

# In caduta libera: la lotta alla povertà in una crescente differenziazione territoriale

Giuseppe Benvegnù-Pasini,  
Maria Bezze, Cinzia Canali,  
Elena Innocenti, Tiziano Vecchiato

## Caratteri del problema

Le statistiche sulla povertà in Italia ci confermano ogni anno una triste verità: la sostanziale stabilità del fenomeno, malgrado le azioni di monitoraggio, la commissione nazionale e altre iniziative di natura istituzionale. La sofferenza di milioni di persone persiste, senza poter avere speranza di uscirne.

Chi sono  
i poveri oggi

La durata della povertà è uno degli aspetti più evidenti della situazione italiana, anche se non basta per conoscere il volto dei poveri e la loro condizione di vita. Poveri non sono soltanto le persone che vivono ai margini della vita sociale, con mezzi di fortuna, affidandosi alla benevolenza e alla carità di molte persone. Sempre di più a vivere in questa condizione sono persone e famiglie che non sembrano povere, anche perché nascondono la loro imprevedibile precarietà, proteggono la loro condizione di vita dai giudizi e dai pregiudizi. La crisi economica in corso non ha fatto che aggravare la situazione: famiglie numerose con figli piccoli, donne sole con figli, gli anziani con reddito da pensio-

L'illusione  
di una minore  
povertà

ne insufficiente, con ridotta autonomia. Sono altrettanti volti della povertà. L'instabilità familiare, la solitudine, la non autosufficienza sono i fattori aggravanti.

Gli ultimi dati Istat sulla povertà in Italia sembrano proporre una lettura del fenomeno in controtendenza, visto che proprio in tempo di crisi la povertà sarebbe diminuita. Si tratta però di un'illusione «ottica», strumentalizzabile dalla politica. L'impoverimento complessivo della popolazione ha portato a un abbassamento della spesa per consumi e di conseguenza della linea statistica di povertà, che, ricordiamo, è pari alla spesa media mensile individuale per consumi. La linea è così passata da 999,67 euro del 2008, a 983,01 euro del 2009 per un nucleo di due persone.

In questo modo i poveri non risultano aumentati e la povertà relativa (10,8%) è rimasta quasi invariata rispetto all'anno precedente. Se però aggiornassimo la linea di povertà del 2008 sulla base della variazione dei prezzi, intervenuta tra il 2008 e il 2009, il valore di riferimento diventerebbe 1.007,67 euro. Con questa operazione di ricalcolo sappiamo che alzando la linea di povertà relativa solo di 25 euro mensili, circa 223 mila famiglie ridiventano povere relative. Sono circa 550 mila persone da sommare a quelle già considerate dall'Istat, con un risultato ben più amaro rispetto ai dati ufficiali.

## Guardare oltre l'emergenza

Conoscere  
il problema  
per frenarlo

I rapporti su povertà ed esclusione sociale della Caritas italiana e della Fondazione «E. Zancan»<sup>1</sup> guardano al problema della povertà con una doppia attenzione: conoscere e chiedersi cosa fare, così che si passi da una situazione di stallo e cronicità a una capacità di dare risposte efficaci.

L'analisi e l'approfondimento dei dati disponibili è anche sollecitazione e proposta, rivolta ad attori che hanno la responsabilità istituzionale e politica di attuare soluzioni in grado di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che impediscono a una così larga fascia di popolazione di condurre una vita dignitosa. L'invito ad attivarsi ri-

---

<sup>1</sup> Si veda il box in Riferimenti bibliografici.

guarda anche tutti quegli attori sociali che sul territorio possono fare la differenza nel promuovere maggiore attenzione alle persone in situazione di vulnerabilità. Tutto questo in un contesto fatto di forti differenziazioni territoriali, ma anche di esperienze positive, portate avanti in ambito civile ed ecclesiale.

È molto importante saperlo, per quanti possono averne un beneficio, ma anche per coloro che hanno la titolarità, il dovere di promuovere interventi, facendo sapere che uscire dalla povertà è possibile. La possibilità di sperare sarebbe già una prima importante risposta, visto che per la situazione italiana la povertà di lungo periodo è di per sé stigma sociale di cui vergognarsi, segnalato costantemente negli ultimi quindici anni nei rapporti ufficiali.

