LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

DOPO LA CRISI, COSTRUIRE IL WELFARE

RAPPORTO 2015

Caritas Italiana
organismo pastorale della CEI

LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

DOPO LA CRISI, COSTRUIRE IL WELFARE

RAPPORTO 2015

Caritas Italiana
organismo pastorale della CEI

COMITATO EDITORIALE
Cristiano Gori
Nunzia De Capite
Francesco Marsico

RESPONSABILE SCIENTIFICO
Cristiano Gori

COORDINATRICE DI REDAZIONE
Nunzia De Capite

IMPAGINAZIONE E GRAFICA
VIRARE/Diótima srl - *Matera/Roma*

STAMPA
Grafica Metelliana - *Mercato San Severino (SA)*

INDICE

INTRODUZIONE
DON FRANCESCO SODDU pag. 5

GUIDA ALLA LETTURA pag. 7

1 IL RAPPORTO CARITAS SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ - OGGI E DOMANI
CRISTIANO GORI / FRANCESCO MARSICO pag. 9

2 LA REALTÀ DELLA POVERTÀ IN ITALIA
DAVIDE CASELLI pag. 13

3 LE SCELTE DI POLITICA SOCIALE
NUNZIA DE CAPITE pag. 23

4 LE SCELTE DI POLITICA ECONOMICA
MASSIMO BALDINI pag. 37

5 LA SPERIMENTAZIONE DEL SIA
LORENZO LUSIGNOLI pag. 57

6 IL FEAD
ANGELA FRIGO pag. 71

7 LA POVERTÀ NEL DIBATTITO POLITICO
MARCO DAMILANO pag. 79

8 QUALI INTERVENTI INTRODURRE? UNA MAPPA DELLE PRINCIPALI OPZIONI
CRISTIANO GORI / FRANCESCO MARSICO pag. 83

9 ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ E REDDITO MINIMO - PERCHÉ PUÒ ESSERE LA VOLTA BUONA
ILARIA MADAMA / MATTEO JESSOULA pag. 91

10 LE RECENTI POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA - UNA VISIONE D'INSIEME
CRISTIANO GORI pag. 105

11 CONCLUSIONI
FRANCESCO MARSICO pag. 117

INTRODUZIONE

DON FRANCESCO SODDU
DIRETTORE DI CARITAS ITALIANA

LA PUBBLICAZIONE DEL SECONDO RAPPORTO SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA GIUNGE IN UN TEMPO DIFFICILE PER IL NOSTRO PAESE, NONCHÉ DI RIFLESSIONE E DI CAMBIAMENTO PER LA CHIESA UNIVERSALE E PER QUELLA ITALIANA.

Il Sinodo per la famiglia del prossimo ottobre, la prospettiva del Convegno ecclesiale di Firenze e la sua domanda sulla costruzione di un nuovo umanesimo, il Giubileo della Misericordia vanno riletti dentro il grande dono della enciclica "Laudato si'"di Papa Francesco.

> "La sfida urgente di proteggere la nostra casa comune comprende la preoccupazione di unire tutta la famiglia umana nella ricerca di uno sviluppo sostenibile e integrale, poiché sappiamo che le cose possono cambiare. Il Creatore non ci abbandona, non fa mai marcia indietro nel suo progetto di amore, non si pente di averci creato. L'umanità ha ancora la capacità di collaborare per costruire la nostra casa comune" (Laudato si', n. 13).

Da queste parole del Papa emerge con forza l'esigenza di un ripensamento dei nostri stili di vita e delle politiche sociali ed economiche, per rispondere alla domanda di Papa Francesco: «Che tipo di mondo desideriamo trasmettere a coloro che verranno dopo di noi? » (LS 160). La proposta è quella di una «ecologia integrale, che comprenda chiaramente le dimensioni umane e sociali» (LS 137) e si opponga alla cultura dello scarto. Nella consapevolezza che «Il mercato da solo [...] non garantisce lo sviluppo umano integrale e l'inclusione sociale» (LS 109).

A livello globale, già in questi ultimi mesi del 2015, ci attendono grandi sfide: vengono lanciati gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (OSS/SDGs, Sustainable Development Goals)[1] e i governi - dal 30 novembre all'11 dicembre prossimi - negozieranno un nuovo accordo sul clima durante la Conferenza di Parigi.

Nel nostro paese gli ultimi dati Istat parlano ancora di oltre 4 milioni di poveri assoluti e nei centri Caritas crescono le richieste di aiuti economici e materiali, insieme al bisogno di ascolto.

Le ragioni ultime delle troppe iniquità che affliggono sono certamente molteplici, ma tutte riconducibili a un'unica parola: esclusione, in tutte le sue forme. Esclusione dalla terra, dal reddito, dal lavoro, dal salario, dalla vita, dalla cittadinanza.

C'è allora bisogno di un'alternativa all'approccio attuale, nella quale la coesione e l'inclusione sociale assumano un ruolo altrettanto significativo rispetto alla dimensione economica.

Occorre riattivare la solidarietà tra popoli, Paesi, città e persone e impegnarsi per il bene comune. Questo significa fare scelte solidali sulla base di «una opzione preferenziale per i più poveri» (LS 158) comprendendo che «rinunciare ad investire sulle persone per ottenere un maggior profitto immediato è un pessimo affare per la società» (LS 128).

Un chiaro monito per la politica, ma anche per la carità.

Non basta infatti soccorrere ogni essere umano ferito sulle strade di Gerico della vita, ma bisogna superare un concetto di carità come mero concetto di condivisione per

[1] Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile sostituiscono gli Obiettivi di sviluppo del millennio che scadono alla fine del 2015 e rappresentano il fulcro della Agenda post-2015 che definisce gli assi strategici in tema di cooperazione internazionale e sostenibilità.

aprirsi ad un concetto di carità più vasto che si preoccupi, nel contempo, di cambiare l'assetto della società. E qui la carità incrocia la giustizia.

Il Rapporto sulle politiche contro la povertà ha questa vocazione: contribuire a riflettere come nel nostro paese la sfida della povertà, indicatore drammatico della veridicità di una idea non procedurale di democrazia e del livello di efficacia del dettato costituzionale, venga affrontata o meno, se come questione centrale della nostra convivenza o come fenomeno marginale da rimuovere dal dibattito pubblico, ridimensionare sul piano della comunicazione, marginalizzare sul piano della distribuzione delle risorse di finanza pubblica. Ma i cristiani non possono porre questa domanda solo al decisore politico: questa domanda deve inquietare ognuno, sul piano personale e comunitario, per valutare se questa centralità dei poveri è pratica quotidiana, assillo, questione che accompagna le scelte e la vita di ogni diocesi, comunità parrocchiale, aggregazione laicale, comunità religiosa.

Il nostro paese sta uscendo provato da una crisi strutturale lunga e drammatica durante la quale per molti «[...] ferite, lividure e piaghe aperte [...] non sono state ripulite, né fasciate, né curate con olio» (Is 1,6): è il tempo di guarire queste ferite, curare con l'olio dell'accoglienza e di una speranza non illusoria, contribuendo a costruire comunità territoriali coese e responsabili.

GUIDA ALLA LETTURA

Dopo questa introduzione, il Rapporto si compone di undici capitoli. Ognuno è pensato sia come un contributo a sè su uno specifico tema, leggibile quindi autonomamente, sia come parte del complessivo percorso disegnato per il Rapporto. Tale percorso si articola in quattro passi, ciascuno corrispondente a una parte del presente lavoro.

La prima parte intende offrire al lettore il quadro di sfondo nel quale collocare le analisi puntuali proposte successivamente. Marsico e Gori presentano lo strumento del Rapporto Caritas sulle politiche contro la povertà, illustrando le ragioni della sua pubblicazione e i suoi obiettivi (cap. 1), mentre Caselli propone uno sguardo d'insieme sul fenomeno della povertà e delle politiche per contrastarla nel nostro paese, presentandone i punti chiave (cap. 2).

La seconda parte, la più ampia, esamina le recenti evoluzioni delle politiche contro la povertà nel nostro paese, considerando l'insieme degli interventi che agiscono sul fenomeno e discutendone le conseguenze. Innanzitutto, ci si concentra sul quadro complessivo delle principali politiche legate al contrasto della povertà, cioè quella sociale, discussa da De Capite (cap. 3), e quella economica, affrontata da Baldini (cap. 4). Successivamente si volge l'attenzione ad alcuni specifici programmi da considerare per completare lo scenario, rispettivamente la sperimentazione del Sia (Sostegno per l'Inclusione Attiva) (Lusignoli, cap. 5) e il Fead (Fondo di aiuti europei agli indigenti) (Frigo, cap. 6).

La terza parte, invece, è dedicata al dibattito, politico e tecnico, sugli interventi che sarebbe necessario realizzare nel nostro paese. Damilano discute come è mutato lo sguardo del mondo politico nei confronti dell'indigenza (cap. 7) mentre Gori e Marsico mettono a confronto le più note proposte di riforma oggi sul tappeto (cap. 8). Madama e Jessoula, infine, discutono il ruolo dell'Alleanza contro la povertà in Italia in questo dibattito, i motivi che hanno portato alla sua nascita, le potenzialità e i rischi della sua azione (cap. 9).

La quarta, e ultima, parte propone uno sguardo complessivo sui risultati del Rapporto. Gori riprende i principali risultati dei capitoli precedenti al fine di proporre una valutazione complessiva delle recenti politiche contro la povertà in Italia (cap. 10) e Marsico colloca questi risultati in una riflessione conclusiva nella prospettiva di Caritas Italiana (cap. 11).

Le analisi compiute si riferiscono al periodo intercorso tra la pubblicazione del precedente rapporto, luglio 2014 e inizio settembre 2015. Di fatto, però, tutte le disamine proposte coprono l'orizzonte temporale dall'entrata in carica del Governo Renzi, marzo 2014, ad inizio settembre 2015, sempre collocandole in uno sguardo temporalmente più esteso.

Il Rapporto viene chiuso il 5 settembre 2015.

All'indirizzo *www.caritas.it* è possibile trovare materiali di approfondimento e aggiornamenti sul tema che verranno di volta in volta inseriti.

1

IL RAPPORTO CARITAS SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ
OGGI E DOMANI

CRISTIANO GORI
UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE DI MILANO

FRANCESCO MARSICO
CARITAS ITALIANA

GIUNTO ALLA SUA SECONDA EDIZIONE, IL RAPPORTO SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ DI CARITAS ITALIANA SI PONE ALCUNI OBIETTIVI SPECIFICI SUL PIANO CULTURALE E COMUNICATIVO, CHE A PARTIRE DA QUEST'ANNO SI PRECISANO E CHIARISCONO MEGLIO. NE VA INOLTRE RIMARCATA LA DIFFERENZA DI IMPOSTAZIONE RISPETTO AL RAPPORTO SULLA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE CHE CARITAS ITALIANA PUBBLICA DA MOLTI ANNI A QUESTA PARTE. DUE PRODOTTI EDITORIALI DIVERSI E COMPLEMENTARI CHE CONTRIBUISCONO, DA PROSPETTIVE DIVERSE, A DELINEARE UN QUADRO DEL FENOMENO DELLA POVERTÀ NEL NOSTRO PAESE.

1. DALLA POVERTÀ ALLE POLITICHE: IL RAPPORTO CARITAS SULLA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE E IL RAPPORTO SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ A CONFRONTO

Quando lo scorso anno a luglio è stata presentata la prima edizione del rapporto sulle politiche contro la povertà, le risonanze mediatiche hanno fatto emergere un non trascurabile errore di interpretazione commesso da molti lettori e consistito nella sostanziale confusione tra il rapporto povertà che Caritas Italiana pubblica da anni e il rapporto sulle politiche che rappresentava una novità assoluta nel panorama delle pubblicazioni targate Caritas Italiana. Da qui è discesa la necessità di precisare, in questa seconda edizione, la differenza tra i due rapporti in termini di contenuti e impostazione, trattandosi di due prodotti editoriali destinati a convivere.

Riteniamo pertanto utile in primo luogo ricostruire l'evoluzione storica del rapporto sulle povertà elaborato da Caritas Italiana negli anni, a partire dalla iniziale collaborazione con la Fondazione Zancan fino alla attuale configurazione, per poi chiarire come dalla povertà si sia giunti a pensare un rapporto di valutazione delle politiche di contrasto distinto e autonomo rispetto al primo.

L'impegno di Caritas italiana sul piano della produzione di studi e ricerche sui temi della povertà e delle risposte si è trasformato nel tempo, nel tentativo di offrire negli anni strumenti utili che potessero mettere a disposizione dei lettori:

- i dati provenienti dalla rete delle Caritas diocesane
- elementi di analisi sulle tendenze riscontrate in tema di povertà
- le forme di risposta territoriali
- alcune valutazioni sulle politiche di contrasto a livello nazionale e locale.

Negli scorsi anni – in particolare dal 1996 al 2011 – sono state pubblicate, con la collaborazione scientifica della Fondazione Zancan di Padova, undici edizioni del "Rapporto sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia", in cui ci si è sforzati di cogliere le tendenze generali della povertà e di evidenziare fenomeni di deprivazione nuovi o in evoluzione.

Se attualmente, per via della gravità della crisi economico-finanziaria nel nostro paese, si possono contare numerosi rapporti e pubblicazioni su questo tema, all'epoca della sua prima uscita in Italia il rapporto Caritas-Zancan rappresentò una importante novità nel panorama culturale italiano: per la prima volta, un organismo della Chiesa italiana si soffermava a prendere in esame, con un approccio rigoroso dal punto di vista scientifico ma al contempo divulgativo, il fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale nel nostro paese.

La povertà veniva analizzata facendo ricorso a ricerche e indagini scientifiche di fonte propria o pubblica. Significativo, inoltre, il ricorso a una casa editrice non confessionale (Feltrinelli prima, Il Mulino poi), in grado di garantire una efficace diffusione del volume, anche in contesti sociali e all'interno di dibattiti culturali di matrice ecclesiale.

A partire dal 2012 Caritas Italiana, dopo aver avviato una fase di riflessione e verifica sul grado di efficacia e rappresentatività culturale del

Rapporto, ha scelto di valorizzare la propria azione di studio e approfondimento scientifico sul tema, attraverso un prodotto editoriale maggiormente centrato sulla propria capacità di lettura autonoma della povertà e delle principali tendenze di sviluppo del fenomeno, a partire dalla propria esperienza sul campo: quasi cinquemila servizi socio-assistenziali e attività di contrasto alla povertà economica realizzate dalla Chiesa in Italia, 3.583 centri di distribuzione di beni primari (cibo, vestiario, ecc.) delle diocesi italiane, 2.832 Centri di Ascolto Caritas diocesani, parrocchiali o territoriali, che si fanno carico di un vasto bisogno sociale espresso da persone e famiglie, italiane e straniere.

È sui dati provenienti da tali centri che si fonda il nuovo Rapporto Caritas sulla povertà, che viene pubblicato a partire dal 2012 senza la collaborazione della Fondazione Zancan e che di volta in volta è corredato degli esiti di studi condotti su temi specifici (genitori separati, problema casa, vittime di guerra, ecc.). All'interno dei Rapporti, infine, è presente una specifica sezione propositiva e di valutazione delle politiche di contrasto alla povertà, elaborata dagli organismi nazionali e che tiene conto delle analisi e delle valutazioni degli operatori sociali coinvolti nelle attività Caritas di presa in carico delle situazioni di povertà e disagio sociale.

L'edizione di quest'anno del Rapporto sulla povertà e l'esclusione sociale verrà presentata il 17 ottobre prossimo all'Expo di Milano, e conterrà, come di consueto, i dati raccolti presso i centri di ascolto Caritas, con particolare riferimento all'anno 2014 e al primo semestre 2015, favorendo in tal modo un confronto diacronico sulle tendenze della povertà in Italia nell'ultimo triennio. In linea con il messaggio di Caritas all'Expo di Milano, "Dividere per moltiplicare", verrà inoltre riservata un'attenzione specifica al tema del disagio alimentare. In particolare, oltre alle tradizionali attività anticrisi realizzate dalle Chiese locali, sarà dato spazio alle iniziative di aiuto alimentare promosse dalle Caritas diocesane in Italia, considerando sia le forme tradizionali di intervento (mense, centri di erogazione di beni primari) che quelle a carattere più innovativo e sperimentale (empori/market solidali, agricoltura sociale, Gas, ecc). Il Rapporto ospiterà anche una sintesi dell'indagine nazionale sul disagio abitativo in Italia condotta da Caritas Italiana con Sicet-Cisl, attualmente in corso di stampa. I vari focus di approfondimento saranno accompagnati da riflessioni e raccomandazioni in tema di politica sociale e coinvolgimento delle comunità locali.[1]

2. IL RAPPORTO SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ 2015: LA DIFFERENZA RISPETTO AL RAPPORTO DEL 2014 E LA DIFFERENZA RISPETTO AL RAPPORTO CARITAS SULLA POVERTÀ

Come si è visto, solo l'anno scorso Caritas Italiana ha inaugurato un nuovo filone di ricerca dedicato esclusivamente alla valutazione delle politiche di contrasto alla povertà, in particolare quella assoluta, al fine di offrire una lettura organica della evoluzione dell'azione politico-legislativa in questo ambito.

Molte le motivazioni: non certo secondaria è stata la soppressione della Commissione di indagine sulla esclusione sociale, esito della cosiddetta *spending review* messa in atto dal Governo Monti. Attualmente, infatti, per effetto dell'applicazione delle "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini" (art. 12, comma 20 del decreto legge del 6 luglio 2012), le attività svolte dalla Commissione di indagine sulla esclusione sociale sono state trasferite alla Direzione per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Il tradizionale Rapporto Povertà della Commissione è quindi venuto meno, riducendo in tal modo gli strumenti di informazione e di costruzione di una opinione pubblica avvertita sul tema. Senza nulla togliere alla competenza della Direzione per l'inclusione, appare evidente che un organismo con qualche elemento di terzietà rispetto all'Amministrazione – data la sua composizione di esperti provenienti dal mondo dell'Università e della società civile, seppure nominati dal Ministro competente pro-tempore – offriva maggiori garanzie di indipendenza e di confronto. Peraltro la Commissione non prevedeva compensi per i suoi membri e l'unico costo era dato dalla produzione del Rapporto annuale stesso.

Sul piano istituzionale l'unico strumento stabile nel tempo sono le stime rilasciate

[1] Per questo approfondimento sull'edizione 2015 del Rapporto Caritas sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia, si ringraziano Walter Nanni e Federica De Lauso dell'Ufficio Studi di Caritas Italiana.

dall'Istituto nazionale di statistica sulla Povertà in Italia, che tradizionalmente nel mese di luglio offrono i dati sulla povertà assoluta e relativa dell'anno precedente, ma che, ovviamente, nulla dicono a proposito delle politiche messe in campo in questo ambito. Anche da qui la scelta di offrire un contributo di riflessione che facesse tesoro di una autonoma produzione di dati, ovviamente parziali, ma capaci di segnalare più velocemente le tendenze dei fenomeni di povertà, in connessione con le politiche di contrasto o con la loro assenza, per contribuire a mantenere vivo il confronto su un tema centrale per la vita sociale del paese, spesso negletto nella storia dell'Italia.

L'edizione 2015 del Rapporto sulle politiche contro la povertà ha l'ambizione di inaugurare il ciclo ordinario dei rapporti, consolidando il percorso avviato e aggiornando le tendenze già segnalate nel 2014. In questa scelta non vi è nessuna presunzione: non si hanno infatti pretese di primato, in quanto questo rapporto viene elaborato nella consapevolezza, da parte di Caritas Italiana, di essere uno tra i soggetti - in una visione sussidiaria delle politiche sociali – che può contribuire a stimolare un processo di valutazione partecipata delle politiche pubbliche, coniugando competenze e sguardi diversi sul fenomeno.

La precedente edizione del Rapporto[2] riassumeva le azioni di contrasto attivate nella fase di conclamata crisi economica; l'edizione di quest'anno segnala gli scostamenti avvenuti nell'ultimo anno, in attesa delle scelte del Governo sul tema del contrasto della povertà, scelte che rappresenterebbero una novità di rilievo se si pensa alla consueta recente sottovalutazione del fenomeno in termini di risposte istituzionali.

Tutti questi fattori ci incoraggiano a continuare questo tipo di lavoro, in quanto siamo in vista di una fase in cui le politiche pubbliche nazionali – non soltanto azioni regionali o locali o promosse da soggetti sociali – si fanno carico dei fenomeni di povertà nella direzione dell'universalismo seppure selettivo.

Se questo cambio di passo in questo ambito avvenisse e realizzasse l'obiettivo di costruire una misura nazionale di contrasto alla povertà, il Rapporto potrebbe assumere una ulteriore funzione: passare ad analizzare le ricadute locali delle misure, valutandone gli esiti all'interno dei diversi modelli di welfare regionali e locali.

3. A CHE COSA SERVE IL RAPPORTO CARITAS SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ?

Uno strumento per capire la realtà delle politiche contro la povertà nel nostro paese, le conseguenze delle scelte compiute e le prospettive future. Uno strumento, parimenti, concepito con l'obiettivo di risultare di facile, e, perché no, piacevole lettura. Questo, in sintesi, è ciò che ambisce ad essere il Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà di Caritas Italiana.

All'interrogativo su "a che cosa serva un siffatto rapporto", proponiamo quattro risposte. Il Rapporto Caritas sulle politiche contro la povertà serve a:

- promuovere il dibattito sulle scelte dei decisori. Vogliamo esaminare le conseguenze, quelle verificabili così come quelle ragionevolmente ipotizzabili, delle scelte compiute dai decisori pubblici sulla povertà, ovvero sugli interventi rivolti alle persone che vivono in povertà e sulle loro condizioni di vita. Evidentemente nei limiti delle nostre possibilità, questo sforzo rappresenta la ragione ultima dell'esistenza stessa del Rapporto. Per meglio comprendere le origini delle scelte effettuate e le possibili alternative, tale disamina è accompagnata da alcuni approfondimenti sull'evoluzione del confronto tecnico e politico nel periodo considerato. Il dibattito sulle scelte compiute in tema di politiche contro la povertà, seppur crescente, rimane ancora piuttosto circoscritto in Italia: pertanto ci auguriamo che il nostro possa rappresentare uno tra i sempre più numerosi sforzi realizzati per svilupparlo;

- promuovere un dibattito fondato sull'evidenza empirica. Le pagine del Rapporto sono disseminate di dati sulla povertà e, soprattutto, sulla realtà delle azioni realizzate per contrastarla. Tradizionalmente, nel nostro paese, agli elementi fattuali non è dedicato il giusto spazio quando si discute di politiche sociali in generale e – ancor più – di politiche contro la povertà. Così facendo, però, si corre il rischio di rimanere intrappolati tanto in derive ideologiche quanto in

[2] Caritas Italiana (2014), *Il bilancio della crisi. Rapporto sulle politiche contro la povertà in Italia*, Roma, Caritas Italiana.

generiche posizioni dal sapore vago. In entrambi i casi, l'esito è il medesimo: limitare le proprie possibilità di comprendere le reali condizioni di chi vive l'indigenza e di cogliere l'effettiva capacità degli interventi pubblici di migliorarle;

- promuovere un dibattito aperto al maggior numero di soggetti possibile. Quest'anno si è deciso di dedicare particolare attenzione agli aspetti comunicativi del Rapporto, adottando uno stile chiaro e immediato di trasmissione di contenuti tecnici, scientificamente rigorosi e diversificandone i canali di diffusione. Desideriamo, infatti, che i dati raccolti e le riflessioni elaborate siano fruibili da parte di chi è, a qualsiasi titolo, coinvolto nella lotta alla povertà. In tal modo speriamo che il Rapporto possa risultare utile al maggior numero possibile di operatori sociali, politici, esponenti di associazioni, studiosi, giornalisti e a chiunque sia interessato al tema. Cerchiamo, dunque, un punto di equilibrio tra il perseguimento del rigore analitico e la fruibilità del testo;

- e, quindi, contribuire ad accrescere l'*accountability* dei processi decisionali. Se siamo e saremo capaci di raggiungere i precedenti obiettivi, quest'ultimo ne discende naturalmente. Discutere le conseguenze delle scelte, a partire dai dati, cercando di coinvolgere una platea sempre più ampia, infatti, significa, nel suo insieme, contribuire alla costruzione di un contesto nel quale il decisore pubblico risulti sempre più "accountable". Uno scenario in cui, in altre parole, chi governa si assume sempre più la responsabilità delle proprie decisioni e dei risultati conseguenti e chi è interessato alla lotta alla povertà è dotato di strumenti sempre migliori per discuterle e valutarle.

Le risposte elencate sintetizzano i principali obiettivi che ci poniamo. Sarà il lettore a giudicare se, ed in quale misura, siamo stati in grado di raggiungerli in questa edizione del Rapporto. Critiche e suggerimenti ci sono utili a migliorare: saremo, pertanto, grati a chi volesse condividerli con noi.[3]

In questo modo intendiamo promuovere quella circolarità tra pensiero e pratiche che crediamo sia una leva potente di cambiamento sociale, sia a livello di dibattito pubblico e politico che a livello di azione sui territori.

[3] Indicazioni, suggerimenti o richieste di informazioni e approfondimento possono essere inoltrati al seguente indirizzo e-mail: *areanazionale@caritas.it*

LA REALTÀ DELLA POVERTÀ IN ITALIA

2

DAVIDE CASELLI
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

IL PRESENTE CAPITOLO SI PROPONE DI OFFRIRE UN QUADRO SINTETICO DELLE CONOSCENZE FONDAMENTALI SULLA POVERTÀ E SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ NEL NOSTRO PAESE. SI VUOLE COSTRUIRE PRELIMINARMENTE UNA BASE CONOSCITIVA SUL FENOMENO DELLA POVERTÀ SU CUI INNESTARE LE RIFLESSIONI E LE VALUTAZIONI RELATIVE ALLE SCELTE DI POLITICHE ECONOMICA E SOCIALE EFFETTUATE DAL GOVERNO NELL'ULTIMO ANNO.

1. CHE COSA VUOL DIRE POVERTÀ?

Innanzitutto occorre precisare che cosa intendiamo con il termine povertà e in particolare distinguere tra povertà assoluta e altre condizioni – povertà relativa, impoverimento, rischio di povertà – che descrivono fenomeni diversi.

Con il termine povertà assoluta ci si riferisce a una condizione economica che impedisce alle persone l'accesso ai beni essenziali quali alimentazione, casa, educazione, abbigliamento, minima possibilità di mobilità e svago: elementi che secondo i canoni stabiliti dall'Istat definiscono uno "standard di vita minimamente accettabile". Sulla base di un "paniere" che comprende tali beni, viene individuato l'importo economico corrispondente, al di sotto del quale si è considerati "poveri". Si tratta perciò di una categoria che permette di cogliere la misura e i tratti che definiscono l'esclusione di una parte della popolazione, indipendentemente dalle più generali caratteristiche della distribuzione della ricchezza nella società.

Povertà relativa, impoverimento e rischio di povertà sono espressioni che designano ciascuna una specifica condizione di deprivazione materiale, nessuna delle quali impedisce l'accesso ai beni e servizi essenziali disponibili per la maggior parte della popolazione. Si tratta, dunque, di condizioni significative se si vuole misurare il grado di diseguaglianza sociale di un determinato contesto e il suo impatto sulla popolazione, ma che non dicono nulla sulla condizione della popolazione che vive situazioni di grave deprivazione.

Accanto a questa dimensione quantitativa e misurabile della deprivazione materiale, la povertà porta con sé una dimensione soggettiva molto significativa e delicata. L'esperienza sul campo degli operatori e la ricerca sociale dicono che vivere in condizioni di povertà può sminuire la dignità delle persone e la loro fiducia in se stesse, spesso anche a causa di meccanismi di stigmatizzazione sociale, provocando una sofferenza e un senso di impotenza che rendono ancora più complesso per i poveri il ritorno, o l'accesso, a condizioni di vita dignitose (Morlicchio 2012; Morlicchio, Morniroli, 2013; Caffa 2013). Questo rischio di perdita della dignità personale e sociale è dunque da considerare parte integrante della definizione della povertà.

Date queste premesse, il presente Rapporto si occupa esclusivamente della povertà assoluta, nella convinzione che essa necessiti di una comprensione adeguata e, di conseguenza, di politiche specifiche.

2. CHI SONO I POVERI?

Data questa definizione, possiamo accostarci al fenomeno della povertà e alla realtà dei poveri individuando e descrivendo le caratteristiche dei gruppi sociali che vivono condizioni di povertà assoluta.

Fino all'inizio della crisi economica (2007/2008), la povertà assoluta colpiva una fetta di popolazione abbastanza definita e con caratteristiche stabili nel tempo. Questa rappresentava nel 2007 circa il 3,1% della popolazione: le famiglie con almeno tre figli ed entrambi i genitori esclusi dal mercato del lavoro e gli anziani, sia coppie sia single. Inoltre la povertà assoluta era concentrata in modo significativo nelle regioni del Sud Italia. Si tratta di caratteristiche che fanno parlare alcuni studiosi di un "modello italiano di povertà" (Morlicchio, 2012).

La crisi finanziaria, scatenata dalla bolla immobiliare esplosa nel 2007/2008 e le politiche di contenimento della spesa che ne sono seguite hanno modificato questa situazione. Si

tratta di un cambiamento in primo luogo quantitativo: il numero di persone che vive in povertà assoluta è più che raddoppiato nel giro di sette anni, passando da 1,8 a 4,1 milioni tra il 2007 e il 2014 (Istat, 2015[1]).

La trasformazione è tuttavia anche qualitativa: sono cioè mutate le caratteristiche delle persone che vivono in povertà assoluta. Infatti, da un lato si sono aggravate e cronicizzate le condizioni di chi già viveva in povertà e dall'altro nuove categorie sociali si sono ritrovate sotto la soglia di povertà. Se in termini assoluti, la povertà continua a colpire in modo molto più consistente i gruppi sociali tradizionalmente più deboli, ovvero quelli esclusi dal lavoro (un nucleo su 5 vive sotto la soglia di povertà), tuttavia è triplicata la percentuale di nuclei con almeno una fonte di reddito che vive la medesima condizione (oggi circa uno ogni 20).

Osserviamo più da vicino questo cambiamento, attraverso la lente delle classi di età, della condizione lavorativa, della composizione del nucleo familiare e della distribuzione geografica.

Dal punto di vista delle classi d'età, gli anziani, che fino al 2007 erano colpiti in maniera superiore alla media, hanno migliorato la loro condizione, mentre la tendenza inversa ha colpito le famiglie più giovani. Gli ultimi sette anni, infatti, non solo hanno visto raddoppiare (dal 9% al 18%) l'impatto della povertà assoluta sulle famiglie con tre e più figli minori, storicamente più fragili, ma sono stati anche segnati dal fatto che essa sia aumentata nelle famiglie con un figlio minore (passando da 1,8% a 6,4%) e con due figli minori (passando dal 2% al 9%). Dal punto di vista delle condizioni sociali dei nuclei familiari colpiti, va segnalato che il lavoro ha cessato di essere una garanzia contro la povertà: è infatti aumentato in modo significativo il numero di nuclei in povertà in cui almeno una persona risulta impiegata. È importante segnalare che l'aumento dei lavoratori poveri, o a rischio di povertà, è una tendenza presente a livello europeo a partire dalla fine degli anni '90, dunque non imputabile esclusivamente alla crisi, e che negli ultimi anni ha però conosciuto una forte accelerazione (Cantillon, Vandenbroucke 2014; Saraceno 2015).

Infine, dal punto di vista della distribuzione geografica, gli anni della crisi hanno colpito in maniera molto pesante anche il Nord (dove l'incidenza di povertà sulla popolazione è passata dal 2,6 al 5,7%) e il Centro (dal 2,8% al 5,5%), incrinando la rappresentazione della povertà come un fenomeno esclusivamente meridionale (dove pure è cresciuta in maniera ancora più drammatica: dal 3,8% al 9%).

Questi passaggi mostrano in modo chiaro che la povertà è un fenomeno fortemente influenzato delle caratteristiche del contesto economico e sociale e dunque nei suoi tratti essenziali non è riconducibile alle caratteristiche di alcuni particolari attori sociali. Al contrario, l'associazione tra povertà e specifici gruppi sociali varia nel tempo e dipende dalle caratteristiche e dalle trasformazioni del sistema produttivo e sociale più in generale. La crisi infatti, contribuendo a far mutare le condizioni economiche e sociali del nostro Paese, ha determinato l'ampliamento dei gruppi sociali colpiti dalla povertà.

