

Fondazione Emanuela Zancan  
**Vincere la povertà con un welfare generativo**  
La lotta alla povertà - Rapporto 2012  
Ed. il Mulino Bologna pp. 203

**Le ragioni del rapporto**

Il rapporto analizza gli interventi e le politiche di contrasto alla povertà, per definire meglio utilità, effetti, costi, benefici e sprechi. La crisi, con le sue pesanti ricadute sociali, obbliga a un ripensamento e a un salto di qualità della lotta alla povertà, in un sistema di welfare che deve diventare capace di rigenerare le proprie risorse, non solo e soltanto economiche ma anche e soprattutto umane. Un welfare generativo è capace di responsabilizzare e responsabilizzarsi, sulla base di un diverso incontro tra diritti e doveri, passando dalla logica del costo a quella dell'investimento e privilegiando l'efficacia e non la semplice assistenza. È la via per una nuova cittadinanza che fa del governo dei diritti e dei doveri un'opzione strategica e generativa che restituisce ai diritti sociali il loro ruolo di motore moltiplicativo delle capacità. Nel rapporto le difficoltà attuali e la speranza di superarle si avvicinano tra loro, fino a concentrarsi su un tema di fondo: rigenerare un sistema di solidarietà in profonda crisi di fiducia. La lotta alla povertà può aiutarci a meglio affrontare questa sfida che non riguarda solo l'attuale recessione di welfare ma il suo futuro.

**Quanto spendono i comuni per la povertà e il disagio economico**

Tra il 2008 e il 2009 la spesa assistenziale dei comuni è aumentata del 4,7%. La spesa per la povertà è aumentata del 7,4% e quella per il disagio economico del 13,3%.

Nel quinquennio 2005-2009 la spesa sociale, in termini nominali, ha registrato un trend in costante aumento, passando da 5.741 milioni di euro a 6.979 milioni di euro, con un aumento del 22%. Contemporaneamente, la spesa destinata a sostegno delle persone con disagio economico è aumentata del 42% (da 1.164 a 1.656 milioni di euro) e quella destinata alla povertà del 37% (da 423 a 579 milioni di euro).

Dei 115,94 euro pro capite destinati alla realizzazione del sistema dei servizi sociali locali, quasi un terzo (32%) nel 2009 è stato destinato per rispondere a persone povere o con disagio economico. Cinque anni fa la quota era del 28%.

Nel 2009 il divario di spesa pro capite tra territori regionali che spendono di più e quelli che spendono di meno è di: 1 a 12 per la spesa sociale complessiva (nel 2008 era di 1 a 9), di 1 a 17 per quella destinata alle persone con disagio economico (nel 2008 era di 1 a 11) e 1 a 11 per la spesa destinata a contrastare la povertà (l'anno prima era di 1 a 9).

Le regioni a statuto speciale e le province autonome confermano la loro maggiore capacità di spesa per povertà e disagio economico. Rispetto alla povertà la loro spesa pro capite è il 58% in più di quella delle regioni a statuto ordinario (13,96 contro 8,84 euro); per il disagio economico la spesa è il 23% più alta (32,62 contro 26,60 euro). Si tratta di differenze in aumento rispetto al biennio 2007-2008.

Limitatamente alle regioni a statuto ordinario, quelle del Centro-Nord hanno una spesa sociale complessiva pro capite quasi due volte e mezza quelle delle regioni del Sud e delle Isole (134,52 contro 50,90 euro). Il divario aumenta rispetto alla spesa a supporto del disagio economico delle persone e delle famiglie (33,16 contro 9,48 euro) e diminuisce nel caso della spesa per la povertà, dove il rapporto è di quasi due a uno (10,12 euro contro 5,48 euro).

La spesa destinata alle persone con disagio economico e per la povertà nel 2009 è stata di 37,12 euro, l'8% in più rispetto al precedente anno (era 34,29 euro). Nella maggior parte delle regioni la dinamica è stata in aumento, soprattutto nel Lazio (+36,7%), in Sardegna (+30,9%), Liguria (+18,9%) e in Piemonte (+13,8%). Si è registrato un decremento della spesa in particolare nel Molise (-46,6%), in Calabria (-31,9%), in Valle d'Aosta (-19,5%) e nella P.A. di Bolzano (-14,2%).

