzia già molti aspetti su cui è necessario approfondire e su cui il workshop ha iniziato a dare alcune prime risposte. In particolare, l'integrazione con le politiche abitative risulta essere il terreno più immediato su cui sviluppare riflessioni future, anche e soprattutto in funzione del fatto che una migliore integrazione con le politiche a contrasto della povertà può garantire una risposta realmente significativa alle persone in difficoltà economica.

Il coinvolgimento del Servizio Sociale Territoriale sarà un altro ambito prioritario di azione per il prossimo futuro, anche attraverso la realizzazione di un'azione formativa di livello metropolitano. È infatti forte la convinzione che l'attività di raccolta e analisi dei dati effettuata a livello metropolitano acquisisce il suo pieno significato se restituita costantemente ai territori e se avviene un confronto serrato con operatori, dirigenti e amministratori sull'interpretazione, l'utilizzo e l'utilità dei dati.

## **4.2 I contributi comunali di integrazione al reddito erogati dal Servizio Sociale Territoriale**

Accanto alle misure di sostegno al reddito di carattere nazionale i territori possono attivare contributi per l'integrazione al reddito di persone e nuclei familiari che versano in condizioni socio-economiche tali da non consentire un livello minimo di sussistenza o da non soddisfare bisogni fondamentali di vita. L'erogazione di tali contributi è disciplinata attraverso regolamenti comunali o sovracomunali a seconda della diversa strutturazione territoriale dei servizi sociali.

Per ottenere i contributi, i cittadini devono rivolgersi al servizio sociale territoriale di riferimento presentando la propria situazione socioeconomica. È compito dell'assistente sociale effettuare una valutazione di merito legata all'appropriatezza dell'intervento. Gli interventi di sostegno da attivare dovranno rientrare in un progetto assistenziale personalizzato, elaborato dall'assistente sociale responsabile del caso. I contributi economici possono essere continuativi, straordinari o urgenti. Possono essere erogati mediante una corresponsione di una cifra di denaro o di titoli (buoni spesa, ecc.) da utilizzarsi in conformità con il progetto assistenziale personalizzato.

Il tema dei contributi economici di integrazione al reddito come parte integrante delle misure attuate dagli enti locali per contrastare la povertà dei cittadini è di fondamentale importanza considerando il fatto che, essendo tale misura disciplinata a livello locale, si può agire in maniera disomogenea non garantendo di fatto la medesima copertura del bisogno in territori diversi. Sulla base di questa considerazione e con l'obiettivo, in prospettiva, di ridurre le disuguaglianze territoriali e promuovere l'omogeneità della presa in carico, la Città Metropolitana di Bologna ha avviato a partire dal 2018, grazie alla collaborazione degli Uffici di Piano, un monitoraggio permanente dei contributi economici erogati dai Servizi Sociali dei territori che, analizzati in serie storica, permettono di avere un quadro nel corso del tempo. A partire dall'analisi e il confronto di tali dati sono state organizzate, inoltre, iniziative specifiche nei diversi distretti sociosanitari, nonché un focus-group metropolitano<sup>2</sup> con gli assistenti sociali dei territori. I dati a livello distrettuale e gli esiti del focus-group sono illustrati in questo capitolo.

#### *4.2 I dati sui Contributi economici di integrazione al reddito nei distretti dell'area metropolitana*

Nella tabella di seguito (tab. 1) si presentano i beneficiari di contributi di integrazione al reddito erogati dai servizi sociali territoriali dell'area metropolitana di Bologna dal 2017 al 2020 suddivisi per distretto.

Tra il 2018 e il 2019, il numero dei nuclei beneficiari di contributi economici diminuisce in cinque distretti su sette<sup>3</sup>. Tale diminuzione può essere dovuta allo sviluppo e all'evoluzione di misure nazionali e regionali di sostegno al reddito (Res, Rei, Rdc) che possono aver "assorbito" una parte di nuclei richiedenti contributi economici.

---

<sup>2</sup> Il Focus-group è avvenuto nel corso del workshop "I dati sulle misure di contrasto alla povertà a livello metropolitano. Contributi comunali, buoni spesa, Reddito di cittadinanza: un'analisi comparata tra distretti" organizzato dalla Città Metropolitana il 30 novembre 2021.

<sup>3</sup> L'aumento relativo al Distretto Città di Bologna è imputabile alla tematica abitativa e alla quota regionale fondo povertà che è stata destinata interamente a contributi per il mantenimento dell'alloggio.

Tra il 2019 e il 2020, invece, si nota un aumento di nuclei beneficiari di contributi in quasi tutti i territori fatta eccezione di Pianura Est e Pianura Ovest. Tale aumento, pari al 18,5% a livello metropolitano, molto probabilmente è imputabile alla crisi connessa alla diffusione della pandemia da Covid-19, iniziata a marzo 2020.

Le variazioni percentuali relative alle annualità sopra descritte sono molto eterogenee tra i distretti.

*Tab. 1 – Nuclei beneficiari di contributi comunali per distretto e variazioni % annuali - anno 2017, 2018, 2019 e 2020*

	2017	2018	2019	2020	Var % 2018- 2019	Var % 2019- 2020	Var % 2018 – 2020
Appennino Bolognese	191	291	314	334	7,9%	6,4%	14,8%
Bologna	1.657	1.619	2.126	2.276	31,3%	7,1%	40,6%
Imola	545	524	405	552	<b>-22,7%</b>	36,3%	5,3%
Pianura Est	841	713	533	521	<b>-25,2%</b>	<b>-2,3%</b>	<b>-26,9%</b>
Pianura Ovest	n.d.	429	393	349	<b>-8,4%</b>	<b>-11,2%</b>	<b>-18,6%</b>
Reno Lavino Samoggia	547	508	419	532	<b>-17,5%</b>	27,0%	4,7%
Savona Idice	n.d.	531	274	727	<b>-48,4%</b>	165,3%	36,9%
Area Metropolitana di Bologna	n.d.	4.615	4.464	5.291	<b>-3,3%</b>	18,5%	14,6%

In analogia con l'andamento del numero dei beneficiari, la tab.2 evidenzia che anche le risorse comunali erogate per contributi economici subiscono per quasi tutti i distretti una diminuzione tra il 2018 e il 2019<sup>4</sup> e un aumento tra il 2019 e il 2020. Il calo osservato tra il 2018 e il 2019 va di pari passo con la crescita delle risorse nazionali relative alle politiche di contrasto alla povertà. L'aumento tra il 2019 e il 2020, come anche riportato precedentemente, è collegato allo scoppio della crisi pandemica da Covid-19 che ha avuto come conseguenza un aumento dei nuclei in condizione di povertà.

<sup>4</sup> Il distretto Reno Lavino e Samoggia nella rilevazione dei contributi economici per l'anno 2018 ha considerato alcune tipologie di contributi non strettamente correlate al bisogno socio-economico (es: contributi relativi ai progetti di affido e famiglie accoglienti). Nella rilevazione 2019 e 2020 sono stati invece considerati esclusivamente i contributi per il sostegno al reddito familiare.

Tab. 2 – Risorse erogate per contributi comunali e variazioni % annuali per distretto - anno 2017, 2018, 2019 e 2020

	2017	2018	2019	2020	Var % 2018- 2019	Var % 2019- 2020	Var % 2018 – 2020
Appennino Bolognese	109.453€	163.094€	166.303€	169.193€	2,0%	1,7%	3,7%
Bologna	1.166.643 €	1.249.492 €	2.100.793 €	1.814.099 €	68,1%	- <b>13,6%</b>	45,2%
Imola	461.632€	444.515€	353.875€	429.598€	- <b>20,4%</b>	21,4%	<b>-3,4%</b>
Pianura Est	543.772€	487.756€	436.492€	428.381€	- <b>10,5%</b>	<b>-1,9%</b>	- <b>12,2%</b>
Pianura Ovest	n.d.	378.831€	334.294€	306.871€	- <b>11,8%</b>	<b>-8,2%</b>	- <b>19,0%</b>
Reno Lavino Samoggia	n.d.	660.050€	277.806€	380.619€	- <b>57,9%</b>	37,0%	- <b>42,3%</b>
Savena Idice	n.d.	643.228€	476.705€	833.342€	- <b>25,9%</b>	74,8%	29,6%
Area Metropolitana di Bologna	n.d.	4.026.967 €	4.146.269 €	4.362.103 €	3,0%	5,2%	8,3%

È utile sottolineare, tuttavia, che l'aumento delle risorse erogate tra il 2019 e il 2020 è in percentuale più contenuto rispetto all'aumento dei nuclei beneficiari di contributi dello stesso periodo. Di conseguenza, si può affermare che, a fronte di una scelta di aumentare la platea dei beneficiari dei contributi, sono state erogate, in media, meno risorse.

Tale affermazione ha un riscontro anche nella tab.3, la quale riporta l'importo medio di ciascun contributo erogato dal Servizio Sociale Territoriale ai nuclei beneficiari nel triennio 2018-2020. Come si può notare, dal 2019 al 2020 il valore dell'importo medio cala per quasi tutti i distretti come conseguenza di un aumento dei nuclei beneficiari e di un aumento, ma più contenuto, delle risorse erogate.

I distretti di Pianura Est e Pianura Ovest agiscono in controtendenza rispetto agli altri distretti perché, tra il 2019 e il 2020, diminuiscono sia il numero di beneficiari e, in maniera più contenuta, le risorse utilizzate.

Si può notare, inoltre (tab. 3), che nel corso degli anni il valore dell'importo medio tende ad omogeneizzarsi tra distretti tranne per il distretto dell'Appennino Bolognese (che presenta in tutte le annualità un importo molto più basso rispetto alla media) e per il distretto di Savena-Idice (che, al contrario, presenta un importo molto più alto rispetto alla media).

Tab. 3 – Importo medio per contributi comunali per distretto e variazioni annuali – anno 2018, 2019 e 2020

	Importo medio 2018	Importo medio 2019	Importo medio 2020	Var '18-'19	Var '19-'20	Var '18-'20
Appennino Bolognese	560,46 €	529,63 €	506,57€	<b>-30,83 €</b>	<b>-23,06 €</b>	<b>-53,89 €</b>
Bologna	771,77 €	988,14 €	797,06 €	216,38 €	<b>-191,0 €</b>	25,29 €
Imola	848,31 €	873,77 €	778,26 €	25,45 €	<b>-95,51€</b>	<b>-70,06 €</b>
Pianura Est	684,09 €	818,93 €	822,23 €	134,84 €	3,29 €	138,14 €
Pianura Ovest	883,06 €	850,62 €	879,29 €	<b>-32,43 €</b>	28,66 €	<b>-3,77 €</b>
Reno Lavino Samoggia	1.299,31 €	663,02 €	715,45 €	<b>-636,29 €</b>	52,43 €	<b>-583,86 €</b>
Savena Idice	1.211,35 €	1.739,80 €	1.146,28 €	528,45 €	<b>-593,52 €</b>	-65,078 €
Area Metropolitana di Bologna	872,58 €	928,82 €	824,44€	56,24 €	<b>-104,39€</b>	<b>-48,14 €</b>

#### 4.2.2 Anno 2020: elaborazioni per fasce di ISEE

Nelle seguenti tabelle vengono riportati i dati relativi alla distribuzione percentuale dei nuclei beneficiari di contributi e alle risorse erogate per fascia di ISEE nell'anno 2020.

Nella tab. 4 si nota che a livello metropolitano poco meno della metà dei nuclei beneficiari di contributi (il 47,2%) ha un ISEE al di sotto dei 3.000 euro. A livello territoriale, questa fascia di ISEE ha la percentuale più alta in cinque distretti su sette. Nei distretti di Pianura Ovest e Reno Lavino Samoggia sono più numerosi i nuclei beneficiari con ISEE tra 3.000 euro e 6.000 euro.

È importante sottolineare anche che i nuclei beneficiari con ISEE al di sopra dei 9.000 euro e i nuclei beneficiari che non hanno presentato l'ISEE, ad eccezione di Bologna, rappresentano una componente non di scarsa rilevanza seppur con differenze tra distretti e anche tra i comuni dello stesso distretto. La somma delle due categorie nei territori di Pianura Est e Pianura Ovest, ad esempio, rappresenta circa il 20% dei nuclei beneficiari.

Il dato relativo ai nuclei beneficiari senza ISEE può essere spiegato dal fatto che, essendo il 2020 un anno particolare a causa dell'emergenza pandemica da Covid-19, si siano dovuti erogare contributi in maniera emergenziale e del tutto eccezionale e creare progettualità a nuclei che, al momento del bisogno, non possedevano l'ISEE.

Tab. 4 – Percentuale beneficiari di contributi economici per distretto e fascia di ISEE - Anno 2020

	<i>N. Beneficiari con isee ≤ € 3.000</i>	<i>N. Beneficiari con € 3.000 &lt; isee ≤ € 6.000</i>	<i>N. Beneficiari con € 6.000 &lt; isee ≤ € 9.000</i>	<i>N. Beneficiari con isee &gt; € 9.000,00</i>	<i>N. Beneficiari senza isee</i>
Appennino Bolognese	53,3%	24,0%	9,6%	5,1%	8,1%
Bologna	56,9%	36,0%	7,1%	0,0%	0,0%
Imola	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Pianura Est	31,9%	28,4%	20,5%	8,1%	11,1%
Pianura Ovest	30,1%	36,1%	14,3%	9,7%	9,7%
Reno Lavino Samoggia	33,3%	34,4%	17,3%	7,0%	8,1%
Savena Idice	43,7%	31,6%	15,4%	7,3%	1,9%
Area Metropolitana di Bologna	47,2%	33,5%	11,7%	3,9%	3,7%

La tab. 5 mostra la distribuzione percentuale delle risorse erogate dai comuni per fascia di ISEE dei beneficiari nell'anno 2020. A differenza dei dati contenuti nella tab. 4, si nota che, in tutti i distretti, la maggior parte delle risorse sono utilizzate per erogare contributi economici a nuclei con ISEE inferiore a 3.000 euro (dal 33,9% del distretto Pianura Est al 56,9% del distretto di Bologna).

Anche in questo caso è utile sottolineare il valore percentuale non irrilevante in alcuni distretti delle risorse erogate a nuclei senza ISEE.

La tab. 6 riporta il dato relativo all'importo medio erogato ai nuclei beneficiari di contributi per diverse fasce di ISEE. Si nota che tendenzialmente l'importo cala all'aumentare del valore dell'ISEE e che, a livello metropolitano, il valore più alto per importo medio è nella fascia di ISEE al di sotto dei 3.000 euro; tuttavia, tale calo non è così netto quanto ci si potrebbe aspettare. Alcuni distretti, inoltre, come ad esempio l'Appennino Bolognese e Pianura Est, riportano valori di importi medi più alti per fasce di ISEE intermedie.

Tab. 5 – Percentuale risorse comunali erogate attraverso contributi economici per distretto e fascia di ISEE – anno 2020

	<i>Importo erogato da sst a nuclei beneficiari con isee ≤ € 3.000</i>	<i>Importo erogato da sst a nuclei beneficiari con € 3.000 &lt; isee ≤ € 6.000</i>	<i>Importo erogato da sst a nuclei beneficiari con € 6.000 &lt; isee ≤ € 9.000</i>	<i>Importo erogato da sst a nuclei beneficiari con isee &gt; € 9.000,00</i>	<i>Importo erogato da sst a nuclei beneficiari senza isee</i>
Appennino Bolognese	55,2%	21,8%	12,5%	2,3%	8,3%
Bologna	56,9%	36,0%	7,1%	0,0%	0,0%
Imola	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Pianura Est	33,9%	32,5%	19,6%	5,2%	8,8%
Pianura Ovest	37,3%	33,1%	12,1%	8,0%	9,4%
Reno Lavino Samoggia	40,7%	30,7%	15,6%	5,1%	7,9%
Savena Idice	52,5%	30,9%	11,2%	4,8%	0,6%
Area Metropolitana di Bologna	50,3%	33,2%	10,8%	2,8%	2,9%

Tab. 6 – Importo medio erogato a nuclei beneficiari per distretto e fascia di ISEE, anno 2020

	<i>Importo medio erogato da sst a nuclei beneficiari con isee ≤ € 3.000</i>	<i>Importo medio erogato da sst a nuclei beneficiari con € 3.000 &lt; isee ≤ € 6.000</i>	<i>Importo medio erogato da sst a nuclei beneficiari con € 6.000 &lt; isee ≤ € 9.000</i>	<i>Importo medio erogato da sst a nuclei beneficiari con isee &gt; € 9.000,00</i>	<i>Importo medio erogato da sst a nuclei beneficiari senza isee</i>
Appennino Bolognese	525 €	460 €	660 €	225 €	521 €
Bologna	797 €	797 €	796 €	0 €	0 €
Imola	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d
Pianura Est	875 €	940 €	784 €	531 €	651 €
Pianura Ovest	1.091 €	805 €	746 €	722 €	852 €
Reno Lavino Samoggia	875 €	639 €	646 €	520 €	700 €
Savena Idice	1.377 €	1.119 €	832 €	756 €	350 €
Area Metropolitana di Bologna	883 €	823 €	764 €	601 €	658 €



### 4.3 Una lettura qualitativa dei dati sui contributi comunali

Dai dati presentati nel report emergono alcune diversità nell'erogazione di contributi economici tra i vari distretti.

In occasione del workshop "I dati sulle misure di contrasto alla povertà a livello metropolitano. Contributi comunali, buoni spesa, Reddito di cittadinanza: un'analisi comparata tra distretti", realizzato dalla Città Metropolitana di Bologna il 30.11.2021, è stato possibile approfondire questo aspetto, provando a dare una lettura di tipo qualitativo ai dati presentati in plenaria.

La sessione pomeridiana del workshop ha visto infatti i partecipanti, suddivisi in gruppi, confrontarsi su alcune tematiche, tra cui quella dei contributi economici.

Questa disomogeneità nell'erogazione delle risorse per contributi, anche tra comuni di un medesimo distretto, dipende da diversi fattori.

Un altro tema sicuramente molto rilevante è quello della discrezionalità della valutazione professionale. Se da una parte si è chiamati ad utilizzare la massima chiarezza nello stabilire ed applicare determinati criteri, dall'altra non si può rinunciare alla valutazione professionale che deve essere in grado di assecondare la lettura dei bisogni e gli obiettivi del singolo progetto. Molti territori rappresentano una situazione in cui la discrezionalità degli operatori viene agita all'interno di contesti in cui sempre di più si cerca il confronto tra professionisti, provando ad esempio a costruire degli strumenti che siano trasversali a tutte le aree, oppure confrontandosi sulle valutazioni in equipe; la discrezionalità c'è ma viene anche condivisa e supervisionata.

Il contributo economico è uno strumento che spesso funge da aggancio per creare un processo di relazione con la persona; alla luce di questi diversi fattori risulta evidente come le situazioni specifiche dei singoli utenti e i diversi tipi di interventi attivati possano determinare variazioni della spesa comunale.

Tra le determinanti di questa disomogeneità vi è inoltre il diverso approccio alle soglie ISEE adottato dai territori. In alcuni di essi al di sotto di una determinata soglia ISEE l'erogazione dei contributi non viene discussa ma unicamente portata in equipe; al di sopra di una determinata soglia, invece, sono istituiti meccanismi di controllo dell'erogazione che limitano in modo più o meno significativo la discrezionalità degli operatori. In un territorio esiste una vera e propria "commissione" che ha l'obiettivo di autorizzare i contributi al di sopra di una determinata soglia ISEE. Gli operatori condividono che l'ISEE sia un buono strumento di valutazione della situazione economica delle persone, anche se non sempre esaustivo ed aggiornato.

Un altro aspetto riguarda il ruolo del Terzo settore. La rete dei servizi del Terzo settore, comprese le parrocchie o le Caritas, costituisce una risorsa importante che però non è territorialmente omogenea. In quei comuni nei quali la presenza dell'associazionismo è molto forte e le opportunità di cui

può beneficiare la persona in difficoltà sono più significative, il ruolo del contributo comunale sarà verosimilmente integrativo. In quei territori in cui il Terzo settore risulta essere meno strutturato, è probabile che i contributi comunali abbiano invece un ruolo più significativo. Dunque, la specificità, la dimensione e le risorse dei territori fanno sì che il contributo economico sia l'unica risorsa attivabile per una serie di interventi o, viceversa, strumento residuale nei casi in cui le risorse attivabili siano molte di più. Il workshop è stato un momento di restituzione dei dati relativi ai contributi economici e un'occasione di approfondimento e confronto tra i vari distretti, che ha avuto come esito anche quello di far emergere possibili piste di lavoro future.

In alcuni territori vi sono tentativi di costruire degli strumenti trasversali fra tutte le aree, attraverso un confronto rispetto alle metodologie di analisi del bisogno socio-economico, con l'idea di condurre in maniera omogenea la valutazione ma un ulteriore passo in avanti ritenuto importante sarebbe quello di provare a discutere di questa tematica attraverso un confronto fra regolamenti in ambito metropolitano.

Alla fine del confronto i partecipanti sono arrivati ad una riflessione in merito alla necessità non tanto di regolamenti unici e uguali, ma di avere piuttosto delle linee condivise, frutto di un lavoro comune, per cui il regolamento diventi una riaffermazione della centralità del ruolo del SST quale professionalità che ha la capacità di fare una valutazione sull'utilizzo del contributo e che, al contempo, aiuti a non rendere la complessità "ingovernabile".

#### **4.4 Altre misure di sostegno al reddito**

Nel corso degli anni si sono consolidate una serie di altre misure di sostegno al reddito erogate attraverso fonti di finanziamento statali che si affiancano a quanto erogato dai Comuni attraverso i contributi.

Accanto al monitoraggio permanente sui contributi, sono stati raccolti ed elaborati i dati relativi ai bonus utenze, all'assegno di maternità, all'assegno nucleo familiare erogato dai Comuni, oltre ai dati relativi alle borse di studio, in possesso della Città Metropolitana che, in questo caso, eroga direttamente il contributo a chi ne fa richiesta.

I bonus utenze sono finanziati attraverso le risorse presenti sul conto per la compensazione delle agevolazioni tariffarie ai clienti in stato di disagio costituito presso la Cassa per i Servizi Energetici e Ambientali (CSEA)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> La normativa di riferimento è la seguente: Legge 23 dicembre 2005, numero 375 articolo 1 e attuata dal decreto Interministeriale del 28 dicembre 2007; Decreto-legge 29 novembre 2008 numero 185, convertito con la legge 28 gennaio 2009, numero 2; Legge 28 dicembre 2015, numero 221. Il Bonus idrico è diventato una misura nazionale di contrasto alla povertà dal 1° luglio 2018. Precedentemente tale agevolazione, laddove presente, era gestita a livello

Nell'area metropolitana di Bologna, per usufruire dei bonus bisogna fare richiesta presso gli sportelli sociali ed avere un ISEE non superiore a € 8.265 (oppure non superiore a € 20.000 per famiglie con almeno quattro figli a carico); la durata di tali bonus è di dodici mesi dal momento della presentazione della domanda<sup>6</sup>.

L'assegno di maternità ad accesso comunale è destinato alle madri che non beneficiano di alcuna indennità di maternità (madri non lavoratrici) oppure a coloro che percepiscono un'indennità inferiore all'importo del contributo stesso. La richiesta viene presentata presso gli sportelli sociali dei Comuni ed erogata da INPS con risorse statali. Per usufruire dell'assegno l'ISEE non deve superare la soglia di € 17.416,66<sup>7</sup>. Il contributo, pari a € 1.740,60, viene erogato in un'unica soluzione.

L'assegno nucleo familiare ad accesso comunale è destinato a nuclei numerosi composti da almeno un genitore e tre figli minori a carico. L'ISEE non deve superare la soglia di € 8.778,99<sup>8</sup>; la richiesta viene presentata presso gli sportelli sociali dei Comuni ed erogata da INPS con risorse proprie. Il contributo è pari a € 145,14 e viene erogato su base mensile per tredici mensilità. Nell'ambito della normativa regionale sul diritto allo studio (L.R. 26/01), la Città metropolitana di Bologna emana annualmente un bando per borse di studio destinate ad alunni meritevoli e/o a rischio di abbandono del percorso formativo, in disagiate condizioni economiche. ha erogato, anche per l'anno scolastico 2019-2020, borse di studio agli studenti residenti nell'area metropolitana. Il richiedente dovrà avere un ISEE inferiore alla soglia di euro € 10.632,94.

Le borse di studio sono destinate a studenti di età non superiore ai 24 anni<sup>9</sup>, residenti nel territorio della Città metropolitana di Bologna che frequentano:

---

territoriale. Il bonus elettrico, scontato direttamente sulla bolletta elettrica, varia a seconda dei componenti della famiglia (per l'anno 2020: € 125 per famiglie con 1 o 2 componenti, € 148 per le famiglie con 3 o 4 componenti, € 173 per le famiglie con oltre 4 componenti). Il bonus gas è costituito da un importo differenziato a seconda della categoria d'uso associata alla fornitura, alla zona climatica di appartenenza del punto fornitura e al numero dei componenti della famiglia. Il bonus idrico prevede una riduzione del pagamento di un determinato quantitativo di acqua a persona.

<sup>6</sup> La normativa per ottenere i bonus utenze è completamente cambiata a partire dal 1° gennaio 2021. Da tale data, in presenza dei requisiti richiesti, gli aventi diritto possono ottenere i bonus senza la necessità di presentare la domanda al proprio comune di residenza. La nuova normativa prevede la verifica dei requisiti sulla base dell'ISEE e il riconoscimento automatico in bolletta

<sup>7</sup> Il dato è riferito all'anno 2020. Per l'anno 2021 la soglia di accesso ISEE è rimasta invariata.

<sup>8</sup> Il dato è riferito all'anno 2019. Per l'anno 2021 la soglia di accesso ISEE è rimasta invariata.

<sup>9</sup> Nuovo requisito previsto nelle Delibere regionali n. 209/2019 e n. 1275/2019.

- le prime due classi delle scuole secondarie di 2° grado del sistema nazionale d'istruzione, il secondo e il terzo anno dell'IeFP o le tre annualità dei progetti personalizzati dell'IeFP di cui al comma 2, art. 11 della L.R. n. 5/2011 presso un organismo di formazione professionale accreditato per l'obbligo di istruzione che opera nel Sistema regionale IeFP;
- l'ultimo triennio delle scuole secondarie di 2° grado del sistema nazionale d'istruzione, compresi gli studenti residenti in altre Regioni che erogano il beneficio secondo il criterio della scuola frequentata. Di seguito si presentano, in sintesi, i dati relativi al 2020 per le misure sopra menzionate.

Tab. 7 – Beneficiari misure per persone in condizione di difficoltà economica, anno 2020

	<i>Bonus utenze</i>	<i>Assegni di maternità</i>	<i>Assegni nucleo familiare</i>	<i>Borse di studio</i>
Appennino Bolognese	2.088	90	211	247
Bologna	11.873	515	752*	1.277
Imola	3.959	118	333	562
Pianura Est	3.360	233	535	510
Pianura Ovest	2.172	129	349	291
Reno, Lavino, Samoggia	2.929	128	320	324
Savena Idice	2.709	71	192	196
Area Metropolitana di Bologna	29.090	1.284	2.692	3.407

\*Dato relativo al 2019

## 4.5 Misure urgenti di solidarietà alimentare

### 4.5.1 L'erogazione dei buoni spesa nell'area metropolitana bolognese

Il persistere delle difficoltà economiche legate all'emergenza Covid-19 ha reso necessario il rifinanziamento di misure di solidarietà alimentare da parte dello Stato che ha infatti disposto lo stanziamento di 400 milioni di euro, attraverso il DL n. 154 del 23.11.2020, finalizzato a consentire ai Comuni l'adozione di misure a sostegno dei nuclei maggiormente colpiti dalle conseguenze che l'emergenza Covid-19 ha determinato sulla situazione economica degli stessi. Per l'attuazione delle misure viene richiamata la disciplina contenuta nella precedente Ordinanza della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020.

A questo, ha fatto inoltre seguito un ulteriore Decreto Legge, il numero 73, emanato il 25.05.2021, che ha di nuovo finanziato le medesime misure previste dal DL n. 154/2020 precedentemente menzionato.

L'indagine che viene presentata fa seguito ad un precedente report, realizzato dall'Area Sviluppo Sociale della Città Metropolitana di Bologna in collaborazione con l'Università di Modena e Reggio Emilia e concluso nel luglio 2020, sugli esiti delle erogazioni relative all'Ordinanza della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020 aggiornati al 13.05.2020.<sup>10</sup>

Nei mesi successivi alla chiusura del precedente lavoro, è stato richiesto ai Distretti un aggiornamento rispetto all'erogazione totale delle risorse relative all'Ordinanza della Protezione Civile 658/2020. Oltre a questi, vengono qui presentati i dati relativi al DL 154/2020, aggiornati al 31.05.2021, al fine di poter operare un confronto tra le due erogazioni.

L'analisi sarà integrata con alcuni elementi emersi dal focus group tematico, tenutosi nell'ambito del workshop "I dati sulle misure di contrasto alla povertà a livello metropolitano. Contributi comunali, buoni spesa, Reddito di cittadinanza: un'analisi comparata tra distretti" realizzato dalla Città Metropolitana di Bologna il 30.11.2021.

I dati contenuti nella tab. 8 mostrano come, con il DL 73 del 2021, ci sia stata una diminuzione delle risorse assegnate ai Comuni per l'attuazione delle misure di solidarietà alimentare.

*Tab. 8 – Risorse assegnate ai comuni per l'attuazione di misure urgenti di solidarietà alimentare (ORD.658/2020, DL 154/2020 e DL 73/2021)*

	<i>ORD 658/2020</i>	<i>DL 154/2020</i>	<i>DL 73/2021</i>
Appennino Bolognese	297.066,38 €	297.066,38 €	232.449,00 €
Bologna	2.062.703,93 €	2.062.703,93 €	1.657.281,00 €
Imola	708.758,56 €	708.758,56 €	560.638,00 €
Pianura Est	857.974,14 €	857.974,14 €	679.363,00 €
Pianura Ovest	442.320,09 €	442.320,09 €	350.452,00 €
Reno Lavino Samoggia	596.531,99 €	596.531,99 €	472.422,00 €
Savena Idice	414.052,15 €	414.052,15 €	329.046,00 €
Area Metropolitana di Bologna	5.379.407,24 €	5.379.407,24 €	4.281.651,00 €

<sup>10</sup> Il report è disponibile a questo link: [https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Home/Archivio\\_notizie/Misure\\_urgenti\\_di\\_solidarieta\\_alimentare](https://www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Home/Archivio_notizie/Misure_urgenti_di_solidarieta_alimentare).

## 4.6 L'indagine

### 4.6.1 Modalità attuative ed erogazione delle risorse

Le modalità attuative sono state diverse tra i vari Distretti. In quello dell'Appennino Bolognese, sono stati condivisi a livello distrettuale indirizzi sui requisiti e criteri di accesso, priorità di accesso, cause di esclusione, quantificazione del contributo ma, nella pratica, si è poi riscontrata una diversa quantificazione del contributo nei diversi comuni. Bologna non ha previsto alcun avviso pubblico, bensì l'accesso diretto tramite lo Sportello Sociale. Nel Distretto di Pianura Est è stato invece emanato un avviso pubblico unico con criteri di accesso condivisi a livello Distrettuale, al quale non hanno però aderito tutti i Comuni del Distretto. Nei Distretti di Reno Lavino Samoggia e Savena Idice sono state seguite linee distrettuali con criteri di accesso condivisi. Ad Imola e Pianura Ovest, invece, le modalità di attuazione non sono state condivise a livello distrettuale.

Anche rispetto al ruolo del Servizio Sociale territoriale emergono delle differenze tra i diversi Distretti, dovute al fatto che ogni Comune, in forma singola o associata, ha definito autonomamente criteri e modalità di erogazione e con essi il coinvolgimento del Servizio Sociale. Nel Distretto di Imola ogni Comune ha definito autonomamente il ruolo da attribuire al SST.

Nell'Appennino Bolognese è stata fatta la scelta precisa di non coinvolgere il servizio sociale, in quanto la misura è stata equiparata ad un bonus da gestire a livello amministrativo sulla base di delibere di indirizzo. Anche i Distretti di Savena Idice e Reno Lavino Samoggia si sono orientati nella stessa maniera, optando per una gestione di tipo amministrativo.

A Bologna, invece, dalla seconda erogazione in avanti si è deciso di assegnare il buono spesa a seguito di una valutazione del servizio sociale professionale. Nel workshop, Pianura Ovest ha riportato l'esperienza di una realtà territoriale molto piccola, in cui la carenza di organico, in questo caso amministrativo, ha reso quasi obbligato il coinvolgimento del servizio sociale. La carenza di organico riportata da Pianura Ovest caratterizza anche gli altri territori dell'area metropolitana bolognese, che hanno sottolineato una situazione generale di sofferenza dei servizi.

Per quanto riguarda le modalità di erogazione delle risorse stanziare con il DL 154/2020, tutti i Distretti hanno previsto l'utilizzo di buoni spesa, con una prevalenza nella scelta di quelli dematerializzati rispetto ai cartacei. In Appennino Bolognese sono stati i singoli Comuni a decidere le modalità di erogazione prevedendo, oltre ai buoni spesa, anche coupon, buoni pasto e spese.

Alcuni territori hanno deciso di prevedere l'erogazione al terzo settore di una parte delle risorse complessive. Il Distretto di Reno Lavino Samoggia ha fissato al 10% la quota massima di risorse che i Comuni potranno destinare

a contributi ai soggetti no profit che si occupano di redistribuzione di generi alimentari e di prima necessità; stessa percentuale è stata fissata in quattro comuni dell'Appennino Bolognese. Erogazioni al terzo settore sono previste anche a Bologna, nei Comuni appartenenti all'Unione Reno Galliera e in altri sempre appartenenti al Distretto di Pianura Est.

#### 4.6.2 Domande presentate

Nella tab. 8 vengono riportati i dati relativi all'Ord. 658/2020. A livello metropolitano, la maggior parte delle domande presentate è stata accolta e, di queste, 4.158 provenivano da nuclei già in carico al Servizio Sociale Territoriale.

Nella (tab. 10) sono riportati i dati relativi al DL 154/2020, entrato in vigore a dicembre 2020. Va specificato che l'aggiornamento di tali dati è al 31.05.2021, data in cui alcuni Comuni non avevano ancora chiuso le istruttorie, pertanto le erogazioni erano ancora in essere. In considerazione di quanto specificato, a livello metropolitano, le domande presentate risultano essere complessivamente 16.813.

Tab. 9 – Domande presentate, domande accolte e di cui già in carico ai Servizi - Ord. 658/2020

	<i>N. Domande presentate</i>	<i>N. Domande accolte</i>	<i>Di cui n. Nuclei già in carico a SST</i>
Appennino Bolognese	1.513	1.456	394
Bologna	15.150	14.197	1.835
Imola	2.275	1.535	311
Pianura Est	4.315	3.984	765
Pianura Ovest	2.376	1.793	475
Reno Lavino	2.944	2.493	140
Samoggia	1.820	1.414	238
Savena Idice	1.820	1.414	238
Area Metropolitana di Bologna	30.393	26.872	4.158

Tab. 10 – Domande presentate, domande accolte, di cui già in carico ai servizi e di cui già beneficiari Ord. 658/2020 – DL 154/2020

	<i>N. Domande presentate</i>	<i>N. Domande accolte</i>	<i>Di cui n. Nuclei già in carico a sst</i>	<i>Di cui n. Nuclei già beneficiari ord. Prot.civ. 658/2020</i>
Appennino Bolognese	942	873	286	444
Bologna*	8.138	8.138	4.419	827
Imola	1.685	1.319	536	216
Pianura Est**	1.138	1.048	365	559
Pianura Ovest	1.454	1.263	538	777
Reno Lavino Samoggia	2.454	2.229	505	137
Savena Idice	1.002	913	438	403
Area Metropolitana di Bologna	16.813	15.783	7.087	3.363

\*Il dato relativo al Comune di Bologna è aggiornato al 31.08.2021 ed è comprensivo anche dei nuclei beneficiari del DL 73/2021

\*\*Nel distretto di Pianura Est, alla data del 31.05.2021, i comuni di Budrio e Molinella non avevano emanato alcun avviso sull'erogazione delle risorse DL 154/2020

#### 4.5.3 Confronti tra le due erogazioni

Tenendo in considerazione il fatto che i dati concernenti l'Ord. 658/2020 sono esaustivi, mentre quelli dell' DL 154/2020 fanno riferimento alla data del 31.05.2021, di seguito verranno presentati dei confronti tra le due erogazioni.

La tab.11 si riferisce, per entrambe le erogazioni considerate, alla percentuale delle domande accolte sulle famiglie residenti. Rispetto all'Ord. 658/2020 la percentuale che si registra a livello metropolitano è del 5,4%; il dato che più si discosta dal livello metropolitano è quello di Imola con una percentuale del 2,6%.

Se si considera il DL 154/2020, la percentuale di domande accolte sulle famiglie residenti è del 3,2%. Reno Lavino Samoggia è il Distretto con la percentuale più alta, mentre a Pianura Est si registra quella più bassa, anche in considerazione del fatto che, al momento della raccolta dei dati, due comuni non avevano emanato alcun avviso.

Nell'ultima colonna si rappresenta il numero delle famiglie totali (Ord. 658/2020 e DL 154/2020) che hanno beneficiato dei buoni spesa dall'inizio delle erogazioni fino al 31 gennaio 2021.



Tab. 11 – Percentuale di domande accolte sulle famiglie residenti

	<i>ord 658/2020</i>	<i>DL 154/2020 (al 31/05/2021)</i>	<i>Dato complessivo***</i>
Appennino Bolognese	5,5%	3,3%	7,1%
Bologna	6,8%	3,9%*	10,3%
Imola	2,6%	2,2%	4,4%
Pianura Est	5,5%	1,5%**	6,2%
Pianura Ovest	4,9%	3,5%	6,3%
Reno Lavino Samoggia	4,8%	4,3%	8,8%
Savena Idice	3,8%	2,5%	5,2%
Area Metropolitana di Bologna	5,4%	3,2%	8,0%

\* Il dato riportato per il Comune di Bologna, relativamente al DL 154/2020, è aggiornato al 31.08.2021 ed è comprensivo anche dei nuclei beneficiari del DL 73/2021

\*\*Nel distretto di Pianura Est alla data del 31.05.2021 i comuni di Budrio e Molinella non avevano emanato alcun avviso sull'erogazione delle risorse DL 154/2020

\*\*\*Somma delle due ordinanze al netto dei beneficiari di entrambe

Nella tab. 12 vengono invece riportati i dati relativi alla percentuale delle domande accolte su quelle presentate. Il dato metropolitano mostra un aumento delle domande accolte per il DL 154/2020 (93,9 %) rispetto a quelle relative all'Ord. 658/2020 (88,4%), andamento che riscontriamo nella maggior parte dei Distretti, ad eccezione di Pianura Est e dell'Appennino Bolognese.

Si è cercato di leggere questo dato insieme agli operatori dei vari territori, nel corso del workshop del 30.11.2021, per capirne le determinanti. I dati relativi al DL 154/2021 evidenziano una diminuzione del numero di domande presentate, dovuta a diversi fattori (quali la definizione di criteri più stringenti e la previsione di un sistema di controlli più puntuale) che in taluni casi hanno dissuaso alcune persone dal fare domanda.

Pertanto, hanno fatto domanda coloro che avevano tutti i requisiti necessari per l'ammissibilità della stessa.

Dai dati raccolti è stato possibile rilevare quante delle domande accolte provenissero da nuclei già in carico ai Servizi Sociali Territoriali (tab. 10).

I dati relativi all'Ord. 658/2020 evidenziano che il Distretto che presenta la percentuale più alta di nuclei già in carico al Servizio Sociale Territoriale sulle domande accolte, è quello dell'Appennino Bolognese, con una percentuale del 27,1%; Reno Lavino Samoggia è invece quello con la percentuale più bassa, ovvero il 5,6%.

Tab. 12 – Percentuale di domande accolte su domande presentate

	<i>ord 658/2020</i>	<i>DL 154/2020</i>
Appennino Bolognese	96,2%	92,7%
Bologna	93,7%	100,0%
Imola	67,5%	78,3%
Pianura Est	92,3%	92,1%
Pianura Ovest	75,5%	86,9%
Reno Lavino Samoggia	84,7%	90,8%
Savena Idice	77,7%	91,1%
Area Metropolitana di Bologna	88,4%	93,9%

Se si considerano i dati relativi al DL 154/2020, nei Distretti di Savena Idice e Pianura Ovest la percentuale di nuclei in carico si avvicina quasi alla metà delle domande accolte. Il dato più basso si registra nel Distretto di Reno Lavino Samoggia.

Ai componenti del gruppo di approfondimento sui buoni spesa – realizzato nel corso del workshop del 30.11.2021 prima menzionato – è stato chiesto se, successivamente all'erogazione degli stessi, fossero scaturite prese in carico più strutturate da parte dei servizi o se fossero stati attivati percorsi di altro tipo. È emerso che, nel caso dell'Ord. 658 non è stato rilevato il bisogno di accogliere le persone come Servizio Sociale, pertanto il numero di nuove prese in carico più strutturate è stato esiguo. Si rispondeva ad un bisogno psicologico, alla necessità di sentire le istituzioni vicine; all'incertezza e alla paura del protrarsi della situazione di emergenza.

Nel caso del DL 154, invece, sono emerse differenze tra i territori, determinate dalla diversità nella gestione della misura. In generale, dei nuclei che hanno usufruito dei buoni spesa, pochi sono rimasti in carico.

Bologna ha riportato una situazione diversa rispetto agli altri territori in quanto, in esito alla seconda erogazione, ci sono state più prese in carico, soprattutto nell'ambito minori e famiglie, anche in considerazione del fatto che si è deciso di dare priorità ai nuclei non in carico ai servizi.

Nella tab. 14 si fa invece riferimento alla percentuale di nuclei già beneficiari dell'Ord. 658/2020 la cui domanda è stata accolta anche per l'erogazione prevista dal DL 154/2020. In media, a livello metropolitano il 21,3% dei beneficiari relativi all'erogazione riferita al DL 154/2020 sono stati beneficiari anche di quella precedente. Pianura Ovest si discosta maggiormente

dalla media, riportando la percentuale più alta tra i territori dell'area metropolitana bolognese (61,5%); Reno Lavino Samoggia è invece il Distretto con la percentuale più bassa, ovvero il 6,1 %.

Tab. 13 – Percentuale di nuclei già in carico ai SST su domande accolte

	<i>ord 658/2020</i>	<i>DL 154/2020</i>
Appennino Bolognese	27,1%	32,8%
Bologna	12,9%	54,3%
Imola	20,3%	40,6%
Pianura Est	19,2%	34,8%
Pianura Ovest	26,5%	42,6%
Reno Lavino Samoggia	5,6%	22,7%
Savena Idice	16,8%	48,0%
Area Metropolitana di Bologna	15,5%	44,9%

Tab. 14 – Percentuale dei nuclei già beneficiari dell'ORD 658/2020 – DL 154/2020

	<i>N. dom. accolte</i>	<i>di cui n. Nuclei già beneficiari ord. 658/2020</i>	<i>% già beneficiary ord 658/2020</i>
Appennino Bolognese	873	444	50,9%
Bologna*	8.138	827	10,2%
Imola	1.319	216	16,4%
Pianura Est**	1.048	559	53,3%
Pianura Ovest	1.263	777	61,5%
RenoLavino Samoggia	2.229	137	6,1%
Savena Idice	913	403	44,1%
Area Metropolitana	15.783	3.363	21,3%

I dati di seguito presentati (tab. 15) sono relativi agli importi erogati, rispetto a quanto assegnato. Va specificato che il dato è da leggersi tenendo in considerazione che, al 31/05/2021, alcuni Comuni non avevano chiuso le istruttorie, pertanto le erogazioni erano ancora in corso. La percentuale bassa registrata dal Distretto di Pianura Est dipende dal fatto che, alla medesima data, i comuni di Budrio e Molinella non avevano emanato alcun avviso sull'erogazione delle risorse del DL 154/2020. Nella prima ordinanza, tutte le risorse assegnate sono state erogate.

Tab. 15 – Risorse erogate con fondi statali al 31.05.2021

	<i>Risorse assegnate DL 154/2020</i>	<i>Importo erogato con risorse statali DL 154/2020</i>	<i>% importo erogato su importo assegnato</i>
Appennino Bolognese	297.066,38€	221.940,39 €	74,7%
Imola	708.759€	597.997,68 €	84,4%
Pianura Est*	857.974,14€	329.025,00 €	38,3%
Pianura Ovest	442.320,09€	413.186,65 €	93,4%
RenoLavino Samoggia	596.531,99€	522.420,00 €	87,6%
Savena Idice	414.052,15€	267.525,00 €	64,6%
Area Metropolitana	3.316.703,31€	2.352.094,72 €	70,9%

*\*nel distretto di Pianura Est alla data del 31/05/2021 i comuni di Budrio e Molinella non avevano emanato nessun avviso sull'erogazione delle risorse del DL 154/2020*

*\*\*manca il dato relativo al Comune di Bologna in quanto i dati forniti sono comprensivi dell'assegnazione delle risorse del DL 154/2020 e del DL 73/2021 e dunque non confrontabili con il dato relativo alle risorse assegnate del DL 154/2020*

L'importo totale erogato si compone di una parte derivante da risorse statali e un'altra proveniente da eventuali ulteriori risorse disponibili, derivanti da donazioni di privati, di associazioni, di cooperative, di fondazioni private e risorse aggiuntive messe a disposizione dagli stessi Comuni.

Nel caso dell'Ord. 658/2020 (tab. 16), a livello metropolitano, su un totale di € 7.286.074,77 erogati, le risorse aggiuntive rispetto a quelle statali sono state € 2.176.126,04.

A Bologna, l'importo erogato con risorse ulteriori supera quello relativo alle risorse statali ed è, inoltre, l'importo più alto registrato tra i Distretti che avevano invece a disposizione risorse ulteriori di gran lunga più esigue. Solamente nel Distretto di Savena Idice non sono stati erogati importi con risorse ulteriori.

Per quanto riguarda invece il DL 154/2020, dalla tab. 17 si evince che, rispetto all'Ord. 658/2020, c'è stato, a livello metropolitano, un drastico calo della disponibilità di ulteriori risorse che risultano essere € 24.776,23 su un totale di € 5.032.120,95.

In questo caso, sono stati solamente tre Distretti a beneficiare di tali risorse, ovvero Appennino Bolognese ed Imola, che ne hanno persino aumentato la dotazione rispetto all'Ord. 658/2020, e Pianura Ovest.

Tab. 16 – Importo erogato con risorse stati, importo erogato con eventuali ulteriori risorse e totale erogato – Ord. 658/2020

	<i>Importo erogato con risorse statali</i>	<i>Importo erogato con eventuali ulteriori risorse</i>	<i>Totale importo erogato</i>
Appennino Bolognese	297.066,38 €	4.882,75 €	301.949,13 €
Bologna	2.062.703,9 €	2.133.346,07 €	4.196.050 €
Imola	518.291 €	2.358 €	520.649 €
Pianura Est	837.415,75 €	29.967,22 €	867.382,97 €
Pianura Ovest	407.591,00 €	3.072,00 €	410.663,00 €
Reno Lavino Samoggia	578.859,41 €	2.500 €	581.359,41 €
Savena Idice	408.021,26 €	0,00 €	408.021,26 €
Area Metropolitana di Bologna	5.109.948,73 €	2.176.126,04 €	7.286.074,77 €

Tab. 17 – Importo erogato con risorse stati, importo erogato con eventuali ulteriori risorse e totale erogato – DL 154/2020

	<i>Importo erogato con risorse statali</i>	<i>Importo erogato con eventuali ulteriori risorse</i>	<i>Totale importo erogato</i>
Appennino Bolognese	221.940,39 €	9.300,00 €	231.240,39 €
Bologna	2.655.250,00 €		2.655.250,00 €
Imola	597.997,68 €	12.553,97 €	610.551,65 €
Pianura Est	329.025,00 €		329.025,00 €
Pianura Ovest	413.186,65 €	2.922,26 €	416.108,91 €
Reno Lavino Samoggia	522.420,00 €		522.420,00 €
Savena Idice	267.525,00 €		267.525,00 €
Area Metropolitana di Bologna	5.007.344,72 €	24.776,23 €	5.032.120,95 €

Di seguito viene presentato un confronto tra l'importo medio erogato ai nuclei beneficiari delle due erogazioni analizzate. In ciascun Distretto si registra un aumento dell'importo erogato, più rilevante per Imola, Pianura Ovest e Pianura Est. Il Distretto di Imola presenta un importo medio significativamente più elevato rispetto alla media metropolitana. Anche in questo caso il confronto avvenuto durante il workshop è stato utile per capire le differenze tra i vari Distretti. Ogni Comune ha avuto la libertà di fissare criteri propri, più o meno condivisi a livello distrettuale, e con essi anche l'importo da erogare. Nel Comune di Bologna, ad esempio, l'entità del buono era

determinata dal numero di componenti del nucleo. il Distretto di Pianura Est, invece, ha messo a punto un sistema che permetteva di calcolare l'importo base in relazione ad alcuni criteri stabiliti, cui si potevano aggiungere quote ulteriori sulla base della valutazione dell'assistente sociale.

Tab. 18 – Confronto importo medio erogato ai nuclei beneficiari

	Ord. 658/2020	DL 154/2020	Differenza
Appennino Bolognese	207,38 €	264,88 €	57,50 €
Bologna	295,56 €	326,28 €	30,72 €
Imola	339,19 €	462,89 €	123,70 €
Pianura Est	217,72 €	313,96 €	96,24 €
Pianura Ovest	229,04 €	329,46 €	100,42 €
Reno Lavino Samoggia	233,20 €	234,37 €	1,18 €
Savena Idice	288,56 €	293,02 €	4,46 €
Area Metropolitana di Bologna	271,14 €	318,83 €	47,69 €

#### 4.6 Considerazioni finali

La possibilità di realizzare un momento di confronto tra i Distretti dell'Area metropolitana bolognese è stata un'occasione importante per approfondire l'impatto che la misura ha avuto sui territori e per interrogarsi sull'efficacia della stessa.

La percezione generale è stata quella di un ritorno all'assistenzialismo "puro". Tutti i componenti del gruppo hanno rappresentato una situazione di grande pesantezza e frustrazione per la velocità con cui si chiedeva loro di distribuire i buoni, soprattutto nel caso dell'Ord. 658, in quanto non si aveva la percezione reale di quella che sarebbe stata la mole di lavoro. L'impatto sui servizi è stato grande. Le esperienze raccontate hanno fatto emergere un coinvolgimento emotivo molto forte, che gli operatori non riuscivano a condividere a causa dell'isolamento determinato dalla situazione di lockdown. Le domande che arrivavano ai servizi erano molte, talvolta difficili da raccogliere a cause dell'"incompetenza" digitale dei richiedenti e, in molti casi, sono state accolte più o meno impropriamente.

L'impreparazione generale che ha accompagnato le prime erogazioni è stata in parte superata con il DL 154; l'esperienza, la definizione di criteri più stringenti e la previsione di un sistema di controlli, hanno reso più gestibile il processo, anche in considerazione del fatto che sono pervenute molte meno domande. È però emerso un aspetto interessante rispetto al DL, ovvero il fatto che questa erogazione sia stata avvertita come "ridondante" per un bisogno, quello prettamente alimentare, che non era più così urgente, anche grazie alla ripresa di molte attività.

Le fragilità economiche legate alla pandemia, con il protrarsi della condizione di emergenza, si sono trasformate in altro, in fragilità per le quali i buoni spesa si sono dimostrati una misura poco risolutiva ma che hanno dato la possibilità a molti dei servizi dei territori di intercettare e prendere in carico queste persone. Le problematiche maggiormente segnalate sono state:

- fragilità di tipo abitativo;
- difficoltà nel pagamento delle utenze;
- precarietà lavorativa;
- vulnerabilità genitoriale, con un aumento degli abusi familiari ed una grande difficoltà di progettare il futuro;
- difficoltà dei ragazzi a tornare a scuola dopo la dad.

Nonostante queste difficoltà, tutti i partecipanti sono stati però concordi nell'affermare che i buoni hanno avuto una funzione proattiva di aperture del servizio a persone che non lo conoscevano, permettendo loro di trovare un'area informativa strutturata su tutta una serie di prestazioni e attività. C'è stata una "familiarizzazione" con l'accesso per quelle persone che non si erano mai presentate, ora più vigili rispetto alle possibilità offerte dal territorio e meno reticenti nell'affacciarsi al servizio.

Ritrovarsi a dover gestire l'erogazione di questa misura ha portato molti servizi a dover trovare modalità operative nuove che magari non sarebbero emerse se non ci fosse stata questa situazione di emergenza a dare un'accelerazione.

Sono state messe a punto delle buone prassi quali, ad esempio, la digitalizzazione delle pratiche. A Pianura Est, è stato creato una sorta di algoritmo che generava il valore base dei buoni da erogare, cui si poteva aggiungere punteggi in più a seguito della valutazione del caso, provando a creare equità, lasciando però la flessibilità della valutazione dell'assistente sociale.

Bologna ha riorganizzato il servizio implementandone il personale con la presenza di giovani che conducevano una sorta di interviste approfondite alle persone, potendo così dare informazioni anche per altre situazioni di fragilità che potevano emergere e spiegando il funzionamento e le opportunità offerte dal servizio; in caso di fragilità più gravi si invitava ad andare allo Sportello Sociale per un eventuale passaggio con l'assistente sociale.

In Appennino, in considerazione del fatto che il bisogno alimentare veniva meno con l'uscita dalla situazione di emergenza, si è deciso di servirsi di buoni Coop attraverso i quali è stato possibile finanziare l'acquisto dei libri di testo e il pagamento delle bollette.

## 4.7 Conclusioni

Gli ultimi cinque anni in Italia hanno rappresentato una fase storica nelle politiche di contrasto alla povertà, e più in generale delle politiche sociali;

l'istituzione del Reddito di Inclusione (D. Lgs. 147/2017) ha portato all'introduzione dei primi Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS): l'erogazione di un beneficio economico, i servizi per l'accesso e la valutazione multidimensionale, la definizione di un progetto personalizzato ed i sostegni in esso previsti. Per la realizzazione di questo sistema è stato costituito un canale di finanziamento dedicato, il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, costantemente ampliato nel tempo.

Tale impostazione è stata confermata con l'introduzione del Reddito di cittadinanza (D.L. 4/2019) che ha ampliato in modo importante la platea dei beneficiari e le risorse per le persone in condizione di povertà e ha stabilito che il Patto per il lavoro e il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni in essi previsti, nonché la valutazione multidimensionale, costituissero Livelli essenziali delle prestazioni.

Un ulteriore passaggio importante è stato il rafforzamento del Servizio Sociale Professionale (SSP) grazie alle risorse stanziare con la Legge di Bilancio 2021 (art. 1, c.797-800, L 178/2000). Questa misura, insieme alle precedenti, testimonia la consapevolezza che la mera erogazione di un beneficio economico può indubbiamente portare ad un miglioramento immediato delle condizioni materiali ma non sempre è sufficiente ad innescare un cambiamento nelle vite delle persone, che può essere accompagnato grazie alla messa a disposizione di competenze professionali e di interventi diversificati.

Con l'adozione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà per il triennio 2021-2023, si giunge ad una sistematizzazione degli interventi e si ampliano il numero e la tipologia dei LEPS relativi al contrasto alla povertà, oltre a quelli già previsti relativi al Reddito di cittadinanza: Rafforzamento del SSP, Pronto Intervento sociale, Iscrizione anagrafica delle persone senza dimora. Il sistema dei servizi per la povertà estrema vede, inoltre, importanti occasioni di finanziamento grazie al PNRR Missione 5 e al REACT EU - Avviso 1/2021 PrInS, oltre al Fondo Nazionale Politiche sociali e al Fondo Povertà.

Ricordiamo, infine, le misure urgenti per la solidarietà alimentare previste per contrastare le conseguenze economiche e sociali connesse alla pandemia da Covid-19 (i cosiddetti "buoni spesa"). Tra l'aprile 2020 e il maggio 2021 sono stati stanziati a favore dei comuni del territorio metropolitano bolognese quasi 15.000.000 di euro.

In questo scenario estremamente dinamico e stratificato gli enti locali, organizzati a livello distrettuale, hanno implementato un sistema territoriale di servizi per il contrasto alla povertà, in larga parte poco strutturato fino al 2017. Lo sforzo programmatico, organizzativo, amministrativo e professionale è stato – ed è ancora – importante.



Se con il Reddito di cittadinanza (Rdc) si è introdotta una misura di sostegno al reddito finalmente robusta, permane ancora elevata la frammentazione, come reso evidente dall'introduzione delle misure di contrasto alla solidarietà alimentare.

La tab.19 riassume i principali dati raccolti nel presente report ed evidenzia come i buoni spesa si siano rivolti ad una platea di beneficiari estremamente più ampia di quelle del Rdc e dei contributi comunali. Si tratta evidentemente di una misura emergenziale, che ha volutamente previsto pochi requisiti ed un accesso molto aperto ed immediato.

Il Rdc, a livello metropolitano, ha coinvolto circa il doppio dei beneficiari di contributi erogati direttamente dai Servizi sociali territoriali (SST). In alcuni distretti questo rapporto si riduce, mentre in un distretto addirittura è più bassa la percentuale relativa al Rdc rispetto a quella dei contributi comunali. I SST del territorio metropolitano nel 2020 hanno erogato contributi a 5.291 nuclei famigliari, pari al 1,1% dei nuclei residenti. Questo dato, in aumento se confrontato all'anno precedente, testimonia come l'erogazione diretta degli enti locali costituisca ancora una misura importante, soprattutto in tempi di pandemia in cui la flessibilità, la personalizzazione e la velocità nell'erogazione hanno rappresentato elementi essenziali.

Tab. 19 – Riepilogo beneficiari misure di contrasto alla povertà

	<i>Beneficiari buoni spesa totali (fino al 31/05/2021) su nuclei residenti</i>	<i>Nuclei beneficiari Rdc (fotografia settembre 2021) su nuclei residenti</i>	<i>Nuclei beneficiari contributi comunali 2020 su nuclei residenti</i>
Appennino Bolognese	7,1%	2,4%	1,1%
Bologna	10,3%	2,8%	1,3%
Imola	4,4%	1,9%	0,9%
Pianura Est	6,2%	1,5%	0,7%
Pianura Ovest	6,3%	1,6%	1,0%
Reno Lavino Samoggia	8,8%	1,6%	1,0%
Savena Idice	5,2%	1,8%	2,0%
Area Metropolitana di Bologna	8,0%	2,2%	1,1%

Sia il Rdc che i buoni spesa hanno portato ai SST un'utenza nuova e sconosciuta, in larghissima parte non abituata a relazionarsi ai servizi, con bisogni sociali diversi.

Come emerso anche dal workshop con il SST del 30.11.21, si tratta nella maggior parte dei casi di persone che non hanno bisogni sociali complessi o situazioni di grave fragilità pregressa; i bisogni espressi sono eminentemente connessi alla mancanza di lavoro (perdita o anche difficoltà nell'inserimento

per i più giovani), alla carenza di professionalità adeguate a quelle richieste dal mercato del lavoro, alla mancanza di reddito adeguato (spesso perché famiglie numerose monoreddito, oppure famiglie monogenitoriali), alla difficoltà a mantenere un alloggio.

Le risposte a questa nuova tipologia di utenza richiedono di proseguire il ripensamento dell'intervento sociale, già in atto negli ultimi anni. La riflessione sull'operato del SST nei confronti delle persone che si rivolgono al servizio per il sostegno al reddito è infatti recente e non dispone di un sapere consolidato come quello relativo ad altri settori (tutela minori, non autosufficienza).