La peculiarità italiana

In altri paesi diventare poveri non significa rimanere poveri, ma avere ragionevole speranza di poterne uscire nel breve periodo, con l'aiuto istituzionale e sociale, con il proprio impegno personale per passare da una condizione di esclusione a un'integrazione sociale rinnovata. La povertà di lungo corso, tipica della situazione italiana, non ha invece trovato e non trova benefici negli interventi sinora realizzati, tutti caratterizzati da un'ottica emergenziale.

Gli interventi in emergenza sono per loro natura di breve periodo, basati su trasferimenti di denaro, su risposte a bisogni vitali, soprattutto alimentazione e alloggio. In questo modo si riduce momentaneamente la sofferenza e l'isolamento, pur sapendo che questo non basta per uscire dalla povertà.

Soluzioni emergenziali

L'esperienza della carta acquisti (*social card*) s'inserisce in questo filone di interventi: è stata istituita e finanziata in un momento di forte crisi per rispondere a esigenze di prima necessità delle persone in situazione di disagio economico. Proprio l'eccezionalità della situazione e la natura fondamentale dei diritti da tutelare hanno legittimato la sua attuazione, anche in deroga alle ordinarie procedure e competenze istituzionali. Lo ha affermato la Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 2010. Ma il tema non è più nell'agenda governativa e non sembra previsto il rifinanziamento nell'ambito della manovra economica. Paradossalmente, forse, non è un male, viste le indicazioni emergenti dalla valutazione di impatto della sua attuazione. In-

fatti, la Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2009) ha calcolato l'impatto della carta acquisti sulla povertà assoluta, che passerebbe dal 4,18% al 4,11%: cioè circa 40 mila famiglie su un milione sarebbero uscite dall'area della povertà assoluta.

Queste famiglie hanno ricevuto 40 euro al mese, ma sostanzialmente il costo unitario è stato di circa 200 euro. È un ulteriore indice di inefficacia e inefficienza nell'utilizzo delle risorse da parte dello stato, proprio nel momento in cui la Corte costituzionale ha di fatto giustificato in via provvisoria l'adozione della misura, richiamando le istituzioni a garantire la tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona, su tutto il territorio nazionale «in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo».

## L'utilizzo delle risorse esistenti

### Differenze regionali

Il decimo rapporto Caritas Italiana e Fondazione Zancan su povertà ed esclusione in Italia (2010) ha una sezione dedicata al tema delle disuguaglianze regionali. Esistono differenze significative nella capacità di spesa e nell'allocazione delle risorse destinate al contrasto della povertà, ben prima della realizzazione del federalismo fiscale. Il rapporto evidenzia che ad esempio «dal confronto interregionale, nel 2006, si registrano valori *pro capite* compresi tra 1,80 euro (Abruzzo) e 23,07 euro (Valle d'Aosta) per la spesa dell'area povertà, e tra 2,75 euro (Calabria) e 48,28 euro (Friuli-V. Giulia) per la spesa a sostegno dei meno abbienti. Mediamente i comuni italiani destinano poco meno di un terzo della spesa sociale complessiva al contrasto della povertà e del disagio economico. Nelle regioni del Mezzogiorno l'incidenza è più elevata rispetto alle restanti regioni: in Puglia è pari al 41%. In Valle d'Aosta, nonostante l'elevato valore *pro capite*, la spesa contro la povertà e il disagio economico rappresenta solo il 15% della spesa sociale dei comuni» (Benvegnù-Pasini G. e altri, 2010).

La distribuzione di queste risorse va per un terzo della spesa a supportare il disagio economico dei minori e delle famiglie (9,14 euro *pro capite*); il 27% è destinato alle perso-

Distribuzione  
delle risorse

ne in condizione di povertà estrema (7,21 euro) e il 22% alle persone anziane (6,13 euro).