TABELLA 1 • IL VECCHIO E IL NUOVO VOLTO DELLA POVERTÀ

PRIMA DELLA CRISI	OGGI
Questione meridionale	Questione meridionale + questione settentrionale
Un problema perlopiù degli anziani	Un problema degli anziani e dei giovani
Riguarda chi ha almeno 3 figli	Riguarda chi ha almeno 2 figli
Non tocca chi ha un lavoro	Tocca anche chi ha un lavoro

Fonte: Caritas, *2014*

[1] A partire da quest'anno, l'Istat ha ricostruito le serie storiche degli indicatori sulla povertà dal 1997 in poi, in quanto è stato modificato l'impianto metodologico dell'indagine su cui si basa il calcolo delle stime sulla povertà: dall'Indagine sui consumi delle famiglie si è passati all'Indagine sulle spese delle famiglie.

TABELLA 2 • INTRODUZIONE DI UNA MISURA NAZIONALE CONTRO LA POVERTÀ

PAESE	ANNO	PAESE	ANNO
Regno Unito	1948	Irlanda	1975
Svezia	1956	Lussemburgo	1986
Germania	1961	Francia	1988
Paesi Bassi	1963	Spagna	Tra il 1995 e il 200
Austria	Tra il 1970 e il 1975	Portogallo	1996
Finlandia	1971	Italia	-
Belgio	1973	Grecia	-
Danimarca	1974		

Fonte: Alleanza contro la povertà, 2014

3. QUALI SONO LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ?

Una volta delineati i tratti fondamentali del fenomeno della povertà assoluta, è necessario volgere lo sguardo alle politiche finalizzate a combatterla. Così come abbiamo distinto, in apertura, tra povertà assoluta e altre forme di povertà/impoverimento, ugualmente è necessario distinguere tra le politiche finalizzate a contrastare ognuno di questi fenomeni. Di seguito ci occuperemo delle politiche di contrasto alla povertà assoluta, riservando qualche cenno alla fine del paragrafo 5 a quelle volte a combattere l'impoverimento.

Il primo elemento da considerare, guardando le politiche italiane in tema di contrasto alla povertà, è il debole ruolo che storicamente lo Stato ha rivestito nel campo della sicurezza sociale. Questo ne fa un esempio tipico del cosiddetto modello di welfare "familista-corporativo" (Esping-Andersen, 1990) o "mediterraneo" (Ferrera, 1996), caratterizzato dal ruolo centrale delle reti familiari, piuttosto che delle politiche pubbliche, nella protezione sociale degli individui.

L'intervento statale è visto come l'ultima risorsa a disposizione, utile solo nei casi in cui le risorse economiche e relazionali private dei cittadini non sono in grado di rispondere ai loro bisogni. Si tratta di un'impostazione che ha gravi impatti sullo sviluppo sociale ed economico del Paese, tra cui è di particolare rilevanza il rafforzamento della cultura patriarcale che affida alle donne tutta la responsabilità delle cure familiari e, di conseguenza, le mantiene ai margini del mercato del lavoro. Tale impostazione generale del nostro welfare si traduce in una serie di aspetti specifici.

In primo luogo va notata l'assenza di una misura universale di contrasto alla povertà, che garantisca condizioni di vita dignitose a chiunque, nel corso della vita, si trovi in condizioni di povertà assoluta. Con l'eccezione dell'Italia e della Grecia, una misura di questo tipo è invece presente in tutti i Paesi dell'Europa a quindici, in alcuni casi da molti decenni.

Il secondo elemento, coerente con il primo, è l'estrema frammentazione delle misure esistenti. Questa frammentazione si manifesta sia a livello dei criteri in base a cui sono individuati i beneficiari sia a livello delle scale di governo responsabili degli interventi.

A livello dei criteri in base a cui sono individuati i beneficiari, coesistono tre diverse logiche: una prima basata su criteri previdenziali (legata quindi ai contributi previdenziali versati dai beneficiari), una seconda basata su criteri assistenziali (legata dunque allo stato di bisogno dei beneficiari, indipendentemente dalla loro storia contributiva), una terza infine basata sul criterio dell'appartenenza a categorie specifiche – soprattutto anziani e disabili – in quanto tali (e dunque indipendente sia dalla storia contributiva, sia dallo stato di bisogno).

Entro questo quadro, la maggior parte degli interventi, e in particolare quelli di maggior consistenza economica, hanno origine previdenziale e dunque, per quanto spesso mitigati da correzioni in direzione assistenziale, tendono a selezionare i destinatari premiando quelli con più lunga e solida carriera lavorativa alle spalle e dunque penalizzando gli esclusi

dal mercato del lavoro, ovvero i più deboli. Ne emerge un quadro in cui "molte politiche che intervengono sulla popolazione più povera non sono in realtà politiche contro la povertà" (Benassi, 2000) e dunque presentano elementi di debolezza, parzialità e inefficacia. Per capire quanto questa frammentazione renda inadeguate le politiche contro la povertà in Italia, è sufficiente richiamare i risultati di alcuni studi che dimostrano che una gran parte della spesa assistenziale viene erogata a cittadini e nuclei che vivono al di sopra del livello di povertà (Madama, 2000).

A livello della scala di governo responsabile degli interventi si sovrappongono, spesso senza articolarsi in modo adeguato, *competenze nazionali* relative all'erogazione di contributi economici (per invalidità civile e per condizioni di povertà), *competenze regionali* relative alla programmazione ed erogazione di servizi socio-sanitari e *competenze comunali* relative alla programmazione e gestione di servizi sociali e socio-educativi. Questa frammentazione scalare ha, nel corso dei quindici anni passati dall'entrata in vigore della legge quadro sui servizi sociali (Legge 328 del 2000), prodotto una grande diseguaglianza tra diversi Comuni, e ancora più tra diverse Regioni, nell'offerta di servizi e prestazioni volti a garantire l'effettivo accesso dei cittadini ai diritti sociali. Tale diseguaglianza si spiega principalmente con il fatto che, nonostante la stessa legge 328/00 lo prevedesse, non sono ancora stati individuati livelli minimi di assistenza sociale da garantire, per legge, su tutto il territorio nazionale (Gori, 2003; Gori, Ghetti, Rusmini, Tidoli, 2014). Le più gravi conseguenze di questa frammentazione, in assenza di una misura universalistica di contrasto alla povertà, sono dunque la parzialità e inadeguatezza delle misure esistenti e la forte diseguaglianza territoriale nel campo dei servizi sociali, socio-sanitari e socio-educativi.

In terzo luogo va sottolineata la prevalenza della quota di spesa pubblica per i contributi economici individuali, caratterizzati dai forti limiti appena descritti, rispetto a quella per il funzionamento dei servizi territoriali. Nel 1997, una Commissione incaricata dal Governo di indicare le linee di riforma del welfare italiano (la cosiddetta Commissione Onofri, dal nome del suo presidente),[2] aveva indicato nel riequilibrio tra erogazioni economiche e servizi territoriali in favore di questi secondi una delle vie maestre della riforma, sul solco di molte altre esperienze europee. Questa indicazione, come l'insieme delle conclusioni di quella Commissione, è rimasta però generalmente inascoltata e non ha prodotto significativi cambiamenti (Morlicchio, Pugliese, 2000; Ferrera, 2012; Gori et al. 2014).

Questo ci porta alla quarta caratteristica del nostro welfare che vogliamo richiamare, ovvero il suo insufficiente finanziamento. È significativo, a questo proposito, il dato relativo alla spesa sociale comunale, che avrebbe dovuto trainare questo processo di adeguamento agli standard europei.

La stessa Commissione Onofri aveva a questo scopo indicato la necessità di un consistente aumento del rapporto tra spesa sociale comunale e PIL nazionale, con il passaggio, da compiersi in un arco di tempo di quindici anni, dallo 0,3% all'1,4%. Gli ultimi dati a disposizione, relativi al 2011, mostrano che la percentuale raggiunta si attesta sullo 0,44% (Caritas Italiana, 2014).

Infine il welfare italiano si è caratterizzato, negli ultimi venticinque anni, per la progressiva crescita di importanza di attori non pubblici. Si tratta soprattutto del Terzo Settore sociale (Moro, 2013), espressione utilizzata per identificare le organizzazioni che, all'interno del vasto insieme del Terzo Settore, si occupano di interventi riconducibili all'area del welfare: secondo i dati dell'ultimo censimento Istat sono 103.000 delle 301.000 totali (Istat 2014).

All'interno di questo insieme si trovano cooperative sociali, organizzazioni di volontariato e imprese sociali che erogano, attraverso varie forme di esternalizzazione delle politiche sociali pubbliche, i servizi sociali. Oltre a questa funzione di erogazione dei servizi, il Terzo Settore sociale è coinvolto anche, in misura limitata e molto diversificata a livello territoriale, nella fase di programmazione ed elaborazione delle politiche.

[2] Il nome esatto della Commissione era "Commissione per l'analisi delle compatibilità macro-economiche della spesa sociale". Si potrebbe suggerire che un simile approccio da parte del governo contenesse in partenza i presupposti dei risultati cui sono recentemente giunti due autorevoli studiosi del welfare italiano, ovvero che il processo di modernizzazione del nostro welfare si sia materializzato, per l'essenziale, nella sua riduzione (Ascoli, Pavolini, 2012).

TABELLA 3 • PRINCIPALI LIMITI DEL SISTEMA ITALIANO DI WELFARE

LIMITI DEL SISTEMA ITALIANO DI WELFARE	CONSEGUENZE
Mancanza di una misura universale contro la povertà	Mancanza di un diritto certo al sostegno economico per i poveri
Frammentazione degli interventi di sostegno economico	Tutela dei poveri disorganica e diseguale dal punto di vista geografico
Forte prevalenza della spesa per i contributi economici rispetto a quella per i servizi territoriali	Concezione e pratica dei diritti come questione privata
Insufficiente finanziamento pubblico	Inefficacia delle riforme e rafforzamento dell'importanza delle forme private di welfare
Crescita sostitutiva del Terzo Settore	Disinvestimento e indebolimento del welfare pubblico

Questa integrazione tra attori pubblici e privati è un fenomeno europeo, noto come *welfare mix* e tuttavia in Italia presenta caratteristiche peculiari.

La più importante per capire lo sviluppo delle politiche di welfare è il carattere sostitutivo che ha caratterizzato la crescita del Terzo Settore italiano: questo non si è infatti affiancato al servizio pubblico esistente ma lo ha progressivamente sostituito, rivestendo un compito di fornitura di servizi a costi più ridotti. Questa dimensione sostitutiva si è giocata su due piani: da un lato la presa in gestione di servizi una volta erogati direttamente dai servizi sociali pubblici; dall'altro la fornitura di nuovi servizi sempre attraverso forme via via più elaborate di contratti con l'ente pubblico. Basti pensare che nel decennio 2001-2011 per ogni posto di lavoro creato nelle aree della sanità, dell'educazione e dei servizi sociali all'interno del Terzo Settore, se ne è perso uno nel settore pubblico (Messina, 2014). In Italia dunque, l'"innovazione" del *welfare mix* si è integrata in modo perverso con gli storici limiti di insufficienza e parzialità del welfare pubblico.

4. LA CRISI HA CAMBIATO LE POLITICHE?

Le cinque caratteristiche sopra richiamate – assenza di una misura universale contro la povertà, frammentazione categoriale e scalare, prevalenza dei contributi economici, insufficiente finanziamento e sussidiarietà sostitutiva – sono tipiche del welfare italiano come si è venuto delineando nei decenni precedenti alla crisi economica in cui ci troviamo. Occorre a questo punto avvicinarsi all'oggi, a partire dal fatto, già richiamato, che tra il 2007 e il 2014 il numero di persone che vivono in condizioni di povertà assoluta è più che raddoppiato. In questo paragrafo ci chiediamo se e in che modo siano, nello stesso lasso di tempo, cambiate le politiche per la presa in carico della povertà, allo scopo di capire se e in quale misura siano state rese adatte alle trasformazioni quantitative e qualitative del fenomeno che devono contrastare.

La risposta è negativa.

Gli anni della crisi sono stati infatti anche gli anni dei tagli ai Fondi nazionali che finanziano le politiche sociali locali, sia per quanto riguarda i servizi che per quanto riguarda i contributi monetari. Vediamo di seguito come hanno risposto alla crisi i diversi attori coinvolti nelle politiche.

A livello del governo nazionale si riscontrano le più gravi insufficienze. In primo luogo è a questo livello che sono stati operati drastici tagli ai fondi, in particolare tra il 2011 e il 2012, quando i fondi nazionali sono stati tagliati del 90% nel giro di un solo anno e nuovi vincoli sono stati posti alla capacità e all'autonomia di spesa dei Comuni (Caritas Italiana, 2014; Bersani, 2015). Il parziale rifinanziamento dei Fondi, avvenuto negli anni successivi, lascia le risorse attuali a meno della metà del loro valore del 2008 (vedi tab. 4 nella pagina seguente).

In secondo luogo, la responsabilità dello Stato centrale rispetto alla tutela dei diritti dei poveri si sarebbe potuta esercitare, e non si è finora esercitata, attraverso l'introduzione di una misura universale contro la povertà. Questa assenza, all'origine anche dei problemi di frammentazione e parzialità delle misure

TABELLA 4 • FONDI NAZIONALI

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FONDO POLITICHE SOCIALI	929,3	583,9	435,3	273,9	70	344,2	317	313	312,6
FONDO NON AUTOSUFFICIENZA	300	400	400	0	0	275	350	400	250
FONDO POLITICHE PER LA FAMIGLIA	346,5	186,5	185,3	51,5	32	19,8	20,9	23,3	22,6
FONDO AFFITTO	205,6	161,8	143,8	32,9	0	0	30	100	0
TOTALE FONDI NAZIONALI	2526,7	1757,3	1472	538,3	229,4	766,8	964,1	1223,7	974,8

Fonte: Caselli, 2015

esistenti, sarebbe più che mai da colmare e il tema sembra solo ora guadagnare attenzione nel dibattito pubblico, grazie a diverse iniziative di movimenti, associazioni e partiti politici.[3]

A livello degli enti locali, di fronte a questo scenario di drastica diminuzione dei fondi nazionali e di limitazione della loro autonomia di spesa, i Comuni hanno per la prima volta dall'inizio degli anni 2000 ridotto la propria spesa sociale (-2,7% tra il 2007 e il 2013) (cf. Cisl, 2015), la quale peraltro è oramai finanziata per circa due terzi attraverso fondi propri, cioè derivanti dalla leva fiscale locale (Istat, 2013).

Una volta considerato questo dato, vanno richiamati alcuni aspetti relativi alle sue conseguenze a livello locale e a come questi fondi vengono spesi.

Esponiamo di seguito le tre principali conseguenze di questi tagli.

1. In primo luogo si rafforza la diseguaglianza territoriale delle politiche contro la povertà: recenti dati Istat hanno infatti mostrato che nelle aree con i tassi di povertà più alti, la spesa sociale è inferiore alla media e, al contrario, questa è superiore alla media nelle aree più ricche. Aumentando infatti la dipendenza della spesa sociale dalle risorse proprie dei Comuni e dunque dalla fiscalità locale, le aree più depresse economicamente saranno quelle in grado di raccogliere meno tasse e dunque meno fondi per finanziare gli interventi sociali. Per fare un esempio: la spesa sociale pro-capite più bassa si registra in Calabria (25 euro), mentre la più alta, più di dieci volte superiore, nella provincia autonoma di Trento (282 euro) (De Capite, 2014).

2. In secondo luogo all'interno dei Servizi si sono rafforzate le dinamiche di precarizzazione e diminuzione della qualità del lavoro sociale già in atto, con due principali conseguenze: per quanto riguarda l'erogazione dei servizi l'aumento delle esternalizzazioni al massimo ribasso a enti del Terzo Settore; per quanto riguarda l'accesso ai servizi, l'esclusione di una parte dei cittadini non in grado di "compartecipare" al costo della prestazione (Ghetti, Gori, 2012; Caritas Italiana, 2014; Gori et al., 2014).

3. In terzo luogo va registrato che la quota utilizzata per interventi di contrasto alla povertà rappresenta appena l'8% della spesa sociale comunale (ibid). Per riprendere la distinzione proposta nel paragrafo 3 tra logica previdenziale, assistenziale e categoriale, ciò significa che solo l'8% della spesa sociale comunale è utilizzata in funzione assistenziale, ovvero di sostegno a chi si trova in condizioni di povertà indipendentemente

[3] Segnaliamo in particolare la proposta di Reddito di Inserimento Sociale (Reis) avanzata nel 2013 dall'Alleanza contro la povertà, cui Caritas Italiana aderisce (cf. capitolo 9).

dalla sua storia lavorativa e dalla sua appartenenza ad una specifica categoria (anziani, disabili, ecc.).

La combinazione di questi tre fattori prospetta un netto peggioramento dei servizi pubblici, l'aggravamento della loro incapacità di innovazione e prevenzione e il loro abbandono a logiche esclusivamente assistenziali e inefficaci (Ghetti, Gori, 2013).

Per fare fronte a queste difficili condizioni i Comuni stanno adottando diverse strategie, finalizzate sia all'accesso a nuove forme di finanziamento sia alla ridefinizione della propria funzione e struttura.

Dal punto di vista delle risorse economiche, vengono intensificati gli sforzi per accedere a bandi e finanziamenti europei e per stabilire partnership con enti privati non-profit e for-profit. Inoltre, alcune Regioni, come l'Emilia Romagna, si sono orientate a spostare una quota di fondi dal comparto socio-sanitario a quello sociale.

Dal punto di vista della riorganizzazione della propria funzione e struttura, il ruolo principale che i Comuni si attribuiscono diventa principalmente quello di regolare i flussi di domanda e offerta di servizi sociali, piuttosto che quello di organizzare direttamente la risposta ai bisogni (Gori, 2013; De Capite, 2014; Caselli, 2015; Fosti, 2015).

Per quanto riguarda infine il Terzo Settore sociale, questo si trova in una posizione ambivalente: da un lato la sua sorte è legata a quella del welfare pubblico, da cui dipende per il 65% circa del suo fatturato; dall'altro i suoi settori più imprenditoriali stanno cercando di rendersene autonomi, attraverso nuove strategie imprenditoriali e alleanze finanziarie (Ferrera, Maino, 2013; Caselli, 2014; Venturi, Zandonai, 2014). Di conseguenza, in questi ultimi anni la cooperazione sociale ha risposto alla crisi e ai tagli dei fondi pubblici in tre diverse maniere: in primo luogo ha visto aumentare il numero di servizi da gestire in forma esternalizzata; secondariamente ha svolto un ruolo di compensazione funzionale rispetto ai tagli alle risorse pubbliche, rispondendo a una parte dei bisogni sociali lasciati scoperti dai servizi pubblici; infine, ha accelerato la propria strategia di penetrazione sui mercati privati di servizi alla persona e su alcuni "mercati sociali" emergenti, soprattutto housing sociale e sanità leggera. Va precisato che quest'ultima strategia, spesso riassunta sotto l'etichetta di "secondo welfare" (Ferrera, Maino, 2013), si rivolge soprattutto a un pubblico di clienti paganti e/o a persone inserite nelle fasce più strutturate del mercato del lavoro. Dunque, dal punto di vista dei cittadini, si tratta di iniziative con un impatto molto ridotto sulla popolazione in stato di povertà assoluta, mentre dal punto di vista del sistema di welfare tende a confermare le disfunzioni strutturali delle politiche sociali italiane (Agostini, Ascoli, 2014).

5. PERCHÉ LE POLITICHE SONO COSÌ INSUFFICIENTI?

Il quadro tracciato presenta una combinazione di elementi di destrutturazione (tagli, chiusura di servizi) e di ristrutturazione in direzione principalmente di mercato (crescita

TABELLA 5 • GLI ATTORI DEL WELFARE MIX NELLA CRISI

ATTORE DEL WELFARE MIX	PRINCIPALI AZIONI
GOVERNO NAZIONALE	Riduzione fondi nazionali per le politiche sociali Mancanza di iniziativa rispetto alla povertà assoluta Incentivazione forme di mercato privato del welfare
ENTI LOCALI	Riduzione spesa sociale (a partire dal 2012) Diminuzione personale e qualità nei servizi sociali Aumento ricerca fondi europei e privati Ridefinizione di ruolo in senso regolativo
TERZO SETTORE SOCIALE	Aumento gestioni esternalizzate Supplenza all'intervento pubblico Ricerca e sviluppo di nuovi campi d'azione e di mercati privati

del mercato privato). Queste tendenze sono risultate finora accentuate – come già detto – dall'assenza di una misura universale di tutela contro la povertà da un lato e dalla mancanza di una soglia minima di diritti sociali esigibili a livello nazionale dall'altro.

Un quadro tanto fosco richiede un'interpretazione convincente, o almeno la discussione di alcuni elementi che permettano di comprendere meglio come e perché nel nostro Paese la tutela dei cittadini poveri sia così debole. Proponiamo di seguito i tre elementi che riteniamo maggiormente utili a capire questa debolezza.

In primo luogo il tema della povertà non è stato assunto nell'agenda politica della cosiddetta Seconda Repubblica (che si fa per convenzione iniziare tra il 1992 e il 1994) Si tratta di un fatto complesso che a sua volta va interpretato e può essere compreso alla luce di diverse tendenze: innanzitutto la storica debolezza del ruolo pubblico nella tutela della sicurezza sociale in Italia – il già richiamato modello mediterraneo di welfare; in secondo luogo la prevalenza di culture politiche incentrate sulla tutela del lavoro e dei lavoratori (partiti e sindacati della sinistra) da un lato e sulla centralità dei temi "etici" relativi all'inizio e fine vita (correnti cattoliche maggioritarie) dall'altro. Entrambe queste culture politiche si sono rivelate incapaci di leggere e tutelare la condizione di chi si trovava escluso dal mondo del lavoro[4].

In secondo luogo il protrarsi di un'altrettanto storica tendenza particolarista e corporativa della politica italiana, incentrata sulla rappresentanza e il riconoscimento degli interessi di specifici gruppi professionali e sociali capaci di esercitare pressioni sul Parlamento, a discapito di una visione complessiva del bene comune. Questa dinamica penalizza in modo evidente i gruppi sociali meno strutturati e capaci di darsi una rappresentanza politica e di costruire forme di pressione sui decisori. È questo il caso dei poveri, soprattutto in un contesto di destrutturazione economica, sociale e politica quale quello vissuto dal nostro Paese negli ultimi venticinque anni.

In terzo luogo, occorre sottolineare il limitatissimo ruolo di rappresentanza degli interessi dei cittadini più deboli da parte del Terzo Settore italiano. A partire dalla seconda metà degli anni '80 questo si è infatti progressivamente specializzato nella fornitura di servizi per conto delle amministrazioni pubbliche, smarrendo così la propria funzione di rappresentanza e pressione politica in favore dei diritti sociali universali, ovvero la cosiddetta funzione di advocacy (Marcon, 2003; Gori et al. 2014). Per quanto si tratti di un processo complesso e contraddittorio, caratterizzato anche da tensioni e spaccature interne, si tratta della tendenza che ha riguardato le più importanti organizzazioni e rappresentanze del Terzo Settore italiano.

Queste criticità infine vanno contestualizzate nel cosiddetto ventennio italiano delle riforme incompiute (Gori et al. 2014), durante il quale il processo di trasformazione del nostro Paese nel contesto della globalizzazione è stato parziale e incompleto, contribuendo al generale declassamento dell'Italia sullo scenario internazionale. Come abbiamo accennato, si tratta di un fenomeno presente anche nel campo delle politiche sociali: anche nelle fasi in cui – soprattutto nel quinquennio di governo nazionale del Centro-sinistra tra il 1996 e il 2001 – sono state elaborate, e in alcuni casi approvate, riforme organiche del settore o di alcune sue componenti, queste non hanno saputo dare sufficiente impulso al cambiamento e hanno di fatto lasciato irrisolti i principali nodi delle politiche sociali italiane: mancata individuazione di diritti sociali esigibili, insufficiente finanziamento, prevalenza dei contributi monetari sui servizi, frammentazione, mancanza di uno strumento universale di protezione dalla povertà.

[5] La diffusione dei *working poors*, ovvero di persone che si trovano al di sotto della soglia di povertà pur svolgendo un lavoro retribuito, e l'aumento delle persone a rischio di povertà rivelano una crisi di queste culture politiche incentrate sul lavoro anche rispetto alla tutela dello stesso mondo del lavoro. Più in generale va richiamata a questo proposito la crisi profonda del sistema dei partiti (cf. Revelli, 2013).

LE CINQUE COSE FONDAMENTALI CHE BISOGNA SAPERE SU POVERTÀ E POLITICHE

CHE COSA SI INTENDE PER POVERTÀ ASSOLUTA – Viene definita povertà assoluta la condizione in cui vivono persone e famiglie che non riescono ad accedere a beni fondamentali per condurre una vita dignitosa: alimentazione, abitazione, istruzione, svago. Il metro più diffuso per calcolarla è un paniere stabilito dall'Istat e rivisto ogni 10 anni.

COME LA CRISI CAMBIA LA POVERTÀ - La crisi economica e le politiche con cui è stata gestita hanno in parte modificato le caratteristiche della povertà in Italia, stabili da più di quarant'anni. Se a trovarsi in povertà erano storicamente soprattutto nuclei familiari residenti nel Meridione, composti da genitori disoccupati e almeno tre figli o da anziani, con la crisi la povertà si amplia e colpisce in maniera più significativa anche nel Nord Italia, soprattutto nuclei familiari giovani, con almeno due figli e in cui un genitore lavora.

UNA STORICA DEBOLEZZA CHE SI RINNOVA - L'Italia condivide con l'Europa meridionale un modello di welfare, di cui le politiche contro la povertà sono parte, in cui lo Stato ha un ruolo marginale, in favore del sostegno fornito dalla rete familiare e sociale. L'attuale condizione delle politiche nel nostro Paese conferma questa eredità storica.

SI PROTRAE LA CRISI, DIMINUISCONO LE POLITICHE - La politica e le politiche non hanno finora elaborato una risposta all'altezza dei bisogni. Dall'inizio della crisi i fondi nazionali per le politiche sociali sono stati pesantemente tagliati e continua a mancare una misura universale di sostegno economico contro la povertà.

LA POVERTÀ È UNA CONDIZIONE STORICA: PUÒ CAMBIARE – La trasformazione della povertà e delle politiche ci ricorda che si tratta di fenomeni determinati storicamente e dunque suscettibili di cambiamento. Se il sistema economico e la politica, principali responsabili dell'attuale condizione, assumeranno precise responsabilità e cambieranno i loro indirizzi, il numero di persone che vivono in povertà potrà diminuire.

BIBLIOGRAFIA

AGOSTINI, C., ASCOLI, U.
(2014), *Il welfare occupazionale. Un'occasione per la ricalibratura del welfare italiano?* in *Politiche Sociali* n. 2/2014, pp. 263-280.

ASCOLI, U., PAVOLINI, E.
(2012), *Ombre Rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in *Stato e Mercato* n. 96, 2012.

BENASSI, D.
(2000), *Le politiche nazionali contro la povertà in Italia*, in *Commissione di indagine sull'esclusione sociale*, Roma.

BERSANI, M.
(2015a), *CDP all'assalto dei Comuni*, in *Il granello di sabbia*, gennaio-febbraio 2015, *www.attac.org*
(2015b), *Gli enti locali nel mirino della finanza*, in *Il granello di sabbia*, gennaio-febbraio 2015, *www.attac.org*

CAFFA, F.
(2013), *Lettere aperte al Sindaco di Milano*, *www.facebook.com/cominquilini*

CANTILLON, B., VANDENBROUCKE, T.
(2014), *Reconciling work and poverty reduction. How successfull are European Welfare States?*, Oxford, Oxford University Press

CARITAS ITALIANA
(2014), *Il bilancio della crisi - Le politiche contro la povertà in Italia*, Roma.

CASELLI, D.
(2014), *Una sfida per chi? La fine del welfare mix all'italiana*, in *Welfare Oggi* n. 6/2014.
(2015), *Comunità, impresa, responsabilità. Forme di neoliberalizzazione del welfare italiano*, in MOINI, G., *Neoliberismi e azione pubblica. Il caso italiano*, Roma, Ediesse.

CISL
(2015), *Il welfare nei conti degli Enti Locali*, *www.cisl.it*

DE CAPITE, N.
(2014), *Le scelte di politica sociale*, in *Caritas Italiana, Il bilancio della crisi*, Roma.

ESPING-ANDERSEN, G.
(1990), *The three worlds of welfare states*, Cambridge, Polity Press.

FERRERA, M., MAINO, F.
(2013), *Primo rapporto sul Secondo Welfare*, Centro Einaudi.

FERRERA, M.
(1996), *Il modello sudeuropeo di welfare state*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*
(2012), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino, XXVI, 1.

FOSTI, G.
(2015), *Rilanciare il welfare locale*, Milano, Egea.

GHETTI, V., GORI, C.
(2012), *La qualità che stiamo già perdendo*, in *Welfare Oggi*, 5/2012, pp. 15-19.

GORI, C., GHETTI, V., RUSMINI, G., TIDOLI, R.
(2014), *Il welfare sociale in Italia*, Roma, Carocci.

GORI, C. (a cura di)
(2003), *La riforma dei servizi sociali in Italia*, Roma, Carocci.

ISTAT
(2013), *Gli interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati*, *www.istat.it*
(2014), *IX Censimento Generale dell'Industria, dei Servizi e delle Istituzioni Non-Profit*, 2014, *www.istat.it*
(2015), *La povertà in Italia*, 2015, *www.istat.it*

MADAMA, I.
(2000), *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino.

MARCON, G.
(2003), *Le utopie del ben fare*, Napoli, L'ancora del mediterraneo.

MESSINA, A.
(2014), *Finanza di impatto. Inchiesta in quattro puntate*, *www.sbilanciamoci.info*, 4/2/2014.

MORLICCHIO, E., MORNIROLI, A.
(2013), *Poveri a chi?,* Torino, Edizioni Gruppo Abele

MORLICCHIO, E.
(2012), *Sociologia della povertà*, Bologna, Il Mulino.

MORLICCHIO, E., PUGLIESE, E.
(2000), *L'Italia, un welfare di stile mediterraneo che mal distingue tra beneficiari forti e deboli*, in *Sistema Previdenza*, 196/2000.

MORO, G.
(2013), *Contro il Non-Profit*, Roma, Laterza.

REVELLI, M.
(2013), *Finale di partito*, Torino, Einaudi.

SARACENO, C.
(2015), *Il lavoro non basta*, Milano, Feltrinelli.

VENTURI, P., ZANDONAI, F.
(2014), *Ibridi organizzativi. L'innovazione sociale generata dal gruppo CGM*, Bologna, Il Mulino.

LE SCELTE DI POLITICA SOCIALE

3

NUNZIA DE CAPITE
CARITAS ITALIANA

IN QUESTO CAPITOLO SI CONSIDERANO LE SCELTE DI POLITICA SOCIALE DEL GOVERNO NELL'ULTIMO ANNO. IN MODO PARTICOLARE CI SI CHIEDE SE L'AMMONTARE DEGLI STANZIAMENTI STATALI SUL SOCIALE E QUANTO REALIZZATO DAI COMUNI IN TERMINI DI SERVIZI E INTERVENTI SOCIALI SIA CONGRUO RISPETTO ALLE SITUAZIONI DI POVERTÀ E/O DISAGIO PRESENTI SUI TERRITORI, TENUTO CONTO DELL'AUMENTO, DALL'INIZIO DELLA CRISI A OGGI, DEL NUMERO DI PERSONE IN POVERTÀ ASSOLUTA. LA CRISI, CHE HA CONTRIBUITO A INGROSSARE LE FILA DI COLORO CHE NON HANNO NEANCHE L'ESSENZIALE PER CONDURRE UNA VITA DIGNITOSA, HA ANCHE AVUTO RIPERCUSSIONI NEGATIVE SUI BILANCI COMUNALI, IN QUANTO SI SONO DRASTICAMENTE RIDOTTI I TRASFERIMENTI STATALI AI COMUNI. TUTTO CIÒ SI È TRADOTTO NELLA CONTRAZIONE DELL'OFFERTA LOCALE DI SERVIZI A FRONTE DI UN AUMENTO DELLA DOMANDA SOCIALE SUI TERRITORI. IN QUESTO SCENARIO COME SI RIDISEGNA IL SISTEMA DI WELFARE NEL NOSTRO PAESE A LIVELLO NAZIONALE E LOCALE?