Indubbiamente l'introduzione del REI, del Rdc e, a livello regionale, della L.r. 14/15 ha portato all'introduzione di una serie di strumenti utili, di una metodologia di lavoro nuova, di momenti importanti di approfondimento e formazione. Permangono, tuttavia, le necessità di approfondimento e innovazione relative all'operato quotidiano del SST su una serie di temi condivisi a livello metropolitano con le operatrici e gli operatori del SST, che si elencano brevemente di seguito:

- *Segretariato sociale*: diventa sempre più una funzione strategica per informare ed orientare persone che non hanno un'attitudine consolidata all'utilizzo del sistema dei servizi, dato che le misure e le opportunità per le persone in condizione di povertà sono molteplici ed erogate da soggetti diversi (enti locali, stato, terzo settore...). È possibile consolidare l'operato degli Sportelli sociali in tal senso e sperimentare un modello di "presa in carico leggera"?

- *Strumenti della valutazione professionale*: rilevare il bisogno connesso al sostegno al reddito richiede informazioni specifiche relative alla situazione economica, lavorativa, abitativa, relazionale. Esistono diversi strumenti disponibili: è possibile lavorare a materiali condivisi a livello metropolitano?

- *Prassi operative del SST*: le modalità operative degli SST negli interventi di contrasto alla povertà sono strutturate in modo molto diversificato a livello metropolitano. In alcuni territori esistono equipe dedicate, in altri casi coincidono almeno in parte con quelle previste dalle nuove normative regionali e nazionali; allo stesso modo le responsabilità e le funzioni del SSP, in relazione a quelle del personale amministrativo, cambiano di territorio in territorio. È utile un confronto su questi temi e una condivisione di prassi operative più omogenee, anche se contestualizzate ai diversi modelli organizzativi?

- *Regolamenti*: nella maggior parte dei distretti esistono Regolamenti per l'erogazione dei contributi economici (in alcuni casi sono di livello comunale); l'ipotesi emersa dal confronto con gli operatori è quella di avviare un'analisi dei Regolamenti vigenti, confrontando requisiti, soglie di accesso, procedure e procedimenti amministrativi, andando nella direzione di un Regolamento condiviso a livello metropolitano.

- *Progetti personalizzati*: è spesso complesso individuare strumenti e interventi adeguati a persone che hanno bisogni meramente di carattere economico, sia all'interno dei Patti per l'inclusione sociale previsti dal Rdc che nei progetti individualizzati realizzati quotidianamente dal SST con le persone in carico. Quali sono gli strumenti disponibili oltre al contributo economico (inserimento lavorativo, money tutoring, supporto educativo personalizzato)? È possibile individuare progettualità di tipo innovativo?

- *Reti comunitarie*: il terzo settore nelle politiche di contrasto alla povertà è una componente centrale, tanto che in diversi casi l'erogazione di aiuti da parte del SST avviene solo come ultima istanza. Le forme di collaborazione con il terzo settore e con il mondo del volontariato sono molto diversificate sul territorio metropolitano: in alcuni distretti molto solide e ramificate, in altre in via di strutturazione. Anche grazie al lavoro fatto nell'ambito del Fondo di comunità metropolitana<sup>11</sup>, il confronto metodologico, lo scambio di buone prassi e il coordinamento metropolitano su lavoro di comunità e contrasto alla povertà rappresenta una pista di lavoro centrale.

- *Discrezionalità e street-level bureaucracy*: il basso livello di standardizzazione degli interventi portati avanti dal SST sul contrasto alla povertà comporta una necessaria componente di discrezionalità nell'agire quotidiano dei servizi; la discrezionalità non indica per sé un abuso e iniquità nel trattamento dei cittadini, e non deve essere confusa con il concetto di arbitrarietà. “Tuttavia, se la discrezionalità diventa una componente importante nel funzionamento dei servizi, la necessità di assicurare ai cittadini un trattamento “equo” e di qualità richiede un suo sbilanciamento con competenze professionali, meccanismi e strumenti volti a garantire attenzione, imparzialità e trasparenza e a evitare che si sfoci nell'arbitrarietà”<sup>12</sup>. In questo senso, un percorso di approfondimento e confronto con operatori ed operatrici può rappresentare un elemento centrale per la qualificazione del SST, trasversale a tutti i temi esposti.

La Città metropolitana di Bologna – nell'ambito delle attività del Coordinamento metropolitano per l'attuazione delle misure di contrasto alla povertà (composto da Uffici di piano e Responsabili di SST) – intende portare avanti, a partire dai prossimi mesi e sul medio-lungo periodo, diverse attività che consentano di sviluppare i temi sopra accennati. Verranno quindi realizzati momenti formativo-laboratoriali rivolti al SST, lavoro congiunto su strumenti e documenti condivisi e momenti seminariali di livello metropolitano e distrettuale, nonché le consuete attività di coordinamento operativo.

Questo percorso andrà di pari passo con la prosecuzione della raccolta ed analisi dei dati, con la consapevolezza che la conoscenza dell'impatto delle

---

<sup>11</sup> Per tutte le informazioni consultare il sito dedicato: [www.dareperfare.it](http://www.dareperfare.it)

<sup>12</sup> *Gli operatori sociali nel nuovo welfare. Tra discrezionalità e responsabilità*, di Tatiana Saruis, Carocci, Roma 2015, pag. 45.

misure nazionali e locali per il contrasto alla povertà sul territorio rappresenti un elemento imprescindibile sia per la programmazione di interventi e risorse che per la qualificazione dell'intervento del Servizio social territoriale.

## **Bibliografia di riferimento**

- Apollonio A., Baldini M., Bellano C., Barigazzi A., Bertoni F., Gallo G., Patuelli M. (2021), *Le misure di contrasto alla povertà nazionali, regionali e locali. Un'analisi nell'area metropolitana di Bologna. Anni 2020 – 2021*. Città metropolitana di Bologna, Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria.
- Apollonio A., Baldini M., Barigazzi A., Bertoni F., Gallo G., Patuelli M. (2021), *Le misure di contrasto alla povertà nazionali, regionali e locali. Un'analisi nell'area metropolitana di Bologna*. Città metropolitana di Bologna, Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria.
- Barigazzi A., Lucchi E., Patuelli M. (2020), *Misure urgenti di solidarietà alimentare durante l'epidemia Covid-19. Un'indagine nell'area metropolitana bolognese*. Città metropolitana di Bologna, Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria.
- Apollonio A., Baldini M., Barigazzi A., Bertoni F., Gallo G., Lucchi E., Patuelli M. (2020), *Il ruolo degli enti locali nell'evoluzione delle misure nazionali. Una ricostruzione dell'ultimo triennio nell'area metropolitana bolognese*. XXIII conferenza Espanet Italia 2020. Sessione parallela 5(B): Dal Rei al Reddito di Cittadinanza: L'evoluzione delle politiche contro la povertà in Italia.
- Apollonio A., Baldini M., Bertoni F., Cumoli G., Fanini A., Gallo G., Patuelli M., Scorza M. (2019), *Verso il budget distrettuale per il contrasto alla povertà e all'impoverimento. Un'analisi integrata sulle misure nazionali e territoriali nell'area metropolitana bolognese*. XXII conferenza Espanet Italia 2019. Sessione 11: Le vie dell'implementazione. La lotta alla povertà e all'esclusione sociale nei sistemi di welfare locale.
- Bertoni F., Apollonio A. (2018). *La governance a livello intermedio come strumento di omogeneità territoriale. Il caso dell'area metropolitana bolognese*, «Autonomie locali e servizi sociali» 41(1), 33-52.
- Saruis T. (2015), *Gli operatori sociali nel nuovo welfare: tra discrezionalità e responsabilità*, Carocci, Roma.

## 5. *Le famiglie con figli minori nella città di Bologna*

di *Filomena Morsillo e Candida Ranalli*

### 5.1 Un'analisi della potenziale fragilità sociale ed economica

Le famiglie residenti nella città di Bologna al 31 dicembre del 2020, secondo le risultanze anagrafiche<sup>1</sup> degli uffici comunali, sono complessivamente 209.249, di cui il 17% ha almeno un minore tra i componenti.

Rispetto a dieci anni fa le famiglie residenti con almeno un minore tra i propri componenti sono cresciute del 7%, in particolare le famiglie monogenitoriali (con o senza altri conviventi) sono cresciute del 23%.

Il rapporto 2020 sulla potenziale fragilità demografica, sociale ed economica della città di Bologna<sup>2</sup> ha lo scopo di mappare il territorio attraverso un indicatore multidimensionale che considera diversi aspetti, tra cui la presenza di famiglie monogenitoriali con figli minori come una delle misure di fragilità sociale. In particolare, contempla la percentuale di minori in famiglie monogenitoriali quale indicatore di potenziale carenza di rapporti umani e sociali. In alcune zone della città la presenza di questa tipologia di famiglie è più presente che in altre e, insieme ad altri indicatori “sociali”, ne determina l'intensità.

L'analisi dei dati rileva una diversa concentrazione della fragilità sociale sul territorio: risulta più evidente in alcune aree<sup>3</sup> della città, in particolare in quelle più centrali appartenenti alle zone Imerio, Malpighi, Galvani e Marconi (fig. 1) dove insiste anche una elevata presenza di minori in famiglie monogenitoriali (fig. 2).

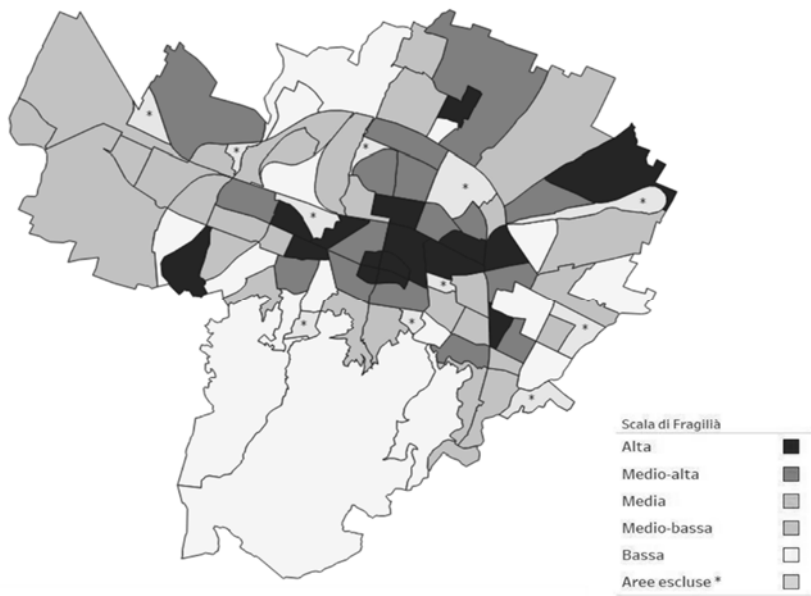
---

<sup>1</sup> <http://inumeridibolognametropolitana.it/dati-statistici/popolazione/famiglie>.

<sup>2</sup> [https://public.tableau.com/app/profile/ufficio.statistiche.territoriali.bologna/viz/Lafragilitademograficasocialeedeconomicanelleareestatistichedelcomunedibologna\\_2021/FragilitaBologna](https://public.tableau.com/app/profile/ufficio.statistiche.territoriali.bologna/viz/Lafragilitademograficasocialeedeconomicanelleareestatistichedelcomunedibologna_2021/FragilitaBologna).

<sup>3</sup> Aree della città appartenenti a questi quartieri; le 90 aree statistiche del Comune di Bologna individuano aggregazioni di sezioni di censimento, per approfondimenti <http://inumeridibolognametropolitana.it/node/772>.

Fig. 1 – Indicatore sintetico di fragilità sociale al 31/12/2020 nel Comune di Bologna



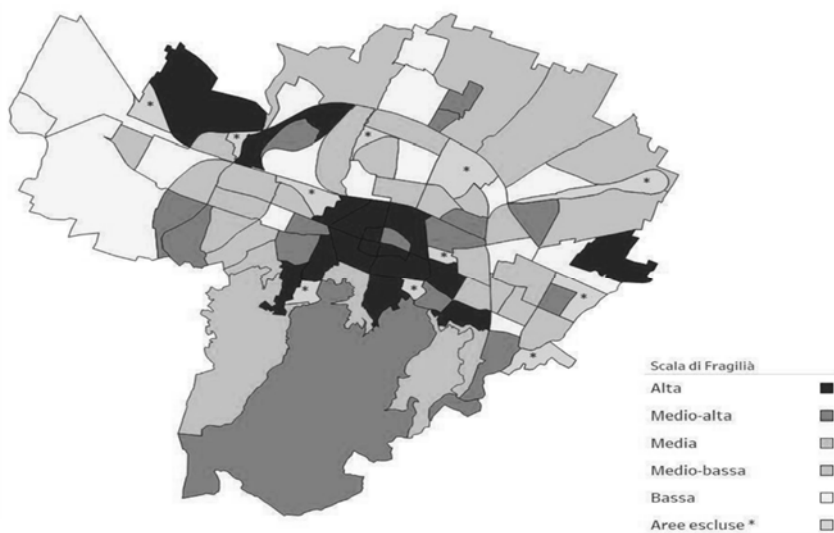
Fonte: Ufficio di Statistica del Comune di Bologna

Nelle stesse aree della città, dove il reddito medio pro-capite equivalente<sup>4</sup> risulta mediamente più alto, insiste anche un'alta percentuale di famiglie con reddito al di sotto della soglia Eurostat di povertà relativa (60% del reddito medio equivalente familiare, 13.059 euro, fig. 3).

---

<sup>4</sup> Per confrontare i livelli di benessere economico delle famiglie si standardizzano le eterogeneità demografiche associando a ciascuna tipologia familiare un numero di componenti equivalenti. L'Ufficio di Statistica del Comune di Bologna utilizza la scala di equivalenza (definita "OCSE modificata" e utilizzata anche a livello europeo) è pari alla somma di più coefficienti individuali (1 per il primo adulto, 0,5 per ogni altro adulto e 0,3 per ogni minore di 14 anni). Tutti i membri della stessa famiglia possiedono lo stesso reddito (individuale) equivalente netto. .

Fig. 2 – Percentuale di minori in famiglie monogenitoriali (non coabitanti) sul totale dei minori al 31/12/2020 nel Comune di Bologna



Fonte: Ufficio di Statistica del Comune di Bologna

Fig. 3. – Percentuale delle famiglie residenti con reddito pro capite equivalente 2019 inferiore a 13.059 euro (60% della mediana)

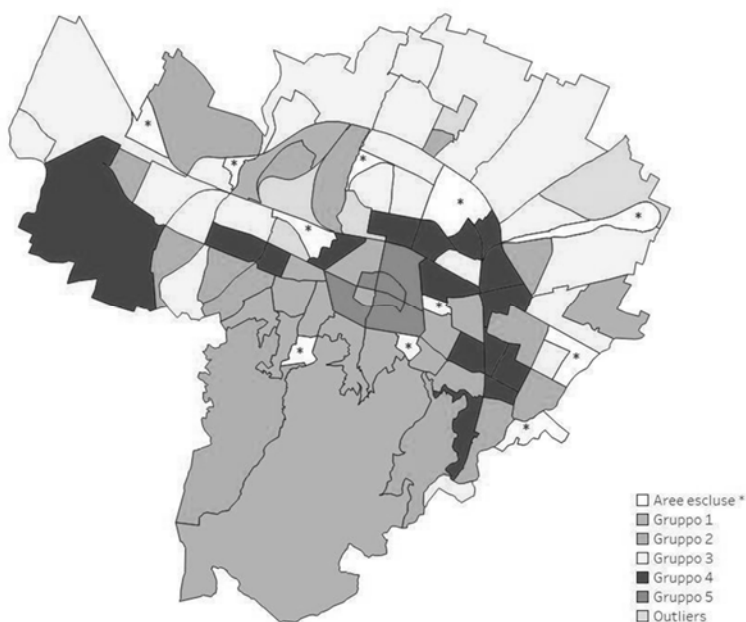


Fonte: Ufficio di Statistica del Comune di Bologna

## 5.2 Analisi dei gruppi: una vista differente della fragilità sul territorio

Allo scopo di osservare Bologna da un punto di vista che superi la mera intensità della fragilità potenziale delle famiglie nelle diverse zone della città, è stata condotta l'analisi dei gruppi<sup>5</sup>. Tale metodologia fornisce una lente diversa con la quale guardare il territorio e le sue peculiarità: associa e aggrega le aree più simili, considerando simultaneamente tutti gli aspetti della fragilità, e descrive come si combinano tendenzialmente nel territorio. La diversa prospettiva offerta dall'analisi dei gruppi (fig. 3) rivela che, nelle stesse aree del centro della città caratterizzate da un'alta concentrazione di fragilità sociale ed economica, insistono le famiglie monogenitoriali con minori e le famiglie con reddito sotto la soglia (Gruppo 5).

Fig. 4 – Profili di fragilità socio-economica al 31/12/2020 nel Comune di Bologna (Analisi dei Gruppi)



Fonte: Ufficio di Statistica del Comune di Bologna

<sup>5</sup> Esistono vari metodi per eseguire un'analisi dei gruppi. Considerato l'approccio esplorativo dello studio, è stato adottato un modello non parametrico.



In particolare, emergono cinque profili di fragilità differenti così caratterizzati:

#### Gruppo 1

In queste aree la variazione della popolazione è tra le più elevate, il reddito mediano pro-capite risulta il più elevato del territorio, è abbastanza contenuta la percentuale di famiglie con un reddito al di sotto della soglia; è elevata la presenza di anziani soli, è alto il ricambio di popolazione italiana, più contenuta quella straniera; importante presenza di case non occupate, la percentuale di laureati è tra le più alte del territorio; contenuta anche la presenza di giovani stranieri; alta presenza di famiglie monogenitoriali; la fragilità sanitaria è la più bassa del territorio.

#### Gruppo 2

In queste zone è elevata la percentuale di anziani ultraottantenni e bassa la variazione della popolazione; contenuta la percentuale di case in affitto, il reddito mediano pro-capite è tra i più elevati e bassa la presenza di famiglie con reddito più basso della soglia; è contenuto il ricambio della popolazione italiana, così come quello straniero; in queste aree è contenuta la presenza di laureati, la percentuale di case non occupate è più contenuta rispetto alla media e la fragilità sanitaria è la più bassa.

#### Gruppo 3

Sono tendenzialmente aree con una media concentrazione di anziani ultraottantenni ma anche con una elevata variazione della popolazione; il livello medio di reddito pro-capite è più basso rispetto agli altri gruppi ed è anche sostenuta la percentuale di famiglie con reddito al di sotto della soglia; il ricambio della popolazione straniera è più sostenuto che in altre aree ed è alta la presenza di giovani stranieri; in queste aree è bassa la presenza di laureati, la fragilità sanitaria è particolarmente alta.

#### Gruppo 4

In queste aree si concentra un'alta percentuale di case in affitto, il reddito mediano pro-capite risulta il più basso del territorio, è anche più elevata la percentuale di famiglie con un reddito al di sotto della soglia; è elevata la presenza di anziani soli, è alto il ricambio di popolazione italiana e straniera; è importante la presenza di case non occupate, la percentuale di laureati è tra le più alte del territorio; la fragilità sanitaria è la più alta del territorio.

#### Gruppo 5

In queste aree il reddito mediano pro-capite risulta elevato ma è *alta la percentuale di famiglie con un reddito al di sotto della soglia di povertà*; sono le aree con una più alta percentuale di case in affitto; è elevata la presenza di anziani soli, è alto il ricambio di popolazione italiana, più contenuta

quella straniera e scarsa la presenza di giovani stranieri; più elevata percentuale di abitazioni non occupate; la percentuale di laureati è tra le più alte del territorio; è alta la presenza di famiglie monogenitoriali; la fragilità sanitaria è la più bassa del territorio.

### Outliers

Sono zone che presentano valori estremi per una o più variabili e per tale motivo sono state “isolate” e considerate come zone singole.

## 5.3 Analisi dei redditi dei cittadini bolognesi

L’analisi delle dichiarazioni dei redditi dei bolognesi è oggetto di una serie di report annuali prodotti dall’Ufficio di Statistica Comunale dal 2005 (il più recente<sup>6</sup> fa riferimento alle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2020 dai bolognesi con riferimento a quanto percepito nel 2019; la serie storica parte dal 2002).

Oltre all’analisi dei dati fiscali a livello individuale, è possibile analizzare le dichiarazioni dei redditi anche a livello di nucleo familiare. Il benessere di ciascun soggetto è fortemente correlato alla condizione economica del nucleo familiare di appartenenza, poiché è nel suo ambito che vengono messe in comune le risorse economico-finanziarie e prese le decisioni riguardo la loro destinazione, determinando così l’effettivo standard di vita dei propri componenti.

Nello studio<sup>7</sup> realizzato in collaborazione con l’Università di Bologna e l’Università di Modena e Reggio Emilia, nell’ambito della convenzione per “la realizzazione di analisi sugli impatti finanziari e distributivi delle dinamiche demografiche ed economiche e sulle loro relazioni con riferimento alla popolazione residente nel Comune di Bologna”, tra il 2002 e il 2017 le famiglie composte al più da due componenti sono quelle che vedono il proprio reddito<sup>8</sup> aumentare maggiormente nel periodo considerato. Al contrario, le famiglie con figli ed altri membri conviventi sono soggette ad una riduzione del reddito. La questione generazionale è ancor più evidente analizzando i dati per nucleo familiare, infatti all’interno del primo gruppo vi sono principalmente individui in pensione e nel secondo gruppo individui di età più giovane.

---

<sup>6</sup> <http://inumeridibolognametropolitana.it/notizie/i-redditi-2019-dichiarati-dalle-cittadine-e-dai-cittadini-di-bologna>

<sup>7</sup> <http://inumeridibolognametropolitana.it/studi-e-ricerche/i-redditi-dei-bolognesi-nel-periodo-2002-2017>

<sup>8</sup> Reddito imponibile ai fini dell’addizionale comunale all’Irpef equivalente mediano (scala Oece modificata, calcolata assegnando peso 1 al primo adulto della famiglia, 0,5 ad ogni adulto aggiuntivo e 0,3 ad ogni componente minore di 14 anni).

Un'analisi dei redditi per tipologia familiare sui dati fiscali del 2018<sup>9</sup> evidenzia un calo rispetto al 2002 del reddito mediano familiare pro-capite equivalente, in particolare nelle famiglie con figli: una variazione negativa pari a -11,2% nelle famiglie composte da due coniugi e figli, del -18,5% nelle famiglie monogenitoriali con solo madre e del -16,7% in quelle con solo padre.

Nel 2019 le famiglie contribuenti monogenitoriali aumentano ulteriormente rispetto al 2018, il relativo reddito risulta mediamente in riduzione, in particolare in quelle con solo padre. Tuttavia le madri con figli dichiarano redditi inferiori di quasi il 30% rispetto agli uomini e sono oltre 15.700 nuclei rispetto ai 3.200 dei padri (tab. 1).

*Tab. 1 – Variazione del reddito imponibile ai fini Irpef equivalente mediano e del numero di famiglie di contribuenti in alcune tipologie di famiglie nel Comune di Bologna*

	Reddito mediano familiare pro capite equivalente					N.ro famiglie contribuenti		
	2002 rivalutato	2018	Variazione % 2018/2002	2019	Variazione % 2019 /2018	2018	2019	Variazione % 2019 /2018
Soli	20.076	20.886	4,0%	21.038	0,7%	91.929	93.145	1,3%
Coniugi	22.593	27.818	23,1%	28.360	1,9%	28.501	28.142	-1,3%
Coniugi con figli	26.015	23.096	-11,2%	22.864	-1,0%	30.016	30.284	0,9%
Padre con figli	28.364	23.630	-16,7%	23.272	-1,5%	3.211	3.239	0,9%
Madre con figli	20.245	16.500	-18,5%	16.480	-0,1%	15.684	15.713	0,2%

*Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Elaborazione a cura dell'Ufficio di Statistica del Comune di Bologna*

L'analisi dei redditi delle famiglie con almeno un componente minore (tab. 2) evidenzia un leggero calo del rapporto tra le famiglie con solo madre

<sup>9</sup> Tiziana Alessi, 2020, "I redditi delle famiglie bolognesi" presentato durante un percorso di approfondimento "Welfare integrato per famiglie a basso reddito con minori nell'area bolognese", promosso dal Comune di Bologna e dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna.

e quelle con solo padre; rispetto al 2018, il numero di famiglie con solo madre cala del -1,4% a fronte di un reddito mediano leggermente in aumento (+0,4%). Tra le famiglie composte da coniugi con figli, tra cui almeno un minore, sono in calo sia il numero di famiglie (-1,1% nel 2019 rispetto al 2018) sia il relativo reddito mediano dichiarato (19.473 euro nel 2019 invece nel 2018 era pari a 19.746 euro). Le famiglie con solo padre dichiarano meno rispetto al 2018 (-2,4% nel 2019 rispetto all'anno precedente) e registrano un lieve aumento in termini di numerosità (4 famiglie contribuenti in più rispetto al 2018).

*Tab. 2 – Variazione (2019/2018) del reddito imponibile ai fini Irpef equivalente mediano e del numero di famiglie contribuenti in alcune tipologie di famiglie con almeno un minore tra i componenti nel Comune di Bologna*

	Reddito mediano familiare pro capite equivalente			N.ro famiglie contribuenti		
	2018	2019	Var. % 2019/2018	2018	2019	Var. % 2019/2018
Coniugi con figli	19.746	19.473	-1,4%	18.635	18.439	-1,1%
Padre con figli	17.573	17.151	-2,4%	998	1.002	0,4%
Madre con figli	11.519	11.589	0,6%	5.952	5.870	-1,4%

*Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze. Elaborazione a cura dell'Ufficio di Statistica del Comune di Bologna*

*Tab. 3. – Famiglie con minori e a monoreddito nel Comune di Bologna - anno 2019*

	Reddito mediano familiare pro capite equivalente			Numero famiglie contribuenti		
	almeno un minore	almeno un minore e un solo contribuente		almeno un minore	almeno un minore e un solo contribuente	
Coniugi con figli	19.473	8.184	42,0%	18.439	3.902	21,2%
Padre con figli	17.151	17.016	99,2%	1.002	886	88,4%
Madre con figli	11.589	11.413	98,5%	5.870	5.267	89,7%

*Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Elaborazione a cura dell'Ufficio di Statistica del Comune di Bologna*

Analizzando la composizione dei nuclei familiari per numero di “componenti contribuenti” si nota che le famiglie monogenitoriali con minori sono monoreddito quasi nel 90% dei casi, mentre nel caso dei coniugi con minori è monoreddito solo il 21,2% delle famiglie (tab. 3)

Dall'analisi dell'età dei nuclei familiari monoreddito emerge che le madri sono tendenzialmente più giovani dei padri; l'età mediana del contribuente maschio è di 46 anni e più del 57% dei nuclei cade nella classe di età 44-77, quella con solo madre ha un'età mediana di 43 anni e si concentra nelle classi più giovani che tendenzialmente hanno redditi inferiori.

Analizzando le principali fonti di reddito (tab. 4), le famiglie monoreddito con minori percepiscono principalmente redditi da lavoro dipendente, in quelle con solo padre è più alta la quota di famiglie che percepisce redditi da lavoro autonomo o d'impresa.

*Tab. 4 – Principale tipologia di reddito nelle famiglie monoreddito con minori*

	N.ro di famiglie con almeno un minore e monoreddito	da dipendente (comprese le pensioni)	da lavoro autonomo	da lavoro di impresa
Coniugi con figli	3.902	89%	9%	12%
Padre con figli	886	79%	15%	12%
Madre con figli	5.267	89%	9%	7%

*Nota: ogni nucleo familiare può dichiarare più fonti di reddito*

## 5.4 Indagini sulla qualità della vita delle famiglie bolognesi

Nell'indagine demoscopica sulla popolazione residente nel Comune di Bologna e nella Città metropolitana di Bologna riguardante l'impatto del Covid-19 sul capitale sociale e sulla condizione occupazionale dei cittadini bolognesi<sup>10</sup> condotta nel 2020, un quarto delle famiglie residenti afferma di aver qualche o molte difficoltà economiche, il rapporto è 3 su 10 tra le donne bolognesi che per il 30% sostiene che la propria situazione economica è peggiorata rispetto all'anno passato.

Un approfondimento analitico dei dati ha cercato di tracciare il profilo dei nuclei familiari più fragili<sup>11</sup>. Attraverso la stima dei rapporti tra rischi derivanti da modelli di regressione logistica<sup>12</sup>, emerge che le famiglie con minori hanno percepito maggiormente l'impatto della pandemia sulla qualità della propria vita (in termini di riduzione del lavoro e di peggioramento delle con-

<sup>10</sup> <http://inumeridibolognametropolitana.it/studi-e-ricerche/la-qualita-della-vita-nella-citta-metropolitana-di-bologna-2020-impatto-covid-19-e>

<sup>11</sup> [http://inumeridibolognametropolitana.it/sites/inumeridibolognametropolitana.it/files/benessere/qualita\\_vita/approfondimenti\\_indagine\\_qv\\_covid.pdf](http://inumeridibolognametropolitana.it/sites/inumeridibolognametropolitana.it/files/benessere/qualita_vita/approfondimenti_indagine_qv_covid.pdf)

<sup>12</sup> Metodo statistico applicato principalmente in ambito sociale - epidemiologico.

dizioni economiche) rispetto alle altre tipologie di famiglie rispondenti indipendentemente da altre caratteristiche delle famiglie indagate. I risultati dell'indagine confermano anche in termini "percettivi" quanto emerge dall'analisi delle altre fonti dati fin qui analizzate.

Rispetto alla percezione del carico di cura, si rileva che sono soprattutto le donne nelle coorti centrali di età ad avere il maggior carico familiare e a sostenere la maggior fatica. Il peso della cura è più gravoso quando si devono accudire disabili o minori sotto i 6 anni. Nel 2021 l'indagine demoscopica sulla qualità della vita dei cittadini del Comune di Bologna e dell'area metropolitana<sup>13</sup> conferma per lo più gli stessi risultati.

Il campione di famiglie intervistate nel 2021 che abitualmente vive con minori nella città di Bologna si concentra nelle classi di età centrali (tab. 5).

Tab. 5 – Risposta alla domanda "Lei attualmente abita con"

	Genere (%)		Classi di età (%)			
	Uomo	Donna	18-34	35-49	50-64	65+
Da solo	20	23	11	18	23	<b>33</b>
Con partner	52	50	37	55	<b>56</b>	53
Con figli <6 anni	13	5	10	<b>25</b>	2	0
Con figli 6-17 anni	15	8	6	<b>27</b>	10	1
Con figli >18 anni	8	11	2	4	<b>19</b>	13
Con altri familiari	15	14	<b>37</b>	10	10	4
Con non familiari	2	3	7	2	1	1

Fonte: Indagine sulla qualità della vita dei cittadini del Comune e della città metropolitana di Bologna 2021

Elaborazione a cura dell'Ufficio di Statistica del Comune di Bologna

## 5.5 Gestione dei carichi di cura

Per quanto concerne la gestione di adolescenti e bambini, più di due soggetti intervistati su tre ne denunciano la fatica, con una significativa differenza tra chi abita a Bologna rispetto a chi vive negli altri comuni della Città Metropolitana.

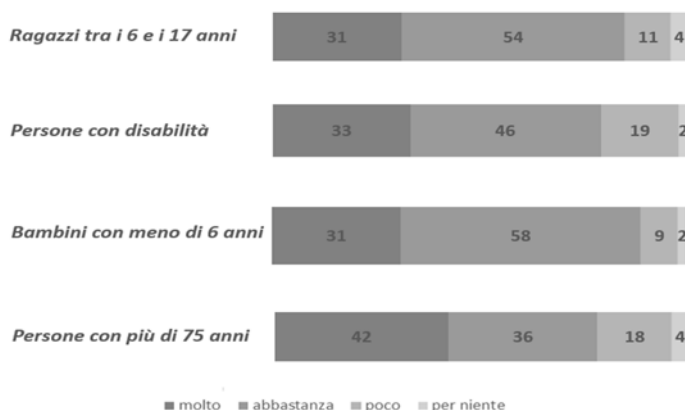
<sup>13</sup> [http://inumeridibolognametropolitana.it/sites/inumeridibolognametropolitana.it/files/benessere/qualita\\_vita/1-report\\_bologna\\_qv2021.pdf](http://inumeridibolognametropolitana.it/sites/inumeridibolognametropolitana.it/files/benessere/qualita_vita/1-report_bologna_qv2021.pdf).

Tab. 6 – Risposta **molto** + **abbastanza** alla domanda “Quanto è pesante per lei l’impegno di cura di ... (risponde chi afferma di prendersi cura delle categorie di soggetti indicati)”

	2020	2021
Bambini<6 anni	81	89
Persone con disabilità	87	79
Persone con più di 75 anni	68	78
Ragazzi tra i 6 e i 17 anni	69	85

Fonte: Indagine sulla qualità della vita dei cittadini del Comune e della città metropolitana di Bologna 2021 - Focus confronto indagine 2020 - rispondenti Città di Bologna.  
Elaborazione Ufficio di Statistica del Comune di Bologna

Fig. 4 – Risposte alla domanda “Quanto è pesante per lei l’impegno di cura di...(risponde chi afferma di prendersi cura delle categorie di soggetti indicati)”



Fonte: Indagine sulla qualità della vita dei cittadini del Comune e della città metropolitana di Bologna 2021 - Focus confronto indagine 2020 - rispondenti Città di Bologna.  
Elaborazione a cura dell’Ufficio di Statistica del Comune di Bologna

Gli uomini bolognesi più delle donne percepiscono più onerosa l’assistenza dei minori: la percentuale degli uomini che ritengono di maggior peso assistere i minori di 6 anni è pari all’84%, mentre nelle donne è del 79%; in riferimento ai ragazzi tra i 6 e i 17 anni la differenza tra i generi persiste, con percentuali rispettivamente dell’84% e del 77%. Al contrario per la Città metropolitana sono le donne a ritenere più oneroso il carico di cura dei minori

sotto i 6 anni. Rispetto all'indagine svolta nel 2020<sup>14</sup>, la gravosità dell'impegno di cura mostra un'impennata, soprattutto per quanto riguarda l'accudimento di minori tra i 6 e i 17 anni. Alla domanda che indaga la percezione del maggior carico di cura, l'89% degli intervistati trova "molto o abbastanza" pesante la cura di bambini con meno di 6 anni, l'85% quella dei ragazzi tra i 6 e i 17 anni; nell'indagine precedente erano rispettivamente l'81% e il 69% (tab. 6 e fig. 4).

## 5.6 Percezione della condizione economica

La percezione della situazione economica familiare appare generalmente buona, per quanto un quarto degli intervistati dichiara di faticare ad arrivare alla fine del mese. I più esposti alle difficoltà sono i rispondenti nella fascia tra i 35 e i 49 anni, dove le incertezze e le fragilità rispetto al lavoro pesano evidentemente con forza sulla percezione della situazione, in particolare nella città di Bologna.

La differenza di genere per quanto concerne i redditi percepiti soprattutto in età giovanile emerge anche da questa indagine. Il 32% delle donne bolognesi giovani (18-34 anni) afferma di avere difficoltà ad arrivare a fine mese, i maschi della stessa classe di età nel 18% dei casi; nella classe di età 35-49 anni invece sono gli uomini ad avere questa percezione (il 44% dei rispondenti contro il 28% delle donne).

La percezione del proprio reddito si mostra invece in linea con i risultati dell'indagine 2020: un rispondente su tre dichiara di avere difficoltà ad arrivare a fine mese (tab. 7).

*Tab. 7 – Risposta alla domanda “Tenendo conto di tutti i redditi disponibili, lei/la sua famiglia come riesce/riuscite ad arrivare a fine mese?”*

	2020	2021
Con difficoltà	28	30
Senza particolari difficoltà	72	69

*Fonte: Indagine sulla qualità della vita dei cittadini del Comune e della città metropolitana di Bologna 2021 - Focus confronto indagine 2020.*

*Elaborazione a cura dell'Ufficio di Statistica del Comune di Bologna*

<sup>14</sup> [http://inumeridibolognametropolitana.it/sites/inumeridibolognametropolitana.it/files/benessere/qualita\\_vita/2-report\\_bologna\\_confronto2021-2020.pdf](http://inumeridibolognametropolitana.it/sites/inumeridibolognametropolitana.it/files/benessere/qualita_vita/2-report_bologna_confronto2021-2020.pdf); al fine di aver un confronto quanto più valido con la rilevazione 2020, vengono considerati solo i soggetti under 65 di un sotto-campione 2021 ritenuto validamente comparabile.



## 5.7 Conclusioni

Questo breve compendio sulla produzione dell'Ufficio statistica del Comune di Bologna vuole contribuire a fornire evidenze e dati di contesto su differenti aspetti della dimensione individuale e familiare dei residenti, delineando il tessuto demografico-sociale ed economico del territorio bolognese.

È doveroso chiarire alcune specificità dei dati analizzati al fine di guidarne una corretta interpretazione. I dati relativi alle dichiarazioni dei redditi consentono numerose analisi e approfondimenti pur presentando alcuni limiti oggettivi, tra i quali:

- la presenza di una quota di evasione ed elusione costituita da redditi integralmente o parzialmente non dichiarati;
- l'esistenza di redditi fiscalmente esenti (es: rendite per invalidità permanente o per morte, alcune borse di studio, pensioni di guerra, indennità di accompagnamento e assegni ai ciechi civili, ai sordi e agli invalidi civili);
- l'esistenza di redditi tassati alla fonte (in primo luogo, le rendite finanziarie).

Inoltre, i dati desumibili dalle dichiarazioni dei redditi permettono di cogliere solo una dimensione della ricchezza familiare, poiché non contemplano informazioni dettagliate sul patrimonio di natura mobiliare e immobiliare.

Ancora, la famiglia di appartenenza è sicuramente l'unità statistica più adatta per valutare il reale grado di benessere socio-economico poiché nel nucleo familiare spesso si combinano in modo variabile redditi percepiti da due o più componenti della stessa. Le risultanze anagrafiche tendono però talvolta a mascherare l'effettiva situazione familiare; infatti, sono numerosi i casi in cui più persone condividono la stessa abitazione, ma appartengono anagraficamente a famiglie distinte, talvolta anche con residenza in altro comune, poiché non si è proceduto con alcun atto amministrativo a rendere nota la convivenza. Queste casistiche sono particolarmente frequenti tra le famiglie unipersonali o in chi possiede più case di proprietà.

Le indagini campionarie sono basate su campioni di famiglie statisticamente rappresentative del territorio secondo le principali caratteristiche del rispondente, sesso ed età; tuttavia, non possono essere dimensionate per rappresentare tutti gli aspetti demografico-sociali che le caratterizzano e che ne influenzano necessità e bisogni quali, per esempio, la tipologia familiare, ma si confermano uno strumento prezioso per fornire spunti di riflessione su fenomeni emergenti su cui fare approfondimenti.

Seppur i dati analizzati presentino tali limiti oggettivi, è basilare indagarli ai fini della programmazione dei servizi e degli interventi a sostegno dei cittadini che l'Amministrazione può mettere in campo. I dati sono sentinelle dei fenomeni sociali ed economici in atto in un determinato territorio e come una bussola guidano l'azione amministrativa in modo tale da rendere le decisioni più efficaci e più efficienti. La conoscenza dei fenomeni attraverso i

dati permette una gestione delle risorse adeguata e diventa quindi valore aggiunto a supporto delle decisioni in campo sociale e economico.

## **Sitografia**

<http://inumeridibolognametropolitana.it/dati-statistici/popolazione/famiglie>.  
[https://public.tableau.com/app/profile/ufficio.statistiche.territoriali.bologna/viz/La-fragilitdemograficasocialeedeconomicanelleareestatistichedel-comunedibologna\\_2021/FragilitaBologna](https://public.tableau.com/app/profile/ufficio.statistiche.territoriali.bologna/viz/La-fragilitdemograficasocialeedeconomicanelleareestatistichedel-comunedibologna_2021/FragilitaBologna).  
<http://inumeridibolognametropolitana.it/notizie/i-redditi-2019-dichiarati-dalle-cittadine-e-dai-cittadini-di-bologna>.  
<http://inumeridibolognametropolitana.it/studi-e-ricerche/i-redditi-dei-bolognesi-nel-periodo-2002-2017>.  
<http://inumeridibolognametropolitana.it/studi-e-ricerche/la-qualita-della-vita-nella-citta-metropolitana-di-bologna-2020-impatto-covid-19>-  
[http://inumeridibolognametropolitana.it/sites/inumeridibolognametropolitana.it/files/benessere/qualita\\_vita/approfondimenti\\_indagine\\_qv\\_covid.pdf](http://inumeridibolognametropolitana.it/sites/inumeridibolognametropolitana.it/files/benessere/qualita_vita/approfondimenti_indagine_qv_covid.pdf).  
<http://inumeridibolognametropolitana.it/studi-e-ricerche/indagine-sulla-qualita-della-vita-dei-cittadini-del-comune-e-della-citta>.  
[http://inumeridibolognametropolitana.it/sites/inumeridibolognametropolitana.it/files/benessere/qualita\\_vita/2-report\\_bologna\\_confronto2021-2020.pdf](http://inumeridibolognametropolitana.it/sites/inumeridibolognametropolitana.it/files/benessere/qualita_vita/2-report_bologna_confronto2021-2020.pdf).

## *6. Welfare integrato per famiglie con figli nell'area bolognese. Dinamiche di impoverimento e fragilizzazione. Effetti sociali ed economici della pandemia. rimodulazione delle azioni di welfare*

di *Gianni Sgaragli*

### **6.1 Effetti sociali ed economici della pandemia Covid-19 in Italia. La povertà assoluta in Italia. Incidenza sulle famiglie**

Gli effetti sociali ed economici della pandemia di Covid-19 in Italia sono in pieno corso e in sviluppo. Le prime evidenze sono segnalate dagli osservatori statistici ed economici. Ma non tutto si è ancora disvelato. I primi dati disponibili (ISTAT 2021a) fanno riferimento al 2020 e i primi effetti sui dati di povertà assoluta e povertà relativa sono evidenti, nonostante i massicci interventi di sostegno economico governativo intervenuti nell'anno. «Nel 2020, sono in condizione di povertà assoluta poco più di due milioni di famiglie (7,7% del totale da 6,4% del 2019) e oltre 5,6 milioni di individui (9,4% da 7,7%). Dopo il miglioramento del 2019, nell'anno della pandemia la povertà assoluta aumenta raggiungendo il livello più elevato dal 2005. Per quanto riguarda la povertà relativa, le famiglie sotto la soglia sono poco più di 2,6 milioni (10,1%, da 11,4% del 2019) (ISTAT 2021a). La percentuale di incidenza della povertà relativa è diminuita nel 2020 rispetto al 2019 ed «è diminuita, soprattutto nel Mezzogiorno. Questo non significa che siano migliorate le condizioni di vita generali, ma che, a fronte di una riduzione dei consumi per le famiglie che spendevano di più, si è ridotto lo svantaggio o la distanza con le famiglie che spendono di meno» (ISTAT 2021b).

L'incidenza della povertà assoluta ha colpito in misura maggiore – sempre nel 2020 – le famiglie pluricomponenti e in particolare le famiglie con figli e i nuclei monogenitoriali. «Nel 2020, l'incidenza di povertà assoluta è più elevata tra le famiglie con un maggior numero di componenti: è al 20,5% tra quelle con cinque e più componenti e all'11,2% tra quelle con quattro; si attesta invece attorno all'8,5% se si è in tre in famiglia. La situazione si fa più critica se i figli conviventi, soprattutto se minori, sono più di uno – l'incidenza passa infatti dal 9,3% delle famiglie con un solo figlio minore al 22,7% di quelle che ne hanno da tre in su – e tra le famiglie mono-genitore. Proprio per queste ultime si registra il peggioramento più deciso rispetto al

2019 (da 8,9% a 11,7%). La dinamica risulta negativa anche per le coppie con figli (dal 5,3% del 2019 al 7,2% se con un figlio, dall'8,8% al 10,5% con due figli)» (ISTAT 2021a). L'aumento di incidenza della povertà assoluta ha riguardato di meno le famiglie e individui già ritirati dal lavoro o in cerca di occupazione.

I minori sono parte di queste dinamiche

Nel 2020, la povertà assoluta in Italia colpisce 1 milione 337mila minori (13,5%, rispetto al 9,4% degli individui a livello nazionale) [...]. Rispetto al 2019 le condizioni dei minori peggiorano a livello nazionale (da 11,4% a 13,5%) e in particolare al Nord (da 10,7% a 14,4%) e nel Centro (da 7,2% a 9,5%). [...] Le famiglie con minori in povertà assoluta sono oltre 767mila, con un'incidenza dell'11,9% (9,7% nel 2019). La maggiore criticità di queste famiglie emerge anche in termini di intensità della povertà, con un valore pari al 21,0% contro il 18,7% del dato generale. Oltre a essere più spesso povere, le famiglie con minori sono anche in condizioni di disagio più marcato (ISTAT 2021a).

Le famiglie con stranieri e le famiglie di soli stranieri, se poi con minori, sono particolarmente colpite dall'aumento di incidenza della povertà assoluta:

le famiglie con almeno uno straniero l'incidenza di povertà assoluta è pari al 25,3% (22,0% nel 2019); è al 26,7% per le famiglie composte esclusivamente da stranieri (24,4% nel 2019) [...], oltre 568 mila famiglie mentre "le famiglie con almeno uno straniero dove sono presenti minori mostrano un'incidenza di povertà pari al 28,6% (301 mila famiglie), valore di incidenza eguale a quelle famiglie di soli stranieri (ISTAT 2021a).

La situazione abitativa ha inciso ulteriormente.

L'incidenza di povertà assoluta in Italia varia anche a seconda del titolo di godimento dell'abitazione in cui si vive, e la situazione è particolarmente critica per chi vive in affitto. Le oltre 866mila famiglie povere in affitto rappresentano il 43,1% di tutte le famiglie povere, a fronte di una quota di famiglie in affitto pari al 18,3% sul totale delle famiglie residenti. [...] Tra le famiglie con minori, quelle in affitto sono povere nel 25,4% dei casi, il 7,0% sono proprietarie e il 13,3% usufruttuarie o in uso gratuito. L'affitto medio per le famiglie in povertà assoluta è pari a circa 330 euro mensili, contro i 433 euro pagati dalle famiglie non in condizione di povertà. [...] Paga un mutuo il 19,8% delle famiglie in povertà assoluta che vivono in casa di proprietà (19,5% delle famiglie non povere) [...]. La rata media effettiva per le famiglie che pagano un mutuo è di 459 euro mensili per le famiglie povere e di 549 euro per quelle non povere (ISTAT 2021a).

## **6.2 La criticità degli strumenti economici di rilevazione degli indicatori di povertà. Comune di Bologna: redditi imponibili ai fini ISEE degli utenti dei servizi di welfare a confronto con i redditi dei contribuenti**

Cosa accadrà nel 2021 e negli anni a venire? La tendenza evidenziata dai dati del 2020 si confermerà, avrà un ulteriore incremento o si arresterà? Non è dato saperlo, anche se il termine di alcune misure statali straordinarie e contingenti attivate nell'anno di avvio della pandemia (blocco licenziamenti, blocco sfratti, utilizzo straordinario della C.I.G, etc.) non fa presagire nulla di buono.

Famiglie e individui in povertà assoluta<sup>1</sup> nel 2020 (rispettivamente 2 ml e 5,6 ml) e soprattutto le famiglie in povertà relativa<sup>2</sup> (2,6 ml) rappresentano la prima area di riferimento delle politiche di welfare che non può limitarsi a meri interventi assistenzialistici se si vuole invertire queste dinamiche. Ci si chiede se questi dati possono essere rappresentati e confermati, pur con le relative differenze di incidenza per le diverse aree geografiche, anche nel Comune di Bologna, al fine di costituire una base dati da analizzare per programmare le azioni di welfare del nuovo mandato amministrativo.

Il valore medio delle ISEE presentate nei primi sette mesi del 2021 non è indicativo di quanto sta occorrendo in costanza della pandemia. Su 22.260 DSU ISEE presentate per richiedere prestazioni sociali agevolate dei servizi socio-assistenziali, socio-sanitari e servizi scolastico-educativi, il valore medio ISEE è pari a € 11.797, quello dei redditi imponibili ai fini ISEE è pari a 21.883 eu, quello del patrimonio mobiliare è pari a 19.364 eu e quello del patrimonio immobiliare ai fini IMU è pari a € 128.291. Purtroppo lo strumento dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, per i suoi difetti intrinseci mai risolti, non rappresenta una valida fotografia del presente. Il valore ISEE è dato dalla somma di componenti reddituali e patrimoniali

---

<sup>1</sup> Sono considerate in povertà assoluta le famiglie e le persone che non possono permettersi le spese minime per condurre una vita accettabile. La soglia di spesa sotto la quale si è assolutamente poveri vien definita dall'Istat attraverso il paniere di povertà assoluta che comprende l'insieme di beni e servizi che, nel contesto nazionale, vengono considerati essenziali. Viene calcolata in relazione a un valore monetario che cambia a seconda della tipologia familiare (una famiglia di anziani non ha le stesse necessità di una famiglia con bambini), della ripartizione geografica in cui si vive (il livello dei prezzi non è identico in tutto in Paese) e alla dimensione del comune di residenza (vivere al centro di un'area metropolitana è molto diverso dal vivere in un piccolo comune).

<sup>2</sup> Le famiglie relativamente povere sono quelle che si trovano in una condizione di svantaggio rispetto alle altre: una famiglia di due persone si colloca sotto la soglia di povertà quando spende per i propri consumi una cifra uguale o inferiore alla spesa media pro capite; il valore di questa soglia viene poi ricalcolato con metodi statistici a seconda della numerosità dei componenti della famiglia, così da poter confrontare famiglie diverse. Quindi di anno in anno la soglia varia a seconda del valore della spesa media pro capite. In effetti, più che di povertà vera e propria si potrebbe parlare di disuguaglianza perché si è "poveri" in relazione alla condizione – media – degli altri.

(con relative franchigie) rapportate ad una scala di equivalenza. I suddetti valori medi pur comparabili con serie storiche precedenti, non sono rappresentativi di quanto occorso nella situazione economica delle famiglie e dei singoli dal 2020 e nel 2021 in costanza di pandemia. I valori di reddito e i valori del patrimonio mobiliare e immobiliare sono riferiti sempre, rispettivamente, a due anni solari e al 31/12 di due anni solari precedenti la data di sottoscrizione delle DSU ISEE. Pertanto nelle DSU ISEE sottoscritte nel 2021 non viene per nulla rappresentata la reale situazione economica delle famiglie e dei singoli. A nulla vale, vista la scarsa incidenza percentuale, il rilievo di una quota di c.d. ISEE correnti dove i valori di reddito sono più ravvicinati nel tempo (ultimi 12 mesi).

L'unica considerazione possibile riguarda l'andamento dei suddetti valori nella serie storica rappresentata nella tab.1 fino all'avvento della pandemia. Nelle DSU ISEE 2021 i valori medi di reddito imponibile e di patrimonio mobiliare e immobiliare riferiti al 2019 erano in incremento dopo il calo del 2018 (DSU ISEE 2020), ma nel 2020 e nel 2021 i redditi reali dei singoli e delle famiglie erano sottoposti agli effetti economici del lockdown e delle ondate pandemiche.

Tab. 1 – Componenti economiche DSU ISEE

Valori medi in EU	DSU ISEE			Note
	2018	2020	2021	
<b>Nr. DSU ISEE analizzate</b>	<b>12.258</b>	<b>16.006</b>	<b>22.260</b>	
<b>ISEE</b>	<b>11.127</b>	<b>9.576</b>	<b>11.797</b>	
<b>Redditi imponibili ai fini ISEE</b>	<b>21.885</b>	<b>20.130</b>	<b>21.883</b>	<b>Redditi anno 2016 - 2018 – 2019</b>
<b>Patrimonio mobiliare ai fini ISEE</b>	<b>20.697</b>	<b>14.818</b>	<b>19.364</b>	<b>al 31/12/16 - 31/12/18 - 31/12/19</b>
<b>Patrimonio immobiliare ai fini ISEE</b>	<b>132.133</b>	<b>124.550</b>	<b>128.291</b>	<b>valore imponibile ai fini IMU al 31/12/16 - 31/12/18 - 31/12/19</b>

Infatti e non a caso nel 2020 i servizi dell'Area Welfare e promozione del benessere di comunità del Comune di Bologna sono dapprima intervenuti mediante finanziamenti statali stanziati per fare fronte agli effetti economici dell'emergenza sanitaria, integrati da risorse comunali e di fondazioni private, e solo nel primo periodo di lockdown (aprile 2020) sono stati erogati su istanze on line dei singoli e delle famiglie 10.972 buoni spesa alimentari dematerializzati da utilizzare presso negozi e supermercati convenzionati per un valore complessivo di 3.075.000,00 eu<sup>3</sup>. Nel secondo semestre del 2020

<sup>3</sup> Di cui 2.062.703,93 quali risorse attribuite all'Amministrazione comunale dall'Ord. Prot. Civ. 658/20, 578.950,00 da risorse comunali e 433.346,07 da risorse di fondazioni private.

venivano ulteriormente erogati 3.225 buoni spesa dematerializzati per una spesa complessiva di 1.121.050,00 eu<sup>4</sup> in favore di soggetti beneficiari valutati dai servizi sociali comunali a seguito di loro istanza di aiuto presentata agli sportelli sociali comunali. In totale nel 2020 sono pertanto stati erogati 14.197 buoni spesa dematerializzati per un valore di quasi 4,2 ml di euro. L'84% dei richiedenti i buoni spesa del primo periodo (aprile 2020) dichiarava nelle istanze on line di avere una disponibilità di risorse reddituali mensili in marzo 2020 (inizio lockdown) inferiori a 780 euro ed inferiori a quanto ottenuto nei mesi precedenti. Lo strumento dei buoni spesa alimentari dematerializzati, unitamente all'ulteriore misura del Reddito di Emergenza (Rem) – di cui si dirà in seguito – sono però strumenti contingibili dettati dall'affronto urgente degli effetti economici dell'emergenza sanitaria e non possono essere considerati strumenti strutturali per tutelare le famiglie a basso reddito e con redditi medio-bassi e medio-alti per evitare rispettivamente fenomeni di esclusione sociale o di ricaduta nelle fasce di povertà.

Nell'intervento al seminario "Welfare integrato per famiglie a basso reddito con minori nell'area bolognese" (autunno 2020) si poneva l'attenzione alla analisi e comparazione dei redditi delle famiglie componenti le DSU ISEE dei richiedenti prestazioni sociali agevolate al Comune di Bologna per le aree dei servizi sociali e socio-sanitari e dell'area dei servizi scolastico-educativi posti a confronto con la platea totale dei redditi delle famiglie contribuenti residenti a Bologna. Di seguito la sintesi delle conclusioni dell'analisi effettuata.

### **6.3 La platea potenziale delle famiglie con figli da attenzionare per gli interventi di welfare**

1. L'analisi dei redditi delle famiglie dei contribuenti bolognesi rilevava per il periodo a due anni dalla pandemia un generale lieve aumento della capacità economica tra il 2016 e il 2018, +2,2% che riverberava su tutte 4 le fasce di reddito imponibile nelle quali era suddivisa la platea:

- una fascia di povertà e/o maggiore disagio economico (e sociale) 0 – 15.000
- due fasce di redditi medio-bassi 15.001 – 25.000 e medio-alti 25.001 – 36.000
- una fascia di redditi alti maggiori di 36.000

Si fa riferimento ad una platea di 186.250 posizioni contributive di reddito imponibile per i redditi 2016 e 188.572 per i redditi 2018. Il valore del reddito imponibile medio annuo calcolato sui dati è pari a 38.513 eu per i redditi 2016 mentre è pari a 39.367 eu per i redditi 2018. Al contempo tale

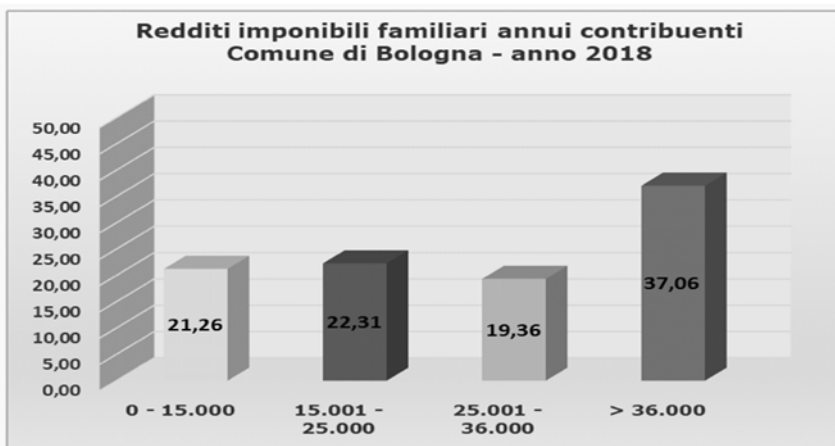
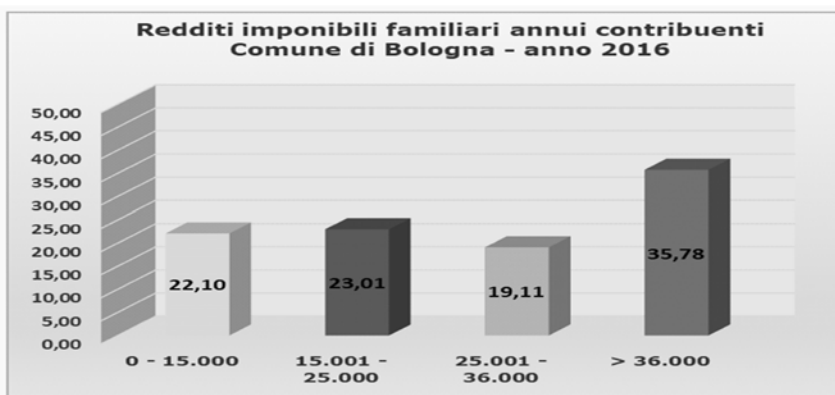
---

<sup>4</sup> Di cui 1.104.396,07 risorse comunali integrate da 16.653,93 risorse fondazioni private.

rilievo non veniva confermato nelle sotto-fasce della fascia di reddito più bassa (0-15.000- di povertà/disagio economico) per i nuclei familiari unipersonali che apparivano impoveriti. In particolare si osservava:

- Un lieve decremento nella fascia di povertà/disagio economico dal 22,10% al 21,26% (-0,8%)
- Un lieve decremento nella fascia dei redditi medio-bassi dal 23,01% al 22,31% (-0,7%)
- Una sostanziale stabilità in lieve aumento nella fascia dei redditi medio-alti dal 19,11% al 19,36% (+0,2%)
- Un aumento nella fascia dei redditi alti dal 35,78% al 37,06% (+1,2%)

Graf.1 – Redditi imponibili contribuenti nel Comune di Bologna. Anni 2016 e 2018



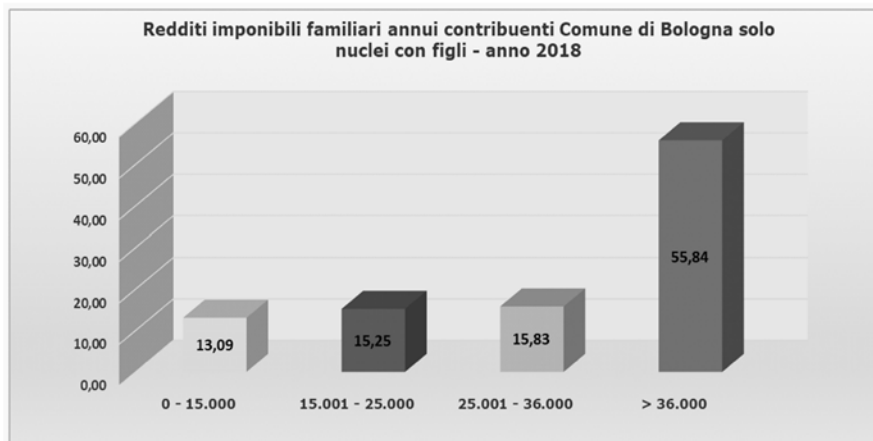


2. Assumendo che le due classi di reddito fino a 36.000 (0-15.000 e 15.001 – 36.000) siano quelle rispettivamente esposte e a rischio di esposizione a dinamiche di ulteriore impoverimento e fragilizzazione si è posto il focus su 59.669 famiglie con almeno un figlio, pari al 31,6% del totale delle 186.250 posizioni contributive di reddito imponibile con riguardo ai redditi 2018. In sintesi l'analisi ha rilevato:

- 26.352 nuclei familiari con figli si collocano nelle classi di reddito < 36.000, 44,2% del totale dei nuclei familiari con figli.
- I nuclei familiari con figli collocati nella classe di reddito di povertà/esclusione sociale 0-15.000 sono 7.808, 13,09% del totale dei nuclei familiari con figli e 19,5% delle famiglie dei contribuenti collocati nella medesima fascia di reddito.
- I nuclei familiari con figli collocati nelle classi di reddito medio-bassa (15.001-25.000) e medio-alta (25.001-36.000) sono 18.544, 31,08% del tot dei nuclei con figli e 23,6% del tot delle famiglie dei contribuenti collocati nelle medesime fasce di reddito.
- I nuclei familiari con figli collocati nella classe di reddito alta maggiore di 36.000 sono 33.317, 55,84% del totale dei nuclei familiari con figli e 47,7% delle famiglie dei contribuenti collocati nella medesima fascia di reddito.
- Per tutte le tipologie di composizione numerica di nuclei familiari con figli la frequenza di collocazione maggiore è nella classe di reddito alta maggiore di 36.000.
- Limitatamente ai 14.149 nuclei familiari monogenitoriali con un figlio sussiste la collocazione per poco più di un quinto (21,3%) alla classe di reddito di povertà/esclusione sociale 0-15.000. Rappresentano il 23,7% del totale dei nuclei familiari con figli e il 28,7% dei nuclei familiari con 2 componenti dei contribuenti.
- Tutte le altre tipologie di nuclei familiari con figli con 3 o più componenti rappresentano di fatto la quasi totalità (dal 94,4% al 98,2%) dei nuclei familiari dei contribuenti
- Il 41,4% dei nuclei familiari con figli è relativo a nuclei familiari di 3 componenti.

