

In caduta libera
X Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia
A cura di Caritas Italiana – Fondazione Zancan

Sintesi prima parte
a cura di “Fondazione Zancan” onlus



I poveri e gli impoveriti

Non è vero che siamo meno poveri, come gli ultimi dati ufficiali sulla povertà (luglio 2010) farebbero pensare. Secondo l'Istat lo scorso anno l'incidenza della povertà relativa è stata pari al 10,8% (era 11,3% nel 2008), mentre quella della povertà assoluta risulta del 4,7%. Secondo l'Istat si tratta di dati "stabili" rispetto al 2008. In realtà, si tratta di **un'illusione «ottica»**: succede che, visto che tutti stanno peggio, la linea della povertà relativa si è abbassata, passando da 999,67 euro del 2008 a 983,01 euro del 2009 per un nucleo di due persone. Se però aggiornassimo la linea di povertà del 2008 sulla base della variazione dei prezzi tra il 2008 e il 2009, il valore di riferimento non calerebbe, ma al contrario salirebbe a 1.007,67 euro. Con questa operazione di ricalcolo, alzando la linea di povertà relativa di soli 25 euro mensili, circa 223 mila famiglie ridiventano povere relative: sono circa 560 mila persone da sommare a quelle già considerate dall'Istat (cioè 7 milioni e 810 mila poveri) con un risultato ben più amaro rispetto ai dati ufficiali: sarebbero **8 milioni e 370 mila i poveri nel 2009 (+3,7%)**.

La povertà si conferma un fenomeno che riguarda soprattutto il Mezzogiorno, le famiglie numerose, quelle con 3 o più figli (soprattutto se minori), quelle monogenitoriali e coloro che hanno bassi livelli di istruzione. Inoltre, sempre più famiglie, in cui uno o più membri lavorano, sono povere.

Accanto ai poveri ufficiali, ci sono le **persone impoverite** che, pur non essendo povere, vivono in una situazione di **forte fragilità economica**. Sono persone che, soprattutto in questo periodo di crisi, hanno dovuto modificare, in modo anche sostanziale, il proprio tenore di vita, privandosi di una serie di beni e di servizi, precedentemente ritenuti necessari. Il fenomeno è confermato anche da alcuni dati: nel 2009 il credito al consumo è sceso dell'11%, i prestiti personali hanno registrato un -13% e la cessione del quinto a settembre 2009 ha raggiunto il +8%. Facendo una media di questi indicatori, si può calcolare un **10% in più di poveri, da sommare agli oltre 8 milioni stimati**.

Nella vita di tutti i giorni la crisi si traduce in difficoltà a pagare la spesa, il mutuo, le cambiali (+14% nel 2009). Nei primi mesi del 2010 alcuni sostenevano che la crisi economica era in via di superamento, ma ancora oggi il problema appare in tutta la sua gravità, ci presenta le difficoltà delle persone disoccupate, delle famiglie impoverite, di quelle che sanno che prima o dopo finiranno gli ammortizzatori sociali. Lo sanno le Caritas, i Centri di ascolto, le parrocchie.

Gli ammortizzatori sociali non bastano, sono costati nel 2009 ben 18 miliardi di euro, una cifra enorme per un argine utile, ma fragile.

La famiglia in caduta libera

Il decimo Rapporto mette al centro la famiglia, principalmente per tre motivi:

- è la prima vittima della povertà;
- l'ulteriore precarietà del lavoro impedisce alle nuove generazioni la creazione di nuovi nuclei familiari;
- le istituzioni e la politica non la valorizzano adeguatamente e non si impegnano a sufficienza a rimuovere gli ostacoli che la mortificano.

La povertà familiare è un fenomeno consolidato, che non accenna a diminuire. Diversamente da altri paesi, **in Italia più alto è il numero di figli, maggiore è il rischio di povertà**: se in famiglia c'è un solo figlio minore l'incidenza della povertà relativa sale dal 10,8%, che è il dato medio, al 12,1%, mentre se ci sono tre o più figli l'incidenza è del 26,1%. La società italiana si nega così la possibilità di futuro: il numero medio di figli minori per famiglia era trent'anni fa di 0,75, passato nei primi anni novanta a 0,6 e ulteriormente sceso a 0,5 nel 2000 per arrivare all'attuale 0,43.