1. INTRODUZIONE

Esaminare le scelte di politica sociale significa occuparsi di due questioni:

- l'entità degli stanziamenti nazionali sul comparto del sociale (Fondi statali dedicati alla politiche sociali stabiliti nella legge di stabilità, con previsioni triennali) da un anno all'altro o in un intervallo temporale definito
- la consistenza, la destinazione e le fonti della spesa sociale sostenuta dai comuni, anche in questo caso per effettuare confronti da un anno all'altro o in un determinato periodo di tempo.

In breve, l'analisi delle scelte di politica sociale fornisce elementi per esprimere una valutazione su quanto realizzato dal Governo sul tema del contrasto della povertà, di cui ci occupiamo in questo rapporto, e verificare se e in che misura la povertà è una delle priorità strategiche dell'Esecutivo.

In questo capitolo, dopo aver ripercorso sinteticamente, nel secondo paragrafo, i tratti fondamentali delle scelte di politica sociale durante la crisi (oggetto di una trattazione dettagliata nel rapporto Caritas dello scorso anno), si evidenzieranno, nel paragrafo 3, le priorità del Governo sul tema del contrasto della povertà considerando quanto fatto finora e tenendo conto anche dei segnali dati dall'Esecutivo negli ultimi mesi.

A seguire, nei paragrafi 4 e 5, si entrerà nel vivo della trattazione di quanto è successo nell'ultimo anno (luglio 2014-luglio 2015), vale a dire che si esaminerà la questione delle scelte di politica sociale dall'angolatura del finanziamento statale e della spesa dei comuni per interventi e servizi sociali.

Il paragrafo 6 sintetizza in conclusione le evidenze emerse dalla disamina proposta, e nel successivo e ultimo paragrafo si consegnano al lettore alcuni spunti di riflessione sulle prospettive future che si delineano per il lavoro di *advocacy* a livello nazionale e di costruzione di un nuovo sistema di welfare a livello locale, in un tempo di profondi cambiamenti come quello in cui stiamo vivendo.

2. LA SPESA SOCIALE DURANTE LA CRISI

Nel rapporto dello scorso anno, che inaugurava il ciclo di valutazioni annuali sulle politiche contro la povertà da parte di Caritas Italiana, si è cercato di rispondere al seguente interrogativo: come si è modificata la spesa sociale nazionale e locale dall'inizio della crisi, considerato l'aumento del numero di persone in povertà assoluta? E, dunque, quali scelte di politica sociale sono state assunte a livello nazionale e locale per far fronte a questa situazione?

Si è rilevato che:

- la percentuale di persone in povertà assoluta è passata dal 3,6% del 2008 al 7,3% del 2013, raddoppiando nell'arco di cinque anni (cf. cap. 2)
- per gli stanziamenti statali sulle politiche sociali, determinati dalle leggi di stabilità approvate annualmente, si è registrata una

progressiva riduzione negli anni (dai 3,1 miliardi del 2008 ai 540 milioni di euro nel 2012), con una graduale e progressiva ripresa fino alla previsione di 1,22 miliardi per il 2015 (fig.1), pur sempre distante dai valori del periodo precedente all'inizio della crisi

- la spesa pro-capite per la protezione sociale nel nostro paese nel 2012 era pari a quasi 8000 euro (7972 euro) e si attestava sulla media dell'area EU28 (7558) (fig. 2),[1] pari al 30,3% del Pil rispetto alla media EU28 del 29,5%[2]
- la spesa per prestazioni di protezione sociale risulta, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2013, polarizzata sulla funzione "vecchiaia" per più della metà (50,4% nel 2013) (fig. 3) e l'aumento dal 5,3% al 7%, nel quinquennio dal 2008 al 2013, della spesa sul comparto disoccupazione e altra esclusione è imputabile alla crescita della componente disoccupazione
- dal 2009 al 2011 la spesa per interventi e servizi sociali dei comuni in percentuale sul Pil è andata diminuendo, passando dallo 0,47% allo 0,44%, per effetto soprattutto della riduzione registratasi nelle regioni del Nord-est (da 0,54 a 0,51) (fig. 4)
- la spesa pro-capite per interventi e servizi sociali dei comuni è andata riducendosi dal 2009 al 2011 di 1,6 punti percentuali (da 117,6 euro nel 2009 a 115,7 euro nel 2011), soprattutto nelle regioni del Nord-est e del Sud Italia.

In sintesi, le scelte di politica sociale del periodo 2008-2012/2013 si sono contraddistinte per una flessione negativa degli stanziamenti sul sociale sia a livello nazionale (riduzione dei fondi nazionali previsti dalle leggi di stabilità) che a livello locale (contrazione della spesa per interventi e servizi sociali dei comuni) a fronte del consistente aumento, nello stesso periodo, del numero di persone che vivono in condizione di povertà assoluta e considerato che il nostro paese partiva già da un livello di spesa sociale piuttosto basso (nel 2012 la spesa pro-capite per la protezione sociale in Italia era pari a 7972 euro, in Germania era di 9766, in Francia ammontava a 10621).

Questo oltre a lasciare inevasa, o solo parzialmente soddisfatta, la domanda di intervento sociale sull'area della povertà, in espansione, come si è visto, nell'ultimo quinquennio, ha anche stimolato una riflessione sulle responsabilità del livello nazionale e sul generale riassetto del welfare locale, per effetto della contrazione dei trasferimenti pubblici e dei vincoli di finanza a cui i comuni sono soggetti con il Patto di Stabilità Interno.[3]

3. LE PRIORITÀ DEL GOVERNO

Dopo aver delineato i tratti fondamentali che hanno contraddistinto le scelte di politica sociale dall'inizio della crisi, passiamo a considerare quanto è accaduto nell'ultimo anno.

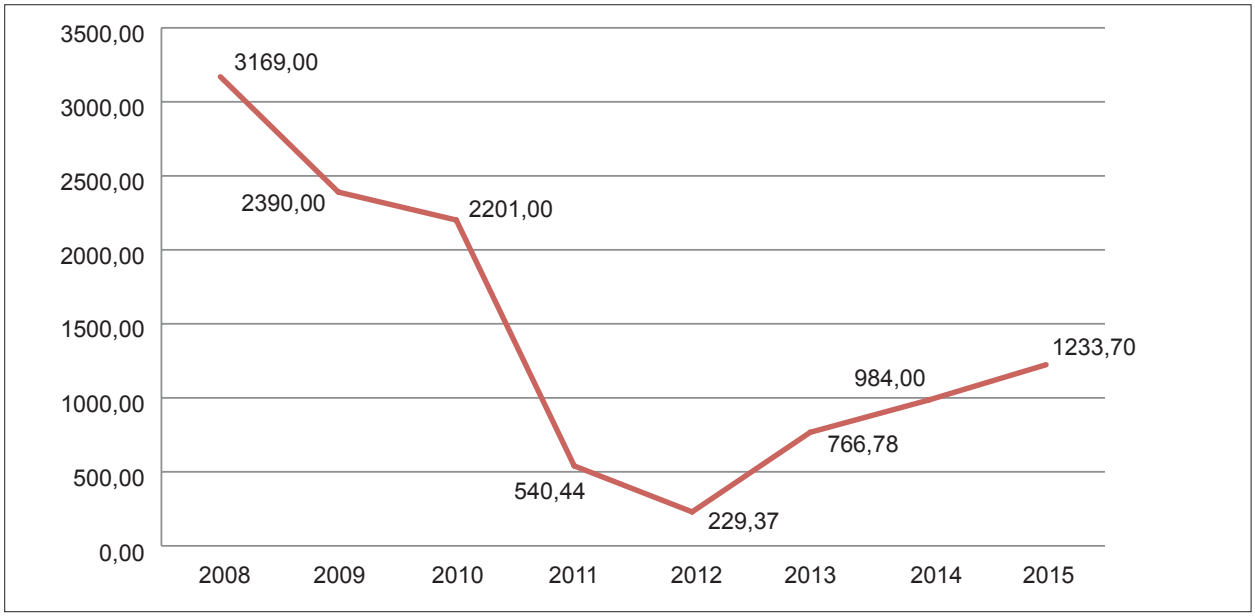
Il primo dato da cui partire è quello della assenza nel nostro paese di politiche dedicate al contrasto della povertà. In questo primo anno e mezzo di lavoro, da quando cioè è entrato in

[1] Il Sistema europeo di statistiche integrate sulla protezione sociale (European System of integrated Social PROtection Statistics – ESSPROSS) garantisce la confrontabilità internazionale dei dati sulla protezione sociale di ciascun stato membro e l'armonizzazione con i dati di fonte nazionale, attraverso l'adozione di definizioni e di una metodologia condivisa. In particolare, i rischi o bisogni che possono richiedere interventi di protezione sociale sono individuati come segue: disabilità, vecchiaia, malattia, superstiti, famiglia e minori, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale. Questa piattaforma è stata sviluppata a partire dalla fine degli anni Settanta ed è stata introdotta nel 2008. Per maggiori informazioni è possibile consultare il manuale pubblicato nel 2011 (Eurostat, 2011).

[2] Questi dati vanno letti tenendo conto di alcune avvertenze: con l'avvento della crisi economica, la concomitante riduzione del Pil e l'accresciuto ricorso agli ammortizzatori sociali da parte dei paesi ha determinato l'aumento del rapporto tra spesa sociale e Pil (è cresciuto il numeratore e si è ridotto il denominatore). Per questo la spesa sociale italiana presenta un trend in crescita in linea con gli altri paesi europei, almeno fino al 2009 (cf. Fantozzi, 2014). Per una valutazione comparativa della consistenza della spesa per la protezione sociale a livello europeo, in aggiunta al rapporto spesa/Pil, va considerata anche la spesa pro-capite. Anche questo indicatore conferma l'allineamento della spesa italiana alla media europea per via dell'aumento di spesa sul comparto disoccupazione (nel nostro paese dal 2007 al 2012 questa quota è aumentata dell'1,9%).

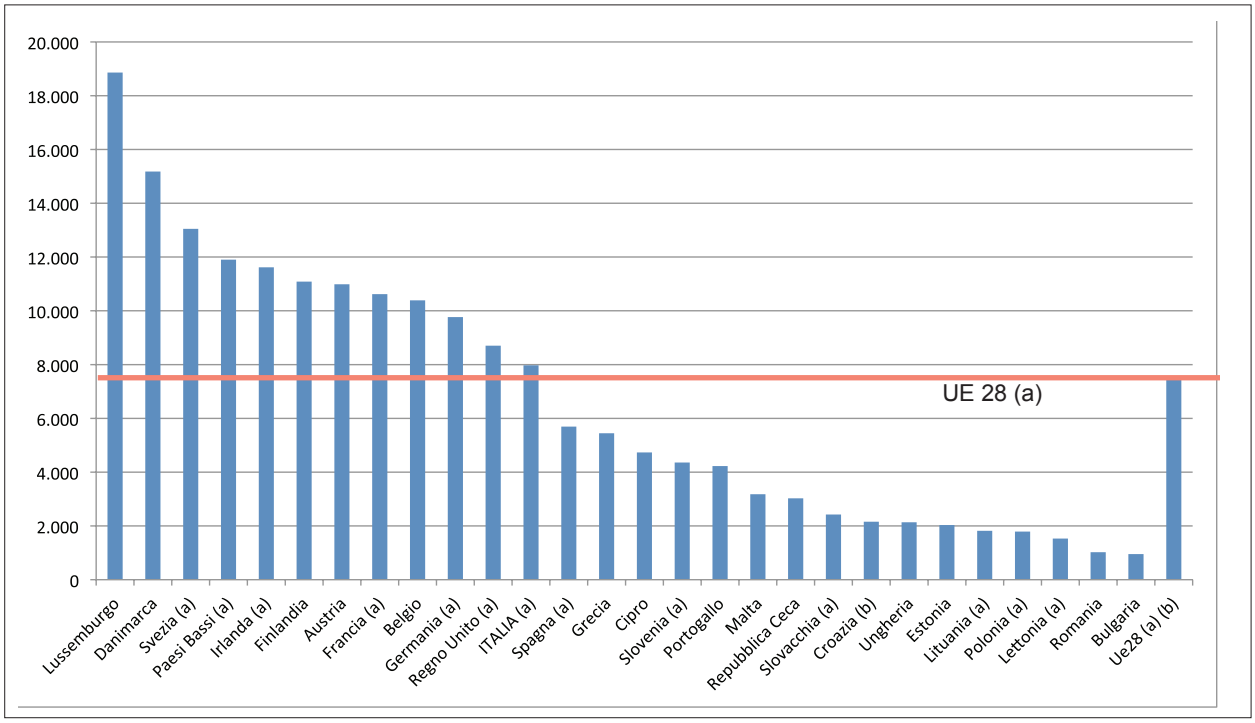
[3] Il Patto di Stabilità Interno (PSI) a cui sono sottoposti le regioni e gli enti locali fissa una serie di vincoli di natura finanziaria per contenere l'indebitamento netto di questi ultimi in vista del risanamento della finanza pubblica nazionale, come stabilito dal Patto di Stabilità e Crescita varato nel 1997 dal Consiglio europeo. Quest'ultimo garantisce la disciplina di bilancio e degli Stati membri ed è finalizzato a favorire la stabilità monetaria all'interno dell'Unione Europea.

FIG. 1 FONDI NAZIONALI PER LE POLITICHE SOCIALI. ANNI 2008-2015 (MILIONI DI EURO)



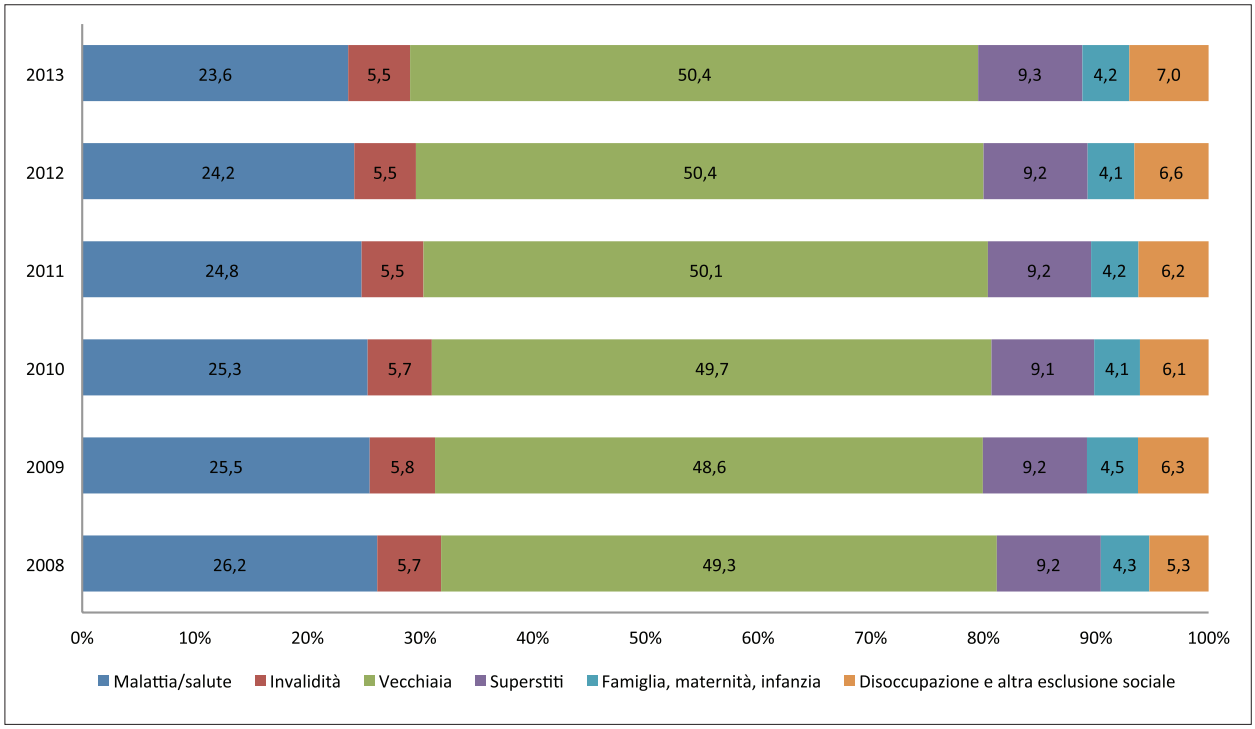
Fonte: nostra elaborazione su dati CISL.

FIG. 2 SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE NEI PAESI UE. ANNO 2012 (EURO PER ABITANTE)



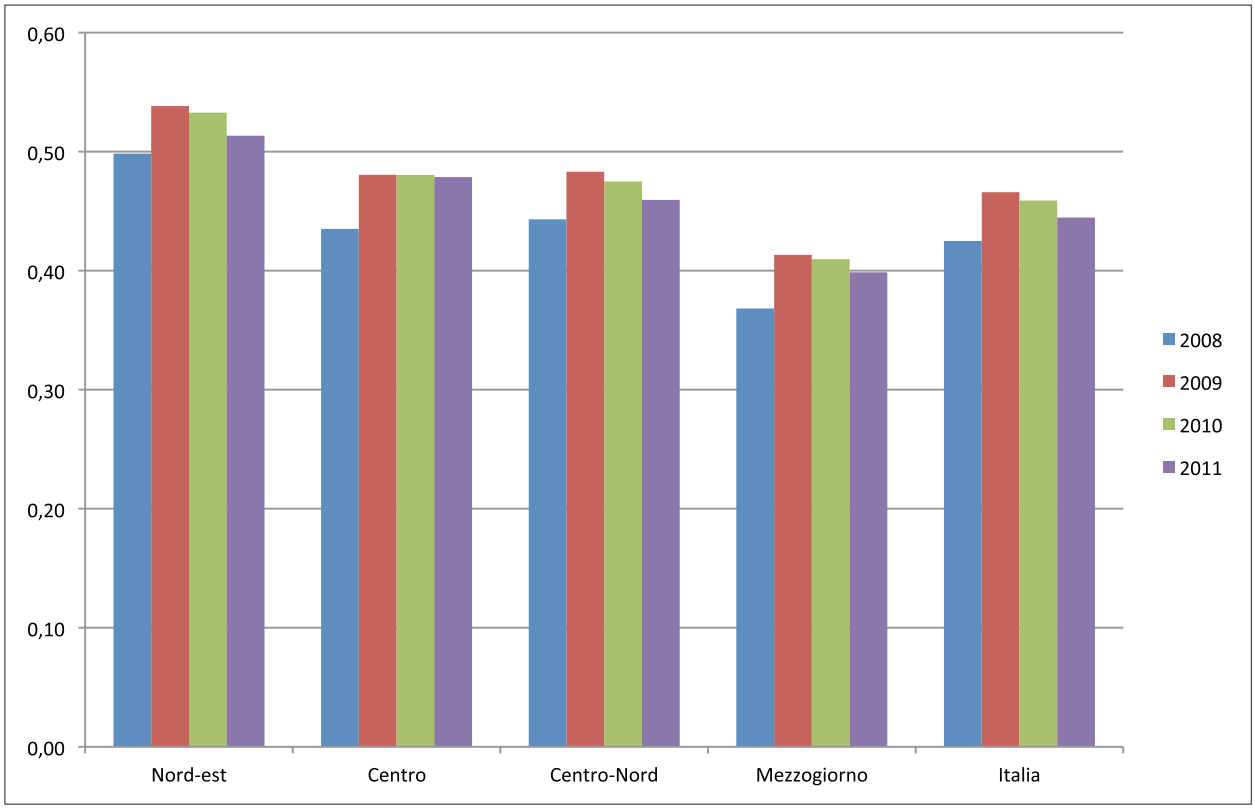
Fonte: Eurostat, European system of integrated social protection statistics
(a) Dati provvisori
(b) La media dei Paesi Ue include anche la Croazia che ha reso disponibili i dati per l'anno 2012, pur essendo entrata ufficialmente tra gli Stati membri il 1° luglio 2013.
.

FIG. 3 SPESA PER PRESTAZIONI DI PROTEZIONE SOCIALE IN ITALIA PER FUNZIONE - ANNI 2008-2013 (A) (COMPOSIZIONI PERCENTUALI)



Fonte: Istat, Conti della protezione sociale.

FIG. 4 SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI SINGOLI E ASSOCIATI PER REGIONE



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

IL CONTESTO	CHE COSA È STATO FATTO	ORIENTAMENTI PER IL FUTURO
Aumento della quota di persone in povertà assoluta	Consolidamento degli stanziamenti statali sul sociale (Fondo politiche sociali, Fondo non autosufficienza)	Attivazione di un Tavolo sulla povertà
Assenza di un reddito minimo	Finanziamento di nuove misure /interventi categoriali e ad alta visibilità (bonus bebè, assegno famiglie numerose)	Annuncio di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e alla esclusione sociale

carica nel febbraio 2014, il tema della povertà e quello delle politiche sociali in generale non hanno rappresentato una priorità nell'agenda del Governo Renzi, impegnato sin da subito nell'avvio di progetti di riforma su altri ambiti, come quello del mercato del lavoro.

Il consolidamento degli stanziamenti sul sociale fissati nella legge di stabilità 2015 che prevedono, rispetto allo scorso anno, la stabilizzazione di alcuni fondi (in modo particolare il Fondo per le politiche sociali, il Fondo per la non autosufficienza e il rifinanziamento della carta acquisti ordinaria), nonché l'introduzione di alcune nuove misure (assegno nuovi nati e assegno per le famiglie numerose) confermano l'orientamento categoriale e disorganico che ha da sempre caratterizzato le scelte di politica sociale nel nostro paese: strumenti singoli che intervengono su target di beneficiari definiti, non sono specificamente progettati per il target della povertà assoluta e che non si inseriscono in un quadro coerente di interventi complessivi su quest'ultima.

L'altro elemento da considerare è rappresentato da un'altra rumorosa e persistente assenza: quella di una misura di contrasto della povertà assoluta che sia nazionale, non categoriale, che consenta di intercettare tutti i poveri assoluti e che agisca sul piano dell'attivazione dei soggetti beneficiari attraverso un mix di trasferimenti monetari e di forme di sostegno sociale e psicologico (cf. cap. 2).

Se ne parla da tempo, tanto da essersi gradualmente diffusa una certa sensibilità al riguardo che ha portato alla maturazione di concrete proposte di diversa matrice politica. Nel capitolo 8 vengono prese in esame le principali confrontandole in base ad una serie di criteri.

Se da una parte è mancata finora una elaborazione sistematica sul tema del contrasto della povertà da parte del Governo, dall'altra non possiamo non rilevare che negli ultimi mesi l'Esecutivo ha manifestato, in più occasioni, segnali di attenzione sul tema, avviando la costituzione di un Tavolo di lavoro sul tema della povertà presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e annunciando la predisposizione di un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale che dovrebbe esser approntato nei prossimi mesi.

In attesa dunque di quello che succederà, quello che ci pare importante sottolineare è che al punto in cui siamo, con più di 4 milioni di persone in povertà assoluta, non è più rinviabile l'adozione di una misura nazionale contro la povertà, che avrebbe dovuto essere assunta già tempo fa. Il nostro paese sconta un deprecabile ritardo sotto questo aspetto che va colmato quanto prima. Ma agire adesso vuol dire anche tener conto del fatto che la ripresa economica si prospetta lenta e difficoltosa e che la crescita si attesterà su livelli molto più bassi rispetto al periodo precedente all'inizio della crisi, nella consapevolezza, non catastrofista, ma realistica, dei vincoli esistenti e del fatto che abbiamo varcato una soglia e siamo entrati in una fase economica e sociale in cui poco o nulla sarà come prima.

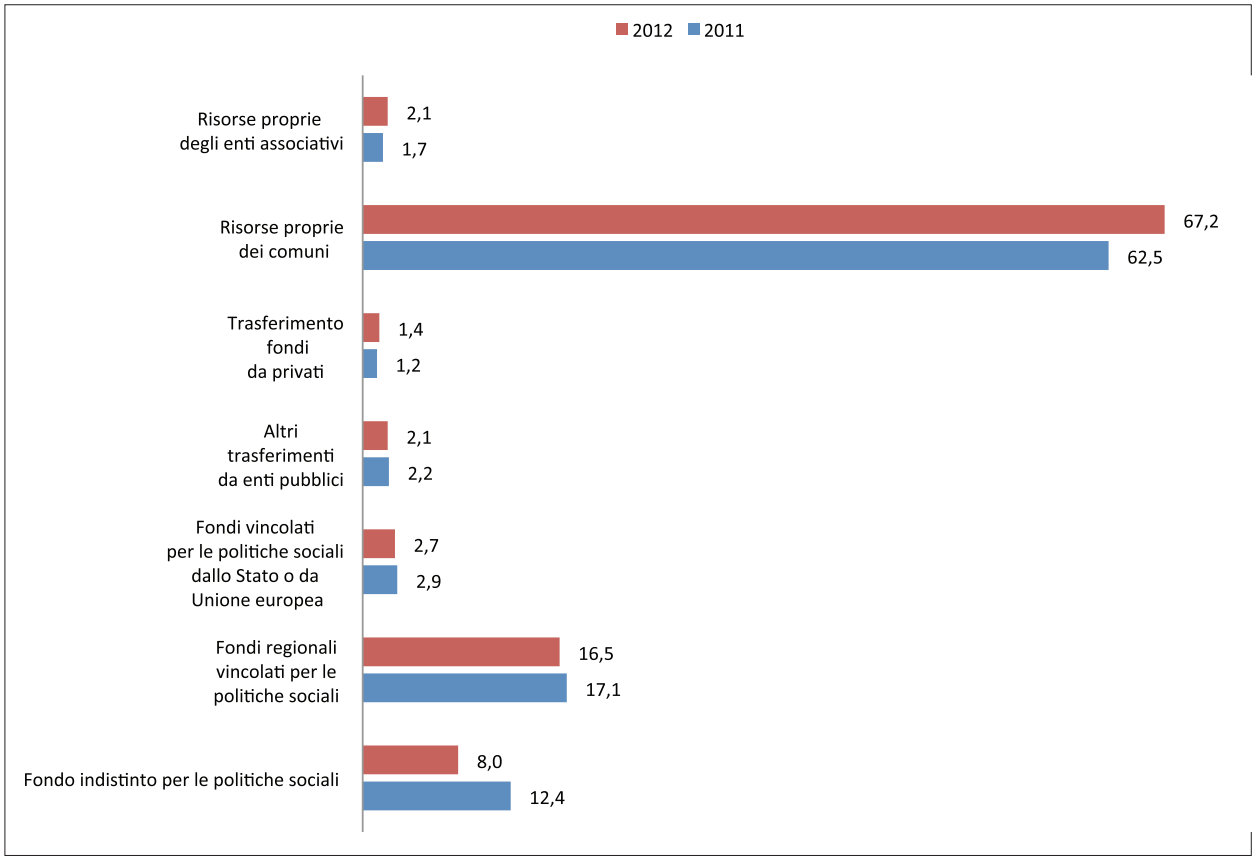
4. I FONDI STATALI PER LE POLITICHE SOCIALI

Quando si parla di spesa sociale, sono due gli aspetti da considerare: il finanziamento, ovvero la dotazione iniziale di risorse, e il loro utilizzo, ovvero la spesa in sé.

Rispetto al finanziamento, consideriamo gli stanziamenti statali per il sociale che vengono fissati annualmente dalle leggi di stabilità approvate a fine anno e che definiscono l'ammontare complessivo di risorse sul sociale e le ripartizioni di queste ultime sui fondi che il Governo decide di attivare con previsioni triennali.

La legge di stabilità 2014 aveva incrementato l'ammontare complessivo dello stanziamento sul sociale rispetto al 2013, passando da 766 milioni di euro a 984, lontani dai valo-

FIG. 5 SPESA SOCIALE DEI COMUNI PER FONTE DI FINANZIAMENTO. ANNI 2011-2012 (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

ri del 2008 (3169 milioni di euro). Rispetto al 2013 erano stati rimpinguati alcuni fondi (Fondo per la famiglia, Fondo per le pari opportunità, Fondo politiche giovanili, Fondo per la non autosufficienza), ridotti altri (Fondo Infanzia e adolescenza, Fondo politiche sociali, Fondo Servizio Civile) e ripristinati altri ancora (Fondo affitto, Fondo minori stranieri non accompagnati e Fondo nuovi nati). Il fondo nazionale per le politiche sociali subiva una contrazione, passando dai 344 milioni del 2013 ai 317 del 2014, con drastiche riduzioni per il 2015 e il 2016 (rispettivamente 14,5 e 14,6 milioni di euro).

Gli stanziamenti previsti per il 2015, fissati nell'ultima legge di stabilità[4] entrata in vigore l'1 gennaio 2015, ammontano complessivamente a 1.223 milioni di euro, il 25% in più di quanto fissato nella legge di stabilità 2014.

È significativo rilevare soprattutto:

- la stabilizzazione del Fondo per le politiche sociali, del Fondo servizio civile e del Fondo per la non autosufficienza
- il rifinanziamento del Fondo per la carta acquisti ordinaria per un importo pari a quello fissato nel 2014
- l'introduzione di un bonus bebè con stanziamenti crescenti fino al 2017[5] e l'introduzione, solo per il 2015, di un assegno per le famiglie numerose (4 o più figli con Isee non superiore a 8500 euro l'anno).

Volendo esprimere una valutazione complessiva, si può dire che:

- l'aumento dello stanziamento complessivo non ci riporta agli importi del 2008 che già prima della crisi risultavano insufficienti a fronteggiare le situazioni di povertà e disagio presenti nel nostro paese
- tale incremento non può non essere ricondotto alla fase di ripresa in cui siamo da poco entrati con i primi segnali di crescita del Pil

[4] Legge 23 dicembre 2014, n. 190, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015), GU Serie Generale n.300 del 29-12-2014 - Suppl. Ordinario n. 99.
[5] Per un'analisi approfondita dell'impatto di questa misura sulla popolazione in povertà si veda il cap. 4.

nei primi mesi del 2015, per la prima volta dall'inizio della crisi
- sul tema del contrasto alla povertà, di fatto le uniche misure al momento chiaramente finanziate sono il Fondo per la carta acquisti ordinaria (300 milioni di euro) e il Fondo derrate alimentari (12 milioni di euro) (cf. cap. 6) (cf. Misiani, 2015), a cui si potrebbero aggiungere il bonus bebè (202 milioni) e l'assegno per le famiglie numerose (45 milioni), per un totale nel 2015 di 560 milioni di euro. Tuttavia, c'è da osservare che ancora una volta si tratta di misure non inserite in un disegno di intervento complessivo sulla povertà, che coordini i diversi strumenti in campo allo scopo di armonizzarli e razionalizzarne la spesa. E rispecchiano la tendenza politica a far convogliare risorse su fondi dedicati a categorie definite di beneficiari, dal forte impatto in termini di riconoscibilità e visibilità dell'intervento attivato presso la platea dei destinatari interessati.

Infine, in chiusura di questo punto, consideriamo anche la quota di risorse statali che vengono destinate ai comuni per la realizzazione di servizi e interventi sociali.

Come emerge dalla fig. 5, l'ammontare di risorse devolute dallo Stato ai comuni per la spesa sociale è passato, dal 2011 al 2012, dal 12,4% all'8%. Questa riduzione, unita all'aumento, nel 2012, della quota di risorse proprie dei comuni (67,2%), che resta la fonte principale di finanziamento della spesa sociale comunale anche per il 2012, determina una accentuazione forzata della autonomia di spesa per i comuni che, in condizioni di forti vincoli di bilancio, ha un impatto negativo sulle scelte di investimento sociale degli stessi.

