

Caritas italiana e Fondazione Zancan
RASSEGNAarsi ALLA POVERTÀ?
Settimo rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia

Sintesi di Tiziano Vecchiato

La spesa per assistenza sociale in Italia

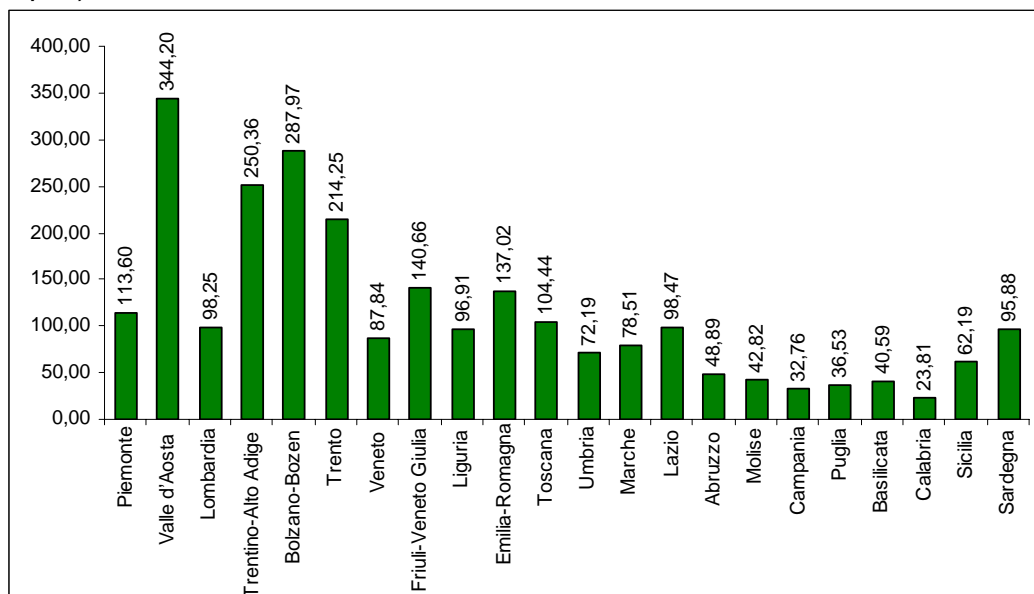
Considerando la spesa riguardante l'assistenza sociale, osserviamo anzitutto due elementi: il volume complessivo e il suo peso specifico. Il volume complessivo è di 44miliardi e 540milioni di euro (dato 2006). Quello specifico è di circa 750 euro pro capite. In Italia utilizziamo $\frac{1}{4}$ del Pil per la protezione sociale. Si tratta di un impegno non indifferente, in armonia con altri paesi (Grecia, Regno Unito, Finlandia) e significativamente inferiore a Belgio, Austria, Francia, Germania, Danimarca e Svezia.

Tuttavia il nostro profilo si basa su squilibri interni evidenti: più della metà della spesa (56,1%) è destinato alla voce "Pensioni in senso stretto e Tfr". Il resto è ripartito tra le voci "Assicurazioni del mercato del lavoro" (6,6%), "Assistenza sociale" (11,9%), "Sanità" (25,4%). Gran parte delle risorse vanno all'ultima fase della vita e molto meno alla prima e al sostegno delle responsabilità familiari.

In dieci anni sono aumentate le voci "Pensioni in senso stretto e Tfr" (dal 55,7% al 56,1%) e la voce "Sanità" (dal 20,8% al 25,4%). Sono diminuite le voci "Assicurazioni del mercato del lavoro" (dal 9,0 al 6,6%) e "Assistenza sociale" (dal 14,6% al 11,9%), che ha subito la contrazione maggiore.

I due principali centri di responsabilità che si occupano del governo della spesa sociale sono lo Stato e i Comuni. Da qui una domanda: chi gestisce questa spesa o meglio ancora quanto di questa spesa è gestita direttamente dallo Stato e quanto dagli Enti locali?

Spesa totale dei comuni singoli e associati su scala regionale - Anno 2004 - (valori pro capite)



Fonte: Elaborazione Fondazione Zancan su dati Istat - Nota: Il totale della spesa non coincide con i totali complessivi diffusi dall'Istat perché non è stata considerata la spesa per la multiutenza.

