

Poveri di diritti

XI Rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia

A cura di *Caritas Italiana – Fondazione Zancan*

Roma 17 ottobre 2011



SINTESI

È un titolo fortemente evocativo quello del nuovo rapporto Caritas-Zancan su povertà ed esclusione sociale in Italia: "Poveri di diritti" (ed. il Mulino, in libreria dal 20 ottobre). Un titolo che nasce da una semplice, ma non scontata considerazione: alle persone che vivono in condizioni di povertà si pensa solo in termini di insufficienti risorse economiche, ignorando che esiste tutta una serie di altre privazioni che peggiorano lo stato di precarietà e ne impediscono il superamento. Il diritto alla casa, al lavoro, alla famiglia, all'alimentazione, alla salute, all'educazione, alla giustizia - pur tutelati dalla Costituzione italiana - sono i primi a essere messi in discussione e negati. Allo stesso modo, viene regolarmente violato il "diritto a non scomparire per effetto statistico", visto che le statistiche sulla povertà non riescono a documentare gli effetti devastanti della crisi per molte famiglie.

Prima parte – a cura della Fondazione Zancan

La situazione reale della povertà in Italia

Come nella passata edizione del rapporto, anche quest'anno va registrata una sostanziale **difformità tra i dati ufficiali relativi alla povertà e la reale condizione del paese**, che tutti sperimentano quotidianamente e che richiederebbe un'integrazione dell'attuale metodo di rilevazione con soluzioni più sensibili ai cambiamenti.

Nel 2010 8 milioni e 272 mila persone erano povere (13,8%), contro i 7,810 milioni del 2009 (13,1%). Secondo i dati Istat (2011) il 2010 ha registrato un lieve incremento nel numero di famiglie in condizioni di povertà: si è passati da 2,657 milioni (10,8%) a 2,734 milioni (11%).

I più colpiti. Nel 2010 la povertà relativa è aumentata, rispetto all'anno precedente, tra le famiglie di 5 o più componenti (dal 24,9 al 29,9%), tra le famiglie monogenitoriali (dall'11,8 al 14,1%), tra i nuclei residenti nel Mezzogiorno con tre o più figli minori (dal 36,7 al 47,3%) e tra le famiglie di ritirati dal lavoro in cui almeno un componente non ha mai lavorato e non cerca lavoro (dal 13,7 al 17,1%). Ma la povertà è aumentata anche tra le famiglie che hanno come persona di riferimento un lavoratore autonomo (dal 6,2 al 7,8%) o con un titolo di studio medio-alto (dal 4,8 al 5,6%). Per queste ultime è aumentata anche la povertà assoluta, passando dall'1,7 al 2,1%.

Diritti negati

Se i poveri avessero dei diritti, il primo sarebbe quello di poter sperare in una vita migliore, per sé e per i propri figli, e di sapere che l'uscita dalla povertà è possibile. Invece oggi esiste una "cultura diffusa" secondo cui le azioni a favore dei poveri da parte dello stato sono una specie di benevolenza, una concessione, una cura di mantenimento per povertà di lungo periodo da cui è difficile uscire. È proprio questo atteggiamento a comportare la negazione di alcuni tra i diritti fondamentali. Tra questi:

- **il diritto alla famiglia.** La povertà colpisce con particolare violenza le famiglie numerose, con più di due figli. Senza un adeguato sostegno, le famiglie non saranno incentivate a fare figli e le ripercussioni a livello demografico saranno pesanti. Tuttavia, nel bilancio di previsione dello stato per gli anni 2010-2013, il Fondo per le politiche della famiglia registra i seguenti decrementi: 185,3 milioni di euro nel 2010, 51,5 milioni nel 2011, 52,5 milioni nel 2010 e 31,4 milioni nel 2013.
- **il diritto al lavoro.** In Italia, i cittadini tra i 15 e i 64 anni con un lavoro regolarmente retribuito sono quasi 22 milioni e 900 mila, il 56,9% dei cittadini. La percentuale è tra le più basse dell'Occidente. Ci sono poi tre categorie particolarmente vulnerabili: i giovani (l'occupazione è crollata dell'8% nel 2009 e del 5,3% nel 2010); le donne (in Italia lavora solo il 47%); le persone disabili (nel 2008 hanno fatto domanda di assunzione 99.515 disabili e nel 2009 83.148, ma gli avviamenti effettivi al lavoro sono stati rispettivamente 28.306 e 20.830).
- **il diritto al futuro per i giovani:** I giovani che hanno iniziato a lavorare a metà degli anni Novanta matureranno verso il 2035 una pensione analoga a quella degli attuali pensionati con il minimo Inps, ossia di 500 euro. Sono i poveri relativi di oggi e i poveri assoluti di domani.

