

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