La spesa dei Comuni per assistenza sociale al netto della multiutenza è di 5 miliardi e 11 milioni di euro, con un pro capite medio di 86,15 euro.

Di conseguenza, dei 750 euro, i comuni ne gestiscono solo 86 euro pro capite, mentre la parte restante, pari a circa 664 euro, sono gestiti dallo Stato o da amministrazioni da esso controllate.

Spesa comunale per macro aree di offerta (livelli essenziali di assistenza di cui alla L. n. 328/2000, art. 22, comma 4) in euro pro capite

AREA DI UTENZA	MACRO-AREA DI OFFERTA					Totale
	Accesso	Domiciliare	Diurno	Residenziale	Altro	
Piemonte	11,04	25,76	46,15	28,59	2,05	113,60
Valle d'Aosta	0,00	78,32	107,77	129,64	28,47	344,20
Lombardia	6,77	22,71	39,65	24,42	4,69	98,25
Trentino – Alto Adige	10,45	66,67	98,18	63,33	11,73	250,36
P.A. Bolzano	9,78	78,23	105,07	72,86	22,04	287,97
P.A. Trento	11,09	55,57	91,56	54,19	1,84	214,25
Veneto	5,75	26,70	33,61	19,79	2,00	87,84
Friuli Venezia Giulia	7,21	37,58	46,51	45,38	3,97	140,66
Liguria	10,69	26,86	33,97	23,59	1,81	96,91
Emilia – Romagna	7,10	36,12	64,71	25,57	3,52	137,02
Toscana	3,31	26,11	46,43	27,82	0,77	104,44
Umbria	3,99	20,43	35,53	10,47	1,77	72,19
Marche	2,45	17,58	42,02	14,12	2,33	78,51
Lazio	3,80	26,95	45,16	19,29	3,28	98,47
Abruzzo	2,42	17,36	21,46	6,79	0,85	48,89
Molise	3,55	17,79	16,64	2,62	2,22	42,82
Campania	3,22	10,89	10,39	7,59	0,66	32,76
Puglia	2,85	10,90	13,90	7,61	1,27	36,53

Basilicata	3,14	11,03	17,68	7,93	0,82	40,59
Calabria	1,68	9,49	9,94	1,95	0,76	23,81
Sicilia	4,04	17,95	21,18	17,59	1,44	62,19
Sardegna	8,85	31,72	31,20	20,11	4,00	95,88
TOTALE	5,43	23,03	35,13	19,98	2,59	86,15

Fonte: Elaborazione Fondazione Zancan su dati Istat.

Inoltre degli 86 euro di spesa procapite comunale circa $\frac{1}{4}$, pari a 21 euro pro capite è destinato a ulteriori trasferimenti monetari mentre circa 65 euro pro capite è per servizi (dati medi nazionali).

Indicativamente soltanto l'8,6% dei 750 euro è erogata in servizi e ben 91,4% in trasferimenti monetari. È questo l'enorme problema che ci consegna la non attuazione dell'art. 24 della L. 328/2000, cioè l'incapacità istituzionale e sociale di mettere mano alla questione dei trasferimenti sulla base dei bisogni effettivi e non solo per diritti acquisiti.

Un'ulteriore domanda che possiamo porci riguarda le risorse destinate a contrastare la povertà. Si tratta di una domanda che trova solo una parziale risposta: i comuni destinano all'area della povertà il 6,8% della loro spesa sociale, cioè poco più di 363 milioni di euro.

Area povertà e disagio adulti: spesa dei comuni, valori assoluti e percentuali, 2004

	Spesa in euro	Percentuale
Attività di servizio sociale professionale	40.761.965	11,2
Integrazione sociale	15.858.890	4,4
Interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo	34.552.149	9,5
Assistenza domiciliare	18.822.621	5,2
Servizi di supporto	9.983.034	2,7
<i>Totale interventi e servizi</i>	<i>119.978.659</i>	<i>33,0</i>
<i>Totale trasferimenti in denaro per il pagamento di interventi e servizi</i>	<i>182.220.194</i>	<i>50,2</i>
Strutture a ciclo diurno o semi-residenziale	5.788.485	1,6
Strutture comunitarie e residenziali	47.284.246	13,0
Pronto intervento sociale (unità di strada, ecc.)	7.865.398	2,2
<i>Totale strutture</i>	<i>60.938.129</i>	<i>16,8</i>
<i>Totale disagio adulti</i>	<i>363.136.982</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Istat

La famiglia povera con figli come priorità

Le famiglie che vivono in condizioni di povertà sono 2 milioni 585 mila (l'11,1% delle famiglie e il 13,1% della popolazione). Sono cioè tante persone: 7 milioni e 577 mila e tra queste molti sono i bambini.