Soldi spesi male: il monitoraggio della spesa dei comuni

Il Rapporto 2011 propone un'attenta analisi della spesa dei comuni per la povertà e il disagio economico, già avviata nelle due precedenti edizioni a cura della Fondazione Zancan. In vista del nuovo assetto federalista, che prevede un riequilibrio delle risorse e il superamento delle divergenze territoriali, diventa fondamentale avere chiaro il quadro della situazione per capire dove intervenire.

Secondo la rilevazione¹, negli ultimi due anni **la spesa assistenziale dei comuni è aumentata del 4%**, la spesa per la povertà dell'1,5% e quella per il disagio economico del 18%. Nel 2008, il 31% dei 111,35 euro pro capite di spesa sociale è stato destinato a dare risposte a persone povere o con disagio economico.

Dai dati si evince che a distanza di un anno nulla è cambiato: gli enti locali continuano a investire tante risorse assistenzialistiche nel contrasto alla povertà, ma con scarsi risultati. Il problema è sempre lo stesso: la prevalente logica emergenziale in base alla quale è preferibile erogare contributi economici piuttosto che attivare servizi. Questo modo di rispondere alla povertà non incentiva l'uscita dal disagio ma, anzi, rischia di rendere cronico il problema. Lo dimostra il fatto che, a fronte dell'aumento di risorse, non si è registrato il corrispettivo calo del numero di italiani poveri.

Eppure in Italia si continua a percorrere questa strada fallimentare. La maggior spesa pro capite è riservata tutt'oggi ai contributi economici *una tantum* a integrazione del reddito familiare: nel 2008 per erogarli sono stati spesi 276 milioni di euro (il 4% in più rispetto al 2007), 4,62 euro per abitante. Questi contributi rappresentano circa il 13% della spesa per persone povere o con disagio economico. Un altro 12-13% è finalizzato a erogare contributi per l'alloggio (228-237 milioni di euro), mentre quelli per cure o prestazioni sanitarie rappresentano il 2%. Infine, i contributi per i servizi scolastici sono l'1% della spesa per povertà e disagio economico.

Differenze regionali

Confrontando i dati a livello di regione/provincia autonoma, negli ultimi due anni si conferma il divario tra chi spende di più e chi spende di meno, tra le regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario, tra Centro-Nord e Sud.

Nel 2008, il divario di spesa pro capite tra chi spende di più e chi spende di meno è di: 1 a 9 per la spesa sociale complessiva, di 1 a 11 per quella destinata alle persone con disagio economico e 1 a 9 per la spesa per il contrasto alla povertà. Le regioni a statuto speciale e le province autonome confermano la loro maggiore capacità di spesa, anche per quanto riguarda la povertà e il disagio economico. Nel primo caso la spesa pro capite è circa il 50% in più rispetto a quella delle

¹ Il monitoraggio considera il periodo dal 2004 al 2008, per cui sono disponibili i dati Istat.

regioni a statuto ordinario (11,1 contro 8 euro), nel secondo caso è più alta del 16% (24,9 contro 21,5 euro). Limitatamente alle regioni a statuto ordinario, quelle del Centro-Nord sostengono una spesa sociale complessiva pro capite più che doppia rispetto al Sud (125,7 contro 51,65 euro). Tale divario si mantiene con riferimento alla spesa per disagio economico delle persone e delle famiglie (25,77 contro 10,58 euro), mentre la differenza nella spesa per la povertà è limitata: c'è solo 1,3 euro a dividere la spesa dei comuni del Centro-Nord (8,38 euro) da quella dei comuni del Sud (7,02 euro).