Anche nel 2009 viene confermato lo stretto legame tra l'ammontare della spesa sociale e quella destinata alla povertà. All'aumentare della prima, aumenta in modo proporzionale anche la seconda.

Mediamente i comuni italiani destinano poco meno di un terzo (32%) della loro spesa sociale al contrasto della povertà e del disagio economico. Tuttavia i comuni della Sardegna riservano agli

interventi di contrasto della povertà e del disagio economico quasi metà della loro spesa e quelli di Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria e Lombardia ben oltre un terzo.

Un terzo della spesa dei comuni destinato a supportare il disagio economico è rivolto a minori e famiglie (12,05 euro per abitante nel 2009, erano 11,11 euro nel 2008). Circa un quarto è destinato alle persone in condizione di povertà estrema (9,61 euro pro capite nel 2009, 8,53 euro nel 2008) e poco più di un quinto alle persone anziane (7,83 euro nel 2009, 7,50 euro nel 2008).

Per minori e famiglie in condizione di disagio economico la spesa varia, a livello regionale, tra 1,94 e 17,77 euro pro capite; quella per le persone con disabilità tra 23 centesimi e 40,36 euro; quelle per le persone anziane tra 30 centesimi e 20,08 euro pro capite.

### **Diversi trasferimenti economici**

Analizzando la spesa rispetto al livello di risposta, risulta che essa si concentra maggiormente sugli interventi residenziali (13,51 euro pro capite) e su quelli domiciliari (13,26 euro per abitante). Questa prevalenza è un aspetto costante negli ultimi cinque anni. La differenza è che per quanto riguarda le risposte residenziali si tratta di trasferimenti per rette ai gestori dei servizi di accoglienza, mentre nel caso delle risposte domiciliari si tratta di aiuto «diretto» alle persone e alle famiglie povere.

La spesa pro capite per il servizio sociale professionale dedicato alle povertà estreme varia, rispetto ai territori regionali, tra zero e quattro euro. Una spesa nulla indica un'assenza di personale professionalmente preparato e dedicato alla presa in carico della grave marginalità sociale. Per il livello domiciliare la spesa varia tra 2,71 euro a 30,15 euro pro capite, con un rapporto di 1 a 11. Per il livello intermedio il campo di variabilità è tra 0,97 euro e 37,16 euro pro capite.

I contributi economici a integrazione del reddito di carattere continuativo rappresentano circa il 14% della spesa. Per erogarli, nel 2009, sono stati spesi poco meno di 320 milioni di euro, il 16% in più rispetto al 2008. La spesa pro capite è di 5,31 euro, ma varia tra 39 centesimi (Valle d'Aosta) e 17,95 euro (Sardegna). In Campania il 40% della spesa per il contrasto della povertà e del disagio economico è rappresentato dai contributi economici a integrazione del reddito. In Molise sono un terzo della spesa per povertà. Viceversa, in Valle d'Aosta costituiscono il 3% della spesa. I comuni della Sardegna tra il 2007 e il 2009 hanno incrementato la spesa del 174%, passando da 6,56 euro pro capite a 17,95 euro pro capite. Notevole anche l'incremento del Friuli Venezia Giulia: in tre anni la spesa pro capite è raddoppiata. Viceversa, i comuni della provincia di Bolzano hanno ridotto la spesa del 39%.

Circa l'11% della spesa per povertà e disagio è finalizzata invece a erogare contributi economici per l'alloggio, tecnicamente definiti «sussidi economici a integrazione del reddito individuale o familiare per sostenere le spese di alloggio», compresi gli affitti. In valori economici si tratta di 239 milioni di euro, pari a 3,98 euro pro capite.

