

## Un Piano di lotta alla povertà

Tiziano Vecchiato

**Scontiamo  
una carenza storica  
di politiche  
organiche  
contro la povertà**

Il settimo Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia si apre con una domanda a cui non è facile dare risposta: «Rassegnarsi alla povertà?»<sup>1</sup>. Potrebbe sembrare scontato che non si deve e non è possibile rassegnarsi. Ma allora perché questo problema ci consegna annualmente una situazione di stallo, di incapacità di affrontarlo, di stabilizzazione e, per certi aspetti, di allargamento dell'esclusione sociale?

In sostanza, se nel nostro Paese ci fosse una strategia organica di contrasto della povertà, i risultati si vedrebbero, anzi potremmo registrare con soddisfazione oggi anno quante persone e famiglie sono uscite dagli esclusi. Purtroppo non è così. Gli sforzi messi in campo sono insufficienti e inadeguati. Scontiamo una carenza storica di politiche complessive e organiche contro la povertà, malgrado la sperimentazione di alcune misure per contrastarla.

Il Rapporto prende atto di questa situazione e si fa carico di una propria proposta di Piano nazionale di lotta alla povertà. Nasce da esperienze e ipotesi di lavoro che Caritas italiana e Fondazione Zancan hanno maturato e condiviso in questi anni. Il volume fa sintesi

---

<sup>1</sup> Il Rapporto, edito dal Mulino, è in libreria dal mese di ottobre.

di un percorso che parte dai tentativi che hanno caratterizzato il secondo Novecento di ridurre la povertà nel nostro Paese. Evidenzia le risorse oggi disponibili, per capire se e in che misura esse potrebbero essere investite in un Piano (nazionale, regionale e locale) di lotta alla povertà. Entra nel merito delle strategie per renderlo attuabile. Lo fa anche richiamando esempi di esperienze civili ed ecclesiali, che vedono impegnati enti pubblici, amministrazioni private, Caritas diocesane, associazioni di volontariato, parrocchie, persone e famiglie ecc., cioè diversi soggetti che a livello regionale e locale potrebbero insieme fare la differenza per conseguire risultati efficaci.

Nel Rapporto sono anche documentate le dimensioni quantitative e qualitative del fenomeno, i profili di esclusione, nonché esperienze di uscita dalla povertà, con l'idea che queste ultime siano molto importanti per testimoniare la possibilità di percorsi concreti.

## Le risorse a disposizione

Considerando la spesa che nel nostro Paese è destinata all'assistenza sociale, possiamo osservare due dimensioni: il volume complessivo e il suo peso specifico. Il volume complessivo è di 44 miliardi e 540 milioni di euro<sup>1</sup>. Quello specifico è di circa 750 euro pro capite. In Italia utilizziamo circa un quarto del Pil<sup>2</sup> per la protezione sociale. Si tratta di un impegno non indifferente, in armonia con altri Paesi (Grecia 26,0 per cento, Regno Unito 26,3 per cento, Finlandia 26,7 per cento), ma significativamente inferiore ad Austria (29,1 per cento), Belgio (29,3 per cento), Germania (29,5 per cento), Danimarca (30,7 per cento), Francia (31,2 per cento) e Svezia (32,9 per cento)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Il dato è di Paolo Bosi, ripreso dal suo intervento alla Conferenza nazionale della famiglia (Firenze, 24-26 maggio 2007).

<sup>2</sup> 26,1 per cento nel 2004 (dato Eurostat2007), rispetto a una media europea (EU-25) del 27,3 per cento.

<sup>3</sup> Dati Eurostat 2004, pubblicati nel 2007.