L'attenzione per le dinamiche di impoverimento e fragilizzazione va dunque primariamente posta su 26.352 nuclei familiari con figli collocati nelle classi di reddito inferiori a 36.000, il 44,2% del totale dei nuclei familiari con figli, ed in particolare sulle 18.544 famiglie con figli collocate nelle classi di reddito medio-basse (15.001-25.000) e medio-alte (25.001-36.000) a rischio di ricaduta nella classe di povertà, assumendo il compito naturale di evitare ulteriori rischi di esclusione sociale alle 7.808 famiglie con figli già collocate nella fascia di povertà e nel confronto con i numeri di nuclei già in carico ai servizi sociali probabilmente già in tale posizione.

Graf. 2 – Redditi imponibili contribuenti nel Comune di Bologna. Nuclei con figli Anno 2018



Cosa è accaduto nel triennio iniziato nel 2019 e poi continuato nel 2020-2021 in corso di pandemia per queste famiglie. Quante di queste erano già in carico ai servizi di welfare e quante nuove hanno ricorso ai servizi di welfare nell'ultimo biennio dopo l'inizio dell'emergenza sanitaria. Rinvio alle considerazioni seguenti il tentativo di rispondere a queste domande con i dati disponibili alla stesura della presente nota, nell'intervento seminariale sopra citato si osservavano altri rilievi comparativi tra l'utenza in carico ai servizi di welfare e la platea complessiva dei contribuenti bolognesi.

3. Procedendo nell'analisi per fasce reddituali dei contribuenti e nella comparazione con le medesime fasce reddituali degli utenti dei servizi scolastici e sociali per l'anno di riferimento 2018 si rileva:

- La fascia reddituale di povertà/esclusione sociale 0-15.000 annui lordi familiari rappresenta il 45% degli utenti dei servizi nelle ISEE 2020 (redditi 2018) a fronte di solo il 21% nel 2018 delle famiglie dei contribuenti. Netto pertanto il divario tra il numero delle famiglie collocate nella fascia reddituale a confronto. Tale fascia di contribuenti (40.091 famiglie nel 2018) è la platea totale ipotetica di programmazione degli interventi di sostegno economico per evitare che le famiglie impoveriscano ulteriormente con fenomeni di totale esclusione sociale. All'interno di questo set (v. sub 2.) sono 7.808 i nuclei familiari con figli, 19,5% del totale dei nuclei collocati in questa fascia reddituale

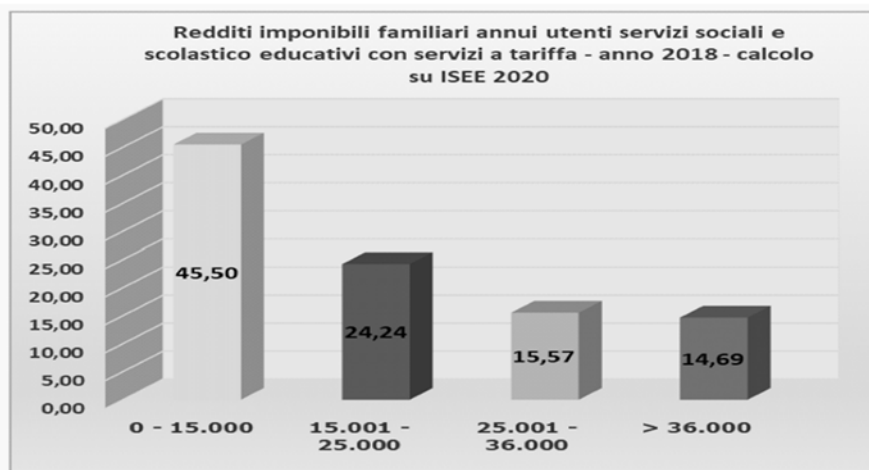
- La fascia reddituale medio bassa 15.001-25.000 annui lordi familiari rappresenta il 24% nelle ISEE 2020 (redditi 2018) degli utenti dei servizi, quasi adiacente al 22% nel 2018 alla percentuale delle famiglie dei contribuenti collocate nella medesima fascia reddituale.

- La fascia reddituale medio alta 25.001-36.000 annui lordi familiari rappresenta il 15% nelle ISEE 2020 (redditi 2018) degli utenti dei servizi, valore non troppo distante al 19% nel 2018 alla percentuale delle famiglie dei contribuenti collocata nella medesima fascia reddituale.

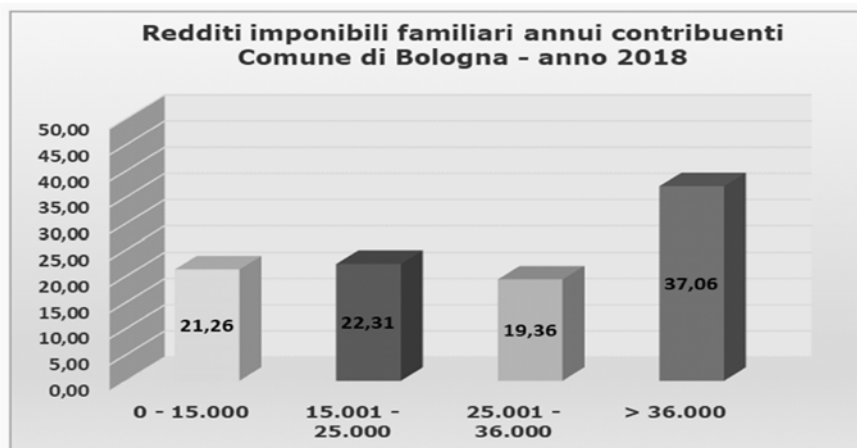
- Queste due fasce di contribuenti, complessivamente 78.590 famiglie, rappresentano la platea totale ipotetica di programmazione degli interventi di sostegno economico per evitare che le famiglie impoveriscano e ricadano nella fascia reddituale inferiore. All'interno di questa set (v. sub 2.) sono 18.544 i nuclei familiari con figli, 23,6% del tot delle famiglie dei contribuenti collocati nelle medesime fasce di reddito

- La fascia reddituale alta con redditi maggiori di 36.000 annui lordi familiari rappresenta il 14% nelle ISEE 2020 (redditi 2018) degli utenti dei servizi, a fronte del 37% nel 2018 delle famiglie dei contribuenti. Netto pertanto il divario tra il numero delle famiglie collocate nella fascia reddituale a confronto. Questa fascia di contribuenti, 69.891 famiglie nel 2018, è la platea totale ipotetica del monitoraggio costante e della eventuale programmazione di minimi interventi di sostegno economico per evitare che le famiglie impoveriscano e ricadano nella fascia reddituale inferiore. All'interno di questo set (v. sub 2) sono 33.317 i nuclei familiari con figli, pari al 47,7% delle famiglie dei contribuenti collocati nella medesima fascia di reddito.

*Graf. 3 – Redditi imponibili familiari annui utenti servizi sociali e scolastico educativi. Anno 2018. Calcolo su DSU ISEE 2020*



Graf. 4 – Redditi imponibili familiari contribuenti. Comune di Bologna. Anno 2018



In buona sostanza in relazione ai redditi imponibili 2018 erano 26.352 le famiglie con figli dei contribuenti bolognesi che si collocavano in fasce di reddito da attenzionare per evitare un loro ulteriore impoverimento rispetto a una capacità economica che già li collocava in fascia di povertà o per evitare che un impoverimento tale da farli discendere nella fascia di povertà dalle fasce di redditi medio-bassi e medio-alti erano complessivamente 26.352. Si noti come in termini percentuali sussiste, rispettivamente, una sostanziale adiacenza e una distanza non elevata, tra i nuclei familiari utenti dei servizi sociali e scolastico-educativi e la platea complessiva dei nuclei familiari dei contribuenti bolognesi per quanto riguarda le fasce di reddito medio-bassa 15.001–25.000 e medio-alta 25.001-36.000

4. Analizzando ulteriormente i valori ISEE (che comprendono anche le componenti patrimoniali oltreché quelle reddituali) degli utenti dei servizi sociali e scolastico educativo in rapporto alle fasce di reddito di riferimento si è provveduto a calcolare un coefficiente da applicare alla platea complessiva di utenti per delimitare quelli che potrebbero avere accesso a prestazioni sociali agevolate, che come è noto hanno come requisito economico d'accesso il valore dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, ai sensi dell'art. 25 della Legge 8 novembre 2000, n. 328<sup>5</sup> legge quadro nazionale per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

---

<sup>5</sup> Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130. Tale norma vincolante non viene modificata dall'intervento del regolamento governativo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159 e successive modifiche

In particolare si evidenzia che nelle fasce di redditi annui imponibili degli utenti dei servizi scolastici e sociali da 0,00-36.000 con riguardo alle ISEE 2020 (redditi 2018) comprende 13.655 posizioni, l'85,31% del totale dei nuclei familiari ai fini ISEE rilevati nel 2018. A tali redditi corrispondono valori ISEE che vanno da 0,00 fino a oltre 36.000 euro. A sua volta i valori ISEE da 0,00 fino a 25.000 (range di valori che comprende le soglie ISEE per le prestazioni sociali agevolate dei servizi scolastici e dei servizi sociali, eccetto alcune soglie dei servizi per disabili) di questo set di utenti sono diversamente e proporzionalmente combinati alle fasce reddituali rilevate e corrispondono al 97,6% di tali posizioni (13.331 famiglie). È dunque possibile applicare tale coefficiente percentuale, risultato della suddetta analisi, alle posizioni reddituali imponibili delle famiglie dei contribuenti rilevate per il medesimo anno di fiscalità imponibile (2018) e determinare il numero di potenziali nuclei familiari e nuclei familiari con figli con potenziali ISEE inferiori a 25.000 euro da sostenere con interventi di diversa natura per evitare rischi di impoverimento e favorire l'inclusione sociale.

Applicando il suddetto coefficiente percentuale del 97,6% alle fasce di redditi annui imponibili famigliari da 0,00-36.000 ed alla composizione dei nuclei (comprendente, per i redditi 2018, 118.681 famiglie, pari al 62,9% del totale dei nuclei familiari dei contribuenti) è possibile ipotizzare un numero complessivo di 115.833 potenziali famiglie con redditi da 0-36.000 eu su cui programmare interventi di sostegno economico per favorire l'inclusione sociale e/o al contempo evitare rischi di impoverimento. Su questo bacino potenziale di utenza occorre considerare e distinguere tra coloro che sono già entrati nei circuiti di welfare dei servizi scolastici e dei servizi sociali del Comune di Bologna e coloro che non sono fruitori diretti delle prestazioni sociali agevolate erogate dal Comune e su questi distinguere ulteriormente le famiglie con figli e gli altri soggetti fragili per determinare l'effettivo e potenziale bacino di utenza di politiche di welfare. Inoltre, ed è il focus del presente contributo, occorre porre ulteriore particolare attenzione alle famiglie con figli. Il risultato è così rappresentato:

1. Le famiglie dei contribuenti (40.091 famiglie nel 2018) collocate nella fascia reddituale di povertà/esclusione sociale 0-15.000, applicando la percentuale del 97,6% si riducono a 39.129 e sono rappresentate:

a) per il 73,3% da 29.390 famiglie unipersonali. I fenomeni di povertà/esclusione sociale in atto da contrastare riguardano principalmente le persone anagraficamente sole. Applicando la percentuale del 97,6% si riducono a 28.685 famiglie unipersonali;

---

“Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente” che ha revisionato le modalità di calcolo dell'Indicatore.

b) In questa fascia reddituale si collocano anche 7.808 famiglie con figli che rappresentano il 19,5% delle famiglie dei contribuenti collocati nella suddetta fascia di reddito. Su queste non si applica la percentuale sopra individuata e sono suddivise:

b. 1) per oltre un terzo, 3.014 famiglie pari al 38,6% da nuclei familiari monogenitoriali con due componenti (genitore e 1 figlio) su cui occorre porre ulteriore e mirata attenzione ed interventi di sostegno;

b. 2) da residue 4.794 famiglie con figli e 3 o più componenti pari 61,4% delle famiglie con figli sono collocate in questa fascia di reddito e appare necessario porre nei loro confronti ulteriore e mirata attenzione ed interventi di sostegno.

c) da residue 2.636 famiglie senza figli su cui occorre definire comunque interventi di sostegno a motivo della collocazione nella fascia reddituale di povertà/esclusione sociale.

2. Le famiglie dei contribuenti (78.590 famiglie nel 2018) collocate nelle fasce reddituali medio bassa 15.001-25.000 e medio alta 25.001-36.000 applicando la percentuale del 97,6% si riducono a 76.704 e sono rappresentate:

a) per il 60,3,3% da 47.401 famiglie unipersonali sulle quali, applicando la percentuale del 97,6%, si riducono a 46.263 nuclei unipersonali, confermando che i fenomeni di impoverimento riguardano in primo luogo le persone anagraficamente sole.

b) in queste due fasce reddituali si collocano anche 18.544 famiglie con figli che rappresentano il 23,6% delle famiglie dei contribuenti collocati nelle due fasce di reddito. Su queste non si applica la percentuale sopra individuata e sono suddivise:

b. 1) per quasi un terzo, 5.952 famiglie pari al 32,1% da nuclei familiari monogenitoriali con due componenti (genitore e 1 figlio) su cui occorre porre ulteriore attenzione ed interventi di sostegno;

b. 2) da residue 12.592 famiglie con figli e 3 o più componenti pari 67,9% delle famiglie con figli sono collocate in queste due fasce di reddito e richiedono attenzione ed eventuali interventi di sostegno

c) da residue 11.897 famiglie senza figli su cui occorre monitorare la dinamica sociale ed economica per porre in essere eventuali interventi di sostegno qualora il monitoraggio e i centri di ascolto rilevassero segnali di impoverimento.

Il focus delle famiglie con figli nel 2020 (redditi 2018) evidenziava pertanto 26.352 famiglie con figli da porre al centro di politiche di welfare per comprendere e evitare dinamiche di impoverimento e fragilizzazione quando non di esclusione sociale.

Tab. 3 – Platea nuclei familiari con redditi 0-36.000 e ISEE 0-25.000

PLATEA DI NUCLEI FAMILIARI CON REDDITI 0-36.000 e ISEE 0-25.000 - POLITICHE DI WELFARE							
Classi reddito	Tot Platea iniziale	Applicazione 97,6% per ISEE 0-25.000	Famiglie unipersonali (appl. 97,6%)	Nuclei monogenitori con 1 figlio	Nuclei con 3 o più componenti con figli (monogenitori e coppie con figli)	Altri nuclei familiari senza figli	Tot platea attenzionata per gli interventi di welfare
0 - 15.000	40.091	39.129	28.685	3.014	4.794	2.636	39.129
15.001 - 25.000	42.074	41.064	27.476	2.975	6.124	4.489	41.064
25.001 - 36.000	36.516	35.640	18.787	2.977	6.468	7.408	35.640
Totale	118.681	115.833	74.948	8.966	17.386	14.533	115.833
% nf sul totale contribuenti	62,9	61,4					
% nf sul totale platea attenzionata			64,7	7,7	15,0	12,5	100,0

#### 6.4 Gli interventi di welfare del Comune di Bologna durante la pandemia (2020-2021) in favore della platea potenziale di famiglie con figli. Interventi per la sussistenza alimentare e i generi di prima necessità

Cosa è accaduto a questa potenziale platea dei servizi ed interventi di welfare nel 2020 e 2021 in costanza dell'emergenza sanitaria ed i suoi effetti economici. Come precedentemente evidenziato all'inizio della pandemia, in fase di lockdown, all'inizio di aprile 2020, i servizi dell'Area Welfare e promozione del benessere di comunità del Comune di Bologna sono intervenuti erogando su istanze on line dei singoli e delle famiglie 11.972 buoni spesa alimentari dematerializzati da utilizzare presso negozi e supermercati convenzionati per un valore complessivo di 3.075.000,00 eu. I buoni spesa sono stati erogati anche a 1.165 cittadini non residenti e nella situazione di lockdown costretti dalle restrizioni a rimanere nel perimetro territoriale comunale.

I residui 8.907 richiedenti residenti nel Comune di Bologna hanno presentato istanza per sé e il proprio nucleo familiare. I componenti dei nuclei familiari dei 8.907 richiedenti residenti sono 25.901 (dato sistemi anagrafici al 1/01/2020). All'interno di questa platea sono numerose le famiglie comprendenti minori. Al 1/01/2020 nei nuclei richiedenti sussistevano 7.229 minorenni, il 27,91% del totale dei componenti i nuclei residenti. I nuclei con minori sono 4.255, il 43,39% del totale dei nuclei residenti. Inoltre rilevando lo stato di famiglia anagrafico di questi ultimi 758 risultavano nuclei monogenitoriali (7,72% del totale), anche se il dato non è certamente assoluto, potendo essere presenti coniugi e altri genitori non coniugati non conviventi residenti altrove.

Pertanto, 4.255 nuclei con 7.229 minori (figli) di cui 758 nuclei monogenitoriali ad aprile 2020 si presentavano virtualmente (effettuando una istanza

on line) agli sportelli sociali comunali dichiarando la propria condizione di fragilità e disagio economico incrementata rispetto a marzo 2020. Potendoli sovrapporre rappresentano in linea teorica uno spicchio (16,14%) della platea complessiva di 26.352 famiglie individuate in base ai dati sui redditi 2018 (pre-Covid-19) quale potenziale focus e centro di politiche di welfare per comprendere e evitare dinamiche di impoverimento e fragilizzazione quando non di esclusione sociale.

Tab. 4 – Composizione nuclei familiari residenti beneficiari di buoni spesa dematerializzati. Anno 2020

Nucleo familiare residente - nr. nuclei con componenti di età < 18 anni	stato di famiglia anagrafico							Nr. minori 18 anni	Nuclei monogenit.
	NF 1	NF 2	NF 3	NF 4	NF 5	NF 6+	TO-TALE		
Assenza comp. età > 18 anni	3.664	1.162	407	178	76	65	5.552		
1 comp. età < 18 anni		485	944	334	213	111	2.087	2.087	485
2 comp. età < 18 anni			223	926	256	162	1.567	3.134	223
3 comp. età < 18 anni				47	293	118	458	1.374	47
4 comp. età < 18 anni					3	96	99	396	3
5 comp. età < 18 anni						29	29	145	
6 comp. età < 18 anni						12	12	72	
7 comp. età < 18 anni						3	3	21	
TOTALE	3.664	1.647	1.574	1.485	841	596	9.807	7.229	758
TOTALE componenti	3.664	3.294	4.722	5.940	4.205	4.076	25.901		

Da giugno 2020 i servizi sociali dell'Area Welfare e promozione del benessere di Comunità, nella permanenza dell'emergenza sanitaria provvedevano a dare continuità all'erogazione di buoni spesa dematerializzati sulla base della Deliberazione di Giunta comunale prog 94/2020 e delle risorse comunali stanziare integrate da risorse di fondazioni private per una spesa complessiva di 1.121.050,00 euro<sup>6</sup>. Venivano erogati ulteriori 3.225 buoni spesa dematerializzati fino al 31/01/2021 in favore di persone e nuclei valutati dai servizi sociali competenti come bisognosi di sostegno alimentare e di generi di prima necessità, con particolare riguardo ai nuclei familiari con minori in carico. Considerando solo i 2.606 nuclei familiari beneficiari di buoni spesa per famiglie pluricomponenti di questa seconda fase di sostegno alimentare della cittadinanza ed escludendo 1.531 nuclei che erano già risultati beneficiari della prima fase di intervento contingibile ad aprile 2020, la platea di nuclei familiari con figli minori meritevoli di attenzione per comprendere ed evitare dinamiche di impoverimento e fragilizzazione quando non di

<sup>6</sup> Di cui 1.104.396,07 risorse comunali integrate da 16.653,93 risorse fondazioni private.



esclusione sociale si amplia a fine 2020 a 5.329 nuclei con minori. Pertanto circa un quinto (20,22%) della platea complessiva di 26.352 famiglie individuate in base ai dati sui redditi 2018 (pre-Covid-19) veniva ad essere oggetto di interventi di welfare nel corso del 2020.

Nel 2021 l'azione intrapresa veniva consolidata a seguito del perdurare degli effetti sociali ed economici dell'emergenza sanitaria. Mediante le nuove risorse statali attribuite con Decreto legge 23 novembre 2020 n. 154 titolato "Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica Covid-19", si provvedeva, mediante Deliberazione di Giunta comunale prog. 12/2021 a destinare le nuove risorse pari a 2.062.703,93 euro al sostegno alimentare e all'acquisto di generi di prima necessità, suddividendo le risorse:

a) per euro 1.812.703,93 al fine di dare continuità alla attività di erogazione di buoni spesa dematerializzati ed alla individuazione dei beneficiari mediante attività di accertamento dello stato di bisogno da parte del Servizio Sociale territoriale;

b) per euro 100.000,00 destinati all'acquisizione di pasti preconfezionati presso soggetti fornitori da distribuire quotidianamente mediante l'organizzazione del Servizio sociale territoriale e in modo particolare mediante i servizi di Asp Città di Bologna in favore di soggetti fragili e a rischio di esclusione sociale nei punti organizzati a livello cittadino;

c) per euro 150.000,00 al fine di adiuvarne ed incrementare la capacità di risposta degli Empori solidali, delle cucine popolari, delle mense dell'associazionismo religioso e del terzo settore operanti sul territorio cittadino nel reperimento di risorse alimentari e generi di prima necessità e nella distribuzione di pasti quotidiani alle persone e famiglie in difficoltà.

Di seguito con decreto legge n. 73 del 25 maggio 2021 all'art. 53 sono state stanziati ulteriori risorse in favore del Comune di Bologna per misure urgenti di solidarietà alimentare e di sostegno alle famiglie per un importo pari ad euro 1.657.280,76, individuate secondo i criteri di cui alla Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020. Per il 2021 si provvedeva pertanto per intanto a destinare oltre a 1.812.703,93 euro di cui al DL 154/20 una quota parte di 990.000,00 euro di cui al DL 73/2021, per complessivi 2.802.703,93 euro per erogare buoni spesa dematerializzati al fine del sostegno alimentare a persone e nuclei residenti nel territorio del Comune di Bologna. In sei mesi da febbraio a luglio 2021 venivano erogati ulteriori 7.830 buoni spesa per un valore complessivo di 2.555.850,00 euro. Considerando solo i 5.789 nuclei familiari beneficiari di buoni spesa per famiglie pluricomponenti di questa terza fase di sostegno alimentare della cittadinanza e escludendo 2.685 nuclei che erano già risultati beneficiari delle prime due fasi di intervento contingibile nel corso del 2020 e fino a gennaio 2021, la platea di nuclei familiari con figli minori meritevoli di attenzione per comprendere e evitare dinamiche di impoverimento

e fragilizzazione quando non di esclusione sociale si amplia a luglio 2021 a 6.455 nuclei con minori. Pertanto circa un quarto (24,49%) della platea complessiva di 26.352 famiglie individuate in base ai dati sui redditi 2018 (pre-Covid-19) viene ad essere oggetto di interventi di welfare nel corso del 2020 e del 2021 in costanza degli effetti economici conseguenti all'emergenza sanitaria.

### **6.5 Nuove strategie per un welfare innovato in favore delle famiglie con figli. Un welfare partecipato. Un welfare integrato. Primo obiettivo: redditi e lavoro**

Quali strategie porre in campo in perduranza di emergenza sanitaria nel 2021 con efficacia non ancora comprovata della campagna vaccinale in corso per ridurre a limiti fisiologici l'impatto sanitario e di conseguenza sociale ed economico della presenza del virus e delle sue varianti. E quali strategie in favore della platea di famiglie con figli compresa tra quella attenzionata per il contatto con i servizi sociali comunali nel 2020-2021 (6.455 famiglie) compresa nel set totale di 26.352 famiglie con figli e redditi bassi, medio-bassi e medio-alti che, a livello nazionale (vedi indagine ISTAT cit.) appaiono le maggiormente colpite degli effetti economici e sociali della pandemia, specie qualora famiglie con minori di cittadinanza non italiana e con abitazione in affitto.

Occorre prefigurare una strategia di azione che mantenga al centro l'obiettivo di andare ad incidere sui fattori sociali e culturali delle persone e della comunità nel suo complesso. Azioni contingibili quando non urgenti di mero intervento economico nel breve periodo possono adiuvarne in costanza di emergenza sanitaria che è divenuta anche emergenza economica e sociale, ma nel medio e poi a lungo periodo occorre che il focus si sposti su azioni che favoriscano la partecipazione attiva delle persone e delle famiglie alla loro crescita, in tutti gli ambiti strategici, istruzione e lavoro in primis che sono il motore per far crescere le tutele in termini di diritto alla salute, diritto ad una abitazione e più complessivamente ai diritti di cittadinanza.

Quali sono gli ambiti e le linee di azione possibile e come disegnarle in favore della platea di cittadini maggiormente a rischio di situazioni di impoverimento, fragilità quando non di esclusione sociale, individuate nelle famiglie con figli a reddito basso, medio-basso e medio-alto della comunità territoriale. In sintesi:

- a) l'integrazione tra i percorsi di istruzione (e pertanto ambito scolastico e universitario) e lavoro è la priorità da perseguire;
- b) l'integrazione tra l'ambito sociale e quello sanitario, specie nei percorsi di dimissione dalle cure ospedaliere e l'incremento qualitativo

e quantitativo dei servizi sociali e sanitari integrati a livello domiciliare e territoriale rappresentano un'altra priorità tra le possibili azioni;

- c) l'integrazione dell'ambito giudiziario inteso in senso lato comprensivo di tutto il corpus di attori e competenze incluse nell'ordinamento giudiziario e l'ambito sociale, in particolare modo per la tutela dei minori e dei c.d. care leavers, coloro che hanno compiuto 18 anni e si trovano senza più alcuna tutela, laddove è evidente che la maggiore età non è di fatto il confine ove eliminare qualsivoglia strumento di tutela e accompagnamento all'autonomia, strumenti prima garantiti fino al compimento del 18° anno di età.

Per tutti questi ambiti occorre soffermarsi a programmare e progettare linee di azione sociale che si interconnettano con tali ambiti e si integrino a livello nazionale, regionale, metropolitano e locale, a seconda dell'intensità e specializzazione degli interventi e servizi posti in campo. Le linee di azioni devono iscriversi nel sistema complessivo della programmazione nazionale che è stata nel tempo definita. Con il Decr. Leg.vo 17/09/2017 n. 147<sup>7</sup> è stata costituita la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, organismo del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali di coordinamento degli interventi e servizi sociali di cui alla legge quadro 328/00. La "Rete" diviene responsabile dei massimi strumenti programmatori nazionali a livello sociale da integrare con gli altri ambiti di intervento. Si tratta di tre piani programmatori a valenza triennale<sup>8</sup> con eventuali aggiornamenti annuali:

- a) il Piano sociale nazionale, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali;

- b) il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse della quota del Fondo Povertà;

- c) il Piano per la non autosufficienza, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo per le non autosufficienze.

I tre singoli piani sono alimentati in termini di risorse finanziarie dai rispettivi Fondi nazionali (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo Povertà, Fondo per le non autosufficienze). La recente emanazione del Piano nazionale degli interventi e servizi sociali 2021-2023 (Ministero 2021c) ha racchiuso in una cornice unitaria i sopra richiamati piani nazionali settoriali

---

<sup>7</sup> Art. 21 comma 1 Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147 "Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà": Al fine di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire linee guida per gli interventi, è istituita, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, di seguito denominata «Rete», quale organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali di cui alla legge n. 328 del 2000.

<sup>8</sup> Art. 21 comma 6 Decreto Legislativo 15 settembre 2017, n. 147.

rappresentando altresì come ai principali Fondi nazionali, nel corso degli ultimi anni si sono sommate altre linee di finanziamento nazionale ed europeo<sup>9</sup>, di cui alcune strutturali, tra cui da ultimo il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>10</sup> che rendono maggiormente stabile il sistema con orizzonti di sviluppo maggiori rispetto al recente passato.

All'interno di questo quadro programmatico e finanziario complessivo, l'integrazione tra i percorsi di istruzione e lavoro dovrebbe essere posta al centro dell'attenzione. Gli strumenti di intervento per contrastare la deprivazione del reddito<sup>11</sup>, conseguenti alla mancanza di lavoro, con diminuzione del reddito e di autonomia e rischio di esclusione sociale sono da valorizzare in termini di efficacia. Sono stati istituite in meno di un decennio diverse misure e strumenti. L'ultimo strumento posto in campo, il Reddito di Cittadinanza (RdC) è attualmente in attenzione dopo la prima esperienza applicativa. Non si fa in questa sede riferimento al Reddito di emergenza (Rem)<sup>12</sup>, misura straordinaria istituita in corso di emergenza sanitaria connessa alla

---

<sup>9</sup> Ai tre principali Fondi nazionali si sono aggiunte dal 2021 le risorse specificamente destinate al rafforzamento dei servizi sociali territoriali con incremento del Fondo di solidarietà comunale effettuato dalla legge 30 dicembre 2020 n. 178 all'art. 1 comma 791, con stanziamenti incrementali di risorse annuali a partire dal 2021 e fino al 2030. Si fa inoltre riferimento ai fondi europei stanziati a partire dal 2014, ed in particolare a quelli cofinanziati, il Programma Operativo Nazionale PON inclusione, al Fondo di aiuti Europei agli indigenti FEAD (con priorità per il sostegno alimentare), alla quota di risorse del REACT-UE (iniziativa europea di risposta alla crisi connessa alla pandemia) destinate al sociale, le somme del Piano Operativo complementare POC inclusione integrato con il PON inclusione.

<sup>10</sup> Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza PNRR destina dentro le missioni di intervento, risorse per 1,45 md a tre specifiche linee di intervento di ambito socio-sanitario, sostegno alle persone con disabilità e di contrasto alla povertà estrema.

<sup>11</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 208 e il D.M. 26 maggio 2016 istituivano lo strumento relativo al Sistema di Inclusione Attiva (SIA). Intervenne poi la Legge 15 marzo 2017 n. 33 e di seguito il Decr. Lgs.vo 15 settembre 2017, n. 147 a istituire a decorrere dal 1° gennaio 2018, il Reddito di inclusione (REI), quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale che sostituiva il SIA. Infine il Decr. Legge 28 gennaio 2019 n. 4 convertito con modificazione in Legge 28 marzo 2019 n. 26 istituiva il Reddito di cittadinanza (RdC).

<sup>12</sup> Il Reddito di emergenza (Rem) è una misura di sostegno economico ai redditi straordinaria istituita in corso di pandemia Covid-19 con l'art. 82 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 7 ed ampliato con l'art. 23 comma 1 del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126. Il decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 convertito con modificazioni dalla Legge 18 dicembre 2020, n. 176 ha in seguito previsto due ulteriori quote per i mesi di novembre e dicembre 2020, mentre l'articolo 12, commi 1 e 2, del decreto legge 22 marzo 2021, n. 41 convertito con modificazioni dalla Legge 21 maggio 2021, n. 69 ha previsto il riconoscimento di tre quote per i mesi di marzo, aprile e maggio 2021. Nuove quote di concessione del Rem per giugno, luglio, agosto e settembre 2021 sono state riconosciute dal decreto legge n. 25 maggio 2021, n. 73 convertito con modificazioni dalla L. 23 luglio 2021, n. 106.

pandemia Covid-19 per sostenere i redditi delle persone e dei nuclei in coerenza delle restrizioni imposte alla possibilità di svolgere attività lavorativa dalle norme emanate per contrastare la diffusione del virus. Si tratta di un contributo monetario rivolto alle famiglie, prive del Reddito di Cittadinanza o di altri sostegni pubblici, in grave difficoltà economica a seguito della diffusione del Covid-19. È considerazione evidente che, terminata la fase di emergenza sanitaria, occorrerà (ri)strutturare un'unica misura di sostegno ed accompagnamento all'autonomia reddituale, il RdC, abbandonando gli strumenti straordinari come il Reddito di Emergenza (Rem) e i buoni spesa alimentari comunali.

In tema di RdC si rileva che lo strumento può risultare efficace se, come previsto nella sua strutturazione, consegue, dopo la stipula del c.d. Patto per il lavoro o del c.d. Patto per l'inclusione sociale<sup>13</sup>, una fattiva risposta alla mancanza di lavoro e di conseguenza di reddito. A marzo 2021 solo l'8,5% dei nuclei beneficiari di RdC indirizzati ai servizi sociali, tramite utilizzo della piattaforma web GePi<sup>14</sup>, avevano sottoscritto un Patto per l'Inclusione sociale. Il punto nodale della questione è che con il Patto per l'inclusione sociale, attivato dopo l'analisi preliminare effettuata da un assistente sociale nel colloquio con i beneficiari del RdC si possono delineare 4 percorsi che il cittadino può attivare con l'aiuto dell'assistente sociale:

1. sottoscrizione del Patto per l'Inclusione sociale, se emergono bisogni complessi che richiedono l'attivazione di un'Equipe Multidisciplinare per una valutazione più approfondita attraverso lo strumento del Quadro di Analisi;
2. sottoscrizione di un Patto per l'inclusione sociale semplificato, se non emergono bisogni complessi, né legati esclusivamente a problematiche lavorative;

---

<sup>13</sup> I nuclei beneficiari del Reddito di cittadinanza devono recarsi presso i Centri per l'Impiego per stipulare il Patto per il lavoro, qualora nella famiglia almeno uno tra i componenti soggetti alle "condizionalità" sia in possesso di almeno uno tra questi requisiti: assenza di occupazione da non più di due anni; beneficiario della NASpI ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o che ne abbia terminato la fruizione da non più di un anno; avente sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di servizio in corso di validità presso i Centri per l'Impiego; a condizione che non abbiano sottoscritto un progetto personalizzato per il REI. I nuclei beneficiari del Reddito di Cittadinanza non immediatamente attivabili per un percorso lavorativo, entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio economico vengono contattati dai servizi dei Comuni competenti in materia di contrasto alla povertà per iniziare un percorso di inclusione sociale. Al percorso si accede previa valutazione multidimensionale, finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo e a definire il Patto per l'inclusione sociale e i sostegni in esso previsti.

<sup>14</sup> Fonte Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, Piattaforma web on line istituita e in operatività dal 23 luglio 2019 al fine di permettere la interoperabilità tra i diversi attori del sistema (INPS, Centri per l'Impiego, Comuni singoli o associati, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali). Su 898.746 "invii" di beneficiari ai servizi sociali, dopo valutazione multidimensionale, 77.066 avevano sottoscritto il Patto.

3. attivazione dei servizi specialistici, se emergono bisogni complessi esclusivamente connessi all'area della salute e della cura;
4. indirizzamento ai centri per l'impiego per la sottoscrizione dei Patti per il lavoro, nei casi in cui si rilevino bisogni prioritariamente di tipo lavorativo.

La disciplina applicativa del RdC<sup>15</sup>, al fine di facilitare la costruzione del Patto per l'inclusione sociale, ha individuato un elenco di obiettivi generali e di risultati specifici, un elenco di Impegni e un elenco di sostegni. Gli impegni da sottoscrivere riguardano la frequenza di contatti con i competenti servizi responsabili del progetto, gli atti di ricerca attiva di lavoro e la disponibilità alle attività formative e di riqualificazione e l'accettazione delle offerte di lavoro, nonché la frequenza e l'impegno scolastico e la tenuta di comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute, individuati da professionisti sanitari. Ebbene a fronte di tutta questa gamma di accordi, adesioni anche attive a quanto previsto nel Patto da parte dei beneficiari del RdC occorre rilevare, al fine di misurarne l'efficacia, quale sia la percentuale di risultati di efficacia dell'unico e sotteso vero obiettivo cui il Patto è finalizzato, il recupero di una autonomia che permetta di trovare e mantenere un lavoro cui consegua il percepimento di un reddito stabile. Non è dato saperlo a oggi, ma certo se non viene connesso a questo sistema il sistema scolastico e quello delle aziende non si potrà pervenire a risultati soddisfacenti. E il Piano Nazionale degli Interventi e Servizi sociali 2021-2023 a questo titolo dedica un unico paragrafo mentre molto si sofferma sul potenziamento dei servizi sociali per la gestione delle competenze in materia di RdC.

Si pone come indirizzo nel piano che *«le politiche sociali devono, in tale contesto»* (quello della applicazione del RdC) *«devono relazionarsi costantemente con le politiche del lavoro, inserendo nei progetti individuali la dimensione del lavoro, la strumentazione e la formazione necessaria»* (Ministero 2021c). È un indirizzo politico tutto da realizzare. E altrettanto a livello di mero indirizzo si afferma seguentemente nel paragrafo successivo che *«se lavoro, reddito, casa costituiscono elementi fondamentali di una risposta duratura al bisogno e alla fragilità delle persone, l'ambito sociale deve interagire continuamente con l'ambito dell'istruzione almeno sotto due punti di vista»* (Ministero 2021c), riassunti nelle dinamiche di politiche del lavoro che richiedono una formazione ed un aggiornamento professionale continuo e nell'istruzione di base quale elemento centrale per la crescita della cittadinanza dei soggetti.

---

<sup>15</sup> “Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale”, previsti da Decr. Legge 28 gennaio 2019 n. 4 convertito con modificazione in Legge 28 marzo 2019 n. 26 istituita il Reddito di cittadinanza (RDC), approvate con Decreto del Ministro del 23 luglio previa intesa in Conferenza Unificata Stato- Regioni-Enti locali del 27 giugno 2019.

Si tratta di indirizzi da perseguire. La connessione sociale scuola-lavoro deve risultare centrale nelle azioni. L'applicazione del RdC non pare avere finora raggiunto obiettivi quantitativi significativi e l'attenzione alla sua revisione è in corso. A questo punto è però essenziale coinvolgere gli ambiti produttivi e quelli dell'istruzione interconnettendoli rispetto ai bisogni anche quantitativi di competenze e professionalità dell'uno rispetto ai percorsi formativi dell'altro.

Un ulteriore elemento di considerazioni che è al centro dell'attenzione è la rimodulazione normativa del RdC. Da fonti autorevoli si sottolinea come la platea raggiunta non sia esaustiva per adiuvarne la platea potenziale che dovrebbe essere ricollocata nel focus della povertà assoluta come definita da ISTAT (2021a). I requisiti di accesso del RdC attualmente vigenti non colgono appieno i potenziali beneficiari della misura, favorendo anche chi non rientra nei criteri di povertà assoluta. Secondo un recente ed esaustivo rapporto della Caritas (2021) in tema di povertà e RdC, analizzando lo strumento nei suoi risvolti tecnici e i dati ufficiali di ISTAT e INPS, si rileva come lo strumento nei suoi primi anni di applicazione ha raggiunto solo il 44% delle famiglie considerabili in stato di povertà assoluta. Con i medesimi finanziamenti destinati al RdC rimodulando i requisiti d'accesso si potrebbe concedere ad un numero superiore di famiglie in povertà assoluta. Considerando il fenomeno dei "falsi positivi" oltre un terzo dei beneficiari (36%) non risulterebbe povero in termini assoluti secondo la definizione ISTAT. È condivisibile che occorrerebbe rivedere i requisiti di accesso del RdC, anche elevando alcune soglie dello strumento ISEE, che peraltro è un meccanismo da rivedere in via generale perché, anche in costanza di pandemia, ha dimostrato tutta la sua criticità, specie nel non essere in grado di fotografare la situazione reddituale e patrimoniale contingibile delle famiglie<sup>16</sup>.

In particolare, sull'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) risulta necessario potenziare la possibilità di presentare il c.d. ISEE corrente per meglio avvicinare temporalmente il quadro di misurazione della condizione economica delle famiglie alla data di presentazione della Dichiarazione Sostitutiva Unica sulla situazione abitativa, reddituale e patrimoniale. Infine, il rapporto Caritas (2021) arriva a proporre una differenziazione delle soglie economiche di accesso al RdC per fare aderire i requisiti d'accesso alla reale situazione di indici di povertà assoluta presenti nel territorio nazionale. Rappresentando che nel Nord il numero delle famiglie che fruiscono del RdC è il 37% di quelle in povertà assoluta, nel Centro il 69% e nel Sud il 95%, la causa prioritaria di tali differenziazioni viene individuata «nell'elevato differenziale del costo della vita che contraddistingue il nostro Paese». L'indice di povertà assoluta ISTAT tiene conto secondo gli indici

---

<sup>16</sup> Le componenti reddituali e patrimoniali dell'ISEE sono riferite rispettivamente a due anni solari precedenti e al 31 dicembre di due anni solari precedenti la data di presentazione della Dichiarazione Sostitutiva Unica ISEE, vanificando la finalità dello strumento.

che misurano la povertà assoluta di tale differenziazione mentre i requisiti d'accesso dell'RdC sono univoci sul territorio nazionale, applica le medesime soglie economiche di accesso in tutto il Paese, non cogliendo le aree del paese dove anche, se in termini di incremento relativo, i dati di povertà assoluta sono maggiormente in crescita da oltre dieci anni, nel nord del paese per l'appunto.

Rimanendo in tema di RdC, nell'ambito del complessivo Piano Nazionale degli Interventi e Servizi sociali 2021-2023, il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse della quota del Fondo Povertà, prevede l'utilizzo delle risorse disponibili per potenziare il Servizio sociale<sup>17</sup> e per finanziare gli interventi connessi alla stipula del Piano di Inclusione Sociale, con riguardo agli interventi di sostegno. Il problema è che questi sono ovviamente limitati a quanto il servizio sociale può porre in essere nei confronti del beneficiario del RdC e dei componenti il suo nucleo familiare:

- tirocini formativi finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia, alla riabilitazione;
- sostegni socio-educativi territoriali e domiciliari
- assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità
- sostegno alla genitorialità e servizi di mediazione familiare
- servizi di mediazione culturale
- servizi di pronto intervento sociale

Il cittadino si impegna con la stipula del Patto per l'inclusione sociale ad alcuni obblighi (frequenza dei rapporti con i servizi, ricerca del lavoro, frequenza scolastica, ...) e il servizio sociale pone in essere gli interventi e servizi di competenza sopra richiamati. Se al contempo però l'esito di tirocini formativi, di ricerca attiva del lavoro non danno esito positivo l'insuccesso del sostegno economico e disvalore in mero intervento assistenziale temporaneo è assicurato. Se poi parallelamente i cittadini in grado di sottoscrivere

---

<sup>17</sup> Piano Nazionale degli Interventi e Servizi sociali 2021-2023 pag. 95: «la Legge di bilancio 2021 (L. 178/2020), all'art. 1, co. 797, conferma la rilevanza di tale obiettivo che viene espressamente individuato in norma come LEPS, con la duplice finalità di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata, e i servizi rivolti ai beneficiari del Rdc di cui all'art. 7, co. 1, del D.Lgs. 147/2017. A tal fine è formalmente definito in norma un LEPS definito da un rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente pari a 1 a 5.000, cui si aggiunge un ulteriore obiettivo di servizio "sfidante" definito da un operatore ogni 4.000 abitanti».



il Patto per il lavoro<sup>18</sup> presso i Centri per l'impiego hanno pari insuccesso<sup>19</sup>, l'efficacia quantitativa e qualitativa dello strumento RdC viene certificata. Deboli competenze professionali, demotivazione, bassi livelli di istruzione e culturali sono tutti fattori che incidono negativamente sull'esito dei Patti del lavoro. D'altro lato la strumentazione dei servizi sociali connessa ai Patti per l'inclusione sociale può certamente adiuvarne persone e nuclei a stabilizzarsi e/o a crescere nei livelli di autonomia ma non certo in quella economica.

Ma il punto nodale è che lo strumento del RdC, tramite Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale, una volta rimodulato lo strumento, potrebbero anche offrire risultati positivi in favore delle persone e dei nuclei familiari relativamente al loro essere soggetti attivi che rappresentano una offerta di lavoro ma non certo risultati, di alcun tipo, per l'ambito "dell'altra metà della mela" la domanda di lavoro.

Una ipotesi fattiva a livello locale, coordinando gli assessorati competenti, a livello metropolitano ed anche a livello regionale, oltre che i già connessi Centri per l'Impiego potrebbe essere quella di iniziare realmente a connettere domanda e offerta di lavoro a partire dalla frequenza e dall'esito di percorsi scolastici e formativi dei soggetti dei nuclei attenzionati dal RdC per sovrapporre le competenze acquisite con la domanda di lavoro dei settori produttivi e coinvolgere altresì l'ambito dei lavori socialmente utili per le fasce più deboli. In buona sostanza è necessario innanzitutto che gli assessorati al lavoro e attività produttive coinvolgano attivamente le imprese del territorio formando una base dati reale generale, partecipata ed aggiornabile in via continuativa delle richieste di figure professionali, competenze e spe-

---

<sup>18</sup> Entro 30 giorni dal riconoscimento del Reddito di cittadinanza, il beneficiario è convocato dai Centri per l'Impiego per stipulare il Patto per il lavoro, se nella famiglia almeno uno tra i componenti soggetti alle "condizionalità" sia in possesso di almeno uno tra questi requisiti: assenza di occupazione da non più di due anni; beneficiario della NASpI ovvero di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria o che ne abbia terminato la fruizione da non più di un anno; avere sottoscritto negli ultimi due anni un Patto di servizio in corso di validità presso i Centri per l'Impiego; a condizione che non abbiano sottoscritto un progetto personalizzato per il REI.

<sup>19</sup> Il Rapporto Caritas italiana, Lotta alla povertà, imparare dall'esperienza migliorare le risposte, un monitoraggio plurale del Reddito di cittadinanza, 2021, cap. 5 e poi pag. 447 a partire dai dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali sui primi due anni di applicazione del RdC evidenzia come coloro che si recano ai Centri per l'Impiego per il preliminare colloquio propedeutico alla sottoscrizione del Patto per il lavoro sono «persone molto deboli dal punto di vista lavorativo e in grandi difficoltà economiche, psicologiche e sociali». «I risultati rilevano un'estrema fragilità dei beneficiari di RdC. Infatti, il 23% è sfiduciato e demotivato, l'11% non ha partecipato di recente a colloqui di lavoro, il 78% non sa come proporsi alle aziende, 1 su 4 non ha alcuna preferenza sul tipo di lavoro da svolgere ed 1 su 5 non sa dove indirizzare la ricerca di un lavoro» (...) «A partire dall'introduzione del RdC, il 25,7% dei beneficiari tenuti alla stipula di un patto per il lavoro ha avuto almeno un contratto nel periodo successivo alla presentazione della richiesta per la misura e il 14,7% lo ha ancora in essere», percentuali molto contenute che danno conto della limitatezza dei risultati.

cializzazioni, anche in termini numerico quantitativi e predittivi per il periodo breve e medio-breve. Dall'altro occorre che gli assessorati all'istruzione e alla formazione professionale rimodulino i percorsi formativi e di istruzione sulla base delle esigenze di tale domanda, predisponendo accessi e percorsi di istruzione e formazione (compreso la formazione permanente e la riqualificazione) aderenti alla domanda, in un unico database conoscitivo dell'utenza.

Questi percorsi dovrebbero già coinvolgere il settore del lavoro e delle attività produttive, facendo sì che le attività scuola-lavoro e gli stage siano svolti già presso le aziende che hanno presentato l'offerta di lavoro. Occorre pertanto ipotizzare anche un Centro di coordinamento ed elaborazione dei dati dei due database per lo scambio dei dati sulla offerta e domanda di lavoro. Persone e nuclei, eventualmente accompagnati dai servizi sociali, devono (non possono, e qui si apre un ulteriore tema da affrontare la libertà formativa) essere indirizzati ai suddetti percorsi di istruzione e formazione, secondo i diversi livelli, in esito dei quali l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro potrebbe avere un primo riscontro di soluzioni positive.

Centri per l'Impiego ove i cittadini hanno stipulato il Patto per il lavoro e i Servizi sociali ove i cittadini hanno stipulato i Patti per l'inclusione sociale, dovrebbero fungere da canale di comunicazione e interfaccia tra i cittadini e il Centro di coordinamento, verificando anche quale percorsi formativi e di riqualificazione siano maggiormente aderenti alle capacità delle persone dei nuclei beneficiari di RdC. I Servizi sociali vanno potenziati e riqualificati in tale direzione. Il Piano Nazionale degli Interventi e Servizi sociali 2021-2023 nella parte relativa al Piano nazionale degli interventi e servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023 prevede questo potenziamento, anche per quanto riguarda la possibilità di *«dare concreta attuazione al percorso di accompagnamento dei beneficiari»*, con la duplice finalità di accrescere il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata, e i tutti servizi rivolti ai beneficiari del Rdc, individuando questi elementi quali Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS), tramite la legge<sup>20</sup>. Inoltre

---

<sup>20</sup> Art. 1 comma 797 legge 30 dicembre 2020 n. 178: Al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, gestiti in forma singola o associata, e, contestualmente, i servizi di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (nota: Interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà per il RdC), nella prospettiva del raggiungimento, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, e dell'ulteriore obiettivo di servizio di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 4.000, è attribuito: a) un contributo pari a 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000; b) un contributo pari a 20.000 euro

il Piano nazionale degli interventi e servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023 provvede al finanziamento dei servizi, sopra individuati, per potenziare la definizione dei Patti per l'inclusione sociale e gli interventi e servizi sociali necessari a sostenere le famiglie nel percorso verso l'autonomia, ivi compresi eventuali costi per l'adeguamento dei sistemi informativi dei comuni. Dunque si potrebbe aprire una possibilità per potenziare i servizi sociali a livello di personale, di interventi e servizi nonché di strumenti e dotazioni informatiche per digitalizzare e interconnettere i percorsi degli utenti beneficiari di RdC. In questo ambito si trova naturalmente una parte di quella fascia di persone e nuclei con figli minori (26.352 nuclei) a focus del presente contributo.

L'incrocio dei dati dei beneficiari di buoni spesa nel Comune di Bologna al 31/07/2021<sup>21</sup> con i dati dei beneficiari di RdC al 30/06/2021<sup>22</sup> individua 493 beneficiari di entrambe le misure di cui 308 sono famiglie con minori. Su questo set limitato che risulta beneficiario di una misura come l'RdC ed inviato ai Servizi sociali per la stipula dei Patti di inclusione sociale, nonché in carico ai medesimi servizi avendo altresì rappresentato nel corso del 2021 il perdurare di effetti economici negativi in costanza di pandemia, si può focalizzare l'attenzione per evitare fenomeni di totale esclusione sociale. Percorsi scolastico-formativi per i minori indirizzati ed adeguati ad una finalizzazione lavorativa nel medio periodo, percorsi di qualificazione/riqualificazione degli adulti adeguati alle possibilità, tramite valutazione multidimensionale prevista dai percorsi del RdC, e all'offerta di lavoro, dovrebbero essere l'obiettivo primario per permettere una redditualità e di conseguenza una autonomia dei nuclei.

In conclusione solo una fattiva integrazione dei percorsi scolastico educativi, a partire dalla scuola dell'infanzia fino ai percorsi di istruzione e formazione permanente post universitaria con il mondo del lavoro, valorizzando le competenze in acquisizione con riguardo alle esigenze di professionalità, potrà permettere di adiuvarne efficacemente il ruolo e i percorsi delle persone e soprattutto delle famiglie con figli, costruendo occasioni di reddito non precarizzato ed adeguato per costruire l'ossatura della società, la famiglia.

---

annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'ambito, ovvero dai comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.

<sup>21</sup> 4.228 beneficiari con 7.831 buoni spesa erogati dal 01/02/2021 al 31/07/2021

<sup>22</sup> Fonte GEPI, anagrafe e sistema informativo GARSIA Comune di Bologna 2.493 nuclei beneficiari con 4.976 componenti i nuclei.

## Bibliografia di riferimento

- Brandolini A., Saraceno C. (a cura di) (2007), *Povert  e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Camera dei deputati (2022) (Servizio studi), *Misure di contrasto alla povert *, Roma.
- Caritas italiana (2021), *Lotta alla povert , imparare dall'esperienza migliorare le risposte, un monitoraggio plurale del Reddito di cittadinanza*, Edizioni Palumbi - Editoria della speranza, Teramo.
- Censis (2021), *Il sistema di welfare, in 55° Rapporto Censis sulla situazione sociale del Paese*, Roma.
- EU Third Poverty Program 85/8/EEC (1984), *Council Decision of 19 December 1984 on specific Community action to combat poverty*, Celex.
- European Commission, Directorate-General for Budget (2021), *The EU's 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU: facts and figures*, Publications Office.
- ISTAT (2021a), *Le statistiche dell'ISTAT sulla povert , anno 2020*.
- ISTAT (2021 b), *La povert  in epoca di pandemia*.
- ISTAT (2009), *La misura della povert  assoluta*, collana Metodi e norme, nr. 39.
- Marocchi G, (2019) (a cura di), *Reddito di cittadinanza, opportunit  e criticit , «Welfare oggi»*, a. 24, n.2, pp. 3-45.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021a), *Il nuovo ISEE, rapporto di monitoraggio relativo agli anni 2018 e 2019*, «Quaderni della Ricerca sociale» n. 48.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021b), *Rapporto ISEE 2020, rapporto di monitoraggio relativo all'anno 2020*, «Quaderni della Ricerca sociale», n. 50.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2021c), *Piano Nazionale degli Interventi e Servizi sociali 2021-2023*.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2021d), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*.
- Ranci Ortigosa E. (2018), *Contro la povert . Analisi economica e politiche a confronto*, Brioschi, Milano.
- Saraceno C. (2015), *Il lavoro non basta. La povert  in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- Sgaragli G. (2016), *Il sistema di welfare in Emilia-Romagna e l'applicazione delle norme in materia di ISEE*, «Sanit  Pubblica e Privata», n. 1.
- Siza R. (2020), *Il reddito di cittadinanza nell'emergenza sanitaria e sociale*, Welforum.it, Milano.
- Townsend P. (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, London.

## *7. Vulnerabilità, fragilità e regressione sociale delle famiglie. Uno sguardo multidimensionale*

di *Andrea Baldazzini e Riccardo Prandini*

### **7.1 Introduzione**

Qualunque discorso che oggi intenda affrontare i processi di impoverimento delle famiglie deve farlo in un'ottica fortemente sistemica e multidimensionale. Al centro delle osservazioni, scientifiche o di politica sociale, deve stare il rapporto tra il sistema della famiglia – così come essa è composta, di quali risorse fruisce, dei bisogni che esprime, etc. – e il suo ambiente sociale costituito dalle reti di parentela, dalla sua sociabilità primaria e secondaria, dal contesto occupazionale ed economico, a quello dei servizi di welfare, delle strutture sociosanitarie, della condizione abitativa, a quella educativa, etc. E questo rapporto va declinato sempre in modo multidimensionale, avendo l'accortezza di non osservare solo un aspetto del rapporto – economico, sanitario, educativo, politico, culturale, etc. – bensì la sua pluralità di rilevanze, la loro intersezionalità e intreccio (Beck 2000; Ranci 2010). Ad essere cambiata, infatti, è prima di tutto la natura di quei processi che contribuiscono maggiormente a influenzare il grado di benessere tanto dei singoli, quanto delle famiglie. Ciò che comunemente viene definito con il termine “povertà”, si trasforma sempre più in un fenomeno caratterizzato da una grande pluralità di sfumature e possibili declinazioni che porta ad una nuova, e apparentemente paradossale, constatazione (Quarante e Quinri 2005): l'esperienza della povertà, o più specificamente dei processi di impoverimento (ovviamente intesi non nelle sue forme più estreme, quanto piuttosto attraverso le fenomenologie della vulnerabilità e della fragilità), si presenta ormai come un “evento” sempre più probabile che può arrivare ad interessare la maggior parte delle famiglie, soprattutto quelle composte da membri giovani (Misztal 2011). I saggi che sono pubblicati in questo volume mostrano come in Italia da almeno tre lustri il momento del ciclo di vita familiare che vede la nascita dei figli è fortemente associato all'esperienza dell'impoverimento, non solo economico, delle famiglie. C'è chi parla di una nuova forma di povertà che si innesta sul cosiddetto “regime di povertà” italiano già da tempo individuato. Ciò che va meglio compreso è quali famiglie

con figli minori esperiscono, più oggi che nel passato, processi di impoverimento, come questi vengano esperiti e quali aiuti possano essere dati. Al centro della nostra ricerca, in particolare, sta l'esperienza della povertà, intesa come percezione di arretramento, regressione sociale: come percezione soggettiva di stare scivolando dentro a una zona che rende sempre più incerta una conduzione di vita dignitosa e fino a un certo punto programmabile sulla base di risorse che aiutano a rispondere alle sfide interne ed esterne. Se vi è una "cifra" per leggere queste nuove fenomenologie è quella della "regressione sociale" (Slater 1963). Con questo concetto all'inizio degli anni Sessanta, Slater intese descrivere quei processi di chiusura della coppia e poi della famiglia su sé stessa. Chiusura che, isolando la famiglia dalla società, la costringeva a tornare ad essere un ambito di vita plurifunzionale di risposte a bisogni, in costante perdita dei collegamenti con i sottosistemi, le istituzioni e le organizzazioni sociali. Etero isolata e auto isolantesi, la famiglia era costretta a fare tutto da sola, con un aumento di carichi di cura, impossibili da gestire. Regressione che significa dunque anche "arretramento" rispetto a fasi di sviluppo sociale che danno per scontata l'interdipendenza funzionale e la divisione dei compiti e del lavoro. Lasciata sola con sé stessa, la famiglia non riesce più ad aprirsi al sociale e perciò cade in una spirale di desocializzazione, di disaffiliazione sociale. Ciò la rende internamente sempre più fragile ed esternamente sempre più vulnerabile. Spesso trova nel tempo un equilibrio in questa condizione che però ne limita al massimo le potenzialità. La regressione sociale delle famiglie è un aspetto nuovo dei processi di impoverimento multidimensionale e per cercare soluzioni, occorre comprenderne la fenomenologia.

