

RAPPORTO SULLA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE IN ITALIA, presentato a Roma da CARITAS ITALIANA e FONDAZIONE ZANCAN

Roma, 15 ottobre 2008 – “**Ripartire dai poveri**”: è il titolo del **Rapporto 2008 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia**, presentato oggi *mercoledì 15 ottobre* a Roma da Caritas Italiana e Fondazione Zancan di Padova. Il prossimo **17 ottobre** ricorre la **Giornata mondiale di lotta alla povertà**. Nell'attuale crisi economica generalizzata, in cui gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio sembrano sempre più lontani, i poveri sono doppiamente penalizzati.

Ma quale è la situazione della povertà in Italia? È possibile contrastarla senza aumentare la spesa sociale del Paese?

LE FASCE DI POPOLAZIONE MAGGIORMENTE IN DIFFICOLTÀ

Da decenni il fenomeno “povertà” è in stallo a causa di risorse limitate o male utilizzate: **povero è, ancora oggi, secondo l'ISTAT il 13% della popolazione italiana, costretto a sopravvivere con meno di metà del reddito medio italiano, ossia con meno di 500-600 euro al mese**. Accanto ai poveri, poi, ci sono i “quasi poveri”, ossia persone al di sopra della soglia di povertà per una somma esigua, che va dai 10 ai 50 euro al mese: **con riferimento all'Europa dei 15, l'Italia presenta una delle più alte percentuali di popolazione a rischio povertà**. Il Rapporto 2007 sulla povertà e l'esclusione sociale nel titolo si poneva una domanda: “Rassegnarsi alla povertà?”. Il Rapporto 2008 vuole dare una risposta: “Ripartire dai poveri”. Ma da quali “poveri” ripartire? Quali sono le situazioni cui va data priorità? Il nuovo Rapporto Caritas-Zancan individua due fasce di popolazione maggiormente in difficoltà: **le persone non autosufficienti e le famiglie con figli**.

LA SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE: IL CONFRONTO CON L'EUROPA

Nell'Europa dei 15, l'Italia, dopo la Grecia, è il Paese in cui i trasferimenti sociali hanno il minor impatto nel ridurre la povertà: **abbattono la quantità di popolazione povera solo di 4 punti percentuali**. Per esempio, Svezia, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Germania e Irlanda riescono a ridurre del 50% il rischio di povertà. Secondo il Rapporto Caritas-Zancan, due sono le questioni da affrontare con urgenza: **il passaggio da trasferimenti monetari a servizi e la gestione decentrata della spesa sociale**.

«Come evidenziano i dati – afferma *Tiziano Vecchiato, direttore della Fondazione Zancan* – i Paesi che investono di più in servizi piuttosto che in trasferimenti monetari sono gli stessi Paesi che riescono a incidere sul fenomeno della povertà del 50%... Una strada chiara, da percorrere anche nel nostro Paese» Per quanto riguarda poi la gestione della spesa, **nel nostro Paese l'assistenza sociale è tuttora erogata a livello centrale** (sia dalle amministrazioni centrali che dagli enti di previdenza) **piuttosto che a livello locale, diversamente da quanto prevedono le recenti modifiche costituzionali. Solo l'11% della spesa per assistenza sociale è gestita a livello locale**. Si tratta di una contraddizione su cui è urgente intervenire, collegando strutturalmente il passaggio da trasferimenti a servizi e da gestione centrale a gestione locale.

RIALLOCARE LE RISORSE: UNA PROPOSTA CONCRETA

È possibile offrire risposte ai problemi della povertà, senza aumentare la spesa complessiva per la protezione sociale, riallocando una parte delle risorse destinate alla spesa sociale. Da dove cominciare? Il Rapporto 2008 in particolare prende in esame la spesa per indennità di accompagnamento e la spesa per assegni familiari. Entrambe queste voci di spesa vengono poste tra le aree di azione specifica per un piano di lotta alla povertà, **ipotizzando forme parziali di riconversione dei 10.175 milioni di euro e dei 6.427 milioni di euro che rispettivamente compongono la spesa per indennità e per assegni.**

In che modo? Passando da un approccio per categoria a un approccio basato sulla persona e trovando soluzioni perché almeno una parte del trasferimento monetario possa essere fruita in termini di servizi accessibili, come prestazioni di sostegno alla domiciliarità, attività di socializzazione, servizi per l'inserimento lavorativo, ecc. «Occorre applicare seriamente il principio di equità sociale e di universalismo selettivo – sottolinea *Tiziano Vecchiato* –, ponendo fine alle rendite di posizione, agli interventi a pioggia, mettendo al centro le persone...». E *mons. Vittorio Nozza*, direttore della Caritas Italiana, ribadisce: « La politica – quella vera e non serva del dio denaro – deve fare la sua parte. Riaffermando il bene comune e il primato della persona umana ».

I SISTEMI LOCALI IN PRIMA LINEA

Il monitoraggio **sulla pianificazione sociale di zona** condotto nel 2007 da Isfol in collaborazione con Upi e centrato su 346 casi ambiti sociali appartenenti a 16 territori regionali, ha fatto emergere che servizi domiciliari ed interventi di promozione sociale sono tipologie prevalenti di attività finanziate, segnalati in più di tre quarti delle risposte: seguono sussidi economici (63,1%), servizi semiresidenziali (62,4%) ed interventi volti a contrastare emergenze sociali (61,8%). Le tipologie di servizio che più immediatamente possono riferirsi alla lotta all'esclusione possono identificarsi con i **sussidi economici e con gli interventi volti al fronteggiamento di emergenze sociali**, entrambi presenti in più di sei piani su dieci. Per quanto concerne i **trasferimenti monetari, il primato** di una maggiore diffusione è **detenuto dalle zone del Veneto (82,4%), dell'Emilia Romagna (80,8%) e della Liguria (77,8%).**

Per il futuro, occorre puntare alla realizzazione di **strategie territoriali integrate**: piani di azione a lungo termine con cui accostarsi alle questioni sociali, facendo perno sui territori e promuovendo l'integrazione, ovvero selezionando sul territorio le risorse attivabili e le condizioni migliori per l'attuazione degli interventi nel superamento della logica dell'emergenza.

LA QUESTIONE POVERTÀ NON È UN INCIDENTE DA POCO SVILUPPO

«Se si è perso tempo, in particolare negli ultimi anni, è anche perché si è dato credito a una tesi convincente e seducente: la povertà potrà essere ridotta grazie allo sviluppo economico. In sostanza: “maggiore sviluppo economico, maggiore redistribuzione dei vantaggi di tale sviluppo, quindi meno povertà”. Si tratta di una tesi che ha avuto, almeno fino al recente crack finanziario, un'indubbia capacità di convinzione e nello stesso tempo ha contribuito a rinviare un impegno responsabile per affrontare il problema».

Se questa tesi fosse vera, nel Paese che, pur con molte contraddizioni e fragilità messe a nudo dall'attuale crisi dei mercati finanziari, è ai primi posti dello sviluppo mondiale – gli USA – non dovrebbero esserci 13 milioni di bambini che vivono in condizione di povertà. Se consideriamo i bambini che vivono in famiglie povere e in famiglie a basso reddito, la percentuale passa dal 17% al 39%.

«Se prendiamo in esame la condizione dei bambini poveri in quel paese negli anni dal 2000 al 2006, risulta che la povertà infantile è aumentata dell'11%, cioè 1.200.000 bambini si sono aggiunti ai già tanti costretti a crescere poveri ed emarginati (National Center for Children in Poverty, 2007). Se la tesi della riduzione della povertà, grazie allo sviluppo economico, avesse mantenuto le sue promesse, non dovrebbe essere così, anzi il contrario». Evidentemente «la questione povertà non è un incidente “da poco sviluppo”. È invece fortemente radicata nelle economie occidentali».

Vittorio Nozza, direttore Caritas Italiana, e Tiziano Vecchiato, direttore Fondazione Zancan

RAPPORTO SULLA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE IN ITALIA

Roma, 15 ottobre 2008 – “Ripartire dai poveri”: è il titolo del nuovo **Rapporto 2008 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia**, presentato oggi *mercoledì 15 ottobre* a Roma da Caritas Italiana e Fondazione Zancan di Padova. Il prossimo **17 ottobre** ricorre la **Giornata mondiale di lotta alla povertà**.

SCHEDA DI SINTESI

LE FASCE DI POPOLAZIONE MAGGIORMENTE IN DIFFICOLTÀ

Da decenni il fenomeno “povertà” è in stallo: **povero è, ancora oggi, il 13% della popolazione italiana, costretto a sopravvivere con meno di metà del reddito medio italiano, ossia con meno di 500-600 euro al mese**. Accanto ai poveri, poi, ci sono i “quasi poveri”, ossia persone che sono al di sopra della soglia di povertà per una somma esigua, che va dai 10 ai 50 euro al mese: **con riferimento all'Europa dei 15, l'Italia presenta una delle più alte percentuali di popolazione a rischio povertà**.

Il Rapporto 2007 sulla povertà e l'esclusione sociale nel titolo si poneva una domanda: “Rassegnarsi alla povertà?”. Il Rapporto 2008 vuole dare una risposta: “Ripartire dai poveri”. Ma da quali “poveri” ripartire? Quali sono le situazioni cui va data priorità? Il nuovo Rapporto Caritas-Zancan individua due fasce di popolazione maggiormente in difficoltà: **le persone non autosufficienti e le famiglie con figli**.

Nel nostro Paese risulta povero il 30,2% delle famiglie con 3 o più figli, e il 48,9% di queste famiglie vive nel Mezzogiorno (al 2006, ultimi dati disponibili). **Si tratta di percentuali molto elevate: avere più figli in Italia comporta un maggiore rischio di povertà**, con una penalizzazione non solo per i genitori che si assumono questa responsabilità ma soprattutto per i figli, costretti a una crescita con meno opportunità. Eppure in altri Stati non accade così. Ad esempio, effettuando un confronto con la Norvegia, si evidenzia che in quel Paese non solo vi è un tasso di povertà notevolmente inferiore, ma anche una relazione esattamente opposta, ovvero più bambini si hanno (a meno di non averne più di tre), più basso è il tasso di povertà.