**Gran parte delle risorse vanno all'ultima età della vita, molto meno alla prima e al sostegno delle responsabilità familiari**

Tuttavia, il nostro profilo di *welfare* si basa su squilibri interni evidenti: più della metà della spesa sociale (56,1 per cento) è destinata alla voce «Pensioni in senso stretto e Tfr». Il resto è ripartito tra le voci «Assicurazioni del mercato del lavoro» (6,6 per cento), «Assistenza sociale» (11,9 per cento), «Sanità» (25,4 per cento). 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 per cento) e «Sanità» (dal 20,8 al 25,4 per cento). Sono diminuite le voci «Assicurazioni del mercato del lavoro» (dal 9,0 al 6,6 per cento) e «Assistenza sociale» (dal 14,6 all'11,9 per cento), che ha subito la contrazione maggiore.

Da qui una domanda: chi gestisce questa spesa? O, meglio ancora, quanto di questa spesa è gestito direttamente dallo Stato e quanto dagli enti locali?

**Una spesa in gran parte gestita dallo Stato**

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<sup>4</sup>. Di conseguenza, dei 750 euro sopra indicati, i Comuni gestiscono solo 86 euro pro capite, mentre la parte restante, pari a circa 664 euro, è gestita dallo Stato o da amministrazioni da esso controllate.

Tab. 1 – Spesa comunale per macro aree di offerta (livelli essenziali di assistenza di cui alla legge n. 328/00, art. 22, comma 4) in euro pro capite

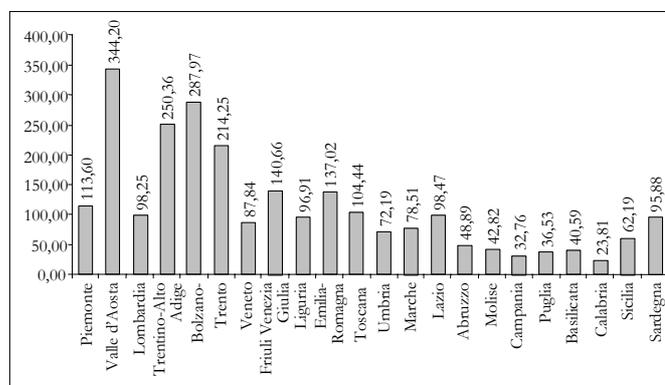
Area di utenza	Macro-area di offerta					
	Accesso	Domiciliare	Diurno	Residenziale	Altro	Totale
Piemonte	11,04	25,76	46,15	28,59	2,05	113,60
Valle d'Aosta	0,00	78,32	107,77	129,64	28,47	344,20
Lombardia	6,77	22,71	39,65	24,42	4,69	98,25
Trentino Alto Adige	10,45	66,67	98,18	63,33	11,73	250,36
P.A. Bolzano	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

<sup>4</sup> Istat, Ministero per la Famiglia (2007), *La famiglia in Italia. Dossier statistico*, Roma.

Area di utenza	Macro-area di offerta					
	Accesso	Domiciliare	Diurno	Residenziale	Altro	Totale
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
<b>Totale</b>	<b>5,43</b>	<b>23,03</b>	<b>35,13</b>	<b>19,98</b>	<b>2,59</b>	<b>86,15</b>

Fonte: Elaborazione Fondazione Zancan su dati Istat.

Fig. 1 – 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.

Degli 86 euro di spesa pro capite comunale, circa un quarto, pari a 21 euro pro capite (24 per cento), è destinato a ulteriori trasferimenti monetari, mentre cir-

**L'incapacità di mettere mano alla questione dei trasferimenti sulla base dei bisogni effettivi e non per diritti acquisiti**

ca 65 euro pro capite sono per i servizi (dati medi nazionali)<sup>5</sup>.

Indicativamente, soltanto l'8,6 per cento di questa spesa è erogata in servizi e ben il 91,4 per cento in trasferimenti monetari. È questo l'enorme problema che ci consegna la non attuazione dell'art. 24 della legge n. 328/00, 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 una risposta parziale: i Comuni destinano all'area della povertà il 6,8 per cento della loro spesa sociale, cioè poco più di 363 milioni di euro, ripartiti nelle modalità descritte in tabella 2.