Le risposte domiciliari finanziate nel 2006 in Italia attraverso la spesa sociale dei comuni per le persone povere e quelle con disagio economico hanno assorbito 10,48 euro *pro capite*: circa la metà è stata utilizzata per contributi economici (integrazione al reddito, trasporto sociale, buoni spesa/pasto), un altro 27%, pari a 2,86 euro *pro capite*, è servito per i contributi economici per l'alloggio.

Nell'ambito delle risposte domiciliari, il servizio cui sono destinate maggiori risorse è l'assistenza domiciliare con il 20% della spesa complessiva, pari a 2,08 euro *pro capite*, seguito dall'intermediazione abitativa con 0,28 euro *pro capite* (3%). I trasferimenti ad aziende municipalizzate per agevolazioni tariffarie (1%) e i contributi economici erogati a titolo di prestito (0,4%) sono le altre principali risposte domiciliari finanziate. Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta sono le regioni nelle quali i comuni hanno speso di più per gli interventi domiciliari (28,38 euro e 27,45 euro *pro capite*). La domanda è: con quali risultati?

La spesa dei comuni per le risposte intermedie è di 5,36 euro *pro capite* di cui oltre il 28% utilizzata per le rette dei centri diurni (1,53 euro *pro capite*); seguono le rette per gli asili nido (0,69 euro *pro capite*), gli interventi per persone in situazione di disagio (0,60 euro *pro capite*), i contributi economici per servizi scolastici (0,45 euro *pro capite*), i contributi economici per l'inserimento lavorativo (0,37 euro *pro capite*).

Infine, i comuni hanno destinato per i servizi residenziali 10,72 euro *pro capite*. Di questi circa il 90% è stato impegnato a finanziare strutture residenziali e rette per prestazioni residenziali (9,57 euro *pro capite*).

Si tratta, va ricordato, di valori medi che fanno sembrare uguali realtà regionali e locali molto diverse tra loro.

## Il «dilemma» della valutazione della condizione economica

Un altro aspetto che è messo in rilievo dal rapporto riguarda la relazione tra universalismo e selettività e gli effetti che ne conseguono nella fruizione degli interventi sociali di

contrasto alla povertà. Il livello nazionale mostra una situazione contraddittoria «poiché abbiamo un sistema di protezione sociale che usa raramente strumenti di intervento sociale, in cui la valutazione economica è criterio di accesso, al tempo stesso abbiamo percentuali molto alte di concorso alla spesa dei cittadini per la compartecipazione al costo dei servizi. Ciò implica sostanzialmente una rinuncia a governare la selettività a monte della fruizione degli interventi, per poi spostarne gli effetti a valle, con richieste di compartecipazione la cui entità può far rinunciare agli interventi quelle fasce di popolazione che per assenza di mezzi economici adeguati non possono sostenerne il costo» (Benvenù-Pasini G. e altri, 2010).

Questo riguarda soprattutto il settore assistenziale del nostro sistema di *welfare*. In sanità e nell'istruzione, la fiscalità generale finanzia gli interventi, cui gli interessati accedono, senza che residuino ulteriori obblighi di cofinanziamento sostanziale per i servizi fruiti, ma solo, eventualmente, nel settore sanitario, con una previa valutazione della situazione di bisogno.

Nell'ambito dell'assistenza sociale, invece, opera un duplice filtro: uno esplicito, legato alla valutazione del bisogno economico come condizione di accesso agli interventi, l'altro implicito, relativo alla valutazione della situazione economica al fine di determinare un'ulteriore forma di finanziamento dell'intervento posta a carico del destinatario. Com'è stato scritto nel rapporto «il meccanismo di solidarietà scatta su un doppio livello: tra i beneficiari degli interventi e i soggetti non beneficiari, che partecipano al finanziamento attraverso l'imposizione fiscale o altri costi indiretti, ma anche tra beneficiari degli interventi che partecipano al costo e beneficiari esenti».

Criticità

Questo comporta importanti effetti distorsivi: l'evasione fiscale fa risultare poveri anche quelli che non lo sono. Sulla stessa base imponibile, con integrazioni di valutazione basate sull'Isee, altri «non poveri» accedono a risposte di welfare senza averne bisogno e diritto. I poveri possono contare su quello che rimane.