Troppo spesso la responsabilità di crescere i figli si scontra infatti con le difficoltà economiche di molte famiglie a basso reddito. Il 26,2% delle famiglie con cinque o più componenti vive in condizioni di povertà; nel mezzogiorno questo dato sale al 39,2%. Avere tre figli da crescere significa un rischio di povertà pari al 27,8% (quindi quasi tre volte superiore all'11,1% prima indicato) e nel sud questo valore sale al 42,7%.

Le differenze tra nord e sud si contano in decimi di percentuale anziché in unità: ad esempio la difficoltà di sostenere spese impreviste di 600 euro riguarda il 16% delle famiglie trentine e oltre il 50% di quelle siciliane.

La povertà delle famiglie è quindi una grande sfida che ci trova impreparati, anche perché nel nostro paese questa sfida non ha avuto nel corso degli anni risposte adeguate alle dimensioni del problema.

Il problema interessa le famiglie in generale e, in modo crescente, anche una nuova tipologia di famiglie, quelle ricostituite a seguito della rottura di altre famiglie (per separazione, divorzio o altra causa). Tra le famiglie ricostituite il 59,4% ha figli, il 10,7% di queste ha figli di uno dei partner, il 39,1% ha solo nati nell'attuale unione, il 9,6% ha figli nati dall'unione attuale e precedente.

Secondo l'Istat (2005), in Italia, almeno 5.362.000 persone vivono in famiglie che sono libere unioni, in famiglie ricostituite coniugate, in famiglie con un solo genitore. Dal 1994 al 2003 l'incremento nelle separazioni e nei divorzi è stato continuo: si è passati da 51.445 separazioni nel 1994 a 81.744 nel 2003, con un aumento del 59% in 10 anni e un incremento del 2,6% delle separazioni e del 4,8% dei divorzi rispetto al 2002. Una parte dei figli interessati da queste esperienze rischia di entrare in una condizione di povertà, in particolare quando la famiglia diventa monogenitoriale e quindi molto spesso monoreddito. Il fenomeno interessa quasi sempre madri sole con figli.

Domande preliminari per un Piano di lotta alla povertà

- ***Cosa intendere per piano di lotta alla povertà***, che abbia al proprio interno non solo obiettivi e finalità ma anche risultati attesi misurabili, condizioni di efficacia verificabili e, naturalmente, quanto altro serve per passare dalle dichiarazioni di principio alla fattibilità (quantomeno in termini di risorse, organizzazione, responsabilità...), consapevoli che buona parte dei piani che conosciamo scontano il difficile passaggio dalle scelte nazionali a quelle regionali e locali;
- ***Quali centri di responsabilità*** per costruirlo, realizzarlo, verificarlo. A questo fine si pone il problema di come diversi livelli istituzionali (dal locale, al regionale, al nazionale e viceversa) e di come diversi centri di responsabilità sociale (imprese, enti non profit, forze sociali, associazionismo di impegno sociale...) possano essere insieme impegnati e legittimati, cioè corresponsabilizzati, in una comune progettualità. L'incontro di responsabilità è da molti auspicato finché non viene evidenziato che a tale incontro dovrebbe comportare un conseguente conferimento di risorse da parte di tutti i soggetti "corresponsabili". Anche questa è una criticità da affrontare.