5. I COMUNI DI FRONTE ALLA CRISI: COME CONIUGARE DOMANDA SOCIALE E VINCOLI DI BILANCIO

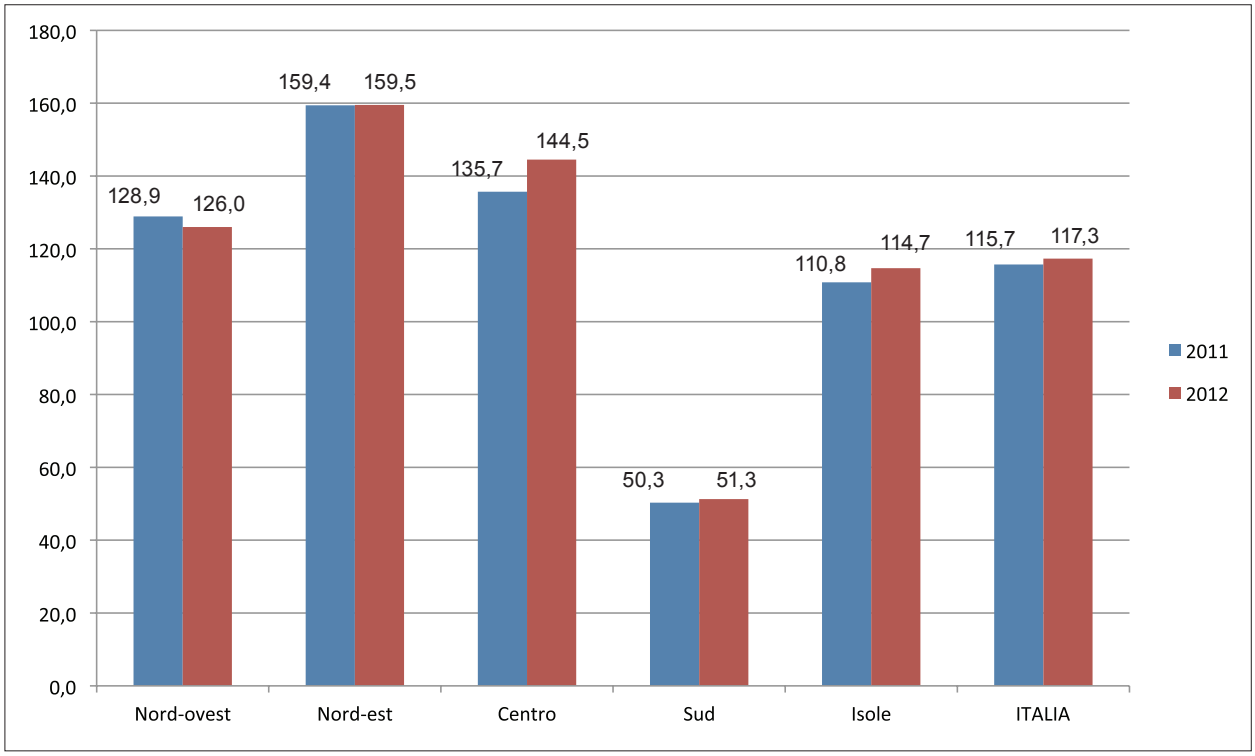
5.1 La spesa sociale dei comuni - Gli ultimi dati disponibili sulla spesa sociale dei comuni rilasciati dall'Istat fanno riferimento al 2012. Pur trattandosi di dati che risalgono a tre anni fa, possiamo aggiornare il quadro tracciato lo scorso anno, in quanto l'anno di riferimento dei dati commentati nel rapporto precedente era il 2011. Utilizzeremo, in aggiunta a quelli Istat, anche dati di altra fonte[6] aggiornati al 2013.

Il ricorso a due diverse fonti di dati si spiega in quanto:
- i dati della spesa per interventi e servizi sociali dei comuni forniti dall'Istat ci permettono di considerare l'allocazione interna delle risorse fra i diversi comparti (famiglie, disabili, dipendenze, anziani, immigrati, povertà)
- i dati elaborati dal gruppo di lavoro Cisl-Bureau van Dijk consentono uno sviluppo temporale più ampio delle analisi fino al 2013.

Dalla analisi delle due fonti di dati le più interessanti evidenze empiriche che ci sembra interessante sottolineare ai fini della nostra trattazione sono le seguenti:
- la spesa pro-capite per interventi e servizi sociali dei comuni subisce nel 2012 rispetto al 2011 un incremento quasi impercettibile: si passa dai 115, 7 euro a persona ai 117,3 del 2012 (cf. fig.6). Si può dire che essa resti pressoché invariata
- si confermano anche nel 2012 i profondi divari territoriali tra le diverse aree del paese: i comuni del Sud nel 2012 spendevano 51 euro a persona per il sociale, mentre al Nord-est si arrivava a spendere fino a 159 euro
- la povertà è uno dei settori a cui i comuni destinano meno risorse: nel 2012 essa assorbiva il 7,7% della spesa sociale comunale complessiva, percentuale in diminuzione rispetto al 2011 (7,9%) (cf. fig. 7)
- nel 2012 in Italia i comuni destinavano 15 euro a persona per servizi e interventi sulla povertà, con considerevoli differenze tra una area geografica e l'altra: al Sud si spendevano 6 euro mentre al Centro 22 euro a persona. E se si considera che al Sud l'incidenza di persone e famiglie in povertà assoluta è la più alta del paese, ci si rende conto di quanto l'entità della spesa sociale destinata alla povertà risulti del tutto inadeguata rispetto ai bisogni sociali del territorio
- come mostrano le elaborazioni Cisl-Bureau van Dijk sui certificati al conto del bilancio dei comuni, nel 2013 la spesa corrente sociale dei comuni ammontava a 7,9 miliardi di euro, corrispondenti a circa 130 euro pro-capite

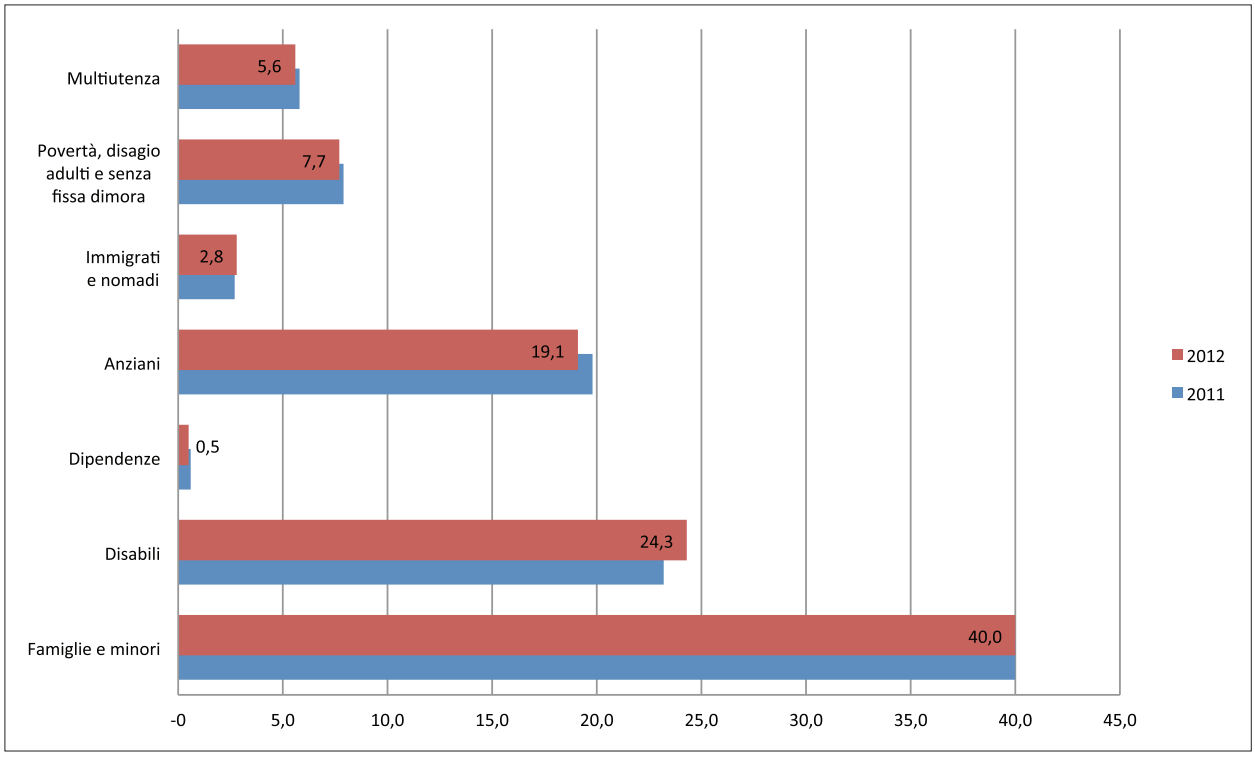
[6] Su gentile concessione della Cisl, si è fatto riferimento a dati inseriti nel report sintetico 2015 "Il welfare nei conti degli enti locali. Una lettura sociale dei bilanci dei capoluoghi di Regione" – dati Aida PA-Bureau van Dijk progetto "Report PA Cisl", presentato nel luglio di quest'anno.

FIG. 6 SPESA PRO-CAPITE PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI, ANNI 2011-2012 (VALORI IN EURO)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.

FIG. 7 SPESA PER INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI DEI COMUNI PER AREA DI UTENZA. ANNI 2011-2012 (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat.
Nota: nell'area famiglia e minori vengono inserite anche le spese di competenza dei comuni per i servizi all'infanzia

- nel quinquennio essa è diminuita di 2,7 punti percentuali, una riduzione pari a 250 milioni di euro, con le variazioni negative più alte per i comuni della Calabria (-29,2%).

Un altro aspetto che bisogna considerare per un adeguato esame della situazione dei comuni è quello relativo ai vincoli di bilancio a cui i comuni sono soggetti e che, uniti alla contrazione dei trasferimenti pubblici, di cui si è parlato nel precedente paragrafo, contribuiscono a depauperare e svalutare l'offerta di servizi sociali sul territorio, ridefinendo l'assetto del sistema di welfare locale.

5.2 La fatica di Sisifo: i comuni stretti fra maggiori entrate e Patto di stabilità - La Corte dei conti ha reso noti nello scorso luglio (Corte dei conti, 2015) i risultati delle analisi degli andamenti della finanza territoriale e ne è emerso un quadro molto preoccupante.

Dal confronto fra il 2011 e il 2014 emerge che:

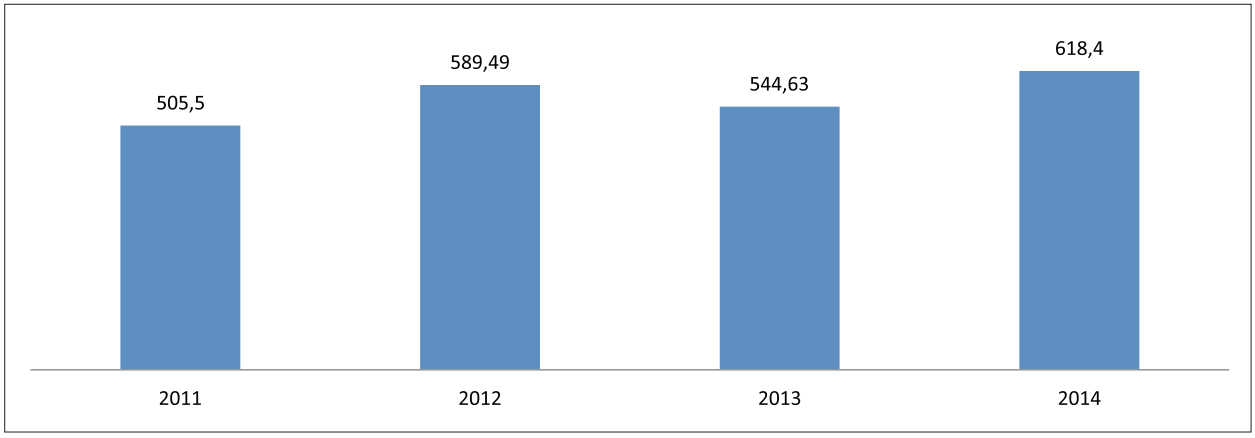
- le entrate correnti dei comuni sono aumentate del 6,6%
- l'unico aumento, consistente, è quello che ha interessato una delle tre componenti delle entrate correnti, vale a dire quella rappresentata dalle entrate tributarie (cf. tab. 1), che hanno da sempre rappresentato la quota predominante nella composizione delle entrate correnti dei comuni (65,1% nel 2014)
- questo si è tradotto nell'aumento della pressione fiscale sui contribuenti: le riscossioni pro-capite dei comuni ammontavano nel 2011 a 505,5 euro, diventate 618,4 nel 2014 (fig. 8), un aumento medio pro-capite stimato dalla Corte dei conti intorno al 22% (cf. Trovati, 2015).

TABELLA 1 • ENTRATE DEI COMUNI. ANNI 2011-2014, 2013-2014 (VALORI PERCENTUALI)

	VARIAZIONE 2011/2014	VARIAZIONE 2013/2014
ENTRATE TRIBUTARIE	22,65	15,63
TRASFERIMENTI	-19,00	-27,29
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	-9,40	-15,49
TOTALE ENTRATE CORRENTI	6,66	-0,76

Fonte: Corte dei conti

FIG. 8 ENTRATE COMUNI. RISCOSSIONI PRO-CAPITE NAZIONALE. ANNI 2011-2014 (VALORI PRO-CAPITE)



Fonte: Corte dei Conti.

Tuttavia l'aumento delle entrate tributarie non si è tradotto in un potenziamento e miglioramento dell'offerta dei servizi per i cittadini. Il contributo chiesto ai comuni dalle manovre annuali in termini di riduzione dell'indebitamento è andato progressivamente aumentando dal 2011 al 2014, (passando 5665 milioni di euro ai 13051 del 2014). Questo ha fatto sì che i comuni abbiano perso circa 94 euro ad abitante fra il 2010 e il 2014 (cf. Trovati, 2015).

Dunque l'accresciuta disponibilità di risorse economiche derivanti da un aumento delle entrate tributarie è stata annullata dal giro di vite sul Patto di stabilità interno.

Considerato che negli ultimi otto anni sugli enti locali si sono scaricate manovre per 40 miliardi di euro (ibid.), con i sistemi di finanza locale oppressi dai sempre più stringenti vincoli di bilancio, ne è risultata fortemente compromessa la capacità dei comuni di far fronte alla pressante domanda sociale formulata dai cittadini. Dal canto loro questi ultimi sono sempre più oberati da una pressione fiscale cresciuta a dismisura negli ultimi anni e versano in condizioni economiche nella gran parte dei casi decisamente peggiori di un quinquennio fa.

Questo ulteriore elemento di contesto ci porta a dire che ad una situazione di partenza già critica, caratterizzata dal sottofinanziamento sul sociale dei comuni, si è aggiunta, negli anni della crisi, questa ulteriore difficoltà legata all'inasprirsi dei vincoli di bilancio e alla contestuale riduzione dei trasferimenti pubblici. In queste condizioni c'è da chiedersi come siano riuscite le amministrazioni locali a fare quello che hanno fatto.

6. SINTESI CONCLUSIVA

Il quadro socio-economico tracciato finora si caratterizza per:

- l'aumento rispetto al 2007-2008 della quota di popolazione in povertà assoluta e la permanenza, a sette anni dall'inizio della crisi economica, di questa in tali condizioni
- un ammontare degli stanziamenti statali sul sociale in aumento rispetto allo scorso anno ma attestato su livelli che risultano comunque molto più bassi rispetto a quelli pre-crisi, già insufficienti a soddisfare la domanda sociale del tempo, in uno scenario caratterizzato allora da livelli di crescita e di occupazione decisamente più alti di quelli di oggi e da una incidenza di povertà assoluta incomparabilmente più bassa
- un andamento generale della spesa comunale per interventi e servizi sociali in calo dall'inizio della crisi, mentre si assiste al contestuale aumento del disagio e della povertà sui territori
- e in particolare una spesa sociale comunale sulla povertà sottodimensionata rispetto alle esigenze della popolazione in povertà, nelle aree del Sud Italia soprattutto in cui l'incidenza della povertà resta più forte
- una finanza territoriale gravata da forti vincoli di bilancio con un portato in termini di pressione fiscale ai limiti della sostenibilità per i contribuenti
- il sistema dell'offerta dei servizi sociali territoriali nella morsa del calo di risorse e del contestuale aumento delle richieste. Questo è un punto molto importante: il combinato disposto della riduzione dei trasferimenti pubblici, che costringe sempre più i comuni a contare per la gran parte su una autonomia finanziaria indotta, e dei vincoli di bilancio che comprimono la capacità di spesa comunale, ha generato una situazione preoccupante in molti contesti territoriali, sotto il profilo dell'offerta dei servizi, soprattutto considerando che il rischio di paralisi operativa è molto più alto proprio nei territori in cui sono maggiormente necessari interventi per fronteggiare situazioni di povertà e disagio sociale[7]
- la necessità di ridisegnare un sistema di welfare che tenga conto dei vincoli esistenti e delle necessità emergenti in questa fase di transizione dalla crisi ad un nuovo assetto socio-economico ancora in via di definizione.

Nel rapporto di quest'anno, oltre a fornire aggiornamenti sulle scelte di politica sociale dell'ultimo anno (luglio 2014-luglio 2015) e sui più recenti dati sulla spesa sociale disponibili, si intendono inoltre esplorare alcuni punti che a nostro avviso sono di cruciale importanza per disegnare politiche di intervento contro la povertà il più efficaci possibili, in uno scenario, come si è visto, di vincoli dati e opportunità da costruire con il contributo di una platea ampia di soggetti sociali.

[7] Per una trattazione più approfondita di questo punto si veda De Capite (2014).

7. FUCINE IN LAVORAZIONE: PROSPETTIVE PER IL DOMANI

Sono due gli snodi fondamentali in questa fase di transizione:

- il primo riguarda una concezione delle politiche nazionali di contrasto della povertà (perché questo è l'ambito di nostro interesse) che sia a sostegno del welfare locale
- il secondo ha a che fare con il passaggio, per le pratiche di intervento agite sui territori, da un welfare prestazionale a un *welfare comunitario*, o meglio ancora, *comunitario-collaborativo*, dove l'accento non è posto solo sulla pluralità di soggetti coinvolti ma anche sulle modalità effettive di costruzione di piani di lavoro condivisi.

Rispetto al primo punto che afferisce alle azioni di *advocacy* realizzate dai diversi attori sociali impegnati sul tema del contrasto della povertà, menzioniamo l'esperienza della costituzione di un coordinamento operativo di soggetti (l'Alleanza contro la povertà) che hanno elaborato una proposta concreta di attuazione, nel tempo, di una misura di contrasto della povertà applicabile nel nostro paese sin da subito (se ne parla diffusamente nel capitolo 9).

Qui ci limitiamo soltanto a dire che la logica che ha ispirato la ideazione del REIS (Reddito di Inclusione Sociale), di cui l'Alleanza si fa promotrice, è proprio quella dello sviluppo di una politica nazionale a sostegno del welfare locale: una misura universalistica in cui però la *governance* è decentrata e affidata al livello locale (la titolarità del processo è in capo ai comuni associati con il coinvolgimento dei centri per l'impiego, del Terzo Settore e degli altri soggetti del territorio).

Ci concentriamo, invece, sul secondo punto, che ci consente di ragionare su come si possa configurare, a livello locale, un'organizzazione condivisa delle risposte alle domande sociali emergenti. E sulle implicazioni che essa

CARATTERISTICHE PECULIARI	CONTENUTI	ASPETTI POSITIVI	CRITICITÀ
ambito di intervento circoscritto	affiancamento per un periodo di tempo limitato tra famiglie per supportare famiglie in difficoltà momentanea e prevenire l'allontanamento dei minori dal nucleo	messa a punto di una metodologia di intervento	selezione stringente dei beneficiari
coinvolgimento di una pluralità di soggetti sociali che lavorano su quell'ambito	servizi sociali, Caritas, associazioni, parrocchie, uffici diocesani, ecc.	costruzione di piattaforme strategico-operative comuni	allungamento dei tempi per i processi decisionali
costruzione di una politica sociale	uno degli obiettivi del progetto è trasformare la pratica dell'affiancamento in politica sociale locale, inserendola fra i dispositivi di intervento previsti in tema di aiuto alle famiglie	la buona pratica che ha coinvolto pochi può essere messa a disposizione di molti	-
presenza vincolante dell'ente pubblico	comune, provincia	consolidamento e formalizzazione di collaborazioni esistenti per la costruzione di un welfare comunitario-collaborativo	-
assegnazione condivisa dei ruoli	all'interno di un tavolo tecnico a cui partecipano tutti gli operatori	armonizzazione del proprio contributo alle esigenze del progetto	frizioni fra i soggetti difesa di posizioni

ha sugli interventi realizzati e su tutti i soggetti coinvolti (beneficiari e non). E lo facciamo con un esempio concreto di collaborazione tra diversi soggetti per la realizzazione di interventi sul territorio in favore di famiglie (con minori) in difficoltà (progetto "Una famiglia per una famiglia"). Tali interventi si caratterizzano per il fatto di essere basati sull'affiancamento delle famiglie in difficoltà da parte di altre famiglie.

Il dettaglio dell'intervento è contenuto nel box a fine capitolo, qui ci interessa evidenziare quali sono le caratteristiche distintive di questa modalità di lavoro, nella prospettiva di dare vita a un *welfare comunitario-collaborativo* sui territori.

A partire dalle esperienze delle due realtà, Roma e Pescara, in cui Caritas Italiana sta sperimentando dal 2014 questa progettazione, avvalendosi del supporto metodologico e tecnico della Fondazione Paideia di Torino, è possibile sintetizzare (nella tabella nella pagina precedente) gli elementi che contraddistinguono il progetto, nel suo impianto generale e nella sua dimensione realizzativa.

Le caratteristiche individuate possono essere applicate a qualunque altro ambito di intervento, in quanto esse definiscono una modalità di lavoro adottabile in un contesto di coinvolgimento della comunità a cerchi concentrici (privati cittadini, volontari, soggetti sociali, attori sociali con *expertise* specifica) e di cooperazione mirata.

Già in questo primo anno, nella fase di impostazione e avvio del lavoro, sono emersi elementi di riflessione che hanno interpellato Caritas rispetto al ruolo da giocare su questi tavoli e che saranno sicuramente oggetto di dibattito e confronto in futuro. Per una valutazione completa di entrambe le esperienze si dovrà attendere il 2016.

In conclusione e alla luce di quanto detto finora, emerge con molta forza che quello che non possiamo permetterci di rinviare oltre, invece, è l'adozione di misure per affrontare il tema della povertà assoluta nel nostro paese, fuori dalla episodicità che ha caratterizzato le scelte di politica sociale negli ultimi anni e in un orizzonte realistico di gradualità, stabilità e universalismo.

IL PROGETTO "UNA FAMIGLIA PER UNA FAMIGLIA"

Caritas Italiana sta portando avanti, a partire dallo scorso anno, con la collaborazione della Fondazione Paideia di Torino, la sperimentazione in due contesti territoriali (Roma e Pescara) del progetto "Una famiglia con una famiglia". Sono interventi basati sulla promozione di forme di affiancamento familiare "una famiglia con una famiglia", in situazioni di disagio (problemi organizzativi della famiglia, relazioni genitoriali difficili, problemi di salute di alcuni dei componenti della famiglia, temporanea difficoltà economica). L'obiettivo consiste nel prevenire la cronicizzzazione del disagio e l'eventuale allontanamento del minore dalla famiglia stessa, attivando affiancamenti tra la famiglia in difficoltà e un altro nucleo in grado di offrire un supporto.

Il progetto è caratterizzato da:

- obiettivi circoscritti e specifici
- un limite temporale (12 mesi al massimo)
- la centralità della relazione fra tutti i componenti delle famiglie coinvolte
- una formazione delle famiglie affiancanti
- la presenza di un tutor a cui le famiglie affiancanti possono rivolgersi in qualunque momento.

Questi interventi, della durata limitata nel tempo, consentono alle famiglie di recuperare un equilibrio compromesso, a partire dal superamento di una situazione problematica.

La soluzione al problema emerge dal processo di affiancamento come esito della cooperazione tra le due famiglie coinvolte.

L'intervento, che si configura a tutti gli effetti come una nuova forma di affido diurno in cui la famiglia riveste assoluta centralità, assume un carattere preventivo e curativo, nella misura in cui scongiura la degenerazione di situazioni critiche e consente alla famiglia affiancata di recuperare la propria autonomia.

Forme spontanee di supporto tra famiglie nella logica del buon vicinato vengono in questa prospettiva irrobustite da apporti specialistici (la formazione e i tutor) e inserite all'interno di un progetto di intervento in cui i servizi sociali svolgono un ruolo fondamentale.

Il fulcro del progetto consiste infatti nell'aumentare l'interazione strategica tra servizi sociali e realtà associative del territorio, nell'ottica di incentivare una prospettiva di intervento multidisciplinare e di consolidare una partnership sempre più efficace tra pubblico e privato sociale.

Infine, rispetto al tema della creazione di alleanze tra i soggetti sociali e della traslazione degli interventi sul piano delle politiche sociali, esso è interessante anche perché rappresenta per le Caritas diocesane un'occasione per ridisegnare il proprio ruolo in contesti di cooperazione mirata e nella logica di interventi sussidiari in stretta collaborazione con gli enti pubblici (in questo caso i servizi sociali).

Il progetto prevede pertanto:

- la costituzione di un Gruppo tecnico di lavoro a cui partecipano tutti i soggetti coinvolti che manifestano interesse per il progetto stesso (referenti dei servizi sociali – area minori o affido; rappresentanti associazioni o terzo settore; eventuale finanziatore del progetto – fondazioni bancarie o altri soggetti; rappresentanti del mondo produttivo)
- la individuazione, attraverso segnalazione dei servizi sociali o delle Caritas o di altre associazioni, delle famiglie da affiancare e di quelle affiancanti
- l'individuazione dei tutor di progetto che dovranno supportare le famiglie (affiancanti e affiancate) durante gli affiancamenti
- l'avvio della formazione dei tutor e delle famiglie affiancanti
- l'avvio degli affiancamenti (otto in tutto per territorio per una durata di 12 mesi).

Caritas Italiana, nella fase di start up, sostiene il rimborso destinato alle famiglie affiancanti e il costo dei tutor, oltre ai costi della segreteria/coordinamento del Gruppo di lavoro tecnico nel caso in cui la funzione venga assunta dalle Caritas diocesane.

Avviato dal Comune di Torino nel 2003, oggi l'affiancamento da famiglia a famiglia è annoverato all'interno della gamma di possibilità istituzionali di affido del Comune. Un'altra sperimentazione è iniziata a Ferrara nel 2008 e si è conclusa nel 2010 in collaborazione con l'Università di Ferrara.

L'affiancamento familiare è stato incluso nella "Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari" della regione Emilia Romagna nel 2011. In questi ultimi anni sono state avviate altre sperimentazioni in provincia di Como, nel comune e provincia di Parma, nei comuni di Verona e Novara.

BIBLIOGRAFIA

ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA
(2015), Osservazioni al documento del Ministero del lavoro e delle politiche Sociali "Verso un piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale" presentato il 16 luglio 2015, *www.redditoinclusionesociale.it*

CORTE DEI CONTI
(2015), Relazione sugli andamenti della finanza territoriale. Analisi dei flussi di cassa. Esercizio 2014, *www.cortedeconti.it*

DE CAPITE, N.
(2014), Le scelte di politica sociale, in Caritas Italiana, (2014), Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia. Rapporto 2014, *www.caritas.it*

EUROSTAT
(2011), ESSPROS Manual, The European System of integrated Social PROtection Statistics (ESSPROS), Eurostat Methodologies and working papers, 2011, *ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata*

FANTOZZI, R.
(2014), La spesa per protezione sociale in Italia e in Europa, Eticaeconomia, *www.eticaeconomia.it*

LODI RIZZINI, C.
(2013), I Comuni: le risposte dei territori alla crisi, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di) (2013), Primo rapporto sul secondo welfare in Italia 2013, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

MISIANI, A.
(2015), Fondi statali per le politiche sociali: la stabilità (parzialmente ritrovata), *www.nens.it*

PADOVANI, E.
(2015), "Il welfare nei conti degli enti locali. Una lettura sociale dei bilanci dei capoluoghi di Regione" – dati Aida PA-Bureau van Dijk progetto "Report PA Cisl", luglio 2015.

TROVATI, G.
(2015), Corte conti: «Tasse locali al limite», Il Sole 24 ore, 2 agosto 2015, *www.ilsole24ore.com*

LE SCELTE DI POLITICA ECONOMICA

4

MASSIMO BALDINI
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA "MARCO BIAGI"
UNIVERSITÀ DI MODENA E REGGIO EMILIA

QUESTO CAPITOLO SI PROPONE DI DESCRIVERE LE PRINCIPALI MISURE DI POLITICA SOCIALE E TRIBUTARIA ADOTTATE NELL'ULTIMO ANNO CHE POSSONO AVERE EFFETTI SULLA POVERTÀ. LA PRIMA SEZIONE FORNISCE UN QUADRO MOLTO GENERALE DI CIÒ CHE È ACCADUTO IN QUESTO CAMPO A PARTIRE DALL'INIZIO DELLA CRISI E FINO A METÀ DEL 2014, MENTRE LA SECONDA ILLUSTRA LE SCELTE FATTE DAL GOVERNO NELL'ULTIMO ANNO E PROPONE UNA VALUTAZIONE QUANTITATIVA DELLE CONSEGUENZE DELLE MISURE DESCRITTE SULLA POVERTÀ. INFINE VENGONO PRESENTATI GLI IMPEGNI ANNUNCIATI DAL GOVERNO RENZI PER I PROSSIMI MESI E SE NE EVIDENZIANO ALCUNI DEI POSSIBILI EFFETTI SULLA RIDUZIONE DELLA POVERTÀ.

1. LE MISURE INTRODOTTE DALL'INIZIO DELLA CRISI FINO ALLA METÀ DEL 2014

Nel corso del 2015 l'economia italiana sembra finalmente aver imboccato la via di uscita dalla lunga crisi iniziata nel 2008: nei primi mesi dell'anno il Pil è infatti tornato a crescere, anche se l'occupazione non mostra ancora segnali di chiara ripresa. Rispetto a 8 anni fa, il reddito nazionale è tuttavia ancora inferiore di quasi 10 punti percentuali e il tasso di disoccupazione è raddoppiato. Questi dati non possono che avere prodotto conseguenze negative sulla povertà, decisamente aumentata (cf. cap. 2).

In questo contesto, le reazioni del sistema delle politiche sociali alla recessione ed all'incremento della povertà possono essere suddivise, in senso sia temporale che logico, in tre fasi:

- durante i primi anni della crisi, dal 2008 al 2011, non hanno luogo mutamenti strutturali del sistema di protezione sociale; la difficoltà nel percepire la gravità della crisi produce piccoli adattamenti per far fronte alle nuove emergenze, in un contesto istituzionale dato. Tra queste innovazioni di impatto marginale si segnalano ad esempio la Carta Acquisti (o Social card), il bonus straordinario *una tantum* per le famiglie di dipendenti e pensionati, variabile da 200 a 1000 euro per l'intero 2009 e il bonus per ridurre le tariffe elettriche delle famiglie povere, compreso tra 58 e 144 euro annui, sempre nel 2009.[1] La flessibilità automatica del bilancio determina un forte incremento della spesa per gli ammortizzatori sociali, passata dall'1.7% del Pil nel 2007 al 3.2% nel 2012. Questa estensione avviene nei primi anni senza riforme nel disegno dei sussidi di disoccupazione, mentre si amplia l'area delle crisi aziendali coperta dalla Cassa integrazione guadagni, soprattutto quella in deroga.

- Nel 2011 alla crisi produttiva si aggiunge quella di fiducia sui debiti pubblici nei mercati finanziari internazionali, in particolare verso i paesi dell'Europa meridionale. Il Governo italiano risponde con politiche di austerità finalizzate a ridurre il deficit e a lanciare un segnale di stabilità agli investitori. Gran parte delle misure adottate nel periodo 2011-2012 è di segno restrittivo: tra le più rilevanti, il blocco dell'indicizzazione delle pensioni superiori a tre volte il minimo e delle retribuzioni pubbliche, gli aumenti dell'aliquota Iva ordinaria, delle addizionali regionali e comunali all'Irpef, delle aliquote contributive per gli autonomi, delle accise sui carburanti, delle imposte immobiliari e delle imposte sui redditi da capitale.

- Dopo un illusorio recupero nel 2011, il Pil precipita durante gli anni peggiori della crisi, il 2012 ed il 2013. L'aggravarsi della situazione

[1] Per una dettagliata analisi di questi provvedimenti si veda il secondo capitolo del Rapporto annuale 2009 della Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2009).

sociale ed il miglioramento del clima internazionale verso le condizioni delle finanze pubbliche del paese favoriscono l'attenuazione delle misure di austerità. Si comincia a discutere di riduzione della pressione fiscale, dapprima con un dibattito a tratti surreale sulle imposte immobiliari, in seguito con alcuni interventi su Irpef ed Irap e col bonus per i lavoratori dipendenti nella primavera 2014. Gli ammortizzatori sociali sono oggetto di due riforme, nel 2012 e nel 2015. Il contrasto alla povertà, malgrado la crisi abbia colpito soprattutto i redditi medi e bassi, non è comunque al centro del dibattito.

Nel Rapporto dello scorso anno il capitolo dedicato allo studio degli effetti delle misure prese tra metà 2013 e metà 2014 si era concentrato sulle conseguenze distributive della variazione delle detrazioni Irpef, dell'aumento dell'aliquota ordinaria Iva, delle modifiche della tassazione sugli immobili.