Per quanto riguarda poi **la povertà degli anziani soli e/o non autosufficienti, si registra un aumento nelle regioni del Nord, in controtendenza con il resto del Paese: dal 2005 al 2006 l'incidenza di povertà relativa (percentuale di poveri sul totale dei residenti) in persone sole con 65 anni e più è passata da un valore di 5,8 a un valore di 8,2** (ultimi dati disponibili).

LA SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE: L'ITALIA A CONFRONTO CON L'EUROPA

Passano gli anni ma niente cambia, e i poveri non riescono a uscire dalla povertà. Perché? Se non riusciamo a incidere sui fenomeni – evidenzia il Rapporto – significa che le risorse sono limitate e soprattutto male utilizzate.

Nell'Europa dei 15, l'Italia, dopo la Grecia, è il Paese in cui i trasferimenti sociali hanno il minor impatto nel ridurre la povertà: abbattano la quantità di popolazione povera solo di 4 punti percentuali. Per esempio, Svezia, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Germania e Irlanda riescono a ridurre del 50% il rischio di povertà.

In termini generali, **la spesa per la protezione sociale italiana, sostenuta dalle amministrazioni pubbliche e da istituzioni private, non è alta: è sotto alla media Ue 15 sia in termini di percentuale di Pil, cioè di prodotto interno lordo, sia in termini di spesa pro capite a ciò destinata**.

In realtà c'è stata una crescita considerevole nel corso degli anni, ma soprattutto a causa della componente previdenziale. **Nel 2007, secondo il ministero dell'Economia e delle finanze, le istituzioni pubbliche hanno erogato prestazioni a fini sociali pari a 366.878 milioni di euro, di cui il 66,3%, pari a 243.139 milioni di euro, per pensioni (+5,2% rispetto all'anno precedente)**. Lo squilibrio funzionale è evidente se si considera l'incidenza percentuale sul Pil: **la spesa per la previdenza incide per il 15,8% (15,6% nel 2006), quella per la sanità per il 6,2% (6,4% nel 2006), e quella per l'assistenza sociale per l'1,9% (lo stesso valore del 2006)**.

Perché in Italia i trasferimenti sociali non riescono a incidere efficacemente sul fenomeno della povertà? Secondo il Rapporto Caritas-Zancan, due sono le questioni da affrontare con urgenza: **il passaggio da trasferimenti monetari a servizi e la gestione decentrata della spesa sociale**.

Certamente nell'ambito della protezione sociale i trasferimenti monetari costituiscono la voce principale di spesa a causa del forte peso delle prestazioni previdenziali. Tuttavia, se si concentra l'attenzione sulla voce «**altri servizi**», si nota che **nel confronto europeo l'Italia è agli ultimi posti per incidenza di tale spesa sul totale delle prestazioni sociali**. In altri Paesi, invece, l'aiuto in termini di servizi è significativamente maggiore: se l'incidenza in Italia non raggiunge il 5%, in Paesi come la Danimarca o la Svezia supera il 20% (per «servizi» si possono intendere le forme di aiuto che vanno dagli interventi domiciliari a interventi intermedi o territoriali, come i centri diurni o i servizi educativi,

a interventi residenziali, come le case famiglia, le residenze per persone non autosufficienti ecc.). «Come evidenziano i dati – afferma *Tiziano Vecchiato, direttore della Fondazione Zancan* – i Paesi che investono di più in servizi piuttosto che in trasferimenti monetari sono gli stessi Paesi che riescono a incidere sul fenomeno della povertà del 50%.... Una strada chiara, da percorrere anche nel nostro Paese»

Per quanto riguarda poi la gestione della spesa, **nel nostro Paese l'assistenza sociale è tuttora erogata a livello centrale** (sia dalle amministrazioni centrali che dagli enti di previdenza) **piuttosto che a livello locale, diversamente da quanto prevedono le recenti modifiche costituzionali**. Focalizzando l'attenzione sulla sola spesa per assistenza sociale e applicando la definizione di assistenza sociale adottata dalla Commissione Onofri, cioè 46.988 milioni di euro per il 2007, pari a un pro capite di 789,23 euro, otteniamo che **solo 86,15 euro, cioè l'11%, è spesa gestita a livello locale**. Si tratta di una contraddizione su cui è urgente intervenire, collegando strutturalmente il passaggio da trasferimenti a servizi e da gestione centrale a gestione locale.

RIALLOCARE LE RISORSE: UNA PROPOSTA CONCRETA

Il Rapporto 2007 Caritas-Zancan presentava un Piano nazionale di lotta alla povertà. In questa nuova edizione del Rapporto si scende maggiormente nel dettaglio degli interventi: **è possibile offrire risposte ai problemi della povertà, senza aumentare la spesa complessiva per la protezione sociale, riallocando una parte delle risorse destinate alla spesa sociale**. Da dove cominciare? Il Rapporto 2008 in particolare prende in esame la spesa per indennità di accompagnamento e la spesa per assegni familiari.

Istituita con legge 11 febbraio 1980, n. 18, **la spesa per indennità di accompagnamento** è una provvidenza in favore degli invalidi civili totalmente inabili a causa di minorazioni fisiche o psichiche. All'1 gennaio 2007 essa ammontava a 7.128 milioni di euro, a cui vanno aggiunti 3.047 milioni in cui coesistono indennità e pensioni di invalidità, per un totale di **10.175 milioni di euro**. Sempre nel 2007 la **spesa per assegni familiari** (comprende gli assegni al nucleo familiare, rivolti alle famiglie dei lavoratori dipendenti e dei pensionati da lavoro dipendente i cui nuclei familiari siano composti da più persone e i cui redditi siano al di sotto delle fasce reddituali stabilite di anno in anno, e gli assegni familiari, spettanti ad alcune categorie di lavoratori escluse dalla normativa dell'assegno per il nucleo familiare) è stata di **6.427 milioni di euro**.

All'interno di entrambe le platee di beneficiari – di indennità di accompagnamento e di assegni familiari o al nucleo familiare – la povertà rappresenta un problema rilevante. Per questo Il rapporto Caritas-Zancan 2008 pone entrambe queste voci di spesa tra le aree di azione specifica per un piano di lotta alla povertà, **ipotizzando forme parziali di riconversione dei 10.175 milioni di euro e dei 6.427 milioni di euro che rispettivamente compongono la spesa per indennità e per assegni**.

Ma riconvertire in che modo? Passando da un approccio per categoria a un approccio basato sulla persona, la sua effettiva condizione, i suoi bisogni di protezione e promozione sociale, e trovando soluzioni perché almeno una parte del trasferimento monetario possa essere fruita in termini di servizi accessibili, come prestazioni di sostegno alla domiciliarità, attività di socializzazione, servizi per l'inserimento lavorativo, di accoglienza familiare part-time ecc. «Occorre applicare seriamente il principio di equità sociale e di universalismo selettivo – sottolinea *Tiziano Vecchiato* –, ponendo fine alle rendite di posizione, agli interventi a pioggia, mettendo al centro le persone...». E *mons. Vittorio Nozza*, direttore della Caritas Italiana, ribadisce: « La politica – quella vera e non serva del dio denaro – deve fare la sua parte. Riaffermando il bene comune e il primato della persona umana sui mercati».

MULTIDIMENSIONALITÀ DELLA POVERTÀ E PERFORMANCE REGIONALI

Nell'ottica poi di un approccio regionale e multidimensionale al tema povertà, a titolo esemplificativo sono stati applicati ai contesti regionali gli **indicatori di Laeken**, individuati a livello comunitario per rilevare il raggiungimento delle priorità in tema di inclusione sociale. Questo esercizio ha consentito di fare luce sulle performance regionali in alcuni ambiti, operando un confronto tra due periodi (biennio 2000-2001 e 2005-2006) in ordine a: modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, eliminazione della povertà infantile e garanzia di un alloggio dignitoso.

Sulla modernizzazione dei sistemi di protezione sociale ha trovato conferma la tesi del divario Nord-Sud, pur con un grado di eterogeneità interna molto elevato, dovuto al maggior peso di alcuni indicatori rispetto agli altri. Per esempio la Sicilia nel 2001 presenta valori sull'indice di modernizzazione superiori alla media nazionale, determinati da un'elevata incidenza in percentuale della spesa per assistenza domiciliare integrata sulla spesa sanitaria regionale. Anche la Sardegna mostra nella rilevazione del primo biennio un posizionamento molto favorevole rispetto alle altre regioni, riconducibile soprattutto ai valori elevati dell'indicatore sullo sviluppo dei servizi sociali.

Rispetto alla **povertà infantile** si conferma la polarizzazione Nord-Sud con miglioramenti della situazione, nelle due rilevazioni, solo per la regione Lazio. E con valori molto bassi sull'indice della povertà infantile per il Friuli, su cui incide soprattutto la bassa mortalità infantile. In modo particolare sono i dati relativi alla **disoccupazione femminile di lunga durata e alla mortalità infantile** a discriminare fra i risultati conseguiti dalle regioni meridionali e quelli delle regioni settentrionali.

In riferimento all'ultimo aspetto preso in esame, **la condizione abitativa**, è emerso come alcune regioni meridionali si collochino al di sotto della media nazionale (Sicilia, Calabria e Campania), mentre Lombardia e Liguria migliorano decisamente la loro posizione nel 2006 rispetto al 2000-2001 per via dell'aumento, nel primo caso, del numero di coloro che dichiarano spese troppo alte per l'abitazione e, nel secondo caso, della diminuzione di coloro che affermano di risiedere in abitazioni in cattive condizioni.