Tab. 2 – Area povertà e disagio adulti: spesa dei Comuni, valori assoluti e percentuali, 2004

	<i>Spesa in euro</i>	<i>Percentuale</i>
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>
<hr/>		
<i>Totale trasferimenti in denaro per il pagamento di interventi e servizi</i>	<i>182.220.194</i>	<i>50,2</i>
<hr/>		
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>
<hr/>		
<i>Totale disagio adulti</i>	<i>363.136.982</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Istat.

<sup>5</sup> Va tenuto presente che questa somma pro capite media è in parte deformata verso l'alto per il fatto che Regioni e Province autonome hanno una spesa media significativamente più alta di quelle a statuto ordinario.

## Le famiglie povere con figli: un'emergenza sociale

Le famiglie che vivono in condizioni di povertà sono 2 milioni e 585 mila (l'11,1 per cento delle famiglie e il 13,1 per cento della popolazione). Si tratta di tante persone: 7 milioni e 577 mila, e tra queste molti sono 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 per cento delle famiglie con cinque o più componenti vive in condizioni di povertà. Nel Mezzogiorno questo dato sale quasi al 40 per cento (39,2 per cento). Avere tre figli da crescere significa un rischio di povertà pari al 27,8 per cento (quindi quasi tre volte superiore all'11,1 per cento prima indicato), e nel Sud questo valore sale al 42,7 per cento.

Le differenze tra Nord e Sud si contano in decine di punti percentuali anziché in unità: ad esempio, la difficoltà di sostenere spese impreviste di 600 euro riguarda il 16 per cento delle famiglie trentine e oltre il 50 per cento di quelle siciliane.

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

Il problema riguarda 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 per cento ha figli, il 10,7 per cento di queste ha figli di uno dei partner, il 39,1 per cento ha solo nati nell'attuale unione, il 9,6 per cento ha figli nati dall'unione attuale e precedente.

Secondo l'Istat (2005), in Italia almeno 5 milioni e 362 mila 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

**Non si è ancora compresa la «grandezza» del problema**

**Le famiglie monogenitoriali**

passati da 51.445 separazioni nel 1994 a 81.744 nel 2003, con un aumento del 59 per cento in 10 anni, e con un incremento del 2,6 per cento delle separazioni e del 4,8 per cento 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 a cui dare risposta in un Piano di lotta alla povertà

**Chiarire  
le condizioni  
per passare  
dalle dichiarazioni  
di principio  
alla fattibilità**

Le domande che il Rapporto si pone sono quelle che normalmente dovrebbero porsi anche le amministrazioni responsabili di formulare una proposta nazionale:

- *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 ecc.), consapevoli che buona parte dei piani che conosciamo scontano il difficile passaggio dalle scelte nazionali a quelle regionali e locali. Infatti, numerose Regioni non hanno approvato i piani regionali che avrebbero dovuto far seguito a scelte nazionali di natura sanitaria e sociale, entrambe necessarie per dare risposte integrate ai soggetti deboli;

- *i centri di responsabilità* per costruirlo, realizzarlo, verificarlo. A questo fine va posto 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 ecc.) possano essere insieme impegnati e legittimati, cioè corresponsabilizzati, in una comune progettualità. L'incontro di responsabilità è auspicato da molti, ma finché non viene evidenziato che tale incontro dovrebbe comportare un

**Individuare  
le priorità di azione**

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, in modo qualitativo e quantitativo, può rivelarsi fruttuosa;

- *le 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 delle condizioni di accesso 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 legge n. 328/00, e cioè dare priorità alle persone svantaggiate e in condizione di maggior bisogno (art. 2<sup>o</sup>);

**Spostare  
il baricentro della  
spesa sociale dal  
centro alle diverse  
realità territoriali**

- *le risorse*: abbiamo visto come in tema di risorse si possa contare su un consolidato (3 per cento del Pil destinato ad assistenza sociale), 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

---

<sup>6</sup> «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».

realtà territoriali (regionali e locali) chiamate a 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 di efficacia, misurabilità, verificabilità, entrando nel merito dei profili di povertà per i quali si è operato e con quali benefici.

