



Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale

DISCORSO DI APERTURA DEL MINISTRO MAURIZIO SACCONI

Milano, Opera Cardinal Ferrari
15 febbraio 2010

Ogni anno, a partire dal 1983, l'Unione Europea sceglie un tema sul quale sensibilizzare i cittadini europei e sollecitare l'impegno dei governi nazionali. Il Parlamento Europeo ha deliberato che il 2010 sarebbe stato l'Anno europeo contro la povertà e l'esclusione sociale. E' in questo contesto dunque che il Governo italiano presenta una *Campagna nazionale per il dono contro la solitudine e la povertà*, per lo sviluppo di quelle iniziative di gratuità che caratterizzano così tanto il nostro Paese e che rappresentano il primo antidoto contro l'esclusione sociale. Ad esso è collegata una azione comunicazionale il cui *leit motiv* recita *Aiuta l'Italia che aiuta*, perché si risvegli e sia stimolata l'attitudine al dono presente in ciascuno di noi. Come ha anche richiamato ieri Benedetto XVI incoraggiando "non solo i cattolici, ma ogni uomo di buona volontà - in particolare quanti hanno responsabilità nella pubblica amministrazione e nelle diverse istituzioni - ad impegnarsi nella costruzione di un futuro degno dell'uomo, riscoprendo nella carità la forza propulsiva per un autentico sviluppo e per la realizzazione di una società più giusta e fraterna".

Il fenomeno della povertà è complesso, multifattoriale e mutevole, espressione del cambiamento della nostra società. La stessa crisi economico-finanziaria è peraltro conseguenza ultima del declino demografico che caratterizza, ove più ove meno, tutti i Paesi occidentali, destrutturando così legami costitutivi come la famiglia che incidono profondamente sull'equilibrio della nostra convivenza.

La povertà è quindi una realtà che cambia continuamente e che le statistiche rincorrono con fatica perché non riconducibile soltanto ad indicatori di reddito. La definizione di povertà assoluta fornita

da Istat tuttavia offre una cornice condivisa. Essa individua la povertà in una spesa mensile minima necessaria per acquisire un determinato paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, sono considerati essenziali a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. In collaborazione con **Istat e Inps** stiamo tentando di riconciliare i dati statistici con quelli amministrativi. Per questi ultimi, in particolare, abbiamo a disposizione l'archivio delle prestazioni sociali dell'Inps e quello della Social Card la cui platea è definita attraverso l'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee). Tale strumento, introdotto sperimentalmente ormai dieci anni fa e non ancora stabilizzato, necessita peraltro di una specifica revisione, anche in relazione a una più ampia riforma fiscale, con lo scopo di cogliere in maniera più puntuale ed equa la reale situazione economica dei nuclei familiari.

Secondo le rilevazioni Istat aggiornate al 2008, in Italia vivono poco meno di tre milioni di persone povere, ovvero il 4,9% della popolazione con una punta del 7,9% nel Mezzogiorno. Con paradossale asimmetria si registra invece una profonda differenza territoriale per quanto riguarda la spesa sociale sostenuta dai comuni nel contrasto alla povertà: considerando tre principali aree di intervento come la famiglia e i minori, il disagio degli adulti e gli immigrati, il Nord arriva a spendere fino a cinque volte rispetto al Sud. La povertà colpisce con particolare intensità le famiglie numerose, i nuclei monoparentali con figli, gli anziani soli a basso reddito e i segmenti più vulnerabili dell'immigrazione.

Rinvio, ad ogni modo, al prossimo rapporto della *Commissione di indagine sull'esclusione sociale* considerazioni più analitiche sul tema. Qui mi limito ad affermare l'impegno ad una lettura sempre più attenta delle diverse componenti del fenomeno e soprattutto ad una sempre più puntuale individuazione da parte del sistema delle pubbliche amministrazioni delle persone e dei nuclei familiari che esprimono un bisogno di immediati interventi concreti. Al di là della limitata capacità di rappresentazione statistica e amministrativa, possiamo comunque evidenziare alcuni elementi fondanti della povertà sui quali intervenire in base all'esperienza che ogni giorno realizzano gli enti locali e le migliaia di associazioni che si trovano a contatto diretto con la persone in carne ed ossa.

Solitudine e inattività di lungo periodo sono due fattori che certamente concorrono a definire una condizione di povertà sia relazionale che materiale. Per chi è in età e condizione da lavoro, l'inattività contribuisce non solo a un danno di tipo economico che mina le certezze per sé e il proprio nucleo familiare ma porta anche un rischio di annichilimento che coinvolge tutta la persona.