I contributi economici per cure o prestazioni sanitarie, dopo essere diminuiti tra il 2007 e il 2008, sono aumentati nel 2009 dell'11% attestandosi a 37,7 milioni di euro. I contributi economici per i servizi scolastici rappresentano il 2% della spesa per povertà e disagio economico, con 43 milioni di euro nel 2009; erano circa la metà nel 2007.

### **Differenziali di spesa ingiustificati**

Le analisi portano a una constatazione preoccupante. Tante barche (gli 8.092 comuni italiani) in balia della crisi e dell'impoverimento della popolazione, senza riferimenti condivisi, senza una bussola, senza una mappa da seguire. Potranno in queste condizioni affrontare la tempesta della crescente domanda sociale? Potranno reggere il difficile rapporto tra erogazioni insufficienti e il consenso che in passato e anche oggi è la merce di scambio? È questo il punto di maggiore criticità.

Il campo di variazione è troppo ampio:

- da 5,79 a 61,54 euro la spesa a sostegno delle persone in disagio economico;
- da 1,77 a 30,64 euro la spesa per la povertà;
- da 7,66 a 92,18 euro la spesa per il disagio economico e la povertà;
- da -71% a +181% la variazione della spesa per il disagio economico e la povertà tra il 2005 e il 2009;
- da 1,04 a 17,77 euro la spesa per il disagio economico dei bambini e delle loro famiglie;
- da 30 centesimi a 20,08 euro la spesa per il disagio economico delle persone anziane.

Ci descrivono un sistema dove ogni comune fa quello che ritiene giusto e può. Dove chi viene dopo fa diverso da chi governava prima. Dove chi chiede aiuto può vedersi negato quello che prima gli era dato. Dove quello che un comune non offre viene dato in altri comuni a ugualmente poveri.

Nei casi in cui si investe molto senza ridurre i problemi, l'aiuto è assistenzialismo e non ci si pone il problema di capire che qualcosa non funziona. Al contrario, quando le risorse sono poche, si abbandona al loro destino, spesso irreversibile, persone e famiglie.

In entrambi i casi, le risorse della raccolta fiscale vengono bruciate, procedendo a «zig zag», senza cercare la giusta direzione: realizzare interventi efficaci erogati in modo equo. Non è sufficiente erogare senza verificare gli esiti e l'impatto sociale dell'aiuto dato.

Sono questioni di natura strategica e politica che da troppi anni non vengono considerate e affrontate. Mantengono l'assistenza sociale in deficit di governo. La crisi in cui ci troviamo chiede di mettere in discussione la struttura della spesa sociale e riqualificarla. L'incremento di interessi sul debito pubblico da 71 miliardi del 2010 a 105 miliardi nel 2015 è pronto a bruciare altre risorse, senza generare nessuna utilità sociale.

### **È possibile trasformare la spesa di welfare da costo a investimento?**

Alcune strategie rigenerative sono già presenti nel lavoro delle professioni sanitarie, sociali, educative quando sono consapevoli che l'efficacia della propria azione dipende da una premessa necessaria: «non posso aiutarti senza di te».

È una consapevolezza etica e strategica ancora debole che va però rafforzata per potenziare il rendimento del capitale a disposizione dell'assistenza sociale: quasi 51 miliardi di euro.

Il rapporto si chiede cosa succederebbe se una parte dei trasferimenti economici fossero gestiti in modo generativo, responsabilizzando, rigenerando le risorse, facendole rendere senza consumarle.

Cosa succederebbe, ad esempio, se la «cassa integrazione» alimentasse lavoro gestito a fini sociali da soggetti capaci di moltiplicare il suo valore, senza mantenere le persone in condizione passiva, a casa e senza lavorare, pur ricevendo reddito? Un lavoro temporaneo gestito e remunerato garantirebbe socialità, uscita dalla solitudine, dignità, apprendimento e sviluppo di nuove capacità, rendimento economico, utilizzo dei proventi di questo lavoro per fini di solidarietà, incremento del capitale sociale di tutti. Le norme non lo prevedono e non lo negano. L'ostacolo principale è l'idea di un «diritto a fruizione individuale», privo di responsabilizzazione sociale.