L'impatto di queste misure è stato nel complesso regressivo, a causa in particolare dell'incremento dell'Iva e del fatto che l'aumento della detrazione Irpef per lavoratori dipendenti ha toccato solo marginalmente i poveri assoluti.

Il complesso dei provvedimenti su Irpef, Iva e Tasi ha provocato un leggero calo del reddito dei poveri e una piccola espansione dell'area della povertà. Si tratta di esiti che, nello schema temporale qui proposto, si inquadrano bene tra la seconda e la terza fase: ancora politiche di bilancio restrittive, con qualche apertura verso un alleggerimento del carico fiscale, in particolare sul lavoro dipendente.

2. LE SCELTE DEL GOVERNO NELL'ULTIMO ANNO

Questa sezione è dedicata a una descrizione delle principali innovazioni di politica economica adottate nel corso dell'ultimo anno[2] che dovrebbero avere un impatto più o meno diretto sulla povertà. Se ne considerano gli aspetti di disegno e applicativi e si propone un'analisi quantitativa delle loro possibili conseguenze sulla povertà assoluta e relativa. La scelta di approfondimento è caduta solo sulle misure con un effetto sui bilanci familiari ragionevolmente diretto e misurabile *ex ante*.

Molte altre decisioni, come la riforma delle regole del mercato del lavoro o la decontribuzione sulle assunzioni a tempo indeterminato, possono avere un impatto indiretto sulla povertà attraverso cambiamenti nel tasso di occupazione e nel livello generale di attività economica, ma è impossibile prevederne con ragionevole approssimazione la misura.

Se escludiamo le novità che potrebbero avere effetti indiretti, la scelta si restringe molto: consideriamo in dettaglio i due "bonus" da 80 euro al mese, quello per i dipendenti a basso reddito e quello per i nuovi nati, e la riforma dei sussidi di disoccupazione, in particolare l'introduzione dell'Asdi. Nella parte finale del lavoro ampliamo l'analisi ad alcune riduzioni fiscali recentemente annunciate dal Governo.

2. 1 Il bonus per i lavoratori dipendenti - A poche settimane di distanza dall'insediamento, il Governo Renzi annuncia nella primavera del 2014 un "bonus", cioè un credito di imposta riservato ai dipendenti e assimilati con reddito complessivo Irpef inferiore a 26mila euro e con imposta lorda superiore alla detrazione da lavoro dipendente.

Questo bonus è stato erogato per la prima volta nel maggio 2014 ed è stato reso permanente dalla legge di stabilità per il 2015. Vale 960 euro all'anno (80 al mese) per i redditi complessivi tra 8145 e 24mila euro, poi scende velocemente fino ad azzerarsi a 26mila euro. Esso dipende solo dal reddito individuale e non prende in considerazione la composizione del nucleo o la presenza di familiari a carico. Sono esclusi i redditi inferiori a 8145 euro (la soglia di incapienza). Sono però inclusi tra i beneficiari anche alcuni lavoratori incapienti.[3]

[2] Per ultimo anno si intendono le misure assunte da giugno 2014 a luglio 2015.

[3] Per esempio chi ha reddito superiore a 8145 euro e ha dunque imposta lorda superiore alla detrazione da lavoro (rientrando così nella platea dei beneficiari del bonus), ma diventa incapiente grazie ad altre detrazioni, come quelle per carichi familiari. Un dipendente senza carichi con reddito di 8145 euro non riceve il bonus, mentre chi percepisce anche solo 8146 euro, cioè con imposta netta appena positiva, lo ottiene interamente.

LA METODOLOGIA ADOTTATA

Per quantificare le possibili conseguenze sulla povertà di questi provvedimenti ci basiamo sul dataset Silc (*Statistics on income and living conditions*) del 2013, composto da quasi 19mila famiglie, che rileva i redditi delle famiglie italiane ricevuti nel corso del 2012 e le loro principali caratteristiche socio-economiche. Su questo campione abbiamo ricostruito i principali istituti del sistema di tassazione e spesa sociale italiano e l'indicatore della situazione economica equivalente.

I valori monetari sono espressi a prezzi 2015. L'unità di analisi è sempre la famiglia. Parleremo cioè di famiglie in povertà, meno frequentemente di individui. Per identificare l'area della povertà assoluta utilizziamo le soglie elaborate dall'Istat (2009), però confrontiamo queste soglie non con la spesa delle famiglie, ma con il loro reddito disponibile.

Definiamo quindi la povertà assoluta in termini di reddito, ovvero di capacità di acquistare beni e servizi. Ci sembra una definizione che permette di essere più facilmente utilizzata ai fini della valutazione degli interventi di policy, che incidono direttamente sul reddito familiare, mentre il consumo è mediato innanzitutto dalle preferenze per il risparmio, che possono essere significative anche per famiglie a basso tenore di vita (gli anziani, per esempio), ma anche dalla possibilità di ricevere trasferimenti o prestiti da parenti o altri, nonché dalle aspettative circa la dinamica futura del reddito.

Per misurare l'impatto di un nuovo istituto su intensità e diffusione della povertà, occorre infine definire un punto di partenza, cioè la distribuzione del reddito prima della sua introduzione, che nel nostro caso è rappresentato dal reddito disponibile familiare privo di entrambi i bonus e dell'Asdi.[1]

Seguendo questo criterio, nel dataset si trova in povertà assoluta di reddito il 7% delle famiglie; riportando il dato all'universo, si tratta di 1.8 milioni di nuclei, in cui vivono 4.5 milioni di persone[2]. Per fornire un elemento di confronto, proponiamo anche alcuni dati relativi alla povertà relativa, definita in base ad un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% della sua mediana[3]. In base a questa definizione, la quota di famiglie in povertà relativa è del 19.34% (5 milioni di famiglie, 12.3 milioni di persone). Per ognuna delle misure considerate proponiamo una serie di indicatori: quante sono le famiglie interessate, in povertà o meno, come si ripartisce il reddito per ogni 5% dei nuclei ordinati per valori crescenti di reddito disponibile equivalente, la percentuale di famiglie che in ogni ventile[4] riceve il beneficio, se e di quanto diminuiscono diffusione[5] ed intensità[6] della povertà e l'indice di Gini[7], ed infine l'incidenza percentuale del beneficio sul reddito. Nella parte finale dell'articolo questi indicatori vengono calcolati per l'insieme delle novità considerate. L'analisi è statica e puramente algebrica, nel senso che si modificano i redditi delle famiglie nella misura delle riforme, senza considerare eventuali reazioni comportamentali dei soggetti coinvolti: ci limitiamo a confrontare i redditi "prima" e "dopo" ciascuna riforma.

[1] Il programma con i codici delle simulazioni è disponibile presso l'autore. Per chiarimenti scrivere a massimo.baldini@unimore.it

[2] In base ai dati Istat – serie storica 2005-2014 modificata nel 2015 – nel 2013 si trovava in povertà assoluta il 6.3% delle famiglie, pari a 1.6 milioni di famiglie. La soglia utilizzata dall'Istat per determinare chi si trova in povertà assoluta corrisponde alla spesa minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi (spese per alimentazione, abitazione, ecc.) considerato essenziale nel contesto italiano per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile (cf. Istat, 2009).

[3] In questo caso si fa riferimento alla definizione di povertà relativa adottata da Eurostat per i confronti a livello europeo, in base alla quale viene considerato povero in senso relativo chi percepisce un reddito inferiore al 60% di quello mediano del proprio paese. L'Istat considera povera in senso relativo la famiglia di due persone che non è in grado di sostenere la spesa mensile media di una persona. La soglia viene in questo caso modificata tenendo conto della numerosità delle famiglie, applicando delle scale di equivalenza.

[4] La distribuzione del reddito ordinato in senso crescente può essere suddivisa in venti sezioni (ventili) contenenti ciascuna il 5% delle famiglie italiane ordinate in base al reddito percepito: nel primo ventile si troverà quindi il 5% delle famiglie che percepisce i redditi più bassi e nel ventesimo ventile si troverà il 5% della popolazione che percepisce il reddito più alto.

[5] Per diffusione (o incidenza) si intende il rapporto, espresso in termini percentuali, tra il numero di famiglie in povertà e il totale delle famiglie residenti.

[6] Per intensità si intende la misura di quanto in media il reddito, in questo caso, delle famiglie definite povere si trovi al di sotto della soglia di povertà, calcolata in percentuale su questa.

[7] L'indice o coefficiente di concentrazione di Gini misura il grado di equidistribuzione (o concentrazione) di un carattere (p. es. il reddito) fra la popolazione di riferimento. Può assumere valori compresi tra 0 (massima equidistribuzione) e 1 (massima concentrazione).

TABELLA 1 • FAMIGLIE BENEFICIARIE DEL BONUS E DESTINAZIONE DELLA SPESA

	% DI FAMIGLIE CHE OTTENGONO IL BONUS IN CIASCUN GRUPPO	SPESA TOTALE PER IL BONUS CHE VA A CIASCUN GRUPPO DI FAMIGLIE
Famiglie in povertà assoluta	13.5% (242mila)	186 milioni (2.0%)
Famiglie in povertà relativa	26.7% (1.3 milioni)	1.02 miliardi (10.8%)
Tutte le famiglie italiane	35.7% (9.2 milioni)	9.4 miliardi (100%)

Inoltre, si registra una forte riduzione del beneficio nell'intervallo tra 24mila e 26mila euro[4].

Secondo le nostre simulazioni, il bonus dovrebbe costare circa 9.4 miliardi di euro all'anno, una cifra molto vicina alle stime del Governo (9.5 miliardi). Alle famiglie povere in senso relativo dovrebbe andare una parte molto modesta di questa cifra: circa un miliardo (Tab. 1), il 10.8% dello stanziamento totale. Alle famiglie povere assolute va una quota decisamente inferiore: 186 milioni, il 2% del costo complessivo. Circa 242mila famiglie su 1.8 milioni in povertà assoluta, cioè poco più del 10%, ricevono questo bonus e un quarto di quelli in povertà relativa.

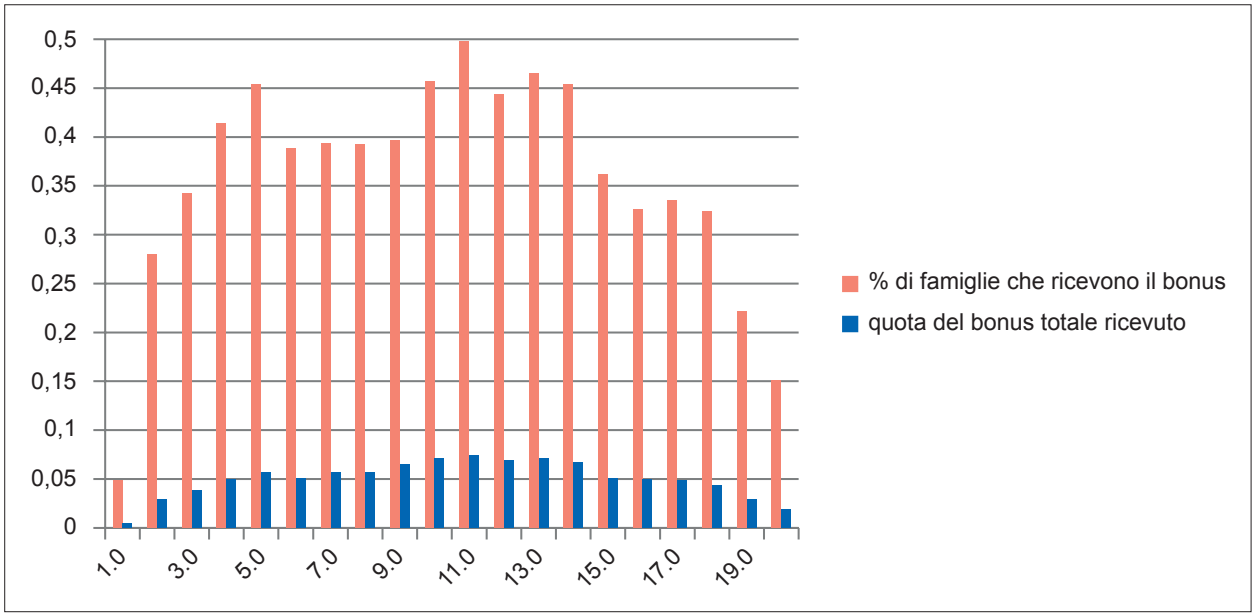
Una misura pensata per i lavoratori a basso salario, quindi, aiuta poco le famiglie a basso reddito. Non vi è infatti equivalenza tra le due dimensioni del salario e del reddito disponibile: il primo è definito a livello individuale, il secondo a livello familiare. In altri termini, si può essere lavoratori a basso salario ma vivere in una famiglia che, grazie agli altri membri, ha reddito medio o alto. D'altra parte una famiglia è spesso povera proprio perché in essa il lavoro manca o è raro: non deve stupire che una misura destinata solo ai lavoratori (a maggior ragione senza considerare eventuali carichi familiari) abbia scarso impatto sulla povertà, anche perché essa esclude gli incapienti con redditi molto bassi.

La fig. 1 mostra come la probabilità di ottenere il bonus sia alta soprattutto per la fascia di nuclei a reddito basso ma non bassissimo e medio e che, in termini di ripartizione della spesa totale, sono soprattutto i ventili centrali della distribuzione ad ottenerlo. Il bonus è quindi concentrato in particolare a favore delle classi medie, perché in esse è maggiore la frequenza di lavoratori, in particolare la possibilità che vi sia più di un lavoratore per nucleo (vedi anche Istat, 2014).[5] Nei ventili alti la probabilità di riceverlo diminuisce perché i redditi individuali sono spesso superiori alla soglia dei 26mila euro. L'indice di Gini del reddito netto equivalente subisce una leggera diminuzione (da 0.331 a 0.328), che conferma l'effetto redistributivo a favore della classe media.

[4] Questa drastica riduzione comporta, per questo intervallo di reddito, valori dell'aliquota marginale effettiva che sfiorano l'80%: chi ha 24mila euro di reddito e deve decidere se fare straordinari per 1000 euro, sappia che il suo stipendio netto aumenterà solo di 200 euro. L'aliquota media, comunque, diminuisce molto per i redditi interessati. Su 15.000 euro annui, ad esempio, l'incidenza dell'Irpef passa dal 12.6% al 6.2% del reddito complessivo. A 20.000 euro, l'incidenza scende da 17.3% a 12.5%. L'aliquota media diventa negativa per chi ha reddito complessivo annuo compreso tra 8.145 e 11.640 euro: in questo intervallo non solo si diventa esenti dal pagamento dell'imposta, che prima era invece positiva, ma si è beneficiari di un trasferimento netto in denaro.

[5] La percentuale di famiglie del primo decile che ricevono il bonus è inferiore a quella mostrata in Baldini et al. (2015) perché le simulazioni qui presentate sono state effettuate su un dataset più aggiornato (Silc 2013 invece che Silc 2011) che riflette meglio il recente peggioramento dell'occupazione.

FIG. 1 PERCENTUALE DI FAMIGLIE CHE RICEVONO IL BONUS E RIPARTIZIONE DELLA SPESA TOTALE PER VENTILI



Nota: ogni ventile comprende il 5% delle famiglie, ordinate per reddito disponibile equivalente (scala Ocse modificata) prima del bonus

In quale misura questo bonus contribuisce a ridurre diffusione e intensità della povertà? La percentuale di famiglie in povertà assoluta scende da 6.97% a 6.75% (Tab.2), una riduzione equivalente a circa 60mila famiglie povere assolute in meno. È opportuno ripetere, per questo e per ogni altro risultato numerico presentato, che le simulazioni sono condotte su dati campionari e soggetti a incertezza statistica. Riportiamo i numeri anche alla seconda cifra decimale non per dare un'errata impressione di precisione, ma soprattutto, al di là dei valori puntuali, per sottolineare il segno e la misura della variazione.

Ciò che è importante cogliere da queste evidenze numeriche non è dunque il valore puntuale in sé, ma l'ordine generale di grandezza e la direzione del cambiamento. Nel caso specifico, possiamo concludere che la quota di famiglie in povertà assoluta diminuisce poco grazie a questa misura, tanto che la variazione negativa dell'indice di diffusione non è statisticamente significativa.[6] L'indice di intensità, cioè la distanza media tra reddito dei poveri (per precisione, di chi rimane povero dopo il bonus) e linea di povertà, in percentuale di quest'ultima, addirittura aumenta perché le famiglie che escono dalla povertà sono evidentemente in media meno povere delle altre.

La diffusione della povertà relativa (calcolata con linea variabile) diminuisce invece in misura statisticamente significativa, a conferma del fatto che il bonus interessa maggiormente le famiglie in povertà relativa, dove è più frequente la presenza di lavoratori rispetto a quelle in povertà assoluta.

La scarsa efficacia del bonus sulla povertà assoluta non dipende solo dalla minore presenza di lavoratori tra i nuclei poveri assoluti, ma anche dal fatto che in essi il lavoro è meno continuo durante l'anno, quindi in molti casi il bonus effettivamente ricevuto non raggiunge i 960 euro annui.

Il reddito equivalente medio di tutte le famiglie che erano povere assolute prima del-

[6] L'intervallo di confidenza al 95% costruito attorno all'indice di diffusione prima del bonus va da 6.61% a 7.33%, quindi comprende il valore dell'indice di diffusione dopo il bonus.

TABELLA 2 • DIFFUSIONE E INTENSITÀ DELLA POVERTÀ PRIMA E DOPO IL BONUS

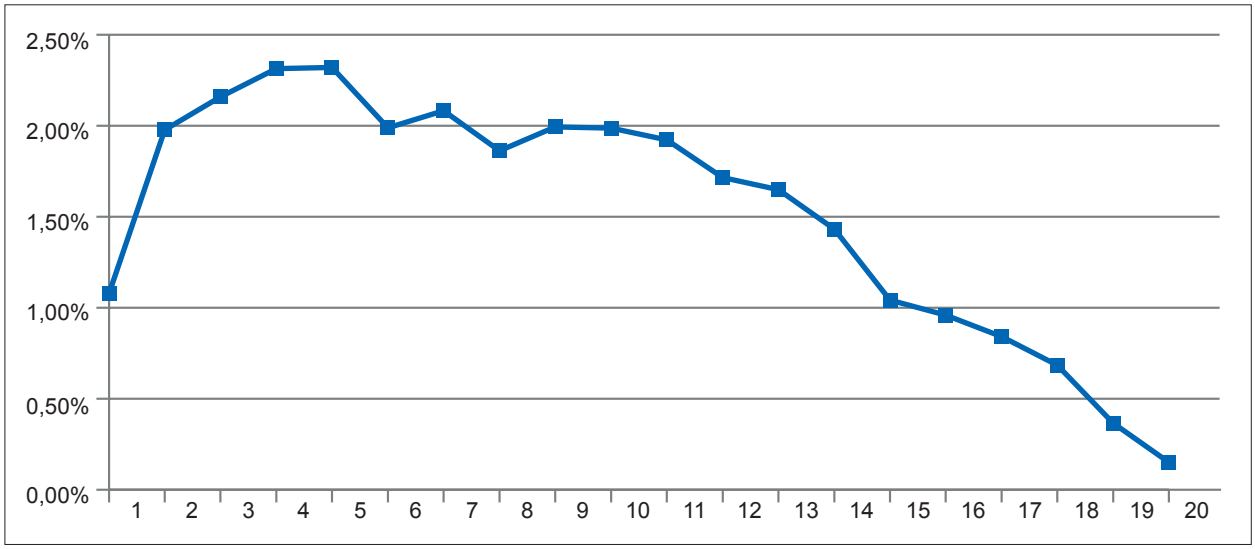
	POVERTÀ ASSOLUTA		POVERTÀ RELATIVA	
	Prima	dopo	Prima	Dopo
DIFFUSIONE	6.97% (1.79 milioni)	6.75% (1.73 milioni)	19.34% (4.97 milioni)	18.72% (4.79 milioni)
INTENSITÀ	39.81%	40.57%	35.92%	36.54%

la riforma aumenta, grazie a questo bonus, in media dell'1.7%. L'incremento del reddito è molto contenuto per il 5% di famiglie con reddito più basso (Fig. 2), poi supera anche il 2%, ed infine scende per la parte più ricca della popolazione.

2.2 Il bonus "bebè" - La legge di stabilità per il 2015 ha introdotto un nuovo bonus, sempre di 80 euro al mese (960 all'anno), a favore di ogni bambino nato o adottato dal primo gennaio 2015 alla fine del 2017. Questo assegno per i nuovi nati (non imponibile) dura tre anni ed è riservato alle famiglie con Isee inferiore a 25mila euro. Se l'Isee della famiglia è inferiore a 7mila euro, il bonus mensile raddoppia a 160 euro. Spetta anche ai cittadini di altri paesi dell'Ue e ai genitori extracomunitari, purché almeno uno abbia regolare permesso di soggiorno. Il costo previsto è di 200 milioni per il primo anno, di oltre 600 nel 2016 e di più di un miliardo nel 2017. Dovrebbero riceverlo ogni anno circa 330mila bambini su mezzo milione di nascite. Circa 85mila riceverebbero il bonus raddoppiato. Si tratta di un sussidio selettivo in base all'Isee ed è destinato ad una delle categorie sociali, i bambini appunto, che più di altre hanno visto aumentare il rischio di cadere in povertà negli ultimi anni. Rimangono però esclusi tutti i bambini già nati, ed una parte almeno delle risorse andrà a famiglie non povere, il che non è un difetto in sé, ma rischia di diventarlo in un sistema di welfare privo di una misura generale contro la povertà, una priorità ancora una volta rimandata. Il bonus bebè non va confuso con il bonus alle famiglie numerose, un'altra indennità istituita con la manovra economica. E' un sussidio in buoni-acquisto concesso alle donne che hanno almeno quattro figli e Isee inferiore a 8.500 euro. I suoi criteri attuativi saranno stabiliti con un decreto ministeriale.

Simuliamo gli effetti di questa manovra a regime, assumendo cioè che stabilmente ogni bambino italiano riceva 960 euro annui per i primi tre anni dalla nascita. La spesa risultante è superiore alle previsioni ufficiali, perché anche nel 2017, l'anno di massima spesa di questo bonus destinato poi a venire meno in mancanza di una stabilizzazione, si dovrà tener conto

FIG. 2 VARIAZIONE PERCENTUALE DEL REDDITO DISPONIBILE EQUIVALENTE PER CIASCUN 5% DELLE FAMIGLIE



Nota: le variazioni % sono calcolate su tutte le famiglie di ogni ventile, anche quelle non interessate dalla misura.

TABELLA 3 • FAMIGLIE BENEFICIARIE DEL BONUS PER I NUOVI NATI E DESTINAZIONE DELLA SPESA

	% DI FAMIGLIE CHE OTTENGONO IL BONUS IN CIASCUN GRUPPO	SPESA TOTALE PER IL BONUS CHE VA A CIASCUN GRUPPO DI FAMIGLIE
FAMIGLIE IN POVERTÀ ASSOLUTA	9.1% (163mila)	311 milioni (17.2%)
FAMIGLIE IN POVERTÀ RELATIVA	7.6% (378 mila)	654 milioni (36.2%)
TUTTE LE FAMIGLIE ITALIANE	5.6% (1.44 milioni)	1.8 miliardi (100%)

della distribuzione delle nascite durante l'anno (solo una piccola parte dei nati nel 2017 nasce a gennaio e dunque riceve nel 2017 960 euro). Le elaborazioni qui presentate si avvicinano molto alla situazione relativa al 2017, quando riceveranno il bonus i bambini nati in quell'anno e nei due precedenti. Possono quindi essere considerate rappresentative degli effetti del bonus nel 2017.

La misura non va a tutti i nuovi nati, ma solo a quelli con Isee familiare inferiore a 25mila euro. Secondo le nostre elaborazioni, però, l'87% delle famiglie in cui vi sono nuovi nati ha Isee inferiore a questa soglia (il 21% ha Isee inferiore a 7000), quindi gran parte dei nuovi nati dovrebbe ricevere questo sussidio. I valori così bassi dell'Isee per queste famiglie non derivano da scarsità di reddito (in media hanno reddito disponibile monetario di 34mila euro e Ise non equivalente di 39mila euro), ma dalla numerosità familiare: un Ise (non equivalente) anche significativo si trasforma, dividendolo per la scala di equivalenza, in un Isee (equivalente) modesto. Dopo la riforma, per di più, la nuova scala Isee è più generosa nei confronti dei nuclei numerosi, e ciò contribuisce ad aumentare la probabilità che i nuclei con nuove nascite possano ricevere il beneficio. Le famiglie con bambini molto piccoli dispongono inoltre di meno patrimonio rispetto alle altre, dal momento che il patrimonio tende ad essere accumulato nel corso della vita: nel nostro dataset la componente patrimoniale del loro Ise (non equivalente) è in media circa 35mila euro, contro 59mila euro per le famiglie senza bambini fino a 2 anni. Questa misura è decisamente più selettiva (Fig. 3) dell'altro più noto bonus già considerato: sia per probabilità di ottenerlo che per ripartizione della spesa totale, sono i ventili più poveri a presentare le quote più significative. Un quarto del bonus per i nuovi nati va al 10% più povero delle famiglie. Visto che la povertà negli ultimi anni si è sempre più concentrata sulle famiglie con minori, uno strumento di questo tipo ha sicuramente un targeting elevato. D'altra parte, la misura

FIG. 3 PERCENTUALE DI FAMIGLIE CHE RICEVONO IL BONUS E RIPARTIZIONE DELLA SPESA TOTALE PER VENTILI

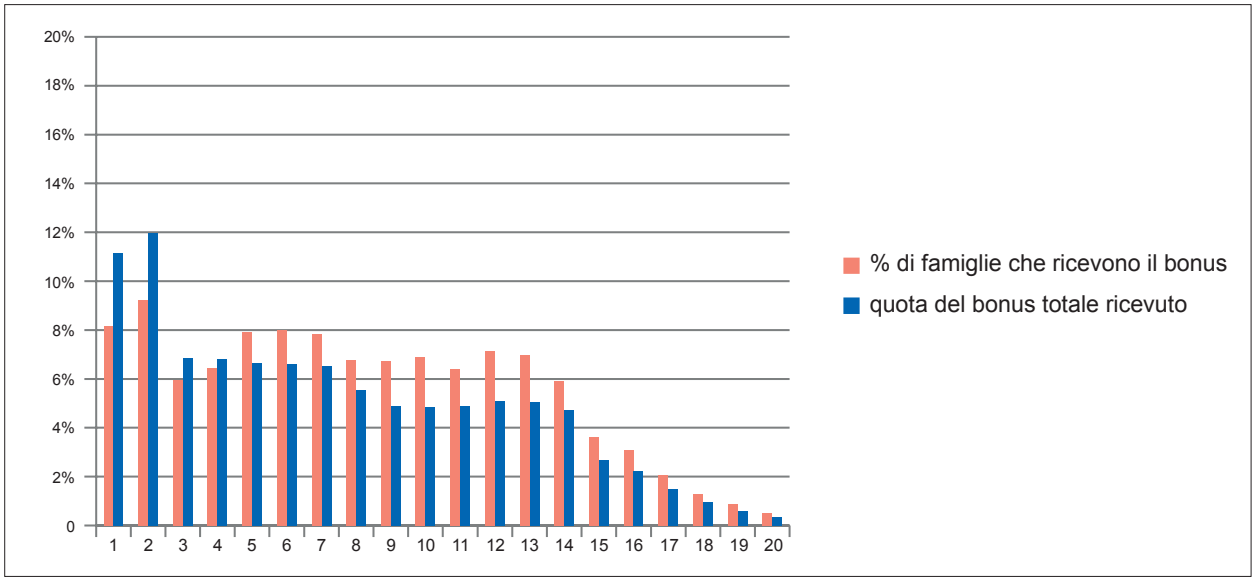


TABELLA 4 • DIFFUSIONE E INTENSITÀ DELLA POVERTÀ PRIMA E DOPO IL BONUS BEBÈ

	POVERTÀ ASSOLUTA		POVERTÀ RELATIVA	
	Prima	dopo	Prima	Dopo
DIFFUSIONE	6.97% (1.79 milioni)	6.83% (1.75 milioni)	19.34% (4.97 milioni)	19.15% (4.92 milioni)
INTENSITÀ	39.81%	39.54%	35.92%	35.75%

raggiunge meno del 10% dei nuclei in povertà assoluta, dal momento che esclude le famiglie senza bambini molto piccoli, per cui è ben lontana dal poter approssimare gli effetti di un reddito minimo universale.

Il bonus doppio di 160 euro al mese, spettando solo a famiglie con Isee inferiore a 7000 euro, è decisamente concentrato verso la parte più bassa della distribuzione del reddito: circa metà delle famiglie che lo ricevono si trovano infatti in povertà assoluta (l'Isee medio dei nuclei poveri assoluti è infatti di circa 4900 euro).

La diffusione della povertà si riduce di circa 40mila nuclei (Tab. 4). Il reddito medio dei poveri assoluti aumenta del 2.6%. L'incremento del reddito è significativo soprattutto per i primi ventili, poi diventa impercettibile (Fig. 4). L'indice di diseguaglianza di Gini passa da 0.331 a 0.330.

2.3 Il Jobs Act e la riforma degli ammortizzatori sociali

2.3.1 Naspi - Ad appena tre anni dalla riforma Fornero, il sistema degli ammortizzatori sociali è stato di nuovo rivisto con il decreto legislativo n. 22/2015, uno dei decreti attuativi della legge delega sul cosiddetto Jobs Act. La riforma del 2015 sostituisce dal primo maggio 2015 le due precedenti prestazioni, l'Aspi (assicurazione sociale per l'impego) e, per i disoccupati che non possiedono i sufficienti requisiti contributivi per accedervi, la MiniAspi, con la Naspi (nuova assicurazione sociale per l'impiego).[7] La stessa riforma introduce anche l'Indennità di disoccupazione per i collaboratori coordinati e continuativi, che diventa una prestazione continuativa a differenza delle precedenti *una tantum*, uniformata alla nuova prestazione di disoccupazione per i lavoratori subordinati.[8]

2.3.2 Asdi - Infine, ed è questa una delle maggiori novità, il decreto n. 22/2015 ha introdotto anche un istituto destinato alla tutela del reddito in caso di disoccupazione di lungo periodo, l'Assegno di disoccupazione (Asdi).

Si tratta di una prestazione assistenziale, finanziata dalla fiscalità generale, destinata a chi ha beneficiato della nuova indennità di disoccupazione (Naspi) ma si trova, al termine del periodo di relativa copertura, ancora disoccupato e in condizioni di indigenza.

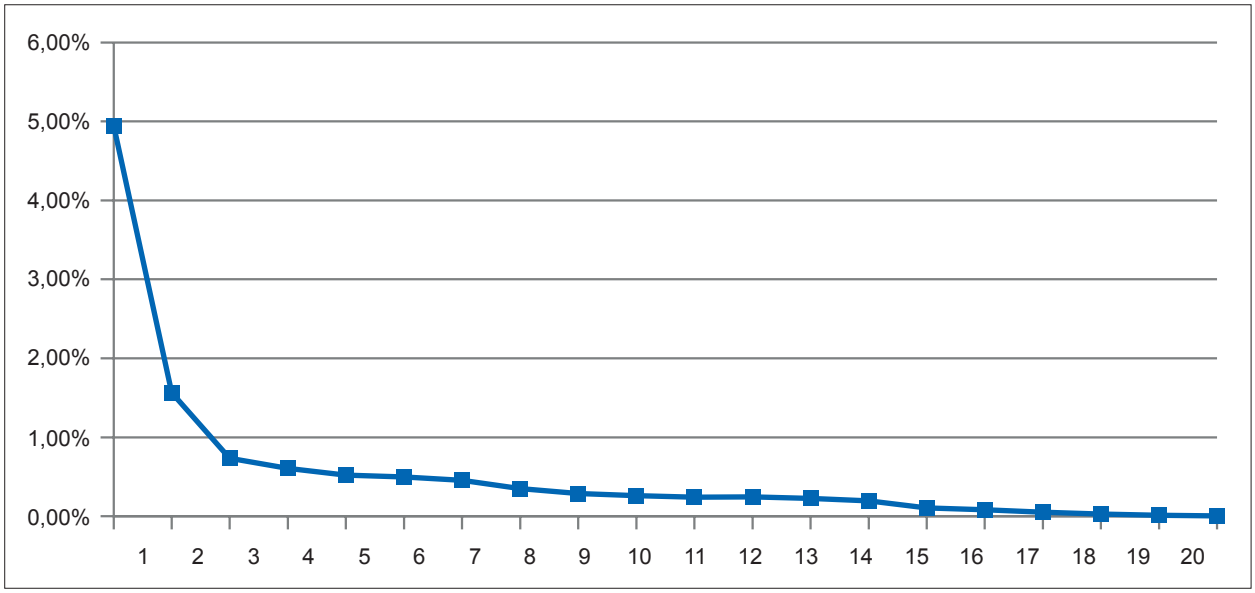
La durata dell'assegno, che è pari al 75% dell'Aspi, ma non può superare l'assegno sociale, è di 6 mesi e verrà erogato fino ad esaurimento del fondo dedicato (200 milioni per ciascun anno nel biennio 2015-2016).