Per condividere un Piano di lotta alla povertà, oltre che un «piano di attività», è necessario avere anche un «piano strategico», capace cioè di sostenere decisioni che non sono soltanto operative, ma anche di condivisione di responsabilità e di risorse. È quindi un percorso politico e sociale, nel senso proprio di questo termine, per attivare e legittimare investimenti di vasta portata, da articolare nel tempo, che, anche per queste ragioni, non sono stati possibili in passato.

Per meglio comprendere la necessaria coesistenza di piano di attività e piano strategico basta prendere in esame due scelte strategiche (di medio e lungo periodo), entrambe necessarie per rendere attuabili le proposte contenute nel Rapporto:

- «da trasferimenti monetari a servizi» (per un migliore governo della quantità di risorse oggi disponibili);  
- «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, porterebbero a innovazioni strutturali e sostanziali del nostro sistema di *welfare*, va preso in considerazione un ulteriore elemento di strategia. È insito nell'articolazione «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) sono chiamati, insieme ad altri soggetti

interessati, 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 dovrebbero definire altrettanti piani di azione regionali e locali di lotta alla povertà, dimensionando obiettivi e risorse in ragione dei risultati attesi di riduzione del bisogno presente nel proprio territorio.

Riprendendo brevemente le prime due opzioni strategiche, si possono evidenziare alcune possibili implicazioni e conseguenze.

**Da trasferimenti monetari a servizi**

*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 un'indicazione normativa prevista dalla legge n. 328/00;

- 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* a 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.

**Da gestione centrale a gestione regionale e locale**

*Con riferimento alla questione «da gestione centrale a gestione regionale e locale delle risorse per l'assistenza sociale» si tratta di:*

- riconoscerla come problema 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 gestioni decentrate, ponendosi la stessa domanda formulata dall'art. 24 della legge n. 328/00, 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 ed esigibilità del diritto;
- approfondire il valore storico e strutturale di questo passaggio, la sua continuità, per portata ed effetti, ad altre scelte analoghe, a esempio il d.P.R. n. 616/77, di trasferimento e deleghe delle funzioni amministrative dello Stato al livello locale;
- identificare i gradi di libertà nella finalizzazione di tali risorse, quantomeno nella forma prefigurata dalla legge n. 328/00<sup>7</sup>, per quanto riguarda non solo i trasferimenti connessi a forme di non autosufficienza, ma anche i trasferimenti che interessano la famiglia e «sostituibili» con servizi ad essa rivolti.

## Perché la priorità alle famiglie povere con figli

**Il deficit di solidarietà intergenerazionale**

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.

**Rmi? Meglio parlare di «Piano di inserimento con sostegno al reddito»**

La sperimentazione del reddito minimo di inserimento (Rmi) ha messo in evidenza come, per aiutare le famiglie povere con figli, avrebbe più senso parlare di «Piano di inserimento con sostegno al reddito» (Pisr),

---

<sup>7</sup> Legge n. 328/00, art. 17, «Titoli per l'acquisto di servizi sociali».

enfaticamente 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 un 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 quest'area di bisogni. È quindi un'operazione che ha conseguenze sulle infrastrutture organizzative, professionali e di processo professionale finalizzate alla presa in carico efficace della condizione di povertà.

**Un banco di prova per un sistema di welfare sostanzialmente fermo**

Ha pertanto 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. Nella logica del Rapporto, la povertà rappresenta un banco di prova per un sistema di *welfare* sostanzialmente fermo e incapace di modificare i propri determinanti strutturali.

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 e contrastare la crisi di fiducia che nega, soprattutto alle nuove generazioni, la speranza di futuro. È «una grande opera inattuata» e quindi da realizzare.