Peraltro, la mancanza del lavoro come anche quella della casa, sono aspetti che pur mettendo drammaticamente in crisi la vita di una persona, di per sé possono ancora non condurre a un vero e proprio stato di esclusione sociale se soccorre un solido quadro di relazioni familiari o comunitarie. La povertà non è dunque solo un problema economico. E' il venir meno di rapporti costitutivi, la mancanza di una rete comunitaria sulla quale poter contare nel momento del bisogno, che porta la persona a scivolare in una situazione di disagio da cui poi è molto difficile uscire. Solo nelle relazioni umane è possibile, infatti, individuare e conservare – anche di fronte a prove terribili – il senso della vita o risvegliare una responsabilità perduta innanzitutto verso se stessi. Non è un caso dunque che la povertà si annidi prevalentemente laddove sono più deboli e difficili da coltivare i rapporti come nelle grandi aree urbane o nei contesti urbanistici sedimentatisi in modo disordinato.

Per queste ragioni, nell'Anno europeo contro la povertà sollecitiamo tutti ad una **guerra diffusa contro la solitudine**. E' evidente che gli strumenti migliori per contrastarla devono avere un carattere di prossimità. E' per questo che individuiamo nella **sussidiarietà**, nella sua declinazione verticale e orizzontale, il metodo da seguire. Solo con la sussidiarietà siamo in grado di intervenire con tempestività prima che si producano condizioni di difficile reversibilità, tali da lasciare spazio ai soli interventi di soccorso materiale. Solo con la sussidiarietà è possibile infatti individuare con ragionevole precisione una effettiva condizione di bisogno assoluto offrendo ad essa risposte personalizzate. Da un lato l'efficiente attività dei **servizi socio-sanitario-assistenziali** e degli enti locali, dall'altro l'operosa carità privata, dei singoli e soprattutto associativa, rappresentano la fondamentale rete protettiva alla quale fare riferimento. La componente privata, espressione di quel dono generoso cui sono naturalmente portate numerosissime persone e famiglie in forza dei valori della nostra tradizione popolare, si sviluppa tuttavia solo in contesti istituzionali che la riconoscono e la favoriscono. Questo spiega le differenti dimensioni del volontariato caritatevole nelle diverse aree del Paese.

Comune è l'attitudine verso l'altro ma non comune è l'efficienza istituzionale. In particolare, là ove i servizi socio-sanitari si risolvono in un costoso – e spesso pericoloso – eccesso di offerta ospedaliera generalista sono assenti o largamente carenti quei servizi territoriali che offrono risposte appropriate, dalla prevenzione all'assistenza domiciliare, che a loro volta sollecitano la collaborazione di associazioni benefiche. Dove gli enti locali sono caratterizzati da onerosa autoreferenzialità ed eccedono nella pretesa di realizzare ogni intervento in forma diretta, si nega l'idea stessa di sussidiarietà coprendo magari con un vecchio schermo ideologico più banali forme

di opportunismo clientelare. Nei contesti virtuosi esiste invece un sistema capillare di comunicazione dei servizi erogati ed un'efficiente rete di accesso ad essi, fatto di molteplici antenne territoriali che portano l'aiuto incontro alle persone anziché attendere – spesso invano – che chi ha bisogno si faccia avanti. Dai centri per l'ascolto, agli sportelli informativi, dai servizi di orientamento ed accompagnamento fino ai singoli volontari che entrano nelle case di chi è in difficoltà, sono numerosi gli strumenti per intercettare il bisogno e prevenirne il prima possibile l'aggravamento.

L'Anno europeo rappresenta dunque una ragione ulteriore per produrre, da un lato, la invocata riorganizzazione dei servizi socio-sanitari-assistenziali nell'area centro-meridionale del Paese – già intrapresa con numerosi commissariamenti – e, dall'altro, lo sviluppo a sistema diffuso delle migliori esperienze sussidiarie delle reti di volontariato. **Federalismo fiscale e nuovo statuto delle autonomie** costituiscono la strumentazione condivisa per amministrazioni regionali e locali responsabili e perciò più portate a selezionare un corretto rapporto tra funzioni dirette e ruolo sussidiario delle buone espressioni comunitarie.

Nutrizione, lavoro, alloggio, accesso ai servizi, educazione, costituiscono tutti ambiti concreti di intervento. Ma le risposte di successo sono quelle che intorno ad un bene o un servizio sanno costruire relazioni che sottraggono alla solitudine e all'esclusione. Il pacco alimentare o il rifugio temporaneo per qualche notte sono ancor più essenziali quando rappresentano lo strumento per andare a riprendere chi si sta lasciando andare, offrendogli amore e compagnia attraverso i quali ripartire.