L'Asdi è subordinata all'adesione a un progetto personalizzato redatto dai servizi per l'impiego con partecipazione obbligatoria a iniziative di attivazione. I criteri di ammissione devono essere definiti con un decreto attuativo, che al momento della redazione di questo articolo (luglio 2015) non è ancora stato emanato in via definitiva. Sono comunque noti

[7] Questo sussidio copre tutti i dipendenti disoccupati ad eccezione dei settori pubblico e agricolo. Per goderne occorre avere almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni di lavoro ed almeno 30 giorni di lavoro nell'ultimo anno. Si tratta di requisiti molto più semplici da soddisfare rispetto alla precedente Aspi, ed anche la durata è potenzialmente maggiore (dai 10-16 mesi dell'Aspi ad un massimo di 2 anni con la Naspi). L'indennità è pari al 75% del reddito medio degli ultimi 4 anni e non può superare i 1300 euro. Dopo i primi 4 mesi di pagamento, la Naspi viene ridotta del 3% al mese. La durata è pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi 4 anni di lavoro. Sono previste iniziative di attivazione e riqualificazione, a cui è necessario partecipare pena la decadenza dal beneficio. Anche la mancata accettazione di congrue offerte di lavoro ha la stessa conseguenza.

[8] Ha importi vicini alla Naspi e può essere ricevuta al più per sei mesi.

FIG. 4 VARIAZIONE PERCENTUALE DEL REDDITO DISPONIBILE EQUIVALENTE PER CIASCUN 5% DELLE FAMIGLIE



i tratti principali che dovrebbero caratterizzarlo: nel 2015 l'Asdi dovrebbe essere riservato a disoccupati che vivono in nuclei familiari in cui vi sia almeno un minore o ai disoccupati con almeno 55 anni che non abbiano la possibilità di accedere alla pensione; l'Isee della famiglia deve inoltre essere inferiore a 5mila euro. La platea interessata non si estende a tutti i disoccupati che hanno esaurito la Naspi, ma solo a quelli che si trovano nelle condizioni più critiche in termini di risorse economiche, caratteristiche anagrafiche e familiari.

Questi aspetti avvicinano l'Asdi ad una forma di reddito minimo contro la povertà, ma non è possibile concludere che con questo istituto l'Italia si sia finalmente dotata di un reddito minimo, perché l'Asdi riguarda solo gli ex lavoratori dipendenti e non tocca chi non ha mai lavorato o chi non rispetta determinati requisiti anagrafici. Manca ancora un istituto pensato per contrastare la povertà in quanto tale, che consideri solo le effettive condizioni di vita della famiglia indipendentemente dalla storia lavorativa e dall'età della persona in povertà. Non si tratta inoltre di una misura introdotta in modo definitivo, essendo state stanziate risorse solo per due anni.

L'indagine Silc 2013 che viene utilizzata per le simulazioni contiene l'informazione su chi percepisce un sussidio di disoccupazione, ma non sappiamo quando per ciascuno avrà termine il periodo di godimento. Molti dei disoccupati censiti in questa indagine non percepiscono alcuna indennità di disoccupazione. Possiamo selezionare i potenziali beneficiari dell'Asdi in questo insieme. Riportando all'universo il numero dei disoccupati privi di sussidio che vivono in famiglie con Isee inferiore a 5000 euro e che rispettano gli altri requisiti per l'Asdi, otteniamo circa 300mila persone. Attribuendo a ciascuna 3000 euro, cioè 500 euro per sei mesi, si ricava una spesa di 900 milioni, molto superiore ai 200 stanziati. Selezioniamo casualmente tra i potenziali beneficiari solo quella quota che permette di ottenere una spesa annua attorno ai 200 milioni di euro. Si tratta di un esercizio astratto, ma che può essere utile perché mostra in quale misura i vincoli posti all'accesso all'Asdi possono restringerne l'utenza. Un altro limite di queste simulazioni consiste nel fatto che esse si riferiscono a dati del 2012, quando non solo la Naspi non era ancora entrata in vigore, ma anche la stessa Aspi muoveva i primi passi. Entrambi questi sussidi hanno tra gli obiettivi quello di ampliare la platea dei beneficiari, quindi il numero dei soggetti potenzialmente interessati dall'Asdi dovrebbe essere superiore a queste stime. D'altra parte, le riforme hanno anche esteso il periodo di godimento del sussidio di disoccupazione, e questo dovrebbe ridurre il flusso verso l'Asdi, perché i disoccupati hanno più tempo per cercare un lavoro mentre sono coperti dal sussidio.

Dalle simulazioni effettuate l'Asdi sembra un sussidio decisamente concentrato a favore della parte più povera della popolazione (Tab. 5 e fig. 5): gran parte della spesa totale va a favore dei più poveri, anche se il numero delle famiglie in povertà coinvolte è molto basso.

TABELLA 5 • FAMIGLIE BENEFICIARIE DELL'ASDI E DESTINAZIONE DELLA SPESA

	% DI FAMIGLIE CHE OTTENGONO L'ASDI IN CIASCUN GRUPPO	SPESA TOTALE PER L'ASDI CHE VA A CIASCUN GRUPPO DI FAMIGLIE
Famiglie in povertà assoluta	3.1% (55mila)	176 milioni (84%)
Famiglie in povertà relativa	1.3% (65mila)	205 milioni (98%)
Tutte le famiglie italiane	0.3% (66mila)	210 milioni (100%)

FIG. 5 PERCENTUALE DI FAMIGLIE CHE RICEVONO IL BONUS IN OGNI VENTILE E RIPARTIZIONE DELLA SPESA TOTALE PER VENTILI

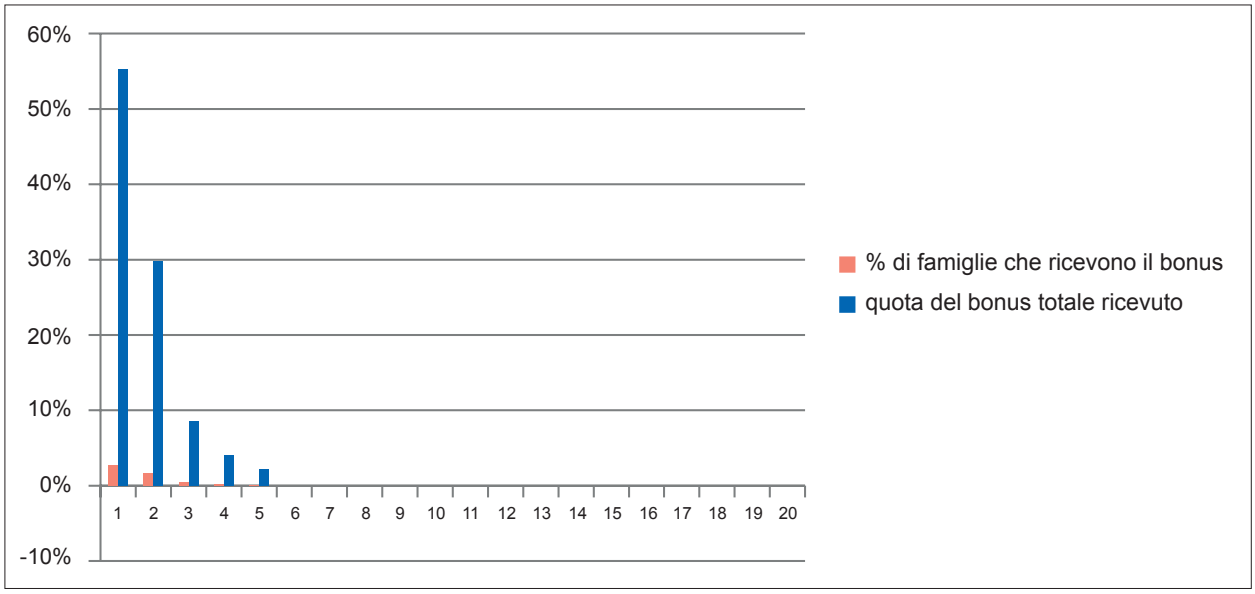


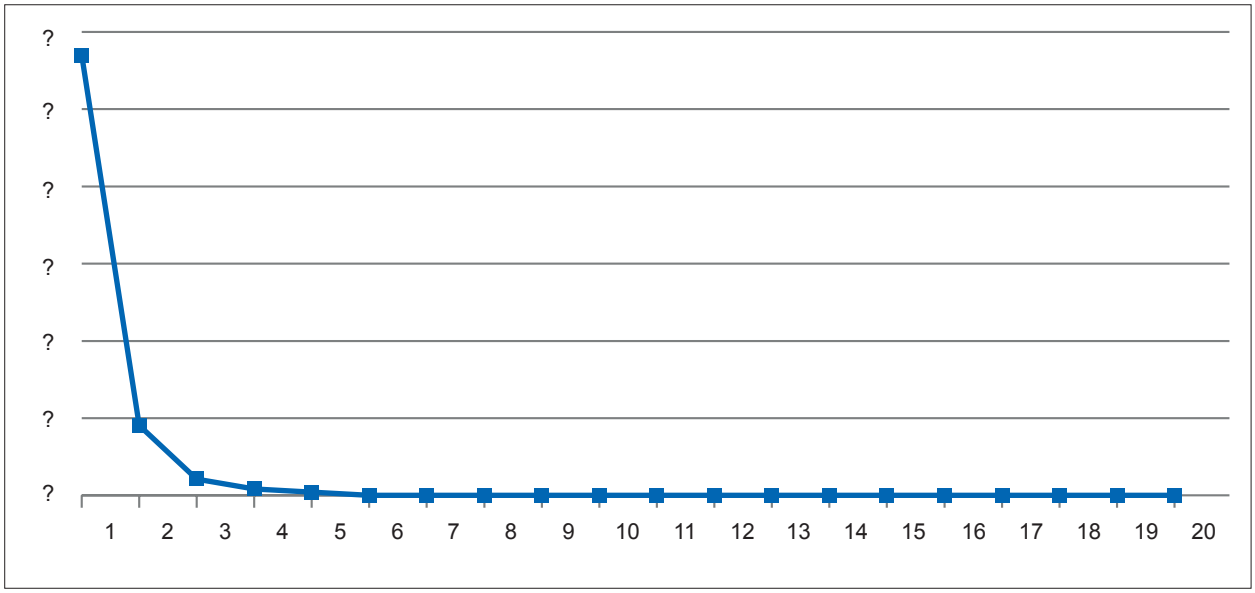
TABELLA 6 • DIFFUSIONE E INTENSITÀ DELLA POVERTÀ PRIMA E DOPO L'ASDI

	POVERTÀ ASSOLUTA		POVERTÀ RELATIVA	
	Prima	dopo	Prima	Dopo
DIFFUSIONE	6.97% (1.79 milioni)	6.88% (1.77 milioni)	19.34% (4.97 milioni)	19.32% (4.96 milioni)
INTENSITÀ	39.81%	39.75%	35.92%	35.75%

L'impatto sugli indici di povertà è modesto perché la spesa complessiva è bassa (Tab. 6), e per la stessa ragione la diseguaglianza diminuisce pochissimo, da 0.3309 a 0.3306. Il reddito medio di tutti i poveri assoluti aumenta dell'1.6%.

Dunque, l'Asdi è un sostegno al reddito molto significativo per chi può riceverlo, però i requisiti di accesso sono così stringenti che solo una piccola parte di chi vede terminare il sussidio riesce ad ottenerlo. D'altra parte, i vincoli su Isee e caratteristiche anagrafiche si sono resi necessari a causa della scarsità delle risorse destinate a questa misura, per cui si è giustamente deciso di concentrare i fondi sulle persone più a rischio di esclusione sociale: le persone con figli e quelle scarsamente occupabili a causa dell'età elevata. Anche l'Asdi, come il bonus per i nuovi nati, concentra molte delle sue risorse sui poveri. Può quindi essere pensato come un parziale sostituto di un reddito minimo. In mancanza di quest'ultimo, il bisogno di dare una risposta a chi si trova senza protezione spinge la politica a introdurre schemi che di fatto assomigliano a forme di reddito minimo, ma sono lontane dal possedere il carattere universalistico che un sostegno di ultima istanza al reddito dovrebbe avere.

FIG. 6 VARIAZIONE PERCENTUALE DEL REDDITO DISPONIBILE EQUIVALENTE PER CIASCUN 5% DELLE FAMIGLIE



2.4 Una visione d'insieme - In questo paragrafo cerchiamo di ricapitolare sinteticamente quanto realizzato dal Governo Renzi nel settore delle politiche economiche, allo scopo di mettere il lettore in condizioni di esprimere una valutazione delle misure dal punto di vista del loro impatto sulla riduzione della povertà assoluta. Al tal fine si considerino insieme i due bonus e l'Asdi, per verificarne l'effetto congiunto sulla povertà.

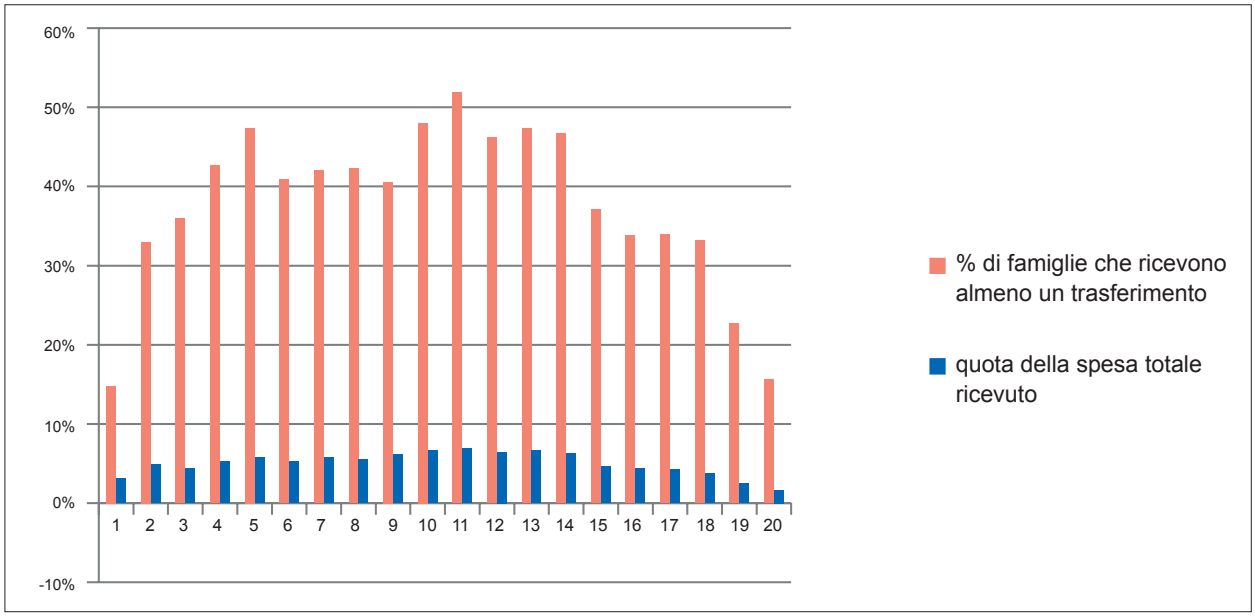
Si può dire che:

- I dati aggregati sulla composizione dei beneficiari e sulla ripartizione della spesa totale tra famiglie povere e non povere sono dominati dal bonus per i lavoratori dipendenti. Un quinto dei nuclei in povertà assoluta ed un terzo di quelli in povertà relativa ricevono almeno uno dei tre sussidi. Gran parte della spesa complessiva va alle altre famiglie.
- Escono dalla povertà assoluta circa 100mila nuclei, 200mila da quella relativa. Gli indici di diffusione sia della povertà assoluta che di quella relativa si riducono in misura statisticamente significativa.
- Gli indici di intensità sono invariati.
- Si tratta di una manovra nel complesso progressiva, nel senso che in percentuale del reddito il beneficio è maggiore per le famiglie a reddito più basso (Fig. 8): per tutti i nuclei poveri assoluti l'incremento medio del reddito equivalente è del 5.7%. Circa metà di questa variazione dipende dall'assegno ai nuovi nati, mentre il bonus dipendenti e l'Asdi giocano un ruolo equivalente.
- L'indice di Gini passa da 0.331 a 0.326, una variazione non trascurabile.

TABELLA 7 • FAMIGLIE BENEFICIARIE DEI TRE TRASFERIMENTI E DESTINAZIONE DELLA SPESA

	% DI FAMIGLIE CHE OTTENGONO ALMENO UN TRASFERIMENTO IN CIASCUN GRUPPO	SPESA TOTALE PER I TRE TRASFERIMENTI CHE VA A CIASCUN GRUPPO DI FAMIGLIE
Famiglie in povertà assoluta	22.3% (399mila)	673 milioni (5.9%)
Famiglie in povertà relativa	31.4% (1.56 milioni)	1.95 miliardi (17.1%)
Tutte le famiglie italiane	37.8% (9.71 milioni)	11.4 miliardi (100%)

FIG. 7 PERCENTUALE DI FAMIGLIE CHE RICEVONO ALMENO UNO DEI TRASFERIMENTI E RIPARTIZIONE DELLA SPESA TOTALE PER VENTILI

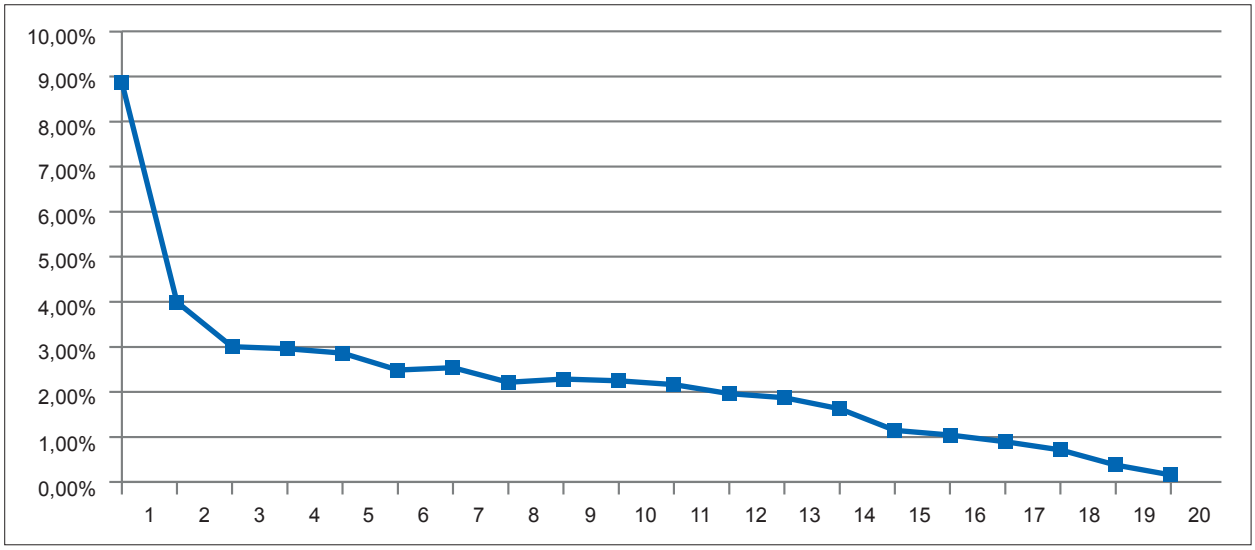


	EFFETTO CONGIUNTO DI BONUS DIPENDENTI, BONUS BEBÈ, ASDI
OTTENIMENTO DI ALMENO UNA DELLE TRE MISURE	20% dei nuclei in povertà assoluta 30% di quelli in povertà relativa
USCITA DALLA POVERTÀ	100mila nuclei in povertà assoluta 200mila in povertà relativa
EFFETTO SUL REDDITO A DISPOSIZIONE	beneficio maggiore per le famiglie a reddito più basso per tutti i nuclei poveri assoluti incremento medio del reddito equivalente del 5.7% (dovuto all'assegno ai nuovi nati) effetto di equidistribuzione

TABELLA 8 • DIFFUSIONE E INTENSITÀ DELLA POVERTÀ PRIMA E DOPO I TRE TRASFERIMENTI

	POVERTÀ ASSOLUTA		POVERTÀ RELATIVA	
	PRIMA	DOPO	PRIMA	DOPO
DIFFUSIONE	6.97% (1.79 milioni)	6.57% (1.69 milioni)	19.34% (4.97 milioni)	18.56% (4.77 milioni)
INTENSITÀ	39.81%	40.0%	35.92%	36.14%

FIG. 8 VARIAZIONE PERCENTUALE DEL REDDITO DISPONIBILE EQUIVALENTE PER CIASCUN 5% DELLE FAMIGLIE: DUE BONUS + ASDI



3. PROSPETTIVE ANNUNCIATE

3.1 Gli impegni sulla riduzione delle imposte - Il 18 luglio 2015 il Presidente del Consiglio Renzi ha annunciato, e ribadito in varie occasioni, un piano di riduzione delle imposte per la restante parte della legislatura.

Dopo il bonus a favore dei dipendenti e l'esclusione del costo del lavoro dall'imponibile Irap, nel 2016 dovrebbe seguire l'abolizione della Tasi sulle prime case, quindi un intervento su Ires e ancora Irap nel 2017, per chiudere nel 2018 con gli scaglioni dell'Irpef.

È molto difficile valutare quali possano essere le conseguenze di questi tagli sulle famiglie in povertà assoluta. Si potrebbe almeno verificare in quale misura i poveri paghino ciascuna di queste imposte ed è quello che cerchiamo di fare alla fine della sezione 3 per due delle imposte che rientrano in questo programma pluriennale. In generale, è però difficile immaginare che riduzioni del carico fiscale possano avere effetti significativi su chi, essendo povero, di imposte (soprattutto se sul patrimonio o sul reddito) ne paga meno degli altri. L'effetto dei tagli fiscali sulla povertà è soprattutto indiretto, e passa attraverso gli incrementi di competitività e di domanda/offerta di lavoro che dal calo delle imposte dovrebbero derivare.

3.2 L'abolizione della Tasi sulla prima casa - L'imposta patrimoniale che colpisce le prime case è la Tasi, che ha prodotto nel corso del 2014 un gettito di circa 3.4 miliardi (Agenzia delle Entrate, 2015). Ha sostituito sulle sole prime case l'Imu, che nel 2012 aveva invece registrato, sulla stessa base imponibile, un gettito superiore, circa 4 miliardi. Se davvero la Tasi sulla prima casa sarà abolita nel 2016, quali effetti avrà sui poveri?

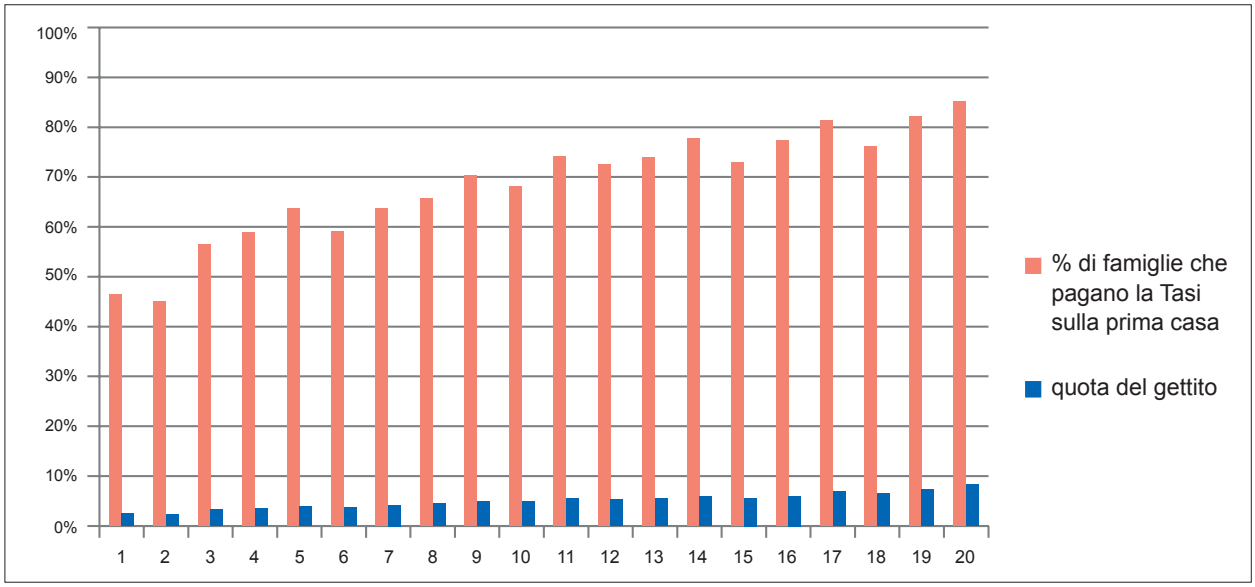
Solo il 35% dei nuclei in povertà assoluta paga la Tasi sulla prima casa, contro il 51% dei poveri relativi e il 68% di tutte le famiglie italiane (Tab. 9).[9] Meno del 3% del gettito proviene dalle famiglie in povertà assoluta. È vero che in molti comuni anche gli inquilini sono chiamati a versare una parte del tributo, ma si tratta di solito di pochi euro, dato che in media la Tasi sulla prima casa vale circa 200 euro all'an-

TABELLA 9 • FAMIGLIE CHE PAGANO LA TASI E RIPARTIZIONE DEL GETTITO

	% DI FAMIGLIE CHE PAGANO LA TASI IN CIASCUN GRUPPO	GETTITO TASI
FAMIGLIE IN POVERTÀ ASSOLUTA	35.2% (631mila)	95 milioni (2.8%)
FAMIGLIE IN POVERTÀ RELATIVA	51.4% (2.55 milioni)	381 milioni (11.2%)
TUTTE LE FAMIGLIE ITALIANE	68.5% (17.6 milioni)	3.4 miliardi (100%)

[9] Per queste simulazioni applichiamo aliquote e detrazioni medie delle città capoluogo di regione.

FIG. 9 PERCENTUALE DI FAMIGLIE CHE PAGANO LA TASI E RIPARTIZIONE DEL GETTITO PER VENTILI



no per abitazione. Anche se la Tasi è regressiva sul reddito, la sua abolizione avrebbe un impatto modesto sui redditi dei poveri.

L'abolizione della Tasi sulla prima casa determinerebbe una variazione modestissima degli indici di povertà (Tab. 10), ma sarebbe comunque progressiva, perché questo tributo è attualmente regressivo: in percentuale del reddito, la Fig. 10 ci dice infatti che il beneficio sarebbe superiore per i più poveri. Per tutti i poveri assoluti, il reddito equivalente aumenterebbe dell'1.2%. Stiamo comunque parlando di valori molto bassi, perché in generale questa imposta ha una bassissima incidenza sul reddito disponibile delle famiglie italiane. L'indice di Gini del reddito equivalente passerebbe da 0.331 a 0.330, a conferma dell'impatto progressivo ma estremamente limitato dell'abolizione di questa imposta.

TABELLA 10 • DIFFUSIONE E INTENSITÀ DELLA POVERTÀ PRIMA E DOPO L'ABOLIZIONE DELLA TASI SULLA PRIMA CASA

	POVERTÀ ASSOLUTA		POVERTÀ RELATIVA	
	Prima	Dopo	Prima	Dopo
DIFFUSIONE	6.97% (1.79 milioni)	6.95% (1.786 milioni)	19.34% (4.97 milioni)	19.29% (4.957 milioni)
INTENSITÀ	39.81%	39.49%	35.92%	35.77%

3.3 L'intervento sull'Irpef - Nulla si sa in dettaglio sulla forma che potrebbe prendere la rimodulazione degli scaglioni Irpef prevista per il 2018. È comunque interessante chiedersi quale sia il ruolo dell'Irpef nella tassazione dei redditi più bassi. La fig. 11 mostra, per ogni ventile di reddito disponibile equivalente, la percentuale di famiglie che pagano un'Irpef positiva, quella per le quali è zero, e quella delle famiglie che ricevono un credito di imposta, dopo l'introduzione del bonus degli 80 euro al mese. Nel primo 5% delle famiglie, tutte di fatto in povertà assoluta, pochissime pagano l'Irpef, ed anche nel secondo ventile solo il 20% circa è contribuente netto. Per la grande maggioranza delle famiglie povere una riduzione dell'Irpef avrebbe quindi scarso effetto, a maggior ragione se si ritiene ragionevole che si cercherà di alleggerire il carico fiscale sui redditi medi, dopo che il bonus si è concentrato su quelli bassi. Nuovi interventi sull'Irpef possono riguardare le famiglie più povere solo se, come nel caso del bonus, procedono nella trasformazione dell'Irpef in un'imposta negativa, che cioè si trasforma in sussidio per i redditi bassi. Si tratta cioè di un trasferimento monetario che non ha nulla a che fare con

FIG. 10 VARIAZIONE PERCENTUALE DEL REDDITO DISPONIBILE EQUIVALENTE PER CIASCUN 5% DELLE FAMIGLIE NEL CASO DI ABOLIZIONE DELLA TASI SULLA PRIMA CASA

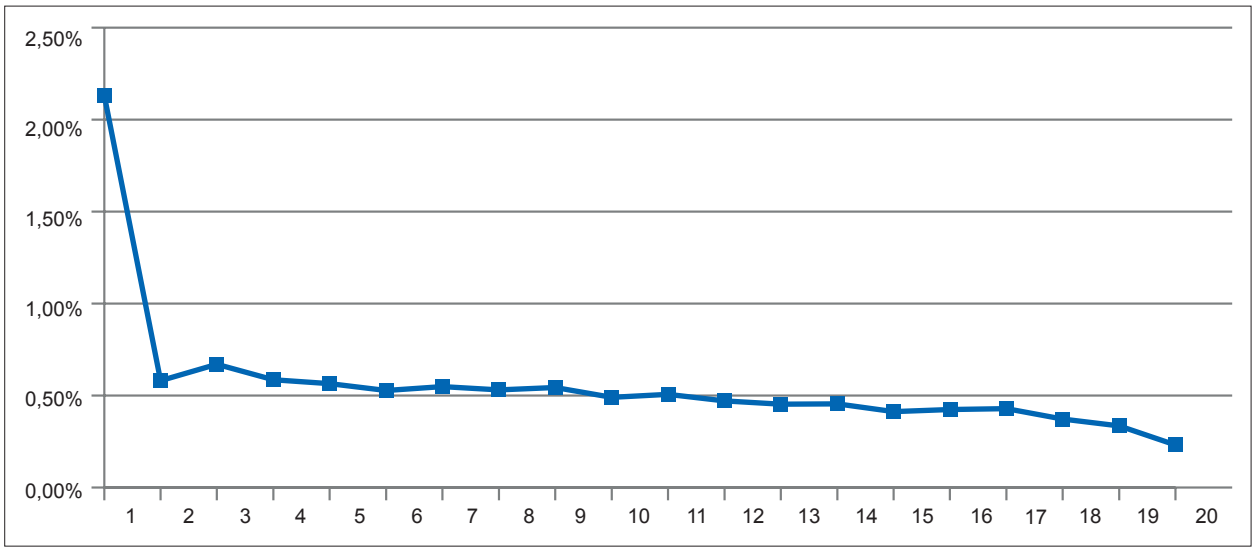
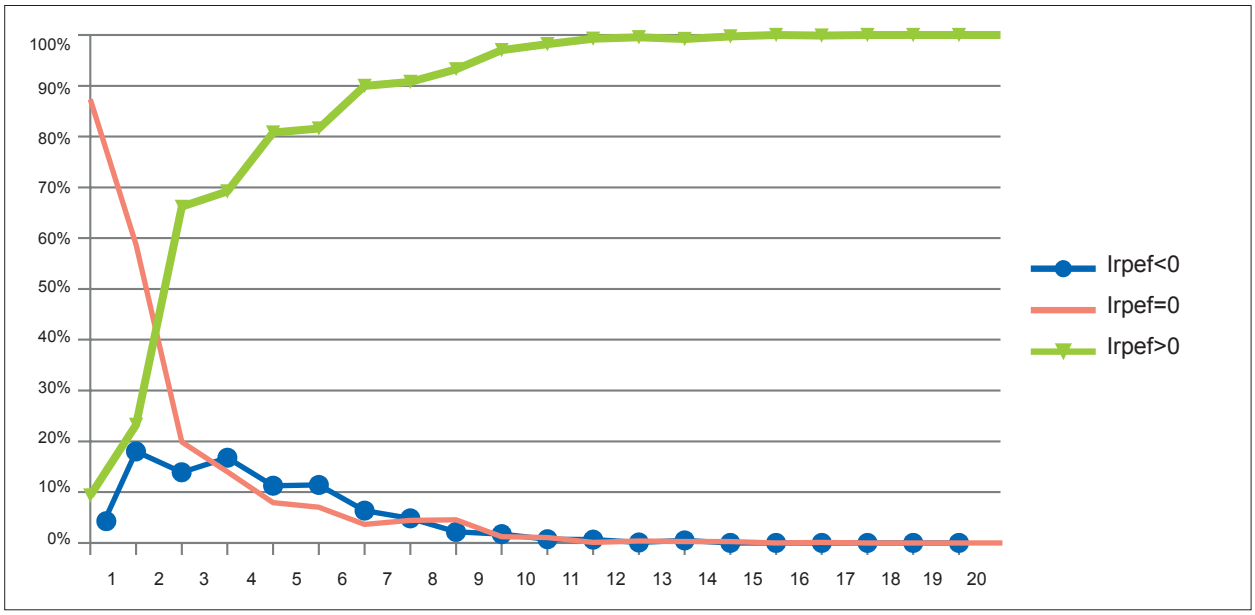


FIG. 11 PERCENTUALE DI FAMIGLIE CHE PAGANO O NO L'IRPEF, O CHE RICEVONO UN CREDITO, PER VENTILI DI REDDITO EQUIVALENTE



una riduzione delle tasse. Inoltre è una strada che pone molti problemi, soprattutto perché la base imponibile dell'imposta sul reddito è individuale.

