

Di quali poveri vogliamo occuparci?

IN VISTA DELL'ANNO EUROPEO PER LA LOTTA ALLA POVERTÀ, PER IL QUALE MOLTI PAESI PREVEDONO STRATEGIE CHE VADANO OLTRE LE PRATICHE ASSISTENZIALISTICHE, L'ITALIA SI CONCENTRA SULLA POVERTÀ ASSOLUTA, CON MISURE CHE RAPPRESENTANO LA CONCEZIONE DI UN WELFARE DI TIPO RESIDUALE, IN CUI IL SISTEMA PUBBLICO SI OCCUPA SOLO DI ASSISTERE LE SITUAZIONI PIÙ DISPERATE, DELEGANDO I RESTANTI BISOGNI AL MERCATO E ALLE ORGANIZZAZIONI CARITATEVOLI.

Emanuele Ranci Ortigosa
Irs, Milano

Le diverse rilevazioni e i relativi rapporti che monitorano l'entità e le caratteristiche delle persone e della famiglie afflitte da difficoltà economiche ci informano sistematicamente della situazione "dell'altro ieri", non "dell'oggi", né alimentano previsioni sistematiche sul domani. I dati Istat più recenti riguardano, infatti, il 2007 e indicano che sono in condizione di povertà relativa l'11,1% delle famiglie residenti, pari al 12,8% della popolazione; i dati Eurosilc riguardano anch'essi il 2007 e indicano un indice di rischio di povertà relativa per il 20% della popolazione, superiore di ben 4 punti alla media UE. I criteri e metodi delle due rilevazioni sono evidentemente diversi.

Questi limiti arrecano un danno limitato in fasi congiunturali più tranquille, mentre risultano gravi in situazioni critiche come l'attuale. Se l'andamento della crisi è monitorato sistematicamente e con una certa tempestività nelle sue dimensioni e grandezze economiche, così non è per i suoi effetti sociali. Rispetto a questi abbiamo informazioni abbastanza aggiornate essenzialmente sulle dinamiche occupazionali. Sono quasi un milione (984.286) le domande di disoccupazione liquidate dall'Inps in un anno (1/8/08-31/7/09) con un incremento del 52,2% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, mentre nello stesso periodo i trattamenti di integrazione salariale sono aumentati del 222,3%. In merito Boeri scrive che ci sarà un ulteriore peggioramento, dato che l'occupazione reagisce sempre con ritardo all'andamento dell'economia; che "Tre posti su quattro distrutti dalla crisi sono contratti a tempo determinato, collaborazioni coordinate e continuative e altri lavori autonomi che probabilmente mal celano posizioni di lavoro subordinato. Sono tutte posizioni non coperte dagli attuali ammortizzatori sociali, considerati dal Ministro del Lavoro e da quel-

lo della Funzione Pubblica [...] i 'migliori del mondo'".¹ Pur considerando qualche altro flusso informativo che può offrire indirette indicazioni anche sull'evolversi della condizione sociale degli strati di popolazione svantaggiati o più esposti (comportamenti nel consumo, percezioni soggettive, ecc.), l'informazione sugli effetti sociali della crisi è assai tardiva e inadeguata. Tali ritardi, combinandosi con la dispersione sociale e territoriale di quanti vengono colpiti dalla crisi, riducono e dilazionano nel tempo e frammentano nello spazio l'allarme dell'opinione pubblica e consentono a chi ha responsabilità di governo di circoscrivere e sdrammatizzare tale ordine di problemi e di rinviare al futuro iniziative adeguate di fronteggiamento.