Il problema è passare da costo a investimento, da spesa a capacità rigenerativa delle risorse, da welfare redistributivo a welfare moltiplicativo, con nuove strategie che non riguardano soltanto la perdita del lavoro ma anche altre «perdite»: di salute, istruzione, reddito.

### **La gestione del rendimento delle risorse di welfare**

Molti enti no-profit potrebbero essere interessati a gestire lavoro già temporaneamente remunerato, destinando il rendimento a investimenti di welfare. È un problema sfidante se si pensa che questo lavoro, a rendimento pubblico, comporta la necessità di sviluppare una logistica della solidarietà e del lavoro in modi nuovi. Non sarebbe la prima volta che questo avviene; è già successo ad esempio nel caso del servizio civile volontario.

Il criterio generativo si può applicare alle risposte per contrastare più efficacemente la povertà. Se il principio attivatore è «non posso aiutarti senza di te» la conseguenza è «cosa puoi fare con l'aiuto messo a tua disposizione?», «come rigenerare le risorse, mettendole a disposizione di altri che ne avranno bisogno dopo di te?».

I rischi di una simile prospettiva sono intuibili: anzitutto la difficile gestione di un potenziale umano ed economico, di grandi proporzioni, che non può essere trattato in termini assistenziali, ma solo come fonte di dignità e di valore. I gestori di una simile impresa possono essere pubblici, privati no profit e privati profit. La natura giuridica dei gestori non dovrebbe cioè essere discriminante. La differenza deve farla la capacità di rendimento etico del capitale sociale.

I valori economici in gioco potrebbero essere considerevoli e tali da chiedersi non soltanto «quanto ci costano i diritti?» ma «quanto ci possono rendere? a vantaggio di quante persone? con quanta migliore coesione sociale?».

### **Un primo passo: da trasferimenti improduttivi a servizi**

I servizi di assistenza sanitaria, sociale, educativa, di sostegno abitativo in Europa riducono le disuguaglianze di un terzo. Italia, Polonia e Austria sono i paesi meno efficaci nel produrre tale riduzione. Il beneficio di questi servizi non riguarda soltanto i poveri ma tutta la popolazione. Il

vantaggio misurato in termini di incremento del reddito disponibile è del 76% per i più poveri e del 14% per il quintile più ricco della popolazione.

Le risposte garantite da servizi accessibili anche alle fasce più deboli della popolazione, riducono dell'80% il rischio di povertà assoluta e del 40% il rischio di povertà relativa.

In media i servizi sanitari, educativi e abitativi contribuiscono a ridurre di quasi un quinto l'indice di disuguaglianza in Europa (-19,3% nel 2000 e -18,8% nel 2007). In Italia l'impatto redistributivo dei servizi era quasi un quarto nel 2000 (-24,1% di riduzione della disuguaglianza) ed è stato meno di un quinto (-18,4%) nel 2007. Il peggioramento dell'Italia si collega al fatto che è diminuita più che in altri paesi la spesa per servizi.

Il maggiore rendimento dei servizi può essere sintetizzato in quattro modi: occupazione di welfare, valore trasformativo dell'aiuto professionale, maggiore rendimento delle risorse, efficacia misurabile. Se ad esempio con il primo criterio (occupazione di welfare) consideriamo i sistemi «istruzione», «salute», «assistenza sociale», le persone occupate nel 2011 erano 3.235.100. Tutto questo è valore, opportunità, reddito. È anche gettito fiscale e capacità di consumo. I potenziali di occupabilità riguardano soprattutto le donne e i giovani.

La spesa per assistenza sociale genera in Italia poco lavoro e di tipo amministrativo. Se invece diventasse prevalente la gestione professionale, gli aiuti sarebbero soggetti a una più approfondita verifica del bisogno, dei mezzi e degli esiti. Più volte la fondazione Zancan ha evidenziato questa criticità, visto che le risorse destinate all'assistenza sociale sono ingenti (quasi 51 miliardi di euro) ma sono in gran parte erogate in modo assistenziale e senza guardare al rendimento sociale.