La stessa *Social Card*, sperimentazione mutuata dall'esperienza del *Food Stamp* statunitense, rappresenta una capillare infrastruttura o meglio un canale di comunicazione tra una – per quanto opinabile e pur sempre affinabile – platea di bisognosi e tutti i soggetti istituzionali o privati che lo vogliono alimentare. La sua caratteristica di partenza, statuale e centralistica ma già aperta ad alcuni primi grandi donatori, costituisce solo il volano che ora deve essere messo a disposizione di regioni, enti locali e terzo settore interessati affinché possano via via modulare la platea dei beneficiari nei diversi territori, ampliare la gamma dei servizi offerti, soprattutto accompagnare le prestazioni con la mediazione di persone generose e prossime agli aventi bisogno.

La **povertà alimentare** rappresenta oggi il bisogno più diffuso ed urgente proprio perché tocca un aspetto vitale della condizione umana. Sono migliaia le associazioni che si cimentano ogni giorno

con questa sfida, dalle mense per i poveri come quella dove oggi ci troviamo - segno dalla ricchissima capacità di dono di Milano -, ai volontari che portano il pacco alimentare direttamente nelle abitazioni. Le mense sono uno straordinario luogo di incontro ed è per questo che desideriamo coinvolgere grandi gruppi industriali o le stesse pubbliche amministrazioni perché aprano le loro mense alle persone indigenti. In questo Anno europeo intendiamo valorizzare particolarmente la **Giornata nazionale della Colletta alimentare** promossa dalla Fondazione Banco Alimentare Onlus – alla quale già partecipano più di centomila volontari e tutti i centri di media e grande distribuzione – che si terrà il 27 novembre e che speriamo possa diventare una ricorrenza ancor più riconosciuta e partecipata dalla comunità nazionale. Ricordo, tra l'altro, del grande successo registrato sabato scorso dalla **Giornata nazionale del Banco Farmaceutico** che ha visto un incremento dell'8% della raccolta dei farmaci da banco pur in un momento di crisi come quello che stiamo attraversando: è straordinario vedere come la gratuità del nostro popolo non venga mai meno.

Oltre al cibo, soprattutto le grandi città, sono segnate dal problema dell'**alloggio** che si manifesta in varie forme, siano esse strutturali o emergenziali. Pensiamo non solo agli *homeless* ma anche all'immigrato che fatica a superare i pregiudizi per accedere ad un affitto, al padre separato che necessita di un alloggio temporaneo, al nucleo familiare numeroso e non abbiente cui va riconosciuto il diritto ad un'abitazione dignitosamente proporzionata. Il Governo intende sviluppare un ambizioso programma di edilizia sociale attraverso la mobilitazione di ingenti risorse degli enti previdenziali pubblici e privati, interessati a loro volta ad investimenti dalla redditività certa e sostenibile.

Le **stazioni ferroviarie** sono un termometro significativo del livello del disagio sociale raggiunto nelle nostre città. Ferrovie dello Stato, Caritas e Comune di Roma hanno realizzato presso la stazione Termini un centro polifunzionale con mensa, dormitorio e centro di ascolto dei bisogni più acuti. Sono avanguardie nel disagio più estremo che, in rete con l'ente locale, riescono ad offrire un essenziale conforto. Vogliamo operare per la diffusione di questa buona pratica in tutte le stazioni di media e grande dimensione ove si evidenzia il disagio in modo da realizzare una rete primaria capace non solo di immediate prestazioni ma anche di sensori utili ad interventi più organici degli operatori pubblici e privato sociali.

Dove non c'è **lavoro** è molto più probabile l'insorgenza e la permanenza di condizioni di povertà. Il lavoro, infatti, è strumento essenziale per esprimere il proprio potenziale e sostenere la propria dignità. Un mercato del lavoro dinamico e inclusivo è dunque essenziale per prevenire lunghi periodi di inattività. Nel contesto di una persistente crisi sociale indotta dai grandi cambiamenti in corso nella distribuzione dei consumi e delle produzioni globali siamo consapevoli di dover prestare attenzione alle componenti più vulnerabili della società. Per questo abbiamo introdotto incentivi sperimentali in favore delle agenzie del lavoro che promuovono l'occupazione dei lavoratori svantaggiati. Così come vogliamo intensificare il recupero di giovani che abbandonano precocemente il percorso educativo anche attraverso il valore formativo del lavoro nei contratti di apprendistato, la rivalutazione della formazione e dell'istruzione tecnico professionale, attività di orientamento rivolte a far scoprire in molti l'intelligenza che hanno nelle mani. La stessa estensione dei buoni prepagati per lavori occasionali può consentire, anche agli enti locali, il coinvolgimento di anziani pensionati in attività lavorative. O ancora il programma di promozione dei servizi di cura ai minori offerti dalle "mamme di giorno" attraverso l'agevole remunerazione con i voucher può consentire alle *single mothers*, impossibilitate a lasciare ad altri i propri figli per una occupazione, di realizzare una attività remunerativa e compatibile. La sottrazione alla inattività dei segmenti più disagiati del mercato del lavoro richiede comunque strumenti duttili perché adattabili alle diverse condizioni di partenza. Deve essere rifiutato ogni strumento che incoraggi quella "trappola della povertà" che si produce ogni qualvolta non si sollecita la responsabilità della persona.