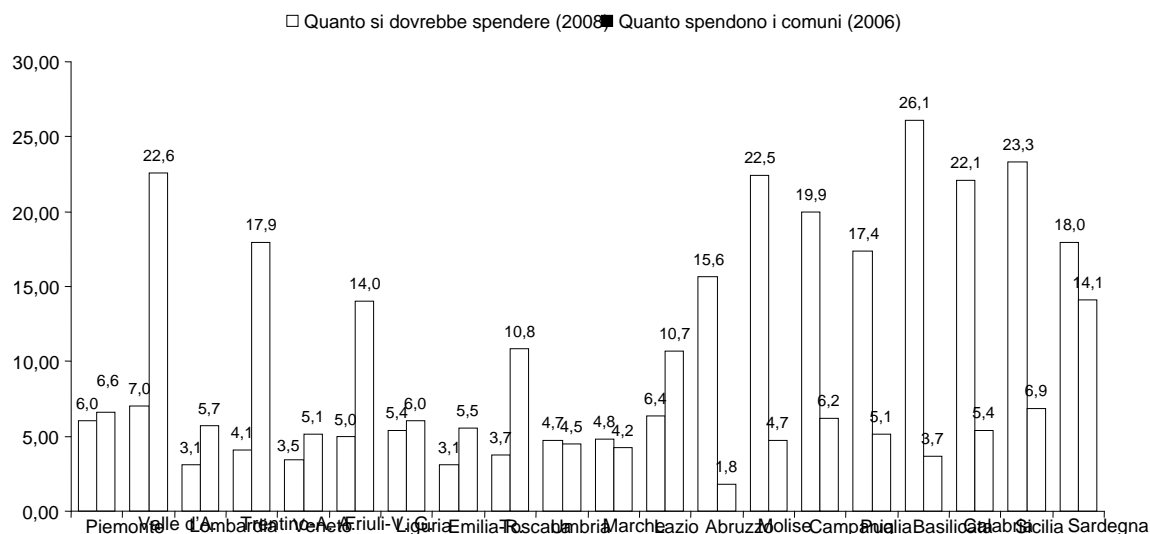
L'assistenza alle persone non autosufficienti è un altro problema incalzante che grava sulle famiglie, che non vogliono separarsi dai propri cari o non possono permettersi le rette delle case di riposo o le assistenti familiari. Le istituzioni dovrebbero tener conto del contributo, anche economico, garantito dalle famiglie al benessere dei loro componenti. Sempre più spesso, infatti, il nucleo familiare garantisce da sé servizi che sarebbero a carico dell'offerta pubblica, senza ricevere per questo riconoscimento e tutele più ampie.

Spendere meno, spendere meglio

Al momento in Italia l'assistenza sociale è soprattutto erogazione di soldi per dare risposte emergenziali che non garantiscono l'uscita delle situazioni difficili. L'errore è sempre lo stesso: si danno **troppi soldi e pochi servizi, con costi a carico delle famiglie**. La crisi potrebbe aiutarci a prendere coscienza di questa contraddizione, per attuare soluzioni coraggiose, bonificando i trasferimenti e investendo nell'aiuto vero. Si basti pensare che la spesa per assistenza sociale nel 2008 (ultimo dato disponibile) è stato di 49 miliardi di euro, l'86% dei quali impiegati per garantire interventi economici e sono un 14% per attivare servizi più duraturi. La sola spesa per gli assegni familiari ammonta a 6 milioni e 427mila euro.

Contrariamente a quanto si pensa, attuare questo cambiamento gioverebbe notevolmente anche alle casse pubbliche. **Per contrastare efficacemente la povertà basterebbe spendere meno di quanto attualmente spendono i comuni italiani, in alcuni casi perfino la metà** (così in Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Lazio). In Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Toscana sarebbe sufficiente un terzo di ciò che si spende ora; in Trentino-Alto Adige un quarto. Nelle regioni del Sud, invece, c'è il problema opposto: la spesa attuale degli enti locali non è sufficiente a debellare la povertà relativa. In Calabria, ad esempio, sarebbe necessario il quadruplo delle risorse, in Campania e Puglia il triplo.

Fig. 1 – Spesa pro capite per eliminare la povertà relativa e spesa pro capite dei comuni per contrastare la povertà, per regione



Sempre sul fronte delle risorse, permangono grandi squilibri nella spesa sociale dei comuni in Italia, come già evidenziato dal precedente Rapporto: **raggruppando i comuni per regione, la loro spesa pro capite nel 2006 variava da un minimo di 1,80 euro a un massimo di 23,07, cioè 13 volte di più. Si tratta di un differenziale in aumento rispetto agli anni precedenti** (nel 2004 e nel 2005 il differenziale era pari a 11: cioè il gruppo di comuni appartenenti alla stessa regione spendeva 11 volte di meno del gruppo di comuni della regione dove si spende di più per affrontare lo stesso problema). Sono altrettanti indici di come potremmo fare di più e meglio riqualificando le risorse disponibili.