- **Per quali povertà**, cioè per quali priorità di azione. È necessario cominciare avendo in mente le tipologie di bisogno e i rispettivi profili, che consentano di sviluppare strategie diversificate. In questo senso, la selezione di profili di bisogno descritti nella terza parte del rapporto, in modo qualitativo e quantitativo, si è rivelata fruttuosa.
- **Quali infrastrutture necessarie** organizzative, professionali e di processo. Tra queste la prima da considerare è quella delle condizioni di “accesso” alle risposte disponibili. È cioè fondamentale capire quando è necessario operare in condizioni di emergenza, in condizioni di urgenza e/o per percorsi di più lungo periodo. Nel sociale, non ci sono norme univoche per l'accesso, anzi proprio la varietà e difformità delle condizioni di accesso concorre a mantenere le disuguaglianze invece di contrastarle. La varietà è riconducibile a diverse tipologie di verifica dei mezzi (con valutazione amministrativa, con valutazione professionale, con valutazione amministrativa e professionale). Se si affronta questo problema si potrà “fare” quanto “dice” la L. n. 328/2000, e cioè dare priorità alle persone svantaggiate e in condizione di maggior bisogno (art. 2¹).
- **Con quante risorse**: La spesa sociale è il 3% del Pil, un importo che però è difficilmente governabile, se non a condizione di modificare il rapporto tra trasferimenti economici e servizi. Andrebbero inoltre modificate le modalità di gestione di tali risorse, spostando il baricentro dal centro alle diverse realtà territoriali (regionali e locali) chiamate ad occuparsi direttamente del problema.
- **Le condizioni di efficacia**, cioè il sistema di fiducia che un piano di lotta alla povertà non sia soltanto un manifesto politico, ma azione reale, servizio, contrasto, superamento, incremento degli indici di efficacia, misurabilità e verificabilità, entrando nel merito dei profili di povertà per i quali si è operato e con quali benefici.

Oltre ad un “piano di attività” serve anche un “piano strategico”, capace di avviare un percorso che non è soltanto operativo ma anche di condivisione, e di integrazione tra responsabilità (oltre che tra risorse necessarie). È quindi un percorso politico, amministrativo, sociale, nel senso proprio di questo termine, per attivare investimenti di vasta portata, da articolare nel tempo.

Per meglio comprendere la necessaria coesistenza di piano di attività e piano strategico basta prendere in esame le due scelte strategiche (di medio e lungo periodo) che sono condizione necessaria per rendere attuabile questa proposta:

- “*da trasferimenti monetari a servizi*” (per un migliore governo della quantità di risorse oggi disponibili)

¹ “ (...) I soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali, accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali”.

- “*da gestione centrale a gestione decentrata*” (per una diretta responsabilizzazione nella gestione e nella verifica di efficacia, oltre che per dare attuazione alla modifica del titolo V, che su questa materia ha chiaramente indicato il compito di modifica strutturale dell’attuale assetto di responsabilità costituzionali in materia di assistenza sociale).

Oltre a queste due opzioni strategiche, di politica sociale complessiva che, come si può facilmente intuire, porterebbe ad innovazioni strutturali e sostanziali del nostro sistema di welfare, va preso in considerazione un ulteriore elemento di strategia. È insito nella articolazione e governo “*orizzontale*” e “*verticale*” delle responsabilità necessarie per predisporre, condividere e attuare un piano di lotta alla povertà, avendo in mente che:

- **su scala orizzontale** i livelli istituzionali (stato, regioni, enti locali) con altri soggetti interessati, sono chiamati a condividere le priorità e le condizioni di fattibilità (risorse comprese) in sede di conferenza unificata, anche attivando soluzioni complementari di supporto a questo scopo;
- **su scala verticale** le parti regionali e locali definiscono altrettanti piani di azione regionali e locali di lotta alla povertà, dimensionando obiettivi e risorse in ragione dei risultati attesi di riduzione del bisogno, tenendo conto di come esso è presente e caratterizza il proprio territorio.

Riprendiamo brevemente le prime due opzioni strategiche, per evidenziare alcune possibili implicazioni e conseguenze:

a) *con riferimento alla questione “da trasferimenti monetari a servizi”:*

- è un nodo politico e tecnico evidenziato dalle conclusioni della Commissione Onofri (relazione finale 28 febbraio 1997);
- è una indicazione normativa prevista dalla L. n. 328/2000;
- è un auspicio molto presente nella letteratura che si occupa di questi problemi;
- è un indicatore di minore capacità del nostro paese, su scala europea, di ridurre il bisogno (i tassi di povertà), confrontando i rispettivi andamenti “prima” e “dopo” i trasferimenti monetari;
- la prevalenza di trasferimenti monetari caratterizza i sistemi di welfare ad ispirazione “socio-assistenziale”, cioè tradizionale, in quanto la cosiddetta “assistenza” è intesa come insieme di provvidenze economiche, erogate per “diritti acquisiti” e non necessariamente per “bisogni verificati”. Non basta cioè per garantire inclusione sociale, promozione dei diritti e non alimenta il necessario rapporto tra diritti e doveri di cittadinanza sociale.