Se la povertà è diffusa tra le persone anziane, non lo è di meno tra i **minori**. Sappiamo che i figli nati in famiglie povere tendenzialmente rimangono poveri per tutta la vita. La povertà maggiore è non riuscire a diventare ciò che si è ed è per questo motivo che l'educazione è il primo strumento contro di essa. Non è fuori tema pertanto il sostegno a quelle realtà educative che si affiancano alle famiglie in difficoltà. Basti ricordare i tanti dopo scuola che le parrocchie o le associazioni di volontariato offrono ai giovani. Così come sono essenziali i servizi di orientamento stimolati da una ricorrente analisi dei fabbisogni professionali nei diversi territori. Le nuove linee guida proposte a regioni e parti sociali per una intensa ed efficace spesa in formazione nel 2010, potranno rafforzare il fondamentale anello di congiunzione tra la scuola e il lavoro. In collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e le associazioni di volontariato entreremo nelle scuole per promuovere progetti di solidarietà e proporre ai ragazzi una cultura del dono con gesti di solidarietà attiva all'interno delle lezioni curricolari.

Esiste infine una specifica categoria di nuovi poveri che è rappresentata da una parte degli **immigrati**. Si tratta di persone che vivono in modo ancora più acuto gli stessi bisogni manifestati dagli italiani. La povertà subentra nel momento in cui fallisce il loro percorso di integrazione, fatto troppo spesso di clandestinità e scelte sbagliate proprio per la mancanza di una adeguata rete di supporto e mediazione. E' solo nell'incontro con persone disponibili ad un'accoglienza franca e responsabilizzante che è possibile per loro intraprendere un percorso fatto parimenti di diritti e di doveri. La fascia più fragile è però rappresentata dai minori stranieri non accompagnati. Anche per essi la risposta migliore si realizza nel segno della sussidiarietà. La collaborazione tra enti locali e famiglie generosamente disponibili all'istituto dell'affido appare essere la soluzione più idonea per percorsi di progressiva e irreversibile inclusione. In questo senso si è definito il recente accordo che ho sottoscritto con l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia per una nuova fase di azioni del programma rivolto ai minori abbandonati.

Le **attività di comunicazione** saranno coerenti con i percorsi sommariamente descritti. L'appello ricorrente ad aiutare l'Italia che aiuta vuole sollecitare la diffusione del dono per contrastare la solitudine e la povertà. In Italia vi sono ancor più persone che patiscono una condizione di forte disagio materiale e morale ma vi sono ancor più persone generosamente impegnate – o disponibili ad impegnarsi – in associazioni dedicate ad alleviare o risolvere quella sofferenza. Il Governo vuole dedicare l'anno in corso ad orientare e trasformare l'emozione che i più avvertono di fronte al bisogno in azione collettiva. La nostra campagna può avere ancor più efficacia se costituisce l'opportunità per una utile combinazione con la contemporanea iniziativa promozionale di molti dei soggetti del cosiddetto terzo settore in modo da conseguire una idonea massa critica comunicazionale. In tal senso, sottolineo come il 2010 sia anche anno ponte verso quel 2011 nel quale l'Europa vuole sottolineare il valore del volontariato.

L'anno in corso è per altro il **150° anniversario dell'Unità nazionale** che appare opportuno celebrare non tanto con la retorica della storia che si rivela spesso divisiva, quanto piuttosto con i tratti identificativi del nostro popolo tra i quali certamente si colloca la proiezione verso l'altro attraverso il naturale elemento del dono. Nella grande transizione che viviamo è lo stesso senso della vita ad essere talora messo in discussione ed è soprattutto nelle relazioni con gli altri, nella sconfitta della solitudine, che esso può essere rivitalizzato per il bene di ciascuna persona e dell'intera comunità nazionale.