Nel corso del presente capitolo, presentiamo e discutiamo in modo molto sintetico i principali risultati emersi dalla ricerca *Politiche integrative e servizi per le famiglie vulnerabili con figli minori nella città di Bologna*<sup>1</sup>, che ha inteso far luce sui cambiamenti delle condizioni di vita all'interno di un gruppo di trenta nuclei composti da due genitori e almeno un figlio minore, a seguito dello scoppio della pandemia da Covid-19. Prima però di analizzare nel dettaglio le caratteristiche dell'insieme delle famiglie studiate, è importante condividere alcune ulteriori riflessioni in merito alle prospettive adottate per osservare quanto in oggetto. Intendiamo mettere in evidenza i quattro aspetti a partire dai quali tracciare con maggiore precisione il perimetro della cornice analitica che ha fatto da sfondo alla ricerca appena menzionata.

Il primo riguarda la questione dell'incertezza (Castel 2009; Giddens 1994; Sennett 1999). Alla base vi è la convinzione che sempre di più nel

---

<sup>1</sup> La ricerca è stata promossa dalla Scuola Ardigò del Comune di Bologna in collaborazione con il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Bologna. Il Report completo è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.comune.bologna.it/sportellosociale/articoli/105975>. Una seconda pubblicazione presenterà in modo adeguato la ricchezza della ricerca che qui possiamo solo sintetizzare.

mondo contemporaneo la qualità di vita dei nuclei familiari e il suo mantenimento nel tempo, vengano messi in forte difficoltà da una triplice relazione con: a) la dimensione dei pericoli, b) dei rischi, c) e dalla loro combinazione con i sistemi di protezione sociale a livello nazionale e territoriale, in primis quello dei servizi organizzato dalle amministrazioni locali.

Per analizzare in dettaglio le prime due dimensioni, è utile riprendere la nota distinzione proposta dal sociologo tedesco Niklas Luhmann, secondo il quale un osservatore (in questo caso la famiglia o uno dei suoi membri) percepisce un “rischio” quando un potenziale danno futuro dipende da sue decisioni (e quindi dalla sua capacità decisionale), mentre identifica il “pericolo” laddove il potenziale danno è attribuito a decisioni altrui (Luhmann 1996), cioè all'esterno della famiglia. Relativamente all'ambito della famiglia, ciò si declina nel fatto che determinati processi di impoverimento, di cui si offriranno descrizioni dettagliate in seguito, sembrano essere innescati sia da dinamiche relative alla sfera decisionale, ovvero alle capacità delle famiglie di prendere decisioni rispetto al proprio futuro e saper cogliere opportunità per il miglioramento del benessere del nucleo (dimensione del rischio); sia da dinamiche inerenti le macro-trasformazioni che intercorrono a livello sistemico soprattutto in ambito economico e politico, basti pensare alle conseguenze prodotte dalle grandi crisi dell'ultimo decennio o alle scelte realizzate dai governi in materia di politiche per la famiglia o per l'occupabilità (dimensione del pericolo). Se l'ambiente sociale delle famiglie – composto dall'operare di istituzioni e organizzazioni sociali – diventa sempre più pericoloso perché può danneggiare più di prima le loro vite e se la necessità di prendere decisioni proprio per rispondere a tali pericoli diventa sempre più rischiosa, allora il combinato disposto di pericolosità e rischiosità sarà quello di un contesto di vita fortemente incerto: mancano proprio i “punti fissi” – oggettivi e soggettivi – per condurre la propria vita. Aspetti questi che trovano poi un punto di convergenza nei modi attraverso cui rischi e pericoli vengono affrontati dai sistemi locali di welfare<sup>2</sup>, i quali svolgono in misura crescente la funzione di ago della bilancia nel permettere alle famiglie di mantenersi in una condizione di equilibrio, seppur continuamente esposta a nuove criticità, o scivolare in una situazione di bisogno dove vengono meno le proprie possibilità di auto-realizzazione (Ranci, Brandsen, Sabatinelli 2014). Questo modello con tre variabili – organizzazione interna della famiglia, operatività dei sottosistemi sociali e delle loro organizzazioni ed effetto di mediazione dei “territori”, rispecchia bene la teoria del cambiamento sociale che Robert Castel ha adottato per spiegare l'emergere della nuova questione sociale. In tal senso noi preferiamo utilizzare alcuni concetti in uso in

---

<sup>2</sup> Con riferimento al ruolo giocato dai sistemi territoriali di welfare rispetto alle nuove forme di impoverimento delle famiglie, ma non solo, emerge immediatamente anche la questione relativa all'aumento delle disuguaglianze territoriali in materia di servizi alla persona (Lumino 2019).

modo leggermente differente dal solito. Definiamo i processi esterni (indipendenti) alla famiglia (e ai suoi membri) che la rendono oggettivamente più attaccabile, come processi di “vulnerabilizzazione”: se, per dirla con Castel, una società disinveste da forme di “proprietà sociale” e di supporti collettivi, allora rende gli individui e le famiglie maggiormente vulnerabili, cioè più facilmente “esposti al pericolo di impoverirsi” a causa di eventi esterni. Il risultato di questa oggettiva vulnerabilizzazione, sulla vita della famiglia e dei suoi membri, dipende però dalla capacità di risposta interna della stessa, alla sua capacità di reagire (o meno) alle forze d’urto esterne. Quando la famiglia, per sua organizzazione interna, riesce a reagire bene agli urti esterni, seppure rischiando risposte mai del tutto certe, possiamo osservare una situazione di resilienza (se reagendo cambia la sua organizzazione) o resistenza (se reagendo mantiene la sua struttura simile); quando invece la famiglia non riesce a reagire, allora la situazione sarà quella della sua fragilità. In altri termini resilienza e fragilità sono gli effetti emergenti dalla relazione tra processi sociali di vulnerabilizzazione e risposte delle famiglie. L’interazione tra esterno ed interno, non è solo unidirezionale dalla vulnerabilità sociale alla fragilità o resilienza: una famiglia può infragilirsi perché la sua organizzazione cambia in peggio – per esempio per effetto della morte di uno dei suoi membri, per divorzio, invecchiamento, perdita di lavoro, malattia, etc. – fermo restando le protezioni sociali. Viceversa, una famiglia può diventare più resiliente se la sua coesione interna migliore, sempre fermo restando la vulnerabilità sociale. Infine, spesso ad essere osservate sono proprio i feedback loop (positivi o negativi) tra vulnerabilizzazione e risposta delle famiglie che possono dare vita a spirali di regressione o di progressione sociale.

In secondo luogo, la scelta di parlare di “processi di impoverimento” intende sottolineare come la povertà venga qui intesa secondo un’accezione dinamica e multidimensionale, ovvero non in qualità di condizione fissa e permanente e neppure soltanto di ordine economico (redditi, risparmi, assetti finanziari più o meno liquidabili, etc.), quanto piuttosto con l’idea che in molti casi indichi un intervallo dalla durata altamente variabile rispetto a cui risultano determinanti anche le specifiche fasi del corso di vita e la perdita di risorse non solo economiche come per esempio, e per primo, un legame familiare forte e solido tra i suoi membri (Leisering, Leibfried 1999). Sguardo, questo, che facilita sia l’osservazione di processi che non afferiscono unicamente alla sfera economica, sia che preserva la caduta in ingannevoli riduzionismi, come ad esempio il ritenere che un alto livello di istruzione o un contratto a tempo indeterminato siano oggi di per sé sufficienti a mettere al riparo la persona da potenziali scivolamenti in situazioni di grave bisogno. Come ben riassunto da Remo Siza (2008), in una prospettiva dinamica si individuano generalmente tre principali tipologie di povertà:

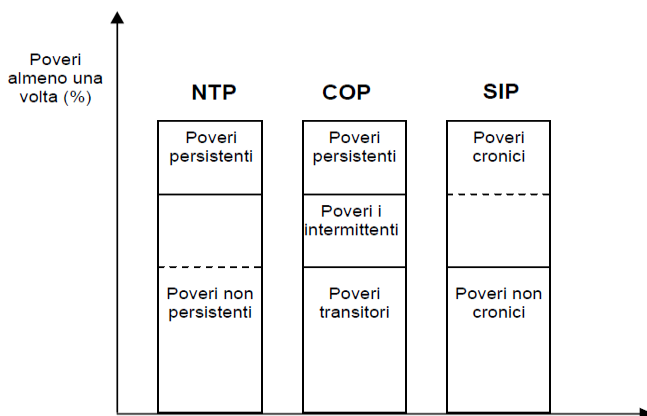


- la *povertà persistente*, caratterizzata da un periodo continuato di permanenza in una condizione di povertà di almeno tre anni;
- la *povertà ricorrente*, propria di famiglie che hanno periodi ripetuti di povertà separati da un almeno anno di non povertà;
- la *povertà temporanea*, per un periodo di povertà consecutivo al massimo di due anni<sup>3</sup>.

Con altri termini Layte e Whelan (2003) indicano quattro dimensioni dell'analisi longitudinale della povertà che determinano il carattere o il profilo della stessa nel tempo e per ciascun individuo:

- 1) i non poveri persistenti (mai poveri nel periodo in esame);
- 2) i poveri transitori (poveri per una volta nel periodo preso in esame);
- 3) i poveri ricorrenti (poveri per più di una volta ma mai per più di due anni);
- 4) i poveri persistenti (poveri per un periodo consecutivo di almeno tre anni).

Fig. 1 – Differenti prospettive longitudinali sulla povertà (Layte and Whelan, 2003)



Legenda: NTP = N-Times-Poor; COP = Combination of Perspective; SIP = Smoothed Income.

Queste distinzioni rimarcano ancora una volta: da un lato il carattere molteplice della temporalità della povertà odierna; dall'altro il carattere oscillatorio tra inclusione ed esclusione determinato dalle relazioni che si stabiliscono tra i tre principali sistemi di integrazione sociale (lavoro, famiglia,

<sup>3</sup> Distinzione questa che ricorre anche in Brandolini A., Saraceno C., Schizzerotto A., (2009), *Dimensioni della disuguaglianza in Italia: povertà, salute, abitazione*, mentre qui si parla di tre possibili declinazioni di caduta in povertà: poveri occasionalmente, poveri stabilmente e poveri in modo ricorrente.

welfare) e le risorse della famiglia (Pavolini 2002). Se un tale sguardo viene poi calato all'interno del contesto sociale odierno, sarà facile intuire come i profondi stravolgimenti causati dal Covid hanno reso ulteriormente articolato e ricco di sfumature il quadro della povertà in Italia, la quale viene ad interessare anche fasce di popolazione e famiglie fino ad oggi rimaste al riparo da tali esperienze.

Un terzo elemento da considerare riguarda l'origine di quelle trasformazioni che hanno costituito l'innescò per la configurazione degli attuali contesti sociali all'interno dei quali le famiglie mostrano una costante esposizione a nuovi rischi e pericoli. Si tratta proprio di una storia di vulnerabilizzazione sistemica. Spesso si ha l'idea che i processi di impoverimento osservati oggi, trovino le proprie cause nelle recenti grandi crisi o in dinamiche della globalizzazione affermatesi nell'ultimo decennio, ma non è del tutto così. Fondamentale diventa allora prendere consapevolezza della cosiddetta "lunga durata" di questi processi, e riconoscere come le loro radici vadano individuate in primis nei cambiamenti del sistema del lavoro avvenuti durante gli anni '80. Tra i primi a compiere studi in questa direzione vi è stato il sociologo francese Robert Castel con le sue ricerche svoltesi verso la fine degli anni '90, nelle quali si era già arrivati a riconoscere il fatto che:

Ad essere minacciati non sono tanto i cittadini delle classi di età e di reddito più estreme, quanto quelli appartenenti ai ceti medi e alle classi d'età centrali. Un processo che potremmo definire di progressiva erosione delle posizioni intermedie. [...] In una prospettiva dinamica vediamo delinearci tre tendenze di cui bisognerebbe studiare l'evoluzione. La destabilizzazione di chi è stabile. È il caso dei lavoratori che avevano una solida posizione professionale e sono stati espulsi dai circuiti produttivi. [...] L'insediamento nella precarietà. Periodi di disoccupazione si alternano a periodi di lavoro temporaneo, di piccoli lavoretti, di ricorso agli aiuti sociali, o semplicemente di tentativi di sbarcare il lunario in qualche modo. [...] La ricomparsa di una popolazione che potremmo definire "in sovrannumero". C'è un deficit di posti di lavoro socialmente utili nell'attuale divisione sociale del lavoro: i disoccupati di lunga durata, o molti dei beneficiari delle politiche d'inserimento sociale, che le stime rivelano per lo più incapaci di reinserirsi nel circuito ordinario del lavoro. (Castel 1997)

Strettamente legato a ciò, vi è poi un ulteriore passaggio evidenziato da Castel che merita attenzione, ovvero la ridefinizione del concetto di sicurezza sociale a partire: da un lato dalla sua declinazione non solo in termini di protezione-da-qualcosa, ma anche in termini di attivazione della persona per la messa in campo di strategie di auto-protezione. Dall'altro con riferimento alla rinnovata centralità della categoria di "incertezza" in qualità di orizzonte primario dal quale si deve essere il più possibile tutelati, nonostante la consapevolezza che una protezione (intesa come totale messa al riparo)

dall'incertezza diventa oggi pressoché impossibile (Castel 2003). La sfida relativa alla capacità da parte di famiglie e organizzazioni di gestire l'incertezza, si configura così come un vero e proprio nuovo oggetto del welfare, che mostra le proprie implicazioni con riferimento alle possibilità e modalità di sviluppo di azioni progettuali, e di maturazione di nuove aspirazioni, a fronte di una tendenza sempre più forte di schiacciamento sul presente. Come afferma Ranci:

L'incertezza del futuro, presa in sé, non costituisce il vero punto critico per i vulnerabili di oggi. La scelta diviene invece difficoltosa a causa del modo in cui il futuro opera sul presente. Se al futuro si guarda con l'attenzione concentrata sui potenziali di rischio, sulle minacce incombenti, esso agisce come fonte di un'ansia e di una preoccupazione che rendono impotenti. I rischi, più che da assumere, sono da evitare. Le scelte da prendere in considerazione sono esclusivamente scelte negative, che consentono di evitare, fronteggiare, resistere. Non sono le decisioni a governare l'assunzione del rischio, ma è il rischio a sovrastare le potenzialità di scelta dei soggetti. Più che senza futuro, i vulnerabili di oggi sono sovrastati dal futuro, hanno il loro presente compresso dall'ansia di ciò che possono perdere. Per riprendere Bourdieu, la vulnerabilità appare così uno stato in cui il futuro si proietta su soggetti privi di presa sul presente, rendendo difficile per questi progettare un futuro diverso da quello già incombente (Ranci 2002).

Il quarto ed ultimo aspetto da evidenziare prende le mosse dal precedente, e vuole porre l'attenzione sul fatto che nel corso degli ultimi quattro decenni non soltanto si è constatato un progressivo indebolimento dei principali sistemi di integrazione sociale, a partire come accennato da quello del lavoro, ma è diventato evidente come «proprio tali istituzioni sono oggi le fonti principali di pericolo» (Esping-Andersen 1999). È dunque necessario guardare anche all'interno di questi sistemi dai quali si sviluppano paradossi e cortocircuiti tali per cui, ad esempio: un lavoro non è più sinonimo di garanzia contro la povertà materiale in quanto diviene fonte di costante precarietà, oppure il subire processi di esclusione da parte dei sistemi di cura a causa di un'incapacità di lettura del bisogno dettata da impedimenti burocratici o strutture organizzative inadeguate. In altri termini, rischi e pericoli entrano in processi interattivi difficilmente prevedibili. Bisogna pensare bene, per esempio, quale tipo di formazione scegliere, oppure quale lavoro e tipo di contratto accettare, perché si corre il "rischio" di sbagliare la scelta o il "pericolo" che la situazione cambi trasformando completamente i payoffs delle nostre strategie: oppure, bisogna acquisire una certa esperienza del fatto che le nuove istituzioni del mercato del lavoro – per esempio le diverse tipologie di contratto – sono più pericolose di un tempo, in quanto sottraggono o alleggeriscono le protezioni collettive e i diritti acquisiti. La pericolosità esogena di tali cambiamenti viene poi rispecchiata in un aumento di percezione

dei rischi decisionali che, a loro volta, connotano in termini di pericolosità lo stesso contrattualizzare la propria posizione lavorativa (o non poterlo fare). Collegando insieme questi quattro punti, è possibile inoltre dar conto del perché negli ultimi anni le categorie di “vulnerabili” e “vulnerabilità” abbiano conosciuto una notevole diffusione sia in ambito accademico, sia nell’ambito delle politiche e dei servizi. Diffusione che deve essere intesa come forma di riconoscimento rispetto all’emersione di nuove condizioni di vita delle famiglie i cui percorsi e assetti rispondono a necessità e variabili altamente mutevoli. Tant’è che la vulnerabilità viene ad affermarsi proprio nei termini di «una situazione di vita in cui l’autonomia e la capacità di autodeterminazione dei soggetti è permanentemente minacciata da un inserimento instabile dentro i principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse» (Ranci 2002).

A costituire un fatto caratteristico è dunque l’intreccio tra queste diverse dimensioni che rendono la vulnerabilità un processo in grado di investire contemporaneamente una molteplicità di dimensioni dell’esistenza, affermandosi come una condizione latente e irrisolvibile (Fullin 2002). Meno attenzione si è però data alla organizzazione interna delle famiglie e alle loro peculiari strategie di risposta ai bisogni. Questo è accaduto certamente perché gran parte della ricerca si basa su dati statistici che non permettono di osservare come la famiglia redistribuisce le sue risorse, come le spende e su cosa, quali processi decisionali interni ne caratterizzano il funzionamento. La stessa misurazione statistica ufficiale della povertà si basa sulla famosa ipotesi di perfetta distribuzione egualitaria delle risorse che, non solo è arbitrariamente posta senza grandi motivazioni se non di semplificazione, ma è palesemente falsa. In ogni caso se una famiglia è resistente, resiliente, fragile o infragilentesi, dipende da come i suoi legami sociali sono costruiti e non dalla vulnerabilità sociale. Senza questo tipo di puntualizzazioni, discutere di processi di impoverimento rischia di portare a fraintendimenti, soprattutto se al centro vi è un tema così articolato quale quello relativo alle dinamiche di impoverimento delle famiglie. Volendo essere estremamente sintetici, sono almeno quattro gli aspetti principali che vanno a comporre i confini della cornice analitica all’interno della quale saranno collocate le analisi sulle condizioni di vita delle famiglie da noi incontrate:

- 1) la categoria di incertezza sociale, di processi di vulnerabilizzazione sistemica e di risposte rischiose (o meno) da parte di famiglie che adottano strategie di risposta differenti a seconda di numerose variabili caratterizzanti;
- 2) l’utilità di un approccio dinamico allo studio della povertà in grado di cogliere la processualità del fenomeno e collocare la condizione di difficoltà presente all’interno di un orizzonte temporale più vasto;
- 3) il riconoscimento dell’evoluzione del discorso sulla sicurezza sociale che deve fare sempre più i conti con situazioni di vita caratterizzate da forme

di insicurezza dalle quali non si può mettere del tutto a riparo la persona, e le cui radici risiedono in processi sviluppatasi già verso la fine del secolo scorso;

- 4) il venire meno delle forme di garanzia e tutela offerte dai tradizionali sistemi di integrazione sociale (i sostegni collettivi, per dirla con Castel) che innescano processi di regressione sociale capaci di generare forme inedite di “individualismo negativo”, di esclusione sociale, e di invisibilizzazione istituzionale dell’impoverimento.

## 7.2 L’impatto del Covid

Quanto avvenuto a partire dallo scoppio della pandemia nel marzo 2020, segna certamente un punto di svolta che apre a scenari dalle conseguenze inattese e con ripercussioni che si protrarranno ancora per diversi anni a venire. Se al momento non ci è dato conoscere quelli che sono gli impatti di medio e lungo periodo, è comunque possibile iniziare a mettere sul tavolo alcune considerazioni inerenti il legame tra determinate tendenze del presente e la situazione socio-economica precedente allo scoppio. Limitarsi a guardare a quanto avvenuto negli ultimi mesi, rischierebbe di non cogliere le ragioni profonde di dinamiche e scelte familiari che trovano le proprie motivazioni profonde in contesti di vita sui generis e formatesi ben prima di marzo 2020. Ecco perché diventa più interessante ampliare la propria lente fino a includere, almeno, il periodo che va dal 2008 ad oggi.

Riprendendo le osservazioni proposte nel report nazionale 2020 di Caritas Italia (De Lauso F., De Capite N. 2020), si possono individuare tre fasi dell’andamento della povertà in Italia nel quindicennio in esame:

- 1) 2008 - 2015: coincidente con il manifestarsi delle crisi economico-finanziarie del 2008 (la Grande Recessione) e 2012 (la crisi dei debiti sovrani) che hanno portato ad una significativa accelerazione e differenziazione dei processi impoverimento, in quanto si è assistito ad un’espansione della povertà oltre i suoi confini tradizionali (Brandolini 2021). Essa ha infatti interessato: le regioni settentrionali (+200%), le famiglie con due figli, soprattutto se minori (+259%), coloro che avevano un lavoro (+268%), persone giovani e adulte (fino a 34 anni +319%), fino a farsi sentire anche tra diplomati e laureati (+388%). Inoltre, i centri Caritas hanno assistito ad una sua cronicizzazione segnalata dal fatto che il numero di beneficiari ad essa in carico è aumentato costantemente negli anni seguenti.
- 2) 2016 - 2019: indica il momento relativo all’introduzione delle prime politiche nazionali di contrasto alla povertà, avvenute attraverso l’erogazione di sostegni economici che hanno dimostrato un superamento delle

misure di carattere regionale. Questo ha segnato la nascita di un vero e proprio nuovo settore del welfare (Gori 2020).

- 3) 2020 - oggi: coincidente con lo scoppio della pandemia la quale ha comportato un ulteriore allargamento delle fasce di popolazione che sperimentano situazioni di vulnerabilità o di vera e propria povertà materiale. Caritas osserva infatti un tendenziale slittamento di coloro che chiedono aiuto verso nuclei con redditi più alti rispetto al passato, un aumento delle coppie con figli minori e con bassa o nulla attività lavorativa. La platea, dunque, si allontana dalla marginalità tradizionale e si trova sempre più proiettata in un orizzonte di progressiva trasversalità.

Concentrando poi lo sguardo sull'oggi, i dati più recenti di Istat raccolti nel rapporto annuale 2021 restituiscono uno scenario contrassegnato da un vero e proprio crollo su tutti i fronti, contrastato solo dalle misure straordinarie<sup>4</sup> messe in campo dal Governo fin dai primi mesi per limitare l'impatto derivato dalla chiusura delle attività produttive e le conseguenti riduzioni dei redditi. Su quest'ultimo aspetto, Istat rileva per il 2020 come il reddito disponibile delle famiglie consumatrici sia calato del 2,8% (32,0 miliardi di euro), mentre i loro consumi hanno fatto registrare una diminuzione di dimensioni mai rilevate dal dopoguerra, con una contrazione del 10,9%. Sul fronte invece dell'occupazione si registra una riduzione dei redditi da lavoro dipendente di circa 49,8 miliardi (-6,9 %), e un calo ancora più severo ha colpito quelli derivanti dall'attività imprenditoriale che – a causa della violenta caduta dell'attività produttiva – sono diminuiti di 40,6 miliardi di euro (-12,2%).

Sul fronte povertà si contano oltre 2 milioni di famiglie in povertà assoluta, con un'incidenza pari al 7,7% (dal 6,4 del 2019), ovvero oltre 5,6 milioni di individui (9,4% dal 7,7 del 2019). Dato questo che merita di essere confrontato con la situazione rilevata sempre da Istat nel 2007, prima della crisi economica, quando le famiglie in povertà assoluta erano stimate in circa 823.000 unità. Ma le conseguenze della pandemia si possono riscontrare anche della presa in esame della frequenza dei casi in cui vengono dichiarate difficoltà nel far fronte ai propri impegni economici come pagare il mutuo, le bollette, l'affitto, etc. Rispetto a ciò Istat rileva che si trovano in questa situazione più di 11 milioni di persone (il 22,2% dei maggiorenni) e tre milioni hanno dichiarato difficoltà nell'affrontare persino le spese alimentari.

Durante poi la seconda ondata epidemica, il 12,0% dei cittadini (o un membro della loro famiglia) ha dovuto fronteggiare criticità nel bilancio familiare tali da ricorrere ad aiuti economici (prestiti, sussidi pubblici o altro)

---

<sup>4</sup> Bisogna inoltre tenere in considerazione che a fronte della severissima contrazione dei redditi primari, la capacità di acquisto delle famiglie è stata sostenuta dalle misure dell'operatore pubblico attraverso massicci interventi di redistribuzione, i quali hanno fornito un contributo positivo di circa 61 miliardi di euro (quindi circa due terzi della caduta del reddito primario), limitando fortemente la contrazione dei redditi disponibili delle famiglie.

o alla vendita di beni di proprietà. Quasi il 9% ha fruito di aiuti pubblici (bonus vari, reddito di emergenza, etc.), il 3,6% ha ricevuto denaro in regalo da parenti o amici, il 2,6% ha chiesto prestiti a parenti o amici, l'1,7% si è rivolto agli istituti di credito, lo 0,7% ha messo in vendita beni di proprietà (gioielli, automobili, appartamenti, etc.). Nel complesso si tratta di oltre 6 milioni di persone (Istat 2021).

Cifre queste che dovrebbero portare a riflettere almeno su tre questioni fondamentali:

- 1) Il confronto degli ultimi dati sulla povertà assoluta con quelli relativi alla situazione nel Paese prima del 2008, mostra come essa sia cresciuta in maniera costante e testimonia il non essere riusciti nell'arco di un quindicennio ad invertire la tendenza innescata dall'improvvisa crisi economica.
- 2) L'emergere di condizioni di difficoltà sempre più diffuse e trasversali tra varie fasce della popolazione, che rendono "bisognose" anche famiglie la cui condizione agli occhi delle amministrazioni locali era considerata come solida e lontana da rischi.
- 3) Un'ulteriore differenziazione delle forme di impoverimento che trovano configurazioni sempre nuove in maniera corrispondente all'evoluzione degli assetti familiari, dando vita ad una costellazione di scenari che mettono in difficoltà i consueti approcci di intervento e sostegno.

Alla luce di ciò, sembra proprio che la vittima principale del Covid sia stata quella fascia della popolazione, solitamente definita per motivi di comunicazione pubblica semplificata come classe media<sup>5</sup>, che mostra la perdita della propria tradizionale integrità e distintività in favore di un numero crescente di aree intermedie vicine soprattutto a coloro che presentano fasce reddituali inferiori e posizioni occupazionali più deboli (Ipsos 2021). Volendo sintetizzare al massimo, si può affermare che la classe media non sia scomparsa, ma non è più nemmeno definibile secondo linee chiare e aggregazioni omogenee, la differenziazione sociale è esplosa e con lei l'individuazione delle relazioni sociali e lavorative (Sciarrone et al. 2011).

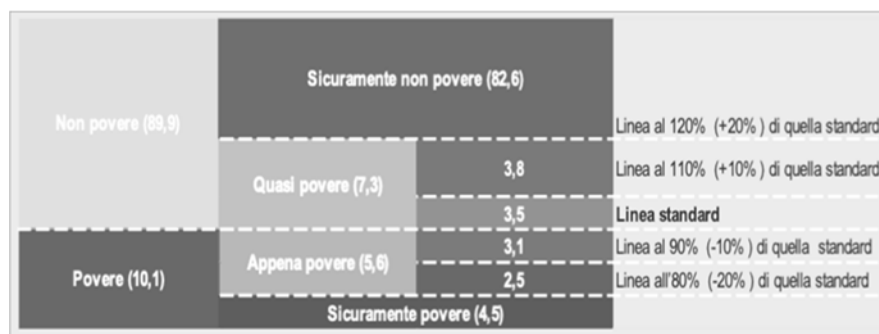
Sempre ISTAT mostra inoltre come sia possibile costruire una fotografia dello scenario 2020 andando a dettagliare maggiormente le varie fasce di impoverimento. La fig. 1 offre una prima rappresentazione del fenomeno della povertà familiare attraverso una macro-classificazione delle famiglie in

---

<sup>5</sup> Due concetti fondamentali che ci accompagnano in questo excursus sono quelli di classi medie e ceto medio, i quali fanno riferimento a due distinti principi di stratificazione. Da un lato, nel concetto di *classe* si fa riferimento alla posizione di mercato, identificata dall'occupazione e dal livello di reddito. In particolare, le *classi medie* identificano un gruppo eterogeneo di categorie occupazionali che si collocano, appunto, nella fascia intermedia della struttura occupazionale. Dall'altro lato, il *ceto* fa riferimento alla distribuzione del prestigio e allo stile di vita, i quali sono a loro volta legati alla posizione di mercato, benché non necessariamente tra loro in una relazione di tipo causale (Bellini; Maestripietri 2020).

“povere” e “non povere”, ottenuta mediante il riferimento alla linea convenzionale di povertà relativa. Questa può poi essere ulteriormente articolata con l'utilizzo di soglie aggiuntive, corrispondenti all'80%, al 90%, al 110% e al 120% di quella standard (ISTAT 2021b).

Fig. 1 – Famiglie povere e non povere in base a diverse linee di povertà. Anno 2020, valori percentuali



La differenziazione accennata mostra così un inquadramento maggiormente puntuale di quell'ampia fascia grigia di famiglie che non sono né “sicuramente povere”, né “sicuramente non povere”, ed è proprio qui che vanno ricercate quelle situazioni di vita contrassegnate dalla vulnerabilità, cioè in quella porzione di famiglie “quasi povere” che rappresenta più del 7%. Si consideri inoltre che qui l'unico criterio utilizzato è quello con riferimento al concetto di povertà relativa, ma se si introducono ulteriori variabili inerenti ad aspetti di carattere non esclusivamente economico-materiale, è facile intuire come il perimetro della vulnerabilità si estenda ulteriormente, andando ad aggredire la fascia delle famiglie ‘sicuramente non povere’ dove quella loro ‘sicurezza’ è andata in frantumi a seguito di quanto avvenuto nell'ultimo anno e mezzo.

Dall'insieme di quanto descritto fin qui, si può dunque affermare che le conseguenze della pandemia non avranno un portato di carattere unicamente quantitativo, in termini di aumento della povertà e disuguaglianze, ma verranno alla luce anche nuovi profili di individui e famiglie che si troveranno a dover affrontare una condizione per loro inedita e fino a pochi mesi prima totalmente impensabile. Parallelamente alle risposte emergenziali, il secondo passo da fare diventa dunque quello di conoscere più da vicino questi nuovi volti della povertà mettendo in campo uno sguardo che provi ad osservare, nel caso qui specifico, il nucleo familiare inserendolo in una più ampia cornice comprendente le proprie reti di sostegno, i luoghi di vita e i rapporti con gli altri familiari. Questo è il percorso a cui sarà dedicata l'intera seconda parte del capitolo, nella convinzione che senza un'immagine sufficientemente chiara dei profili odierni della vulnerabilità familiare, sia impossibile



costruire politiche e servizi realmente efficaci e in grado di farsi carico tanto del presente quanto del futuro delle famiglie e dei loro figli.

### **7.3 Metodologia di ricerca e specificità del gruppo di famiglie intervistate**

Il gruppo di famiglie oggetto della ricerca si compone di trenta nuclei selezionati in collaborazione con l'Ufficio di Piano e l'ufficio di riferimento per i servizi a famiglie e minori, che hanno individuato le famiglie tra chi è risultato destinatario dei buoni spesa emessi tra l'estate del 2020 e la primavera del 2021. Le famiglie dovevano poi rispondere a tre criteri:

1. essere composte da una coppia di genitori con almeno un figlio minore;
2. non presentare membri già in carico ai servizi sociali;
3. aver subito la perdita o una forte riduzione del lavoro a causa della pandemia da Covid-19.

Si è deciso poi di mantenere una significativa eterogeneità all'interno del gruppo, ottenendo un insieme di nuclei con caratteristiche differenti (per maggiori informazioni si veda l'Appendice n. 1) in merito a:

- abitazione: di proprietà, in affitto o alloggio di edilizia popolare
- livello di istruzione: licenza media, diploma o laurea
- cittadinanza dei genitori: italiana o straniera
- numero di figli: massimo tre
- età dei genitori: tra i 30 e i 55 anni
- forme contrattuali: partita IVA, dipendenti a tempo determinato e indeterminato

Guardando sempre all'insieme delle famiglie selezionate, vi sono altre due importanti caratteristiche da tenere presenti: da un lato il loro non avere figli o familiari stretti con disabilità e il non presentare particolari carichi di cura nei confronti di genitori anziani o altri familiari vicini. Famiglie, dunque, dove l'attività di cura principale è rivolta esclusivamente ai figli. La selezione è stata dunque molto particolare e non ha avuto alcun intento di rappresentatività statistica. In buona sostanza si è deciso di incontrare famiglie con figli minori e in situazioni di perdita di lavoro che mai prima avevano usufruito di servizi pubblici per questioni relative all'impoverimento. L'interesse della ricerca sta dunque nel cercare di osservare quali logiche e percorsi sociali abbiano fatto "regredire" queste famiglie in posizioni sociali peggiorative rispetto a solo qualche settimana prima. Nel loro insieme esse hanno finito per rappresentare un gruppo particolarmente interessante dal punto di vista della ricerca, in quanto significative di una fascia di cittadini fino a quel momento poco o per nulla conosciuta dall'amministrazione comunale e che per la prima volta, a fronte di una criticità improvvisa, hanno scelto di rivolgersi

al Comune per una richiesta di aiuto economico. Ciò, a sua volta, ha permesso di attivare un nuovo canale di dialogo con essi e di avviare un percorso di approfondimento sui cambiamenti delle famiglie che si collocano in quella fascia grigia a cui si è fatto cenno in precedenza. In sintesi abbiamo potuto mostrare la rilevanza di pensare ai processi di impoverimento in una situazione pandemica che: 1) ha aumentato di molto i pericoli di vulnerabilità dovuti al forte momento di stasi dell'economia, trasformatasi poi in crisi con una perdita rilevante di posti e di occasioni di lavoro; 2) ha attivato le risorse interne delle famiglie che hanno dovuto prendere decisioni rischiose per cercare di compensare gli effetti della crisi economica; 3) in un contesto dove i dispositivi di welfare (e sanitari) nazionali, regionali e comunali hanno dovuto estendersi a chi mai in precedenza ne aveva fatto richiesta.

La ricerca ha preso avvio a novembre 2020 e si è conclusa ad ottobre 2021. A livello metodologico si è scelto di utilizzare lo strumento delle interviste semi-strutturate in quanto vettori di un approccio esplorativo, particolarmente utile in contesti di ricerca come quello presente dove si trattava di conoscere più da vicino processi ancora pienamente in corso e tendenzialmente inediti. Sono state dunque costruite due schede per le interviste: la prima incentrata su quattro temi chiave quali: 1) il lavoro, 2) le reti di sostegno formali e informali, 3) la gestione della quotidianità e 4) l'accudimento e la socializzazione dei figli minori; la seconda ha voluto invece entrare nel merito delle economie famigliari, approfondendo gli aspetti inerenti l'andamento delle spese prima e dopo il Covid, insieme al modo in cui sono cambiate le disponibilità finanziarie nel corso degli ultimi mesi<sup>6</sup>.

L'ipotesi di fondo da cui ha preso avvio il lavoro di strutturazione delle interviste, ruota attorno all'idea che l'impatto della pandemia sul fronte del lavoro, e conseguentemente dei redditi, abbia fatto emergere una nuova fascia di vulnerabilità corrispondente a famiglie che presentavano elementi di fragilità sotto vari punti di vista (non esclusivamente economico-materiali) già prima del Covid, il quale ha svolto un ruolo di acceleratore e reagente facendo saltare l'equilibrio di contesti familiari precari.

A partire da questa ipotesi generale, è stata poi sviluppata una matrice a quattro dimensioni attraverso cui si è proceduto con l'analisi del materiale raccolto:

---

<sup>6</sup> Entrambe le interviste sono state poi rivolte a solo uno dei due genitori, corrispondente a colui o colei che ha fatto richiesta per i buoni spesa. Per una ventina di famiglie si sono svolte due interviste (una per scheda) a distanza di circa un mese l'una dall'altra, mentre per la decina restante l'incontro è stato unico e di durata maggiore in quanto con le progressive riaperture in giugno e la ripresa del lavoro, diverse famiglie hanno chiesto di poter riunire gli incontri in un unico appuntamento perché era meno il tempo a disposizione. Delle trenta famiglie incontrate, solo cinque non hanno dato la disponibilità a svolgere la seconda parte relativa all'economia familiare. Considerando dunque le due schede e il gruppo totale di trenta famiglie, sono state raccolte cinquantacinque interviste con una durata complessiva media di quaranta minuti ognuna.

<b>Matrice analitica</b>	
Dimensione materiale (redditi, occupazione, spese e consumi)	Dimensione temporale (proiezione di sé nel futuro e capacità progettuale)
Dimensione sociale (reti di sostegno formali e informali)	Dimensione di coppia (capacità decisionale)

La ragione di ricorrere ad una tale suddivisione, deriva innanzitutto dal carattere multidimensionale dell'impoverimento, ma anche dall'aver rilevato condizioni di bisogno *sui generis* che non possono essere lette con categorie unicamente binarie (ad es. inclusione/esclusione o povertà/non povertà), mentre si necessita di osservare sfumature e interdipendenze negli elementi che influenzano l'evoluzione dei percorsi biografici degli intervistati. La distinzione in dimensioni materiale (il "cosa" dell'impoverimento), temporale (il "quando" dell'impoverimento) e sociale (il "chi" dell'impoverimento) è tratta dalle analisi sistemiche di Luhmann (1990).

È inoltre doveroso riconoscere che il quadro emerso risulta comunque parziale, in quanto sarebbe importante poter incontrare nuovamente le famiglie in oggetto così da raccogliere informazioni dettagliate su come è evoluta o risolta la loro condizione di bisogno, e capire meglio l'effettiva strutturazione di strategie rivolte non solo al presente, ma anche al medio e lungo periodo. Ciò che resta da studiare è proprio l'andamento oscillatorio di questi processi di impoverimento mediante uno sguardo capace di abbracciare un arco temporale maggiore.

Nelle pagine seguenti saranno dunque presentati in maniera molto sintetica le principali evidenze emerse dalle interviste in relazione a ciascuna dimensione, mentre un paragrafo a parte sarà dedicato al tema dei figli minori.

#### **7.4 Dimensione materiale: dinamiche del lavoro e strutturazione delle spese familiari**

Oramai da tempo si è concordi sul riconoscere come il lavoro (l'occupazione) di per sé non costituisca più una garanzia per la tutela dallo scivolamento in condizioni di povertà o per preservare dall'impoverimento relativo (Saraceno 2020). La peculiarità delle esperienze raccolte dalle interviste ha però fatto emergere dinamiche che non possono essere ricondotte ai dibattiti relativi al lavoro precario (Standing 2014), e neppure al lavoro povero (Tufo 2020). Per comprendere al meglio le peculiarità rilevate, è necessario svolgere alcune puntualizzazioni: in primo luogo considerare le situazioni familiari sul fronte delle posizioni lavorative, e in secondo luogo osservare più da

vicino le situazioni reddituali, di spesa e di risparmio. I genitori delle famiglie in oggetto presentavano infatti prima del Covid condizioni lavorative definibili come stabili o in linea con i profili di rischio comuni ai tradizionali inquadramenti del lavoro autonomo. Questo è un aspetto da tenere in seria considerazione in quanto si sta parlando di nuclei per la maggior parte composti da genitori entrambi lavoratori e con carriere lavorative costanti, non caratterizzate da significativi momenti di disoccupazione. In più occasioni gli intervistati hanno inoltre rimarcato in maniera netta il loro essere dei “lavoratori”, la cui occupazione gli aveva permesso fino a quel momento di mantenere almeno un figlio insieme a una discreta qualità della vita dal punto di vista del benessere materiale.

Anche dall’analisi dei redditi annui dichiarati da queste famiglie e risalenti al 2019 emerge un quadro non scontato, in quanto risultano valori che oscillano tra un minimo di 10.000 euro e un massimo di 28.000 euro. Pertanto, redditi che afferiscono a condizioni sociali molto differenti e lontani da quelli relativi alle più comuni forme di povertà. Una considerazione a parte merita poi il tema dei risparmi, dove confrontando gli importi dichiarati alla fine del 2019 con quelli dichiarati al momento della richiesta dei buoni spesa, e considerando quanto affermato nelle interviste, emerge da un lato come vi sia stata una difficoltà diffusa nel risparmiare a causa delle spese quotidiane; dall’altro dell’aver dovuto consumare tutti i risparmi accantonati per sopperire alle mancate entrate durante i mesi di chiusura delle attività. Criticità questa che si è fatta sentire molto anche tra coloro che sono proprietari di attività commerciali, i quali hanno dovuto comunque fare fronte a spese inaggirabili per evitare una chiusura definitiva. Tant’è che si registrano casi in cui una famiglia con risparmi di quasi 60.000 euro a fine 2019, dovendo coprire le spese per la manutenzione del proprio ristorante nonostante il fermo delle attività, si è ritrovata con risparmi inferiori a 5.000 euro appena nove mesi dopo lo scoppio della pandemia. Approfondendo ancora il versante delle spese familiari, emergono due aspetti ulteriori: da un lato si è assistito non ad una semplice riduzione delle spese, ma si è trattato di dover operare un vero e proprio azzeramento di tutto quello non strettamente indispensabile, con pesanti ripercussioni dal punto di vista psicologico relativamente al cambio dello stile di vita; dall’altro si è cercato di garantire il più possibile lo stesso livello di benessere materiale ai figli rispetto a: abbigliamento, materiale scolastico, giochi e attività extrascolastiche.

Dalle interviste è emerso inoltre come in quel momento nessuna famiglia era in grado, utilizzando unicamente risorse economiche proprie, di far fronte ad una spesa imprevista quantificata in cinquecento euro. Pertanto, molte famiglie hanno raccontato di stare rimandando tutta una serie di spese che sarebbe opportuno fare, sia legate al benessere materiale che alla salute. Nella nuova piramide delle priorità di spesa, al primo posto non vengono infatti le bollette, le tasse o l’affitto, ma i bisogni dei figli. Qui si osserva una prima e

potente logica di impoverimento che ha riguardato il “taglio” secco delle spese non necessarie. In realtà è evidente che la scelta dei tagli non riguarda tanto la distinzione tra beni oggettivamente dispensabili/indispensabili, quanto quei beni o servizi che sono ritenuti necessari per mantenere i membri della famiglia ritenuti più importanti, i figli piccoli, nelle condizioni di potere ancora socializzare ed avere una vita simile alla normalità. Questa scelta ci rimanda direttamente alla idea che essere “poveri” non significa solo avere pochi mezzi (economici) per i consumi, quanto non avere la possibilità di mantenere le proprie forme di sociabilità che danno un senso di appartenenza e di identità. Il consumo e i redditi sono in funzione della integrazione sociale (Douglas e Isherwood 1984).

La crisi causata dal Covid ha fatto perciò emergere una fragilità che le famiglie si portano dietro da diverso tempo, e cioè l'impossibilità di risparmiare mettendo da parte risorse per fronteggiare momenti di difficoltà imprevisti. Sono bastati due o tre mesi durante i quali esse hanno visto azzerato o ridotto il proprio reddito, per trovarsi in situazioni dove il semplice acquisto di generi alimentari o prodotti per i figli piccoli, sono diventate spese impossibili da svolgere unicamente ricorrendo alle finanze interne al nucleo familiare. Ciò ha spinto tutte le famiglie che potevano farlo a chiedere un aiuto economico ad altri familiari, soprattutto genitori anziani, provando frustrazione e ulteriore disagio. Segnale che il risparmio rappresenta per loro un ulteriore punto di debolezza. Nel complesso, dunque, si può affermare che queste famiglie, per diverse ragioni non potevano contare su forme di ammortizzamento derivate da risparmi personali, e molte di esse possono essere definite “a bilancio zero” in quanto anche in condizioni normali si trovavano a spendere tutto quello che guadagnavano senza grandi margini di accantonamento.

Oltre a questi aspetti di ordine quantitativo, è poi necessario interrogarsi su come si strutturi realmente il rapporto delle famiglie con il lavoro. A tal proposito è interessante osservare questa relazione da un duplice punto di vista: sia dal lato dei pericoli dovuti alla vulnerabilità causata da un'assenza del lavoro, sia da quello del rischio innescato, in modo apparentemente paradossale, dalla presenza di lavoro. Come affermato in precedenza, anche qui diventa chiaro quanto il lavoro finisca per risultare esso stesso fonte di ulteriori criticità.

Lo scoppio della pandemia ha causato una perdita o una forte riduzione dell'attività lavorativa che si è espressa in modi diversi, o come inizio di disoccupazione, o come riduzione delle ore di lavoro, o come perdita di clienti, o infine come impossibilità di lavorare a causa del lockdown. Questo evento “esogeno” e del tutto incontrollabile ha generato l'emergere di una condizione pericolosa, cioè produttrice di danni non attribuibili alle scelte delle famiglie. Gli aspetti più rilevanti sono che:

- 1) in maniera improvvisa ha interessato, nella maggior parte dei casi, le situazioni lavorative di entrambi i genitori;
- 2) il fermo (lockdown) e le limitazioni si sono protratte per un periodo di tempo prolungato;
- 3) nel caso di attività in proprio vi è stato l'obbligo di coprire spese necessarie a non causare la sua chiusura definitiva;
- 4) chi era in cerca di lavoro ha visto ulteriormente ridotte le possibilità di impiego;
- 5) si è assistito ad un forte aumento delle forme di disagio psicologico, con impatti significativi rispetto ai modi di concepire e rapportarsi alla dimensione lavorativa.

Una seconda logica di impoverimento è quindi osservabile come effetto di una forte e imprevedibile diminuzione di fonti di reddito (entrate), insieme all'aumento subitaneo di spese per mantenimento del lavoro e per le spese di mantenimento della casa quasi del tutto inaggraviabili (uscite), situazioni aggravate dalla impossibilità di sostituire o di trovare nuove fonti di reddito nei tempi accelerati della crisi. Per poter “resistere” alla situazione le famiglie (che ne avevano) hanno dovuto attingere dai risparmi di una vita, rischiando fortemente di rimanere senza alcuna rete di sicurezza. Questa “chiusura” di opportunità insieme alla erosione delle riserve, ha avuto come effetto quello di rendere più fragili i genitori, fortemente preoccupati per il futuro della loro famiglia, specialmente dei figli piccoli, e del loro futuro lavorativo. Questa nuova fragilità psicologica ha reso più difficile affrontare in modo sereno e ragionato la situazione di crisi economica. Qui vediamo in azione tutte le logiche di cui abbiamo parlato. Aumento esogeno del pericolo di rimanere senza o con poco lavoro; decisioni rischiose prese per compensare quel deficit che hanno messo ancora più in difficoltà le famiglie; ripercussione sulla organizzazione familiare che si infragilisce di fronte ad aspettative pessimistiche di ripresa; fragilità che tende a deprimere le possibilità di resistenza o resilienza.

Questa logica non è molto differente quando il lavoro rimane, seppure in una condizione di maggiore incertezza sociale. Dalle interviste sono emersi due principali aspetti critici. Il primo riguarda la denuncia da parte dei genitori di un eccessivo assorbimento dei tempi di vita da parte dell'attività lavorativa che lascia poco o nullo spazio per coltivare altri interessi, relazioni (sia sul fronte amicale che parentale) o da dedicare al semplice svago e riposo. Chi ad esempio gestisce un ristorante, svolge la professione di ambulante nei mercati, è un libero professionista nel settore culturale o operaio, spesso è costretto a lavorare anche nei weekend o con turni che non permettono di dedicarsi ad altro oltre la cura dei figli. Nel lungo periodo ciò produce fragilità di carattere psicologico e sul fronte della socializzazione. Questa logica si è riprodotta anche durante la pandemia per chi ha dovuto dedicare più

tempo al lavoro, spesso svolto a casa e in condizioni di “doppio carico”, o di chi ha dovuto inventarselo o andarselo a cercare.

Il secondo punto critico ha riguardato la cura dei figli. In diversi casi la madre, soprattutto se il figli sono erano piccoli si è trovata costretta a rimanere a casa dovendo rinunciare a cercare lavoro (se disoccupata), a chiedere un part-time (riducendo le ore lavorative) o addirittura a licenziarsi. Ciò è stato causato da una debolezza di sostegni parentali per l’aiuto nella gestione dei figli, e per l’impossibilità di compensarla acquistando servizi privati di *babysitting* con costi in quel momento insostenibili. La questione della “conciliazione” ha giocato dunque un ruolo centrale nelle famiglie che dovendo rinunciare a un reddito, immediatamente sono finite in una condizione di sofferenza anche sul versante economico. Fenomeno questo che si verificava già prima della pandemia e che ha visto un’intensificazione nel corso degli ultimi mesi. Un terzo meccanismo di impoverimento ha perciò riguardato l’investimento quasi assoluto dei propri tempi di vita nel lavoro a scapito di altri tipi di relazioni sociali. Finché si è potuto (o si è creduto) si è dedicato molto tempo al tentativo di mantenere le opportunità di lavoro. Quando però le scuole hanno chiuso, la gestione dei figli ha spezzato questo “assolutismo” del lavoro, costringendo in prevalenza le madri a lasciare il lavoro e cadendo in una spirale di impoverimento economico e di perdita secca d’auto-realizzazione. Qui la fragilità si è manifestata non solo nella dimensione economica, quanto in quella sociale. Anche qui all’emergere del danno esogeno – la perdita o riduzione del lavoro – le famiglie hanno reagito con decisioni rischiose – uscire dal mercato del lavoro o ridurlo mediante part time – che le hanno messe in una condizione ancora maggiore di pericolo.

I tre meccanismi di impoverimento – taglio delle spese insieme a consumo dei risparmi, aumento delle spese per cercare di mantenere lo stile di vita precedente (insieme al lavoro) e investimento di tempo necessario per prendersi cura del lavoro e della famiglia – hanno a che vedere con la diminuzione imprevista e molto pesante di entrate, con la persistenza di spese per il tentativo di mantenere uno stile di vita quasi normale – soprattutto per i figli minori – e per poter cercare di sostenere fino all’ultimo il lavoro, soprattutto se autonomo. I meccanismi sono intensificati dalla velocissima erosione delle poche riserve economiche, tipica delle famiglie con figli minori – che solitamente sono giovani e quindi con meno risparmi – e spesso senza la possibilità di chiedere grandi aiuti dai parenti. Tutto ciò, sommato alla mancanza o alla lentezza di compensazioni pubbliche ha portato nel giro di qualche mese queste famiglie in una situazione di forte vulnerabilità e fragilità. La “fotografia” sembra abbastanza chiara: le famiglie con figli minori, quelle con meno risparmi accumulati e che stanno spendendo molto per la crescita dei figli, sono chiamate a compensare la perdita di lavoro e di reddito, senza poter contare sulle riserve necessarie sia di tipo economico, sia di tipo sociale e temporale. Per tale motivo rimangono intrappolate in strategie

di compensazione individuale che assorbono sempre più risorse senza portare a miglioramenti oggettivi. La situazione si ripercuote sulla vita familiare che tende a infragilirsi, il che rende ancora più difficile reagire ai problemi. Questa è una prima forma di “regressione sociale”: la famiglia tende a chiudersi nei suoi confini, allontanandosi dall’esterno, per provare a resistere: ma così facendo si infragilisce.

### **7.5 Dimensione sociale: il rischio di isolamento delle famiglie e la fragilità delle reti di sostegno**

La prima evidenza raccolta dalle interviste su questo fronte ha riguardato la condizione di forte isolamento delle famiglie. Esse sono infatti apparse fortemente ripiegate su sé stesse, con poche o nulle possibilità di chiedere aiuto ad altri familiari, conoscenti o vicini di casa<sup>7</sup>. Soprattutto con lo scoppio della pandemia, ciò ha determinato una condizione di vulnerabilità in quanto non potendo contare sul supporto di altre persone, la famiglia si è sentita ancora più sola e isolata nel dover affrontare un momento di crisi improvvisa.

Per osservare al meglio la relazione tra le famiglie e le reti di sostegno, è utile suddividere quest’ultime in due categorie: da un lato le reti di sostegno formali (servizi di welfare, associazionismo e scuola) e dall’altro le reti di sostegno informali (parentali, amicali e di vicinato). Rispetto alle prime, dalle interviste sono emersi tre aspetti particolarmente significativi che mostrano forme di integrazione sociale piuttosto critiche di questo tipo di famiglie.

1) Il rapporto con i servizi di welfare. Per la maggior parte delle famiglie la richiesta dei buoni spesa ha rappresentato il primo contatto con i servizi, ma durante la pandemia in molte hanno effettuato la richiesta anche per altre forme di sostegno (bonus affitto, bonus centri estivi, reddito di emergenza, etc.) arrivando a sommare diversi servizi di integrazione al reddito sia di natura comunale che provenienti dalle misure del Governo, il che evidenzia l’entrata in una condizione di vulnerabilità relativamente ad una molteplicità di aspetti. Altri aiuti di carattere economico, anche se in misura molto mi-

---

<sup>7</sup> Il perché di ciò meriterebbe una riflessione a sé, ma qui basti precisare che le ragioni sono di diversa natura e riguardano prevalentemente il fatto che, come si dirà anche in seguito, il nucleo abbia i familiari più stretti residenti in altre città o presentino situazioni di conflitto interno che non permettono il supporto di fratelli, sorelle o altri parenti vicini. Sul versante delle amicizie invece in molti hanno lamentato come con i figli sia stato sempre più difficile coltivare amicizie, le quali sono andate mano a mano perdendosi, mentre il vicinato non viene proprio preso in considerazione come possibile fonte di aiuto in quanto non vi è alcuna conoscenza, e di conseguenza fiducia, con i vicini di casa.



nore, sono arrivati dalle parrocchie che hanno fornito ad alcune famiglie piccole somme di denaro volte a pagare spese relative alle utenze e all'acquisto di beni di prima necessità per i più piccoli.

2) Il rapporto con le realtà dell'associazionismo e volontariato locale. Non sono stati individuati casi in cui le famiglie abbiano avuto contatti o usufruito di aiuti messi a disposizione dalle associazioni locali, aspetto che rimarca ulteriormente la difficoltà di intercettare questo genere di famiglie le quali, inoltre, mostrano di non conoscere le possibilità offerte dal tessuto associativo e dal volontariato del territorio.

3) Il rapporto con la scuola. Essa è stata percepita dalle famiglie come un'istituzione rimasta al loro fianco durante i periodi di maggiore difficoltà, e ha svolto una funzione importante di supporto psicologico affiancandole con costanza nella gestione delle attività scolastiche dei figli che dovevano essere portate avanti necessariamente da casa. La sua rilevanza è emersa anche in relazione all'attività di socializzazione tra i genitori dei bambini, in quanto grazie ai gruppi WhatsApp e alcuni momenti di interazione davanti alla scuola, sono avvenuti scambi di informazioni utili tra cui, ad esempio, quelle relative proprio ai nuovi servizi di sostegno ai lavoratori e alle famiglie. La scuola si conferma dunque essere uno snodo centrale per incontrare le famiglie vulnerabili.

Rispetto invece alle reti di sostegno informali, è possibile evidenziare i seguenti tre aspetti.

1) Il rapporto con le reti parentali. Le famiglie incontrate si caratterizzano per la difficoltà nel poter contare su sostegni da parte di familiari stretti, questo perché ad esempio genitori e fratelli abitano in altre città, o sono venuti a mancare o ancora perché si sono interrotti i rapporti a causa di conflitti nel corso degli anni, il che rende il nucleo familiare la sola entità sulla quale poter contare. Ciò nonostante, per quelle famiglie che ancora dispongono del riferimento ad almeno un genitore anziano in grado di prestare aiuto, esso ha rappresentato la principale fonte di integrazione al reddito. In tanti sono stati infatti costretti a chiedere piccoli prestiti ai propri genitori o a chiedere loro di pagare spese inerenti i figli piccoli (acquisto di abbigliamento, regali a Natale, materiale scolastico, etc.).

2) Il rapporto con le reti amicali. Le famiglie raccontano come la scarsa presenza di amici sui quali fare affidamento, anche in caso di un'urgenza di salute o legata alla gestione dei figli, sia da ricondurre principalmente a un fattore, ovvero la concomitanza della nascita di uno o più figli e il tempo del lavoro. La combinazione di questi due elementi le ha portate ad avere sempre meno tempo ed energie da dedicare alle reti amicali, finendo in molti casi per perderle. Se invece presenti delle figure amicali in grado di fornire sostegno, gli aiuti richiesti sono soprattutto di carattere psicologico o legato alla gestione dei figli, mentre nessuno tra gli intervistati chiederebbe mai un qualche tipo di aiuto economico ad amici.

3) Il rapporto con le reti di vicinato. Queste sono le reti meno utilizzate dalle famiglie intervistate, solo in pochissimi casi sono emersi legami con i vicini tali da attivare piccole forme di sostegno legate anche qui soprattutto alla gestione dei figli piccoli in caso di brevi momenti di assenza dei genitori. Nella maggioranza dei casi emerge una totale ignoranza del vicinato, il quale non è percepito come possibile fonte di aiuto o sostegno e verso cui prevalgono diffidenza o vergogna. Relativamente a ciò, un elemento che sembra avere un peso significativo riguarda la difficoltà della famiglia a socializzare ed aprirsi, soprattutto in relazione a particolari necessità e disagi.

L'insieme delle osservazioni appena riportate, descrive così un evidente processo di ripiegamento della famiglia su se stessa e una conseguente chiusura verso l'esterno. È un altro e potente aspetto della regressione sociale. Ciò è indicativo di come la coppia di genitori attribuisca uno scarso valore alla coltivazione e sviluppo di reti informali, in particolare quelle amicali e di vicinato, non riuscendo a cogliere il potenziale insito in esse per quanto riguarda possibili occasioni di sostegno e più in generale il loro essere potenziali risorse per il miglioramento del benessere del nucleo. Non solo, ma la quotidianità che caratterizza le famiglie in oggetto, e il totale assorbimento dettato dai tempi di lavoro e tempi di cura verso i figli, crea un circolo vizioso che offre scarse occasioni di socializzazione e interazione con altre persone.

Esse appaiono così sempre di più come vere e proprie “famiglie-isola”, ovvero nuclei nei quali la vulnerabilità sotto il profilo della socializzazione si manifesta nell'incapacità di alimentare relazioni di fiducia, cooperazione, e reciprocità, facendo dell'autonomia un mantra che agli occhi di un osservatore esterno risulta piuttosto essere sinonimo di isolamento.