Già si parla, probabilmente con eccessivo ottimismo, di inversione della tendenza recessiva e di primi sintomi di ripresa economica. Ma, dato che, come abbiamo prima richiamato, disoccupazione e impoverimento della popolazione si manifestano con tempi diversi e ritardati rispetto a quelli della crisi economica, molto probabilmente gli effetti sociali della crisi nel prossimo futuro si aggraveranno, con crescenti difficoltà per più estese quote di popolazione, che perdono il lavoro e che non possono contare su alcuna tutela (i lavoratori senza tale tutela sarebbero tra i 1.600.000 e i 2.050.000)² o la cui tutela si va esaurendo. Queste persone e famiglie possono cercare supporto solo nella serie confusa di interventi assistenziali frammentati e disarticolati tradizionalmente esistenti, o recentemente attivati, che vengono ben descritti e analizzati in questo fascicolo di PSS da Maurizio Motta, e che, anche i confronti internazionali evidenziano come inefficienti, inappropriati, inadeguati. Rinvio quindi il lettore allo scritto di Motta, concreto nella ricognizione della realtà e puntuale nelle indicazioni, che da tempo

condivido, e mi limito a qualche osservazione su tendenze in atto.

Il 2010 sarà l'Anno europeo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, un'occasione (ahimè) tempestiva per promuovere studi e iniziative e sensibilizzare l'opinione pubblica e le istituzioni al tema. Stanno anche uscendo qualificati volumi sulla povertà,³ le sue dimensioni, la sua misurazione, mentre si arricchiscono i monitoraggi nazionali dell'Istat con una rinnovata e interessante rilevanza della povertà assoluta, quelli europei di EU-Silc e, mentre all'Osservatorio Caritas si aggiungono altri osservatori, anche regionali o locali, come Ores della Regione Lombardia, dedicati anche a dimensioni specifiche della povertà, come la povertà alimentare.⁴

Questi studi e apporti concorrono ad alimentare un'importante discussione sul concetto e le definizioni di povertà, esclusione, vulnerabilità sociale; sul limite di considerare la sola dimensione economica e reddituale della povertà; sulla necessità di passare, a livello sia internazionale sia interno, a concezioni multidimensionali della povertà, sulla traccia del pensiero di Amartya Sen; sull'opportuna conseguente costruzione e utilizzazione di indicatori più complessi relativi a questo fenomeno (Human Poverty Index delle Nazioni unite e indicatori di Laeken dell'Unione europea, per richiamare qualche esempio).

Studi e dibattiti hanno, infatti, sviluppato una forte critica a una concezione dello sviluppo tutta basata e misurata su indicatori economici di reddito prodotto, come anche a una concezione di povertà basata e misurata solo in termini di reddito o comunque di risorse economiche disponibili. E hanno anche, rispetto alla condizione di povertà, proposto letture e misurazioni articolate su più dimensioni descrittive e su più fattori assunti entro una visione processuale, per leggere e interpretare la povertà in termini dinamici, nella sua origine, nel suo cronicizzarsi o nel suo positivo superamento.

Queste interessanti evoluzioni del pensiero e anche delle stesse modalità di descrizione e misurazione del fenomeno della povertà dovrebbero anche influenzare le politiche, stimolarle ad andare oltre le pratiche assistenzialistiche (ti do qualcosa, soldi o altri beni, per consentirti di sopravvivere) per sviluppare strategie e interventi integrati, preventivi e promozionali, volti a individua-

Note

¹ Boeri T., "La distruzione del lavoro", *La Repubblica*, 23 settembre 2009.

² Cfr. Berton F., Richiardi M., Sacchi S., "Quanti sono i lavoratori senza tutele", *lavoce.info*, 16 giugno 2009.

³ Mi limito a citare fra i più recenti: Brandolini A., Saraceno C. (a cura di), *Povertà e benessere*, Il Mulino, 2007; Marsico F., Scialdone A. (a cura di), *Comprendere la povertà*, Maggioli, 2009.