Anche se da questa analisi emerge un quadro che sostanzialmente non contraddice i risultati ottenuti con i tradizionali indici basati quasi esclusivamente su aspetti monetari, confermandosi infatti lo svantaggio delle regioni del Sud rispetto a quelle del Nord, **l'introduzione di dimensioni aggiuntive consente di evidenziare come a determinare situazioni di disagio sociale concorrano fattori non solo di carattere economico e materiale ma anche culturale e sanitario.**

I SISTEMI LOCALI IN PRIMA LINEA

Le politiche di lotta al rischio di esclusione e le misure anti-povertà non sono un ambito di esclusiva pertinenza del governo centrale. Come già messo in luce nei precedenti rapporti su povertà e d esclusione sociale in Italia e ribadito in una importante serie di documenti e raccomandazioni comunitarie, da una parte va riconosciuta al livello territoriale la pertinenza come ambito specifico di attuazione delle politiche di contrasto della povertà e, dall'altra, si rende necessaria una coerente integrazione tra gli indirizzi nazionali e le azioni messe in campo a livello decentrato. **Dalla valutazione espressa da un campione di segretari generali e assessori con delega al welfare di 415 comuni italiani** (ricerca commissionata dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei diritti della pubblica amministrazione locale - Sspal) sulle strategie di welfare poste in essere dagli enti locali, è emerso che negli ultimi anni le aree del Nord più avanzate sembrerebbero aver dedicato alla **personalizzazione degli interventi** un'attenzione doppia rispetto a quella dei comuni meridionali, mentre il Sud manifesta comparativamente una concentrazione di risorse appena più elevata della media nazionale (8,4% contro 6,5%) nell'ambito delle azioni per l'inclusione sociale.

Il dato più stimolante però riguarda le proiezioni future e il confronto con le priorità finora acquisite. In prospettiva, nelle previsioni degli intervistati perde nettamente di importanza il consolidamento dei servizi alla persona e cresce vistosamente l'intenzione di investire proprio nell'integrazione tra sistemi, che riguarderà in futuro, a detta degli intervistati, anche i Comuni più piccoli. **Il sostegno a famiglie e minori in condizione di povertà, l'assistenza agli anziani e l'intervento destinato a persone in condizioni di disagio abitativo sono gli ambiti percepiti dagli intervistati come emergenze sui territori di riferimento.**

Infine vengono espresse **valutazioni negative nei confronti dell'adeguatezza delle risorse finanziarie disponibili** rispetto ai bisogni presenti. Poco più di un terzo degli intervistati si esprime positivamente a tal proposito. I giudizi affermativi rappresentano addirittura la maggioranza delle risposte del Nord Ovest (50,8%) mentre diminuiscono sensibilmente man mano che si scende verso altre regioni del Paese. I rappresentanti dei Comuni del Sud valutano poi molto severamente la questione delle attuali disponibilità di risorse in rapporto ai fabbisogni del territorio.

Il monitoraggio **sulla pianificazione sociale di zona condotto nel 2007 da Isfol in collaborazione con Upi e centrato su 346 ambiti sociali appartenenti a 16 territori regionali**, ha fatto emergere l'estrema varietà nelle modalità di gestione delle risorse finanziarie: infatti vi sono territori in cui resta fuori da questa cornice di programmazione una discreta parte dei finanziamenti finalizzati alla gestione di azioni di welfare, altri invece in cui il piano riveste una effettiva centralità e capacità di catalizzazione delle dotazioni finalizzate alle politiche sociali. In tutti i territori vengono convogliate in direzione del sostegno delle attività dei piani risorse derivanti dagli stessi bilanci comunali, dalle amministrazioni regionali, dalle Asl e soprattutto dal Fondo Nazionale Politiche Sociali. **Servizi domiciliari ed interventi di promozione sociale sono tipologie prevalenti di attività finanziate, segnalati in più di tre quarti delle risposte: seguono sussidi economici (63,1%), servizi semiresidenziali (62,4%) ed interventi volti a contrastare emergenze sociali (61,8%).**

L'orientamento complessivo premia il **sostegno alle responsabilità familiari e di cura**, individuando **anziani ed infanzia come destinatari principali di queste attività nell'85% dei casi**. La questione delle **povertà economiche** viene tematizzata in più di due terzi dell'universo in esame, ma di fatto rappresenta quella più presente nell'ambito delle politiche di inclusione: infatti fa riferimento all'area della povertà economica il 68% dei piani. Le tipologie di servizio che più immediatamente possono riferirsi alla lotta all'esclusione possono identificarsi con i **sussidi economici e con gli interventi volti al fronteggiamento di emergenze sociali**, entrambi presenti in più di sei piani su dieci. Per quanto concerne i **trasferimenti monetari**, il primato di una maggiore diffusione è **detenuto dalle zone del Veneto** (82,4%), dell'Emilia Romagna (80,8%) e della Liguria (77,8%). Superiore al dato medio anche la situazione degli ambiti lombardi (72,7%), abruzzesi (72%), e toscani (71,4%). Tra i dati disponibili per le aree meridionali, si può cogliere la netta diversificazione tra il dato pugliese, in linea con la media nazionale, e quello lucano, che fa registrare la percentuale più bassa (16,7%).

GLOBALIZZAZIONE, ADVOCACY, COMUNITÀ SOLIDALI : PER UNA RINNOVATA AGENDA DEL WELFARE

A rendere urgente e non più procrastinabile una riflessione sul modello di welfare contribuisce senz'altro anche la consapevolezza di vivere in un tempo attraversato da correnti di cambiamento radicale che investono molti aspetti della vita sociale, economica, culturale del nostro paese.

Sappiamo che all'assenza di politiche coerenti sul tema delle povertà non si può sopperire soltanto con uno sforzo di elaborazione normativa adeguata alle situazioni da colpire, ma che – come ha sottolineato più volte *mons. Vittorio Nozza* - «è necessario puntare alla costruzione di una cultura sociale condivisa e diffusa, che sappia sostenere processi di cambiamento non solo sul piano elettorale, ma che sia anche in grado di incidere sui comportamenti quotidiani».

Tutto questo, quindi, non può non tenere conto dei mutamenti culturali e sociali che hanno cambiato il volto delle nostre comunità da un trentennio a questa parte.

Per immaginare **un nuovo welfare per un paese che cambia** è importante tener presente l'evoluzione delle strategie che i soggetti sociali hanno sviluppato per **l'affermazione e la tutela dei diritti dei cittadini e delle categorie sociali più deboli**, a partire dagli anni Settanta e fino ai nostri giorni.

Occorre dunque capire il presente, sforzandosi nel contempo di valutare ciò che si è fatto per poter selezionare quanto riproporre e stabilire cosa mantenere e cosa modificare.

Da un approccio basato, negli **anni Settanta**, sulla scoperta e sulla denuncia dei fenomeni di povertà ed esclusione, confidando nella tempestività e nell'efficacia dell'intervento pubblico, alla nascita della cooperazione sociale e delle prime forme di mobilitazione verso il basso, nel **decennio '80-'90**, si è giunti **al più recente riorientamento verso strategie di marketing sociale** per fronteggiare la scarsità delle risorse economiche di provenienza pubblica, con l'assunzione di modelli di gestione di derivazione aziendale profit e l'affermazione graduale di **un approccio categoriale**, che informa ancora oggi il nostro sistema di welfare.

Per il futuro, occorre puntare, invece, alla realizzazione di **strategie territoriali integrate**: piani di azione a lungo termine con cui accostarsi alle questioni sociali, facendo perno sui territori e promuovendo l'integrazione, ovvero selezionando sul territorio le risorse attivabili e le condizioni migliori per l'attuazione degli interventi nel superamento della logica dell'emergenza.

LA QUESTIONE POVERTÀ NON È UN INCIDENTE DA POCO SVILUPPO

«Se si è perso tempo, in particolare negli ultimi anni, è anche perché si è dato credito a una tesi convincente e seducente: **la povertà potrà essere ridotta grazie allo sviluppo economico**. In sostanza: “maggiore sviluppo economico, maggiore redistribuzione dei vantaggi di tale sviluppo, quindi meno povertà”. Si tratta di una tesi che ha avuto, almeno fino al recente crack finanziario, un'indubbia capacità di convinzione e nello stesso tempo ha contribuito a rinviare un impegno responsabile per affrontare il problema».

Se questa tesi fosse vera, nel Paese che, pur con molte contraddizioni e fragilità messe a nudo dall'attuale crisi dei mercati finanziari, è ai primi posti dello sviluppo mondiale – gli USA – non dovrebbero esserci 13 milioni di bambini che vivono in condizione di povertà. Se consideriamo i bambini che vivono in famiglie povere e in famiglie a basso reddito, la percentuale passa dal 17% al 39%.

«Se prendiamo in esame la condizione dei bambini poveri in quel paese negli anni dal 2000 al 2006, risulta che la povertà infantile è aumentata dell'11%, cioè 1.200.000 bambini si sono aggiunti ai già tanti costretti a crescere poveri ed emarginati (National Center for Children in Poverty, 2007). Se la tesi della riduzione della povertà, grazie allo sviluppo economico, avesse mantenuto le sue promesse, non dovrebbe essere così, anzi il contrario». Evidentemente «la questione povertà non è un incidente “da poco sviluppo”. È invece fortemente radicata nelle economie occidentali».

Vittorio Nozza, direttore Caritas Italiana, e Tiziano Vecchiato, direttore Fondazione Zancan

Ripartire dai poveri: l'ottavo rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia

Tiziano Vecchiato

Da dove partire

“Ripartire dai poveri” (2008) è la risposta all’interrogativo «Rassegnarsi alla povertà?». Apriva il rapporto 2007 su povertà ed esclusione sociale in Italia. In questo modo denunciava la gravità del problema e la cronica difficoltà che, da molti anni, ci consegna un quadro immutato: la povertà come problema stabile e irrisolto, i tentativi di ridurla tristemente incapaci di avere impatto positivo, le riposte istituzionali inadeguate e settoriali.

L’ottavo rapporto, presentato a metà di ottobre, fa del “ripartire dai poveri” una idea guida e una denuncia della gravità del problema con proposte per affrontarlo. Parte da un’analisi delle risorse oggi utilizzate in termini di finanziamento del nostro sistema di welfare per l’assistenza sociale, considerando le voci di spesa, le tipologie di intervento, i gradi di libertà per operare. Evidenzia alcuni elementi, da cui partire, per delineare un nuovo e concreto approccio al problema della povertà, per non lasciare le cose come sono, per dare speranza alle nuove generazioni.

Le principali criticità da superare sono la prevalenza della spesa per trasferimenti monetari rispetto ai servizi (il rapporto tra spesa per trasferimenti e per servizi è 12 a 1), i criteri «categoriali» nella attribuzione degli interventi, la perdurante incapacità di valutare il bisogno di quanti chiedono aiuto, con la conseguenza di interventi a pioggia a vantaggio anche di chi non avrebbe necessità.