Le risorse pubbliche residue sono utilizzate in modo profondamente contraddittorio: per dare trasferimenti economici invece che per finanziare servizi. Questi ultimi di-

ventano quindi un costo aggiuntivo per molte persone e famiglie che vivono in condizioni di povertà, ma non abbastanza da non dover pagare i costi di queste sistematiche contraddizioni e inefficienze.

A ciò si aggiunge l'aggravante per cui in uno stesso ambito territoriale le differenze di concorso alla spesa possono risultare da 1 a 10 volte tanto per gli stessi servizi. Questa differenziazione si aggiunge a quella del livello di spesa sociale per gli stessi bisogni e servizi. Non solo, quindi, la spesa sociale *pro capite* è notevolmente diversa a livello territoriale e anche all'interno dello stesso ambito sociale, ma i cittadini di comuni limitrofi si vedono chiamati a partecipare, per avere lo stesso servizio, in modo molto diverso.

## I differenziali territoriali di spesa prima del federalismo fiscale e le possibili strategie di superamento

Malgrado il luogo comune del «non ci sono risorse» la spesa per assistenza sociale ha mosso nel 2008 circa 49 miliardi di euro, distribuiti tra spesa centrale, regionale e comunale.

Esistono però enormi differenze di capacità nei territori, riconoscibili su base sia regionale sia locale, con un evidente paradosso: dove c'è più bisogno viene dato meno, mentre viene dato molto di più dove i bisogni connessi alla povertà sono inferiori.

Capacità  
di spesa  
e paradossi

Prendendo in considerazione una regione «ricca», la diversità riscontrata emerge in tutta la sua grandezza. Nel caso del Veneto, nel 2004 i differenziali di spesa *pro capite* tra comuni aggregati per azienda Ulss andavano da 1 a 11. Nel 2006 lo stesso il differenziale è diventato 1 a 13 (Barbero Vignola G. e altri, 2009). Sono così aumentate le disuguaglianze. Questo accade anche in altre regioni.

Nello specifico della spesa destinata alle persone povere e a quelle con disagio economico, raggruppando i comuni per provincia emergono altrettante differenze, seppur meno rilevanti. Nel 2006, la spesa variava tra 15,45 euro dei comuni del bellunese a 49,45 euro dei comuni veneziani. Non ci sono differenze solo nel valore *pro capite*, ma anche

nell'incidenza sul totale della spesa sociale. Questa oscillava tra il 19% del bellunese e il 40% dei comuni della provincia di Rovigo.

Le proposte (e le provocazioni) mosse dal rapporto vanno nella direzione di dare impulso a interventi «a monte», in grado di attivare strategie strutturali di contrasto alla povertà che siano in grado di governare queste differenziazioni e ricondurle a un piano di equità sociale e territoriale e di rispondenza 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.

Tutto questo avviene 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. Lo evidenzia la «Relazione sul federalismo fiscale»<sup>2</sup> e lo schema di decreto legislativo recante «disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni *standard* di comuni, città metropolitane e province», dove si identifica anche un metodo di calcolo dei costi *standard*. Servono per «disciplinare la determinazione del fabbisogno *standard* per comuni e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica» (art. 1, comma 1, versione approvata in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 20.07.2010).

Nodi  
da sciogliere

Cosa può quindi significare una «strategia nazionale di lotta alla povertà e all'esclusione sociale che guardi alle differenze territoriali»? Innanzitutto l'uscita dalla contraddizione che vede lo stato gestire direttamente o tramite amministrazioni da esso controllate sei settimi della spesa per assistenza sociale. Se regioni ed enti locali hanno responsabilità piena nell'affrontare il problema, devono anche avere le risorse per poterlo fare, nella pienezza delle loro responsabilità, gestendole meglio proprio dove l'amministrazione centrale ha mancato i propri obiettivi.