Le altre riduzioni fiscali promesse, su Irap e Ires, non hanno un impatto immediato sui bilanci delle famiglie, ma possono produrre conseguenze positive sulla povertà se stimoleranno le imprese ad aumentare le assunzioni.

3.4 L'effetto congiunto delle scelte del governo nell'ultimo anno e dell'abolizione della Tasi sulla prima casa

La legge di stabilità per il 2016 dovrebbe contenere l'annunciata abolizione della Tasi sulla prima casa. Verifichiamo, in quest'ultima simulazione, quale potrebbe essere sui bilanci familiari l'impatto complessivo derivante dalla introduzione dei due bonus e dell'Asdi e dalla soppressione della Tasi prima casa. Cerchiamo quindi di valutare assieme il complesso delle scelte prese finora (i due bonus e l'Asdi) e di quelle annunciate per il prossimo anno (Tasi prima casa). Le risorse mobilitate raggiungono i 15 miliardi di euro, un punto di Pil. Otto famiglie italiane su 10 godranno di un incremento di reddito, cioè saranno coinvolte da almeno uno di questi quattro provvedimenti,

TABELLA 11 • FAMIGLIE BENEFICIARIE DEI TRE TRASFERIMENTI O DELL'ABOLIZIONE DELLA TASI PRIMA CASA E DESTINAZIONE DELLE RISORSE

	% DI FAMIGLIE CHE OTTENGONO ALMENO UN TRASFERIMENTO O L'ABOLIZIONE DELLA TASI IN CIASCUN GRUPPO	SPESA TOTALE PER I TRE TRASFERIMENTI E PER L'ABOLIZIONE DELLA TASI CHE VA A CIASCUN GRUPPO DI FAMIGLIE
FAMIGLIE IN POVERTÀ ASSOLUTA	53.2% (953mila)	768 milioni (5.2%)
FAMIGLIE IN POVERTÀ RELATIVA	69.4% (3.45 milioni)	2.33 miliardi (15.7%)
TUTTE LE FAMIGLIE ITALIANE	83.1% (21.37 milioni)	14.8 miliardi (100%)

FIG. 12 PERCENTUALE DI FAMIGLIE CHE RICEVONO ALMENO UNO DEI TRASFERIMENTI O L'ABOLIZIONE DELLA TASI E RIPARTIZIONE DELLA SPESA TOTALE PER VENTILI

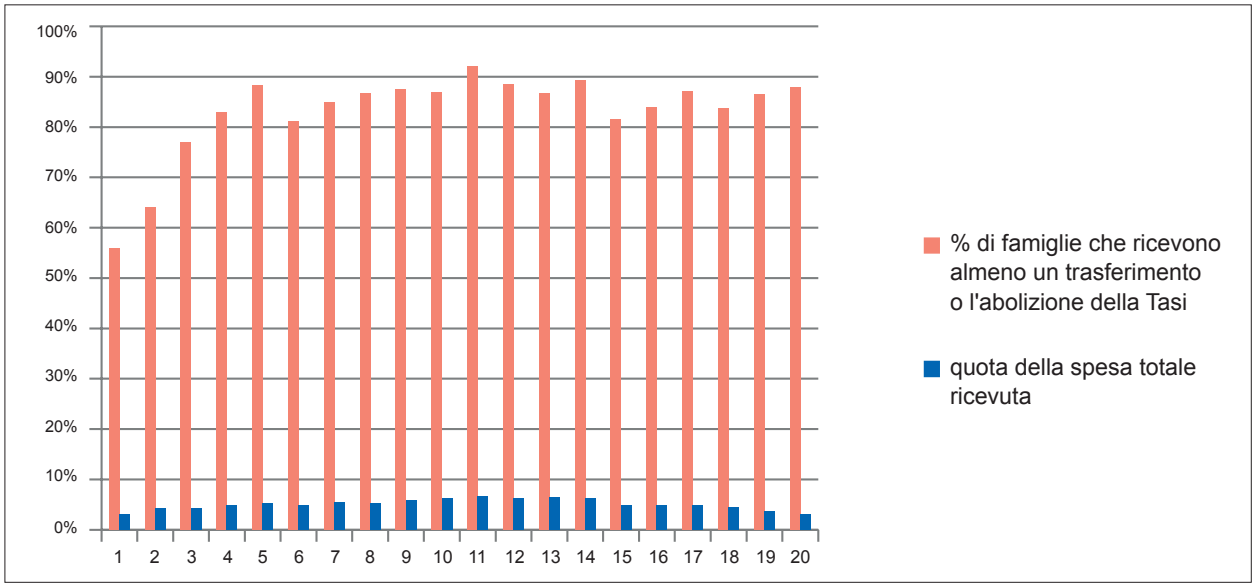


TABELLA 12 • DIFFUSIONE E INTENSITÀ DELLA POVERTÀ PRIMA E DOPO I TRE TRASFERIMENTI

	POVERTÀ ASSOLUTA		POVERTÀ RELATIVA	
	Prima	dopo	Prima	Dopo
DIFFUSIONE	6.97% (1.79 milioni)	6.54% (1.68 milioni)	19.34% (4.97 milioni)	18.45% (4.74 milioni)
INTENSITÀ	39.81%	39.74%	35.92%	36.12%

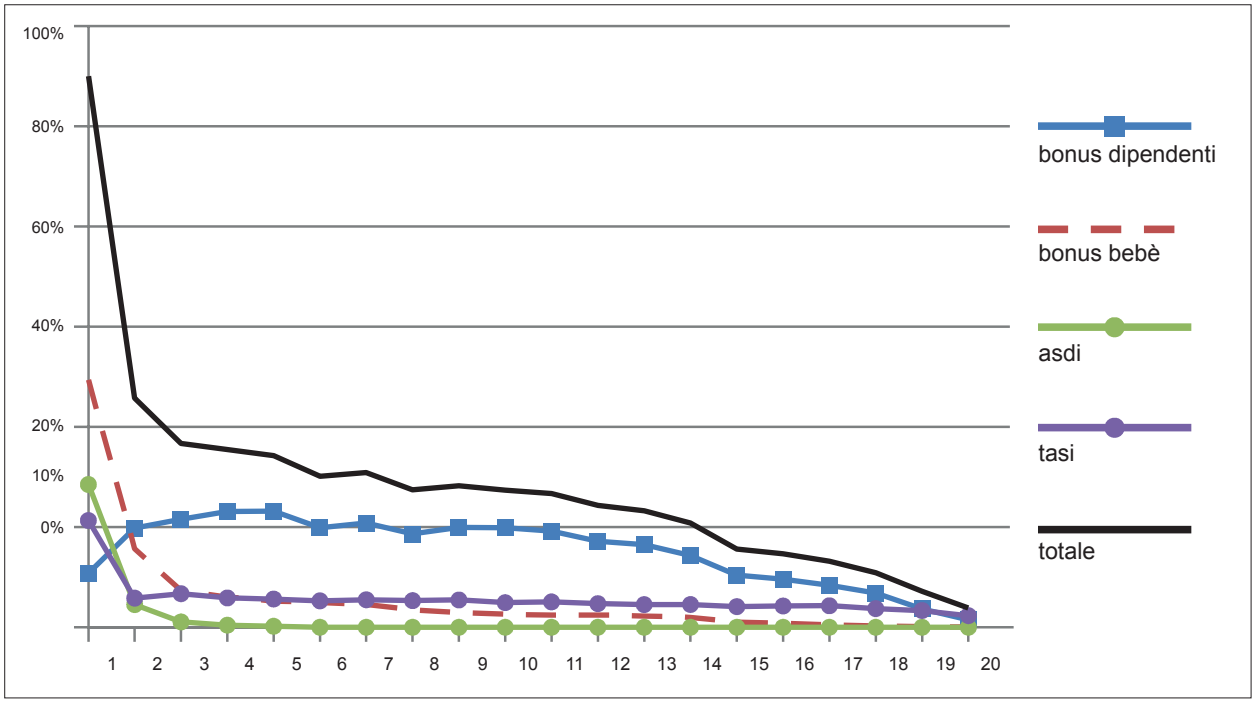
ma la quota di nuclei interessati si riduce circa al 50% per quelli in povertà assoluta e al 70% per i poveri relativi.

Ogni nucleo in povertà relativa vede il proprio reddito aumentare in media di 427 euro (768 milioni ripartiti tra 1.8 milioni di famiglie povere assolute), mentre per il complesso delle famiglie italiane l'incremento di reddito è di circa 576 euro all'anno, cioè maggiore in assoluto, ma il beneficio in percentuale del reddito è superiore per i redditi bassi (Fig. 13).

Per il 5% più povero il reddito aumenta dell'11%, mentre per tutti i poveri assoluti del 7% circa. Si nota dalla figura che il contributo maggiore a questo incremento proviene dal bonus bebè, seguito dall'Asdi e dalla Tasi prima casa.

Per i poveri relativi, invece, che sono collocati nel terzo e quarto ventile, il reddito aumenta soprattutto grazie al bonus dipendenti, assai più importante dell'assegno ai nuovi nati e anche dell'abolizione della Tasi. Quest'ultima ha un contributo del tutto marginale nella variazione del reddito anche delle classi medie,

FIG. 13 VARIAZIONE PERCENTUALE DEL REDDITO DISPONIBILE EQUIVALENTE PER CIASCUN 5% DELLE FAMIGLIE



sempre superata dalla riduzione dell'Irpef realizzata grazie al bonus per i dipendenti. L'indice di Gini passa da 0.33089 a 0.3255, cioè una riduzione di circa mezzo punto.

Un modo complementare ai precedenti per valutare l'effetto distributivo dei vari strumenti consiste nell'osservazione delle loro curve di concentrazione (Fig. 14): sull'asse orizzontale si trovano le famiglie ordinate per valori crescenti di reddito equivalente, mentre su quello verticale è riportata la quota cumulata di ciascun trasferimento ricevuto (o imposta pagata).

Così, per esempio, il 20% più povero delle famiglie italiane riceve circa il 40% della spesa totale per il bonus bebè e paga circa il 15% del gettito totale della Tasi prima casa. Quanto più la curva di concentrazione è alta, tanto più il beneficio è concentrato a favore dei più poveri. Il grafico contiene anche la curva di Lorenz del reddito disponibile equivalente prima delle riforme. Se la curva di concentrazione di un trasferimento si trova al di sopra della curva di Lorenz del reddito, allora quel trasferimento riduce la diseguaglianza.

Nel caso di un'imposta come la Tasi, essa ha curva di concentrazione collocata sopra alla curva di Lorenz del reddito, dunque è regressiva. La sua abolizione ha effetti simili a quelli di un trasferimento progressivo, cioè di ridurre la diseguaglianza.

Queste curve sono istruttive perché ci dicono quali sono gli schemi più e meno progressivi, però sono incomplete perché l'impatto distributivo di una misura non dipende solo dalla sua concentrazione a favore dei poveri, ma anche dalla sua incidenza, cioè da quante risorse sono investite. Un trasferimento può essere molto progressivo, ma se la sua spesa totale è bassa, l'effetto su diseguaglianza e povertà può essere comunque contenuto. È questo il caso, per esempio, dell'Asdi, con curva di concentrazione molto alta ma con budget molto limitato.

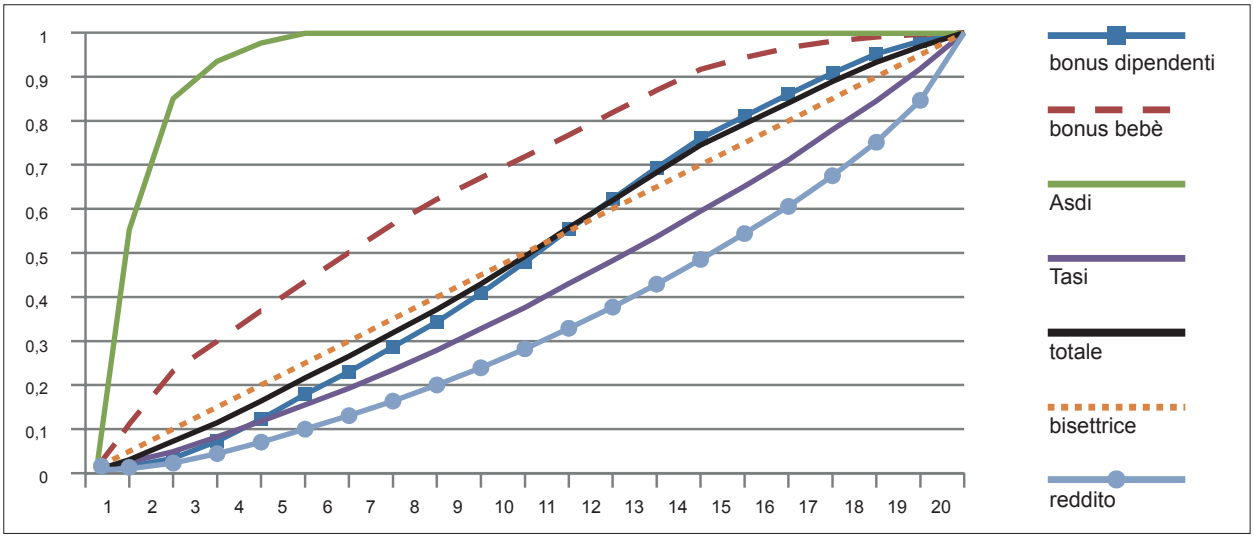
La curva di concentrazione del totale delle misure è dapprima sotto alla bisettrice, poi la supera restando sempre molto vicina ad essa. Ciò significa che il complesso dei trasferimenti è concentrato sulla parte centrale della distribuzione. Essendo comunque sempre superiore alla curva di Lorenz del reddito, essa ci dice anche che la diseguaglianza viene ridotta dall'insieme degli schemi considerati. Il ruolo prevalente è giocato dal bonus per i dipendenti, che vale circa due terzi della spesa complessiva.

4. IN SINTESI

Concludiamo con una sintesi dei principali risultati, riassumendo con una serie di indicatori schematici le conseguenze sulla povertà delle misure studiate.

La Tab. 13 ripropone alcuni dei dati già presentati e concentra l'attenzione sulla povertà assoluta. Tra aumenti di spesa (i due bonus

FIG. 13 CURVE DI CONCENTRAZIONE DEI TRASFERIMENTI E DELLA TASI PRIMA CASA E CURVA DI LORENZ DEL REDDITO DISPONIBILE EQUIVALENTE



	EFFETTO CONGIUNTO DI BONUS DIPENDENTI, BONUS BEBÈ, ASDI, (MISURE ATTUATE) E ABOLIZIONE TASI (MISURA ANNUNCIATA)
OTTENIMENTO DI ALMENO UNA DELLE QUATTRO MISURE	50% dei nuclei in povertà assoluta 70% dei nuclei in povertà relativa
USCITA DALLA POVERTÀ	110.000 nuclei in povertà assoluta 230.000 nuclei in povertà relativa
EFFETTO SUL REDDITO A DISPOSIZIONE	per tutti i poveri assoluti il reddito aumenta del 7% circa (dovuto al bonus bebè, Asdi e Tasi, nell'ordine), per il 5% più povero aumenta dell'11% il totale delle misure ha un effetto di riduzione complessiva della disuguaglianza tra i redditi.

e l'Asdi) e riduzione di entrate (la Tasi prima casa) sono coinvolti circa 15 miliardi di euro, cioè un punto percentuale di Pil, una cifra certo non trascurabile.

Due terzi di questo importo finanziano il bonus a favore dei dipendenti, che gioca la parte di gran lunga più importante nel determinare l'impatto complessivo del pacchetto di misure considerato. La quota di spesa che va ai poveri assoluti, che in totale è del 5%, varia moltissimo, dal 2% per il bonus dipendenti all'84% per l'Asdi. Eppure è proprio il bonus per i dipendenti lo schema che più è efficace nel ridurre povertà assoluta e diseguaglianza, a causa del volume della sua spesa totale.

Sia il bonus bebè che l'Asdi sono molto concentrate verso le famiglie povere, soprattutto l'Asdi.

La Tasi prima casa invece ha sulla povertà assoluta un impatto marginale, andando a vantaggio soprattutto della classe media.

L'effetto complessivo di queste riforme è progressivo e tutte le misure esaminate riducono povertà e diseguaglianza, anche se non di tanto, perché nel caso di bonus dipendenti, Irpef e Tasi i benefici vanno soprattutto alle classi medie, per Asdi e bonus bebè questo accade a causa della spesa contenuta, soprattutto nel caso dell'Asdi.

Abbiamo quindi schemi poco concentrati a favore dei poveri che però riescono ad incidere sulla povertà grazie al volume di risorse spese, e schemi molto più concentrati verso i redditi bassi che tuttavia incidono sulla povertà in modo non superiore ai precedenti a causa dell'importo contenuto della loro spesa totale.

La diffusione della povertà assoluta e relativa dovrebbero diminuire, la prima di circa 110mila famiglie e la seconda di 230mila. Rispetto alle misure prese tra metà 2013 e metà 2014, oggetto dell'approfondimento dello scorso Rapporto Caritas, il segno distributivo delle scelte fatte nell'ultimo anno è cambiato: mentre lo scorso anno concludevamo che il reddito delle famiglie povere avrebbe subito una riduzione, soprattutto a causa dell'aumento dell'Iva, ora i redditi dei poveri dovrebbero in media

TABELLA 13 • UNA SINTESI DEI PRINCIPALI EFFETTI DELLE MISURE

	BONUS DIPENDENTI	BONUS BEBÈ	ASDI	TASI PRIMA CASA	TOTALE
SPESA TOTALE	9.4 miliardi	1.8 miliardi	210 milioni	3.4 miliardi	14.8 miliardi
% SPESA TOTALE CHE VA A FAMIGLIE POVERE ASSOLUTE	2%	17.2%	84%	2.8%	5.2%
CONCENTRAZIONE DELLA SPESA A FAVORE DELLE FAM. POVERE	Bassa	Alta	Molto alta	Molto bassa	Bassa
% DI FAMIGLIE POVERE ASSOLUTE COINVOLTE	13.5%	9.1%	3.1%	35.2%	53.2%
VARIAZIONE NUMERO FAMIGLIE POVERE ASSOLUTE	-60mila	-40mila	-20mila	-4mila	-110mila
VARIAZIONE % REDDITO FAMIGLIE POVERE ASSOLUTE	+1.7%	+2.6%	+1.6%	+1.2%	+7%
VARIAZIONE INDICE DI GINI	-0.003	-0.001	-0.00003	-0.001	-0.0054

crescere e l'area della povertà dovrebbe subire una riduzione. Abbiamo considerato solo poche misure, quelle con effetti più direttamente misurabili sui bilanci delle famiglie, ma da questa analisi, per quanto parziale possa essere,[10] si può concludere che in effetti qualche risultato positivo sul fronte del contrasto della povertà e del sostegno dei redditi inizia ad emergere.

[10] Anche perché non abbiamo detto nulla sugli effetti distributivi delle coperture di questi 15 miliardi di maggiori spese o minori entrate.

BIBLIOGRAFIA

AGENZIA DELLE ENTRATE
(2015), *Gli immobili in Italia* - 2015.

ASCOLI U., PAVOLINI E.
(2015, a cura di), *The Italian welfare state in a comparative perspective, a comparative analysis*, Bristol, Policy Press.

COMMISSIONE DI INDAGINE SULL'ESCLUSIONE SOCIALE
(2009), *Rapporto annuale 2009, www.lavoro.gov.it/Documents/Resources/Lavoro/CIES/RAPPORTODEFINITIVO2009.pdf*

GUERRA, M. C.
(2014), Maggiore equità nelle politiche sociali con l'Isee riformato, in *Nuove Tutele*, n. 1.

ISTAT
(2009), La misura della povertà assoluta, *Metodi e Norme* n. 39.
(2014), Effetti redistributivi del bonus per i lavoratori dipendenti, Dossier 3, Audizione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica G. Alleva presso le V Commissioni riunite di Camera e Senato, Roma, 13 ottobre 2014.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI
(2014), Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) nei grandi comuni, *Quaderni della ricerca sociale*, n. 29.

LA SPERIMENTAZIONE DEL SIA

5

LORENZO LUSIGNOLI
DIPARTIMENTO POLITICHE SOCIALI, SALUTE E RIFORMA P.A. DELLA CISL

NEL RAPPORTO SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ, PUBBLICATO LO SCORSO ANNO, SI ERANO CONFRONTATE LE DIVERSE TIPOLOGIE DI SOCIAL CARD, CHE AVREBBERO DOVUTO INSERIRSI IN UN PIÙ VASTO PROGETTO GOVERNATIVO D'INTRODUZIONE DI UN REDDITO MINIMO NEL NOSTRO PAESE. DI FATTO TUTTAVIA, LE SPERIMENTAZIONI ERANO IN PIENO CORSO E NON ERA DUNQUE POSSIBILE DARNE COMPLETAMENTE CONTO. IN QUESTO CAPITOLO, SULLA BASE DEI DATI AD OGGI DISPONIBILI, VERRÀ FORNITA UNA DESCRIZIONE CRITICA DELL'EVOLUZIONE DELLA SPERIMENTAZIONE NEL CORSO DELL'ULTIMO ANNO, INSERENDOLA, PER QUANTO POSSIBILE, ALL'INTERNO DEI PROVVEDIMENTI CONTRO LA POVERTÀ ASSUNTI NEL RECENTE PASSATO ED IMMAGINATI PER IL FUTURO.

INTRODUZIONE

Nel corso di quest'anno i sostegni economici legati alle nuove social card sono stati gradualmente distribuiti per intero in quasi tutte le principali città interessate e in diversi casi sono stati messi in atto i connessi percorsi di reinserimento socio-lavorativo. Nonostante i fondi europei da tempo stanziati, non è invece ancora partita, sebbene imminente, la prevista estensione della sperimentazione nelle regioni del Mezzogiorno e non è chiaro se l'annunciato piano nazionale contro la povertà si limiterà a tale estensione o contemplerà l'introduzione di uno strumento organico, universale e strutturale di sostegno al reddito. Di seguito si procederà a tracciare un quadro della sperimentazione del SIA partita nella primavera del 2014.

Rimandiamo invece a un successivo lavoro per l'analisi esaustiva delle sperimentazioni sulla Social Card, che sarà possibile solo quando verranno resi disponibili tutti i dati a riguardo e sarà chiaro il ruolo da essa svolto nelle scelte governative sul percorso di riforma intrapreso.

1. DAL PASSATO: LA CARTA ACQUISTI ORDINARIA

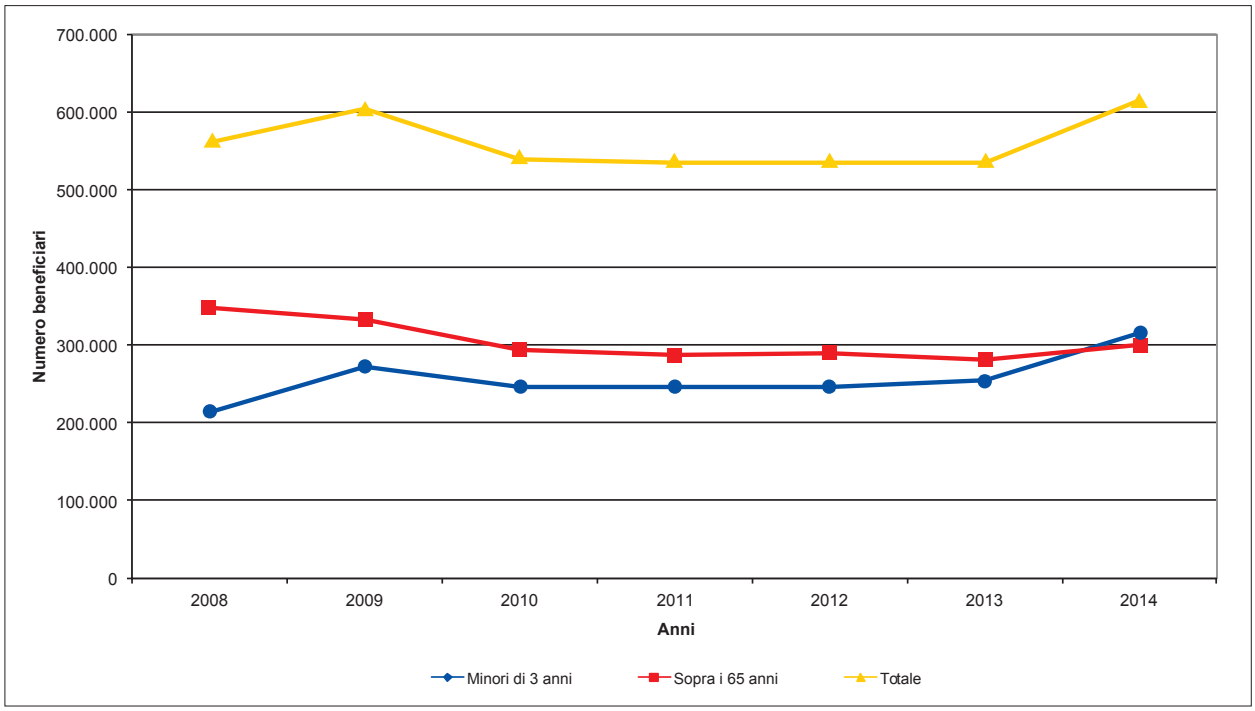
Non è possibile parlare delle sperimentazioni sulla Social Card senza accennare alla sua antenata, la "vecchia Social Card", o Carta Acquisti, che è stata introdotta nel 2008 (con il DL 112/2008) e ha rappresentato, fino a oggi, l'unico strumento messo in campo dall'inizio della crisi per il sostegno alle situazioni d'indigenza su scala nazionale. Essa è stata finanziata regolarmente anno dopo anno tramite le successive Leggi di Stabilità. L'ultima di queste tra l'altro ha esteso il finanziamento per il prossimo triennio, rendendo sostanzialmente strutturale la misura nel tempo.[1]

Questa carta prevede un accredito bimestrale di 80 euro, dunque fornisce al beneficiario un sostegno di 40 euro mensili, purché quest'ultimo risponda ad una serie di requisiti: abbia un'età inferiore ai 3 anni o pari o superiore ai 65 anni; sia in condizione di povertà, ovvero presenti redditi o trattamenti a qualsiasi titolo nonché un'Isee 2015 entro una soglia pari a 6.795,38;[2] non abbia inoltre un patrimonio mobiliare superiore a 15.000 euro; rispetti infine una serie di limiti riguardanti il patrimonio immobiliare, le utenze domestiche ed il possesso di autoveicoli, che confermino sostanzialmente la sua condizione di povertà.

L'accredito viene effettuato su una apposita carta di pagamento elettronica che può essere gratuitamente richiesta agli uffici postali.[3] Tale carta può essere usata per acquistare

[1] La Legge di Stabilità prevede uno stanziamento per la Carta Acquisti pari a 250 milioni annui.
[2] Tale soglia sale a 9.060,51 per coloro che hanno un'età pari o superiore a 70 anni.
[3] Per la richiesta è prevista la compilazione di un'apposita modulistica e la contestuale presentazione dei documenti richiesti.

FIG. 1 BENEFICIARI DELLA CARTA ACQUISTI. 2008-2014



Fonte: Elaborazioni su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
Nota: la ripartizione in bambini e anziani per il 2014 è stimata.

generi alimentari, prodotti farmaceutici e parafarmaceutici, ottenere sconti del 5% presso negozi convenzionati, pagare utenze domestiche ed accedere alla tariffa elettrica agevolata.

Pur non essendo una misura universale, la Carta Acquisti ha mostrato sin dall'anno della sua introduzione di avere una significativa diffusione tra la popolazione (Fig.1), interessando una platea sempre superiore ai 500 mila individui con picchi oltre i 600 mila nel 2009 e 2014.[4]

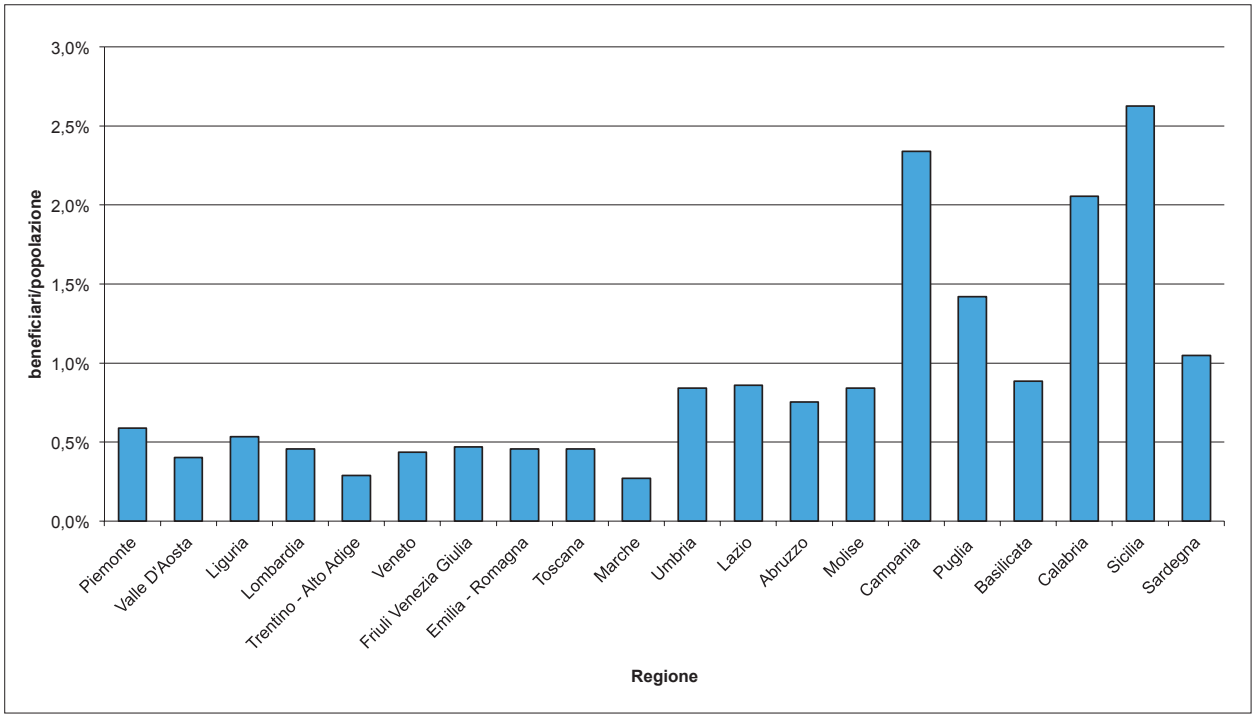
La suddivisione dei beneficiari tra bambini ed anziani, mostra una continua riduzione negli anni di questi ultimi a favore dei primi, a dimostrazione di quanto la povertà sia aumentata nel periodo della crisi economica in misura particolarmente rilevante nelle famiglie con figli[5] (cf. cap. 2), anche perché tali famiglie risultano meno sostenute rispetto agli anziani, non essendo destinatarie, come questi ultimi, di alcune tradizionali misure di contrasto alla povertà (come l'assegno sociale, l'integrazione al minimo e la quattordicesima sulla pensione).