A queste criticità se ne aggiungono altre: nascono da un uso inefficiente delle risorse disponibili, che alimenta disuguaglianze. In pratica si allarga la forbice tra chi sta bene e chi vive in condizioni di mancanza di mezzi per vivere, anche per gli effetti contraddittori di trasferimenti monetari dati a chi non ne ha bisogno, senza verificare il loro rendimento sociale a vantaggio dei più deboli.

La scommessa dell’ottavo rapporto è «ripartire dai poveri». Chiede a tutti di rivalutare il principio di equità sociale, in particolare nell’uso dei fondi in gestione dello stato, delle regioni e dei comuni, senza utilizzarle in modo improprio, a vantaggio di chi non ne ha bisogno. Non è facile, perché significherebbe porre fine alle rendite di posizione e agli interventi burocratici. Significherebbe mettere al centro le persone più fragili, dando prima di tutto ad esse il sostegno della solidarietà fiscale, con più servizi e meno trasferimenti economici, dove maggiormente si concentra la povertà: tra le persone non autosufficienti, i familiari che si prendono cura di loro, tra le famiglie con figli numerosi.

La questione delle risorse

Gli autori della prima sezione mostrano come sia oggi possibile dare risposta alla povertà senza aumentare la spesa complessiva pubblica per la protezione sociale (366.878 milioni di euro, circa il 24% del Pil nel 2007) e, più in specifico, senza aumentare la spesa per la assistenza sociale (circa 47 miliardi di euro nel 2007).

In un momento di grande difficoltà per la finanza pubblica questo sembra impossibile, ma mai come oggi la ricerca di soluzioni può essere trovata riqualificando

le risorse esistenti, individuando le aree di spreco, investendo in modo più efficace le risorse disponibili.

Ad esempio è possibile riallocare cioè destinare ad un diverso utilizzo parti rilevanti della spesa per assistenza sociale, oggi destinata alle persone non autosufficienti e alle famiglie di lavoratori con figli. Non è per niente facile. Infatti chi oggi beneficia dei trasferimenti pubblici e ne ha fatto una fonte di reddito non è disposto a rimettere in discussione i diritti acquisiti, anche se ragioni di equità portassero a riconoscere il contrario.

Per questo “ripartire dai poveri” significa identificare e condividere nuove pratiche di solidarietà, senza mettere in conflitto chi, a diverso titolo, riceve risposte di welfare, a partire dalla domanda: “quanto facciamo ha un impatto positivo sulla condizione di bisogno e di esclusione sociale dei poveri oppure no?”. Se infatti l’impatto è molto basso o inesistente, come avviene oggi, significa che i vantaggi vanno cercati in altre direzioni, senza creare un danno per tutti, a causa dell’uso inadeguato delle risorse, legittimando ingiustamente chi perde la fiducia nel valore della solidarietà fiscale e si ostina a denunciare le sacche di inefficienza senza cercare soluzioni alle proprie denunce.

Per questo il problema non può essere discusso e affrontato al solo livello politico, senza il necessario consenso per scelte coraggiose e a prima vista impopolari. Serve infatti partecipazione, discussione e negoziazione più ampia, capace di legittimare la proposta di nuove soluzioni, sperimentarle, verificando se e in che misura esse ottengono i risultati sperati.

Si tratta di una pratica poco consueta nella scena politica e sociale, dove molti denunciano i problemi senza affrontarli e dove i cambiamenti sono attuati per decreto, senza verificare preventivamente se e quanto essi sapranno corrispondere alle attese che li hanno motivati.

Il rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia fa propria questa esigenza: non solo facendo il punto culturale sul problema, ma anche prefigurando scenari possibili di rinegoziazione non tanto dei diritti acquisiti ma delle modalità di fruizione, così da poter dare di più a chi ha più bisogno. Un risultato di questo modo di procedere è ad esempio rendere ancora più urgente la ricerca di nuove soluzioni, visto la sostanziale persistenza della povertà che non diminuisce ma si estende, anche al nord, e interessa un numero crescente di anziani e di famiglie.

Le proposte formulate delineano condizioni per un piano di lotta alla povertà, individuando due priorità da cui partire: la condizione di povertà di molte persone non autosufficienti e quella delle famiglie con tre o più figli, a cui non basta il reddito da lavoro per garantire una vita dignitosa ai propri figli.

Povertà: un problema strutturale

Il rischio di “rassegnarsi alla povertà”, denunciato dal rapporto 2007, non era un espediente retorico. Nasceva dalla consapevolezza che, al passare degli anni, la condizione di esclusione e di povertà di molte persone e famiglie persiste e si aggrava, non solo al sud ma anche al nord.

Non si può quindi parlare di povertà come questione geograficamente circoscritta (soprattutto nelle regioni del sud) e temporalmente limitata (molti cadono in povertà per poi uscirne facilmente). È invece condizione strutturale, talora di lungo periodo, che sfida la nostra incapacità di dare risposta al problema. Gli indici di povertà che si

susseguono negli ultimi dieci anni descrivono una sostanziale difficoltà di affrontarlo, pur avendo mezzi per poterlo fare.

Le proposte del rapporto nascono dalla consapevolezza che “a problemi strutturali non possono essere date risposte sovrastrutturali” ed epidermiche. Bisogna partire dalle radici del problema, evitando le azioni settoriali (per misure) e palliative, che riducono il disagio di alcuni, senza dare ad essi speranza di poter uscire dalla condizione in cui vivono. Non è solo stallo ma, sempre più, incapacità di rispondere sul piano culturale e politico ad una emergenza sociale che interessa 15 milioni di persone: metà di esse vivono sotto la soglia della povertà e l'altra metà si colloca di poco sopra, quindi ad alto rischio di diventarlo.

“Ripartire dalla povertà” è quindi risposta tecnica e strategica, per affrontare il problema nelle sue componenti strutturali ed evitare di farne questione settoriale. Dare alla povertà questa rilevanza significa guardare oltre il breve periodo, assumere le dimensioni economiche ed epidemiologiche che la caratterizzano, pensare ad azioni capaci non solo di dare risposte oggi ma anche domani (nel medio e lungo periodo).

Le proposte di azione nascono dalla constatazione che le risorse destinate alla spesa per assistenza sociale, pur limitate rispetto ad altri paesi, possono essere riorientate e riqualificate. Sono circa 47 miliardi di euro, e parte di essi potrebbe essere meglio investita per rendere la spesa per assistenza sociale meno “assistenziale” e riparativa, cioè più capace di produrre risultati stabili, aiutando le persone ad uscire dal bisogno cronico e valorizzare le loro capacità e risorse.

Non è da oggi che il nostro paese si interroga sul che fare. La transizione prevista sessant'anni fa dalla Costituzione indicava la strada: da gestione centrale a gestioni regionali e locali. Negli ultimi anni il dibattito sul federalismo ha dato una forte spinta in questa direzione, facendo sembrare originale quello che invece rappresentava un investimento di lungo periodo che ha superato una serie di traguardi senza tuttavia arrivare ad una sostanziale condivisione di responsabilità da parte delle diverse istituzioni, a tutti i livelli.

Nella transizione federalista non si potranno ignorare i differenziali regionali e le diverse capacità di gettito della solidarietà fiscale. La conseguenza è che le differenze si traducono in diverse capacità/incapacità di erogazione dei servizi alle persone. A questo differenziale storico contribuiscono le difficoltà amministrative molto radicate dove i servizi sono scarsi e inefficienti.

Se la ricerca di dare maggiori responsabilità al livello regionale e locale favorirà scelte meno settoriali, partendo dal territorio, da dove nascono e trovano espressione i bisogni, i benefici saranno meglio visibili e documentabili. Questo tuttavia può avvenire con amministrazioni locali e regionali meno in attesa di scelte centrali, più responsabilizzate sulle risposte e sulle risorse necessarie, più capaci di negoziare con i conflitti di interesse, che vorrebbero mantenere i privilegi a danno dei più deboli.

Il rapporto indica due aree di lavoro, dove si concentrano molte situazioni di povertà e quindi dove sperimentare soluzioni possibili, evitando di delegare il compito di misurarsi con la povertà a tesi seducenti ma incapaci di mantenere le proprie promesse: “maggiore sviluppo economico, maggiore redistribuzione dei vantaggi di tale sviluppo, quindi meno povertà”.

Si tratta di una affermazione che sembra realistica e di buon senso. Se fosse vera, nel paese che è ai primi posti dello sviluppo mondiale - gli Usa - non dovrebbero esserci 13 milioni di bambini che vivono in condizione di povertà. Maggiore sviluppo, maggiore redistribuzione dei proventi della ricchezza, quindi meno poveri. Se

consideriamo, alla stregua di un esperimento in contesto reale, i bambini che vivono in famiglie povere e in famiglie a basso reddito negli Usa, la percentuale dei primi è 17% e dei secondi 39%. Negli anni dal 2000 al 2006, la povertà infantile è aumentata dell'11%, cioè 1.200.000 bambini si sono aggiunti ai già tanti costretti a crescere poveri ed emarginati. I dati sono del National Center for Children in Poverty (2007) e quindi hanno non solo il valore della scientificità ma anche quello della ufficialità. Se quindi le promesse dello sviluppo economico avessero mantenuto le loro promesse, non dovrebbe essere così, anzi il contrario. Si tratta quindi di risultati negativi da un contesto sperimentale in cui l'approccio liberistico ispira le politiche, finendo per essere concausa non solo delle mancate risposte ma anche dell'incremento del problema. La domanda di maggiore regolazione pubblica, dopo le grandi difficoltà dei mercati non solo per gli effetti dei problemi energetici ma ancor di più per quelli finanziari, sta facendo emergere che non sempre la regolazione è sufficiente senza un adeguato intervento pubblico, cioè utilizzando proventi della solidarietà fiscale.

Molti genitori di quel milione e duecentomila bambini che si sono aggiunti ai molti poveri non sono incapaci, non evitano il lavoro, non sono persone che non hanno a cuore i loro figli. Sono quasi sempre persone che lavorano e che, malgrado questo, non riescono ad ottenere un reddito sufficiente per garantire ai figli istruzione, cure sanitarie necessarie, alimentazione adeguata... cioè risposte a bisogni quotidiani, a diritti basilari per mettere a frutto le potenzialità di ogni bambino.

