

## **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.