

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. E 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. 