La questione povertà non è quindi trattabile solo come incidente "da poco sviluppo" per da gruppi sociali svantaggiati. È fortemente radicata nella nostra struttura sociale e proprio per questo "ripartire dai poveri" significa anche far tesoro dei fallimenti di promesse e teorie a cui anche nel nostro paese si dà ascolto.

Redistribuzione e disuguaglianze

Le ricadute positive delle politiche di welfare possono essere lette in termini di capacità redistributiva. Essa non è neutra: può cioè andare anche nel senso desiderato ma anche in direzione opposta: maggiore ricchezza di alcuni e maggiore povertà di altri. Nella nostra società le disuguaglianze aumentano invece di ridursi. Questo significa che malgrado i valori dichiarati di equità e giustizia, i risultati delle politiche sociali vanno in senso opposto. La ricerca pubblica di far fruttare il capitale fiscale finisce per appiattirsi su gestioni che lo trasferiscono al valore nominale, quindi in modo inefficace.

La mediazione politica per dare cittadinanza anche ai diritti dei deboli non è per niente facile e, anche per questo, sempre meno vantaggi cadono dalla tavola dei più fortunati a beneficio degli esclusi.

Le proposte contenute nel rapporto sono delineate con argomenti di sostenibilità economica e con ragioni di sostenibilità giuridica. Sono posizionate all'interno di due aree di lotta alla povertà: quella delle persone non autosufficienti e delle famiglie con figli, affrontabili con strategie di negoziazione sociale e di negoziazione istituzionale. Nel primo caso (negoziato sociale) i portatori di diritti (beneficiari di indennità di accompagnamento e di assegni familiari) e chi rappresenta i loro interessi (associazioni di impegno sociale e sindacati) potrebbero concertare soluzioni finalizzate a ridurre la povertà di molte persone e famiglie, che pur godono di questi benefici, ma senza risultati. In pratica questo significherebbe negoziare la trasformazione in servizi di una parte degli attuali trasferimenti, finalizzando i valori aggiunti di tale trasformazione ai poveri e comunque garantendo un accesso gratuito per tutti gli aventi diritto,

quantomeno al valore dei fondi a ciò destinati. Come sappiamo la trasformazione in servizi ha in altri settori di welfare (sanità e istruzione) un rendimento molto alto in termini di lotta all'esclusione e nello stesso tempo genera occupazione, quindi maggiori opportunità di lavoro per chi oggi vive in condizioni di precarietà e flessibilità.

In sintesi la negoziazione non verterebbe sulla esigibilità dei diritti attualmente riconosciuti ma sulle condizioni di fruizione di tali diritti, per far meglio fruttare il capitale a ciò destinato, che nel caso delle indennità di accompagnamento nel 2007 è stato pari a 7.128 milioni di euro e nel caso degli assegni familiari è stato pari a 6.427 milioni di euro.

Nella comunità locale, oltre ai comuni, alle aziende sanitarie, alle province, possono entrare in gioco anche soggetti di terzo settore, le associazioni di volontariato e di impegno sociale, le forze sociali, cioè tutti i portatori di interessi e di responsabilità perché si trovino soluzioni al problema.

A ben vedere la programmazione locale (i piani di zona ma non solo) ha dato contributi marginali e insufficienti. Ci si è limitati a usarla per la gestione corrente e non per fini strategici. Le regioni che prima della legge n. 328/00 hanno sperimentato i piani di zona e la stessa legge 328 avevano puntato su questo strumento non pensavano alla gestione corrente, ma soprattutto per l'innovazione dei sistemi locali di welfare. Tra i bisogni prioritari, la lotta alla povertà è questione centrale, che anzi, in quanto problema strutturale, rappresenta una base robusta di verifica del se e come l'impatto delle scelte può essere misurato.

Se dunque "ripartire dai poveri" può contribuire a riqualificare l'esercizio delle responsabilità e la condivisione delle scelte, si può ridare speranza anche ai molti a cui è stata sottratta, in particolare alle nuove generazioni, meno tutelate dei loro genitori dai rischi contro cui il welfare è chiamato ad operare.

Bibliografia

Caritas Italiana e Fondazione E. Zancan (2007), *Rassegnarsi alla povertà? Settimo rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.

Caritas Italiana e Fondazione E. Zancan (2008), *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.

National Center for Children in Poverty, *Who are America's Poor Children? The Official Story*, Columbia University, November 2007.

CONFERENZA STAMPA
8° RAPPORTO 2008
su emarginazione ed esclusione sociale
RIPARTIRE DAI POVERI

Mercoledì, 15 ottobre 2008 ore 11.00 – ROMA, Caritas Italiana, Via Aurelia 796

RIPARTIRE DAI POVERI

(sac. vittoria nozza – direttore Caritas Italiana)

Introduzione

La presentazione dell'**VIII Rapporto "Ripartire dai poveri" su emarginazione ed esclusione sociale** si colloca:

- in un **periodo particolare**, in cui l'attenzione dei media è tutta concentrata sui gravi risvolti della crisi dei mercati finanziari internazionali,
- e cade alla vigilia di una ricorrenza importante per quanti hanno a cuore e si occupano di tematiche e problematiche legate alla vita di milioni di poveri: la **giornata mondiale di lotta alla povertà del 17 ottobre**, a conclusione di un mese di mobilitazione e di sensibilizzazione per rilanciare gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio, impegni questi presi nel 2000 a favore dei più poveri del mondo e ampiamente disattesi.

Cancellare il debito estero dei Paesi in via di sviluppo, stabilire regole commerciali più eque che non penalizzino i più poveri e tutte le altre azioni miranti a risollevarli dalla terra dal peso della miseria, rischiano di essere obiettivi sempre più impopolari. O, peggio ancora, rischiano di essere definitivamente rimossi. Con buona pace dei poveri sia del Sud che dell'Est del mondo.

"I poveri sono anonimi, faticosi e ci fanno vergognare. Per il Paese non sono più una voce di spesa. Riconoscerli imporrebbe un intervento. In tivù non esistono. La politica non ha interesse ad allargare lo spazio dei loro diritti. Siamo l'Africa dell'Europa: con più violenza e meno dignità". Queste sono parole del gesuita Padre Antonio Valletti, del centro Hurtado di Scampia, alla periferia di Napoli. Napoli è il capoluogo della regione con la concentrazione più alta di famiglie povere, di disoccupati, di donne che non lavorano e di minorenni in miseria e consegnati alle strade. Poco meno di 2milioni in regione, 240mila solo a Napoli. *"Migliaia di adulti e bambini sul nostro territorio - dice il presidente del banco alimentare di Caserta, Luigi Tamburro - fanno la fame. La società della competitività, fondata sul consumo, ha esaurito il proprio serbatoio di umanità. Siamo soli davanti ad un impoverimento di cui si ignora la pericolosità".*

Ho trovato queste dichiarazioni su Repubblica di sabato 27 settembre 2008 in una inchiesta sui nuovi poveri del Sud d'Italia che emigrano al nord: *"120mila nell'ultimo anno, 50mila dalla sola Campania".* Tra emigranti al nord, all'estero e pendolari, Napoli nel 2007 ha perso il 14% degli abitanti. *"Quasi un napoletano su tre non ha il necessario per sopravvivere, due su dieci non mangiano più di tre volte alla settimana. Otto su dieci non possono pagare l'affitto. I disoccupati sfiorano il 40% e tra chi lavora, due su dieci guadagna meno di 1000euro al mese, uno su dieci meno di 500euro. Oltre la metà dei residenti accumula almeno 200euro di debiti al mese. Il PIL pro capite è di 16mila euro all'anno, contro i 33mila euro della Lombardia. Tra le 80 regioni europee più arretrate, Napoli occupa la posizione numero 68".* Già questi dati sono agghiaccianti. Ma non è tutto qui, purtroppo, perché la povertà porta con sé una catena di conseguenze negative. Sempre a Repubblica, il direttore della Caritas di Napoli, don Gaetano Romano, ha detto: *"Ormai solo la criminalità ha soldi da investire e lavoro da offrire. La regione si trasforma in un holding camorristica. Migliaia i genitori, in questi giorni, hanno potuto comperare i libri di scuola grazie agli spacciatori".*

Stando così le cose si deve affermare che tutto ciò non è *né di destra né di sinistra* ma è **la grande questione** che riguarda milioni di volti e storie di cittadini, della nostra bella Italia, che sempre più si trovano in situazione di povertà e precarietà. Una questione che non può essere affrontata con *colpi di genio e ad effetto* ma solo con un **piano nazionale strutturato e permanente**. Un piano che l'Italia non ha e non ha mai avuto. Insieme alla Grecia e all'Ungheria siamo in Europa l'unico Paese non dotato di misure basilari di intervento, come, ad esempio, un reddito minimo di inserimento o altri simili dispositivi. L'Italia non è il posto dell'uguaglianza e nemmeno quello delle opportunità. Più di altri paesi europei, essa presenta grandi differenze fra:

- chi vive in un discreto benessere,
- chi tutti i giorni lotta per non oltrepassare la soglia della povertà
- e chi dentro la povertà ci sta da tempo e non intravede nulla di nuovo nel futuro.

Il desiderio e l'ambizione di fare il salto sociale, di passare da una condizione all'altra, è più difficile da realizzare da noi che altrove. Il paese Italia appare come un *paese vulnerabile*, con tante, troppe fragilità:

- un'imbarazzante divergenza tra nord e sud che invece di diminuire aumenta,
- la tragica carenza di innovazione,
- ma anche le elevate disuguaglianze sociali ed economiche. Il reddito non è distribuito in modo equo, si concentra ai vertici ed è diluito alla base.