Guardando poi alle recenti analisi sociologiche che studiano il fenomeno della cosiddetta ‘povertà relazionale’ delle famiglie (Bramanti e Carrà 2021), esse individuano due principali linee di frattura alla base della vulnerabilità: da un lato il cambiamento delle strutture familiari (aumento dei divorzi e famiglie monogenitoriali), dall'altro la rottura della solidarietà intergenerazionale. L'insieme delle famiglie da noi intervistate appare invece rappresentativo di un altro gruppo di famiglie *sui generis*, che mostra una forte eterogeneità al suo interno seppur condivide comuni tratti di fragilità che non derivano da cambiamenti relativi ai rapporti tra generi o a questioni generazionali, quanto piuttosto alla convergenza di dinamiche sistemiche inerenti specificatamente il mondo del lavoro, la dimensione della cura, l'organizzazione spaziale della società, la gerarchia di valore che informa gli investimenti di tempo, una certa identificazione della famiglia come nucleo autosufficiente che basta a se stesso.

Vogliamo qui sottolineare in particolare due aspetti di questa regressione sociale delle famiglie. In primo luogo, ci pare di poter dire che si tratta del combinato disposto di due logiche diverse. Da un lato è proprio la differenziazione funzionale della società che “inventa” nuove forme di sociabilità

familiare, estremamente “leggera” e di libera scelta. Schiacciate da esigenze lavorative che assorbono quasi tutto il tempo “pubblico” e obblighi di cura che assorbono il tempo “privato”, le famiglie non mettono più a tema i tempi che servirebbero a una loro manutenzione. Praticamente tutti i partner intervistati hanno affermato di non avere tempo per sé e neppure per un tempo libero passato con amici. A questo schiacciamento sistemico su tempi “rigidi”, corrisponde un indebolimento delle reti parentali che per molte famiglie non rappresentano più quel “mondo vicino” tipico fino a qualche decennio fa. D’altra parte, sono le stesse famiglie ad agire questa condizione sociale in termini di ulteriore chiusura su sé stesse. La stanchezza che deriva da giornate lavorative molto pesanti, dai tempi persi negli spostamenti, in quelli obbligati alla cura dei figli, etc., sembra limitare al massimo le possibilità di resilienza. La famiglia diventa internamente fragile perché ha sempre meno persone su cui contare per provare a risolvere i problemi. Anche in questo caso i figli diventano il valore assoluto, a scapito della relazione tra i partner e l’esterno. Anche qui sono in prevalenza le donne madri a dover rispondere al tempo di socializzazione dei figli. Il lockdown prima, e la chiusura delle scuole, poi, ha esacerbato questo isolamento, spostando all’interno tutti i problemi senza fornire alcuna risorsa per risolverli. Questa “perdita” di socialità, caratterizza in modo nuovo queste famiglie che non hanno più a disposizione quella rete di sostegno che sempre ha caratterizzato i poveri. Sempre il livello locale della società si è fatto carico – spesso controllando e punendo – dei poveri: sempre queste erano persone riconosciute da un luogo. Se non lo erano, allora più che poveri erano “estranei”, figure pericolose da allontanare. Le dinamiche di regressione sociale che abbiamo osservato sembrano riportare in questa “zona di nessuno” delle famiglie che non hanno esperienza di servizi sociali, ma che neppure sono ben radicate in tessuti sociali densi. Sono famiglie “normali” incluse nel sociale come marginalizzate e quasi invisibili. Le “soglie” dei servizi, troppo alte, non le intercettano. Questo ci pare un tema di riflessione nuovo.

## **7.6 Dimensione temporale: la difficoltà nell’immaginare il futuro**

A questo punto non sorprende che agli occhi delle famiglie il futuro appaia sempre meno come un orizzonte per nuove occasioni di miglioramento o crescita, e sempre di più come un orizzonte di incertezza e nuove criticità. Se come affermava Luhmann (1976) oggi il futuro si presenta nei termini di un orizzonte perennemente aperto, un orizzonte all’insegna delle possibilità e del costante cambiamento, le famiglie si sentono incapaci di governare, proteggersi e mettere a valore una tale apertura che finisce per divenire spiazzante. Il futuro risulta essere dunque una prospettiva eccessivamente carica

di pretese ed aspettative che viene rifiutata o evitata in una “presentificazione” che serve per non affrontare i problemi. La reazione che si osserva è quella di un appiattimento sul presente che diventa l’unico orizzonte temporale, almeno in apparenza, sostenibile.

Uno sguardo però così schiacciato sull’oggi, tende a sviluppare forme di fragilità lungo almeno due direzioni: da un lato una difficoltà ancora maggiore nel fronteggiare pericoli imprevisti verso i quali non si compie alcuno sforzo di prevenzione o auto-tutela; dall’altro questa “improvvidenza” va a condizionare fortemente anche le modalità e percorsi attraverso cui si costruiscono gli strumenti per proiettare nel futuro i figli. Ma non solo, per comprendere a pieno le criticità che emergono con riferimento alla dimensione temporale, è utile interrogarsi anche sul lato delle aspirazioni e non solo su quello dei bisogni. Come afferma Nicola Negri: «Affrontare il problema della vulnerabilità sociale vuol dire garantire alle persone la possibilità di fare progetti – di essere riconosciute e accettate per quanto si sta progettando – e avere la libertà di poterli perseguire» (Negri 2006).

Questa capacità progettuale presuppone però a sua volta almeno altri quattro precondizioni:

1) un’identità stabile e solida che indica quella peculiare combinazione di significati e attributi costanti nel tempo, mediante cui l’individuo e la famiglia marcano la propria unicità in relazione agli altri e all’ambiente. Riferimenti quali l’essere genitore, l’essere un lavoratore, l’essere un partner, contribuiscono in maniera decisiva a rispondere alla domanda: chi si è? Forniscono degli status sociali riconoscibili. Pertanto, se tali status sbiadiscono, anche la propria identità ne subirà le conseguenze rendendo fragili le premesse su cui si fonda l’atto dell’immaginazione.

2) La capacità di aspirare. Come mostrato da molte ricerche, l’esprimere e coltivare aspirazioni è una capacità prettamente culturale (Appadurai 2011), ovvero rappresenta l’espressione di un insieme di risorse di natura materiale e cognitiva che permettono alla persona di accedere a nuove opportunità per il miglioramento del proprio benessere. Mancando una cultura temporale collettiva capace di orientare i corsi di vita, venendo meno una narrazione di progresso e di miglioramento di tutti, viene anche meno la capacità delle famiglie di pensare il proprio futuro. Le famiglie letteralmente vedono nel futuro solo problemi e, per tale motivo, tendono a nasconderselo investendo solo nel presente. Ma investire nel presente è possibile solo se si ha una idea del futuro. Se questa non è immaginata, il presente scorre senza fare la differenza.

3) La capacità decisionale. Non basta maturare ed esprimere aspirazioni, per dare gambe all’immaginazione del futuro desiderato; bisogna essere in grado di prendere decisioni, e il decidere costituisce a sua volta una capacità complessa che mescola aspettative, conoscenza di sé e conoscenza del contesto di vita (Illouz 2020). Decidere significa sacrificare delle opportunità

possibili per perseguirne solo una parte minima: significa selezionare, rischiando di sbagliarsi. Quando però nell'orizzonte del futuro non si vedono opportunità ma solo pericoli, allora si decide di non decidere in modo deciso. Si cerca di aggirare il rischio del decidere. Ma non decidere, si trasforma in un rischio in se stesso. Significa lasciare che i pericoli esogeni occupino tutto lo spazio di manovra, rinunciando a provare a condurre la propria vita in una direzione stabilita.

4) La scarsità di tempo. Dopo quanto detto, può suonare paradossale, ma nella concretezza della vita quotidiana di queste famiglie non lo è: ci vuole tempo per immaginare un tempo differente rispetto al presente e come affermato in precedenza, questa è una risorsa molto scarsa per famiglie che sono fagocitate dal lavoro e dalla cura dei figli in un contesto di sostegni sempre più indebolito.

Unendo tutti gli aspetti descritti fin qui, il quadro che emerge è quello che potremmo definire di un *burnout familiare*, ovvero una condizione di stress cronico che logora il nucleo familiare assolutizzando il presente e impedendo a qualunque futuro di cominciare. Per dirla in altri termini, quello di cui queste famiglie sembrano essere state private è la possibilità di cambiamento, di immaginare e agire una qualche trasformazione sulla propria quotidianità. Il paradosso qui si delinea in tutta la sua chiarezza: per coloro che si trovano in una condizione di vulnerabilità, maggiore è il grado di apertura del futuro (e maggiori dovrebbero essere le possibilità di cambiamento), minori diventano però le reali occasioni per un miglioramento del benessere personale e familiare perché è sempre più complesso il maturare aspirazioni e il prendere decisioni.

Il quadro complessivo che viene così a profilarsi, descrive una crescente fragilità delle famiglie che potremmo riassumere nella difficoltà di dover gestire il futuro nella quotidianità, ovvero l'operare continue scelte che si confrontano con un orizzonte temporale la cui evoluzione diventa sempre più imprevedibile. Anche qui vulnerabilità e fragilità entrano in circolo perverso, andandosi a rafforzare a vicenda e senza un contesto sociale prossimo che possa aiutare. Si tratta anche qui di una dimensione di quella regressione sociale delle famiglie che stiamo descrivendo: regressione al presente, senza un passato che orienti verso un futuro di progresso. Tema questo che porta inoltre ad introdurre la quarta ed ultima dimensione analitica.

## **7.7 Dimensione di coppia: identità e capacità decisionale dei genitori**

Nel paragrafo precedente è stata discussa la relazione tra identità e cambiamento, riferendosi al tema della capacità decisionale delle famiglie. Ora riflettiamo in merito ad un'altra connessione ovvero quella riassumibile nel rapporto tra autonomia e responsabilità. Questo rappresenta probabilmente il

nodo più difficile da analizzare, in quanto si tratta di ricercare correlazioni tra le decisioni dei partner e le loro conseguenze sul benessere familiare. Volendo essere estremamente sintetici, la questione sulla quale si vuole porre attenzione è come le famiglie prendono o non prendono determinate decisioni.

Un welfare che voglia agire in un'ottica di prevenzione, deve rendersi consapevole di quanto sia fondamentale muoversi contemporaneamente su due fronti: quello delle risposte ai bisogni che emergono, e quello che si potrebbe definire di carattere "formativo", volto a capacitare persone e famiglie nel decidere in maniera consapevole, con una maggiore dotazione in termini di conoscenze e prospettive, legando la responsabilizzazione delle scelte familiari alle possibilità di istituire un orientamento e accompagnamento nei processi decisionali. Qui emerge il tema di capacitare i cittadini ad essere più riflessivi e responsabili delle loro scelte (Andersen e Pors 2016).

Riflettendo sulle criticità che emergono sul fronte della gestione delle finanze familiari, o sui modi in cui viene affrontato (o invece rimandato) il futuro dei figli, diventa chiaro che si è di fronte ad un altro importante volto della fragilità di queste famiglie.

Si pensi a problemi come: cosa è meglio per l'educazione di mio figlio? È veramente il momento giusto per acquistare una casa? Ci sono le condizioni per avviare un'attività in proprio? Se si trova un lavoro migliore ma più lontano da casa, è giusto accettarlo o meglio accontentarsi per rimanere più vicini ai figli piccoli? Interrogativi quotidiani e consueti che ogni famiglia, soprattutto quelle con figli piccoli, si pongono. Proprio qui si evidenzia la dimensione rischiosa della regressione sociale che infragilisce le famiglie. Riprendendo la nota distinzione proposta da Amartya Sen (1993), gli aspetti più problematici per queste famiglie non sono tanto quelli che riguardano i funzionamenti elementari, finalizzati a trovare un nuovo lavoro o a nutrirsi adeguatamente, quanto i funzionamenti d'ordine secondario, correlati al mantenere la capacità di scegliere e di poter migliorare la propria condizione. Il deficit è dunque di riflessività. Tanto più la società si fa complessa, quanto più la soddisfazione dei bisogni primari dipende dallo sviluppo delle capacità secondarie e riflessive (Navarini 2002).

Durante le interviste si è osservato in più casi come il doversi confrontare con queste problematiche e il dover prendere continuamente decisioni per tentare di ridurre la complessità del quotidiano, spesso finiscano per innescare nei genitori reazioni di paralisi o rifiuto che arrivano a "scegliere di non scegliere", ovvero preferiscono rimandare in un futuro indeterminato il momento della riflessione e la corrispondente presa di decisione.

La fragilità, con riferimento alla dimensione di coppia si esplica dunque nel delinarsi di un contesto di vita in cui la capacità di autodeterminazione delle famiglie è costantemente minacciata dal connubio di un futuro aperto che richiede l'abilità di evitare qualunque fissazione e valutare costante-

mente nuove possibilità o percorsi, unito ad una necessità di prendere decisioni per scegliere una delle tante possibilità. Connubio dal quale si origina un fenomeno di de-responsabilizzazione nella famiglia, ovvero di rinuncia al realizzare un'azione decisionale strategica.

Situazione questa definibile come di “sofferenza senza disagio” (Olagnero 1998), più latente che manifesta, caratterizzata da un rapporto problematico tra opportunità e vincoli che ostacola le azioni volte alla soddisfazione dei vari bisogni. La criticità qui non riguarda infatti la mancanza di risorse *tout court*, quanto piuttosto l'impossibilità o incapacità di utilizzarle per la realizzazione di determinati progetti o scelte.

Dinamicità, riflessività, flessibilità, sono tutti tratti della personalità cruciali per adattarsi ai contesti sociali odierni ed evitare di finire ai margini o tra gli esclusi. Com'è facile intuire, questi aspetti hanno impatti enormi sul versante delle identità personali e familiari, in quanto gli attributi ora elencati valgono sia per l'individuo che per il nucleo. Oggi anche la coppia deve essere dinamica, riflessiva e flessibile, poiché l'obiettivo non è più il semplice mantenimento di una stabilità dell'io o del noi, ma il mantenere aperto il gioco dell'io e del noi, corrispondente alla capacità di plasmare e ristrutturare costantemente se stessi e la famiglia (Ranci 2002).

I profili identitari delle famiglie in oggetto appaiono invece rigidi, radicati in specifiche convinzioni e assetti valoriali difficili da mettere in discussione. Ogni possibile cambiamento spaventa perché implica una revisione del precario assetto costruito. Eppure, dal confronto con esse si rileva una forte coesione interna e un grande allenamento a resistere al quotidiano, ma è proprio la forte identità di quel “noi” a risultare, paradossalmente, un elemento che indebolisce la famiglia in quanto rappresenta la rivendicazione di un'identità che con il passare del tempo si cristallizza, diventando il riferimento primario in ambito decisionale per orientarsi in un contesto che appare troppo complesso e dinamico. Il fatto che la famiglia regredisca socialmente, che tenda a chiudersi tra i suoi confini identitari, la rende più fragile. Si osserva un irrigidimento su posizioni che non sono utili a risolvere i problemi. Si perde quella apertura al cambiamento necessaria a rischiare e si aprono spazi claustrofobici di conflitto interno.

Ecco allora che da quanto descritto in questo paragrafo emerge un'ulteriore definizione di fragilità, intesa come la specifica difficoltà ad accedere e utilizzare risorse proprie e rintracciabili nel contesto personale per operare scelte volte al miglioramento delle condizioni di vita familiari. Per sfuggire a questa condizione non basta più un reddito, né delle reti di sostegno e neanche il tempo; oltre a ciò diventa imprescindibile il possesso di un'identità di coppia resistente e un'adeguata capacità decisionale.

## 7.8 I percorsi di vita dei minori

Se fino a qui il tema della regressione è stato analizzato dal punto di vista dei genitori; nel corso del presente paragrafo l'attenzione sarà invece concentrata sulle implicazioni che la vulnerabilizzazione del nucleo familiare può avere nei confronti dei figli minori. Relativamente alle famiglie incontrate è doveroso precisare che, salvo un paio di casi, tutti i figli hanno un'età compresa tra i 0 e i 14 anni: pertanto l'insieme delle considerazioni che verranno proposte verteranno sulle fasi di vita riconducibili ai momenti dell'infanzia e pre-adolescenza. Inoltre, è importante tenere sempre a mente che quanto raccolto dalle interviste in merito alle condizioni dei minori, è frutto di un dialogo con i genitori e non da conversazioni dirette con essi.

Volendo qui mantenere una coerenza con l'approccio utilizzato nei vari capitoli, si intende tentare una lettura delle fragilità presenti cercando di scavare più a fondo e legandole a situazioni che trovano le proprie radici in assetti familiari già consolidati prima della crisi attuale. Ancora una volta si desidera utilizzare la variabile del Covid come reagente per portare alla luce nodi critici irrisolti, che interessano la famiglia da lungo tempo e verso i quali la preoccupazione non può che aumentare in virtù del generale peggioramento delle condizioni di vita dei nuclei.

Osservando dunque nel complesso ciò che le interviste hanno fatto emergere, riteniamo si possa affermare come la principale forma di vulnerabilità che tocca i figli minori, sia riconducibile ad una peculiare declinazione della cosiddetta povertà educativa. Essa può essere definita come «la privazione, per i bambini e gli adolescenti, dell'opportunità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni» (Save the Children, povertà educativa: <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/articoli/poverta-educativa>).

Il primo aspetto da evidenziare riguarda dunque la necessità di intendere la povertà educativa in maniera ampia, non solo come mancanza di opportunità educative in senso stretto, ma includendo anche attività relazionali, sociali, ludiche, sportive e culturali. Con essa si vuole quindi indicare un insieme multidimensionale di «deprivazioni che impediscono di accedere alle competenze indispensabili per vivere nella società contemporanea, per costruire sia la propria identità personale sia quella sociale e intersoggettiva, per perseguire condizioni di autonomia e di salute» (Bramanti, Carrà 2021). Un concetto così ampio permette dunque di leggere le realtà dei bambini e dei preadolescenti in maniera unitaria senza scindere i singoli aspetti inerenti l'apprendimento, la crescita, il gioco, etc.

Ciò che sembra infatti caratterizzare la vulnerabilità dei minori qui in oggetto, è la scarsità di accesso a percorsi esperienziali decisivi nella formazione del sé. Dalle interviste si intuiscono situazioni in cui i minori godono di un buon benessere dal punto di vista materiale, anche durante i mesi scorsi



i genitori hanno fatto importanti sacrifici per garantire tutto il necessario ai propri figli e mantenere un livello di benessere identico a quello prima del Covid. Allo stesso tempo sono tanti i campanelli d'allarme che raccontano di questi bambini e preadolescenti scarsamente stimolati, autodidatti nell'utilizzo delle tecnologie, con reti amicali limitate, insicuri nell'interagire e di conseguenza con vulnerabilità crescenti all'aumentare dell'età.

Le difficoltà lamentate dai genitori con riferimento al bilanciamento tra tempi di lavoro e tempi di cura accennate in precedenza, trovano ricadute anche sul fronte delle opportunità offerte ai figli in termini, ad esempio, di scoperta di nuovi luoghi, conoscenza di nuovi coetanei, o apprendimento. Attività quali il viaggiare, lo sport o altre ancora di carattere ludico-educativo, risultano essere possibilità per i propri figli tutt'altro che scontate mentre la tendenza principale, soprattutto riguardo ai più piccoli è quella di rimanere quasi sempre in casa con i propri genitori il che riduce ulteriormente i momenti di confronto ed ulteriore socializzazione. Aspetto questo che la pandemia ha ulteriormente accentuato. Come si vede anche in questo caso a condizioni di vulnerabilità, corrispondono spesso condizioni interne di fragilità familiare.

Concentrando lo sguardo sui preadolescenti, una criticità che preme qui evidenziare riguarda la richiesta (spesso inconscia ed indiretta) da parte dei figli ai genitori di ricevere: stimoli, confronti, riferimenti che favoriscano la costruzione di una bussola personale per orientarsi nel contesto sociale odierno. Eppure, i genitori appaiono alquanto spaesati nel compito di orientare i figli verso la scoperta dei loro personali interessi e identità. Questo reciproco spaesamento tende così a inibire le premesse a partire dalle quali un preadolescente si sente sicuro di sperimentare e muovere i primi passi in autonomia al di fuori dell'ambiente strettamente familiare. Diversi genitori hanno raccontato di una progressiva chiusura e introversione del figlio, poi sfociata in fragilità e necessità di un supporto psicologico esterno. Di fronte ad un ambiente che si fa fatica a decifrare, rispetto ad un mondo virtuale complesso e in mancanza di genitori in grado di condividere strumenti per la costruzione di una bussola personale, il preadolescente tende a rispondere o con una forte chiusura difensiva in sé stesso, o marcando la rivendicazione per una sempre maggiore libertà attraverso comportamenti a rischio.

Dinamiche queste che raccontano di forme di fragilità non riconducibili unicamente a difficoltà di ordine economico-materiale, quanto piuttosto legate alla difficoltà di realizzare quell'agire riflessivo che solitamente porta a unire presente e futuro, bisogni e aspirazioni dell'oggi con strategie e scelte che guardano al domani, o ancora risorse personali e occasioni presenti nell'ambiente. Per quanto riguarda specificatamente il minore, il voler parlare qui di "povertà esperienziale" ha l'obiettivo di sottolineare come essi siano posti di fronte a due rischi principali: da un lato il presentare difficoltà

nella costruzione di proprie identità che siano allo stesso tempo solide e flessibili, dall'altro il non sviluppare a sufficienza quelle capacità parallele alle competenze tecniche oggi così fondamentali per costruire percorsi rivolti alla realizzazione di sé.

## **7.9 Possibili strategie e servizi per rispondere alle vulnerabilità familiari**

Presentati i principali aspetti emersi dalle interviste in riferimento alle quattro prospettive analitiche individuate, è il momento di riportare alcune considerazioni relative al rapporto dei servizi di welfare realizzati dalle amministrazioni comunali, rispetto alle nuove fenomenologie della regressione sociale appena descritte. È chiaro, infatti, che l'assetto tradizionale adottato dai comuni per rispondere ai bisogni sociali, deve avviare un profondo ripensamento che prenda le mosse dal riconoscimento delle nuove dinamiche evolutive che i bisogni mostrano, nonché dall'adozione di uno sguardo in grado di osservare la dimensione del bisogno tanto dal lato delle mancanze, quanto da quello afferente alle aspirazioni e desideri propri della persona.

Allontanandosi dalle forme di povertà e disagio più estreme, e rivolgendo l'attenzione a quelle famiglie che fino a prima dello scoppio della pandemia risultavano invisibili al sistema locale dei servizi sociali, si ritiene che un primo tema su cui riflettere sia quello inerente proprio quello del rapporto tra cittadini e istituzioni. Bisogna infatti tenere conto che le famiglie incontrate condividono su questo fronte caratteristiche comuni, quali:

- 1) non essere abituate a chiedere aiuto ad altri; spesso si rivolgono agli uffici comunali solo quando il bisogno è diventato acuto, e vedono ciò come una sconfitta rispetto alla promessa di essere indipendenti e autonomi fatta al momento della costituzione della famiglia;
- 2) avere una scarsa o nulla conoscenza del funzionamento e delle possibilità offerte dal sistema di welfare locale, sia sul versante dell'offerta pubblica, sia su quella relativa alle organizzazioni della società civile;
- 3) non avere l'abitudine a svolgere attività a favore della comunità, quindi a porsi in un'ottica di collaborazione, aiuto reciproco e solidarietà;
- 4) mostrare una scarsa frequentazione degli eventi pubblici e di altri luoghi oltre la casa e il lavoro;
- 5) il possedere come unico legame costante e prolungato con un'istituzione pubblica, quello con gli enti scolastici vissuto attraverso la mediazione dei figli.

Ciò racconta di una certa distanza dall'istituzione locale che è poco o per nulla conosciuta, il che testimonia della necessità di attivare un nuovo e più

diffuso sistema di comunicazione e informazione su quelle che sono le possibilità e i diritti del cittadino nel momento in cui si trova in una condizione di difficoltà.

Parlare di comunicazione nell'ambito dei servizi di welfare, significa inoltre da un lato adottare un approccio che ragiona anche in termini di promozione del benessere e della salute, e quindi che metta in campo un approccio di carattere preventivo; dall'altro significa spingere l'istituzione ad uscire dai propri confini organizzativi per superare la logica dello sportello dove è il cittadino a bussare alla porta dell'ufficio e scegliere una prassi nella quale è l'organizzazione ad andare verso la persona e in cerca di chi può trovarsi in difficoltà.

A sua volta ciò chiama in causa un ripensamento anche del concetto stesso di protezione sociale già evocato all'inizio. Cosa vuol dire dunque lavorare per la costruzione di sistemi di protezione sociale a livello territoriale, sapendo a priori di non poter garantire ai cittadini una copertura completa di fronte ai nuovi rischi e pericoli sociali?

A tal proposito è utile riprendere le criticità delle famiglie descritte con riferimento alla dimensione temporale e di coppia. Di fronte a questo genere di vulnerabilità e fragilità potrebbero essere efficaci servizi che si occupino specificatamente di offrire supporto in termini di affiancamento, counseling e orientamento per aiutare le famiglie nel prendere decisioni importanti, definire strategie per facilitare i figli nei propri percorsi di crescita e formazione, o ancora favorire l'adozione di stili di vita maggiormente sani. Il tutto realizzato in contesti il più possibile informali che mettano da parte il codice istituzione/utente e lavorino piuttosto in un'ottica di personalizzazione e capacitazione del nucleo familiare. Un esempio potrebbe essere quello delle Family Group Conference (Maci, 2017). In questo modo si avvia un passaggio dall'idea di "protezione sociale" a quella di "auto-protezione sociale", dove in primis è la persona a conoscere le forme di aiuto, i canali di dialogo con il sistema dei servizi e le possibilità di usufruire di strumenti per la propria capacitazione. Ovviamente quanto appena descritto deve essere concepito in termini aggiuntivi e non sostitutivi alle reti di sostegno già presenti, ma l'idea alla base è che molte delle vulnerabilità odierne possono essere contrastate con azioni di orientamento e prevenzione.

Spesso, infatti, la domanda per una specifica forma di sostegno, porta con sé ulteriori domande inesprese relative ad altri bisogni o desideri che devono essere portati alla luce e indirizzati verso le risposte più adeguate, in una sorta di processo maieutico senza il quale si rischia di attivare risposte che continuano a osservare la persona in maniera parziale e settoriale.

L'indicazione di uscire dai propri confini organizzativi e andare in cerca di nuovi cittadini potenzialmente destinatari di servizi di welfare, se non ulteriormente specificata, rischia però di rimanere un suggerimento troppo vago. Prima di concludere si desidera perciò condividere alcuni ulteriori

spunti in merito a quelle che si ritengono essere le due principali strade potenzialmente percorribili per stimolare concretamente i servizi a sperimentare modalità operative differenti.

La prima riguarda la messa a punto di nuovi strumenti per la rilevazione dei bisogni sia in fase di definizione del profilo di comunità nel momento di creazione del piano di zona per la programmazione sociale, sia all'interno della quotidianità del lavoro degli operatori sui territori. Strumenti che devono puntare al raggiungimento in primis di due obiettivi: da un lato la raccolta di dati che siano aggiornati, così da controbilanciare il ritardo nella restituzione di certe informazioni frutto dei processi abituali di carattere amministrativo e censorio (i limiti del criterio dell'ISEE si sono resi ancora più evidenti a seguito delle conseguenze prodotte dalla pandemia e dalla corrispondente necessità di adottare risposte tempestive basate sulla fotografia di una situazione di vita realmente attuale). Dall'altro offrire occasioni di ascolto e dialogo diretto con il cittadino, così da ottenere feedback maggiormente articolati rispetto a come certe difficoltà o condizioni si concatenano l'una con l'altra, unendo dati di carattere quantitativi con dati di natura qualitativa.

La seconda strada invece ha a che fare con il tema di quelli che potremmo chiamare 'i nuovi luoghi del welfare', ovvero l'allestimento di presidi di welfare all'interno di luoghi già frequentati abitualmente dai cittadini come, ad esempio, le biblioteche o i parchi. La scommessa è riuscire ad attivare dei punti di contatto e intercettazione delle persone secondo una logica di prossimità che rende l'incontro con i servizi maggiormente agile e informale. L'intento alla base è la costruzione di un'infrastruttura ricettiva, un tessuto nervoso diffuso composto da una molteplicità di antenne e amplificatori che permettano di cogliere in maniera più rapida e diretta i cambiamenti nei bisogni della popolazione, magari coinvolgendo anche altri attori sociali sia for profit che di terzo settore. Si pensi ad esempio all'introduzione di presidi all'interno di grandi aziende come occasione di incontro di una molteplicità di lavoratori, o all'avvio di collaborazioni con gli enti scolastici facendo della scuola un luogo privilegiato per l'osservazione di situazioni di disagio giovanile e familiare. Alleanze che possono essere attivate anche con quei luoghi frutto di azioni di rigenerazione e risultato dell'attività di associazioni e cooperative come gli oramai tanti esempi di chioschi sociali<sup>8</sup>, social street, community hub<sup>9</sup>, portinerie di quartiere<sup>10</sup>, etc.

Lavorare sui luoghi vuol dire infatti lavorare sull'accessibilità e sulla costruzione di alleanze tra i vari attori sociali, in virtù della consapevolezza che

---

<sup>8</sup> <https://www.secondowelfare.it/terzo-settore/edicola-apre-alla-comunita/>

<sup>9</sup> <https://www.pandoravista.it/articoli/community-hub-spazi-plurali-a-servizio-della-comunita-e-del-territorio/>

<sup>10</sup> <http://www.vita.it/it/article/2021/03/04/nelle-portinerie-di-quartiere-i-volontari-com-batteranno-la-solitudine/158558/>

l'unico modo per affrontare in maniera efficace le nuove forme della vulnerabilità, sia quello di collaborare rendendo il welfare una vera e propria infrastruttura sempre più capillare e ricettiva capace andare in cerca del cittadino in difficoltà superando i tradizionali confini settoriali e spaziali.

## Bibliografia di riferimento

- Andersen A.N., Pors J (2016), *Il welfare delle potenzialità*, Mimesis, Milano-Udine.
- Appadurai A. (2011), *Le aspirazioni nutrono la democrazia*, Et al. Edizioni, Milano.
- Beck U. (2000), *La società del rischio: verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.
- Bellini A., Maestripieri L. (2020), *Gli approcci culturalisti allo studio del ceto medio. Elementi per una definizione operativa*, DASTU Working Paper Series, 5.
- Bramanti D., Carrà E. (2021), *Famiglia e povertà relazionale. Multidimensionalità del fenomeno e buone pratiche innovative*, Vita e Pensiero, Milano.
- Bandolini A. (2021) *Il dibattito sulla povertà in Italia, tra statistica e politica*, in Questioni di economia e di finanza, Banca d'Italia, n. 648.
- Castel R. (1997), *Diseguaglianze e vulnerabilità sociale*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 1, pp. 41-56.
- Castel R. (2009), *La Montée des incertitudes*, Seuil, Paris.
- Castel R. (2003), *Le insidie dell'esclusione*, «Animazione Sociale», n. 3-4, pp. 193-199.
- De Lauso F., De Capite N. (a cura di) (2020), *Gli anticorpi della solidarietà. Rapporto 2020 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Caritas Italiana, Roma.
- Douglas M. e Isherwood B. (1984), *Il mondo delle cose. Oggetto, valori, consumi*, il Mulino, Bologna.
- Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Fullin G. (2002), *Instabilità del lavoro e vulnerabilità: dimensioni, punti di equilibrio ed elementi di fragilità*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 4, pp. 553-586.
- Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, il Mulino, Bologna.
- Gori C. (2020), *Combattere la povertà, L'Italia dalla Social Card al Covid-19*, Laterza, Roma; Bari.
- IPSOS (2021), *La danza immobile di un paese al bivio*, IPSOS Edizioni, Roma.
- Istat (2020), *Rischio di povertà o esclusione sociale in calo nell'anno pre-pandemia*, in Report: Condizioni di vita, reddito e carico fiscale delle famiglie, ISTAT, Roma.
- Istat (2021a), *Rapporto annuale 2021. La situazione del Paese*, ISTAT, Roma.
- Istat (2021b), *Torna a crescere la povertà assoluta*, in Report: Le statistiche dell'ISTAT sulla povertà, ISTAT, Roma.
- Leisering L., Liebfried S. (1999), *Time and Poverty in western Welfare State*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Layte R. e Whelan C.T. (2002), *Moving in and out of poverty. The impact of welfare regimes on poverty dynamics in the EU*, European Panel Analysis Group, University of Essex, EPAG Working Papers, 30.
- Luhmann N. (1996), *Sociologia del rischio*, Bruno Mondadori, Milano.
- Lumino R. (2019), *Minori, famiglie e servizi sociali: il peso delle differenze territoriali*, «Il Mulino», n.4, pp. 630-636.
- Maci F. (2017), *Come facilitare una family group conference*, Erickson, Trento.
- Misztal B.A. (2011), *The Challenges of Vulnerability. In Search of Strategies for a Less Vulnerable Social Life*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Negri N. (2006), *La vulnerabilità sociale. I fragili orizzonti delle vite contemporanee*, «Animazione Sociale», n. 8/9, pp. 14-19.
- Olgnero M. (1998), *I muri e le barriere. Il disagio abitativo tra crisi del welfare, crisi del mercato e trasformazioni della famiglia*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 1, 39, pp. 43-73.
- Pavolini E. (2002), *Il Welfare alle prese con i mutamenti sociali: rischio, vulnerabilità, frammentazione*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 4, pp. 587-618.
- Quaranta G., Quinti, G. (2005), *Esclusione sociale e povertà*, Cerfe, Roma.
- Ranci C. (2002), *Fenomenologia della vulnerabilità sociale*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 4, pp. 521-551.
- Ranci C. (a cura di) (2010), *Social Vulnerability in Europe. The New Configuration of Social Risks*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Ranci C., Brandsen T., Sabatinelli S. (2014), *Social Vulnerability in European Cities. The Role of Local Welfare in Times of Crisis*, Palgrave, Basingstoke.
- Saraceno C. (2020), *Quando avere un lavoro non basta a proteggere dalla povertà*, Lectio Magistralis, n. 20, Firenze University Press, Firenze.
- Sen A. (1993), *Il tenore di vita. Tra benessere e libertà*, Marsilio, Venezia.
- Sennett R. (2019), *L'uomo flessibile: le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Feltrinelli, Milano.
- Siza R. (2008), *Le famiglie provvisoriamente povere: rischi sociali e politiche integrative*, in Rinaldi W. (a cura di), *Giustizia e povertà. Universalismo dei diritti, formazione delle capacità*, il Mulino, Bologna, pp. 181-206.
- Slater P.E. (1963), *On Social Regression*, «American Sociological Review», 28, 3, pp. 339-364.
- Standing G. (2014), *Precari: la nuova classe esplosiva*, il Mulino, Bologna.
- Tufo M. (2020), *I working poor in Italia*, «Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale», n. 1, pp. 185-214.

## *8. Allestire contesti per accogliere tutte le povertà*

di *Gino Mazzoli*

### **8.1 Introduzione**

Per educare un bambino serve un villaggio e per gestire le povertà ci si è sempre avvalsi del contributo della comunità. Collocare tutte le aspettative di intervento sui servizi pubblici, prima che giusto o sbagliato, è qualcosa che non corrisponde alla realtà: per gestire le criticità delle famiglie i servizi hanno sempre utilizzato le risorse prodotte dalla società. Una società come quella italiana, che vanta uno dei capitali sociali più rilevanti del mondo, ha sempre fornito un contributo molto significativo.

Dunque, la disputa tra chi (pubblico o privato sociale) svolgerebbe un ruolo più rilevante nella gestione delle povertà, più che oziosa è irrealista: quando una comunità ha un ethos diffuso vitale e imprenditivo produce sia buone risorse di società civile che buone istituzioni; viceversa, una comunità ritirata, amorfa o peggio ancora dominata dalla malavita, produce una società civile statica e poco generosa e istituzioni incapaci di tutelare i diritti.

Ovviamente il ruolo del pubblico resta ineludibile sia per tutelare i diritti degli ultimi che per farsi carico di persone di cui spesso la società civile, lasciata al 'libero mercato delle interazioni', si dimentica: il volontariato può decidere di occuparsi solo di alcune povertà; il pubblico deve occuparsi di tutti, specie dei più emarginati.

Tuttavia negli ultimi vent'anni l'esercizio del ruolo istituzionale è diventato più difficile e rischioso. Gli oggetti di lavoro si complessificano, i processi in cui siamo inseriti si velocizzano, gli attori di cui tenere conto a diversi livelli (da quello locale a quello internazionale) si moltiplicano. Al contempo la produzione normativa che tenta di afferrare questo sviluppo proteiforme, si espande in modo esponenziale rendendo sempre più lenta e a volte quasi impraticabile l'azione della Pubblica amministrazione, soggetta a continui ricorsi, inchieste giudiziarie, attacchi su social e media.

Simmetricamente, la società civile registra un forte indebolimento delle reti familiari e sociali, perché la velocità e il bombardamento di opportunità a cui siamo tutti sottoposti rende difficile la tenuta psicologica delle persone

e delle associazioni; lo spacchettamento del lavoro che richiede continua mobilità territoriale, adattamento a nuove prestazioni, forte proattività anche nei lavoratori dipendenti, diminuisce il “budget energetico” investibile nelle famiglie che finiscono per scomporsi, non riuscendo sempre a ricomporsi.

Così all’incrocio tra imperativo a cogliere tutte le opportunità che occhieggiano intorno a ogni persona, ansia prestativa cresciuta a dismisura intorno, indebitamenti per poter reggere il ritmo di questa vita iperveloce, indebolimento delle reti familiari e sociali (da sempre sostegno decisivo per gestire le criticità che si presentano), sono cresciute nuove povertà nel ceto medio, vale a dire in un’area di persone che non aveva mai avuto problemi in precedenza ad arrivare a fine mese. Si tratta di persone sopra la soglia Isee, che pur avendo spesso casa, lavoro e titolo di studio, non tengono sul piano dell’economia familiare. Un terzo degli italiani del nord Italia negli ultimi vent’anni ha sviluppato vite al limite che sono emerse con forza nel tempo del Covid quando, per accedere ai buoni spesa, si è presentata una larga maggioranza di persone che non aveva mai fruito dei servizi sociali e che aveva conti in banca tra i 5000 € e i 500 €<sup>1</sup>. Tipiche situazioni in cui basta un evento anche non enorme per entrare in crisi, specie se si hanno rate di mutui da pagare. Così, famiglie autoctone col marito geometra impossibilitato a fare sopralluoghi a causa del lockdown e moglie colf in nero obbligata a non lavorare, si sono trovati in seria difficoltà economica. È l’idea stessa di povertà che chiede di essere rivisitata.

Allo stesso tempo il capitale sociale che ha sempre fatto da cuscinetto a queste situazioni di difficoltà e su cui si è sempre appoggiato il lavoro dei servizi sociali, registra nuove consistenti criticità. Il fenomeno ‘volontariato’ fa infatti i conti con la chiusura di una finestra storica che, a partire dalla metà degli anni ’70, ha consentito a una moltitudine di persone di accedere alla pensione a un’età abbastanza giovane, con un’elevata probabilità di occupazione per i figli. Oggi quella finestra si è chiusa: l’accesso alla pensione avviene ben oltre i sessant’anni, le prospettive occupazionali dei figli sono molto più incerte e il contesto familiare propone spesso anche una necessità di lavoro di cura per genitori anziani non autosufficienti.

Le grandi organizzazioni di volontariato vedono decrescere progressivamente i loro iscritti non perché sia diminuita la generosità, ma perché si sono fatte più problematiche le condizioni di esercizio dell’azione volontaria. A questo si aggiunge l’ipertrofia normativa che impone un carico burocratico eccessivo per la media delle persone e delle organizzazioni social<sup>2</sup>, che scelgono così forme di generosità in cerchie amicali o di vicinato, o la rinuncia

---

<sup>1</sup> Camera di Commercio di Reggio Emilia, *Rapporto sulla coesione sociale nella provincia di Reggio Emilia*, <http://osservatorioeconomico.re.it/8689/9->

<sup>2</sup> La legge di riforma sul terzo settore, che si è posta correttamente l’obiettivo di mettere ordine nella complessa congerie di attività che la società civile italiana ha sedimentato nel



a intraprendere attività oblativo. Rinuncia divenuta più diffusa a causa dei lockdown imposti dalla pandemia che, se ha galvanizzato le organizzazioni assistenziali (che hanno visto l'ingresso anche di nuovi volontari), ha però paralizzato l'attività delle organizzazioni ricreative, culturali, educative e sportive, producendo fenomeni di ritiro e depressione.

In questo nuovo contesto in cui si moltiplicano le situazioni di fragilità, ai servizi pubblici non può essere chiesto di rispondere a tutte le povertà vecchie e nuove, mentre è decisivo che siano in grado di allestire contesti di maggiore solidarietà, valorizzando ciò che già si muove sottotraccia nella società civile anche oltre le organizzazioni di terzo settore più consolidate. Questa nuova funzione del servizio sociale che assomiglia più a quella di un broker o di un produttore cinematografico che a quella di un regista o di un attore protagonista, ci sembra debba venire proposta come futuro ineludibile: generare nuova solidarietà verso i penultimi che, non essendo in condizioni di criticità croniche, possono restituire sostegno e nuove reti verso gli ultimi.

Si tratta di allestire una nuova comunità, di arrestare l'emorragia di capitale sociale, valorizzando ciò che cresce in modo invisibile, oltre (non contro) gli attori che popolano i tavoli dei piani di zona e le commissioni welfare.

Per questo sembra necessario non solo per i servizi pubblici, ma anche per il terzo settore, aumentare la capacità di leggere le dinamiche sociali per collocare in modo strategicamente più adeguato la propria azione nel territorio, in particolare per sostenere le difficoltà delle persone e delle famiglie.

A questo scenario già discretamente complesso si aggiunge la pandemia, che ha accelerato la modificazione dell'immaginario collettivo, e dunque della società, che è un intreccio di immaginari; e gli immaginari sono la cosa più concreta che esiste perché orientano tutte le nostre azioni.

Mettendo a contatto l'Occidente per la prima volta dopo la Seconda Guerra mondiale col rischio quotidiano della morte, il Covid ci ha ricordato i limiti con cui siamo ineludibilmente chiamati a misurarci.

Non tutti però sono in grado di fare i conti in modo adulto coi limiti. Ciò sta creando una diffusa percezione negativa del futuro che rende ancora più complicato, come se non bastasse la situazione fin qui descritta, trovare le motivazioni per impegnarsi per l'altro.

Nelle pagine che seguono, alla luce dello sfondo qui tratteggiato, cercheremo di entrare più nel dettaglio dello scenario pre-Covid e del cambio di

---

tempo, ha però ecceduto nella richiesta di formalizzazione: imporre un bilancio sociale (redatto da un commercialista che ovviamente va retribuito) anche a un piccolo circolo di montagna, significa spesso decretarne la morte. La richiesta che le piccole organizzazioni si aggregino in entità ampie, nella pur importante esigenza della Pubblica amministrazione di trattare con pochi soggetti rappresentativi, mal si concilia con l'irriducibile peculiarità dei contesti locali, che, pur presentando le note criticità nella composizione delle differenze, rende il capitale sociale italiano tra i più ricchi del mondo.

paradigma introdotto dal Covid, provando poi a proporre un nuovo sguardo in grado di alimentare fiducia nel futuro e alcune piste di lavoro.

## 8.2 Lo scenario pre-Covid

L'obiettivo dei servizi non è assumere una delega per gestire le povertà, ma aiutare la comunità ad appropriarsi del disagio che l'attraversa. Il welfare di comunità non è dunque un "di più", un'opportunità per tempi di vacche grasse, ma il naturale svolgimento dell'attività dei servizi che non solo chiedono aiuto per la gestione delle povertà, ma valorizzano risorse, le collegano per poter costruire i beni comuni più preziosi che sono quelli relazionali. Ma di quale comunità stiamo parlando quando discutiamo di welfare di comunità? Non possiamo infatti più riferirci a comunità, reti, servizi e povertà senza tenere conto della rivoluzione profonda e veloce, avvenuta negli ultimi vent'anni (con una forte intensificazione negli ultimi dieci), che ha modificato radicalmente l'immaginario della società e dunque la vita quotidiana delle nostre comunità locali.

Sono due i grandi cambi di paradigma avvenuti.

Il *primo* col '68 ha aperto uno sconfinato orizzonte di libertà che ha prodotto nelle persone una grande ansia prestativa, dovuta al bisogno di essere all'altezza, al dovere di realizzarsi pienamente a fronte di un mare di opportunità. Da qui una tendenza a vivere al di sopra delle proprie possibilità con la conseguenza per i servizi di incontrare, già a fine anni '90, sempre più persone indebitate, anche appartenenti a ceti sociali non tradizionalmente poveri. Questo primo passaggio è un'uscita dall'egemonia della coppia dialettica *permesso/proibito* (persone che 'ci mettevano la faccia' per dirci "questo va bene /quello no": un regime più costrittivo, ma anche più in grado di contenere le ansie) verso l'egemonia della coppia *possibile/impossibile*: sul singolo, sempre più solo, grava l'onere della scelta nel mare delle possibilità. I limiti ci sono, ma nessuno si fa carico di indicarli e nessuno si assume la responsabilità di dire dei no.

Il *secondo* cambio di paradigma avviene nel giro degli ultimi quindici anni con le ripercussioni molto concrete che lo sviluppo delle tecnologie ha sulla nostra vita quotidiana. Facebook, Twitter, Instagram, Whatsapp, Google Maps, Airbnb, Blabacar, Tripadvisor, Uber, Google car, bitcoin, Amazon: la vita diventa più comoda e meno costosa, le possibilità aumentano, ci possiamo anche sentire maggiormente uniti come specie umana, ma, al contempo, mestieri consolidati vanno in soffitta, minacce di cui non comprendiamo i contorni balenano intorno a noi in una ridda di informazioni dov'è sempre più arduo distinguere la verità dalla menzogna. Le tecnologie da un lato moltiplicano la bulimia di opportunità e dall'altro generano la paura che

questo mondo in rapida trasformazione sia minaccioso. La polemica sui vaccini, ben prima del Covid, aveva in sé questo conflitto: «Se adesso mi chiedi di vaccinare mio figlio per ammetterlo a scuola, domani mi imporrà il microchip sottocutaneo per lavorare?».

*Voglio tutto/ho paura* è il fumetto che sembra uscire dall'uomo medio di questo tempo. Un uomo che trascorrevva (prima della pandemia) due terzi del proprio tempo solo (davanti a un computer o a un cellulare). E più si è soli più aumentano le paure e diminuiscono le opportunità per rielaborarle, stemperandole, con altri.

Le tecnologie aiutano e seducono grazie alla loro performatività. Ma pensano in modo semplificato, a misura di macchina. E se il mondo viene impostato a misura di macchina non può non diventare mainstream, implicitamente, una sorta di nazismo strisciante: la macchina è veloce e performante; chi non tiene il ritmo e non è online (anziani, matti, disabili, vulnerabili) è fuori. Poiché questo cambio di paradigma può sintetizzarsi nella formula "*immaterialità x velocità*", il corpo e il tempo sono i grandi esclusi e con essi viene negata la nostra specificità di umani: il limite, la fragilità, la memoria, le potenzialità inesprese e quell'enorme sapere muto che il corpo veicola. Frasi del tipo «Voglio guardarlo negli occhi per capire», «Una stretta di mano per me vale più di un contratto scritto», «Una sera nel gruppo ho sentito una bella energia», non poggiano su saperi esoterici, ma su una memoria millenaria che ci insegna come la costruzione della fiducia, l'apprezzamento di prodotti complessi (come quelli sociali, educativi, psicologici), ma anche la produzione creativa, esigano un'ineliminabile quota di corporeità, perché si possa parlare di Homo sapiens e non di Homo cyborg.

La performatività delle tecnologie ci illude che si possa ridurre tutto l'uomo a qualche algoritmo.

Il crinale etico-politico si sposta così sulle modalità con cui si può mettere in gioco nella nuova scena (e non conservare o difendere in qualche Aventino) ciò che sappiamo di più prezioso e profondo sulla specie umana.

Il nodo è dunque il seguente: come mettere a frutto le opportunità di valorizzazione della dimensione immateriale che il tempo del virtuale ci offre per far progredire conoscenze più rilevanti sulla nostra interiorità? Come tutelare questo bene inestimabile nella sfera sociale rispetto ai rischi che le seduzioni prodotte dalla tecnologia inducono?

La situazione è in veloce evoluzione a tutti i livelli: tra ceti medi in caduta e nuovi "sottoproletari" informati è in atto un rimescolamento sociale impressionante che sta producendo nel breve periodo un abbassamento del livello medio di memoria storica, di capacità dialogica e di possibilità di differire la risposta a un bisogno. Le autorità costituite (non solo il politico, ma anche il medico, l'insegnante, ecc.) sono delegittimate alla radice dal flusso informativo veloce e contraddittorio della rete che disintermedia le istituzioni, *dunque anche i servizi di welfare*: mass media e partiti politici incidono

ormai meno dei social, colossi economico-finanziari con sede in paradisi fiscali e consigli di amministrazione in cui sono presenti i governi degli Stati (Apple, Google, Amazon, Tesla) si propongono come nuove istituzioni della società globale. Le persone coltivano aspettative onnipotenti e se le istituzioni non sono in grado di soddisfarle vengono delegittimate.

In sostanza: le tecnologie stanno trasformando il mondo in modo velocissimo, inaudito e radicale, senza che siano diffuse le attrezzature psicologiche per adattarsi consapevolmente a queste trasformazioni e con pochissimi tentativi di allestire tali attrezzature. Per di più, questa impennata invasiva nella vita quotidiana dell'umanità ha coinciso temporalmente con la grande crisi del 2008 che ci ha fatto prendere contatto con l'illusorietà dell'idea di progresso illimitato, rinforzando quel mix ambivalente «voglio tutto/ho paura», vero e proprio basso continuo di questo tempo.

### 8.2.1 *Le nuove vulnerabilità del ceto medio impoverito*<sup>3</sup>

La ricaduta sociale più forte del processo qui descritto è l'enorme crescita di un ceto medio impoverito che per anni si è vergognato di chiedere aiuto per non assumere le stimate di chi ha fallito nel grande 'circo performativo' e ora, dopo anni di galleggiamento, è passato alla rivendicazione, a motivo del nuovo clima antistituzionale che si è creato.

Si tratta di un'area molto consistente di cittadini (nel nord Italia, considerando non solo il reddito, ma anche la precarietà lavorativa, l'indebitamento e i disturbi psichici, riguarda circa il 30% della popolazione<sup>4</sup>): ci riferiamo a un ceto medio impoverito, prevalentemente autoctono, spesso con lavoro e abitazione di proprietà, in difficoltà a motivo dell'evaporazione delle reti sociali e famigliari e del clima culturale bulimico che induce a non voler rinunciare a nessuna opportunità, gravato dalla vergogna nel chiedere aiuto, ma ancora provvisto di una buona dotazione di risorse personali.

È un problema per il *welfare* (il 30% della popolazione non può essere sorretto da servizi calibrati per un numero di poveri non superiore al 5%) e per la *democrazia* (la paura e la disperazione sono da sempre incubatori di svolte autoritarie).

---

<sup>3</sup> G. Mazzoli, *Costruire partecipazione nel tempo della vulnerabilità*, «Animazione Sociale», (2012), 259, Supplemento.

<sup>4</sup> Carotaggi effettuati in alcune province benestanti del nord Italia che hanno preso in considerazione non solo il reddito, ma anche altri indicatori per rilevare il disagio delle persone, come ad esempio la precarietà lavorativa, l'indebitamento e i disturbi psichici, hanno condotto a ipotizzare che quest'area, che sta appena sopra la soglia Isee e oltre la povertà relativa, raggiunga il 30% della popolazione (cfr. per Reggio Emilia <http://osservatorioeconomico.re.it/8463/6-rapporto-sulla-coesione-sociale-in-provincia-di-reggio-emilia-anno-2017/>).

La nuova vulnerabilità si colloca all'incrocio tra evaporazione delle reti sociali e familiari ed eventi che, pur appartenendo allo sviluppo naturale della vita, diventano spesso causa di impoverimento se il patrimonio di reti è debole: una separazione, un lutto, un indebitamento improvviso, l'esplosione di una demenza in persone anziane dedite alla cura dei nipoti, la perdita (anche solo temporanea) del lavoro, una condizione di non autosufficienza anche solo provvisoria (ad esempio la necessità di una riabilitazione post ospedaliera), ma anche la nascita di un figlio qualora non sia presente un partner.

Il ceto medio impoverito ha assunto un'evidenza pubblica dopo la crisi del 2008 che ha consentito la sua emersione in termini di coscienza collettiva (la vulnerabilità sta diventando la nostra *nuova condizione comune*), ma vestito esclusivamente di una lettura economico-monetaria («mancano i soldi per arrivare a fine mese») che non consente di cogliere le origini di un fenomeno, visibile già alla fine degli anni '90.

Non stiamo parlando dunque solo di povertà relazionali. È in gioco una grande trasformazione del rapporto tra cittadini e istituzioni, un'enorme voragine di capitale sociale che si fatica a visualizzare. Una trasformazione profondissima delle nostre comunità (occidentali) che non riguarda soltanto il welfare e non può essere presa in carico soltanto da servizi sociali e terzo settore. Questi ultimi hanno però un'angolatura privilegiata per percepire e leggere le trasformazioni in corso.

La considerazione di queste nuove vulnerabilità ci impone uno sguardo sulle povertà affrancato dalla bipolarità poveri-non poveri. La realtà mostra la presenza di molte gradazioni; in particolare l'area dei "quasi poveri", su cui ci siamo brevemente soffermati, è cresciuta esponenzialmente in questi ultimi vent'anni. La non considerazione di questa gradazione rischia di produrre clamorose ingiustizie: abbiamo indicatori raffinati per seguire nei dettagli tutta la gamma delle povertà tradizionali (nelle regioni settentrionali non oltre il 5% della popolazione), ma faticiamo a vedere questa massa di nuovi poveri che rasenta un terzo degli abitanti.

Sono riuscite fino a poco tempo fa a reggere la loro economia familiare. Hanno un patrimonio di resilienza significativo rispetto alla media degli utenti tradizionali dei servizi. Non possono essere prese in carico con le modalità tradizionali. Non riconoscono la loro incompetenza nel contenere le spinte alla bulimia di consumi. È necessario perciò intercettarle attraverso iniziative che non esibiscano le insegne dell'assistenza e che siano centrate su aspetti di utilità concreta. Chi le incontra deve costruire una relazione durante questi incontri che devono avere un obiettivo visibile, concreto e tangibile (ad esempio scambio di beni o servizi) e al contempo un obiettivo più profondo: costruire una relazione per consentire che le difficoltà di queste persone possano esprimersi grazie a un clima informale.

Visualizzare quest'area di famiglie può consentire un approccio diverso anche alle tradizionali categorie di utenza.

Ad esempio nell'area minori aumentano disturbi dell'attenzione e ritiro da scuola (spesso con diagnosi di mutismo elettivo) che hanno numeri molto più alti rispetto al bullismo e che provengono da famiglie dove i genitori non sono maltrattanti, ma sono spesso abbandonici o distratti. Le nuove vulnerabilità sono il terreno di cultura prevalente di tali situazioni.

Questi genitori non si rivolgono ai servizi. Spesso vi arrivano a seguito di separazioni conflittuali. E gli operatori sanno quanto siano complicate da gestire queste situazioni.

Il bollettino di guerra delle violenze familiari sui minori che popolano costantemente la cronaca nera, non riguarda solo famiglie povere, ma affrisce più di frequente a queste situazioni di ceto medio impoverito dove la povertà di reti e la bulimia di esperienze e beni deve misurarsi coi limiti imposti dagli eventi della vita; e la presenza di figli è sicuramente un forte limite rispetto ai desideri illimitati che il contesto culturale induce.

Ma anche rispetto alle aree anziani e i disabili, dove fino a poco tempo fa ci si poteva concentrare sui problemi degli utenti in senso stretto, spesso i servizi sono costretti a fare i conti con contesti familiari sempre più complessi dove, ad esempio, i figli attendono con impazienza la morte dei genitori per poter fruire dell'eredità o dove i genitori mostrano consistenti trascuratezze rispetto a figli portatori di handicap.

Sembra necessario dunque ripensare l'approccio complessivo dei servizi al sistema utenza, dove la considerazione di nuove variabili nella lettura del retroterra familiare (ad esempio la capacità di fare i conti col limite, la relazione più o meno conflittuale o manipolatoria con le istituzioni) diventa determinante per individuare le strategie del servizio.

Mentre sulle povertà tradizionali il sistema dei servizi ha sviluppato competenze raffinate e un sistema di offerte molto significativo, sulle nuove povertà è ancora abbastanza sguarnito di ipotesi, pratiche e strumenti; per tacere del ricatto morale che emerge costantemente tra gli addetti lavori («che senso ha occuparsi dei penultimi quando ci sono così tanti ultimi?»), figlio della paralisi a fronte dell'entità del fenomeno e della difficoltà di modificare routine consolidate. A questo interrogativo si può replicare segnalando come la messa in gioco di utenti con buone competenze e risorse possa avviare dinamiche di restituzione anche a favore degli ultimi e come la costruzione di nuovi legami sociali sia un patrimonio utilizzabile da tutti.

### **8.3 La novità Covid**

Il Covid non è un evento che “lascia il tempo che trova”. La pandemia sta trasformando radicalmente la vita sociale sul piano delle ricadute fisiche

(malattie, morti, distanziamento sociale, licenziamenti, rincaro dei combustibili, etc.) e su quello dell'immaginario collettivo.

Stiamo compiendo contemporaneamente come umanità l'esperienza della *possibilità della morte*, del limite estremo: qualcosa di naturale per i tre quarti del mondo, ma non per l'Occidente iperveloce, ricco, tecnologico, lanciato verso il superamento di ogni limite.

La vicinanza della morte ci ha resi più porosi rispetto al tema del senso: veniamo al mondo e la questione più importante che abbiamo di fronte è capire perché ci siamo venuti. Questo senso va trovato insieme agli altri, non è un problema solo individuale. Ma non è semplice governare interiormente questo nodo. Il dispositivo "covid-rischio morte-senso" ha prodotto in molti spavento e disperazione (che in termini psicosociali vuol dire depressione e risentimento diffuso) e al contempo in alcuni maggiore capacità di contatto con se stessi, più profondità. Sul piano del discorso pubblico si possono porre problemi che prima del Covid venivano considerati "buonisti". Questo è sicuramente un passo avanti.

### *8.3.1 Rimozione dei "trenta terribili", crisi dell'idea di futuro e difficoltà di motivare l'impegno per l'altro*

Contemporaneamente, nell'inconscio collettivo, viene messo in luce il nucleo rimosso dell'Occidente rispetto al pensiero sul futuro. Negli Stati Uniti il trentennio che va dal piano Marshall alla crisi petrolifera nata con la guerra del Kippur viene chiamato "*i trenta gloriosi*" per definire un periodo segnato da uno sviluppo economico galoppante.

Questo trentennio è però stato preceduto da un altro trentennio di segno completamente opposto. È questo il nucleo rimosso dell'Occidente che potremmo chiamare "*i trenta terribili*": 1915-1945. Trent'anni in cui la scena mondiale è stata dominata da dittature sanguinarie e due guerre mondiali, la seconda delle quali conclusa con due bombe atomiche, col corollario che oggi sappiamo di essere seduti su un arsenale che può far saltare in aria il pianeta centoventi volte.

Sono eventi che hanno segnato sul piano inconscio la crisi definitiva dell'idea moderna di progresso illimitato nella versione liberista (teologia della mano invisibile del mercato, una specie di Provvidenza divina) e in quella socialista (teologia del proletariato nelle vesti del popolo di Dio in cammino verso la terra promessa del Sol dell'Avvenire).

