

È possibile risolvere il problema delle povertà senza aumentare la spesa sociale?

Il rapporto 2008 di Caritas Italiana e Fondazione Zancan su povertà ed esclusione sociale in Italia

di Federica Frioni

Considerando le grandi difficoltà che sta vivendo la finanza mondiale, non sembrerebbe essere un gran momento questo per parlare di povertà. Eppure la Caritas Italiana e la Fondazione Zancan nel loro Rapporto annuale su povertà ed esclusione sociale mostrano come sia possibile, proprio oggi, dare una risposta alla povertà senza aumentare la spesa complessiva pubblica e, più nello specifico, senza aumentare la spesa per l'assistenza sociale (circa 47 milioni di euro nel 2007).

Arrivata alla sua ottava edizione, la pubblicazione si intitola quest'anno "Ripartire dai poveri" e chiede a tutti di rivalutare e applicare seriamente il principio di equità sociale, mettendo al centro le persone, specialmente quelle più fragili, facendo leva sulle reali pratiche di solidarietà sociale e sulle responsabilità istituzionali a tutti i livelli. Dare alla questione della povertà una rilevanza strutturale, significa guardare oltre il breve periodo, con la consapevolezza che a problemi strutturali non si possono dare risposte palliative che riducono il disagio senza dare a chi vive la povertà la speranza di poterne uscire. E il ripartire dai poveri comporta una rivalu-

tazione in particolare dell'uso dei fondi in gestione dello stato, delle regioni, dei comuni, per evitare di utilizzarli in modo improprio e soprattutto a favore di chi non ne ha bisogno.

Non è facile perché significherebbe porre fine a quelle che il rapporto chiama "rendite di posizione", mettendo al centro le persone più fragili, dando loro il sostegno, ad esempio, della solidarietà fiscale. Si tratta quindi di attivare una nuova partecipazione, una discussione e una negoziazione più ampia. Nella pubblicazione infatti si parla di una rinegoziazione non tanto dei diritti acquisiti, ma della modalità di fruizione di questi diritti.

La spesa sociale non è un costo, ma un investimento

Per comprendere meglio la natura e l'entità della spesa per l'assistenza sociale è necessario considerarla non solo in termini di "quantità" ma anche in termini di "modalità di utilizzo". Infatti l'approccio tradizionale la vede sotto forma di trasferimenti monetari. Si è pensato e spesso si pensa ancora che alla povertà e alla mancanza di reddito e cioè alla incapacità di

procurarsi beni primari necessari, la risposta naturale sia quella di dare denaro. L'esperienza, non solo italiana, mostra invece il contrario, e cioè che la capacità dei trasferimenti monetari di affrancare dalla povertà è molto limitata ed ha effetti collaterali pericolosi: il rischio di dipendenza assistenziale, la passività, i comportamenti opportunistici. Se allarghiamo il nostro sguardo ai paesi in via di sviluppo, è sempre più evidente che le condizioni per aiutare con soli trasferimenti di denaro e di beni, comportano sprechi e margini di inefficienza notevoli. Al contrario, esperienze basate sulla responsabilizzazione delle persone in condizione di bisogno e su progetti di emancipazione danno indici di efficienza molto alti.

Ne risulta che la spesa sociale non dovrebbe essere vista come un costo, bensì come un investimento.

Le fasce della popolazione maggiormente in difficoltà

Ma quali sono i poveri da cui ripartire indicati da titolo del Rapporto? Quali sono le situazioni a cui va data la priorità? A questo proposito si individuano due fasce della popolazione maggiormente in difficoltà: le famiglie con figli e le persone non autosufficienti. In Italia risulta povero il 30,2% delle famiglie con 3 o più figli, e il 48,9% di queste famiglie vive nel Mezzogiorno. Ne risulta che avere più figli comporta un maggiore rischio di povertà, con una penalizzazione non solo per i genitori, ma soprattutto per i figli costretti ad una crescita con meno opportunità.