Alla lotta all'esclusione sociale ad esempio l'Inghilterra, rispetto all'Italia, destina 17 volte tanto: l'1,7% del Pil, contro il nostro 0,1%. In Europa, la media è dello 0,9%: nove volte più dell'Italia, che avrà pure problemi di spesa, ma è un dato di fatto che questa spesa non abbia mai seriamente toccato da vicino i poveri. È questa una questione di scelte, e quindi di politica, di ricerca convinta e di decisa costruzione del bene comune. Assistiamo, in questi giorni, per volontà della politica europea e mondiale, a montagne di soldi pubblici che, con il giusto accordo di tutti, corrono al capezzale della grande finanza e delle imprese in crisi per tentare di mettere in atto un salvataggio. Ci si domanda:

- **perché** non fare altrettanto per considerare in modo strutturato e quindi soccorrere concretamente chi sta nel bisogno grave e lotta quotidianamente per sopravvivere all'indigenza e alla precarietà?
- **perché** non tentare una vera e seria alleanza tra azioni della politica, della società, del terzo settore e delle associazioni di volontariato?

1. Il cammino dei rapporti Caritas Italiana – Fondazione Zancan.

In questa cornice si inserisce l'VIII Rapporto *“Ripartire dai poveri”* realizzato da Caritas Italiana e Fondazione Zancan che da anni collaborano sul terreno del comune impegno pedagogico e culturale di analisi, di ricerca e di proposte sui fenomeni di emarginazione ed esclusione sociale nel nostro paese. Le **precedenti edizioni** del Rapporto hanno fornito all'opinione pubblica, alle Caritas diocesane, agli operatori sociali informazioni ed indicazioni utili sulle caratteristiche, la consistenza e l'evoluzione dei fenomeni di povertà, di disagio, di emarginazione, di esclusione sociale e sulle relative politiche messe in atto per contrastarle.

Con il VI Rapporto *“Vite fragili”* è iniziata la valorizzazione pubblica del Progetto Rete, attraverso la pubblicazione dei dati raccolti nei luoghi dell'incontro, dell'ascolto e della relazione con le persone in difficoltà e in situazione di povertà. Il *rapporto* è così divenuto di fatto uno strumento di riferimento per molte realtà impegnate nei servizi alla persona, nello studio dei bisogni sociali, nella formulazione di linee e di provvedimenti in materia di politiche sociali.

Il precedente VII Rapporto, sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia dal titolo **“Rassegnarsi alla povertà”?**,¹ evidenziava una situazione anomala, presente nel nostro Paese: e cioè l'assenza di un piano di lotta alla povertà. La povertà in Italia, scriveva nell'introduzione Domenico Rosati, *“è sempre stata aggirata e mai affrontata direttamente”*. Questo certamente, non per mancanza di risorse economiche, dal momento che l'Italia è classificata tra le 10 nazioni più ricche del mondo. Le ragioni vanno ricercate in parte nella difficoltà oggettiva di identificare il fenomeno *‘povertà’*. Probabilmente però la causa determinante è da attribuire:

- all'assenza di una volontà politica efficace nel redistribuire le risorse disponibili,
- nel ripartire in maniera più razionale la spesa sociale,
- nell'attribuire la gestione delle risorse destinate all'assistenza sociale agli Enti Locali,
- nell'attuare un migliore equilibrio tra trasferimenti monetari e realizzazione di servizi.

2. Il perché, le motivazioni della proposta dell'VIII rapporto Caritas-Zancan *‘Ripartire dai poveri’*.

C'è una distanza che separa chi sta bene da chi sta male. Ma a differenza di quanto successe nel dopoguerra, c'è anche una scarsa possibilità di veder migliorare, nel corso della vita, il proprio status. Lotta alla povertà, promozione del mezzogiorno, garanzia dei livelli essenziali dei servizi e delle prestazioni sociali in tutta Italia, tutela della non autosufficienza, integrazione degli immigrati, accesso all'abitazione, sono le *priorità* che devono impegnare parlamento e governo per ridurre la vulnerabilità nel paese.

Non può esserci vero sviluppo senza inclusione e coesione sociale, dunque senza politiche sociali reali ed efficaci. Il *welfare* dovrebbe essere considerato come fattore di sviluppo, non più come costo. Al riguardo occorrono risposte multidimensionali, complesse e integrate, di tipo economico, sociale, sanitario, previdenziale, fiscale e del lavoro.

Qualche esempio:

- nel campo della lotta alla povertà è indifferibile l'adozione di una misura universale di sostegno al reddito;
- nel mezzogiorno occorre investire subito in servizi pubblici essenziali;
- il fondo nazionale per le politiche sociali va potenziato in modo che regioni ed enti locali siano stimolati ad attivare o a rendere sempre più accessibili i servizi nei territori;
- va inoltre approntato un rigoroso piano di definizione e attivazione progressiva dei livelli essenziali delle prestazioni in tutto il territorio nazionale, a partire dal diritto a un reddito minimo, dal segretariato sociale, dal diritto a un'accoglienza di prima necessità in caso di perdita della dimora;
- anche la tutela della non autosufficienza di anziani e portatori di handicap, emergenza per molte famiglie italiane, va assunta come priorità;
- davanti alla crisi degli alloggi, non può essere abbandonata la logica dell'intervento pubblico, in termine di sostegno agli affitti, di garanzia ai proprietari che accettino di locare i loro immobili a canone concordato, di mantenimento, riqualificazione e potenziamento del patrimonio di edilizia pubblica a favore delle famiglie meno abbienti.

Nel costruire questo VIII Rapporto **“Ripartire dai poveri”**, siamo partiti dalla domanda che apriva il precedente **“Rassegnarsi alla povertà?”**. Non era certamente una domanda retorica, perché esprimeva la consapevolezza di un momento difficile nella nostra società, costretta a prendere coscienza che passano gli anni, ma la condizione di esclusione sociale, di povertà di molte persone e famiglie, persiste e si aggrava. Non si tratta di un fenomeno momentaneo e congiunturale. È purtroppo condizione strutturale, radicata nella incapacità di dare risposta al problema. Gli indici di povertà che si

¹ Caritas Italiana-Fondazione Zancan – “Rassegnarsi alla povertà?” – Il Mulino – ottobre 2007

susseguono negli anni descrivono questa sostanziale incapacità di ridurre il problema, di affrontarlo con mezzi adeguati. Anche quando il fenomeno non cresce numericamente, si radicalizza in termini di povertà di lungo periodo, estendendosi tra le situazioni di maggiore fragilità.

Le proposte che abbiamo formulato nascono dalla **consapevolezza che “a problemi strutturali non possono essere date risposte sovrastrutturali”**, cioè evitando di andare alle radici. Non bastano azioni settoriali e interventi palliativi. Di solito si opera in questo modo quando non c'è speranza di risolvere il problema e si cerca, per quanto possibile, di alleviarne le conseguenze, di ridurre il disagio. Ci siamo interrogati sulle possibili vie di uscita da questa situazione. Non è solo stallo, ma incapacità di reagire adeguatamente, sul piano culturale e politico, oltre che tecnico.

Si tratta di prendere in mano il problema complessivamente, evitando di farne una questione marginale e settoriale. Dare alla questione povertà una rilevanza strutturale significa guardare oltre il breve periodo, operare facendo leva su soluzioni di sistema, assumere fino in fondo le dimensioni che lo caratterizzano. Le due proposte di azione si collocano in questa prospettiva. La **prima** nasce dalla constatazione che le risorse non sono finite. Le relativamente poche risorse (rispetto ad altri paesi) che dedichiamo alla spesa per assistenza sociale possono dare un contributo significativo, se orientate e qualificate. La **seconda** proposta nasce dalla transizione, in qualche modo storica, che vede il nostro Paese da anni interrogarsi sul proprio assetto istituzionale e costruire nel tempo condizioni federaliste per una più sostanziale condivisione di solidarietà, da parte delle istituzioni, a tutti i livelli, centrale e locale.

Conclusione

La prevalente funzione pedagogica, che sta alla base di ogni progettualità e azione della Caritas, chiede ad essa di rispondere ai bisogni per **educare**, per far crescere nella quotidianità forme sempre più diffuse di denuncia, di responsabilità, di coinvolgimento e di impegno per la giustizia e la solidarietà. Nella quotidianità questo deve tradursi nella fattiva vicinanza alle povertà e ai drammi dei nostri territori. Ma anche in una costante attenzione ai fenomeni di disagio e agli esiti dei processi di indebolimento della persona per riconoscere in modo chiaro e responsabile le forme che la fragilità assume. Un impegno declinato negli anni attraverso un **metodo ed alcune prassi** fatte di abbondanti occasioni di **incontro, ascolto e relazione** con i poveri.

Continuare a sperare in questo contesto, significa rialzare lo sguardo verso una prospettiva più alta, che superi il rischio sempre incombente di confondere la promozione umana con l'assistenza, la dignità della persona e i suoi diritti con un qualche provvedimento più o meno utile, l'impegno per la coesione sociale con una attenzione ai bisogni direttamente proporzionale alla capacità di riuscire a rappresentarli.

Continuare a sperare è un doveroso imperativo per la comunità cristiana, non perché ingenua o superficiale, ma in quanto portatrice di una speranza più grande e custode dell'ascolto di tante storie e volti di sofferenza e di difficoltà, che ci interrogano a livello personale e comunitario.

Questa fatica, lavoro vuole cercare di rispondere anche a queste domande di senso, di giustizia, di vicinanza, di promozione e di aiuto. Prendere coscienza della portata di questa sfida è la condizione necessaria per non rimanere sopraffatti dalla logica della inevitabilità dei dati e delle tendenze, cioè della ineluttabilità dei fatti compiuti.

Concludendo, vogliamo ribadire che **si deve ripartire dai poveri!**

RIPARTIRE DAI POVERI

(Ottavo rapporto su “Povertà ed esclusione sociale in Italia”)

Roma 15 ottobre 2008

IL SIGNIFICATO DI UN TITOLO (Giuseppe B. Pasini)

Mi limito a fornire una breve spiegazione sul titolo scelto per l'ottavo rapporto. È un titolo che forse pecca di generosità. Infatti, il termine ripartire fa pensare che in passato si usasse partire dai poveri; poi la bella abitudine è stata interrotta; infine viene proposto di riprenderla. In realtà è noto che il progetto è inedito. Sarebbe più corretto affermare: “Partire dai poveri”.

Tuttavia la proposta della Caritas Italiana e della Fondazione E. Zancan non è un'utopia, ma tende solo a far coincidere la realtà con la Carta Costituzionale, che è ispirata ad una visione della società, concepita come un organismo. In esso tutti i cittadini hanno pari dignità e una sostanziale uguaglianza e l'obiettivo finale è il bene comune, che è tale solo se “è di tutti e di ciascuno, perché tutti siamo veramente responsabili di tutti” (“Sollicitudo Rei Socialis” n. 38).