Deficit nel dare  
servizi

Esiste, infatti, un *deficit* di capacità nel dare servizi, a fronte di un sistema di assistenza che negli anni ha privilegiato i trasferimenti economici, paralizzando la propria ca-

<sup>2</sup> Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42, presentata il 30 giugno 2010.

pacità di infrastrutturazione della rete di risposte. La gestione accentrata delle risorse e dei trasferimenti ha aggravato negli anni questa situazione, lasciando alla realizzazione locale dei servizi risorse assolutamente insufficienti e male utilizzate. Ma oggi esistono precondizioni in grado di invertire questa prassi: lo stato ha la responsabilità di definire i livelli essenziali di assistenza sociale, che però negli ultimi dieci anni non ha affrontato. Può anche essere esercitato il potere sostitutivo di responsabilità regionali e locali non espresse adeguatamente. La legge n. 42/2009 offrirebbe quindi strumenti per avviare una strategia complessiva di infrastrutturazione dei servizi in ambito sociale<sup>3</sup>. Potrebbe essere una buona occasione per ridurre le differenze croniche di cittadinanza e di *welfare* necessarie per lottare in modo più efficace contro la povertà (Vecchiato T., 2009). Le probabilità di riuscita sono notevoli, visti i sistematici fallimenti che ci consegnano annualmente una povertà stabile nei suoi caratteri strutturali, quindi con meno speranza di aiuto e di uscita. Il problema e la sfida passa necessariamente e sostanzialmente alle regioni e agli enti locali, per fare quello che lo stato non è riuscito a fare.

## Riferimenti bibliografici

- Barbero Vignola G., Bezze M., Dal Ben G., Vecchiato T., *La spesa sociale dei comuni nel welfare veneto*, in «Studi Zancan», n. 6/2009, pp. 8-37.
- Benvegnù-Pasini G. e altri (2010), *Una deriva da contrastare a partire dalle famiglie*, in Caritas Italiana, Fondazione «E. Zancan», *In caduta libera. Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Caritas Italiana, Fondazione «E. Zancan» (2010), *In caduta libera, Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.

---

<sup>3</sup> Dove prevede all'art. 22 che «il ministro dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con il ministro per le Riforme per il federalismo, il ministro per la Semplificazione normativa, il ministro per i Rapporti con le regioni e gli altri ministri competenti per materia, predispongono una ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche [...]».

- Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2009), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2009*, [www.cies.it](http://www.cies.it).
- Vecchiato T., *Politiche contro la povertà: un problema che non trova soluzioni*, in «Italianieuropei», n. 4/2008, [www.italianieuropei.net/content/view/1096/1/](http://www.italianieuropei.net/content/view/1096/1/).
- Vecchiato T., *I livelli essenziali di assistenza dopo la L. 42/2009 sul federalismo fiscale*, in «Studi Zancan», n. 5/2009, pp. 9-22.

*I Rapporti su Povertà ed esclusione sociale*

- Caritas italiana, Fondazione «E. Zancan» (1996), *I bisogni dimenticati. Rapporto 1996 su emarginazione ed esclusione sociale*, Feltrinelli, Milano.
- Caritas italiana, Fondazione «E. Zancan» (1997), *Gli ultimi della fila. Rapporto 1997 sui bisogni dimenticati*, Feltrinelli, Milano.
- Caritas italiana, Fondazione «E. Zancan» (2000), *La rete spezzata. Rapporto 2000 su emarginazione e disagio nei contesti familiari*, Feltrinelli, Milano.
- Caritas italiana, Fondazione «E. Zancan» (2002), *Cittadini invisibili. Rapporto 2002 su esclusione sociale e diritti di cittadinanza*, Feltrinelli, Milano.
- Caritas italiana, Fondazione «E. Zancan» (2004), *Vuoti a perdere. Rapporto 2004 su esclusione sociale e cittadinanza incompiuta*, Feltrinelli, Milano.
- Caritas italiana, Fondazione «E. Zancan» (2006), *Vite fragili. Rapporto 2006 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Caritas italiana, Fondazione «E. Zancan» (2007), *Rassegnarsi alla povertà. Rapporto 2007 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Caritas italiana, Fondazione «E. Zancan» (2008), *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Caritas italiana, Fondazione «E. Zancan» (2009), *Famiglie in salita. Rapporto 2009 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.

Caritas Italiana e Fondazione «E. Zancan», *In caduta libera. Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.