Nel resto d'Europa la situazione è diversa. In Norvegia ad esempio non solo vi è un tasso di povertà notevolmente inferiore, ma anche una relazione esattamente opposta, cioè più bambini si hanno (a meno di non averne più di tre) più basso è il livello di povertà. Per quanto riguarda invece la povertà della popolazione non autosufficiente o anziana, si registra un aumento nelle regioni del Nord Italia: 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 valore di 8,2.

Proposte per riorientare la spesa

Dare alla povertà una giusta rilevanza significa pensare ad azioni capaci non solo di dare risposte oggi, ma anche nel medio e nel lungo periodo. Le proposte avanzate dal "Rapporto sulle povertà 2008" nascono dalla constatazione che le risorse destinate alla spesa per assistenza sociale, pur limitate rispetto ad altri paesi, possono essere riorientate e riqualificate. Risultano essere circa 47 miliardi di euro, e parte di essi potrebbe essere meglio investita per rendere la spesa per l'assistenza meno "assistenziale", meno riparativa e cioè più capace di produrre risultati stabili, aiutando le persone ad uscire dal bisogno cronico e valorizzando le loro capacità e le loro risorse.

È possibile quindi offrire risposte ai problemi della povertà in Italia senza aumentare la spesa complessiva ricollocando una parte delle risorse destinate alla

spesa sociale.

Il Rapporto, in questo senso, indica due strade da seguire, prendendo in esame la spesa per l'indennità di accompagnamento e la spesa per gli assegni familiari.

Istituita con la Legge n. 18 dell'11 febbraio 1980, la spesa per l'indennità di accompagnamento è un provvidenza in favore degli invalidi civili totalmente inabili a causa di minorazioni fisiche o psichiche.

Al primo gennaio 2007 ammontava a 7.128 milioni di euro. Nello stesso anno la spesa per gli assegni familiari (rivolti alle famiglie dei lavoratori dipendenti e dei pensionati da lavori dipendente i cui nuclei familiari sono composti da più persone e i cui redditi siano al di sotto delle fasce reddituali stabilite di anno in anno) è risultata di 6.427 milioni di euro. Il Rapporto Caritas-Zancan ipotizza per queste due voci di spesa sanitaria forme parziali di riconversione. In che modo? Passando da un approccio per categoria ad un approccio basato sulla persona, considerando la sua effettiva condizione, i suoi bisogni di protezione 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 scolarizzazione, servizi per l'inserimento lavorativo e di accoglienza familiare.

Nell'Europa dei 15, l'Italia, dopo la Grecia, è il Paese in cui i trasferimenti sociali hanno il minor impatto nel ridurre le povertà: infatti la spesa sociale abbatte la

quantità di popolazione povera solo di 4 punti percentuali a differenza di paesi come Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Germania e Irlanda che riescono a ridurre del 50% il rischio di povertà.

Nel 2007, secondo il Ministro dell'Economia e delle Finanze, le istituzioni pubbliche italiane hanno erogato prestazioni sociali pari a 366.878 milioni di euro di cui circa il 66,3% per le pensioni. E allora perché in Italia i trasferimenti sociali non riescono a incidere efficacemente sul fenomeno della povertà? Secondo il rapporto due sono le questioni urgenti da affrontare: il passaggio da trasferimenti monetari a servizi e la gestione decentrata della spesa sociale.

Verso una maggiore autonomia regionale

Come evidenziato dai dati i paesi che investono di più in servizi piuttosto che in trasferimenti monetari sono quei paesi che riescono a incidere maggiormente sul fenomeno della povertà: circa il 50%. Per quanto riguarda le gestione della spesa, nel nostro paese, l'assistenza sociale è tuttora erogata a livello centrale diversamente da quanto prevedono le recenti modifiche costituzionali. Infatti solo l'11% della spesa è gestito a livello locale. Invece la peculiarità e la forza propria del livello regionale di intervento sta nella possibilità di gestire le esigenze locali e del territorio attraverso una politica legislativa adeguata e peculiare. In prospettiva questi aspetti saranno ulteriormente rafforzati dall'attuazione del federalismo fiscale, nei

termini istituiti dall'art. 119 della Costituzione. Da questo punto di vista, la responsabilizzazione delle autonomie regionali e locali va intesa in senso ampio, non solo con riferimento alla determina-

zione della spesa, ma soprattutto nel porre in essere soluzioni rispondenti alle particolarità del territorio in un quadro di equità sociale in cui lo stato mantiene un ruolo di garanzia e di controllo. ■

Perché non funzionano le politiche di contrasto alla povertà Intervista con Marco Revelli, Presidente della Commissione di Indagine sull'Esclusione sociale

Che tipo di povertà c'è oggi in Italia?