- Quando una parte dei cittadini è impossibilitata a fruire dei benefici comuni e ad offrire il proprio contributo al “*progresso materiale e spirituale della società*” (a. 4), la Costituzione impegna la Repubblica a “... *rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica e sociale del Paese*” (a. 3).

Questa ‘rimozione’ non sta avvenendo in termini programmati e compiuti. Manca da sempre un piano contro la povertà. Si fanno talvolta degli interventi settoriali e parziali, ma non c'è un progetto globale.

Sarebbe improprio ritenere che ciò dipenda da carenza di risorse economiche; l'Italia si colloca tra le prime dieci nazioni più ricche. Semmai manca una distribuzione razionale delle risorse. Contrariamente a quanto afferma la Costituzione, il nostro Paese è segnato da profonde disuguaglianze. Ordinando le famiglie italiane in cinque gruppi numericamente uguali - secondo i dati ISTAT - il quinto delle famiglie con i redditi più bassi, percepisce solo il 7,0% del reddito totale; il quinto delle famiglie con il reddito più alto, percepisce il 40,8% del reddito totale, vale a dire quasi sei volte maggiore (V. “Distribuzione del reddito e condizioni di vita in Italia” – ISTAT 2008).

Il problema pertanto è quello di ristabilire un equilibrio organico, che consenta a tutti di fruire di sufficienti risorse e di offrire il proprio contributo. Questo è possibile se si riserva alla povertà un'attenzione specifica, con un progetto che la contrasti in maniera efficace, sia pure

gradualmente. Non si tratta di un'operazione indolore. Essa comporta rinunce a privilegi ingiustificati da parte di tutti, dei cittadini garantiti e anche da quelli in disagio ma meno sfortunati di altri; la creazione di nuove scale di priorità nella spesa pubblica da parte dello Stato, come pure da parte delle regioni e degli enti locali, rinunciando a scelte forse utili ma non essenziali, per destinare le risorse a chi è privo del necessario; l'assunzione di nuovi stili di vita improntati alla sobrietà ed escludenti sprechi ed esibizioni sfacciate di lusso.

Perché ripartire dai poveri? Perché la loro inclusione è segno che si crede al sistema democratico e che si continua a volerlo tenacemente.

Quando si organizza un corteo o una processione, se si vuole realmente che tutti partecipino, si registra il ritmo di marcia sulla capacità delle persone più deboli. Diversamente, esse dopo i primi passi si fermano ai margini della strada (emarginati); osservano ma non partecipano.

Ripartire dai poveri significa rivedere l'impostazione globale della società, le logiche che la guidano, la sua organizzazione. Questo può apparire difficile e problematico.

Dobbiamo però trarre lezione dall'attuale crisi economica-finanziaria. Per risolverla non si è tardato a sconvolgere alcuni fondamenti ideologici del sistema capitalistico, che sembravano inamovibili e dogmatici. Se si vuole veramente il 'bene comune', un analogo ripensamento va fatto anche in rapporto alla società.

Se essa darà spazio ai poveri, se li considererà non semplici destinatari di assistenza ma soggetti portatori di valori e cittadini alla pari, si farà un passo importante verso l'attuazione della democrazia e la realizzazione della giustizia sociale.

Padova, ottobre 2008/Ripartire dai poveri

RISORSE E TERRITORI, RIPARTIAMO DAI POVERI

di Ferruccio Ferrante

Dal 2000 al 2006 la povertà infantile è cresciuta dell'11% negli Stati Uniti, dove il fenomeno colpisce 13 milioni di bambini. Lo rivela il Rapporto 2007 del *National Center for Children in Poverty*, che confuta così la seducente tesi della riduzione automatica della povertà grazie allo sviluppo economico. La questione della povertà non è, insomma, un incidente "da poco sviluppo": è evidente che le ricadute positive dello sviluppo dipendono dalla effettiva capacità redistributiva.

Avendo ben presente questa premessa, nel costruire l'ottavo *Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia* (edito da Il Mulino, viene presentato il 17 ottobre, in occasione della Giornata mondiale di lotta alla povertà) Caritas Italiana e Fondazione Zancan sono partite dalla consapevolezza che passano gli anni, ma la condizione precaria di molte persone e famiglie persiste e si aggrava. Non si tratta di un fenomeno momentaneo e congiunturale. È piuttosto una condizione strutturale, radicata nella incapacità di dare risposte al problema.

In Italia, i soggetti in precarie condizioni economiche sono ben di più dei 7,5 milioni calcolati, negli ultimi anni, al di sotto della "soglia di povertà". Infatti nel 2007 l'Istat avvertiva che almeno 900 mila famiglie non erano computate tra quelle povere solo perché il loro reddito superava la soglia statistica che definisce la povertà relativa per una somma oscillante tra i 10 e i 50 euro. A un anno di distanza, in una congiuntura sfavorevole come l'attuale, quante altre famiglie si saranno aggiunte a quelle 900 mila?

Condivisione di responsabilità

Non bastano, per fare fronte a questo scenario, azioni settoriali e interventi palliativi, ma è urgente una reazione adeguata, sul piano culturale e politico. Il primo passo da compiere è indicato nel titolo del *Rapporto*: "Ripartire dai poveri". Si tratta, in altre parole, di cercare soluzioni di sistema, evitando di fare del problema una questione marginale e settoriale.

Il *Rapporto* avanza due proposte di azione. La prima nasce dalla constatazione che le risorse dedicate dall'Italia alla spesa per assistenza sociale, relativamente poche (rispetto ad altri paesi), possono dare un contributo si-

Esce l'ottavo Rapporto su povertà ed esclusione sociale firmato da Caritas e Zancan. Contiene le proposte per dare vita, in Italia, a un piano organico di lotta alla povertà. Mai più interventi residuali: è tempo di azioni di sistema

gnificativo, se riorientate e riqualificate. È vero che la povertà non può essere affrontata solo in termini di assistenza sociale, ma il fatto che tale spesa possa dare il proprio contributo è un fattore di speranza. Può essere di stimolo ad altri centri di responsabilità e di decisione.

La seconda proposta nasce dalla fase storica: da anni il nostro paese si interroga sul proprio assetto istituzionale e sta costruendo condizioni federaliste per condividere le responsabilità tra le istituzioni a tutti i livelli. Auspicando una riforma in senso federalista che non ignori i differenziali regionali in termini di risorse, servizi esistenti, concentrazioni di disagio, il *Rapporto* delinea la necessità di scelte meno settoriali, che partano dal territorio, dove nascono e trovano espressione i bisogni, con amministrazioni locali meno in attesa di scelte centrali e molto più responsabilizzate.

Impiantandola su questi due cardini, il *Rapporto* 2008 ribadisce la necessità di un piano organico nazionale di lotta alla povertà, già affermata nell'edizione 2007. Un tale piano deve avere come protagonista primario il potere politico ai vari livelli, nazionale, regionale, comunale. La



ABBRACCIO
I poveri in Italia non diminuiscono: servono relazioni più solidali, e politiche diverse

ROMANO SICILIANI

collaborazione di tutte le componenti della società civile, ribadiscono Caritas e Zancan, è preziosissima, ma non può mai essere sostitutiva dell'impegno pubblico.

Un piano di lotta alla povertà deve muovere anzitutto dalla consapevolezza che la povertà è una realtà multidimensionale. Accanto all'indicatore "reddito", vanno presi in considerazione altri fattori (deficit di salute, scarsità d'istruzione, carenze abitative, vuoto di relazioni umane, ecc): questa visione complessa e articolata della povertà, entrata anche nei documenti internazionali, impone che vengano coinvolte varie politiche, in materia di occupazione, sanità, istruzione, casa, assistenza, trasporti, ecc.

In secondo luogo, l'obiettivo ultimo di un piano di lotta alla povertà non può essere semplicemente assistere i poveri, quanto piuttosto restituire loro i diritti di cittadinanza previsti dalla Costituzione, aiutandoli a recuperare dignità sociale e uguaglianza davanti alla legge. Inoltre un piano serio di lotta alla povertà impone di intervenire sulle cause che la producono, altro compito previsto dalla Carta costituzionale, che chiama in causa l'impostazione globale del *welfare*: dunque un compito dello stato, non

delegabile al non profit, né alla solidarietà spontanea.

Sostenibilità e negoziazione

Le proposte avanzate per un piano di lotta alla povertà sono corredate da argomenti di sostenibilità economica e ragioni di sostenibilità giuridica, che attengono alle aree della negoziazione sociale e istituzionale. Nel primo caso i portatori di diritti (beneficiari di indennità di accompagnamento e di assegni familiari) e chi rappresenta i loro interessi (associazioni di impegno sociale e sindacati) potrebbero concertare soluzioni finalizzate a ridurre la povertà di molte persone e famiglie, che pur godono di questi benefici ma senza risultati.

Un'ulteriore area di negoziazione si colloca a livello locale: comuni, aziende sanitarie, soggetti di terzo settore, associazioni di volontariato e di impegno sociale possono concorrere positivamente alla programmazione locale. L'analisi dei piani di zona evidenzia come ancora poco sia stato fatto perché la programmazione locale sia uno strumento di lotta alla povertà. Le regioni che prima della legge 328/2000 avevano sperimentato i piani di zo-

na e la stessa 328 hanno puntato su questo strumento non tanto e non solo per migliorare la gestione corrente, ma per l'innovazione dei sistemi locali di *welfare*, per dare risposte ai bisogni prioritari, per fare della lotta alla povertà una questione primaria e non residuale.