b) *con riferimento alla questione “da gestione centrale a gestione regionale e locale delle risorse per l’assistenza sociale” si tratta di:*

- un nodo politico non ancora tematizzato e non sufficientemente presente nel dibattito politico, giuridico e di politiche di welfare;
- definire modalità per realizzare il passaggio da una gestione centrale a decentrata, ponendosi la stessa domanda formulata dall’articolo 24 della L. n. 328/2000 e cioè come realizzare “*il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo*”;

- configurare per gradi questo passaggio, identificando i contenuti, i centri di responsabilità, i percorsi amministrativi, le forme di verifica del bisogno e della esigibilità del diritto;
- approfondire la portata storica e strutturale di questo passaggio, la sua continuità, per portata ed effetti, ad altre scelte analoghe, a esempio il Dpr n. 616/1977, di trasferimento e deleghe delle funzioni amministrative dello Stato al livello locale;
- di identificare i gradi di libertà nella finalizzazione di tali risorse, quantomeno nella forma prefigurata dalla L. n. 328/2000², non solo per quanto riguarda i trasferimenti connessi a forme di non autosufficienza ma anche a trasferimenti che interessano la famiglia e “sostituibili” con servizi ad essa rivolti.

Priorità alle famiglie povere con figli

Il deficit di solidarietà intergenerazionale è un problema sempre più evidente e stridente. La distribuzione e l'orientamento della spesa sociale lo amplifica, visto lo sbilancio di risorse destinato a favore dell'ultima fase della vita. La quasi inesistente capacità di rappresentanza delle nuove generazioni rispetto alla generazione anziana rende questo problema scarsamente presente nel dibattito civile e politico. Malgrado il vuoto di rappresentanza, i segnali di sofferenza e di insofferenza sono sempre più forti, non solo nel nostro paese ma anche su scala europea.

La sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (RMI) ha messo in evidenza come avrebbe più senso parlare di “Piano di inserimento con sostegno al reddito” (PISR), enfatizzando il fine principale (l'inserimento sociale) e non il mezzo temporaneo (il reddito minimo). È cioè necessario superare gli approcci per “misure” e sostituirli con l'approccio per “problemi”. Nel caso delle famiglie povere con figli l'agire per problemi significa avere una mappa di opzioni da utilizzare e da integrare nel progetto personalizzato di inclusione sociale con sostegno al reddito.

Un piano nazionale di lotta alla povertà equivale inoltre a una “prenotazione” dei livelli essenziali di assistenza sociale riconducibili a questa area di bisogni. È quindi una operazione che ha conseguenze sulle infrastrutture organizzative, professionali e di processo operativo finalizzate alla presa in carico efficace della condizione di povertà.

Ha quindi conseguenze rilevanti e potenzialmente positive sul nostro sistema di welfare, sulla sua evoluzione sulla sua capacità di governare il difficile rapporto tra bisogni, risorse, risposte e indici di efficacia. Pertanto la povertà è un banco di prova per un sistema di welfare sostanzialmente fermo e incapace di modificare i propri determinanti strutturali.

² L. n. 328/2000, Art. 17. *Titoli per l'acquisto di servizi sociali*

Ma il blocco costituito da una gestione immobile delle risorse, e la non volontà politica di riorientarle (per evitare la crisi di consenso di alcuni gruppi interessati a mantenere le cose come sono) ci porta a lavorare con i “resti”, i finanziamenti ad hoc, che nascono da una finanziaria e sperano di essere incrementati dalla successiva.

Un piano condiviso di lotta alla povertà può rappresentare una grande occasione per il nostro paese per affrontare i principali nodi, non risolti, del nostro sistema di welfare. Va quindi visto non solo per il suo valore in sé (etico, culturale e politico) ma anche come occasione per rimetterci in corsa, per contrastare la crisi di fiducia che nega, soprattutto alle nuove generazioni, la speranza di futuro. È “una grande opera inattuata” e quindi da realizzare.