«La prima chiarificazione da fare è la distinzione tra povertà e povertà monetaria: non bisogna confondere o identificare i due termini. Certo la dimensione monetaria, ossia la disponibilità di reddito, è un elemento fondamentale, ma la povertà non si esaurisce lì. La povertà è un fenomeno multidimensionale con aspetti di deprivazione che non riguardano solo il reddito, ma anche la cultura, l'accesso alle risorse, l'istruzione, la salute, la socialità, la capacità di essere inclusi in reti di relazioni che esercitino sostegno e non condannino all'inferno della solitudine.

L'altra importante distinzione da fare è tra povertà e impoverimento. E questo è tanto più importante oggi che stiamo assistendo e assisteremo, in misura molto maggiore, a fenomeni di impoverimento. La nostra società negli ultimi due anni si è impoverita: c'è un grandissimo numero di famiglie italiane che si sente più povero, che sente cioè di non potersi più permettere uno stile di vita come quello passato.

E poi c'è la povertà intesa come l'assenza di quelle risorse essenziali che permettono di vivere una vita decorosa.

Il rischio è che i due fenomeni si confondano, con una affezione verso i processi di impoverimento con il rischio di dimenticare i poveri, quelli per così dire tradizionali, dando ascolto solo a chi è più dotato di capacità di farsi sentire. Non bisogna lasciare che i poveri siano le vittime sacrificali della grande crisi in cui stiamo entrando».

E volendo fare un confronto con gli altri paesi europei?

«La banca dati europea ci permette di vedere il tasso di povertà del nostro paese; siamo al 43%, in linea sostanzialmente con gli altri paesi europei. I dati clamorosi si registrano quando analizziamo i tassi successivi agli interventi della spesa pubblica. Infatti tra prima e dopo c'è uno scarto di appena 4 punti percentuali, quando la media europea invece è di 10 punti: in Olanda di 11, in Francia di 12, in Germania di 13, in Danimarca di 16, in

Svezia e Norvegia di 17 e di 19. Con questi dati è evidente che il nostro paese ha dei problemi di inefficienza delle politiche di contrasto alla povertà».

Da dove deriva questa inefficienza?

«Le ragioni di questa situazione sono tante: cultura, negligenza politica. I poveri non sempre rientrano nello sguardo della politica, il fenomeno non è conosciuto dai decisori pubblici, non c'è una tradizione di elaborazione di contributi che hanno a che fare con questa problematiche.

Nell'ambito dei lavori della commissione povertà, abbiamo fatto uno studio di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche di contrasto alla povertà del biennio 2006/07. Tra i provvedimenti presi c'erano: il bonus a favore degli incapienti, la riforma dell'Irpef, l'assegno a sostegno dei figli, la quattordicesima mensilità della pensione destinata ad alleviare le condizioni dei pensionati in maggiore difficoltà, la detrazione per affitti, la detrazione sull'Ici per la prima casa.

Alcuni di questi provvedimenti si sono rivelati più efficaci, quantomeno raggiungevano una percentuale elevata di poveri. Il più efficace sotto questo punto di vista era il bonus per gli incapienti, che raggiungeva il 60% di coloro per cui era stato pensato. La riforma dell'Irpef invece raggiungeva solo coloro che hanno un reddito visibile dal punto di vista fiscale, la detrazione per gli affitti ha interessato anche le povertà più gravi, la detrazione sull'Ici non ha avuto nessun impatto. Il tutto ha comportato una spesa di 7 miliardi di euro, e la riduzione della povertà ha registrato una diminuzione di 6 punti decimali da 17,8% a 17,2%, cioè un risultato quasi nullo.