⁴ In merito, sul *Corriere della Sera* del 3 ottobre 2009, p. 19, viene presentata la recente ricerca sulla povertà alimentare di Luigi Campiglio e Giancarlo Rovati: *Molto si crea, nulla si spreca*, Guerini e Associati, Milano, 2009.

re tutte le risorse di cui i soggetti poveri, o a serio rischio di divenirlo, e il loro intorno familiare e locale, dispongono per valorizzare, responsabilizzare, accompagnare con interventi appropriati e fra loro ben combinati, non solo di soccorso economico-monetario, ma anche di orientamento, sostegno, formazione, inserimento sociale e professionale.

In questa prospettiva si sono posti, pur con varie declinazioni, quasi tutti i Paesi europei, ad eccezione dell'Italia. Non solo per eredità del passato, ma anche con le indicazioni almeno contraddittorie espresse dal Libro bianco. Questo, infatti, nel secondo capitolo, critica, come già il Libro verde, il modello sociale e il sistema di protezione sociale del nostro Paese e, nel quarto capitolo, propone una "visione" che assume come criteri guida per un nuovo modello l'offrire "opportunità" e chiedere "responsabilità" a chi è in condizione di bisogno, proteggere e dare sicurezza alle persone, condizionare dove possibile tutele e sussidi alla partecipazione attiva, superare la frammentazione dei bisogni e delle risposte, prevenire le situazioni di bisogno, valorizzare il territorio per dare risposte integrate; ma nella trattazione del contrasto alla povertà si limita alla considerazione della povertà assoluta. Criteri apprezzabili, se non risultassero contraddetti dalla trattazione delle misure di contrasto alla povertà, come anche in concreto dalle misure occasionali, frammentarie, assistenzialistiche, oltre che quantitativamente inadeguate, assunte dal Governo nazionale per fronteggiare gli effetti sociali della crisi.

In merito va interpretata l'enfasi posta dal Libro bianco, e anche da certe Regioni, sulla "povertà assoluta" che, si afferma, a differenza della povertà relativa, richiede tempestivi aiuti, del genere di quelli introdotti e richiamati nello scritto di Motta, o di quello denominato Reddito di ultima istanza, annunciato già nel secondo governo Berlusconi da Maroni, ripreso da Sacconi, e però mai meglio definito né tantomeno introdotto.

Perché tanta insistenza sul considerare solo la povertà assoluta, rifiutando la "falsa teoria della povertà relativa", come ha detto Formigoni presentando il rapporto Ores pochi mesi fa? Quali le ragioni di questa scelta politica, i vantaggi che essa può offrire?

Un primo vantaggio è che tale scelta ridimensiona drasticamente l'entità della quota di popolazione in condizione di povertà. Secondo l'Istat, nel 2007, in Italia, 975.000 famiglie e 2.427.000 individui si trovavano in condizione di povertà assoluta, mentre 2.653.000 famiglie e 7.542.000 individui si trovavano in condizione di povertà relativa: la differenza è consistente, da 7 a 8,7 punti percentuali a seconda che si considerino le famiglie o gli individui. Se in termini di rappresentazione il problema subisce un radicale ridimensionamento, anche la sua rilevanza

e il suo grado di priorità nell'agenda politica possono venire declassati.

Un ulteriore vantaggio dello stesso segno deriva dal fatto che la povertà assoluta non consente le comparazioni con gli altri Paesi europei sull'entità della povertà e l'efficacia delle politiche di contrasto sopra richiamate, che risultano per noi purtroppo sempre frustranti. I sistemi statistici europei considerano, infatti, solo la povertà relativa, che viene misurata ponendo in rapporto grandezze quantificabili con gli stessi metodi in tutti i Paesi, laddove la povertà assoluta, la cui soglia viene costruita sul costo di un pacchetto di beni individuati considerando le abitudini di consumo dei singoli Paesi, si presta assai meno alla comparazione.