Il Covid ha esplicitato ciò che avevamo già avvertito nel 1945, ma era stato rimosso, perché troppo scioccante, orribile, depressivo per le nostre aspettative onnipotenti. Così ne abbiamo preso le distanze attraverso una narrazione che ha enfatizzato boom economico, progressi della medicina, espansione dei diritti e delle libertà in molte nazioni colonizzate, opportunità

di acquistare beni e fare esperienza anche per i ceti più poveri. Tutti fatti incontestabili che però hanno coperto quel vissuto depressivo e i suoi effetti collaterali.

Il Covid ci ha costretti a constatare che economia, medicina e tecnologia non garantiscono l'immortalità. Come in un gigantesco corso di formazione accelerato, tutto il mondo, ma soprattutto l'Occidente, ha colto che non c'è nessun progresso illimitato e che oltre a un'emergenza ecologica dobbiamo fronteggiarne un'altra pandemica: la specie umana è a rischio.

### 8.3.2 Il rischio di un'idea di futuro distopico o cinico

In questa situazione il pericolo è che si radicalizzino due narrazioni del futuro che avevano già preso piede abbondantemente nel terzo millennio e di cui vi sono ampie sedimentazioni oniriche nelle produzioni cinematografiche:

- una via cinica: «non c'è più niente da fare, prendiamo dalla vita il più possibile, spremiamo il tempo che ci resta da vivere, le regole morali sono un inutile intralcio e non stressarmi con 'sta storia dell'impegno, facciamoci uno spritz!»

- una via distopica: Gotham City è il nostro archetipo e solo dei super eroi come Batman ci possono eventualmente salvare (del resto Musk e Bezos vanno nello spazio!).

Se prevale un'immagine cinica o distopico-orwelliana del futuro, perché dovremmo impegnarci per l'altro? In base a che cosa dovremmo occuparci di chi è in difficoltà? Ci si può impegnare per gli altri solo se ci si riesce a prefigurare un'idea di futuro appassionante. E la passione è legata alla possibilità di trovare un significato all'essere al mondo. Tutto il resto è secondario. Ma per farlo bisogna smontare l'ipnosi in cui siamo immersi.

Per capire meglio si deve arretrare nel tempo. La radice dei "trenta terribili" è nella *dark side* del moderno, un'epoca che nasce non solo con l'intento di liberarsi da oscurità e oppressioni, ma anche col bisogno di mettere ordine e dunque di controllare, di costruire *ex nihilo*, azzerando il passato. Per governare i demoni e le oscurità del medioevo abbiamo costruito un sistema che ambisce a un controllo assoluto (normativo e tecnologico) sulla realtà, che ha preteso di eliminare l'ambivalenza dalla vita sociale.

Nel medioevo c'erano sì i demoni, ma anche la chiacchiera quotidiana, le botteghe artigiane, le invenzioni che avvenivano all'interno della tradizione orale, dello scambio informale: una zona molto più ricca di ciò che il pensiero logico-discorsivo e la scrittura possono articolare e comprendere.



Ciò che consente alla vita sociale di esistere e di riprodursi è un processo estremamente complesso, in larga parte ancora oscuro, che avviene continuamente, diffusamente e silenziosamente in un enorme tramestio globale fatto di informalità, prossimità e oralità.

Ciò che definiamo “capitale sociale” o “mondi vitali” e che si basa su relazioni faccia a faccia, occhi negli occhi (uniche relazioni in grado di costruire una fiducia duratura) è una sorta di plancton, di funzione clorofilliana che richiede condizioni ambientali di cui occorre prendersi cura.

Il postulato, che inibisce di porre la questione del senso, dà per scontato che la vita sociale si riproduca per una sorta di automatismo ascrivibile a un fenomeno fisico. Anche questa è una superstizione, perché non è assolutamente vero che in assenza di manutenzione questo plancton che tiene in vita il mondo potrà continuare ad esistere. Il futuro dell’umanità dipende dalla salvaguardia non solo delle risorse ecologiche, ma anche di quelle sociali<sup>5</sup>. Il capitale sociale è un’energia infinitamente rinnovabile, ma ne va fatta adeguata manutenzione, altrimenti questa riserva di fiducia e speranza si esaurisce.

Senza questa energia, anche i più possenti e razionali progetti della finanza e della tecnologia si spengerebbero, perché poggerrebbero sul vuoto.

#### **8.4 Controllo, magia, negazione del limite e della vulnerabilità**

Ognuno di noi ha fatto esperienza dell’impatto con l’istanza delirante di controllo totale sulla vita che pervade il moderno. Ci imbattiamo quasi quotidianamente in peripezie burocratiche e informatiche, tunnel senza uscita, infinite “perdite di tempo” che ci appaiono assurde, con correlative amare conclusioni circa la supponenza dei sistemi normativi e tecnologici nel costruire giustizia e chiarezza. Ci viene spiegato che «questa è la tendenza del mondo», che «così verranno razionalizzati gli sprechi»<sup>6</sup>. L’asticella viene posta sempre più in alto: *la perfezione diventa la normalità* nella cura estrema del fisico, nelle diete sempre più rigorose, nel massimo dei voti da conseguire a scuola, nell’obbligo di esplorare tutto il globo terracqueo tramite viaggi sempre più iperbolici. Meravigliosi strumenti costruiti dall’uomo come la scienza, il diritto, le scoperte tecnologiche sono avvolti in un’istanza magica che punta alla negazione di ogni limite: fragilità, incertezza, morte. Il modello di uomo diventa l’asceta che, attraverso un duro tirocinio, raggiunge consapevolezza, salute, controllo e, mefistofelicamente, immortalità. Le nuove vulnerabilità del ceto medio impoverito sono il prodotto di questa vita al limite imposto da questo tempo nuovo. Dopo tanta ascesi perfezionistica,

---

<sup>5</sup> Su questo aspetto insistono le encicliche di Francesco *Laudato si’ e Fratelli tutti*.

<sup>6</sup> È questo delirio magico, la radice retrostante alla crisi dell’intelligenza di cui parlano M. Crozier e B. Tillette (*La crisi dell’intelligenza*, Lavoro, Roma, 1996). Ciò che ci appare stupido ha sempre una ragione profonda.

dopo tante promesse, il neo-vulnerabile sembra rivolgersi allo Stato dicendogli: «Mi avevi promesso un progresso illimitato, ho pagato le tasse perché tu ti prendessi cura dei più poveri, ho tirato la cinghia perché tornassimo ai fasti pre-2008, e adesso che ho bisogno io, non mi vedi?». Lo slogan «Prima gli italiani» pesca in questo risentimento: un sentimento negativo non gestito diventa un *ri-sentimento*.

#### 8.4.1 Limiti del *politically correct*

Il pensiero democratico sta mostrando un grosso ritardo nel prendere contatto con queste diffuse preoccupazioni delle persone, con la conseguenza di consistenti spostamenti di consenso in occasione delle elezioni politiche soprattutto in Stati Uniti, Gran Bretagna e Italia. Ci si ferma alla (pur decisiva) riaffermazione dei diritti, riducendo la democrazia a un insieme di procedure quando in realtà è un esperimento complesso, minoritario e fragile, una mentalità che non si trasmette per telepatia, ma può durare solo se ne viene fatta un'incessante e consistente manutenzione attraverso l'educazione e lo sviluppo di una socialità intensa.

L'esito di questa posizione è la costruzione di un ceto di sacerdoti *politically correct*, che irride chi è disorientato, chi non riesce a formulare domande adeguate ai format per rivolgersi alle istituzioni, chi sbaglia i congiuntivi, chi non è abbastanza smart o digitale (Sandel 2020). L'umiliazione a cui sono sottoposti gli esclusi irrisi (che spesso coincidono coi nuovi vulnerabili del ceto medio impoverito) non potrà che sfociare in una protesta di massa, manipolabile da chi in questo risentimento vede spazi per una regressione della democrazia e delle libertà civili<sup>7</sup>.

#### 8.4.2 Dentro i sentimenti che abitano i movimenti sovranisti, populistici e no vax

Questo è ciò che è accaduto nel recente passato e sta dominando la scena (sovranismo, populismo, no vax). Se pensiamo che questi movimenti siano popolati solo da gente che ci odia non riusciremo mai a entrare in contatto con la falda profonda che origina tutto ciò. Chi guida l'operazione sono sicuramente persone manipolatorie, ma tra i seguaci (quelli che intercettiamo nella vita quotidiana, nel funzionamento dei servizi, quelli insomma la cui sorte dovrebbe starci a cuore) c'è un'ampia gamma di persone che va da chi è decisamente disturbato psichicamente a chi è semplicemente spaventato,

---

<sup>7</sup> Riguardo alla Caporetto del pensiero *politically correct* sono esemplari due film: *The Square*, di R.Östlund (2017) e *The Hater* di J. Komasa (2020).

spaesato, ma soprattutto umiliato. Si dice che in ogni delirio c'è un pezzo di verità. Sembra che il delirio sovranista – populista – non vax colga la follia e l'impotenza dell'istanza magica del controllo totale sulla realtà propria del *politically correct*, coi corollari della sua distanza emotiva dalla sofferenza della gente, dell'enorme forbice di reddito tra chi è ricco, apicale e magari anche di sinistra e chi è impoverito.

Il pensiero regressivo (a differenza di quello democratico, almeno in questo periodo) si mostra in contatto con le sofferenze della gente, anche se in termini manipolatori, sminuendo il valore delle libertà civili e dei diritti conquistati col sangue di milioni di persone, proponendo anch'esso un pensiero magico che mira ad accedere al vero senso della vita attraverso l'adesione a religioni antiche e sette esoteriche.

Riassumendo: un lutto datato 1945 e non rielaborato mostra la nostra grande fatica nel pensare il futuro. E senza un'idea di futuro dove speranza e passione abbiano cittadinanza è impossibile costruire strategie di welfare e più generale strategie democratiche.

#### 8.4.3 *Un grande rimescolamento*

Questo tempo di cambiamenti veloci ed enormi non rappresenta solo un grande rischio, ma anche una grande opportunità. È in atto, infatti, un grande rimescolamento nel mondo. Miliardi di persone congelate per lungo tempo come paria in luoghi dove conducevano una vita a parte che consentiva a noi occidentali di vivere in maggiore agio, stanno entrando in gioco nel mondo: sono più istruite, più curate, hanno maggiore accesso alle informazioni. Giustamente vogliono prendere parola. Inevitabilmente lo fanno in modo spesso scoordinato, “improprio”, non “politicamente corretto”. Ovviamente vengono strumentalizzate da abili manipolatori. Fatalmente chi abita il “mondo di sopra” (inclusi gli “impegnati”) si sente spaesato, perché vive queste novità innanzitutto come un disordine, una messa in questione di un ordine in cui era più chiaro “chi aveva ragione e chi aveva torto”. In realtà siamo come nel livello superiore di un videogame, dove le regole del livello precedente sono completamente ricombinate in un gioco diverso, più complesso, più sfidante, più difficile sul piano cognitivo, ma soprattutto emotivo.

Ciò che appare come disordine è un ordine in costruzione per il quale non abbiamo ancora categorie adeguate di lettura. Questo non significa assolutamente che tutto ciò che abbiamo imparato vada buttato via; va semplicemente utilizzato in modo nuovo. Possiamo guardare questa situazione con curiosità oltre che con preoccupazione. Curiosità per lo sviluppo di quelle nuove forme di vita che sono le visioni del mondo che vanno costruendosi nei singoli e collettivamente.

Tutto è ambivalente. E nell'ambivalenza ci sono anche i segni positivi se si inforcano occhiali adeguati (sguardi nuovi) per vederli. C'è odio sociale, ma anche voglia di riscatto e speranza. Il grande rimescolamento richiede un atteggiamento certamente vigile, ma anche accompagnante. Accompagnare significa anche prendere in carico come collettività le fragilità dei singoli.

#### 8.4.4 *La tenuta psichica di ciascuno è un problema politico*

La logica del “politicamente corretto”, che riduce la relazione umana a meri rapporti di utilità e la considerazione dell'uomo alla sola dimensione giuridica, finisce per negare la dimensione sociale, rimuovendo il fatto che nessuno può svilupparsi in solitudine e che dunque la tenuta emotiva dell'altro è un problema sociale e non può essere delegato/relegato alla sfera individuale.

Il Covid, sdoganando dall'innominabilità il problema del senso dell'essere al mondo, che è una costruzione collettiva, ha riaperto il tema (altrettanto innominabile in tempi di “impero della privacy”) della costruzione sociale dell'individuo.

È possibile ri-dirci che lo sviluppo dell'interiorità e la tenuta psichica di ognuno è un problema collettivo, politico. La democrazia si regge sulla consapevolezza dell'interdipendenza dei destini: quello dell'ambiente e dei suoi abitanti, quello degli abitanti umani e di quelli animali, quello dei vari popoli umani, quello tra le diverse persone che abitano una comunità.

Finché le reti sociali erano solide si poteva fare riferimento a un tessuto di relazioni che curava “naturalmente” la manutenzione della tenuta psichica dei singoli. L'indebolimento delle reti familiari e di vicinato e la contemporanea pressione performativa creatasi su ogni individuo, hanno reso molto più ardua la gestione equilibrata della vita interiore. Nonostante ciò, si continua nei discorsi pubblici a fare appello alle risorse della comunità senza rappresentarsi le nuove grandi difficoltà in cui si muovono persone e famiglie. L'equilibrio psichico dei singoli, in un contesto interdipendente, ha valenze evidenti sul clima sociale. Lo sappiamo da sempre, ma è un'informazione che abbiamo sempre gestito come gli appelli degli ambientalisti, relegati a frasi da cassandre.

Arriva però il momento in cui il clima sociale bussa alla porta e si prende le sue rivincite: non posso dire all'*altro* (individuo anonimo incrociato per caso) «*Lo sviluppo della tua interiorità non è un problema mio; prega, vai in cima a una montagna, respira profondamente*», perché se i neuroni di questo *altro* vengono piattati da una propaganda manipolatoria, il problema ricade su di me, perché questo *altro* può diventare il mio collega di lavoro, il mio vicino di casa, l'insegnante di mio figlio, l'infermiere che si prende cura

di mia madre e comunque è un tizio che, votando come me, co-determina il mio futuro.

## 8.5 Nuovi sguardi che aprono a nuove prassi

Rispetto al variegato e per certi aspetti inquietante quadro tratteggiato in queste pagine, non sembra di alcuna utilità isolarsi sdegnosamente dalla storia in attesa che passi la tempesta. Per capire e intervenire serve entrare nella calca del mondo, ma con delle ipotesi. Il richiamo a “tornare tra la gente” è sterile se non si costruiscono ipotesi adeguate sui problemi e le risorse che vi abitano e dunque sui motivi per cui ci si va.

L'epoca moderna si è proposta di espellere l'ambivalenza dalla società dove, in mezzo alle cose più turpi si producono generosità e invenzioni che restano invisibili se vige il primato della parola scritta, della norma, del controllo sterilizzante. Solo la considerazione di questa polarità positiva nascosta nello svolgersi silente della vita quotidiana consente di aprire una considerazione non depressiva né distopica del futuro.

Proviamo allora a gettare qualche sguardo seguendo questa pista di lavoro. Sono solo ipotesi, ma anche il pensiero dominante sul futuro è un'ipotesi.

### 8.5.1 Riorientare lo sguardo: c'è vita sotto il frastuono della scena pubblica

Nella scena pubblica prevalgono dati che viaggiano a velocità impressionanti, conflitti, sciagure, ululati. Ma le persone comuni nelle città e nelle aree interne costruiscono tattiche di sovversione muta, braconaggio e sistemi di smarcamento dal pensiero unico, che producono strategie di adattamento in grado di prendere dal flusso torrentizio delle informazioni ciò è utile adattandolo alla propria vita (De Certeau 2006). Qui entra in gioco un'intelligenza collettiva che non appartiene al singolo e nemmeno a un gruppo, ma a un contesto e si muove utilizzando una memoria sedimentata nei millenni dall'evoluzione: i sistemi viventi si adattano al contesto utilizzando ciò che hanno appreso (memoria) e facendo interagire questo bagaglio con le opportunità che la vita propone. L'interazione tra *memoria* e *opportunità* è l'invenzione del quotidiano, un processo creativo che avviene continuamente e silenziosamente tra la gente comune che, è bene ricordarlo, non è idiota.

Le città sono disegnate dagli urbanisti che prevedono transiti di folle in grandi viali, ma sono poi concretamente costruite da chi vi cammina che sceglie magari un vicolo secondario dove c'è un bar che fa un ottimo caffè e in cui suonano musicisti appassionati.

All'inizio degli anni '90 vengono messi sul mercato i primi cellulari e pochissimi anni dopo gli adolescenti scoprono che inviare i messaggi, oltre a essere meno costoso, consente di gestire un numero di comunicazioni molto maggiore, entrando con più delicatezza nella vita delle persone e diminuendo la congestione colloquiale. Così gli SMS superano le telefonate e diventano il sistema prevalente di comunicazione nel mondo.

WhatsApp si è rivelato il grande trasformatore silente della vita relazionale, più intimo rispetto ai social pubblici, sociale in cerchie di persone che si scelgono, multitasking più di tutti (messaggi, telefonate, video, audio, documenti), utilizzato da tutti per lavoro e vita privata.

Bar nel vicolo, Sms e WhatsApp sono tre successi dell'intelligenza collettiva. Non sono stati decisi in un "altrove", in un palazzo. Sono decisioni della gente. *People have the power*, cantava Patti Smith qualche decennio fa: e aveva ragione, nel senso che la gente comune questo potere *ce l'ha già e lo esercita*. Non è un potere *contro*, ma un'immensa forza costruttrice e creativa non riconosciuta.

Spesso nemmeno chi si propone di stare "dalla parte del popolo" ha fiducia che questa forza esista. È come se ci fosse sempre bisogno di qualche avanguardia che spieghi alla gente comune quello che pensa. Così si guarda verso l'alto mentre il centro della questione è molto vicino ai nostri piedi e alle nostre mani, nella vita quotidiana, nello svolgersi delle transazioni e delle transizioni di cui ci occupiamo come operatori.

Non si tratta di negare la gerarchia dei poteri, ma (invece di attendere lo sviluppo di maggioranze che dovranno entrare nei luoghi istituzionali, definire norme per portare avanti politiche) è più importante autorizzarsi a riconoscere che *molti saperi cruciali per il futuro del mondo sono già al lavoro*. Questi saperi, frutto dell'intelligenza collettiva all'opera nel tramestio della vita quotidiana in zone periferiche e mute, possono connettersi e reciprocamente visualizzarsi, soprattutto in questo tempo dove attraverso il web il sapere si è diffuso in strati sociali che prima non vi avevano accesso, la sharing economy consente di condividere rapidamente informazioni sulle innovazioni e di collegare opportunità che prima rimanevano irrelate. Ciò che è avvenuto per secoli in modo muto sta prendendo velocemente consapevolezza di sé. Insomma moltissimi *influencer* locali sono già all'opera. Anche gli operatori sociali sono degli influencer nelle loro reti di conoscenze *de visu* e nei loro circuiti di WhatsApp con un impatto più efficace, anche in termini numerici, del duo Fedez-Ferragni. Non sembra perciò illusorio supporre che un investimento non mastodontico nell'allestimento di connessioni tra una massa critica di queste esperienze possa favorire un processo, silenziosamente già in atto, che può modificare gerarchie istituite da tempo, ad onta di narrazioni collettive, tra il rassegnato e il distopico, che sostengono l'esatto contrario. I prodotti dell'intelligenza collettiva del quotidiano sono da sempre destinati alla marginalità rispetto al pensiero dominante, ma se

qualcuno li osserva, li racconta e li connette, anche l'immaginario collettivo decisivo per costruire il tono dell'umore del mondo può modificarsi.

In questi interstizi, visibili solo se ci si avvicina al micro, in questo incontro inventivo sempre nuovo tra memoria e opportunità, nasce il *kairòs*, il tempo non ripetitivo che si apre all'imprevisto. Da sempre chi detiene il potere presidia lo spazio per impedire la nascita del tempo, di questo tempo inventivo che spiazza e in silenzio sovverte.

L'immaginario diffuso ci consegna una contrapposizione, ormai quasi di maniera, tra luoghi istituzionali quasi esoterici in cui si decide e piazze agguerrite. Si fatica a riconoscere che il luogo della produzione del senso e dell'energia di legame che regge l'intera vita sociale, risieda nel transito silente della vita quotidiana, in ciò che appare comune e trascurabile. Non ci autorizziamo a pensare che il vertice della vita sociale sia la quotidianità, le persone comuni e la loro creatività irriducibile.

La storia non è già tutta scritta dal pensiero unico. C'è spazio per inventare ogni giorno il quotidiano, ma bisogna saper vedere. Siamo chiamati a cercare tenacemente i segnali di possibilità di futuro che vanno costruendosi anche in mezzo a tanti eventi sfacciatamente negativi. Ciò che ci attende è più un riconoscere che un resistere; uno scorgere e un dare valore prima ancora che un dare voce (un'ulteriore voce nella cacofonia delle infinite rivendicazioni di innumerevoli e incomponibili diritti). Se sapremo vedere questi piccoli passi, avremo possibilità di sostenerli ad avere fiducia di poter crescere.

Abbiamo però visto che si tratta di un'energia che non sarà disponibile in eterno. Per questo bisogna intervenire rapidamente.

### *8.5.2 Allestire dialogo sociale anche oltre la razionalità logico-discorsiva*

La vita sociale è un intreccio molto complesso, perché connette elementi molto diversi: persone, storie, contesti, culture e discipline. La *connessione* tra differenze è dunque un apporto specifico di chi si occupa di sociale. Ma non tutti riescono ad accedere alla comprensione di oggetti complessi attraverso la via logico-discorsiva, che infatti non è l'unico tipo di intelligenza presente negli esseri umani.

In questo tempo sembra troppo forte la velocità dei processi perché le persone possano assimilarli in termini consapevoli. La via logico-discorsiva arranca: *Si logora ogni parola di più non puoi farle dire* (Qoèlet, 2,8). Ma non è necessario che la persona sia consapevole di tutto in termini razionali affinché possono prodursi cambiamenti. Per molti la sola via per sbloccare conflitti e criticità è *fare esperienza* della possibilità del cambiamento. Poco importa che mostrino gratitudine per chi ha allestito le condizioni necessarie per la produzione di quell'esperienza. Ciò che conta è che i cambiamenti avvengano.

Tocchiamo qui un altro elemento cardine della competenza sociale, oltre a quello della connessione: l'*allestimento*, vale a dire la capacità di costruire le condizioni spazio-temporali, fisiche e linguistiche perché avvengano forme di elaborazione, anche implicita, delle criticità che attraversano le persone, in grado di mobilitare risorse resilienti. L'*allestimento* va più in profondità rispetto al discorso; per questo è più difficile. Il discorso rassicura chi lo fa e chi lo riceve: «gliel'ho detto, lui mi ha risposto di sì», «mi ha detto che lo farà» (detto-fatto, come nelle favole), ma ciò che conta è che le persone cambino almeno un po', che le loro relazioni si modifichino almeno un po'. E questo non è garantito dalla parola detta, né da quella scritta. I cambiamenti veri sono connessi a processi interiori molto complessi e poco decifrabili rispetto ai quali bisogna stare in attesa. Si tratta dello sviluppo di quanto detto in precedenza rispetto alla semina, alla percolazione e al *kairòs*: il tempo della nostra vita non è sempre uguale. Ha intensità molto diverse. Ci sono momenti in cui avvengono sblocchi nella vita delle famiglie, delle coppie, dei gruppi (Stern 2004). Sono eventi di cui noi possiamo solo allestire le condizioni perché si producano (e non è poco), ma che succedono quando vogliono loro, cioè quando le connessioni carsiche tra un'immensa quantità di variabili creano le condizioni per lo sblocco. Rispetto a questi momenti possiamo stare solo in vigile attesa.

Se le persone sono troppo spaventate, travolte in un circuito di eventi eccessivamente veloci e sottoposte a un bombardamento informativo che tende a far regredire le competenze cognitive, bisogna lavorare allestendo situazioni che mettano in gioco l'emisfero destro del nostro cervello: se siamo pensieri dentro a un corpo, o meglio, un corpo che pensa, se si creano occasioni di incontro è decisivo che la gente mangi, balli e canti insieme, secondo la lezione magistrale sulla convivialità che ci ha fornito Ivan Illich (1973). Se le persone muovono il corpo sono attraversate da pensieri diversi quelli che vengono quando il corpo è fermo. La vicinanza fisica dei corpi abbassa paure e ideologismi. La pratica favorisce approcci laici.

Da sempre la maggior parte dei nostri apprendimenti e dei nostri cambiamenti avviene in modo inconsapevole durante il funzionamento quotidiano della vita sociale e organizzativa.

Dunque il pensiero logico discorsivo non ha mai avuto il dominio totale su di noi, ma in un tempo come questo dove le persone sono oberate da informazioni rapidissime e ingiunzioni di perfezione smodate, è assolutamente cruciale consentire elaborazioni che non costringano ognuno a fare i conti in modo dettagliato con le proprie difficoltà e con quelle del contesto.

Se invece di fare uno "spiegone" dipingo delle panchine di un parco con le firme dei ragazzini che le hanno rimesse a nuovo insieme ai genitori, agli insegnanti, alle associazioni del quartiere e ai richiedenti asilo del centro di accoglienza, sto (ri)costruendo legami sociali e fiducia senza esplicitarlo: il prodotto "ricostruzione di legami fiduciari" è troppo complesso, ansiogeno



e poco comprensibile d'acchito per venire 'acquistato', mentre il prodotto "sistemazione delle panchine del parco" è più visibile, tangibile, comprensibile e accettabile. È questa l'arte di costruire *oggetti doppio fondo*: un oggetto manifesto noto e rassicurante veicola in modo implicito un contenuto innovativo non immediatamente comprensibile sul piano logico discorsivo.

È questa in sostanza la strategia dell'allestimento, praticata del resto da sempre in tutti i sistemi di comunicazione collettivi (vedi Instagram o i quotidiani stracolmi di foto e video): l'immagine (vero e proprio allestimento) scende più in profondità rispetto al livello logico-discorsivo; l'inconscio e il fare non sono solo pre-logici, sono anche ultra-logici (Sennett 2008). E allo stesso tempo la parola (che è innanzitutto un *fatto*) può avere una funzione rassicurante sul piano emotivo.

### *8.5.3 Costruire una massa critica di laboratori di pratiche e socializzazione riflessiva*

Se dunque c'è un'enorme ricchezza che si produce strutturalmente in modo informale, ineludibilmente invisibile<sup>8</sup>, è necessario allestire dei dispositivi per ascoltare, connettere e valorizzare questo patrimonio.

Per questo sono importanti i laboratori di pratiche che consentono a diverse esperienze di confrontarsi, apprendere reciprocamente e comprendere solo nel momento in cui si sperimenta lo stare insieme (che è cosa diversissima dal leggerlo in un documento) di far parte di una scommessa più ampia.

I *luoghi di socializzazione riflessiva* sono ciò che manca maggiormente in questo mondo iperveloce.

### *8.5.4 Seminare con fiducia nel grande magma*

Il sociale è un magma molto complesso, dove coabitano slanci generosi, pulsioni distruttive e autodistruttive, obiettivi dichiarati e aspettative implicite che non si manifestano non solo perché le persone intenzionalmente le occultano, ma anche perché spesso non ne sono consapevoli.

Entrare in questa "selva oscura" attraverso linee rette come quelle proposte dai saperi che governano il mondo (medicina, economia, diritto, informatica) è semplicemente un errore di prospettiva, una riduzione della complessità dell'oggetto che si vorrebbe trattare, un impedimento strutturale a comprenderne la ricchezza e l'articolazione nel senso sia delle minacce che delle potenzialità, con conseguenze esiziali sul piano delle ricadute operative per gli interventi che si propongono di realizzare trasformazioni sociali.

---

<sup>8</sup> È per questo che l'innovazione nasce e si sviluppa strutturalmente ai margini.

Il rispetto della complessità del sociale è minato dal fatto che ognuno di noi ne ha esperienza: tutti ci sentiamo “commissari tecnici”, ma ciò non significa che siamo consapevoli di questa complessità. Poiché l’essenza dei fenomeni sociali è in massima parte invisibile, finiamo per considerare tutte le discipline che si occupano di questa zona (sociologia, psicologia, pedagogia, antropologia, etc.) come “poco concrete” (la loro capacità predittiva inferiore a quella delle scienze “esatte” è dovuta al fatto che le scienze umane si occupano di un oggetto molto più ampio e complesso) e ci accontentiamo di spiegazioni che prendono in considerazione una parte estremamente periferica, corticale, di questi fenomeni (i dati quantitativi); ma se la fisica (che utilizza per muoversi la matematica) ci segnala che la realtà non è come ci appare, non possiamo fermarci a ciò che si vede coi cinque sensi (Rovelli 2014).

Dunque, quando mettiamo in atto interventi sociali noi seminiamo dentro una magma. Diventa perciò decisiva l’immagine che abbiamo di come si formano le connessioni sociali: *sono messaggi nella bottiglia in mezzo al mare oppure ipotizziamo che ciò che seminiamo, entri nel magma delle dinamiche relazionali e avvengano connessioni carsiche con altre risorse che colgono spunti dal nostro progetto per generare altrove nuove forme di vita sociale?*

Nelle politiche pubbliche gli esiti inattesi dei progetti sono considerati in genere i più interessanti proprio perché si è consapevoli che una grande quantità di variabili in gioco produce inevitabilmente risultati imprevedibili anche in positivo, ma per vederli bisogna saper guardare, ponendo cioè lo sguardo a una distanza di tempo a volte significativa e in spazi (contesti territoriali) diversi da quelli in cui si è investito.

Insomma, la vitalità sociale è molto più ricca di quella che riusciamo a considerare, semplicemente perché le nostre congetture e i nostri sguardi sono limitati. Se seminiamo, dobbiamo avere la capacità di attendere, accompagnare e monitorare i processi di crescita.

### *8.5.5 Valorizzare gli aspetti positivi del virtuale*

Il tempo del Covid rappresenta un’opportunità per dare maggior forza alle potenzialità del virtuale come sviluppo dell’interiorità di ognuno e della connessione tra le diverse interiorità. Finora il virtuale a livello sociale è stato molto utilizzato per manipolare le coscienze. Gli aspetti positivi (maggiore orizzontalità del sapere, condivisione-sharing, connessione del mondo e conseguente consapevolezza dell’unicità del destino dei popoli) possono maggiormente svilupparsi: essere costretti nei lockdown a fare a meno della presenza dell’altro ha amplificato ciò che già sperimentavamo rispetto alla connessione di dimensioni interiori che il virtuale sviluppa nei social. Da due

decenni scriviamo di più (ad esempio su WhatsApp continuamente) e scrivere è un'esperienza che mette a contatto con la nostra interiorità; inviamo foto, video e vocali condividendo emozioni. Non è cosa da poco. Tuttavia possiamo rinforzare gli scambi interiori solo dove c'è già un "piede d'appoggio" fisico di relazioni costruite in presenza. Questa è una grande lezione rispetto alle illusioni che tutto possa essere virtuale, ma è anche un insegnamento rispetto alle possibilità espansive di aspetti profondi che il virtuale è in grado di veicolare.

## 8.6 Indicazioni strategiche

### 8.6.1 Una massa critica di iniziative rivolte a tutta la comunità, connesse tra loro e allestite con pivot insoliti

Se i vulnerabili sono persone ancora depositarie di risorse rilevanti, non si tratta di immaginarli come una nuova utenza da prendere in carico con servizi ad hoc. Vanno invece create le condizioni perché nascano e si sviluppino nuove forme di auto-organizzazione della società in grado di gestire i problemi che attraversano in modo crescente la vita quotidiana. Si tratta allora di allestire iniziative non stigmatizzanti (ad esempio conviviali, ma con attenzione ad agganciare – *anche*, non *solo* – questa tipologia di persone): se i vulnerabili non chiedono aiuto perché si vergognano, non si avvicineranno a iniziative come corsi di educazione al bilancio familiare.

Servono azioni rivolte a tutta la popolazione, perché i vulnerabili non sono "distinguibili ad occhio nudo": solo nella conversazione ravvicinata in un contesto non stigmatizzante possono iniziare a parlare delle loro difficoltà.

La sfida che abbiamo di fronte è quella di costruire una profonda modificazione culturale. E una cultura non si modifica solo con discorsi e libri: servono dei fatti, pensati collegati e diffusi; occorre una *massa critica* di esperienze utili, connesse, riflettute, partecipate, riuscite e progressivamente autosostenibili. È un nuovo lavoro con la comunità per la comunità: un welfare in grado di sostenere tutti non può essere che autonomizzante (incubatore di esperienze che puntano a reggersi sulle proprie gambe – fatti salvi i servizi per le situazioni più gravi che devono essere garantiti –), *affollato* (a contatto con molte persone), *orizzontale* (l'operatore per quanto abbia studiato deve concertare simmetricamente col cittadino), *leggero* (non "fordista") e al contempo molto *competente*.

Per mantenere standard qualitativi significativi di welfare per tutti, è necessario *generare nuove risorse insieme a tutta la comunità*, non solo con gli attori tradizionali del welfare, ma anche coi cittadini non impegnati e gli at-

tori profit, specie i piccoli commercianti. Il nuovo lavoro di comunità ha bisogno di *nuovi pivot*: baristi, parrucchiere, edicolanti, operatori bancari, vigili urbani, bibliotecari, medici, pediatri, che spesso sono già operatori di comunità de facto, perché, avendo un'ingente dote di relazioni sociali, sono in grado di intercettare un ampio spettro di situazioni di difficoltà specie quelle più timorose di mostrarsi. Dopo la crisi Covid molti di questi pivot saranno in difficoltà economiche, ma potremo chiedere loro, in cambio dell'aiuto che forniremo, di mettere a disposizione competenze gestionali e relazionali per allestire nuovi servizi utili anche a loro.

La locuzione "tutta la comunità" include non solo le persone impegnate e quelle bisognose in modo manifesto, ma anche chi paga le tasse perché gli impegnati si occupino degli ultimi e vive nuove difficoltà. In questo modo i nuovi vulnerabili potranno venire re-inclusi, sostenuti e mettere a disposizione nuove energie; i tavoli tra gli impegnati potranno uscire da dinamiche spesso paralizzanti; le persone più marginali potranno fruire di reti sociali più robuste e venire immesse in un circuito di relazioni non basate solo sull'utilità e sul commercio (Goudbout 2015) dove le risorse presenti anche tra gli ultimi potranno essere utili per tutti. In questo modo si può aprire una percolazione nuova tra i diversi ceti sociali che non propone certezze matematiche di successo, ma un'alta probabilità di sinergie positive.

È uno spostamento d'ottica decisivo nel welfare: l'accompagnamento di nuove forme di vita a nascere, svilupparsi e, col tempo, procedere con le proprie gambe (restando a disposizione per un sostegno in caso di derive entropiche) si propone come una nuova cruciale funzione del pubblico.

*Servono più nuovi corpi intermedi che nuovi servizi*: qualcosa che (come ci indica la Costituzione) sta a metà strada tra l'individuo e l'istituzione. L'ingrediente centrale diventa l'apporto della gente: il test più importante della sostenibilità di questo welfare è il fatto che senza l'apporto delle persone comuni non può nascere e reggersi nel tempo.

Una massa critica di persone in genere attira tante altre persone e un numero significativo di persone in genere attrae finanziamenti, eredità, attrezzature, edifici in uso gratuito: per avviare processi di questo tipo e soprattutto per garantirne la continuità, il numero di persone coinvolte è assai più decisivo dei soldi e degli edifici.

Occorre stratificare una massa di comportamenti che vada in una direzione diversa. La democrazia vive di esperimenti riusciti (Taylor 1991). Non devono necessariamente essere iniziative roboanti. Modificazioni anche molto piccole del modo di funzionare del mondo su problemi di utilità concreta, indicano che un modo diverso di abitarlo è possibile per le persone. Un nuovo consenso verso le istituzioni crescerà se cresceranno e si consolideranno esperienze in cui le istituzioni sapranno creare intorno a sé un alone di iniziative utili per le persone. È qualcosa che va oltre il buon funzionamento normativo ed economico della Pubblica amministrazione. È una sorta

di movimento per la ricostruzione di corpi intermedi, che le istituzioni devono favorire intorno a sé, affinché la persona non resti sola di fronte a soggetti molto più grandi di lei (lo Stato, le multinazionali, la comunicazione globale) e le istituzioni non si trovino senza mediatori credibili tra *contesti privati* in cui si costruisce il senso della vita e *scena pubblica* in cui si muovono le simbolizzazioni collettive.

### 8.6.2 Alcuni esempi

A Reggio Emilia, da dieci anni, trecento volontari erogano decine di micro servizi domiciliari come pretesti per costruire relazione con milleduecento anziani fragili non seguiti dai servizi; si tratta dell'area grigia tra *silver age* e non autosufficienza, dove si collocano persone ancora lucide mentalmente, ma totalmente sprovviste di reti sociali e familiari e con qualche prima claudicanza: un artigiano in pensione che va a fare piccoli lavori di manutenzione gratuiti, un infermiere in pensione che fa iniezioni a domicilio, un insegnante che fa ginnastica domiciliare nelle sale condominiali sono persone collegate tra loro dalla reinclusione sociale come prodotto centrale del loro microintervento; allestiscono occasioni di incontro non stigmatizzanti che consentono di ricostruire relazioni decisive per contenere lo scivolamento di questi anziani verso la depressione che spesso è prodromica alla demenza (Corradini et. al. 2013).

A Bollate<sup>9</sup> si è costruito un bando per famiglie (escludendo le associazioni) per scovare e valorizzare proattività potenziali, proponendo finanziamenti modesti (2.000-3.000 € al massimo) per progetti relativi a riuso di beni, scambio di servizi e rigenerazione di luoghi. Si è realizzato un accurato scouting informale di persone, che avevano un sogno nel cassetto cercando di collegarli ad altri attori con cui potevano crearsi sinergie. L'esito è stato molto significativo: gli attori tradizionali del welfare hanno accompagnato la crescita di nuovi corpi intermedi, nuove forme di solidarietà, connettendo ciò che nelle interazioni libere difficilmente si sarebbe collegato. Senza un accompagnamento competente le solidarietà che si formano sono spesso precarie. Il mito delle app che da sole costruirebbero welfare sharing e della solidarietà di vicinato tra le signore del condominio che miracolosamente dovrebbe durare tutta la vita, sono due facce speculari della stessa medaglia, vale a dire di un atteggiamento che vuole evitare il "lavoro sporco" relazionale con cui si costruisce la comunità. È su questo che i servizi hanno una competenza enorme che va messa a disposizione di questa nuova sfida uscendo dalle routine tradizionali.

---

<sup>9</sup> <http://welfareinazione.fondazionecriplo.it/it/project/vai/15/>

A Trento si sta allestendo un “sistema informativo vivente” che parte dall’idea che le informazioni debbano andare a cercare i cittadini anziché viceversa e a questo fine intende valorizzare i pivot inusuali a cui abbiamo accennato (baristi, parrucchiere, bibliotecari, vigili urbani, ...) (Somadossi 2020). Questi soggetti vengono incontrati per capire come sta cambiando la comunità, vale a dire riconoscendoli come portatori di conoscenze. Un simile passaggio li spiazza e li coinvolge. Successivamente, viene chiesto loro se sono interessati a fornire informazioni ai cittadini perché ciò può essere utile anche per loro (un bar che dispone di informazioni relative ai sussidi o alle detrazioni fiscali può risultare più attraente; una parrucchiera che sa come gestire i racconti di episodi di violenza familiare portati dalle donne mentre si lavano i capelli, può diventare un punto di riferimento, ...). L’esito è un servizio che pur dichiarando un obiettivo informativo, è in realtà una rete tra pivot inusuali in grado di intercettare un numero molto consistente di nuovi vulnerabili con un costo irrilevante.

Il nuovo welfare che serve oggi non consiste però soltanto in nuovi servizi volti a integrare quelli esistenti. È necessario un mix di vecchio e nuovo. I nuovi attori tendono a portare maggiore capacità di uscire dalle routine tra le quali gli attori del welfare tradizionale (servizi pubblici e terzo settore), oberati anche da normative complesse alle quali ottemperare, rischiano di incagliarsi faticando a prendere iniziative.

Tuttavia nel welfare istituito c’è un capitale prezioso di conoscenza relativo al lavoro di cura di cui non è possibile fare a meno.

I movimenti che servono vanno in due direzioni:

a) *allestire nuovi servizi con oggetti di lavoro non stigmatizzanti, rivolti al 100% della popolazione* (cfr. i tre esempi qui descritti);

b) *far uscire dai propri perimetri i servizi tradizionali, inclusi quelli rivolti a utenze gravi*. Ad esempio se produco borse di juta con pazienti psichiatrici in cima a una collina, sembra poco fruttuoso lamentarsi se ogni anno vengono calati i finanziamenti causa restrizioni finanziarie. Più promettente sembra allestire un caffè in centro città dove si utilizza una miscela molto raffinata che può attrarre diverse tipologie di clienti, dove magari si propone musica interessante con artisti significativi, dove il caffè potrebbe chiamarsi esplicitamente “Caffè dei matti” e in questo modo potrebbe intercettare persone i cui familiari o i cui amici vivono disagi psichici anche lievi e che potrebbero confidarsi al bancone del bar chiedendo un consiglio. Abbassare la soglia di accesso non significa non tutelare gli utenti più gravi, ma erogare prodotti differenziati includendo quei cittadini che, vivendo una forte disaffezione verso le istituzioni, qualora non venissero assunte iniziative per coinvolgerli, potrebbero diventare propugnatori di una sorta di *presa della Bastiglia* per smantellare il ‘sistema’ dei servizi.

### 8.6.3 Un nuovo lavoro di comunità. Oltre la logica dei “due tempi”

Quello che è richiesto oggi non è più il lavoro di comunità degli anni ‘80-‘90 volto a includere una minoranza di persone marginali all’interno di una società coesa; si tratta di re-includere una maggioranza di cittadini in esodo dalla cittadinanza, in condizioni di infragilimento diffuso e di connettere isole di solidarietà perimetrata. Non si tratta più di chiedere al barista di accogliere un paziente psichiatrico, ma di chiedere allo stesso barista di avere attenzioni verso gli adulti separati, soli e depressi che passano giornate al tavolo del bar davanti a un bicchiere faticando a chiedere aiuto, o di proporre all’operatore di un’associazione di consumatori di approfondire il colloquio con un cittadino che propone rimostranze sulla bolletta del cellulare, per capire che situazione debitoria complessiva ha sulle spalle.

È un lavoro imponente e avvincente che riguarda tutta la società e che non può essere portato avanti senza la collaborazione di tutta la società.

L’imponenza di tale lavoro produce perplessità e resistenze. Ci si sente dire spesso «faremo lavoro di comunità quando avremo i finanziamenti, quando vinceremo il bando, quando assumeremo un operatore in più, quando ci saremo formati». Ma la logica dei due tempi finisce per essere paralizzante. In realtà non c’è un *prima* e un *dopo*, perché il lavoro di comunità è un’attenzione complessiva, un ‘file mentale’ sempre aperto a cogliere/attivare opportunità e spiegare le nostre ragioni durante l’attività quotidiana dell’operatore, mentre dialoga con un’associazione che chiede aiuto per un progetto, con un assessore che chiede dei dati per una conferenza stampa, con un utente che protesta in sala d’attesa alla presenza di altri cittadini. Il lavoro sociale consiste sempre più nel cogliere opportunità (bandi, progetti speciali) e nel programmare gradualmente, riconfigurando l’assetto organizzativo in ragione delle risorse variabili (tirocinanti, assunzioni temporanee). È una vita da surfisti, ma forse era illusoria la precedente aspettativa pianificatoria.

### 8.6.4 Nuove competenze per il nuovo welfare

Per fare questo nuovo lavoro di comunità, che è sostanzialmente un allestimento di territori, occorrono competenze nuove.

- *Scouting*: andare a cercare le risorse della società, soprattutto talenti nascosti;
- *Brokering*: mixare queste risorse, componendo diverse propensioni e aspettative;
- *Tutoring*: accompagnare la crescita di nuove forme di vita sociale perché possano durare nel tempo;

- Capacità di *aggancio*: lettere a casa, mail, manifesti sembrano strumenti obsoleti per persone in autoesodamento dalla cittadinanza, bisognose di comunicazioni personalizzate;
- Capacità di *attivazione*: le persone una volta agganciate non diventano automaticamente attive se non vengono ascoltate; chi allestisce queste esperienze è chiamato a mettersi in una posizione simmetrica; anche se abbiamo due lauree in discipline socio-psico-pedagogiche non possiamo portare le persone dove vogliamo noi; non ci servono seguaci, ma collaboratori, soggetti con capacità di iniziativa; alle persone viene voglia di attivarsi se si identificano coi prodotti da costruire; difficile che si identifichino in qualcosa che non hanno contribuito a definire.

Queste competenze sono poco diffuse e ancor meno oggetto di insegnamento. Sarebbe utile aprire un confronto sulle modalità di formare questi nuovi allestitori di comunità: le competenze pratiche non si apprendono in aula. Servono set centrati sul fare, con spazi per rielaborare in situazione, mentre i rituali dei tavoli concertativi hanno tempi estenuanti e la convegnistica è per lo più sterile.

In questa incertezza di riferimenti si fa sovente riferimento a una figura singola (community maker, community manager, ecc.) che dovrebbe sobbarcarsi l'onere di essere appunto "facitore di comunità". Ma la costruzione di una comunità può essere solo un'opera collettiva che può prevedere semmai funzioni di facilitazione. Al riguardo più che una collazione di specialismi serve una visione d'insieme, simile a quella di un regista che non solo coglie le interdipendenze tra le varie parti, ma è anche in grado di prefigurarne lo sviluppo diacronico, compiendo continue riconfigurazioni del campo (letture del contesto, obiettivi, organizzazione) attraverso una continua riflessione dentro l'azione. Si tratta di una competenza che di solito non viene insegnata nelle discipline sociali (lo si fa invece in ambito artistico e militare) e non si apprende attraverso formule logico-deduttive, ma va formata in modo molto ravvicinato all'azione: il sociale non si può attraversare con progetti costruiti come linee rette.

Si può sperare che il Covid-shock apporti qualche novità nelle università, aprendo la strada a master brevi e poco costosi, collegati a progetti territoriali da accompagnare tramite tirocini che diventino il centro del percorso formativo, con l'aula che ha la funzione di rielaborare ciò che avviene sul territorio.

## **8.7 L'impatto di queste trasformazioni e di queste ipotesi strategiche sul funzionamento dei servizi**

Quanto detto fin qui sul piano della descrizione dello scenario e delle indicazioni strategiche ha ricadute profonde sul funzionamento quotidiano dei servizi.



In un tempo ultraveloce, i legami di fiducia tra persone vanno visti come una costruzione continua e preziosa da tutelare e non possono più essere considerati un fatto naturale. Per questo fare appello alle *reti* sociali come a qualcosa di già esistente, rischia di portare alla costruzione di progetti con la comunità scritti sull'acqua; bisogna "riprendere le misure" alla comunità nell'ottica qui tratteggiata: un welfare per tutti con la collaborazione di tutti.

Se i confini tra i vari ceti sociali (marginali, ceto popolare e ceto medio) vanno affievolendosi, parlare di *povertà* oggi significa entrare in un dedalo molto complesso dove le soglie amministrative (Isee) rischiano involontariamente di produrre ingiustizie. Servono strumenti di lettura del caso molto articolati dove per decidere quanto e come investire su un utente, sono molto più importanti le variabili relative alle dotazioni di rete e alle competenze psicologiche (avere una rappresentazione realistica di ciò che si è e si può fare, sapersi prefigurare le conseguenze delle proprie azioni, avere capacità proattive), rispetto a quelle più consuete relative alla condizione economica e abitativa

I Servizi hanno intorno una comunità risentita e preoccupata per il proprio futuro, dunque molto più attenta alle scelte che compiono i servizi. Ciò significa che fare progetti con la comunità richiede di coinvolgere quest'ultima in modo nuovo. Ingaggiare un barista o una parrucchiera richiede di rappresentarsi la possibilità che questi soggetti facciano parte dei nuovi vulnerabili in difficoltà ad arrivare a fine mese. Coinvolgerli nella gestione, ad esempio, di un progetto di comunità sul Reddito di cittadinanza, richiede una manutenzione della relazione che anni fa non era necessaria: il barista e la parrucchiera avranno bisogno di capire perché si danno soldi a quell'utente e non a loro e tale spiegazione farà parte del processo di ingaggio di questi nuovi attori.

Rivolgersi alla comunità per costruire un progetto non può nemmeno significare soltanto chiamare a raccolta le organizzazioni del terzo settore secondo la logica della L 328/00, a suo tempo innovativa, ma ormai datata e in alcune zone del nostro Paese largamente inattuata. L'epoca dei *tavoli* (o per lo meno di *quei* tavoli, di *quel* sistema di governance) segna il passo, insieme all'esperienza del *welfare mix*, peraltro sviluppatasi solo in alcune regioni italiane. Da un lato, infatti, per le ragioni prima esposte, la comunità da ingaggiare per costruire il nuovo welfare va molto oltre il no profit, dall'altro il *terzo settore*, in particolare il volontariato, sta vivendo una fase di trasformazione molto profonda che non lo rende più un soggetto "già pronto all'uso" com'è stato in passato, a fronte di compiti peraltro oggi molto più complessi.

### 8.7.1 È importante intendersi quando si parla di welfare generativo

In questo quadro l'idea stessa di *welfare generativo* deve essere rivisitata. L'importante visione immessa nel dibattito scientifico e nelle pratiche dei servizi dalla Fondazione Zancan (Vecchiato 2014) ha consentito di considerare un'enorme quantità di attività volontarie che la società civile ha sempre erogato (benché non ovunque e non sempre in sinergia coi servizi) mettendola a valore nella valutazione del costo di un servizio; al contempo ha favorito l'allestimento di progetti che si reggono sull'apporto decisivo e qualificato degli utenti del servizio stesso. Il lavoro di ricerca e riflessione teorica di Mauro Magatti (2014) e della sua équipe ha consentito di porre il welfare generativo come architrave del welfare futuro, con un poderoso censimento di esperienze<sup>10</sup>.

Tuttavia dopo la crisi del 2008, che ha ridotto le risorse a disposizione delle istituzioni e ampliato il numero di famiglie in difficoltà, si è sviluppato un dibattito con forti connotati ideologici che ha bollato il welfare generativo come cavallo di Troia del liberismo. Secondo questa tesi si vorrebbe far “pagare la crisi ai cittadini” costringendoli, attraverso il volontariato, a coprire i buchi del pubblico che invece dovrebbe assumere nuovi operatori. Altri aggiungono che si tratta di un welfare di nicchia per i meno poveri, poco professionale perché costruito con l'apporto volontario dei cittadini, un dazio da pagare perché ci sono meno soldi: a questo tipo di welfare dovrebbero essere affidate solo attività poco complesse (da “volontari” appunto), mentre agli operatori spetterebbe la parte del leone in quanto professionisti qualificati.

Ora, a parte che in termini generali il lavoro sociale non può essere delegato tutto ai tecnici (che Illich (2008) metteva in guardia dal diventare “professionisti disabilitanti”), altrimenti lo Stato espropria la società delle sue risorse di resilienza, in una situazione come l'attuale dove i servizi hanno meno soldi e una platea molto più ampia di famiglie in difficoltà, invocare massicce assunzioni non sembra realistico. Pensare che il welfare generativo sia un escamotage per delegare lavoretti a cittadini incompetenti significa non avere colto la posta in gioco. Servono operatori *molto* competenti (ma con nuove *competenze*) in grado di allestire la collaborazione tra soggetti variegati della società per consentire a un numero più ampio di persone di continuare a fruire di una qualità elevata di welfare. Il welfare generativo *per tutti e con tutti* che serve oggi è una svolta nel welfare che va anche oltre le attuali forme del welfare generativo, senza disconfermarle: è cruciale l'attività di restituzione che l'utente compie, ma è altrettanto decisivo il coinvolgimento in tali attività di una comunità locale perplessa che sta sottraendo legittimazione ai servizi. Una comunità che va coinvolta sia come collaboratrice che come fruitrice.

---

<sup>10</sup> Archivio generatività sociale, <http://www.generativita.it/it/>

### 8.7.2 Welfare e democrazia: un legame molto stretto

Se la società che è l'oggetto di lavoro dei servizi si modifica profondamente, il prodotto dei servizi non può restare identico. Il sillogismo è chiaro, ma la sua declinazione non è semplice, perché i contesti della Pubblica amministrazione sono variegati e bisogna misurarcisi.

In gioco c'è la declinazione, all'interno di un contesto mutato, dell'istanza permanente del welfare, che non è il sistema degli interventi a favore dei poveri, ma un insieme di dispositivi a favore di tutti. Abbiamo bisogno dei servizi anche solo per il fatto di attraversare una certa fase della nostra vita. Il welfare è il frutto più prezioso della democrazia, perché è il dispositivo che trasforma un potenziale conflitto in fraternità (libertà e uguaglianza sono condizioni necessarie, ma insufficienti per la democrazia): attraverso i servizi di welfare i problemi di una famiglia diventano problemi di tutti, perché tutti versiamo somme all'erario per la tutela degli altri. Non a caso il 50% dei soldi spesi nel mondo per il welfare viene stanziato in Europa che non ha certo la metà degli abitanti del pianeta, ma è la patria delle democrazie più longeve. Smantellare il welfare significa aprire la strada alla violenza, perché la democrazia non è solo un insieme di regole, ma è innanzitutto il deposito nella memoria collettiva dei dispositivi che l'umanità ha faticosamente sedimentato nei secoli per trasformare la violenza in disponibilità al dialogo e alla collaborazione.

La scarsità di risorse diventa un'opportunità per operare un cambiamento culturale: è la comunità (la società civile e le sue istituzioni) che assume le sofferenze che la abitano, le riconosce, le gestisce e non le delega. Ciò non significa delegittimare le istituzioni, ma al contrario, in un tempo che sta riducendo sempre più il ruolo delle istituzioni a quello di un soggetto tra i tanti, disconoscendone la funzione cruciale di casa di tutti, un'alleanza tra istituzioni e cittadini rappresenta un modo per ricostruire *con-senso* (nell'accezione letterale di *senso costruito insieme*) verso le istituzioni.

La costruzione del nuovo welfare è quindi una grande opportunità per la democrazia, la sua tenuta, il suo sviluppo. Il welfare di domani è chiamato a superare l'approccio riduzionistico che prevede servizi per i pochi che riescono ad accedervi sulla base di criteri che gli esclusi considerano privilegi, producendo un conflitto sociale rancoroso e arduo da gestire. Certamente non spetta solo ai servizi sociali operare questa svolta, ma questi rappresentano un punto di osservazione privilegiato per vedere questi fenomeni, sperimentare innovazioni e proporre strategie gestionali<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ad esempio farsi aiutare da volontari, adeguatamente formati, per gestire attività più routinarie (anche burocratiche); affidare alla cooperazione sociale (mantenendo uno stretto monitoraggio) il lavoro di brokeraggio sociale; allestire un progetto con una fondazione bancaria; attivare fundraising e crowdfunding; costruire un fondo di solidarietà.

### 8.7.3 Una nuova gestione dei contributi economici

Le difficoltà che vivono i servizi non dipendono in generale da un loro malfunzionamento, ma da un cambiamento radicale del contesto: da un lato c'è l'impoverimento di ceti sociali che pagano le tasse perché i servizi esistono e chiedono conto di come vengono spesi i soldi; dall'altro lato c'è la delegittimazione crescente delle istituzioni a causa del processo di disintermediazione dovuto all'utilizzo delle nuove tecnologie.

Fino a vent'anni fa quando un operatore lavorava in modo ravvicinato con l'utente, utilizzando metodologie raffinate frutto di un lungo training, sapeva di poter contare sul consenso della società non perché il cittadino comune conoscesse quelle metodologie, ma perché le persone avevano fiducia nel sistema dei servizi, nato da un movimento sociale negli anni '70. Da alcuni anni quella fiducia si è incrinata e i servizi sono chiamati a ricostruire quel *con-senso*. È una grande occasione per prendere sul serio la locuzione *prodotto sociale*, che significa "costruito socialmente", andando alle origini delle ragioni per cui esistono i servizi.

Per reagire a questa deriva bisogna ricordare che nel welfare le norme e i soldi sono solo strumenti in vista della costruzione di una relazione intersoggettiva e un accompagnamento educativo che è il cuore del prodotto dei servizi. Anche l'ultimo marginale seguito dai servizi esibisce a nome di tutti una vulnerabilità che è la nostra condizione diffusa. Ai servizi è chiesto di deperimetrare le fragilità più forti per consentire a tutti di accogliere l'ineludibile fragilità che, anche se in diversa misura, ci connota tutti. Rielaborare le nostre difficoltà è la premessa per costruire una società più tollerante. Costruire legami e rendere più coesa una comunità fa sempre più rima con democrazia.

In quest'ottica va rivisto anche il ruolo dei *contributi economici* agli utenti. Si tratta di strumenti decisivi, spesso vitali nel sostegno a situazioni di grave marginalità, ma se non vengono utilizzati con molta attenzione rischiano di snaturare in senso materialistico il lavoro sociale. I tre assi tradizionali del welfare (casa, lavoro, formazione) non sono più le uniche vie per intervenire sulle nuove povertà: la bulimia del consumo ha messo in difficoltà famiglie con dotazioni di base ragguardevoli. I servizi e tutta la comunità sono chiamati a un lavoro innanzitutto di natura culturale. Le persone in difficoltà vanno aiutate soprattutto a modificare lo sguardo (le aspettative) che hanno verso se stesse, gli altri e la vita. I contributi economici vanno utilizzati per intervenire su questo sguardo: la bulimia di beni ed esperienze non riguarda solo i nuovi vulnerabili. È importante che i percorsi degli utenti tradizionali dei servizi assumano un'intenzionalità educativa centrata sull'assunzione di un nuovo sguardo, altrimenti, com'è noto, l'utente vivrà ciò che riceve come una semplice goccia nel mare delle sue infinite attese e

dei suoi immensi bisogni, dissipandolo. L'attuazione del Reddito di cittadinanza deve tenere presente questo rischio; pertanto è decisivo vengano accompagnate dalla valorizzazione di aspetti sociali, psicologici ed educativi che sono cruciali per l'allestimento dei progetti individuali e per la valorizzazione del sapere più prezioso cresciuto in questi decenni all'interno dei servizi attraverso l'esercizio continuo e difficile di discrezionalità da parte degli operatori intorno a situazioni molto complesse. Se così non fosse il servizio sociale rischierebbe di venire confinato al presidio dell'erogazione di contributi monetari secondo tabelle prestabilite, tornando al lavoro degli ECA negli anni '60. Il codice tecnologico dominante tende a semplificare anche il pensiero amministrativo.

#### *8.7.4 I laboratori di comunità: infrastruttura del welfare futuro*

Si è detto che la democrazia vive di esperimenti riusciti. Così la scommessa qui delineata, strettamente connessa al futuro della democrazia, ha bisogno di esperienze di successo in grado di veicolare la nuova *vision* in esse contenuta e di dispositivi acceleratori capaci di renderla operativa su scala sempre più ampia.

I laboratori di comunità costituiscono uno di questi dispositivi. Cosa sono questi laboratori?