Quali politiche per una lotta efficace alla povertà?

Il decimo Rapporto propone di dare impulso agli **interventi «a monte», in grado di attivare strategie strutturali**, che garantiscano un'equità sociale e territoriale e che consentano di rispondere efficacemente ai bisogni delle persone. Ma azioni di questo tipo non sono purtroppo nell'agenda istituzionale, neppure in ambito locale, visto che **nei piani di zona la povertà non è tra le priorità** cui dedicare maggiore impegno e risorse. Questa contraddizione è stridente proprio nel momento di massimo sforzo per spostare le responsabilità e le risorse a livello regionale e locale, in attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale.

Cosa può quindi significare una «strategia nazionale che guardi alle differenze territoriali»? Innanzitutto **l'uscita dalla contraddizione che vede lo stato gestire sei settimi della spesa per l'assistenza sociale**. Se regioni e comuni hanno responsabilità piena nell'affrontare il problema, devono anche avere tutte le risorse per poterlo fare. Negli anni questo **non è avvenuto**, poiché la gestione accentrata ha lasciato agli enti locali risorse insufficienti e mal utilizzate. Oggi, però, si può invertire questa prassi

dando applicazione al dettato costituzionale, che attribuisce allo stato la sola responsabilità di definire i **livelli essenziali di assistenza sociale**, lasciando in capo a regioni e comuni il compito di attuarli, con le risorse oggi impropriamente gestite dallo stato. La legge sul federalismo fiscale potrebbe essere un'occasione per ridurre le differenze croniche di *welfare* necessarie per lottare in modo più efficace contro la povertà. Le **probabilità di riuscita sono notevoli**, visti i sistematici fallimenti che ci consegnano annualmente una povertà stabile nei suoi caratteri strutturali. Il problema e la sfida passano necessariamente alle regioni e agli enti locali, per fare quello che lo stato non è riuscito a fare.

Uno sguardo all'Europa

Dal momento che il decimo Rapporto viene presentato nell'anno europeo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, i curatori hanno voluto gettare uno sguardo oltre i confini nazionali, per avviare un confronto sulle problematiche comuni e per cercare spunti per nuovi modelli di intervento.

Un riferimento d'obbligo in Europa è alla Finlandia: molte ricerche indicano che, in linea generale, il basso tasso di povertà dei bambini nei paesi nord-europei deriva da **politiche familiari strutturate e da sistemi di welfare che sostengono l'occupazione femminile**. In particolare, ci sono tre ragioni specifiche che concorrono a mantenere basso il tasso di povertà dei bambini: **la distribuzione del reddito, gli assegni familiari e gli assegni di disoccupazione**. Questi ultimi, come gli assegni familiari, hanno l'obiettivo di garantire uno standard di vita adeguato anche nelle situazioni in cui i genitori non sono in grado di lavorare e consentono l'accesso a una serie di servizi pubblici differenziati per tipologia.

Sempre in nord Europa, ma per la precisione in Svezia, altre politiche efficienti prevedono che una quota elevata del prodotto interno lordo sia dedicata al contrasto alla disoccupazione attraverso programmi pubblici di inserimento lavorativo. Alla fine degli anni novanta, il governo ha anche approvato una legge, il *Social Service Act*, in base alla quale gli assistenti sociali possono chiedere la partecipazione a programmi di inserimento lavorativo alle persone che richiedono assistenza sociale e che hanno meno di 25 anni. La legge consente anche agli assistenti sociali di **rifiutare o ridurre il sostegno a chi si rifiuta di partecipare, senza addurre motivazioni valide, al programma offerto**.

In Francia, invece, le politiche per l'inserimento lavorativo si sono sviluppate in diverse forme, principalmente attraverso il **reddito minimo di inserimento, le politiche di integrazione e il sostegno sociale** alle persone in cerca di occupazione, con interventi di tipo personalizzato: possono anche comprendere un'analisi delle competenze, misure di sostegno sociale e psicologico, orientamento rispetto al mercato del lavoro locale.

Una differenza sostanziale che caratterizza l'azione di altri paesi rispetto all'Italia è la **capacità di governare azioni di sistema e non solo trasferimenti monetari**, come avviene da noi. Per questo il loro impatto è mediamente maggiore rispetto all'effetto insignificante che otteniamo in Italia.