Ai vantaggi sul terreno della rappresentazione se ne aggiungono altri di merito. Non solo si ridimensiona nettamente il target dei possibili beneficiari di politiche di contrasto, ma il concetto di povertà assoluta consente di meglio legittimare una riduzione di tali politiche alle sole azioni di supporto del reddito di chi non può lavorare, e solo per il tempo per cui non può lavorare, come si legge sul Libro bianco. L'ipotizzato reddito di ultima istanza, o misure ancora più parcellizzate, basteranno a far sopravvivere gli assolutamente poveri, senza tutti gli interventi complementari che misure come quelle di Reddito minimo di inserimento comportano e che parte dei sistemi locali di servizi non solo preparati né attrezzati a offrire. È quindi, si dice, anche una questione di "realismo", quel genere di realismo che induce alla conservazione e rifiuta il coraggio della riforma.

Il Libro bianco rinvia la povertà relativa in un ambito di politiche diverso dal contrasto alla povertà, quello della riduzione delle disuguaglianze, che a sua volta non trova però alcuna attenzione né declinazione, malgrado l'analisi empirica evidenzia la particolare consistenza di tale fenomeno proprio nel nostro Paese. La scelta della povertà assoluta distrae allora anche l'attenzione dal problema del contenimento delle disuguaglianze sociali, uno dei fattori che minacciano quella coesione sociale, sempre più spesso richiamata non solo come valore etico e sociale, ma anche come fattore di sviluppo economico.

Le ragioni della scelta della povertà assoluta che abbiamo indicato non sono tutte da trascurare. Utilizzare la povertà assoluta come criterio di priorità, in una strategia processuale di contrasto alla povertà, può essere opportuno, purché con questo non si proceda di fatto alla riduzione del problema stesso e delle politiche che con la necessaria gradualità dovrebbero affrontarlo. Ma concentrare l'attenzione solo sulla povertà assoluta rischia di ridurre e impoverire complessivamente le politiche di contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale, perché la misura della povertà relativa evidenzia infatti l'estensione delle famiglie esposte all'impoverimen-

to, cui si approssimano o da cui cercano di emergere, sollecitando attenzione e azione pubblica su politiche di prevenzione della povertà e di promozione sociale.

La concentrazione di attenzione esclusivamente sulla povertà assoluta, unita alle misure di assistenza effettivamente introdotte che a essa risultano riferite, paiono rappresentare la concezione di un welfare di tipo residuale, in cui il sistema pubblico si occupa solo di assistere le situazioni più disperate e la trattazione dei restanti bisogni è affidata alle prestazioni reperibili su un mercato, sia pur regolato, o alla beneficenza delle organizzazioni caritatevoli, esplicitamente evocate. Con una declinazione molto arcaica anche del ruolo di queste, cui in occasione della presentazione di Ores opportunamente reagiva il direttore della Caritas Ambrosiana, don D'Avanzo: noi non siamo disposti a fare le crocerossine a buon prezzo di un sistema di welfare insufficiente, vogliamo essere interlocutori valorizzati per le nostre competenze acquisite sul campo, per la progettazione di un complesso di azioni adeguate all'efficace contrasto alla povertà.

Come collaborare con

Prospettive Sociali e Sanitarie

La rivista valuta sempre con molto interesse i contributi inviati dai propri lettori. Alcune indicazioni per un'eventuale pubblicazione:

- I testi dovranno pervenire alla redazione via e-mail a pss@irsonline.it
- La lunghezza dei testi non dovrà superare le 30.000 battute (spazi inclusi), comprese tabelle, note e bibliografia.
- Gli articoli inviati a PSS non possono contemporaneamente essere proposti ad altre riviste.
- In fase di pubblicazione, la redazione potrà intervenire sulla forma degli articoli o apportare modeste riduzioni, per motivi redazionali o di spazio, senza modificarne il senso.
- Indicare sempre: nome e cognome, indirizzo e recapito telefonico, qualifica e/o ente di appartenenza.

Sono disponibili a richiesta le norme complete con le indicazioni redazionali per la stesura degli articoli.

Per eventuali chiarimenti rivolgersi alla redazione allo 02 46764277