### **Il passo successivo: un welfare generativo**

Investire in un welfare generativo richiede un passaggio strategico: da welfare che raccoglie e redistribuisce le risorse in modo solidaristico (il welfare attuale) a welfare che diventa capace di fare di più, investendo molto di più nelle persone. La sequenza «raccogliere e redistribuire» deve estendersi all'impegno di «rigenerare, rendere e responsabilizzare».

Il nucleo primario del «raccogliere e redistribuire» (a dominanza istituzionale) attribuisce valore centrale al ruolo delle istituzioni. Con le funzioni di «rigenerare, rendere e responsabilizzare» la dominanza diventa sociale ed entrano in gioco, mettendole al centro, le persone con le loro capacità e potenzialità. Senza di loro non è possibile rigenerare le risorse.

Ma se non è sbagliato il fine del welfare tradizionale ma la strategia (e i mezzi) che abbiamo utilizzato fino ad ora, non si tratta di mettere in discussione l'investimento di intere generazioni, ma di rilanciarlo, potendo contare sulle capacità generative delle persone e non soltanto su soluzioni amministrative. La lotta alla povertà non è quindi una sfida fuori portata, ma il nucleo da cui partire, tenendo conto che le soluzioni che essa può dare vanno ben oltre i problemi dei poveri e a vantaggio di tutti, in un welfare che da costo diventa investimento.

TAB. 1. *Spesa complessiva, spesa per le persone povere e per quelle in disagio economico, per regione (valori in euro pro capite, 2008-2009)*

Regione/P.A.	Spesa sociale complessiva (a)		Spesa per le persone in disagio economico (b)		Spesa area povertà (c)		Incidenza % di (b) + (c) su (a)	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Piemonte	140,74	148,58	40,80	46,60	9,28	10,39	35,6	38,4
Valle d'Aosta	262,98	269,31	14,16	12,04	4,31	2,83	7,0	5,5
Lombardia	120,19	123,47	34,96	34,81	8,00	8,94	35,8	35,4
P.A. Bolzano	209,15	228,42	33,63	26,13	19,44	19,40	25,4	19,9
P.A. Trento	280,52	294,71	20,20	20,21	17,68	18,29	13,5	13,1
Veneto	110,90	113,80	33,51	34,67	6,61	6,72	36,2	36,4
Friuli-V.G.	211,15	215,05	44,94	56,49	28,58	23,55	34,8	37,2
Liguria	137,95	139,54	33,17	38,77	8,89	11,23	30,5	35,8
Emilia-R.	167,98	174,20	27,71	27,72	6,15	7,36	20,2	20,1
Toscana	130,38	136,92	28,94	33,45	11,93	11,36	31,3	32,7
Umbria	95,44	95,36	21,29	21,82	4,93	5,08	27,5	28,2
Marche	106,63	107,84	19,30	22,06	4,50	4,50	22,3	24,6
Lazio	134,24	140,54	19,63	25,73	12,56	18,27	24,0	31,3
Abruzzo	64,81	62,30	8,22	8,09	3,18	3,16	17,6	18,1
Molise	41,32	35,93	9,51	5,79	4,83	1,87	34,7	21,3
Campania	53,69	53,95	10,53	8,55	7,40	7,07	33,4	28,9
Puglia	55,16	54,72	13,94	13,04	5,73	6,14	35,7	35,0
Basilicata	57,77	63,00	9,43	9,72	5,75	5,20	26,3	23,7
Calabria	30,33	25,54	4,74	6,38	7,22	1,77	39,4	31,9
Sicilia	70,33	77,03	20,74	19,65	3,26	5,37	34,1	32,5
Sardegna	168,40	199,09	51,04	61,54	19,38	30,64	41,8	46,3
Italia	111,35	115,94	25,76	27,51	8,53	9,61	30,8	32,0

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