TAB. 1. *Spesa complessiva, spesa per le persone povere e per quelle con disagio economico, per regione, valori in euro pro capite, 2007-2008*

Regione/P. A.	Spesa sociale complessiva (a)		Spesa destinata alle persone con disagio economico (b)		Spesa area povertà (c)		Incidenza % di (b) + (c) su (a)	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Piemonte	136,70	140,74	39,65	40,80	7,68	9,28	34,6	35,6
Valle d'Aosta	235,61	262,98	13,86	14,16	4,37	4,31	7,7	7,0
Lombardia	120,28	120,19	25,90	34,96	8,25	8,00	28,4	35,8
P.A. Bolzano	230,48	209,15	31,33	33,63	38,18	19,44	30,2	25,4
P.A. Trento	268,77	280,52	22,67	20,20	18,26	17,68	15,2	13,5
Veneto	104,26	110,90	27,00	33,51	6,00	6,61	31,7	36,2
Friuli-V.G.	189,79	211,15	38,29	44,94	15,42	28,58	28,3	34,8
Liguria	116,25	137,95	26,20	33,17	7,32	8,89	28,8	30,5
Emilia-R.	163,30	167,98	25,52	27,71	5,95	6,15	19,3	20,2
Toscana	132,64	130,38	28,69	28,94	12,30	11,93	30,9	31,3
Umbria	85,15	95,44	15,48	21,29	5,08	4,93	24,1	27,5
Marche	105,53	106,63	18,41	19,30	4,50	4,50	21,7	22,3
Lazio	126,33	134,24	15,29	19,63	12,43	12,56	21,9	24,0
Abruzzo	62,54	64,81	7,14	8,22	2,99	3,18	16,2	17,6
Molise	43,23	41,32	8,93	9,51	5,38	4,83	33,1	34,7
Campania	52,91	53,69	10,68	10,53	7,09	7,40	33,6	33,4
Puglia	56,41	55,16	15,30	13,94	6,27	5,73	38,2	35,7
Basilicata	73,06	57,77	9,58	9,43	26,13	5,75	48,9	26,3
Calabria	26,16	30,33	3,54	4,74	5,63	7,22	35,1	39,4
Sicilia	72,15	70,33	18,35	20,74	5,43	3,26	33,0	34,1
Sardegna	145,75	168,40	34,39	51,04	15,40	19,38	34,2	41,8
Italia	107,78	111,35	22,03	25,76	8,47	8,53	28,3	30,8

Fonte: elaborazione Fondazione «E. Zancan» su dati Istat.

Quali politiche per andare oltre l'emergenza?

Il perdurare della condizione di povertà di molte persone e famiglie povere dimostra che le politiche di contrasto fin qui attuate non sono riuscite a incidere sul fenomeno. Anziché continuare a insistere su una strada dimostratasi fallimentare, è ora importante segnare un netto cambiamento di rotta.

La prima strada da percorrere è quella di incrementare il rendimento della spesa sociale. La seconda è di recuperare i crediti di solidarietà (basati sull'erogazione di finanziamenti a favore di persone che si impegnano effettivamente in progetti di sviluppo locale) destinandoli in via prioritaria a occupazione di welfare a servizio dei poveri. I fallimenti dei trasferimenti monetari senza responsabilizzazione sono la principale ragione per mettere in discussione le politiche di ieri e di oggi di lotta alla povertà, basate su «misure» standardizzate, di tipo burocratico, che non guardano l'effettiva condizione delle persone, ma solo alle carte.

Un modo di aumentare il rendimento della spesa sociale è la professionalizzazione dell'aiuto. Ad oggi, gli oltre 100 miliardi di euro di raccolta fiscale destinati ai servizi sanitari sono trasformati in centinaia di migliaia di posti di lavoro. Se questo criterio fosse applicato alla spesa per servizi sociali, si potrebbe ipotizzare un risultato occupazionale di circa altrettante migliaia di posti attivabili per lavori di cura e infrastrutture di welfare. Molte donne con figli e molti giovani uscirebbero dalla disoccupazione e dalla povertà lavorando a servizio degli altri.

Ci sono due ulteriori fonti di risorse per generare lavoro di cura: riguardano i 17-18 miliardi di euro oggi destinati a indennità di accompagnamento e assegni al nucleo familiare. Potrebbero essere investiti in lavoro di servizio, garantendo ai beneficiari un rendimento ben superiore a quello attuale (il trasferimento economico gravato da oneri amministrativi), misurabile in termini di riduzione dei tassi di povertà, di isolamento sociale e disoccupazione.