Sono gruppi di progettazione, azione e riflessione (promossi in genere dal pubblico insieme al terzo settore, ma con grande attenzione al coinvolgimento di attori esterni all'area del welfare – ad esempio commercianti e cittadini non attivi –), centrati su un fare utile per i partecipanti. Sono rivolti al 100% della popolazione e sono centrati su oggetti di lavoro comprensibili come utili e laici, ovvero non gravati dalle stimate dell'assistenza a persone svantaggiate: ad esempio, riuso di beni, scambio di servizi, rigenerazione di luoghi. Il loro prodotto più profondo (una sorta di “doppio fondo”) è la costruzione di legami sociali dotati di senso, ma non può essere esplicitato a priori, perché verrebbe visto non come una necessità, ma come un oggetto troppo vago, ansiogeno e poco concreto.

Non si tratta di gruppi di formazione, psicoterapia o auto aiuto, perché il loro baricentro è verso il *fuori*, verso la costruzione di progetti; ma si differenziano anche dai gruppi di mera progettazione, perché hanno cura di aprire finestre riflessive affinché le persone possano vedere ciò che stanno facendo e costruire insieme le ragioni per cui lo fanno.

In questi contesti ha poco senso parlare alla testa (richiamare i valori), quando altri parlano alla pancia aizzando l'odio. Il richiamo ai diritti, alla solidarietà, alla democrazia ha una presa minima rispetto alle paure che vengono agitate. Pochissimi si occupano dell'organo intermedio tra la testa e la pancia che è il cuore, sede delle passioni e del senso che diamo al nostro

vivere insieme. Quando mi capita di allestire laboratori partecipati di comunità, fondo il richiamo iniziale sull'utile. Ci troviamo perché è utile che un gruppo di mamme possa avere due ore di pausa potendo chiacchierare con altre donne e lasciando i propri figli giocare con altri bambini. L'anziano fragile chiama l'artigiano in pensione perché gli è utile la riparazione della presa elettrica. Il barista diventa broker informativo per nuovi vulnerabili, perché il suo bar può diventare più interessante per altri clienti. L'utile è una chiave di accesso verso il senso. Se, accompagnando questi processi si ha cura di inserire al momento opportuno (ad esempio quando le persone si stanno chiedendo il motivo per cui si è insieme a fare queste cose), una piccola riflessione sul senso, ovvero sui motivi per i quali stanno offrendo tempo volontario a un'iniziativa inusuale, se si coglie l'occasione per questa "riflessività di spiraglio" che le persone ci offrono solo quando sono pronte, magari mentre stiamo spostando i tavoli prima di mangiare insieme o sulla porta mentre stiamo per andarcene, abbiamo delle chance per convertire l'utile in passione, per entrare in contatto con quella zona profonda che attiene alle radici del nostro essere al mondo, per connetterci al *reale* e che è tutt'altra cosa dalla *realtà* (Lacan 2006). La realtà sono le routine dentro cui siamo, ciò che si tocca con le mani e si vede con gli occhi. Il reale è invisibile agli occhi, ma è ciò che muove il mondo, è la forza profonda che orienta le nostre azioni. Solo attingendo a questa zona possiamo contrastare chi fa leva sulla pancia per diffondere odio e paura.

### 8.7.5 Alcune caratteristiche dei laboratori di comunità

Si riportano di seguito alcune attenzioni da tenere presenti nell'allestimento o dei laboratori di comunità. Niente di esaustivo. Solo una traccia<sup>12</sup>.

È necessario innanzitutto costruire un clima di *fiducia*, figlio di *relazioni* autentiche, a loro volta generabile solo all'interno di un fare comunemente riconosciuto come utile. Per questo è decisivo da un lato l'investimento nella *convivialità* (stare insieme senza avere in prima battuta obiettivi produttivi), dall'altro lato allestire dei *laboratori* partecipativi volti a generare risposte rispetto ai problemi che attraversano le persone che compongono il gruppo. L'elemento centrale per favorire l'attivazione delle persone è la *riflessività*. Occorre *pensare dentro al fare*: allestire processi partecipativi sulla soglia dell'informalità non significa abbandonare il rigore metodologico; al contrario si tratta di sostenere l'esercizio della funzione riflessiva in contesti spesso poco favorevoli. Senza spazi di riflessione, la prassi si vota alla riproduzione

---

<sup>12</sup> Per una trattazione più ampia rimando ai miei saggi *Rianimare la politica*, Animazione sociale, 258/2011 pp. 32-77, *Valorizzare l'intelligenza collettiva*, Animazione sociale 279/2014, pp. 80-90, *Come cambia il lavoro di comunità*, Welfare oggi, 3/2013 e al testo G. Mazzoli, N. Spadoni, *Piccole imprese globali*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

delle routine consolidate: solo se le persone vedono cose nuove possono desiderare di fare cose nuove.

La professionalità dell'operatore in questi contesti si gioca nel contenimento delle derive verso l'attivismo o verso la riflessività senza sbocco progettuale e nella capacità di comporre le diverse istanze, più che nell'emissione di pareri vincolanti.

In questi laboratori capita spesso che le persone portino problemi che mai avrebbero raccontato allo psicologo o all'assistente sociale. È importante in quei momenti non smistare la persona col proprio problema all'"ufficio competente" (nel lavoro di comunità la presa in carico non può essere che di comunità), ma utilizzare il gruppo come risorsa per elaborare quella criticità in termini di progettazione sociale. L'esito è che la difficoltà di uno, assunta da tutti, diventa un 'manufatto sociale' che modifica il contesto.

All'operatore è richiesto di assumere una posizione simmetrica rispetto ai partecipanti al laboratorio, partendo dal riconoscimento di una comune condizione di vulnerabilità. Si tratta di un aspetto culturale niente affatto semplice all'interno di servizi che sono impostati prevalentemente in una logica dissimmetrica.

I laboratori, per operare adeguatamente, dovrebbero non essere troppo numerosi (20-25 persone al massimo). La loro connessione con esperienze analoghe è parte integrante del processo di attivazione: i vari laboratori incontrandosi tra loro acquisiscono la consapevolezza di costruire una massa critica interna a una scommessa comune, secondo un processo di democrazia incrementale.

Occorre accompagnare, con determinazione e delicatezza, la nascita e la crescita di nuove forme di vita sociale, favorendo l'emersione di nuovi protagonisti, ma allo stesso tempo contenendo le spinte distruttive e autodistruttive volte a privatizzare questi beni pubblici ("abbiamo dato alle istituzioni il nostro tempo gratis, dunque questo progetto è nostro"); si tratta di dinamiche che in tempi di narcisismo dilagante sono diffuse anche all'interno di percorsi partecipati caratterizzati da consistenti slanci di abnegazione; in queste situazioni occorre presidiare lo spazio costruito, che è uno spazio pubblico non perché appartenga alle istituzioni, ma perché è un bene comune investito simbolicamente da diverse soggettività.

A questo scopo è cruciale avere cura dell'organizzazione temporanea<sup>13</sup>, che accompagna il lavoro di questi gruppi, che è in grado di favorire la riflessività, costruire indirizzi comuni e monitorare i processi che si sviluppano. Diverse esperienze condotte in diversi contesti italiani, mostrano come queste organizzazioni costituiscano veri e propri dispositivi di governance

---

<sup>13</sup> Si tratta di un'organizzazione che nasce come temporanea, perché questi percorsi non si propongono di durare all'infinito, ma che spesso è chiamata a sostenere processi che si svolgono nell'arco di anni, soprattutto quando attivano nuovi servizi co-gestiti da istituzioni e cittadini.

del nuovo welfare locale. Sono tavoli a composizione mista (dagli assessori ai cittadini passando per le associazioni e gli operatori sociali pubblici e privati) e a “porte girevoli” cioè a composizione variabile a seconda dei nuovi soggetti che il percorso partecipativo aggancia e di quelli che perde per strada. La porosità dei confini è una caratteristica essenziale di questi gruppi in un tempo dove straripa la frammentazione sociale.

Le attenzioni qui segnalate sarebbero ben poca cosa se non durassero nel tempo. È la *durata accompagnata* che consente la produzione. È questa sorta di “bagnomaria” operativo-riflessivo, formulabile in un’espressione matematica (*fare + pensare*)  $\times$  *durare*, che “garantisce” (utilizzo questa parola con tutti le virgolette, gli asterischi e le note a margine del caso, ma anche con tutto il corredo di esperienza che mostra costanti innegabili) la generazione di progettualità innovative.

E infine i percorsi di lavoro di comunità sono un prodotto innovativo, costretto spesso a navigare controcorrente; è costante il rischio della loro riduzione all’irrelevanza. Dunque, l’allestimento di occasioni di *visibilizzazione* periodica dei prodotti partecipativi realizzati deve rappresentare un’attenzione costante nel lavoro di comunità, per consentire ai diversi attori che popolano la scena in cui si svolgono questi percorsi, di apprezzarne gli esiti (attraverso varie tipologie di prodotti: video, convegno, libro, pièce narrativa, ...). Non si tratta di un semplice espediente tattico, ma di un fattore essenziale per il radicamento della percezione dell’utilità di queste iniziative nella cultura di un territorio. Dare notizia di questi successi alimenta la fiducia che un modo diverso di stare in questo mondo è possibile.

È questa la nuova frontiera del welfare. Un futuro che in diversi contesti italiani è già iniziato<sup>14</sup>.

## 8.8 Se il futuro è pensabile diventa possibile

Al dunque le questioni di fondo non sono tante:

- quanto abbiamo fiducia che nel sottosuolo della storia si muovano anche energie positive (la gente si voglia bene, abbia fiducia reciproca)
- quanto riusciamo a farci interrogare e a farci carico della sofferenza.

Del primo punto pochi si occupano: viene dato per scontato o si crede non esista.

Del secondo (al netto delle innumerevoli iniziative assistenziali da sempre presenti, ma carsiche) sembrano occuparsi sulla scena pubblica solo le forze antidemocratiche (in un’ottica manipolatoria, che tuttavia risulta rassicurante per chi sta male), mentre quelle democratiche non paiono riuscire a

---

<sup>14</sup> Si veda in particolare il progetto del Rodense “*Oltre i perimetri*” <https://www.oltreperimetri.it/>



entrare in empatia con la sofferenza diffusa. Il Covid è un acceleratore. Nel bene e nel male. Velocizza, porta a compimento i destini. Anche quelli precari purtroppo. Evidenzia potenzialità, contraddizioni e sperequazioni sotto gli occhi di tutti da tempo. L'immobilità di miliardi di persone nel tempo della massima velocità è un'esperienza di cui coglieremo gli effetti gradualmente. Il clima sociale che incombeva su di noi si è rivelato: vederlo e nominarlo ci offre più possibilità di intervenire per modificarlo.

Il paradosso è che l'accelerazione si è prodotta con le persone perfettamente immobili. *Il tempo si è aperto*. Non vuol dire che andrà necessariamente in una direzione positiva. Il destino è *anche* nelle nostre mani. Questo tempo non è una malattia della storia, una disfunzione da eliminare. È un altro modo di vivere: nell'incertezza o almeno con più consapevolezza della precarietà della nostra esistenza. Abbiamo perseguito l'ossessione della sopravvivenza più che la ricerca di una vita degna di essere vissuta. Si è vissuto "come se la morte non esistesse". Era questa la malattia. Ma questa benedetta incertezza vuol dire anche che ogni giorno può essere vissuto più intensamente. La visione di un futuro possibile, diverso da quello proposto dal pensiero dominante, consente di sentirsi parte di un grande flusso generativo, invisibile ma reale, riconoscibile se ci si attrezza per vederlo e offre motivazioni per l'impegno a favore degli altri.

Questa è la base perché il lavoro dei servizi e del terzo settore possa avere un senso, proseguire e svilupparsi. Dei temi affrontati in queste pagine si parla pochissimo, perché mettono in questione le nostre prassi consolidate. Ma la pandemia ci sta scuotendo dalle fondamenta e consente di nominare nodi prima indicibili.

Il nostro impegno dovrebbe essere innanzitutto quello di aiutarci reciprocamente a smontare l'ipnosi attrezzando questo sguardo nuovo con discorsi, strumenti, ma soprattutto pratiche connesse e riflesse. Dice il saggio (Confucio): «*L'uomo che muove le montagne comincia spostando piccole pietre*». Proviamoci.

## Bibliografia di riferimento

- Corradini G., Donelli A., Incerti S., Mazzoli G., Oleari A., Scrittore D. (3/2013), *Farsi città nel farsi prossimi agli anziani invisibili fragili*, «Animazione Sociale» 273, pp. 33-80.
- Crozier M., Tillet B. (1996), *La crisi dell'intelligenza*, Edizioni Lavoro, Roma.
- De Certeau M. (2001), *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Godbout J. (2002), *Lo spirito del dono*, Bollati Boringhieri, Milano.
- Illich I. (1973), *La convivialità*, Mondadori, Milano.
- Illich I. et al. (2008), *Esperti di troppo. Il paradosso delle professioni disabilitanti*, Erickson, Trento.
- Lacan J. (2006), *Il seminario. Libro XIII. Il sinthomo*, Astrolabio, Roma.

- Magatti M., Giaccardi C. (2014), *Generativi di tutto il mondo unitevi*, Feltrinelli, Milano.
- Mazzoli G., Spadoni N. (2009), *Piccole imprese globali*, FrancoAngeli, Milano.
- Mazzoli G. (2011), *Rianimare la politica*, «Animazione Sociale» 258, pp. 32-77.
- Mazzoli G. (2012), *Costruire partecipazione nel tempo delle vulnerabilità*, «Animazione Sociale», 259.
- Mazzoli G. (3/2013), *Come cambia il lavoro di comunità*, «Welfare oggi».
- Mazzoli G. (2014), *Valorizzare l'intelligenza collettiva*, «Animazione sociale», 279, pp. 80-90.
- Papa Francesco (2015), *Laudato sì*, Piemme, Milano.
- Papa Francesco (2020), *Fratelli tutti*, Edizioni Paoline, Milano.
- Rovelli C. (2014), *La realtà non è come ci appare*, Cortina, Milano.
- Sandel M. (2020), *La tirannia del merito*, Feltrinelli, Milano.
- Sennet R. (2008), *L'uomo artigiano*, Feltrinelli, Milano.
- Somadossi V. (2/2020), *ProgettoVIP (Very informal people)*, «Prospettive sociali e sanitarie», pp. 2-5.
- Stern D. (2004), *Il momento presente. In psicoterapia e nella vita quotidiana*, Cortina, Milano.
- Taylor C. (1991), *Il disagio della modernità*, Laterza, Bari.
- Vecchiato T. (4/2014), *Il welfare generativo, una sfida politica e sociale*, «Studi Zancan», pp. 40-44.

## *9. I processi di impoverimento delle famiglie con figli minori e le risposte del sistema dei servizi: alcune ipotesi di lavoro emerse nel Laboratorio*

di *Riccardo Prandini*

### **1. Il Laboratorio di ricerca: il tema e le ipotesi di lavoro**

I saggi qui pubblicati, testimoniano di un *Laboratorio di ricerca* sul tema dell'impoverimento delle famiglie con figli minori che si è svolto tra ottobre 2020 e gennaio 2021. Il Laboratorio è stato organizzato, nell'ambito della Scuola Ardigò del Comune di Bologna, dal Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Alma Mater di Bologna. Si è trattato di alcuni incontri pensati per approfondire la conoscenza dei processi di impoverimento delle famiglie con figli minori; processi che sono apparsi subito accentuarsi a causa dell'esplosione della pandemia di Covid-19. Il laboratorio è stato come propedeutico a una ricerca sul tema che stava svolgendosi nel Comune di Bologna. Una sintesi di quella ricerca è pubblicata nel cap. 7., e una versione più ampia dei risultati verrà pubblicata in seguito. Quando decidemmo di organizzare il Laboratorio avevamo in mente due obiettivi. Il primo era di ordinare prevalentemente teorico e informativo. Volevamo capire come inquadrare i processi di impoverimento, non solo economico, e necessitavamo di dati che potessero confermarci nell'idea che stavamo trattando di un tema rilevante per il presente e, soprattutto, per il futuro. I primi capitoli del libro ci restituiscono una immagine di impoverimento a diversi livelli territoriali – nazionale, metropolitano e Comunale (Bologna) – che, sebbene origini nel passato, sembra trasformarsi in una nuova e ben definita “forma” di povertà. Un impoverimento particolarmente pericoloso perché incrocia un presente di crescenti difficoltà per le famiglie che stanno cercando di costruire e consolidare il loro benessere, con un futuro che sembra proporsi a tinte fosche. Il secondo obiettivo era quello di cominciare a ragionare, posto che il problema fosse reale, su come ripensare le risposte per quel tipo di famiglie, ancora poco attenzionate dal sistema pubblico dei servizi e bisognose, come vedremo, di uno specifico trattamento che vada bel oltre ciò che è presente al momento.

Il primo saggio di Arigoni, de Martino e Freguja dell'Istat, pone le basi per una osservazione approfondita del fenomeno dell'impoverimento delle

famiglie con figli minori. Le autrici inquadrano il problema entro una struttura demografica italiana che vede e vedrà diminuire drammaticamente il contingente di donne feconde e che da tempo vede cambiare la struttura delle famiglie e le relazioni intra e intergenerazionali. La scarsità ormai strutturale di nuovi nati e di popolazione giovane si lega poi ad altri fattori. In primo luogo, a una cultura generazionale che vede l'Italia caratterizzarsi per una trasmissione familiare di "beni" molto rigida. I figli e le figlie ereditano moltissimo in termini di beni, istruzione, professione, etc., sia in positivo che in negativo. In tal senso già dalla nascita nel nostro Paese cominciano a definirsi disequaglianze che poi tendono a strutturarsi nel tempo. Non è un caso che le risposte alle difficoltà dovute alla pandemia siano dipese molto dal tipo di famiglia in cui si viveva insieme alla possibilità di accedere a servizi e ad aiuti di diverso tipo e provenienza, possibilità a sua volta mediata dall'appartenenza familiare. In seconda battuta i pochi giovani si trovano di fronte a un mercato del lavoro popolato da lavoratori senior che ne limitano l'ingresso, tendenzialmente tardo e ne rallentano la progressione di carriera e l'accumulazione di esperienze occupazionali rilevanti con conseguenze future sul loro record pensionistico. Infine, è da rilevare anche la scarsa "rappresentabilità" politica del mondo giovanile: mentre i temi dell'invecchiamento sono all'ordine del giorno delle campagne politiche attuali, quello della condizione giovanile è poco presente e comunque schiacciato dal problema dell'"inverno demografico". Non è un caso che tutto un mondo intellettuale che fino all'inizio del Millennio segnalava il problema della mancanza di figli e di giovani come un tema politico regressivo, ora stia accorgendosi del problema. Rispetto al tipo di famiglia, i dati Istat mostrano come i figli minorenni vivano ancora per l'83% circa dei casi con i genitori e per un 11% circa con un solo genitore (in stragrande maggioranza, madri). Ma una parte rilevante di queste famiglie mostra una forte vulnerabilità laddove i genitori non siano entrambi occupati, oppure dove il lavoro sia di bassa qualità o precario, o dove si abiti in una casa in affitto. In buona sostanza le famiglie con minori si confrontano con entrate reddituale tendenzialmente "incerte", a fronte di spese estremamente "rigide" che sommano costi difficilmente aggirabili – affitto, spese per la casa, per i trasposti, per gli alimenti, vestiario, scuola, etc. – peggiorati dalla presenza di bambini piccoli con esigenze particolari di crescita e socializzazione. Si tratta poi di famiglie che, spesso, devono prendersi cura di genitori anziani ancora viventi e che nel prossimo futuro non potranno godere di forti reti famigliari di sostegno. L'insieme di queste caratteristiche aumenta il rischio di povertà o di esclusione sociale delle famiglie con minori, con elevato numero di componenti, di cittadinanza straniera, con accesso limitato o problematico al mercato del lavoro e con basso capitale umano. E la situazione per queste famiglie, se proiettata nel futuro prossimo, sembra non poter che peggiorare.

Il saggio di Marco Albertini approfondisce il tema con dati di Banca d'Italia, proponendo una riflessione sul "profilo" delle famiglie povere con figli minori negli ultimi 25 anni (1991-2016). Anche Albertini, perciò, predilige uno sguardo di lungo periodo, "punteggiando" la storia dei processi d'impovertimento con un loro aumento dalla fine degli anni Ottanta che cresce nel decennio successivo con la crisi valutaria, con cambiamenti minori durante la grande recessione del 2008, per poi tornare a crescere con la crisi dei debiti sovrani del 2011. Questa periodizzazione non riguarda solo il nostro Paese, ma in esso la povertà si mostra comparativamente più persistente che in altri paesi europei. La specificità del ragionamento del sociologo di Bologna è dunque di inquadrare questi processi entro lo schema di analisi del "Regime di povertà" italiano e di leggerli non soltanto come povertà reddituale, ma anche includendo la ricchezza e i consumi. Come è evidente, la misura della "povertà" di individui e famiglie varia al variare dei metodi utilizzati, dai dati rilevati o a disposizione e dalla concettualizzazione stessa del fenomeno. Usualmente la povertà misurata è di tipo "economico" (il che esclude altri tipi di povertà possibili e altrettanto rilevanti), definita spesso come quantità di reddito disponibile (con problemi enormi di fedeltà dei dati acquisiti).

Il Regime di povertà italiano è definito dalle caratteristiche del mercato del lavoro (molto diverso territorialmente, fortemente segmentato e con grande flessibilità ai margini), dalle responsabilità di welfare pubbliche e private e del loro mix (con grande diversità nelle garanzie per categorie di lavoratori e di occupazioni) e dalla divisione di genere del lavoro (che si condensa in un familismo di default) che contribuiscono – singolarmente e nella loro interazione – a strutturare sia le differenze quantitative che qualitative della povertà. Soprattutto a partire dagli anni Novanta il Paese entra in un ciclo di rallentamento della crescita economica, le famiglie con figli minori cominciano ad esperire un deterioramento nella loro condizione economica. A subirne maggiormente le conseguenze sono le famiglie giovani, con un solo membro occupato, con più di un figlio minore e di origine straniera. E questa povertà risulta molto persistente e diffusa a tutto il nucleo familiare. Se nella misura della povertà, oltre al reddito percepito, si aggiunge la misura della ricchezza e della sua adeguatezza al volume dei consumi, il profilo ne esce ancora più chiaro aiutandoci a disegnare policy maggiormente adeguate. L'analisi degli individui che vivono in famiglie povere con minori, mostra alcuni aspetti tradizionali della povertà che persistono ma anche qualche nuovo aspetto su cui riflettere. Tra gli aspetti che si mantengono abbastanza stabili troviamo la residenza nel sud del Paese, la presenza di un solo percettore di reddito o di chi è in una posizione vulnerabile nel mercato del lavoro, l'essere immigrati e avere più di due figli. Tra gli aspetti relativamente nuovi invece troviamo una "settentrionalizzazione" del fenomeno, un indebolimento delle risorse finanziarie, la residenza in comuni molto piccoli o molto grandi, la non proprietà della abitazione e, per finire, una condizione

coniugale infragilita con aumento di separati, divorziati, ma pure di individui non coniugati. In buona sostanza l'analisi, che si ferma al 2016, evidenzia l'aumento sia di condizioni di vulnerabilità (fattori che dipendono da un contesto sociale meno capace di proteggere le famiglie da pericoli di impoverimento) che di condizioni di fragilità (fattori inerenti la vita familiare che non permettono di reagire all'impoverimento). Se si segue il ragionamento di Albertini, si può facilmente prevedere che nel biennio pandemico 2020-2021, i fattori di vulnerabilizzazione siano certamente aumentati soprattutto per il rallentamento delle attività economiche, ma anche quelli di fragilizzazione interna all'organizzazione delle famiglie, soprattutto dovuti alla gestione del tempo dei figli minorenni e alla necessità di ridurre ulteriormente i consumi laddove però alcuni sono stati necessariamente aumentati (si pensi solo all'organizzazione in casa della Dad).

Chi ci fornisce una fotografia su quanto accaduto nel periodo aprile-settembre 2020, cioè proprio nel momento più critico della pandemia, è Nunzia De Capite, curatrice del Rapporto annuale Caritas sulle politiche di contrasto alla povertà. La tesi che viene discussa è che i fattori di rischio che già influivano nei processi di impoverimento, si siano attivati con il Covid, come cause di disagio effettive. In particolare, a differenziare l'impatto del virus sull'impoverimento sono state le situazioni economiche di partenza, il grado di restrizione delle misure a contrasto della pandemia e la struttura degli interventi emergenziali adottati. Secondo De Capite nelle due crisi del 2008 e del 2011 si è assistito a una esplosione, normalizzazione e cronicizzazione della povertà assoluta. Particolare la povertà è aumentata al nord, in famiglie con due figli, tra persone sotto i 44 anni di età pur in condizione lavorativa. Una povertà che Caritas intercetta da ormai un decennio come multidimensionale, ad alta intensità di intervento e molto persistente. Con l'introduzione di alcuni dispositivi di sostegno al reddito culminati con l'introduzione del Reddito di cittadinanza, la povertà sembrava diminuire, ma il Covid ha rivoltato di nuovo la situazione. I dati Istat del giugno 2021 hanno confermato le dinamiche sopracitate, mostrando un aumento contingente di nuovi poveri dovuti alle dinamiche pandemiche. Le rilevazioni originali di Caritas, ci danno uno spaccato diverso di questi processi, dell'emersione di nuove povertà e della cronicizzazione delle vecchie. Sul primo versante l'impoverimento va a toccare persone in giovane età, che sta lavorando (*working poors*) e con redditi non ancora bassissimi: sul secondo si osserva la durata della povertà per persone adulte o anziane, senza lavoro e con redditi bassissimi o nulli. Si osserva, inoltre, una nuova richiesta di aiuto da parte di persone in prevalenza italiane, che per la prima volta si rivolgono a Caritas, spesso disoccupate, o lavoratori precari e irregolari. L'analisi proposta distingue tra predittori di impoverimento e intensificatori di povertà e identifica una nuova silhouette di poveri: lavoratori autonomi, con impiego irregolare, precario o intermittente, di età abbastanza giovane, come una istruzione medio-alta e

con figli. La logica di questi processi genera un duplice effetto: una maggiore vulnerabilità di un numero crescente di persone che in precedenza erano più protette, associata a una maggiore facilità di scivolare per un periodo di tempo nella povertà, e una crescente difficoltà a uscire dalla situazione di crisi. In conclusione, De Capite indica alcune tendenze nei nuovi processi di impoverimento: una sempre maggiore oscillazione tra momento in cui si è o non si è in condizioni di povertà; una crescente difficoltà a uscirne; una netta multidimensionalità della povertà. A fronte di queste caratteristiche, il saggio si conclude con una serie di riflessioni su come contrastare i processi d'impoverimento. Ma di questo parleremo oltre.

Il saggio di Gianni Sgaragli (che va letto insieme a quello di Morsillo e Ranalli), contestualizza le riflessioni sull'impoverimento nel Comune di Bologna. L'analisi riguarda a cascata tutte le posizioni contributive di reddito imponibile, suddivise in quattro fasce di reddito, dal 2016 al 2018, che già indicava processi di impoverimento tra le fasce più basse e aumenti per le fasce alte. Si sono poi prese le due fasce più deboli e in particolare famiglie con almeno un figlio. Tra questi si notava già una situazione molto critica per le famiglie monogenitoriali. Volta selezionate queste famiglie a rischio di caduta in povertà ed esclusione, si sono proseguite le analisi, specificando in prima battuta quante di queste fossero già in carico a servizi sociali, socio-sanitari e dei servizi scolastico-educativi (calcolate come posizioni Isee 2020, cioè riferite a redditi 2018). Tal modo si costruiscono tre ulteriori fasce di posizioni che, rispettivamente, potrebbero cadere in povertà ed esclusione sociale; scivolare in una condizione molto peggiore della precedente; non avere particolare aiuto di interventi. Sgaragli analizza poi i valori ISEE di utenti di servizi sociali e scolastici in rapporto alle fasce di reddito costruendo così un coefficiente da applicare alla platea complessiva degli utenti per delimitare chi potrebbe avere accesso a prestazioni sociali agevolate e cercando poi di capire quante di questi sono già in carico ai servizi (o meno) e quanti hanno figli (o meno). Ne deriva questa "fotografia", relativa ai redditi 2018. Per le famiglie di contribuenti collocati nella fascia più bassa e in quella medio bassa: 1) forte presenza di famiglie unipersonali; 2) nuclei monogenitoriali con due componenti; 3) famiglie con figli e 3 o più componenti (incluse le monogenitoriali con più di 1 figlio). Come si vede le analisi individuano sia vecchi rischi di impoverimento, famiglie unipersonali e monogenitoriali, sia nuove, cioè famiglie con più di un figlio. A questo punto l'analisi seleziona le 26.353 famiglie con figli (siano esse monogenitoriali e coppie) che al 2018 erano in fascia bassa e medio bassa e cerca di capire quante di queste siano state raggiunte durante il 2020 e gennaio 2021 da interventi di welfare per sussistenza alimentare e beni di prima necessità (buoni spesa alimentari e per generi di prima necessità). Ad Aprile 2020 delle 26.353 famiglie con figli circa il 20% è stato soggetto a quegli interventi,

mentre a Luglio 2021 la percentuale saliva al 25% per un totale di circa 6.455 famiglie.

## **2. Cosa sappiamo di quanto è accaduto nel 2020-2021: dati e previsioni Istat**

Mentre il *Laboratorio* di ricerca elaborava le sue idee, la crisi Pandemica metteva in profonda crisi parti del sistema economico e della sociabilità della popolazione mondiale. Verso la fine del 2020, abbiamo cominciato anche la ricerca empirica sulle famiglie con figli minori a Bologna che ci ha mostrato nuovi aspetti dei processi di impoverimento e ci ha confermato su una situazione già da tempo vulnerabile di certi tipi di famiglie che andava drammaticamente peggiorando a causa delle conseguenze sociosanitarie del virus. Ma ancora non avevamo dati che permettessero di capire se effettivamente le famiglie con minori venivano colpite in particolare dalla situazione pandemica. Questi dati sono arrivati mesi dopo, e utilizziamo qui solo quelli ufficiali di Istat per cercare di comprendere l'accaduto. Possiamo ora osservare come Istat ha rilevato i cambiamenti tra il 2020 e il 2021 relativi alla povertà in condizioni pandemiche. Lo faremo riprendendo didascalicamente da quei documenti le informazioni più rilevanti.

Per il 2020:

*Famiglie in povertà assoluta.* Per Istat nel 2020 sono oltre due milioni le famiglie in povertà assoluta (con un'incidenza pari al 7,7%), per un totale di oltre 5,6 milioni di individui (9,4%), in significativo aumento rispetto al 2019 quando l'incidenza era pari, rispettivamente, al 6,4% e al 7,7%. L'incidenza delle famiglie in povertà assoluta si conferma più alta nel Mezzogiorno (9,4%, da 8,6%), ma la crescita più ampia si registra nel Nord dove la povertà familiare sale al 7,6% dal 5,8% del 2019. Per classe di età, l'incidenza di povertà assoluta raggiunge l'11,3% (oltre 1 milione 127mila individui) fra i giovani (18-34 anni); rimane su un livello elevato, al 9,2%, anche per la classe di età 35-64 anni (oltre 2 milioni 394 mila individui), mentre si mantiene su valori inferiori alla media nazionale per gli over 65 (5,4%, oltre 742mila persone).

*Famiglie con figli e figli minori.* L'incidenza di povertà assoluta è più elevata tra le famiglie con un maggior numero di componenti: è al 20,5% tra quelle con cinque e più componenti e all'11,2% tra quelle con quattro; si attesta invece attorno all'8,5% se si è in tre in famiglia. La situazione si fa più critica se i figli conviventi, soprattutto se minori, sono più di uno – l'incidenza passa infatti dal 9,3% delle famiglie con un solo figlio minore al



22,7% di quelle che ne hanno da tre in su – e tra le famiglie monogenitore. Proprio per queste ultime si registra il peggioramento più deciso rispetto al 2019 (da 8,9% a 11,7%). La dinamica risulta negativa anche per le coppie con figli (dal 5,3% del 2019 al 7,2% se con un figlio, dall'8,8% al 10,5% con due figli). L'incidenza di povertà è invece più bassa, al 5,6%, nelle famiglie con almeno un anziano e scende al 3,7% tra le coppie in cui l'età della persona di riferimento della famiglia è superiore a 64 anni (nel caso di persone sole con più di 64 anni l'incidenza è pari al 4,9%). La povertà assoluta riguarda il 10,3% delle famiglie con persona di riferimento tra i 18 e i 34 anni e il 5,3% di quelle con persona di riferimento oltre i 64 anni. Rispetto al 2019 l'incidenza di povertà cresce tra le famiglie con persona di riferimento di 35-44 anni (da 8,3% a 10,7%) e tra quelle in cui la persona di riferimento ha fra i 45 e i 54 anni (da 6,9% a 9,9%).



Fonte: Istat 2021

*Povertà e minorenni.* Nel 2020, la povertà assoluta in Italia colpisce 1 milione 337mila minori (13,5%, rispetto al 9,4% degli individui a livello nazionale). L'incidenza varia dal 9,5% del Centro al 14,5% del Mezzogiorno. Rispetto al 2019 le condizioni dei minori peggiorano a livello nazionale (da 11,4% a 13,5%) e in particolare al Nord (da 10,7% a 14,4%) e nel Centro (da 7,2% a 9,5%). Disaggregando per età, l'incidenza si conferma più elevata nelle classi 7-13 anni (14,2%) e 14-17 anni (13,9%, in aumento) rispetto alle classi 4-6 anni (12,8%) e 0-3 anni (12,0%, in crescita rispetto al 2019). Le famiglie con minori in povertà assoluta sono oltre 767mila, con un'incidenza dell'11,9% (9,7% nel 2019). La maggiore criticità di queste famiglie emerge anche in termini di intensità della povertà, con un valore pari al 21,0% contro il 18,7% del dato generale. Oltre a essere più spesso povere, le famiglie con minori sono anche in condizioni di disagio più marcato. L'incidenza della povertà tra le famiglie con minori varia molto a seconda della condizione lavorativa e della posizione nella professione della persona di riferimento:

9,4% se occupata (15,8% nel caso di operaio) e 22,3% se non occupata (29,1% se è in cerca di occupazione).

*Povertà e titolo di studio e occupazione.* La diffusione della povertà diminuisce al crescere del titolo di studio. Se la persona di riferimento ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore l'incidenza è pari al 4,4% mentre si attesta al 10,9% se ha al massimo la licenza di scuola media (entrambe le modalità in crescita rispetto al 2019). Particolarmente colpite nel confronto con il 2019 le famiglie con persona di riferimento occupata (l'incidenza passa dal 5,5% al 7,3%), sia dipendente sia indipendente: per le famiglie con persona di riferimento inquadrata nei livelli più bassi l'incidenza passa dal 10,2% al 13,2%, fra i lavoratori in proprio dal 5,2% al 7,6%. Stabile invece, rispetto al 2019, il valore dell'incidenza per le famiglie con persona di riferimento ritirata dal lavoro e fra coloro che sono in cerca di occupazione.

*Povertà, cittadinanza e famiglie con minori.* La cittadinanza ha un ruolo importante nel determinare la condizione socioeconomica della famiglia. È in condizione di povertà assoluta l'8,6% delle famiglie con minori composte solamente da italiani (in crescita rispetto allo scorso anno) e il 28,6% delle famiglie con minori composte solo da stranieri. L'incidenza di povertà assoluta per le famiglie con minori è più elevata nelle aree metropolitane, sia nei comuni centro dell'area metropolitana (13,7%), sia nei comuni più piccoli fino a 50mila abitanti (11,5%) dove, rispetto al 2019 (9,4%) si registra un peggioramento. Nei comuni periferia dell'area metropolitana e nei comuni oltre i 50mila abitanti è pari all'11,8%. Le famiglie in povertà assoluta sono nel 71,7% dei casi famiglie di soli italiani (oltre 1 milione e 400mila) e per il restante 28,3% famiglie con stranieri (oltre 568mila), pur rappresentando queste ultime solo l'8,6% del totale delle famiglie. Le famiglie con almeno uno straniero dove sono presenti minori mostrano un'incidenza di povertà pari al 28,6% (301mila famiglie), valore dell'incidenza uguale a quello delle famiglie di soli stranieri, che è oltre tre volte superiore a quello delle famiglie di soli italiani con minori (8,6%).

Nel Mezzogiorno e nel Nord l'incidenza supera il 30% nelle famiglie con stranieri dove sono presenti minori (rispettivamente 35,2% e 30,7%, contro l'11,8% e il 7,0% delle famiglie di soli italiani con minori). Nelle famiglie con stranieri in cui la persona di riferimento è in cerca di occupazione, l'incidenza della povertà assoluta è pari al 29,1% (per un totale di 39mila famiglie); se la persona di riferimento è occupata, la condizione di povertà riguarda invece una famiglia su quattro (25,4%). A livello territoriale, l'incidenza più elevata si registra nel Mezzogiorno, con quote di famiglie di soli stranieri in povertà quasi quattro volte superiori a quelle delle famiglie di soli italiani (rispettivamente 31,9% e 8,4%). Nel Nord, le famiglie di soli stranieri registrano valori dell'incidenza pari al 28,4% mentre nel Centro i valori sono

più contenuti (19,9%). Rispetto al 2019, segnali di peggioramento si registrano per le famiglie del Nord (di soli italiani, miste o con stranieri), mentre nel Mezzogiorno il peggioramento riguarda le famiglie di soli italiani (dal 7,4% all'8,4%).

*Povert  e godimento dell'abitazione.* L'incidenza di povert  assoluta in Italia varia anche a seconda del titolo di godimento dell'abitazione in cui si vive, e la situazione   particolarmente critica per chi vive in affitto. Le oltre 866mila famiglie povere in affitto rappresentano il 43,1% di tutte le famiglie povere, a fronte di una quota di famiglie in affitto pari al 18,3% sul totale delle famiglie residenti. Le famiglie affittuarie nel Mezzogiorno sono in povert  assoluta nel 22,1% dei casi, rispetto al 18,1% del Nord e al 12,3% del Centro. La quota di affittuari nella popolazione totale scende al crescere dell'et  della persona di riferimento (dal 39,4% se   under35 al 10,9% se ha 65 anni e pi ) e contestualmente aumenta la quota di proprietari (dal 43,6% all'82,8%). Guardando la cittadinanza, vive in affitto il 70,7% delle famiglie povere con stranieri mentre solo il 15,6% ha una casa di propriet  contro, rispettivamente, il 32,2% e il 55,7% delle famiglie in povert  di soli italiani.

Tra le famiglie con minori, quelle in affitto sono povere nel 25,4% dei casi, il 7,0% sono proprietarie e il 13,3% usufruttuarie o in uso gratuito. L'affitto medio per le famiglie in povert  assoluta   pari a circa 330 euro mensili, contro i 433 euro pagati dalle famiglie non in condizione di povert . Tuttavia, poich  la spesa media mensile complessiva delle prime   molto pi  bassa di quella delle seconde (918 euro contro 1.938), la voce per l'affitto pesa per il 35,9% sul totale delle spese familiari quando si   poveri (39,0% nel Nord, 36,0% nel Centro, 31,0% nel Mezzogiorno) e per il 22,3% quando non si   poveri. Paga un mutuo il 19,8% delle famiglie in povert  assoluta che vivono in casa di propriet  (19,5% delle famiglie non povere).

Secondo le stime preliminari, nel 2021 le famiglie in povert  assoluta in Italia sono il 7,5% (7,7% nel 2020) per un numero di individui pari a circa 5,6 milioni (9,4%, come lo scorso anno), confermando sostanzialmente le stime del 2020. Nel Mezzogiorno, dove le persone povere sono 195mila in pi  rispetto al 2020, si confermano le incidenze di povert  pi  elevate: il 12,1% per gli individui (in crescita dall'11,1%), il 10,0% per le famiglie. Al Nord si registra invece un miglioramento a livello sia familiare (da 7,6% del 2020 a 6,7% del 2021) sia individuale (da 9,3% a 8,2%).

Nel 2021 si registra una sostanziale stabilit  dell'incidenza per le diverse tipologie familiari. Segnali di miglioramento si rilevano per le famiglie di 2 componenti (da 5,7% a 5,0%) e 3 componenti (da 8,5% a 7,1%). La presenza di figli minori continua ad essere un fattore che espone maggiormente le famiglie al disagio; infatti, l'incidenza di povert  assoluta si conferma elevata (11,5%) per le famiglie con almeno un figlio minore e nel caso di famiglie formate da coppie con 3 o pi  figli sale al 20,0%. La percentuale   decisamente pi  bassa e pari al 5,5% tra le famiglie con almeno un anziano (5,6%

nel 2020, valore sostanzialmente stabile) a conferma dell'importante ruolo di protezione economica che i trasferimenti pensionistici assumono in ambito familiare.

*Indicatori di povertà assoluta secondo le principali caratteristiche familiari (Fonte: Istat 2021)*

	2019	2020	2021
<b>Ampiezza della famiglia</b>			
1 componente	5,7	5,7	6,0
2 componenti	4,3	5,7	5,0
3 componenti	6,1	8,5	7,1
4 componenti	9,6	11,2	11,6
5 componenti o più	16,2	20,5	22,5
<b>Tipologia familiare</b>			
Famiglie con almeno un figlio minore	9,2	11,5	11,5
Famiglie con almeno un anziano	5,1	5,6	5,5
<b>Presenza di stranieri</b>			
Famiglie di soli italiani	4,9	6,0	5,7
Famiglie di soli stranieri	24,4	26,7	30,6
Famiglie con stranieri	22,0	25,3	26,4
<b>Età della persona di riferimento</b>			
18-34 anni	8,9	10,3	9,4
35-44 anni	8,3	10,7	9,9
45-54 anni	6,9	9,9	9,7
55-64 anni	6,1	6,6	7,3
65 anni e più	5,1	5,3	5,2
<b>Condizione professionale della persona di riferimento</b>			
p.r. occupata	5,5	7,3	7,0
p.r. dipendente	6,0	7,7	7,5
p.r. indipendente	4,0	6,1	5,6
p.r. non occupata	7,5	8,1	8,1
p.r. in cerca di occupazione	19,7	19,7	22,6
p.r. ritirata dal lavoro	4,3	4,4	4,3
p.r. in altra condizione (diversa da ritirata dal lavoro)	12,7	15,4	14,6

(a) Per l'anno 2021, stime preliminari.

(b) p.r.= persona di riferimento

(c) Per le variazioni statisticamente significative tra il 2020 e il 2021 si veda il Prospetto 5 nella Nota metodologica.

Fonte: Istat, Indagine sulle spese per consumi delle famiglie

Il totale dei minori in povertà assoluta nel 2021 è pari a 1 milione e 384mila: l'incidenza si conferma elevata, al 14,2%, stabile rispetto al 2020 ma maggiore di quasi tre punti percentuali rispetto al 2019, quando era pari all'11,4%. Le incidenze di povertà sono stabili anche tra i giovani di 18-34 anni (11,1%) e tra gli over65 (5,3%). Valori elevati dell'incidenza di povertà assoluta si continuano a osservare per le famiglie con persona di riferimento di 35-54 anni, dunque in piena età attiva, colpite in modo significativo dalla crisi nel 2020: 9,9% per quelle con persona di riferimento tra i 35 e i 44 anni e 9,7% per le famiglie con persona di riferimento tra 45 e 54 anni.

La povertà assoluta è stabile tra le famiglie con persona di riferimento occupata (da 7,3% del 2020 a 7,0%), che avevano risentito maggiormente degli effetti della crisi, e tra quelle con persona di riferimento ritirata dal lavoro (da 4,4% a 4,3%), mentre peggiora ulteriormente, dal 19,7% al 22,6%,

tra le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione. Anche le famiglie con persona di riferimento dipendente presentano un'incidenza di povertà che sostanzialmente non varia (da 7,7% a 7,5%), ma se la persona di riferimento è un operaio o assimilato si raggiunge il 13,3%. Segnali di stabilità si osservano anche tra le famiglie composte solamente da italiani (5,7%), dopo il peggioramento dello scorso anno, mentre si aggrava la condizione di quelle composte da soli stranieri (da 26,7% del 2020 a 30,6%).

*Incidenza di Povertà assoluta per individui per sesso e classe di età (Fonte Istat: 2021)*

	2019	2020	2021
<b>Sesso</b>			
Maschio	7,8	9,4	9,5
Femmina	7,6	9,4	9,3
<b>Classe di età</b>			
Fino a 17 anni	11,4	13,5	14,2
18-34 anni	9,1	11,3	11,1
35-64 anni	7,2	9,2	9,1
65 anni e più	4,8	5,4	5,3

(a) Per l'anno 2021, stime preliminari.

(b) Per le variazioni statisticamente significative tra il 2020 e il 2021 si veda il Prospetto 5 nella Nota metodologica.

Fonte: Istat, Indagine sulle spese per consumi delle famiglie

La crescita delle spese per consumi delle famiglie è diffusa su tutto il territorio nazionale, ma risulta più decisa nel Nord Italia (+6,0%), seguono il Mezzogiorno (+3,7%) e il Centro (+3,1%). Sono in forte ripresa soprattutto i capitoli che nel 2020 avevano registrato una riduzione più accentuata a seguito delle restrizioni imposte per contrastare la pandemia e delle limitazioni alla socialità e agli spostamenti, come Abbigliamento e calzature, Trasporti, Ricreazione, Spettacoli e cultura e Servizi ricettivi e di ristorazione. Complessivamente, la spesa media mensile per questi quattro capitoli è pari a 541 euro (+13,1% rispetto al 2020), ancora lontana, però, dai 660 euro mensili del 2019. Rispetto al 2020, l'aumento più elevato (+26,5%) si osserva per il capitolo Servizi ricettivi e di ristorazione che nel 2020 aveva subito un vero e proprio crollo. La crescita più moderata (+6,0%) riguarda invece la spesa per Ricreazione, spettacoli e cultura. Questi due capitoli sono anche quelli che, tra tutti, mostrano i valori più lontani dal 2019, con un calo di oltre il 22%. Aumentano in misura moderata (+1,6%) le spese per Alimentari e bevande analcoliche e per Abitazione, acqua, elettricità e altri combustibili, manutenzione ordinaria e straordinaria (che, nell'insieme, valgono 1.382 euro mensili). Crescono in particolare le spese per l'abitazione (+2,1%), anche a causa, però, di una forte dinamica inflazionistica. I valori di queste spese, difficilmente comprimibili e solo marginalmente toccate dalle restrizioni governative, risultano comunque molto simili nell'intero triennio 2019-2021. La spesa per tutti gli altri capitoli, complessivamente pari a 516 euro mensili nel 2021, sale del 5,4% rispetto al 2020, con incrementi piuttosto

marcati per Servizi sanitari e spese per la salute (+9 %) e per Mobili, articoli e servizi per la casa (+8,6 %).

Nel corso del 2021 la dinamica della spesa equivalente<sup>1</sup> risulta molto differenziata, da +1,7% delle famiglie meno abbienti a +6,2% di quelle nell'ultimo quinto, in conseguenza del maggiore aumento dei capitoli che pesano di più sulla spesa delle famiglie più agiate. Il divario viene ulteriormente accentuato dalla dinamica inflazionistica, che è stata decrescente al migliorare delle condizioni economiche (da +2,4% delle famiglie meno abbienti, soprattutto a causa del forte peso delle spese per abitazione sul loro budget, fino a +1,6% delle più abbienti). Nel 2021, l'andamento dei prezzi ha quindi ulteriormente indebolito la posizione delle famiglie più disagiate (primo quinto), che registrano una variazione negativa della spesa in termini reali (-0,7% se si tiene conto dell'IPCA riferito a questa classe di famiglie), e migliorato la posizione relativa delle più abbienti, con il più elevato incremento in termini reali (+4,6%).

Come si può notare le ipotesi e le tendenze di medio periodo che erano state elaborate nel Laboratorio, vengono sostanzialmente confermate dai dati Istat. Potremmo dire che è ben visibile l'emergere un "nuovo modello di povertà italiana" che si radica in processi e logiche di impoverimento già fortemente caratterizzati aggiungendo a debolezze e rischi già conosciuti, debolezze e rischi nuovi. Non ha quindi molto senso dire che i rischi di povertà stanno radicalmente cambiando, quanto sottolineare che alle vecchie vulnerabilità che permangono (famiglie unipersonali, monogenitoriali, di cittadini stranieri, al sud, etc.) si aggiungono nuove vulnerabilità in particolare la presenza di figli minori, un crescente indebolimento dello status occupazionale ed elementi di fragilità interna al gruppo familiare quali l'aumento di separazioni e divorzi, una struttura delle famiglie sempre più semplificata con sostegni intra e intergenerazionali sempre meno forti, una gestione del rapporto famiglia-lavoro difficoltosa, un appesantimento dei carichi di cura familiari, etc. La crisi pandemica sembra aver accelerato i processi e messo sotto stress le situazioni vulnerabili e le fragilità interne già ben presenti, generando una maggiore povertà che sembra rimanere persistente e diventare multidimensionale. Parte di questo impoverimento è stato contrastato dalle misure messe in campo a sostegno dei cittadini (reddito di cittadinanza, reddito di emergenza, estensione della Cassa integrazione guadagni, ecc.) che hanno consentito alle famiglie in difficoltà economica – sia quelle scivolote

---

<sup>1</sup> Per tenere conto del fatto che nuclei familiari di numerosità differente hanno anche differenti livelli e bisogni di spesa, la spesa familiare è resa equivalente mediante opportuni coefficienti (scala di equivalenza, cfr. Glossario) che permettono confronti fra i livelli di spesa di famiglie di diversa ampiezza. Ordinando le famiglie in base alla spesa equivalente, è possibile dividerle in cinque gruppi di uguale numerosità (quinti): il primo quinto comprende il 20% delle famiglie con la spesa più bassa (famiglie meno abbienti), l'ultimo quinto il 20% di famiglie con la spesa più elevata (famiglie più abbienti).

sotto la soglia di povertà nel 2020, sia quelle che erano già povere – di mantenere una spesa per consumi non molto distante dalla soglia di povertà. E un'altra e più consistente parte, almeno quella economica, potrebbe venire riassorbita se la crescita dovesse ripartire in modo stabile. La guerra in Ucraina e i processi inflattivi causati dall'aumento dei prezzi delle materie prime non sembrano al momento (aprile 2022) predisporre a questa situazione.

Dall'analisi dei dati Istat possiamo trarre allora alcune conclusioni relative ai fattori emergenti che caratterizzano il “nuovo regime di povertà” italiana in costanza di pandemia. In generale:

1. la povertà familiare presenta un andamento decrescente all'aumentare dell'età della persona di riferimento; generalmente, infatti, le famiglie di giovani hanno minori capacità di spesa poiché dispongono di redditi mediamente più bassi dovuti a posti di lavoro meno remunerativi e hanno minori risparmi accumulati nel corso della vita o beni ereditati;

2. la presenza in famiglia di un/a pensionato/a può fornire una parte di reddito sufficiente a tenere sopra la soglia di povertà;

3. la presenza di figli minori, soprattutto dal secondo figlio e in famiglie di cittadini stranieri, è un fattore di grande rischio anche in famiglie con almeno uno dei genitori in attività, ma soprattutto dove la persona di riferimento non è occupata, è in cerca di occupazione o è operaio. I minori in età 7-17 vedono peggiore la loro situazione economica;

4. l'essere genitori soli con figli (famiglie monogenitoriali) significa essere in una condizione di fragilità, soprattutto se stranieri;

5. essere in affitto, condizione fortemente legata all'età della persona di riferimento, così come alla cittadinanza dei componenti, è correlato a una maggiore povertà familiare. Le famiglie con persona di riferimento giovane (frequentemente con minori al loro interno) e quelle con stranieri, vivono più frequentemente in affitto, poiché scontano sia una minore capacità reddituale sia una minore probabilità di avere accumulato risparmi o di aver avuto accesso a beni ereditari;

6. l'essere cittadini stranieri rende maggiormente vulnerabili alla povertà così come risiedere nel Sud, ma sempre di più anche al Nord in Comuni molto grandi o piccoli: l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta si conferma più alta nel Mezzogiorno, ma si osserva una crescita più ampia nel Nord;

7. la posizione nel mercato del lavoro diventa sempre più rilevante come fattore di impoverimento. Tendenzialmente una posizione debole – cioè poco stabile e quindi poco protetta – è correlata a un forte rischio di impoverimento. Se già nel 2020 furono particolarmente colpite – nel confronto con il 2019 – le famiglie con persona di riferimento occupata (l'incidenza passa dal 5,5% al 7,3%), sia dipendente sia indipendente, nel 2021 il rischio aumenta molto di più per chi è disoccupato, in cerca di occupazione e operaio. Sembra aumentare la condizione di *working poors*;

8. rispetto al 2020 la crisi sembra aver colpito ancora di più: le famiglie con persona di riferimento tra i 35 e i 54 anni; le famiglie straniere; le persone in cerca di occupazione e operaie;

9. aumenta la disegualianza tra famiglie più ricche e più povere, così come le loro capacità di spesa, particolarmente peggiorate a causa di una alta inflazione e da spese rigide per la casa.

### **3. Riflessioni sulle possibili risposte: un problema emergenziale o strutturale?**

Si è già detto che, oltre ad approfondire se le famiglie con figli minori stessero davvero scivolando nella zona di vulnerabilità, il Laboratorio ha provato a riflettere su possibili politiche di contrasto. I punti di osservazione, in questo caso, sono stati diversi: alcuni di tipo istituzionale – la Città metropolitana di Bologna e il Comune di Bologna – altri di ricerca. La peculiarità di queste riflessioni è data dal fatto che si sono svolte mentre la pandemia stava dilagando. Questo evento ha innescato alcune criticità che, in un certo senso, hanno testato il sistema dei servizi, mostrandone forze e debolezze. È la stessa logica della “emergenza” che, paradossalmente, istituzionalizzandosi ha messo il sistema in una situazione contraddittoria: rispondere con logiche appunto emergenziali o fare della emergenza la nuova normalità? E, in entrambi i casi, che fare di fronte alle nuove sfide? Le istituzioni stesse hanno compreso molto bene il paradosso e nel Laboratorio lo hanno messo al centro dei loro ragionamenti. Vediamoli in sintesi.

A partire dal 2018, attraverso La Città metropolitana di Bologna – nell’ambito delle attività del Coordinamento metropolitano per l’attuazione delle misure di contrasto alla povertà (composto da Uffici di piano e Responsabili di SST) – ha avviato diverse attività di raccolta dati, analisi e approfondimento sugli strumenti di lotta alla povertà e all’impoverimento. In particolare, si sono analizzati i contributi comunali per il sostegno al reddito, provvidenze statali ad accesso comunale e misure di contrasto introdotte con la pandemia (“Misure urgenti di solidarietà alimentare”), insieme a un primo tentativo di raccolta dati relativo al Reddito di cittadinanza. Nel corso del 2021, accanto all’attività di monitoraggio sui contributi comunali e le provvidenze economiche ad accesso comunale, avviata negli anni precedenti, si è sviluppata l’attività di raccolta dati delle misure a contrasto della povertà introdotte con la pandemia.

Un primo obiettivo delle analisi era cercare di comprendere, vista la possibilità di regolare diversamente a livello locale e per mezzo dei Servizi sociali i contributi economici, se vi era omogeneità o meno nelle procedure di erogazione. La ricerca rileva una certa disomogeneità, dovuta anche al fatto che per esempio l’emergenza Covid ha fatto sì che venissero erogate risorse



anche a chi non possedeva ISEE. Il sistema della Pa tende ad osservare questa diversità come problema, cioè come “discrezionalità” degli assistenti o mancanza di standard. Inoltre, viene osservato che il Terzo settore – molto utilizzato per il sostegno alle povertà – non è omogeneo a livello territoriali così come non lo sono le altre risorse aggiuntive, per cui le risposte alla povertà saranno di volta in volta residuali o significative. Simultaneamente, però, molte di queste erogazioni vorrebbero proprio legittimare – e comunque si sostengono – su una logica di valutazione multidimensionale, in team, mediante supervisioni, progetti personalizzati e lavoro di rete, tutti aspetti che necessitano proprio di quella diversità. L’aver però definito come problema la disomogeneità, porta la Pa a richiedere l’elaborazione, se non di Regolamenti unici ed omogenei, almeno delle robuste Linee guida. Questo primo risultato ci dice di una cultura amministrativa che sta cercando ancora un equilibrio tra le esigenze contraddittorie della universalità nella erogazione di beni e servizi, da un lato, e la predisposizione di forme di aiuto che certamente nel prossimo futuro punteranno maggiormente sulla personalizzazione e la “precisione”. È chiaro che le due logiche dovranno entrare in sinergia e supportarne solo una sarebbe molto problematico.

Altrettanto interessanti sono le riflessioni che sono giunte da un workshop di restituzione dei dati che ha coinvolto degli operatori del servizio sociale territoriale. Da quell’incontro sono scaturite molte idee che riassumiamo in breve.

1. In primo luogo, e soprattutto in riferimento ai bonus, gli operatori istituzionali hanno percepito una sorta di regressione all’assistenzialismo “puro”. Questa esperienza è stata attribuita alla fase d’emergenza che ha richiesto tempi di erogazione immediati e senza possibilità reale di scegliere qualsiasi “logica” di risposta.

2. L’isolamento degli operatori e degli utenti durante il primo lockdown ha poi reso la stessa interazione praticamente impossibile, venendo sostituita da una evidente “incompetenza” digitale dei richiedenti. In ogni caso, la mancanza di tempo per predisporre risposte adeguate e personalizzate, è stato valutato come uno spreco di professionalità e di competenze.

3. Alla terza erogazione del bonus, inoltre, è emersa anche la considerazione che forse lo strumento non rispondeva neppure più a un bisogno alimentare che, nel frattempo, trovava risposte usuali anche grazie alla ripresa di molte attività commerciali e di distribuzione. Quei bisogni originariamente “materiali” si sono trasformati nel tempo in altri tipi di problematiche, più relazionali e multidimensionali, tipo:

- fragilità di tipo abitativo;
- difficoltà nel pagamento delle utenze;
- precarietà lavorativa;
- vulnerabilità genitoriale, con un aumento degli abusi familiari ed una grande difficoltà di progettare il futuro;

- difficoltà dei ragazzi a tornare a scuola dopo la Dad.

A fronte di queste notevoli problematiche, sono però emerse anche delle nuove opportunità. I “buoni” buoni hanno permesso ai Servizi di incontrare persone che non li avevano mai utilizzati e che, difficilmente, li avrebbero cercati in condizioni diverse. In maggioranza si trattava di persone senza bisogni sociali complessi o situazioni di grave fragilità: i bisogni erano basicamente connessi alla mancanza di lavoro (perdita o anche difficoltà nell’inserimento per i più giovani), alla carenza di professionalità adeguate, alla mancanza di reddito adeguato (spesso perché famiglie numerose monoreddito, oppure famiglie monogenitoriali), alla difficoltà a mantenere un alloggio; sono state sperimentate delle nuove soluzioni come, ad esempio, la digitalizzazione delle pratiche; la creazione di una sorta di “algoritmo” che genera il valore base dei buoni da erogare, cui si poteva aggiungere punteggi in più a seguito della valutazione del caso, provando così a creare equità, lasciando però la flessibilità della valutazione dell’assistente sociale, etc.;

In sintesi, la novità degli utenti che a causa della pandemia hanno richiesto aiuto, ha innescato tutta una serie di ragionamenti che spingono verso il ripensamento e l’innovazione del sistema degli aiuti. Tra questi quelli sottolineati sono:

1. l’organizzazione di un *Segretariato sociale* – con una funzione di presa in carica “leggera” – sempre più strategica per informare ed orientare persone che non hanno l’abitudine a comunicare con il sistema dei servizi;

2. la costruzione di *strumenti della valutazione professionale* perché ormai la rilevazione dei bisogni richiede informazioni multidimensionali e non solo di tipo economico;

3. nuove *modalità operative* del Sistema dei servizi territoriali per gli interventi di contrasto alla povertà che sono attualmente molto varie e poco omogenee;

4. una ricognizione sui *regolamenti* vigenti, confrontando requisiti, soglie di accesso, procedure e procedimenti amministrativi, andando nella direzione di un regolamento condiviso a livello metropolitano;

5. la simultanea necessità di pensare a *progetti personalizzati* che vadano ben oltre la mera erogazione di contributi economici, ma che includano altre modalità di sostegno;

6. un vero e proprio ripensamento del rapporto tra Pa e terzo settore che passi attraverso il confronto metodologico, lo scambio di buone prassi e il coordinamento metropolitano su lavoro di comunità e contrasto alla povertà;

7. un ragionamento sulle opportunità e i limiti del potere di decisione che hanno gli operatori dei servizi che deve essere sempre sostenuto da chiare competenze professionali, meccanismi e strumenti volti a garantire attenzione, imparzialità e trasparenza.