Il *Rapporto*, ovviamente, sviluppa nel dettaglio tutte queste prospettive. Dimostrando che non mancano possibilità e risorse, per ripartire dai poveri e combattere più seriamente la povertà, nel nostro paese. Servono però volontà e capacità di scelta. Condizioni non meramente tecniche, ma che definiscono il perimetro di una politica davvero capace di farsi carico del bene di tutti. Sapendo, come scrivono monsignor Vittorio Nozza, direttore di Caritas Italiana, e monsignor Giuseppe Pasini, presidente della Fondazione Zancan, nell'introduzione al *Rapporto*, che "il superamento della povertà non può ridursi soltanto a un cambio di strategie politiche e amministrative. C'è bisogno di promuovere e garantire una piattaforma etica e valoriale, che dia consistenza alla costruzione della democrazia. C'è perciò da interrogarsi se la persona venga recepita come un valore unico e irripetibile; se si attribuisca all'uguaglianza tra i cittadini la valenza di lievito della democrazia; se si riconosca alla società un'inalienabile impostazione solidaristica; se di conseguenza si consideri dovere di giustizia e di

equità garantire alle fasce più deboli un supplemento di attenzione e di risorse, accettando qualche inevitabile sacrificio per i cittadini più benestanti. Nessuna politica di riduzione delle gravi disuguaglianze sociali è infatti praticabile senza sacrifici".



POVERA, FELICE
Donna senza dimora nel centro di Roma. È un cartello che fa pensare...

ROMANO SICILIANI

Non solo indicatori economici, l'esclusione è fatto complesso

Il reddito non basta: il Rapporto Caritas-Zancan propone un nuovo strumento, ispirato all'Europa, per "misurare" la povertà, fenomeno multidimensionale

di Renato Marinaro

Nella seconda parte del *Rapporto* Caritas-Zancan è illustrata un'applicazione alle regioni italiane della costruzione e del calcolo degli "indicatori di Laeken", proposti per la prima volta nel 2001 dalla Commissione europea per misurare la situazione in determinati contesti territoriali, rispetto a obiettivi di protezione e inclusione sociale. Tale metodologia consiste nell'individuare, raccogliere e combinare informazioni relative a una serie di aspetti socio-economici e si fonda sull'idea – ormai generalmente condivisa – della natura multidimensionale dell'esclusione sociale. Il disagio econo-

mico e sociale è infatti caratterizzato da un insieme di eventi dinamici tra loro correlati, relativi alla carenza di lavoro, alla salute, allo scarso sostegno familiare, alla deprivazione culturale.

Nel corso degli anni sono stati effettuati numerosi tentativi per identificare criteri di misurazione della povertà e dell'esclusione sociale non basati soltanto su dati economici (reddito *pro capite* o familiare). Un metodo che raccoglie informazioni relative a diversi aspetti del disagio e dell'esclusione rappresenta un grande passo avanti, al fine di identificare con correttezza le fasce sociali e le aree più svantaggiate e definire i bisogni collet-

Primo, riqualificare le risorse: più servizi, più decentrati

Come cambiare il welfare italiano? Come impostare un piano organico di lotta alla povertà? Ecco, in sintesi, i punti-cardine del pensiero contenuto nel *Rapporto* 2008 Caritas-Zancan.

■ La spesa per la protezione sociale in Italia è sbilanciata a favore dell'ultima parte della vita: gran parte è assorbita dal sistema pensionistico, a scapito di altre funzioni di solidarietà sociale. La spesa per l'assistenza sociale è molto bassa e andrebbe incrementata; non potendo contare su un'ulteriore imposizione fiscale né su risorse aggiuntive, l'unica soluzione consiste nel *riqualificare risorse* oggi destinate ad altri obiettivi, riorientando alcune voci di spesa pubblica.

■ Da *trasferimenti monetari a servizi*: la nostra spesa pubblica per assistenza sociale è caratterizzata quasi esclusivamente da trasferimenti monetari e non da servizi. Uno degli effetti più interessanti dei trasferimenti in servizi

consiste nella riduzione della disuguaglianza dei redditi e del livello di povertà in misura maggiore rispetto a quanto si ottiene con i soli trasferimenti monetari. Nella logica risarcitoria, prevalsa finora, dare soldi ai bisognosi, in assenza di servizi, era una forma di indennizzo per riposte non fornite: riconoscere la centralità dei servizi per lo sviluppo delle capacità individuali rovescia quell'impostazione.

■ Da *gestione centrale a gestione decentrata*: l'assistenza sociale è erogata a livello centrale e non a livello locale, come invece prevedono le recenti modifiche costituzionali. Considerando la necessità di trasferire servizi, bisogna prevedere una ridefinizione dei poteri e dei rapporti tra stato, regioni ed enti locali, all'interno di un più ampio disegno strategico.

■ *Riconversione di spesa per azioni finalizzate al contrasto alla povertà*: gli interventi di politica sociale non devono essere concepiti

separatamente da altre azioni; occorre superare la frammentarietà degli interventi. Dato che fra i beneficiari dell'indennità di accompagnamento, così come degli assegni familiari o al nucleo familiare, la povertà rappresenta un problema rilevante, bisogna prevedere uno specifico intervento di riconversione su queste due voci di spesa, in base ad alcuni criteri: si dovrebbe passare da un approccio categoriale a un approccio basato sulla persona, che consideri le sue effettive condizioni e i suoi bisogni; bisognerebbe trovare soluzioni, in modo che una parte del trasferimento monetario possa essere fruita sotto forma di servizi accessibili, senza costi aggiuntivi per la persona; si dovrebbe rendere certa e non discrezionale tale fruizione; si dovrebbe valutare il rendimento delle nuove soluzioni, verificando se il beneficio dei destinatari e degli aventi diritto migliora.

tivi e le priorità di intervento. Ma tale approccio deve essere sostenuto da sistemi informativi in grado di sviluppare nuove modalità di programmazione, gestione e valutazione delle politiche sociali.

Sette priorità, indici sintetici


Lo sviluppo di un insieme di indicatori in materia di inclusione sociale è stato avviato in Europa nel 2000 dalla Commissione europea nell'ambito della "Strategia di Lisbona", finalizzata a fare dell'Europa "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica

sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". La revisione della Strategia, avvenuta nel 2005, ha portato a una nuova definizione degli indicatori rispetto al reddito, l'accesso ai beni durevoli, la formazione, la salute, l'alloggio garantito, il mercato del lavoro.

L'elenco di indicatori illustrato nel *Rapporto* Caritas-Zancan è stato selezionato in modo da corrispondere alle sette priorità politiche definite nel 2005 della Commissione europea come fondamentali per promuovere l'inclusione sociale: aumentare la partecipazione al mercato del lavoro; modernizzare i sistemi di protezio-

ne sociale; contrastare gli svantaggi nell'istruzione e nella formazione; eliminare la povertà infantile; garantire un alloggio dignitoso; migliorare l'accesso ai servizi di qualità; sviluppare l'integrazione dei disabili, delle minoranze etniche e degli immigrati.

Per ognuna di queste priorità è stato individuato, nel *Rapporto*, un set di indicatori parziali, dai quali sono stati calcolati indici sintetici in grado di "fotografare" –

almeno tendenzialmente – la situazione di un territorio e garantire comparazioni tra le varie regioni italiane. L'analisi dei risultati evidenzia un forte divario tra centro-nord e meridione. Anche altri indici, sperimentati e consolidati da tempo, giungevano a tale conclusione, ma dal *Rapporto* emergono con chiarezza le interrelazioni tra fattori economici, deprivazione culturale e disagio sociale nei singoli territori. 

Universalità e selezione, criteri per migliorare il welfare

Le risorse sono limitate: vanno allocate efficacemente. I comuni, che decidono l'accesso ai servizi, non giudichino i "casi" solo in base a indici economici

di **Nunzia De Capite**

La nuova edizione del *Rapporto Caritas-Zancan* parte da un interrogativo di fondo: com'è possibile realizzare un'efficiente riallocazione delle risorse destinate alla spesa sociale? Ovvero, quali sono le possibili riconversioni di spesa per costituire un sistema di welfare innovativo? Pur essendo aumentata, negli ultimi anni, la spesa per la protezione sociale si attesta infatti, in Italia, su livelli inferiori alla media europea.

Una delle prospettive delineate dal *Rapporto* consiste nel ricorso al principio dell'universalismo selettivo, presupposto imprescindibile per realizzare un *welfare* inclusivo, in grado, cioè, di soddisfare le esigenze di chi si trova in difficoltà. In un sistema di *welfare* con risorse limitate, è necessario operare una scelta di orientamento delle stesse: solo la combinazione di universalità e selezione può garantire la promozione del benessere di tutti. Le risorse disponibili vanno prioritariamente destinate ai più bisognosi; all'universalismo dei destinatari deve corrispondere la selettività nell'erogazione delle prestazioni.

Effetti paradossali

Come specificato nella legge 328/2000, sono i comuni a dover definire i parametri di valutazione per l'accesso ai servizi. Questo aspetto pone molteplici problemi. In primo luogo solleva una questione di equità: si rischia di negare l'accesso allo stesso servizio a persone in condizioni analoghe, ma valutate diversamente da enti diversi in territori diversi. Inoltre, la valutazione del bisogno richiede

un accertamento di tre tipi: sulla situazione personale e sanitaria, se necessario, in cui il soggetto si trova; sulla sua situazione familiare e sociale; infine sulle sue condizioni economiche. Nella maggior parte dei casi, però, le verifiche sono schiacciate sulla sola dimensione economica, tramite il ricorso al cosiddetto Isee (Indicatore della situazione economica equivalente), e sul controllo della regolarità formale degli adempimenti richiesti alla persona in situazione di bisogno.

A risultare determinante, in particolare, è l'accertamento della condizione economica tramite l'attribuzione di un punteggio per la collocazione in graduatoria. In realtà, però, la valutazione della capacità economica può trasformarsi da criterio di perequazione in criterio di esclusione e chiusura del sistema pubblico dei servizi, nel caso in cui sia rivolto alle sole categorie economicamente svantaggiate. In alcune situazioni si possono addirittura determinare effetti paradossali di ulteriore impoverimento o caduta in povertà di persone in situazioni di disagio, che, non rientrando nella fascia protetta dei destinatari dei servizi, si trovano a dover fronteggiare in autonomia le situazioni di difficoltà.

Una strada da percorrere potrebbe consistere nel temperare le due logiche, quella del riscontro della situazione economica e quella dell'analisi delle condizioni complessive della persona: ciò potrebbe garantire un'applicazione adeguata del principio dell'universalismo, che consenta di soddisfare al meglio e nel modo più adeguato le esigenze di chi ha più bisogno. 