Del Rapporto mi convince molto il meccanismo a tre ingranaggi: una più razionale distribuzione delle risorse, un'attenzione maggiore sui servizi piuttosto che ai trasferimenti monetari e una maggiore focalizzazione sul territorio, a condizione però che questi siano dei territori sani». ■

Una sfida sulle indennità di accompagnamento e gli assegni familiari

Intervista a Tiziano Vecchiato, Direttore della Fondazione Zancan

Crescerà la povertà?

«Il rapporto è andato in stampa a giugno, quindi prima che venisse dichiarato che siamo in un periodo di recessione. Al momento sappiamo che nei primi 6 mesi

del 2008 c'è stata una crescita della povertà del 17%. Si tratta di un segnale forte che ci dice quanto la povertà sia radicata nel nostro paese, quindi non va affrontata con cure palliative, ma con un progetto

coraggioso. Dobbiamo partire dalla risorse che abbiamo, perché il nostro paese, anche se non è tra i primi posti in Europa, destina non poche risorse ai bisogni sociali, circa 377 miliardi di euro. Il problema è che i 2/3 di questa spesa sociale li destiniamo ai bisogni degli anziani. Di quello che resta un quarto va ai servizi sanitari, un altro quarto va a quella che chiamiamo assistenza sociale. Quel che resta - circa 47 miliardi - secondo la Commissione Onofri rimane per gli altri bisogni sociali, con risultati nulli.

Più del 90% di questa spesa è data in trasferimenti monetari senza nessun rendimento sociale, e meno del 10% è trasformata in servizi».

Concretamente, quali sono le vostre proposte?

«Sostanzialmente il Rapporto propone di utilizzare i 47 miliardi rimasti per due voci: spese per indennità di accompagnamento all'interno delle quali si calcolano un milione di beneficiari. Ma non facciamo confondere dai numeri, perché vuol dire che in realtà le persone che ne beneficiano sono molte di più. Dietro ogni persona autosufficiente ci sono figli, genitori, parenti che si impegnano quotidianamente nel lavoro e che da questo hanno anche un beneficio di arrivare a fine mese.

Assegni familiari: circa 6 miliardi e mezzo di euro, a persone che sono lavoratori e i benefici di questo trasferimento sono noti a tutti.

La proposta del rapporto non è quella di mettere in discussione i diritti acquisiti: i titolari di indennità devono continuare a percepirla e lo stesso vale per chi percepisce gli assegni. Quello che pensiamo noi è di negoziare il frutto del diritto acquisito o meglio rinegoziare il rendimento. Il problema, a questo punto, è su quanto sono disposti i beneficiari a trasferire in servizi di quello che percepiscono. Se, ad esempio, si percepiscono 450 euro di indennità, il 10% o il 15% trasformiamolo in servizio, facciamo un contratto con le nostre Regioni di riferimento, facendoci rappresentare dalle nostre associazioni e poi verifichiamo l'impatto sociale. Il beneficio del rendimento andrebbe così ai poveri, ai deboli. In questo modo si aprirebbero dei canali di sperimentazione non solo al Nord, ma anche al Sud, ci sarebbe un diritto non solo esercitato, ma anche fatto fruttare».

E per gli assegni familiari?

«La stessa cosa proponiamo per quanto riguarda gli assegni familiari visto che un'altra area di grande povertà è quella delle famiglie numerose con figli, allora bisogna che questi 6 miliardi e mezzo, che sono più di 6 volte il fondo sociale nazionale, contribuiscono a lottare contro la povertà.

Mi rendo conto che quello che proponiamo rappresenta una sfida, una sfida ai portatori di interesse ai quali si chiede di essere più solidali al loro interno». ■

Dagli ultimi dati del Censis risulta che in Italia nel 2007 le famiglie che si trovavano in condizioni di povertà relativa sono 2 milioni 653 mila pari all'11% delle famiglie residenti. Nel complesso sono 7 milioni 542 mila gli individui poveri, di cui il 12,8% dell'intera popolazione.