Anche Sgaragli quale responsabile dell'Ufficio Responsabile Sistema Informativo, regolazione, sviluppo della Qualità e gestione ciclo della performance del Comune di Bologna sviluppa numerosi argomenti per pensare a strategie per sostenere in particolare le famiglie con figli e redditi bassi, medio bassi e medio-alti affinché non scivolino in condizioni peggiori delle attuali. Il focus viene giustamente posto su azioni che non rispondano semplicemente alle emergenze, ma che si facciano carico in modo durevole per favorire la partecipazione delle persone e delle famiglie alla loro crescita, in particolare al recupero di una autonomia che permetta di trovare e mantenere un lavoro cui consegua il percepimento di un reddito stabile. Sgaragli sottolinea la rilevanza di questa finalità, riprendendo il recentissimo Piano Nazionale degli Interventi e Servizi sociali 2021-2023 specificante che «le politiche sociali devono, (...) relazionarsi costantemente con le politiche del lavoro, inserendo nei progetti individuali la dimensione del lavoro, la strumentazione e la formazione necessaria» (Ministero 2021). La proposta è molto precisa e articolata. Rispetto ai temi di azione, si indica la necessità prioritaria di integrare:

1) i percorsi d'istruzione (e pertanto ambito scolastico e universitario) con quelli del lavoro;

2) l'ambito sociale e quello sanitario, specialmente nei percorsi di dimissione dalle cure ospedaliere incrementando i servizi sociali e sanitari integrati a livello domiciliare e territoriale;

3) l'ambito giudiziario inteso in senso lato comprensivo di tutto il corpus di attori e competenze comprese nell'ordinamento giudiziario e l'ambito sociale, in particolare modo per la tutela dei minori e dei c.d. *care leavers*, coloro che hanno compiuto 18 anni e si trovano senza più alcuna tutela, laddove è evidente che la maggiore età non è di fatto il confine ove eliminare qualsivoglia strumento di tutela e accompagnamento all'autonomia, strumenti prima garantiti fino al compimento del 18° anno di età.

Su questi ambiti occorre cominciare a programmare e progettare linee di azione sociale che si integrino a livello nazionale, regionale, metropolitano e locale, a seconda dell'intensità e specializzazione degli interventi e servizi posti in campo. Riflettendo poi più in generale su come implementare al meglio l'istituto del Reddito di cittadinanza, Sgaragli ribadisce come occorra potenziare il Servizio sociale al fine di attivare: tirocini formativi finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia, alla riabilitazione; sostegni socio-educativi territoriali e domiciliari; assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità; sostegno alla genitorialità e servizi di mediazione familiare; servizi di mediazione culturale; servizi di pronto intervento sociale.

La riflessione prosegue poi con una ipotesi a livello locale, coordinata dagli assessorati competenti in collaborazione con la Città metropolitana e la Regione, finalizzata a connettere domanda e offerta di lavoro. In pratica si tratterebbe di incrociare i dati sui percorsi formativi (o sul capitale umano)

dei soggetti attenzionati (membri di famiglie con figli minori e a reddito medio basso) con la domanda di lavoro, coinvolgendo anche l'ambito dei lavori socialmente utili. Questo lo schema dell'ipotesi di lavoro:

(A)

Gli Assessorati al lavoro e alle attività produttive coinvolgono le imprese del territorio per istituire una base dati condivisa e sempre aggiornata della domanda di lavoro (e quindi delle figure professionali, competenze e specializzazioni).

(B)

Gli Assessorati alla istruzione e alla formazione professionale rimodulano i processi formativi sulla base delle domande di lavoro e genti predisponendo, in un unico database, percorsi di istruzione e formazione adeguati alla domanda.

(C)

Per agevolare la comunicazione tra domanda e offerta si ipotizza la creazione di un Centro di coordinamento ed elaborazione dati dei due database.

(D)

I Centri per l'impiego (dove si stipulano i patti per il lavoro) e i Servizi sociali (dove si stipulano i patti per l'inclusione sociale) fungono da interfaccia tra i cittadini e il Centro di coordinamento.

Nunzia De Capite, forte delle analisi dei Rapporti Caritas che utilizzano *mix methods*, propone una ricca riflessione sui problemi e le opportunità che sono derivate dalla osservazione dei processi di impoverimento nel momento della pandemia. Situazione ad alto rischio di frammentazione, di scarsa chiarezza, d'assenza d'informazione, d'orientamento, supporto, mediazione e di valutazione.

Secondo l'esperienza di Caritas, per contrastare questi rischi, occorre prima di tutto puntare a una comprensione sempre migliore della realtà della povertà e cioè: 1) promuovere un approccio analitico che superi la "presentificazione" e, invece, adotti una prospettiva di medio-lungo periodo capace di cogliere le dinamiche di lungo corso, le variazioni, le persistenze, ma pure le linee di tendenza che scorrono sotto la superficie dei fenomeni; 2) individuare le cause e le catene causali degli eventi che attivano l'impoverimento; 3) saper osservare simultaneamente i dati aggregati (statistiche) e i vissuti delle persone (storie di vita, interviste), temperando micro e macro, analisi di tipo estensivo su ampie popolazioni e studi in profondità o di caso. Seguendo questa strategia conoscitiva integrata, Carita ha saputo osservare

in modo originale alcune dinamiche proprie dell'impoverimento nella pandemia, suggerendo una lunga serie di correttivi alle politiche di contrasto. Tra queste, vanno sottolineate:

1) integrare le misure pubbliche con interventi supplementari nelle situazioni in cui le persone e le famiglie hanno bisogno di un sostegno aggiuntivo ulteriore rispetto a quello pubblico;

- compensare l'assenza di politiche pubbliche o la mancata copertura da parte di queste di alcune quote di destinatari ("targeting" impreciso): è quello che accade col sostegno agli stranieri privi della residenza di 10 anni in Italia, e per questo non raggiunti dal RdC, o per coloro che per altre caratteristiche di disegno (patrimonio sopra soglia) non lo ricevono;

- il monitoraggio dell'attuazione per scorgerne i difetti. Il monitoraggio è la base empirica a cui ancorare le concrete proposte di modifica delle misure: a partire dai difetti attuativi si possono così elaborare soluzioni per perfezionarle e metterle sempre più a fuoco;

- favorire e facilitare l'accesso alle misure pubbliche con azioni di informazione, sensibilizzazione, orientamento, in ragione del fatto che le misure (reddito minimo, assegno unico, ecc.) spesso, come si è visto, sono frammentate e poco chiare rispetto ai target e alle modalità per riceverle e, in aggiunta a ciò, sempre più spesso si accostano al sistema di welfare pubblico persone che non hanno mai avuto accesso prima ad esso e che quindi non sanno come muoversi;

- accompagnare le persone nell'iter di accesso alle misure (compilazione domanda, informazioni in itinere, problemi legati alla ricezione dei contributi, come ad esempio sospensioni nelle erogazioni e difficoltà a capire il motivo), reso complicato dal processo di digitalizzazione in corso che – si pensi al passaggio all'identità digitale (SPID) per accedere ai servizi della pubblica amministrazione – crea barriere all'ingresso per le persone meno istruite e con meno familiarità con l'utilizzo di dispositivi elettronici.

Ne derivano tre assi di lavoro: 1) investimento duraturo e strategico del "lavoro di prossimità"; 2) coinvolgimento e partecipazione nella rilevazione dei bisogni e nella progettazione delle risposte ai soggetti sociali che abitano il territorio. In entrambi i casi gli enti di terzo settore e le associazioni di interessi radicate territorialmente devono essere protagoniste di una nuova fase di co-programmazione e co-progettazione; 3) potenziamento dei processi di rilevazione, analisi e condivisione di dati cui pensare le azioni di risposta e introduzione di strumenti di valutazione di impatto delle *policies*.

Il saggio di Gino Mazzoli è dedicato proprio all'allestire contesti per rispondere ai processi di impoverimento. La sua analisi, propria di chi lavora sul campo da tempo e ha una esperienza diretta di ricerche azione, si basa proprio su un tentativo di ripensare le analisi dati statistiche e le *policies* che ne conseguono, per avvicinarsi ai contesti di impoverimento che – in modi sempre più diversi e radicandosi territorialmente – necessitano di strategie di

prossimità. I punti fondamentali che solleva Mazzoli, ci danno la possibilità di ampliare l'orizzonte della riflessione. In primo luogo, si tratta di ripensare la “nuova normalità” di un impoverimento che – al di là di come è rilevato per le statistiche – si presenta come pervasivo e come esperienzialmente molto caratterizzato. È proprio l'esperienza di chi impoverisce e le sue conseguenze sulle condotte di vita che qui diventa centrale per le analisi. Nella osservazione “sul campo” di Mazzoli sono proprio le famiglie di “ceto medio” (in buona sostanza chi fino ad oggi si sentiva poco o punto vulnerabile ai casi della vita e aveva una sua specifica resilienza interna), che si indeboliscono a causa sia di processi sociali che tendono a colpirle dall'esterno vulnerandole, sia a processi di fragilizzazione interna. A processi sociali che generano di continuo nuove opportunità, non corrispondono processi di capacitazione adatti a farle cogliere. Questa asimmetria – che si esprime anche a livello di aspettative sociali incastonate in valori, norme di comportamento e interiorizzate nelle personalità – necessita di un'enorme attenzione psichica – con conseguente ansia da performance (e crisi di aspirazione quando gli obiettivi sono falliti) – di crescenti competenze “hard e soft”, soprattutto di flessibilità e una vera e propria educazione all'opportunità. È proprio questo contesto, così normalmente competitivo e cangiante, che provoca l'indebolimento delle famiglie i cui membri adulti – pur avendo spesso casa, lavoro, qualche risparmio e titoli di studio medio-alti – non riescono a far quadrare i conti delle economie familiari (intese in senso lato come “strategie di vita quotidiana”): queste economie vedono aumentare – nella normalità – i costi “fissi” e “rigidi” (per esempio tutte le spese per la casa – luce, gas, acqua, tasse, affitti, etc.; per le assicurazioni; per la mobilità; per la spesa; per l'abbonamento a dispositivi mobili; per mutui; per la scuola, i vestiti, la socializzazione, il tempo libero dei figli; per la salute, etc.) mentre vedono stagnare o diminuire le entrate certe, dovute alla strutturazione di un mondo del lavoro con retribuzioni tendenzialmente basse e in via di ulteriore flessibilizzazione e precarizzazione. Questi processi di vulnerabilizzazione si incrociano poi con altri e potenti processi di fragilizzazione, dovuti a maggiore instabilità e indebolimento del legame familiare, a una maggiore disorganizzazione delle reti parentali e sociali di sostegno e a modi di socializzazione – spesso definiti dagli studiosi “consumistici” – che necessitano di consumare beni, servizi ed esperienze per rimanere inclusi. Sono “vite al limite”, a rischio, vissute “pericolosamente”, che il Covid ha fatto scivolare nella povertà perché i redditi sono diminuiti rispetto alle spese fisse e ai consumi ritenuti meno malleabili. Questi processi sembrano caratterizzare maggiormente le famiglie di adulti giovani – e tra queste quelle con più figli e minori – che quelle di anziani, più protetti dal sistema e con meno aspettative di consumo (per ora!). Ma è anche l'intorno sociale delle famiglie che cambia, con potenti processi di sradicamento delle reti di solidarietà primarie e informali. Si è passati da una situazione sociale che si è sviluppata dalla fine degli

anni Sessanta agli anni Novanta, caratterizzata dall'espansione di nuove libertà e d'opportunità – a forte traino economico – dove contavano l'auto-realizzazione mediante prestazioni sempre più specializzate, ad una più recente a trazione tecnologica dove emerge il tema dell'aumento di possibilità, ma anche di pericoli non compresi e dove le aspettative personali onnipotenti hanno trovato istituzioni incapaci di realizzarle (e quindi fortemente delegittimate). La conseguenza è stata quella di una crescente percezione di crisi, di impoverimento generalizzato, di orizzonti del futuro che si facevano sempre più minacciosi e incapaci di distribuire a tutti la ricchezza prodotta: un passaggio dalla “globalizzazione inclusiva” a una “esclusiva”.

Dentro a questo nuovo contesto, che Mazzoli analizza più estesamente, occorre ripensare le forme di aiuto e sostegno a partire da dispositivi di assistenza a “bassa risoluzione” – destrutturati – capaci di intercettare bisogni che i servizi non vedono essendo troppo strutturati. Questo tema della destrutturazione del sistema dei servizi mi sembra l'aspetto più interessante che si collega immediatamente all'idea che la Pa, pur rimanendo garante dei diritti e dell'aiutare chi non ha alcuna risorsa, deve aprirsi alla collaborazione duratura con soggetti erogatori più veloci, prossimi e adattabili all'emergere dei nuovi bisogni. La prospettiva diventa dunque quella di allestire “contesti di solidarietà” ben oltre a ciò che è istituito e dove i Servizi sociali istituzionali hanno il compito di valorizzare, collegare, sostenere un welfare di comunità. La nuova vulnerabilità è generata dall'indebolimento delle reti sociali più il verificarsi d'eventi di crisi anche quotidiani. Questa pervasività del poter “essere toccati dal malessere”, questo pericolo che segue le vite delle persone come un'ombra, questa percezione di una società che non migliora più le condizioni di vita, genera una forte graduazione nella differenza (idealmente dicotomica) tra poveri e non poveri. Oggi si può “cadere in povertà” anche persone che fino a poco prima avevano beni per far stare in piedi la loro economia familiare; non sono mai stati degli “assistiti” presi in carico dai Servizi e non possono essere intercettati in modo stigmatizzante. Sono persone che pagano le tasse e che sono risentite dal non avere avuto nulla (o poco) in cambio.

Bisogna quindi abituarsi a lavorare sull'ordinario (sul “sottosuolo”), in modo che qualcosa si sedimenti e inneschi un cambiamento ben oltre un rapporto ormai fortemente istituzionalizzato e poco innovativo tra Terzo settore e pubblica amministrazione. Il punto di innesco diventa l'informale, l'invisibile, il basso-continuo, il non ancora marcato istituzionalmente. Il termine utilizzato da Mazzoli è quello di “allestimento di contesti” che generino cambiamenti riflessivi, ma anche in prossimità e in convivialità. Lo si può fare creando oggetti a “doppio fondo”, cioè oggetti semplici e ben visibili che però servono a riflettere sul legame sociale invisibile: dispositivi per ascoltare, connettere e valorizzare. È un modo di agire che “accende” dei processi

che però poi devono “percolare” e attivare processi autonomi. Per farlo bisogna costruire atmosfere non stigmatizzanti, aperte a tutti, che facciano massa critica, in posti affollati, in relazioni orizzontali e in modo leggero ma competente. L’apporto della gente, i micro-interventi, gli incontri episodici possono diventare fondamentali. I servizi devono uscire dai loro perimetri e abbassare la soglia di accesso per chiunque possa avere bisogno. Le competenze saranno quelle dello: 1) *scouting*; 2) *brokering*; 3) *tutoring*; 4) capacità di aggancio e 5) d’attivazione. Tutti strumenti per modificare lo sguardo che le persone hanno su di loro, mettendole in contatto con ambienti stimolanti, cioè per innescare processi di auto-trasformazione. Un tipo ideale di questo nuovo *setting* situ-azionale è quello dei Laboratori di comunità, cioè gruppi di progettazione, azione e riflessione centrati su servizi utili e aperti a tutti. Sono riflessivi perché permettono alle persone di capire cosa fanno insieme e le ragioni per farlo: si basano sulla costruzione fiducia; su momenti di riflessività che rompono le routine; che utilizzano il gruppo e non l’invio per captare i problemi; dove gli operatori si mettono in una condizione di simmetria; dove si riconosce la vulnerabilità di tutti. I Laboratori devono poter essere visibili, comunicabili, creare spazi pubblici (e non del “pubblico”); devono essere aperti a una partecipazione in itinere; essere porosi e, soprattutto devono essere costantemente accompagnati (e quindi durare).

Questa riflessione di Mazzoli ci fornisce anche una immagine “in negativo” di come non dovrebbero più essere le forme dell’aiuto. Ma in tutte le analisi che qui pubblichiamo sono emersi altri problemi che con l’emergenza pandemica sono manifestati pienamente. Ne evidenziamo alcuni.

1) Problemi di esclusione “istituzionale”. Questo è una tipica contraddizione che va continuamente tenuta presente dai *policy makers*. Ogni politica ha i suoi confini e ogni confine simultaneamente collega e separa. Solitamente si riflette sul lato del collegamento, cioè su quali sono i risultati che la politica sta raggiungendo o spera di raggiungere. Più raramente si è capaci di osservare cosa il design della *policy* escluda, magari non intenzionalmente, ma nel suo operare. E questa esclusione è sempre inevitabile se la *policy* deve avere suoi confini. Durante la pandemia è emerso un effetto di esclusione istituzionale molto rilevante. Ha riguardato l’utilizzo dell’ISEE che si riferisce sempre al 31/12 dei due anni solari precedenti e quindi è uno strumento da usare per stabilire la possibile attribuzione di sostegni in situazioni di medio termine. In pratica utilizzando l’Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) nessuno avrebbe potuto ricevere nel momento della crisi, alcun sostegno. Da qui la necessità di offrire la possibilità di presentare il c.d. ISEE corrente per meglio avvicinare temporalmente la situazione di misurazione della situazione economica delle famiglie alla data di presentazione della Dichiarazione Sostitutiva Unica sulla situazione abitativa, reddituale e patrimoniale.



2) Problemi di asimmetria di conoscenze in aree di policy diverse. Molti osservatori hanno evidenziato come durante la crisi pandemica si siano dovuti attivare servizi e dispositivi di aiuto senza avere alcuna esperienza e senza alcuna tradizione da cui attingere routine di lavoro. In questi casi, solitamente, ci si riferisce comunque a qualche routine tipica di aree di *policy* già sperimentate – per esempio i servizi per minori e per la non autosufficienza – ma proprio per questo si estendono modalità di lavoro che non sono adatte alla novità dei problemi. Nasce quindi l'esigenza di sperimentare regimi di risposta “misti” a problemi emergenti che, da un lato, necessitano di dispositivi fortemente innovativi e senza alcun “record” di dati o casi a cui appigliarsi e, dall'altro, devono comunque potersi riferire a qualche struttura operativa per essere attivati. Questi “regimi misti” di aiuto diventeranno uno dei temi del futuro.

3) Problemi di contraddizione tra forme di aiuto standard vs personalizzate. Il tema di disegnare servizi universalistici e seguano standard di qualità sul modello dei Liveas, è sempre più sentito dalle Pa perché la standardizzazione mette al riparo da tutta una serie di possibili problemi e legittima l'erogazione di “qualcosa” di comparabile. D'altra parte, le nuove problematiche sociali necessitano sempre di più di un disegno ultra-personalizzato che sappia cucirsi addosso ad ogni utente.

4) Problemi di cosa erogare, se servizi in *cash* o in *kind*. Durante la pandemia sono aumentati i problemi di scarsità di reddito fino al bisogno di poter avere sostegni per fare la spesa e pagare le “bollette”. Insieme ai nuovi istituti del Reddito di cittadinanza e di emergenza le Pa locali hanno inventato nuove forme di erogazione in *cash*. Simultaneamente, però, è diventato chiaro che questo sostegno non era né sufficiente. Né spesso adeguato a superare i problemi.

5) Problemi di intempestività degli interventi. Molto spesso gli interventi di sostegno al reddito, a partire dalla Cassa integrazione in deroga, ma anche delle compensazioni agli esercizi commerciali e altre attività che dovettero chiudere o ridurre la loro operatività per un certo periodo di tempo, sono arrivate con grande ritardo. Molti degli aventi diritto che sulla “carta” sono stati considerati “coperti”, nella realtà si sono trovati per lunghi periodi privi di un reddito sufficiente per far fronte all'interruzione o riduzione dell'attività lavorativa.

6) Problemi di frammentazione, scarsa chiarezza, reciproche incompatibilità e farraginosità delle procedure di accesso. Durante la pandemia la grande diversità di beni e servizi erogabili, si è manifestata in modalità che spesso hanno fortemente scoraggiato gli aventi diritto dal presentare domanda. Un tema specifico emerso è stato quello della competenza burocratica e digitale necessaria a esigere il diritto. Un altro tema emerso è stato la necessità di avere Punti di accesso unici ai servizi.

7) Problemi di mancanza di contattabilità dei cittadini in condizione di bisogno. Durante la pandemia, come specifica il Rapporto Caritas, si ha avuto conferma di una già stabile tendenza del sistema del welfare a favorire gli “insider” o a non agevolare l’accesso alle prestazioni per chi non si è mai accostato prima. A testimonianza di questo fenomeno si indicano i primi dati sulle domande dell’assegno temporaneo per figli minori, una prestazione transitoria in vigore sperimentalmente dal 1° luglio 2021 al 28 febbraio 2022.

8) Problemi di iper-strutturazione e “settorialità” del sistema dei servizi. Uno dei problemi più rilevanti che si è manifestato è stato quello della eccessiva rigidità del sistema dei servizi. Un sistema ancora fortemente pensato in modo top-down – seppure in via di cambiamento – che rimane “fermo” anche se i bisogni cambiano. Da più parti si sente ormai l’esigenza di rendere il sistema più aperto al cambiamento, dotandolo di modalità di auto-riflessione capaci di trasformare le sue forme di erogazione in itinere. Oltre a questo problema si è ribadita una certa settorializzazione dei servizi che fanno ancora fatica a dialogare tra di loro, in attesa che riescano ad operare in termini di intersettorialità.

9) Problemi di durata e mantenimento dei servizi. Molto sentito è stato anche il tema della temporalità dei servizi. Una volta che si sono inserite delle innovazioni, occorre mantenerle e farle durare senza perderle e senza dover ricominciare da capo ogni volta. La sperimentazione deve diventare qualcosa di strutturalmente atteso e non qualcosa di contingente o di attivabile solo nelle urgenze.

10) Problemi di porosità del sistema dei servizi. Durante la pandemia si è fatta esperienza della capillarità e, spesso, informalità di forme di aiuto che sono andate ben al di là anche del volontariato riconosciuto. È emersa la necessità di aprire il sistema dei servizi a forme “invisibili” e “informali” di aiuto che, solitamente, sono escluse dalla struttura istituzionale. Sentita è stata anche la necessità di un nuovo patto tra istituzioni e mondi vitali, per ridare innovatività alle risposte di bisogni sempre più differenziati e imprevedibili.

Possiamo sintetizzare queste riflessioni emerse dai Laboratori della Scuola Ardigò – a nostro parere molto ricche e articolate – proponendo un ulteriore percorso di ricerca sul sistema plurale e societario dei servizi di aiuto alle persone che impoveriscono.

1) Un primo punto che necessita di sviluppi teorici e di ricerca, attiene alla distinzione tra medium e forme dell’aiuto. La distinzione sta a significare che le pratiche dell’aiutare sono normalmente attivate a un livello sociale capillare e invisibile: *With a little help from my friend*, si potrebbe dire. Solo una minima parte di quest’immensa disponibilità di aiuti quotidiani – che sono fondamentali per il reale sostegno delle persone – viene “formalizzata” in un aiuto istituzionalizzato, per esempio quello che passa dal sistema dei servizi. L’aiuto, come pratica capillare e quotidiana, è un medium d’azione

che dà significato e rende riconoscibile l'aiuto a differenza, per esempio, da una consulenza professionale o da uno scambio mercantile; mentre le forme che il medium prende, la loro istituzionalizzazione, "formalizzazione" anche giuridica, sono solo una minima parte di queste prassi. Come pare evidente dalla ricerca che abbiamo presentato, molte delle famiglie che hanno sperimentato un impoverimento economico hanno anche visto indebolire la loro "sociabilità, già abbastanza ristretta, a causa del lockdown e delle limitazioni di movimento. A quel punto, non conoscendo bene il sistema istituzionale dei servizi, si sono ritrovate isolate. Occorrerà in futuro rendere più porosi i confini tra informalità e formalità, invisibilità e visibilità istituzionale, cercando di creare nuove modalità di sostegno alle reti informali di aiuto senza istituzionalizzarle del tutto. Questa sfida esemplifica molto bene anche in che direzione sviluppare un vero welfare di comunità: non soltanto aggiungendo attori di società civile ed erogatori di Terzo settore che collaborino con la Pa, ma soprattutto ripensare i rapporti tra le "soglie" dei servizi e l'informalità di reti di sostegno invisibili al sistema, in modo da poterne includere parte e in modo adeguato nel sistema stesso. Di sicuro rilievo è ripensare le "soglie" intese non solo come livelli che discriminano chi può stare dentro o fuori, ma anche come veri e propri spazi-luoghi di accoglienza dei bisogni e di passaggio non stigmatizzante all'interno dei servizi.

2) Un secondo punto rilevante riguarda la "temporalità" dei servizi e dei dispositivi di *policy*. Soprattutto il sistema dei servizi ha subito la temporalità dell'emergenza e della crisi, dovendo re-agire senza poter riflettere a fondo sulle strategie di risposta. In questa situazione "accelerata" alcuni problemi latenti si sono manifestati in tutta la loro criticità. In primo luogo, si è definitivamente accertata la a-sincronicità tra il tempo velocissimo del bisogno e le risposte piuttosto lunghe dei servizi. In particolare, a essere stato messo sotto accusa è l'ISEE come strumento di filtro di selezione dei bisogni. Questo dispositivo fotografa una situazione economica delle famiglie sempre troppo vecchia rispetto alla situazione di crisi, andando a costituire un vero e proprio dispositivo di esclusione istituzionalizzata. Ma è stato tutto il sistema delle procedure per chiedere aiuto – e per dimostrare di averne il diritto – che ha evidenziato i paradossi dell'esclusione istituzionalizzata. Oltre a questo primo blocco di problemi, ne è emerso un secondo non meno rilevante: la eccessiva strutturazione del sistema dei servizi. Con iper-strutturazione si intende una modalità di organizzazione dei servizi che tende a diventare impermeabile alle necessarie revisioni in itinere che l'accelerazione sociale richiede. Occorre in tal senso trasformare la governance dei servizi e il loro design, orientandoli verso lo "sperimentalismo" come forma continua di auto-riflessione e di auto-trasformazione regolata. Il sistema deve imparare a operare coniugando un minimo di strutturazione, necessaria a fare "or-

dine” nel servizio, con un massimo di mutamento iterativo. In buona sostanza serve un welfare continuamente capace di rivedere le sue strutture senza perdere di riconoscibilità e utilizzabilità.

3) Un terzo tema emerso in modo molto chiaro è quello della “rilevanza” dei dati amministrativi. La riflessione da fare è piuttosto corposa. Un primo punto pertiene la loro rilevazione che necessita di essere molto più “in diretta”, quasi continua. Le nuove tecnologie potrebbero agevolare questa tendenza che andrebbe a risolvere il problema della “vecchiaia” (e quindi bassissima utilità) dei dati acquisiti. L’esempio (negativo) dell’ISEE è qui paradigmatico, ma moltissimi dei dati che la Pa acquisisce dovrebbe essere pensato ormai in termini di “flussi” costanti (il che pone poi la questione di come organizzarli). Un secondo punto, riguarda la loro *privacy*. Sempre più voci si alzano da parte della Pa a stigmatizzare l’impossibilità di utilizzare dati bloccati per motivi di privatezza. Se poi questi dati dovessero essere condivisi ad altri soggetti, il tema sarebbe ancora più scottante. Questo ci porta al quarto rilievo: i dati vanno condivisi oltre tra settori della Pa e con attori non pubblici che potrebbero essere di aiuto nella gestione dei servizi (per esempio gli enti di terzo settore): per dividerli, a parte il problema della *privacy*, occorre renderli disponibili in repository pubblici e codificarli in modo chiaro. Questi dati dovrebbero poi essere resi disponibili per processi di valutazione in itinere, funzionali sia a un ripensamento delle policy osservate (auto-riflessione del sistema delle policy), sia per possibili utilizzi in termini di valutazione di impatto. Infine, sta diventando sempre più urgente una riflessione sulla qualità del “dato”, inteso non solo come quantificazione della realtà, ma anche come rilevazione di suoi aspetti più qualitativi. La qualità del dato, oltre a riguardare gli aspetti tecnici e metodologici dello stesso, rileva anche della sua multidimensionalità e intersezionalità. Cosa serve sapere della realtà per disegnare buone politiche?

4) Il quarto tema ha a che fare con la crescente necessità di corresponsabilizzare alla creazione di welfare più attori sociali possibili, data la capillarità multidimensionalità dei bisogni (oltre che alla sempre minor erogazione *in house* dei servizi). Questo è l’ampio problema della governance dei servizi, governance che dovrebbe riguardare tutto il ciclo di *policy making* dalla programmazione, al disegno delle politiche; dalla loro co-progettazione alla loro erogazione fino alla valutazione, per poi tornare riflessivamente alla programmazione. La riflessione tocca il tema centrale di come de significato al welfare di comunità: chi ne fa parte? con quali funzioni? quali sono i meccanismi di governo, etc.? Sempre più evidente è che il sistema “pubblico” del welfare necessita di includere ormai non solo il Terzo settore ma anche una parte rilevante della economia del territorio, di soggetti informali, di Fondazioni, di altre reti innovative di attori. È proprio da come i territori sapranno governare questa complessità che emergeranno le differenze nella capacità di rispondere ai nuovi bisogni.

5) L'ultimo dei temi che solleviamo è quello della (sempre più unanimemente percepita) urgenza di lavorare attraverso processi di capacitazione. Il punto è molto importante perché sta diventando sempre più chiaro che le persone che chiedono aiuto non possono essere cambiate dall'esterno, bensì vanno sostenute mediante processi che stimolino l'auto-trasformazione. Capacitare le persone significa proprio attivare in loro un cambiamento che porterà a diventare più autonome anche dal sistema dei servizi. Ecco perché lavorare sul "contesto" della loro quotidianità pare più sensato che provare a dare solo nuovi strumenti di lavoro o informazioni. Tenendo al centro dei programmi di aiuto il contesto, la situazione, si può osservare meglio quali siano le condizioni di possibilità e di impossibilità dell'acquisizione di maggiore autonomia personale.

## Appendice

### Profili informativi delle famiglie intervistate

#### 1.1 Ricostruzione della condizione lavorativa dei due genitori risalente alla fine del 2019

Famiglie	Numero di genitori con impiego	Tipologia di contratto del padre o dell'attuale compagno	Formula ore lavorative	Tipologia di contratto della madre o dell'attuale compagna	Formula ore lavorative
n. 1	2	autonomo – partita IVA	//	tempo indeterminato	//
n. 2	2	tempo determinato	full time	tempo indeterminato	full time
n. 3	2	tempo indeterminato	full time	tempo determinato	full time
n. 4	2	tempo indeterminato	full time	lavoro in nero	part-time
n. 5	2	tempo determinato	full time	tempo indeterminato	part-time
n. 6	2	tempo indeterminato	full time	tempo determinato	part-time
n. 7	1	Disoccupato (non in cerca di lavoro)	//	tempo indeterminato	full time
n. 8	1	tempo indeterminato	full time	disoccupata – in cerca di lavoro	//
n. 9	2	autonomo – partita IVA	//	autonomo – partita IVA	//
n. 10	2	tempo determinato	full time	autonomo – imprenditore	//
n. 11	2	tempo determinato	full time	tempo indeterminato	full time
n. 12	2	tempo determinato	full time	tempo indeterminato	full time
n. 13	1	autonomo - partita IVA	//	disoccupata – casalinga	//
n. 14	2	Autonomo – partita IVA	//	tempo determinato	part-time
n. 15	2	tempo	full time	tempo	part-time

		indeterminato		determinato	
<b>n. 16</b>	2	tempo indeterminato	full time	tempo indeterminato	full time
<b>n. 17</b>	1	autonomo – partita IVA	//	disoccupata – casalinga	//
<b>n. 18</b>	2	tempo indeterminato	full time	tempo indeterminato	full time
<b>n. 19</b>	2	autonomo – partita IVA	//	tempo determinato	full time
<b>n. 20</b>	2	tempo indeterminato	full time	tempo determinato	full time
<b>n. 21</b>	2	autonomo – partita IVA	//	tempo indeterminato	full time
<b>n. 22</b>	2	tempo indeterminato	full time	tempo indeterminato	full time
<b>n. 23</b>	2	tempo indeterminato	part-time	tempo indeterminato	full time
<b>n. 24</b>	2	autonomo – partita IVA	//	autonomo – imprenditore	//
<b>n. 25</b>	1	autonomo – partita IVA	//	disoccupata – casalinga	//
<b>n. 26</b>	1	autonomo – partita IVA	//	disoccupata – casalinga	//
<b>n. 27</b>	2	autonomo – imprenditore	//	autonomo – imprenditore	//
<b>n. 28</b>	2	tempo determinato	full time	tempo indeterminato	full time
<b>n. 29</b>	2	autonomo – imprenditore	//	tempo indeterminato	full time
<b>n. 30</b>	2	tempo indeterminato	full time	autonomo – freelance senza partita IVA e lavora a ritenuta d’acconto	//

*Ricostruzione della condizione ISEE del nucleo familiare relativa al 2021 in riferimento ai redditi del 2019*

*Quelli evidenziati rappresentano da un lato i valori più alti e dall'altro i valori più bassi.*

<b>Famiglie</b>	<b>COMPONENTI NUCLEO AI FINI ISEE</b>	<b>ISEE 2021</b>	<b>REDDITI FAMILIARI PRE-COVID 2019 (da ISEE 2021)</b>
<b>n. 1</b>	3	non disponibile	non disponibile
<b>n. 2</b>	3	6.498,35	25.859,00
<b>n. 3</b>	5	5.317,33	19.091,00
<b>n. 4</b>	4	4.779,15	20.583,00
<b>n. 5</b>	3	6.889,91	27.617,00
<b>n. 6</b>	4	4.653,01	21.261,00
<b>n. 7</b>	3	5.978,04	20.851,00
<b>n. 8</b>	3	10.671,89	33.872,00
<b>n. 9</b>	3	9.482,57	25.785,00
<b>n. 10</b>	4	non disponibile	28.077,00
<b>n. 11</b>	4	13.990,51	49.566,00
<b>n. 12</b>	4	9.790,00	30.062,00
<b>n. 13</b>	5	2.125,97	13.155,00
<b>n. 14</b>	4	5.897,54	18.094,00
<b>n. 15</b>	3	10.826,69	38.319,00
<b>n. 16</b>	4	18.141,00	53.729,00
<b>n. 17</b>	4	4.195,68	16.162,00
<b>n. 18</b>	8 (unico caso in cui la coppia vive con i genitori anziani) e hanno 3 figli	9.458,12	28.903,00
<b>n. 19</b>	3	6.088,46	10.795,00
<b>n. 20</b>	3	11.004,64	33.958,00
<b>n. 21</b>	3	2.361,96	12.062,00
<b>n. 22</b>	3	12.184,20	39.407,00
<b>n. 23</b>	8 (ha sei figli)	8.930,64	47.664,00
<b>n. 24</b>	3	4.326,86	13.446,00



<b>n. 25</b>	3	5.767,24	11.514,00
<b>n. 26</b>	4	2.023,36	11.764,00
<b>n. 27</b>	4	15.403,74	34.160,00
<b>n. 28</b>	4	9.703,76	38.812,00
<b>n. 29</b>	4	14.776,67	28.125,00
<b>n. 30</b>	3	855,36	1.926,00

*Ricostruzione del patrimonio mobiliare del nucleo familiare risalente alla fine del 2019*

<b>Famiglie</b>	<b>Patrimonio mobiliare al 31/12/2019 (da ISEE 2021)</b>
<b>n. 1</b>	//
<b>n. 2</b>	13.601,00
<b>n. 3</b>	19.387,00
<b>n. 4</b>	10.814,00
<b>n. 5</b>	1.372,00
<b>n. 6</b>	14.148,00
<b>n. 7</b>	4.595,00
<b>n. 8</b>	5.775,00
<b>n. 9</b>	12.281,00
<b>n. 10</b>	56.023,00
<b>n. 11</b>	614,00
<b>n. 12</b>	14.967,00
<b>n. 13</b>	174,00
<b>n. 14</b>	574,0
<b>n. 15</b>	1.071,00
<b>n. 16</b>	4.421,00
<b>n. 17</b>	15,00
<b>n. 18</b>	36,00
<b>n. 19</b>	12.119,00
<b>n. 20</b>	2.234,00

<b>n. 21</b>	367,00
<b>n. 22</b>	3.035,00
<b>n. 23</b>	2.164,00
<b>n. 24</b>	1.699,00
<b>n. 25</b>	15.326,00
<b>n. 26</b>	527,00
<b>n. 27</b>	43.284,00
<b>n. 28</b>	4,00
<b>n. 29</b>	38.245,00
<b>n. 30</b>	2.086,00

*Tipologia della formula abitativa al momento dell'intervista (2021)*

<b>Famiglie</b>	<b>Formula abitativa</b>
<b>n. 1</b>	in affitto
<b>n. 2</b>	in affitto
<b>n. 3</b>	in affitto
<b>n. 4</b>	in affitto
<b>n. 5</b>	in affitto
<b>n. 6</b>	in affitto
<b>n. 7</b>	in affitto
<b>n. 8</b>	Di proprietà – con mutuo
<b>n. 9</b>	in affitto
<b>n. 10</b>	in affitto
<b>n. 11</b>	in affitto
<b>n. 12</b>	Di proprietà – con mutuo
<b>n. 13</b>	in affitto
<b>n. 14</b>	in affitto
<b>n. 15</b>	in affitto

<b>n. 16</b>	in affitto
<b>n. 17</b>	in affitto
<b>n. 18</b>	in affitto
<b>n. 19</b>	in affitto
<b>n. 20</b>	in affitto
<b>n. 21</b>	in affitto
<b>n. 22</b>	Di proprietà – senza mutuo
<b>n. 23</b>	Di proprietà – con mutuo
<b>n. 24</b>	in affitto
<b>n. 25</b>	in affitto
<b>n. 26</b>	in affitto
<b>n. 27</b>	in affitto
<b>n. 28</b>	Di proprietà – con mutuo
<b>n. 29</b>	in affitto
<b>n. 30</b>	in affitto

## *Glossario*

**Approccio dinamico allo studio della povertà:** è centrato sull'osservazione dei corsi di vita degli individui, nei quali la povertà è interpretata come un evento che può capitare, durare, terminare in funzione di numerose variabili soggettive e strutturali. Tale approccio vuole mettere in evidenza come la povertà si configura più come un episodio dalla durata variabile che non come uno stato sostanzialmente permanente (Venturini et al. 2006).

**Approccio soggettivo alla misurazione della povertà:** considera poveri gli individui (o le famiglie) che si dichiarano tali, nel confronto che essi stessi fanno in termini di benessere percepito con gli appartenenti alla stessa società (Mendola 2002).

**Bassa intensità di lavoro (indicatore Europa 2020):** indica le percentuali di persone che vivono in famiglie per le quali il rapporto fra il numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia durante l'anno di riferimento dei redditi (quello precedente all'anno di rilevazione) e il numero totale di mesi teoricamente disponibili per attività lavorative è inferiore a 0,20. Ai fini del calcolo di tale rapporto, si considerano i membri della famiglia di età compresa fra i 18 e i 59 anni, escludendo gli studenti nella fascia di età tra i 18 e i 24 anni. Le famiglie composte soltanto da minori, da studenti di età inferiore a 25 anni e da persone di 60 anni o più non sono considerate nel calcolo dell'indicatore.

**Ceto:** indica la distribuzione dello status, del riconoscimento sociale, dello stile di vita, del prestigio.

**Classe sociale:** identifica gruppi di individui e famiglie che hanno un simile livello di risorse e ricompense legate alla posizione nei processi economici e lavorativi.

**Esclusione sociale:** categoria questa che nasce per raccogliere una pluralità di semantiche accomunate dal descrivere situazioni in cui individui o gruppi mostrano l'impossibilità o l'incapacità di accedere a risorse o di prendere parte a determinati processi, definendo così forme di impoverimento multidimensionali e dinamiche. Si è poi reso necessario problematizzare tale concetto in quanto oggi si assiste sempre di più al fenomeno che soggetti considerati come "integrati" ma divenuti vulnerabili a causa soprattutto della precarizzazione dei rapporti di lavoro, finiscono per esperire nuove forme di esclusione o di trovarsi in condizioni di rischio esclusione. La stessa categoria di esclusione sociale viene così ad indicare anche una zona grigia di situazioni di vita dove si rende difficile tracciare frontiere precise tra 'esclusi' ed 'integrati' (Castel 2003).

**Indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM):** è un indicatore composito realizzato da Istat e costruito attraverso la sintesi di sette indicatori riferiti alle dimensioni della vulnerabilità sociale e materiale ritenute più rilevanti per la formazione

di una graduatoria nazionale dei comuni. Come afferma la stessa Istat: «Nella definizione dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM), inserito fra gli indicatori del sistema di diffusione dei dati censuari "8milaCensus", si è ripreso il concetto proposto in letteratura che definisce la vulnerabilità quella condizione in cui "l'autonomia e la capacità di autodeterminazione dei soggetti sono permanentemente minacciate da un inserimento instabile dentro i principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse" (Ranci C. 2002)». Gli indicatori individuati sono: 1. Incidenza percentuale delle famiglie monogenitoriali giovani (età del genitore inferiore ai 35 anni) o adulte (età del genitore compresa fra 35 e 64 anni) sul totale delle famiglie; 2. Incidenza percentuale delle famiglie con 6 e più componenti; 3. Incidenza percentuale della popolazione di età compresa fra 25 e 64 anni analfabeta e alfabeto senza titolo di studio; 4. Incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio assistenziale, ad indicare la quota di famiglie composte solo da anziani (65 anni e oltre) con almeno un componente ultraottantenne; 5. Incidenza percentuale della popolazione in condizione di affollamento grave, data dal rapporto percentuale tra la popolazione residente in abitazioni con superficie inferiore a 40 mq e più di 4 occupanti o in 40-59 mq e più di 5 occupanti o in 60-79 mq e più di 6 occupanti, e il totale della popolazione residente in abitazioni occupate; 6. Incidenza percentuale di giovani (15-29 anni) fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione scolastica; 7. Incidenza percentuale delle famiglie con potenziale disagio economico, ad indicare la quota di famiglie giovani o adulte con figli nei quali nessuno è occupato o percettore di pensione per precedente attività lavorativa.

**Insicurezza economica:** il concetto presenta una molteplicità di declinazioni in campo scientifico che rendono impossibile la convergenza verso un'unica definizione. Si rilevano infatti quattro diverse concettualizzazioni: «in primo luogo, alcuni studi si sono focalizzati sulla volatilità reddituale o le variazioni del livello di ricchezza. [...] Un secondo gruppo di studi si focalizza sulle disponibilità finanziarie delle famiglie che le rendono capaci di fronteggiare gli eventi avversi, soprattutto nel caso che questi siano imprevisibili. [...] In terzo luogo, l'insicurezza economica viene concettualizzata come una situazione in cui, a causa di eventi avversi oppure di un progressivo decadimento delle condizioni economiche, alcune famiglie non riescono, almeno temporaneamente, a sostenere il livello di vita acquisito, ed entrano in spirali di indebitamento e insolvenza. [...] Infine, l'insicurezza è in relazione con la percezione di difficoltà inerenti la futura sostenibilità finanziaria delle famiglie» (Ranci, Parma 2020).

**Lavoratori poveri su base familiare:** sono coloro che, indipendentemente dal loro livello di salario, tenuto conto degli eventuali altri redditi che entrano in famiglia e della composizione di quest'ultima, hanno un reddito disponibile inferiore al 60% del reddito mediano pro capite (Saraceno 2020).

**Nuovi rischi sociali:** con essi si intendono quei processi che espongono individui e gruppi a forme di esclusione, vulnerabilità o erosione del benessere, e derivanti dalle trasformazioni socio-economiche che hanno avuto luogo negli ultimi tre o quattro decenni e generalmente sussunte sotto la categoria di post-industrializzazione. Inoltre, all'interno della letteratura questo tema è spesso legato a riflessioni riguardanti

altri due temi: da un lato le cosiddette ‘nuove povertà’, che descrivono processi di impoverimento non lineari e multidimensionali; dall’altro la necessità di operare un ripensamento dei tradizionali sistemi di sicurezza sociale.

**Povertà assoluta:** sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia di povertà assoluta che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, ripartizione geografica e tipo di comune di residenza (Istat).

**Povertà come deprivazione materiale:** il dibattito cui tradizionalmente fa riferimento l’analisi della dimensione economica della povertà distingue tra gli approcci di tipo assoluto e quelli di tipo relativo. Il primo concettualizza la povertà come situazione di deprivazione assoluta (individuale o familiare) rispetto ad uno stock di risorse minime (di tipo materiale ma anche sociale ed intellettuale) in grado di garantire un livello di soddisfazione standard dei bisogni cosiddetti fondamentali. Il secondo approccio analizza la relazione tra gli stili di vita ed i sistemi regolativi delle diverse modalità di distribuzione delle risorse (libero mercato, sistema di welfare e privato sociale), secondo la quale la povertà si definisce come deprivazione relativa rispetto al tenore di vita medio della popolazione o del gruppo sociale di riferimento (Tomei 2011).

**Povertà educativa:** la definizione più comune, utilizzata anche come riferimento in tante produzioni scientifiche, è costituita da quella prodotta da Save the Children nel 2014, che descrive tale fenomeno come: «la privazione, per i bambini e gli adolescenti, della opportunità di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni».

**Povertà esperienziale:** con questo termine qui si intende una specifica manifestazione di povertà educativa che descrive contesti di vita in cui il minore si trova scarsamente stimolato, sia dal proprio ambiente familiare, sia da quello amicale e scolastico rispetto allo svolgimento di attività a carattere educativo o ludico, oppure vive in contesti con scarse occasioni sul fronte della socializzazione, soprattutto tra pari. Può indicare anche l’impossibilità per il minore di prendere parte a tali attività in virtù di difficoltà economiche del nucleo familiare considerate però non riconducibili a forme di grave deprivazione materiale.

**Povertà provvisorie:** questa categoria indica le forme di povertà che descrivono non una condizione stabile, quanto piuttosto un’esperienza di vita breve che coinvolge famiglie solo in limitati periodi di tempo e la cui intensità può variare sensibilmente. Tali tipologie di povertà e processi di impoverimento sono infatti innescati da quell’insieme di dinamiche sociali che generano crescente precarietà e insicurezza nella vita delle persone creando instabilità in tutte le relazioni sociali del singolo o della famiglia (Siza 2009).

**Povertà relativa:** sono considerate povere relative le famiglie che hanno una spesa per consumi al di sotto di una soglia di povertà relativa convenzionale (linea di povertà). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa mensile pari o

inferiore a tale valore sono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza, che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti (Istat).

**Povert  sociale (social poverty):** con questo termine qui si indica il rapporto critico di una famiglia con l'accesso e la possibilit  di contare sul supporto fornito dalle reti di sostegno formali (servizi comunali o servizi offerti dalle organizzazioni di terzo settore) e le reti di sostegno informali (parenti, amici, vicini di casa e colleghi).

**Precariato:** si riferisce a coloro che condividono una condizione lavorativa caratterizzata dall'incertezza in termini di prospettiva occupazionale la quale si protrae, involontariamente, per molto tempo e alla quale in alcuni casi si associano scarse forme di tutela e criticit  sul fronte retributivo.

**Rischio di povert  (indicatore Europa 2020):** indica la percentuale di persone che vivono in famiglie con un reddito netto equivalente inferiore a una soglia di rischio di povert , fissata al 60% della mediana della distribuzione individuale del reddito netto equivalente. Il reddito netto considerato per questo indicatore rispetta la definizione europea e non include componenti figurative e in natura, quali l'affitto figurativo, i buoni-pasto, gli altri fringe benefits non-monetari (Istat).

**Rischio di povert  o di esclusione sociale (indicatore Europa 2020):** indica la percentuale di persone che si trovano in almeno una delle seguenti tre condizioni: 1. vivono in famiglie a bassa intensit  di lavoro; 2. vivono in famiglie a rischio di povert ; 3. vivono in famiglie in condizioni di grave deprivazione materiale.

**Soglia di povert  assoluta:** rappresenta la spesa minima necessaria per acquisire i beni e servizi inseriti nel paniere di povert  assoluta. La soglia di povert  assoluta varia, per costruzione, in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per et , alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza (Istat).

**Soglia di povert  relativa:** per una famiglia di due componenti   pari alla spesa media per persona nel Paese, ovvero alla spesa pro-capite e si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti (Istat).

**Vulnerabilit :** concetto ampiamente utilizzato in letteratura e qui si adotta il riferimento alla definizione secondo la quale essa rappresenta «una situazione di vita in cui l'autonomia e la capacit  di autodeterminazione dei soggetti   permanentemente minacciata da un inserimento instabile dentro i principali sistemi di integrazione sociale e di distribuzione delle risorse» (Ranci 2002).

**Working Poor:** secondo la definizione di Eurostat i "lavoratori poveri" sono coloro che guadagnano una retribuzione mensile (ed oraria) inferiore ai due terzi di quella mediana dei lavoratori a tempo pieno nel loro paese (definizione OCSE) o il 60% della retribuzione mensile mediana calcolata tra tutti i lavoratori (definizione Eurostat).

## Bibliografia di riferimento

- Ranci C. (2002), *Fenomenologia della vulnerabilità sociale*, «Rassegna Italiana di Sociologia», fascicolo 4, ottobre-dicembre, pp. 521-551.
- Saraceno, C. (2020), *Quando avere un lavoro non basta a proteggere dalla povertà*, Lectio Magistralis, No. 20, Firenze University Press, Firenze.
- Siza R. (2009), *Povert  provvisorie. Le nuove forme del fenomeno*, FrancoAngeli, Milano.
- Armingeon K., Bonoli G. (2006), *The Politics of Post-Industrial Welfare States. Adapting post-war social policies to new social risks*, Routledge, Oxon.
- Mendola D. (2002), “Approcci, metodologie e dati per le analisi di povert ”, in Carbonaro G., a cura di, *Studi sulla povert . Problemi di misura e analisi comparative*, Franco Angeli, Milano.
- Tomei G. (2011), *Capire la crisi. Approcci e metodi per le indagini sulla povert *, Pisa University Press, Pisa.
- Venturini G.L., Biolcati Rinaldi F. (2006), *Povert , teoria e tempo*, «Polis», vol. 3, pp. 480-48.
- Castel R. (2003), *Le insidie dell’esclusione*, «Assistenza Sociale», n. 3/4, pp. 193-208.
- Save the Children, *La lampada di Aladino. L’indice di Save the Children per misurare le povert  educative e illuminare il futuro dei bambini in Italia*, Roma, 2014.
- Ranci C. Parma A. (2020), *La concettualizzazione dell’insicurezza economica. Una rassegna della letteratura*, DASTU Working Papers – LPS, n. 6.





## *Notizie sugli autori*

*Marco Albertini* è professore di sociologia economica presso l'Università di Bologna. I suoi temi di ricerca si concentrano sullo studio delle relazioni intergenerazionali, le politiche di cura di lungo termine e lo studio delle diseguaglianze di reddito e ricchezza.

*Alessandra Apollonio* lavora presso l'Area Sviluppo Sociale della Città Metropolitana di Bologna dove si occupa delle attività legate allo sviluppo delle funzioni trasversali di monitoraggio dei servizi e di supporto alla programmazione distrettuale.

*Ilaria Arigoni* è ricercatrice presso l'Istituto nazionale di statistica dove attualmente ricopre il ruolo di responsabile dell'indagine sulle Spese per consumi delle famiglie.

*Andrea Baldazzini* è ricercatore senior presso AICCON, Centro Studi promosso dall'Università di Bologna, dall'Alleanza delle Cooperative Italiane e da numerose realtà operanti nell'ambito dell'Economia Sociale.

*Cristina Bellano* lavora presso l'Area Sviluppo Sociale della Città Metropolitana di Bologna dove si occupa di attività di monitoraggio sulle politiche di contrasto alla povertà e di programmazione di attività di formazione agli operatori dei servizi.

*Francesco Bertoni* è funzionario presso l'Area Sviluppo Sociale della Città Metropolitana di Bologna dove si occupa di integrazione tra le politiche sociali e sociosanitarie, oltre che tra le politiche sociali e quelle per la mobilità, urbanistiche, abitative. Supporta la programmazione sociale e sociosanitaria, distrettuale e metropolitana.

*Nunzia De Capite* è sociologa, specializzata in metodologia della ricerca sociale, si occupa di ricerca quantitativa in ambito sociale. Dal 2014 cura per Caritas Italiana, presso cui lavora dal 2006, il rapporto annuale di monitoraggio delle politiche contro la povertà.

*Valeria De Martino* è ricercatrice presso l'Istituto Nazionale di Statistica. Dal 2016 è responsabile della produzione degli indicatori di povertà assoluta e relativa, di fonte spese per consumi delle famiglie e dell'indirizzo delle indagini relative alle diseguaglianze sociali e alla discriminazione su popolazioni (Rom, Sinti, Caminanti

e popolazione LGBT) a maggior rischio discriminazione, in collaborazione con Unar.

*Cristina Freguja* lavora per l'Istituto Nazionale di Statistica dal 1992 dove ricopre l'incarico di Direttore per le statistiche sociali e il welfare.

*Gino Mazzoli* è formatore, ricercatore e consulente strategico per i servizi di welfare per Studio Praxis. Presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano è docente nella facoltà di psicologia.

*Filomena Morsillo* lavora all'interno dell'Ufficio Programmazione e Statistica del Comune di Bologna in qualità di Responsabile U.O. Statistiche economiche e Osservatorio Prezzi.

*Maria Chiara Patuelli* è funzionaria presso l'Area Sviluppo Sociale della Città Metropolitana di Bologna dove si occupa di politiche di contrasto alla povertà, per l'inclusione sociale e l'accoglienza; si occupa inoltre dell'integrazione tra le politiche sociali e le politiche per il lavoro, la formazione e l'educazione degli adulti.

*Riccardo Prandini* è professore ordinario di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Alma Mater Studiorum Università di Bologna.

*Candida Ranalli* lavora presso il Comune di Bologna dove si occupa di analisi statistico-economiche e osservatorio prezzi.

*Gianni Sgaragli* è responsabile dell'U.O. Sistema informativo, regolazione, sviluppo della qualità e gestione del ciclo della performance dell'Area Welfare e Benessere di Comunità del Comune di Bologna.

*Marco Tosi* è ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Statistiche dell'Università di Padova. I suoi interessi di ricerca si incentrano sulle disuguaglianze di salute e vari aspetti delle dinamiche familiari, quali i rapporti tra generazioni, le separazioni, e la genitorialità.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

[http://www.francoangeli.it/come\\_publicare/publicare\\_19.asp](http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# Vi aspettiamo su:

**[www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)**

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE  
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,  
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:  
teorie e tecniche

Didattica, scienze  
della formazione

Economia,  
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,  
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,  
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,  
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche  
e servizi sociali



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835142195

Questo   
LIBRO

 ti è piaciuto?

---

**Comunicaci il tuo giudizio su:**  
[www.francoangeli.it/latuaopinione.asp](http://www.francoangeli.it/latuaopinione.asp)



VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI  
SULLE NOSTRE NOVITÀ  
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze

Copyright © 2022 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835142195



**CONSULTATE IL NOSTRO CATALOGO SU WEB**

**www.  
francoangeli.it**

- Gli abstract e gli indici dettagliati di oltre **12.000 volumi** e 30.000 autori.



- I sommari dei fascicoli (a partire dal 1990) di oltre 90 riviste.

- La newsletter (via e-mail) **delle novità**.

- Il calendario di tutte le **iniziative**.

- La possibilità di **e-commerce** (per acquistare i libri o effettuare il download degli articoli delle riviste).

- Il **più ricco catalogo** specializzato consultabile in modo semplice e veloce.

- **Tutte le modalità di ricerca** (per argomento, per autore, per classificazione, per titolo, full text...) per individuare i libri o gli articoli delle riviste.



- FrancoAngeli è la **più grande biblioteca specializzata** in Italia.



- Una gamma di proposte per soddisfare le esigenze di aggiornamento degli studiosi, dei professionisti e della **formazione universitaria e post-universitaria**.

---

## Gli impoverimenti delle famiglie con minori durante la pandemia

---

La Pandemia di Covid-19 ha cambiato, per un periodo di tempo rilevante, abitudini e comportamenti di gran parte della popolazione mondiale. È stata una “esperienza sociale” imprevedibile e unica. Le società nazionali, ma anche quelle regionali e locali, hanno reagito in modi molto diversi. Per diversi mesi le persone hanno subito il “distanziamento sociale”. Le conseguenze della pandemia si sono fatte sentire in tutti i sottosistemi sociali, seppure in modi molto diversi. Dal lato delle “perdite” possiamo mettere: l’economia dei beni, dei servizi e dei trasporti non digitalizzabile che ha subito un forte rallentamento con perdita di lavoro da record; la politica che ha dovuto prendere decisioni in un contesto dove i livelli di potere centrali e locali esprimevano interessi e preoccupazioni diverse; la sanità che è stata travolta dai malati cercando una riorganizzazione di tipo emergenziale; il settore dell’intrattenimento in presenza, compreso il turismo, che ha subito una crisi enorme; la scuola e l’università sono passate per lungo tempo in Dad con risultati ambivalenti. Dal lato dei “profitti”, invece, hanno spiccato le prestazioni: dell’economia delle piattaforme e della distribuzione con acquisti online; il sistema della scienza che è stato chiamato a trovare soluzioni; e quello dei mass media che hanno inventato un nuovo modo di “informare”. Molti osservatori hanno affermato, poco prudentemente, che tutto sarebbe cambiato e che mai nulla sarebbe tornato come prima. Cosa è successo alle famiglie con figli minori, soprattutto a quelle che non avevano mai avuto bisogno di aiuto sociale? Quale esperienza di povertà hanno avuto? Che tipo di sociabilità hanno mantenuto? Come i servizi hanno provato a incontrarli? Questo libro, frutto di un ciclo di incontri laboratoriali che si sono tenuti tra l’ottobre 2020 e l’inizio del 2021 presso la Scuola Ardigò del Comune di Bologna, cerca di proporre alcune linee di analisi e di riflessione per fare tesoro di quello che è accaduto. Al suo centro stanno i concetti di fragilità e di regressione sociale che possono contribuire a una osservazione multidimensionale della povertà capace di tenere in considerazione la soggettività della famiglia.

**Riccardo Prandini** è professore ordinario di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell’Alma Mater Studiorum Università di Bologna.

**Andrea Baldazzini** è ricercatore senior presso AICCON, Centro Studi promosso dall’Università di Bologna, dall’Alleanza delle Cooperative Italiane e da numerose realtà operanti nell’ambito dell’Economia Sociale.