La sensibile crescita degli interessati registrata nel 2014 è legata in buona misura all'estensione della Carta Acquisti (prevista dal Decreto del Minstero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero del Lavoro nel febbraio 2014) ai cittadini della UE residenti, ai familiari di questi non residenti ma in possesso del diritto di soggiorno e agli stranieri con permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.[6]

La ripartizione regionale dei beneficiari indica una netta prevalenza in due regioni meridionali, Campania e Sicilia, che insieme ne raccolgono il 44%, seguono, in ordine decre-

[4] I beneficiari sono da intendere come coloro che hanno ricevuto almeno un accredito nel corso dell'anno.
[5] cf. Documento finale dell'Osservatorio Infanzia presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Rapporti Istat (2013, 2014 e 2015).
[6] La citata estensione della Carta Acquisti è stata introdotta con la legge di stabilità 147/2013, ed è risultata operativa a partire dall'8 Aprile 2014, mentre in precedenza la stessa veniva fornita solo ai cittadini italiani. La legge in questione ha recepito, sebbene tardivamente, un'apposita direttiva della UE.

FIG. 2 RIPARTIZIONE REGIONALE DEI BENEFICIARI DELLA CARTA ACQUISTI RISPETTO ALLA POPOLAZIONE RESIDENTE



Fonte: Elaborazioni su dati Inps e Istat.

scente con percentuali tra il 9,2% ed il 6,6%, Puglia, Lazio, Lombardia e Calabria. Confrontando tali beneficiari con le popolazioni delle singole regioni (Fig.2), si evidenzia ancora meglio la preponderanza del sostegno alle regioni meridionali che presentano percentuali di beneficiari due o tre volte superiori rispetto al resto d'Italia.

Come si è evidenziato, il numero di bambini con meno di tre anni che ricevono la Carta Acquisti ha nell'ultimo anno superato il corrispondente numero degli anziani e la ripartizione percentuale dei primi indica uno squilibrio ulteriore a favore del Meridione, dove si collocano circa l'85% di tali bambini a fronte del 60% degli anziani.[7]

Il costo della Carta Acquisti in termini di sussidio economico erogato nell'ultimo anno è stato pari a poco meno di 230 milioni di euro (cf. Inps, 2014), a fronte di uno stanziamento della Legge di Stabilità 2013 pari a 250 milioni, che tuttavia comprendeva la spesa per oneri di gestione.

Pur non essendo in numero esiguo, il totale dei beneficiari è stato pari nel 2014 a circa l'1% della popolazione italiana, una percentuale assai inferiore a quella relativa alle persone in povertà assoluta (Baldini, 2014). Peraltro, come chiaramente mostrato nel precedente Rapporto Caritas, vi sarebbe anche paradossalmente una consistente parte dei percettori della Carta che non si trova in condizioni di povertà assoluta.

Queste osservazioni, in connessione con l'importo assai modesto fornito attraverso la Carta Acquisti, largamente insufficiente a coprire i bisogni delle persone in povertà, e alla natura prettamente assistenziale del sussidio, ci fanno ritenere che la misura in questione sia ben lungi dal costituire un argine alla crescita della povertà.

Dunque, al di là dell'utilità del piccolo sostegno che fornisce agli indigenti, ci si domanda quale sia il senso di continuare a finanziare questa misura nel tempo piuttosto che utilizzare i fondi in maniera più efficace, se non quello di vincolare la parte di risorse in questione alla lotta alla povertà in attesa di poterle utilizzare al meglio per uno strumento organico e universale di sostegno al reddito.

[7] cf. Documento finale dell'Osservatorio Infanzia presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (primo gruppo di lavoro "Linee di azione di contrasto alla povertà dei bambini e delle famiglie").

2. IL PRESENTE: LA NUOVA SOCIAL CARD COME SPERIMENTAZIONE DEL SIA

Nella primavera del 2014, dopo una lunga gestazione, è stata avviata la Nuova Social Card, (prevista dal DL 5/2012). Una sperimentazione annuale che ha interessato le 12 maggiori città del territorio nazionale (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia e Verona), ovvero quelle con una popolazione superiore ai 250mila abitanti.

Nel progetto originario tale sperimentazione avrebbe dovuto anticipare l'introduzione di un più ampio ed universale strumento di contrasto alla povertà, il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA), il cui progetto è stato presentato al Senato nell'ottobre del 2013, ma poi, anche a causa del cambio di governo, è di fatto rimasto totalmente privo di sviluppo tecnico e attuativo.[8] Sebbene infatti tale progetto fosse stato delineato nei suoi punti principali con una certa chiarezza, esso avrebbe necessitato, per poter essere attuato, sia di una serie di approfondimenti nelle sue singole parti sia di un finanziamento adeguato.[9] Tuttavia, anche a seguito della denominazione data ad una variazione della Legge di Stabilità che forniva fondi per l'estensione della sperimentazione nonché forse per l'auspicio che quest'ultima possa effettivamente sfociare un domani in uno strumento universale, l'acronimo attribuito al progetto più ampio originario è diventata la denominazione della Nuova Social Card, che viene ormai definita SIA in tutti i documenti ufficiali. Pertanto nel seguito useremo questa denominazione per identificare la sperimentazione in atto.

2.1 Le caratteristiche del Sostegno all'Inclusione Attiva

- Il SIA prevede innanzitutto un sostegno economico più significativo di quello previsto dalla Carta Acquisti tradizionale (erogato sempre tramite una carta di pagamento) con un importo che cresce in base all'ampiezza del nucleo familiare: da 231 euro mensili per le famiglie con due componenti a 404 euro per i nuclei familiari con 5 o più componenti. A differenza della prima, tuttavia, non prevede esclusivamente il sussidio monetario, "parte passiva", ma contempla anche una "parte attiva" relativa, appunto, all'inclusione, che consta nella presa in carico del nucleo familiare da parte dei servizi comunali con un percorso di reinserimento lavorativo per gli adulti, aiuto scolastico per i minori e sostegno sanitario per l'intera famiglia.

Il progetto di presa in carico ha un carattere multidimensionale e coinvolge tutti i componenti della famiglia, viene gestito dai Comuni in connessione con i centri per l'impiego, la scuola ed i sevizi sanitari. I beneficiari sono vincolati a seguire il percorso di reinserimento sociale pena la sospensione del sussidio economico.

Le differenze tra il SIA e la Carta Acquisti sono dunque rilevanti e vengono per semplicità riassunte nella tabella nella pagina a fronte.

Per ottenere la Nuova Social Card occorre che il nucleo familiare rispetti una serie di requisiti di natura economica: la presenza in famiglia di uno o più figli minori; un'Isee non superiore alla soglia di 3.000 euro; un patrimonio mobiliare e un indicatore patrimoniale ai fini Isee non superiori a 8.000 euro; trattamenti di natura previdenziale e assistenziale non superiori a 600 euro mensili ed alcuni vincoli riguardanti il possesso di autoveicoli. Inoltre, i componenti del nucleo devono essere disoccupati e almeno uno di essi deve aver svolto attività lavorativa continuativa per un minimo di sei mesi nei tre anni precedenti alla richiesta della Card.[10] Infine, la presenza di più di due figli minori o di figli minori disabili nel nucleo richiedente costituisce criterio di precedenza nell'accesso al beneficio, così come risultano preferiti per la concessione del beneficio i nuclei monoparentali con minori e quelli con disagio abitativo.

2.2 Entità e distribuzione sul territorio nazionale del budget SIA: domande pervenute, risorse erogate, beneficiari raggiunti

- Lo stanziamento relativo al SIA ammontava a 50 milioni di euro. Di questi ne sono stati trasferiti poco più di 38 milioni alle 11

[8] Per una più completa descrizione delle politiche di contrasto alla povertà proposte da Giovannini e dei loro finanziamenti si rimanda a Lusignoli (2014).

[9] È il caso di ricordare che il Reddito d'Inclusione Sociale (REIS) proposto dall'Alleanza contro la povertà in Italia, pur contemplando alcune importanti differenze rispetto al progetto del passato Governo, ne riflette approfondendoli alcuni punti cardine (cf. cap9).

[10] Alternativamente al vincolo del lavoro continuativo nel periodo indicato, il lavoratore non deve avere percepito un reddito complessivamente superiore a 4.000 euro negli ultimi 6 mesi.

CONFRONTO SINOTTICO TRA I DUE TIPI DI SOCIAL CARD MESSI IN CAMPO CONTRO LA POVERTÀ

	CARTA ACQUISTI	SIA
LOCALIZZAZIONE	Tutto il territorio nazionale	I dodici comuni con oltre 250mila abitanti
CARATTERISTICA DELLE FAMIGLIE BENEFICIARIE	Famiglie in povertà con bambini a di sotto dei 3 anni o adulti di almeno 65 anni	Famiglie in grave povertà e in disagio lavorativo con almeno un figlio minorenne
CONTRIBUTO ECONOMICO PREVISTO	40 € mensili	Importo variabile in base alla dimensione familiare (231€ mensili per due componenti; 281€ per tre; 331€ per quattro; 404€ per 5 o più componenti)
COLLEGAMENTO CON SERVIZI ALLA PERSONA	No	Si (sociali, educativi, formativi, per l'impiego)

città che hanno attuato la sperimentazione, se escludiamo la città di Roma destinataria dei rimanenti 12 milioni, ma nella quale l'attuazione del programma previsto ha subito un notevole ritardo per una serie di lungaggini amministrativo-burocratiche legate anche al rinnovo della giunta comunale. Al momento della stesura di questo rapporto (luglio 2015) la sperimentazione risulterebbe partita anche nella capitale, ma non si dispone di alcun dato a riguardo. Pertanto, nel descrivere gli effetti del SIA, ci limiteremo a prendere in considerazione le 11 città che hanno attuato il programma.

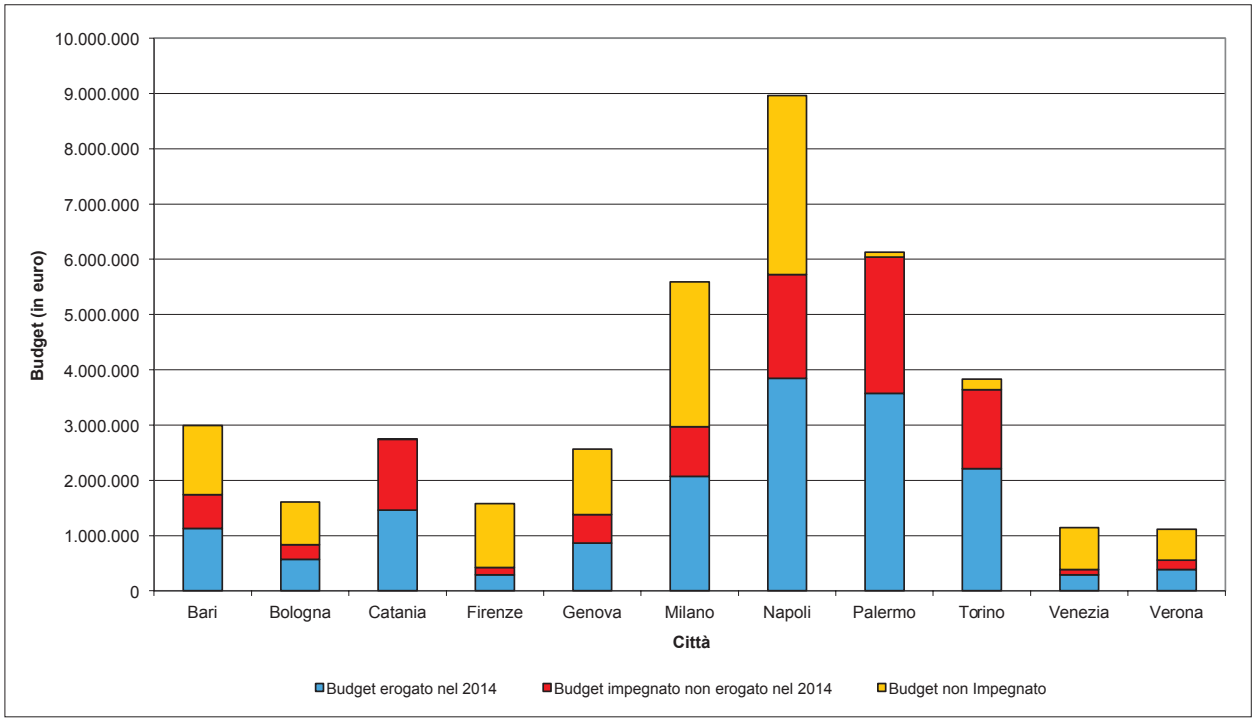
Non tutti i 38 milioni distribuiti sono però stati effettivamente trasferiti alle famiglie bisognose, che ne hanno ricevuti tramite il SIA circa 26 milioni, ovvero poco più dei due terzi.

La figura 3 fornisce anche una dimensione della diversa distribuzione delle risorse tra le città interessante a seconda dei bisogni (il picco è Napoli che riceve quasi 9 milioni di euro, seguita da Palermo con oltre 6 milioni) e mostra come differisce l'utilizzo di tali risorse sul territorio. Come evidenziato, la situazione che si è determinata non è analoga nelle diverse città interessate e tuttavia l'unica ad aver esaurito il budget a disposizione, secondo i dati resi disponibili dall'Inps e dal Ministero del Lavoro, risulta essere Catania. Anche Palermo e Torino mostrano scostamenti assai contenuti tra la disponibilità finanziaria e l'impegno delle somme sul SIA. Per tutte le atre città, invece, il divario tra somme trasferite (l'intera colonna) e somme erogate (zona blu e zona viola) è senz'altro significativo, con casi limite a Firenze e Venezia dove buona parte delle risorse stanziate (quasi i tre quarti nella prima città ed i due terzi nella seconda) non sono state utilizzate allo scopo e sono rimaste in cassa.

Come si è determinata una simile situazione? Come sappiamo le risorse necessarie per contrastare la povertà sono ben maggiori di quelle impiegate nella sperimentazione ed anche nelle città interessate coloro che rispondevano ai pur stringenti requisiti economici fissati per definire le famiglie in povertà erano in numero assai superiore di quelli sostenibili con il SIA, le cui risorse stanziate avrebbero potuto potenzialmente aiutare solo poco più del 7% di tali famiglie.[11] Di fatto il SIA dispone purtroppo attualmente di risorse così scarse da non riuscire neppure a coprire le famiglie che ricadono nei vincoli fissati, che comunque risultano essere largamente inferiori a quelle in povertà assoluta. Peraltro la categorialità della misura (solo per famiglie con minori ed in disagio lavorativo) risulta una diretta conseguen-

[11] Secondo i dati del Ministero del Lavoro i nuclei familiari rispondenti ai requisiti economici richiesti erano 129.398 e solo 9.624 di questi avrebbero potuto essere beneficiari del SIA, stante le risorse stanziate.

FIG. 3 QUANTITÀ E UTILIZZO DEL BUDGET A DISPOSIZIONE DEL SIA NELLE CITTÀ COINVOLTE



Fonte: Elaborazioni su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

za della mancata disponibilità di un finanziamento adeguato allo scopo Dunque come è possibile che nonostante la scarsa disponibilità di risorse rispetto ai bisogni una significativa parte di queste sia rimasta inutilizzata?

Innanzitutto occorre premettere che vi è stato un ritardo generale nell'attuazione della sperimentazione, testimoniato dal fatto che molti dei trasferimenti stanziati per il 2014 sono stati in realtà devoluti alle famiglie nell'anno successivo (vedi Fig.3 dove la parte della colonnina blu indica le risorse trasferite alle famiglie nel 2014 mentre la rossa quelle trasferite nel 2015). Anche nelle città dove le amministrazioni hanno mostrato maggiore efficienza, il programma è potuto partire solo nella primavera del 2014 con i primi beneficiari che hanno ricevuto il primo accredito nel bimestre marzo-aprile. Mente in altre città di fatto i trasferimenti più significativi si sono avuti a partire dall'estate 2014.

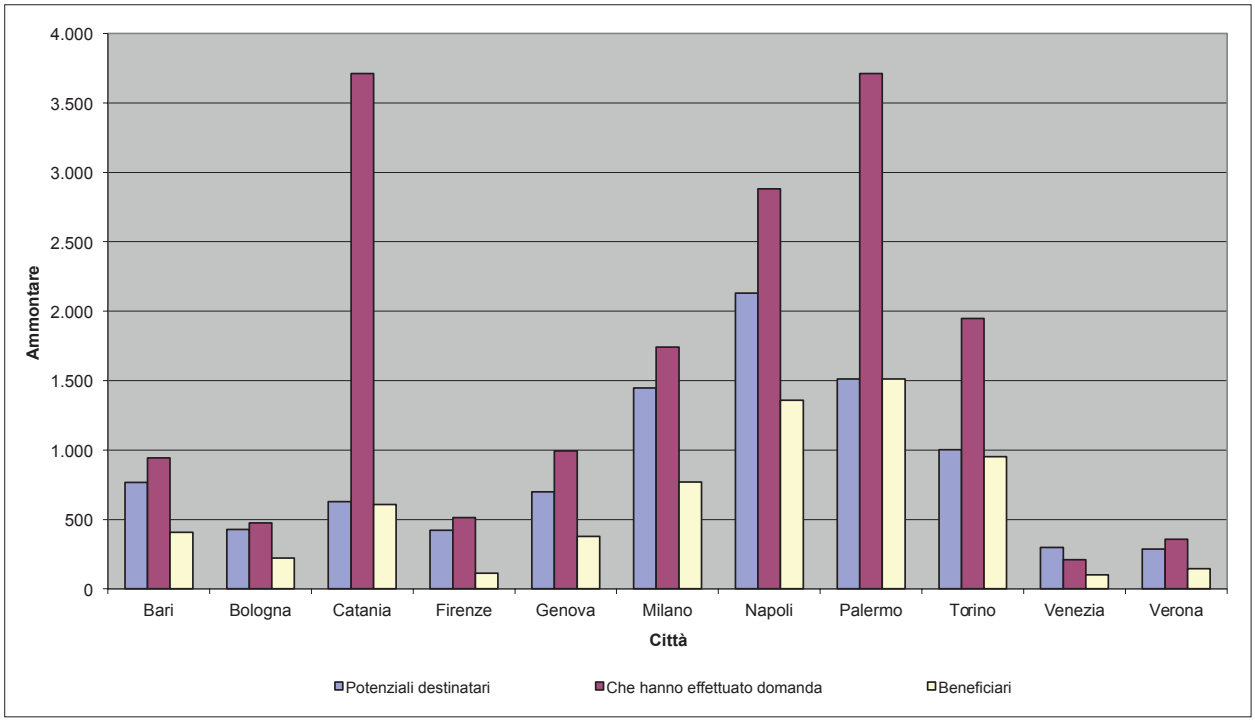
Le ragioni del ritardo sono molteplici. Innanzitutto l'aspetto innovativo della sperimentazione ha determinato la necessità di attrezzarsi, con un'apposita formazione degli uffici incaricati, sia per le amministrazioni centrali che per quelle locali coinvolte, in un periodo di difficoltà rispetto all'organizzazione del personale per via dei tagli imposti dalla *spending review*. Vi è poi stato un ritardo legato a ragioni legislative dovuto alla mancata approvazione nel Decreto Milleproroghe dell'articolo che avrebbe dovuto regolare la materia, che ha richiesto l'emanazione di un nuovo apposito provvedimento (varato il 14 febbraio 2014).

Quindi vi sono state difficoltà di comunicazione tra i diversi livelli amministrativi, talvolta legate a problemi di natura informatica, altre volte dovute a diverse interpretazioni sull'accettabilità o meno di alcune domande effettuate dalle famiglie, più spesso per le difficoltà di verifica *ex ante* dei requisiti lavorativi. Questi problemi hanno determinato la necessità di plurimi passaggi delle informazioni tra i suddetti livelli, anche per la convalida delle graduatorie, con un notevole allungamento dei tempi.

Peraltro la presenza dei requisiti lavorativi, fissati in accordo con i Comuni allo scopo di contenere le domande delle famiglie richiedenti in numero più ragionevole e più consono alle risorse disponibili, che sembrava andare incontro alla necessità di sostenere quelle famiglie che avevano perso il lavoro a seguito del prolungarsi della marcata crisi economica in atto, è stata, come si vedrà, oltre che una delle ragioni principali del ritardo, anche una delle principali determinanti dell'eccessiva scrematura delle domande.

Le domande per ottenere il SIA da parte delle famiglie sono state in tutte le città superiori ai nuclei che potenzialmente l'avrebbero potuto ricevere, ovvero a quei nuclei per i quali sarebbe stato disponibile il sostegno economico, stante

FIG. 4 NUCLEI POTENZIALI DESTINATARI DEL SIA, DOMANDE E BENEFICIARI



Fonte: Elaborazioni su dati Inps e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

le risorse ripartite tra i comuni coinvolti (Fig. 4). Questo nonostante le difficoltà legate alla scelta di usare il sistema di bando per l'attribuzione del SIA, che di fatto ha generato una sorta di sistema a numero chiuso legato alla tempistica del medesimo e alla poco felice scelta in taluni casi di collocare tale bando nel periodo di chiusura delle scuole, determinando conseguentemente una sensibile riduzione informativa per i beneficiari (le famiglie con figli).[12]

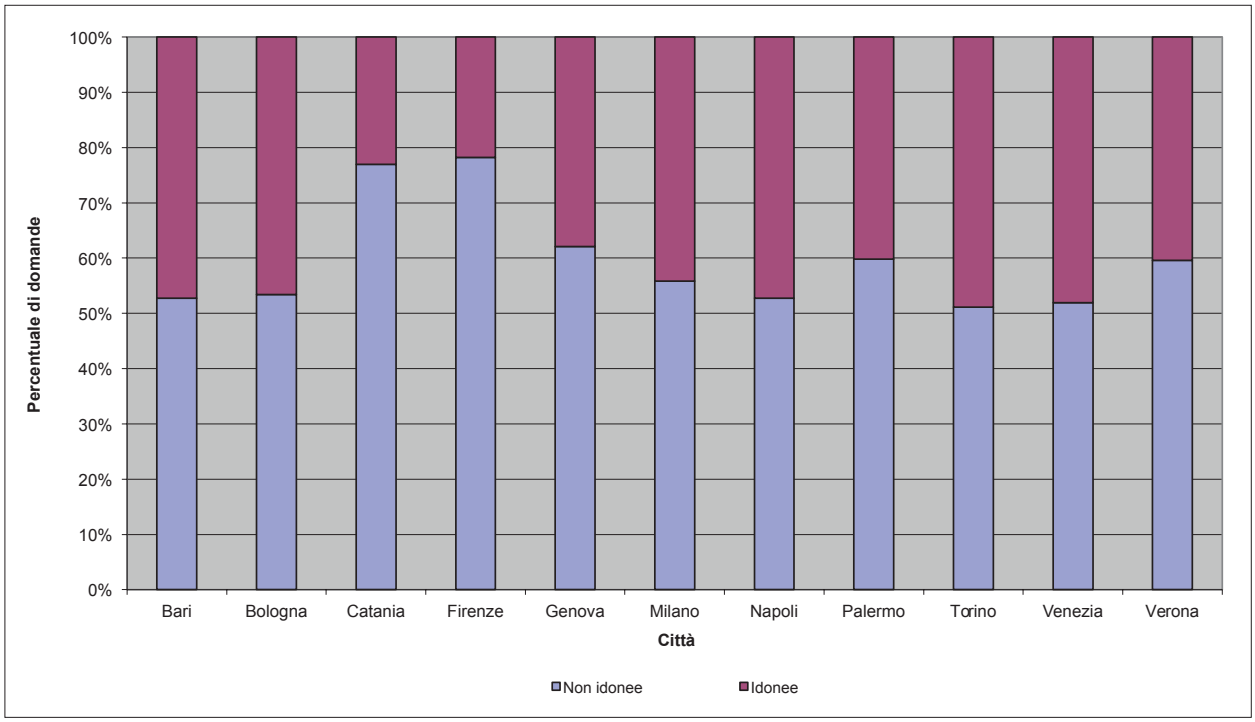
In alcuni casi le domande sono state largamente superiori alle possibilità di soddisfarle, come nel caso dei due capoluoghi siciliani (a Catania le domande sono state sei volte superiori rispetto ai nuclei potenzialmente sostenibili, a Palermo due volte e mezza) e di Torino (con un rapporto quasi doppio). In altri casi invece lo scostamento è stato assai meno marcato (Bologna, Firenze e Verona), prevalentemente a causa di una scelta prudenziale dei comuni che, per arginare un atteso numero eccessivo di richieste, hanno talvolta limitato l'accesso alla misura alle famiglie già in carico presso l'amministrazione (come nel caso di Bologna). Fa eccezione Venezia dove le domande sono state addirittura inferiori rispetto ai potenziali beneficiari. Nonostante ciò il vincolo legato alle risorse è stato rilevante solo per Catania, nella quale non è stato possibile soddisfare tutte le domande idonee pervenute. Si vede infatti che il numero dei nuclei beneficiari risulta generalmente inferiore ai potenziali destinatari a dispetto delle domande in eccesso, salvo che nel citato caso di Catania, dove l'esaurimento del budget non ha consentito che venissero soddisfatte un terzo delle domande idonee, e nel caso di Palermo, dove sostanzialmente le domande accettate sono infine corrisposte ai potenziali destinatari.

Infine, anche questa rappresentazione grafica evidenzia che in alcune città il numero dei beneficiari è rimasto al di sotto dei potenziali, a conferma di un utilizzo del budget a disposizione assai ridotto come già messo in luce in precedenza (si confrontino Fig.3 e Fig.4).

La motivazione principale dello scarso *take up* verificatosi risiede nella non idoneità della maggior parte delle domande effettuate: nel complesso circa il 62% delle domande è risultato non idoneo. La situazione differisce a seconda della città (Fig.5), con punte a Catania e Firenze dove le domande rifiutate per man-

[12] Tale scelta aveva la logica di maggiorare il carico di lavoro dei comuni coinvolti in un periodo solitamente più tranquillo, ma ha di fatto determinato una riduzione delle domande superiore alle attese.

FIG. 5 DOMANDE RISPONDENTI O MENO AI REQUISITI RICHIESTI



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

canza di requisiti sono superiori ai tre quarti. Ma se nel caso di Catania tale decurtazione, data la mole ingente di domande effettuate (Fig. 4), non ha comportato un utilizzo ridotto dei fondi a disposizione che anzi sono risultati inferiori a quelli necessari a fornire il SIA a tutti i richiedenti idonei.[13] nel caso di Firenze, data invece la scarsità di domande effettuate, ha finito per comportare l'accesso al beneficio per un numero assai ridotto di nuclei familiari, lasciando inutilizzate buona parte delle risorse dedicate al SIA. In ogni caso in tutte le città coinvolte il numero delle domande non idonee è risultato superiore a quello delle domande idonee e questo deve far riflettere, soprattutto se si considera che in molti casi il requisito mancante è risultato essere quello lavorativo.

La scelta di verificare i requisiti *ex ante* è stata dettata dalla constatazione che nel nostro paese il sistema dell'autodichiarazione ha purtroppo mostrato diverse pecche e che in taluni casi le dichiarazioni mendaci rischiano di risultare la norma più che l'eccezione (si pensi alle irregolarità presenti sulle vecchie dichiarazioni Isee, al forte livello di evasione fiscale o alle frodi evidenziate in precedenti sperimentazioni). Piuttosto che effettuare una verifica a campione *ex post* si è dunque scelto di controllare in tutte le domande la veridicità dei requisiti prima di concedere il SIA, anche per mostrare l'importanza del rigore nella concessione di un reddito minimo. Questo ha determinato, oltre che un allungamento dei tempi tecnici, data anche la complicazione di verifica del requisito lavorativo, anche la forte decurtazione delle domande accettate appena mostrata. D'altra parte i dati evidenziano l'importanza di avere effettuato le verifiche *ex ante*, in assenza delle quali molti sarebbero stati i beneficiari non aventi diritto (falsi positivi) che, entrando in graduatoria, avrebbero almeno in un primo tempo sottratto il SIA a chi invece ne avrebbe avuto diritto.

In ogni caso le famiglie beneficiare, con l'eccezione della città di Roma, hanno ricevuto entro l'estate 2015 tutte le *tranche* degli accreditamenti del SIA e hanno dunque potuto utilizzare come previsto gli importi per le loro spese di prima necessità. Resta invece tutta da verificare la componente "attiva" del SIA, ovvero la

[13] A Catania circa un terzo delle famiglie che avevano effettuato domande idonee non ha ricevuto il beneficio poiché tali domande sono risultate in graduatoria oltre quelle soddisfabili in base alle iniziali disponibilità di budget.

funzionalità del percorso intrapreso per il reinserimento socio-lavorativo degli interessati.[14]

2.3 Il monitoraggio della misura - Per accertare l'efficacia dell'integrazione del sussidio economico con i servizi a sostegno dell'inclusione attiva nel determinare il superamento della condizione di bisogno è previsto un apposito monitoraggio. I punti principali che, attraverso quest'ultimo, s'intendono verificare riguardano: l'efficacia dell'intervento dal punto di vista della gestione e degli aspetti finanziari; l'effetto del SIA sul nucleo familiare rispetto alla situazione precedente; la capacità della sperimentazione di coinvolgere le fasce di popolazione più bisognose; il grado d'integrazione tra la misura "passiva" e quella "attiva" nel contrasto alla povertà. A tale scopo per effettuare una valutazione adeguata attraverso un confronto, i nuclei beneficiari sono stati divisi casualmente in due gruppi: coloro che hanno semplicemente ricevuto il beneficio economico, oltre che l'accesso ai servizi del comune; coloro che sono stati presi in carico per i quali sono stati predisposti percorsi di reinserimento personalizzati e per i quali l'adesione al progetto costituisce vincolo per il ricevimento del sussidio economico.

È prevista la compilazione di due questionari da parte delle famiglie beneficiarie, uno in entrata e uno in uscita, con un'apposita sezione volta a sondare il benessere dei minori, il quale costituisce uno degli obiettivi principali del SIA e per una parte ridotta di questi è previsto anche un questionario *ad hoc* (suddiviso per fasce di età).

Purtroppo i dati derivanti da questo interessante ed elaborato sistema di monitoraggio non sono stati ancora forniti al Ministero del Lavoro e dunque non è possibile avere un'idea dell'efficacia del SIA nel combattere la povertà, sostenere i minori e reinserire le famiglie beneficiare in un contesto socio-lavorativo adeguato. Tali dati, che avrebbero dovuto essere disponibili prima dell'estate, saranno diffusi, si auspica, nel corso del prossimo autunno. Occorre, anche in questo caso, scontare un certo ritardo dovuto alle novità introdotte e tuttavia, proprio perché si tratta di una sperimentazione, occorrerebbe accelerare per quanto possibile la diffusione dei risultati del monitoraggio che potrebbero rivelarsi assai utili sia per l'imminente estensione della sperimentazione, sia per l'eventuale disegno di un più ampio strutturale e universale reddito minimo d'inserimento.

2.4 Un primo bilancio - Nonostante l'assenza di dati sul monitoraggio, necessari per un'analisi completa, possiamo cercare di fare un primo bilancio della sperimentazione attuata nelle principali città. Innanzitutto occorre sottolineare l'importanza dell'innovazione insita nel SIA rispetto alla Carta Acquisti ordinaria, ma anche ad altre sperimentazioni realizzate nel passato. Vi sono poi alcuni aspetti positivi che si intende mettere in evidenza:

- il sostegno economico, pur essendo in molti casi non ancora sufficiente a coprire le necessità di una famiglia indigente, risulta significativo;
- è assai rilevante l'importanza del percorso di reinserimento senza il quale la famiglia difficilmente potrà uscire stabilmente dalla situazione di difficoltà nella quale si trova;
- l'attenzione particolare per i minori, pur scaturita da una scelta derivante da vincoli finanziari, risulta particolarmente apprezzabile giacché veicola le risorse su quelle fasce di popolazione prive di un sostegno reddituale di base e che hanno sperimentato negli ultimi anni una crescita della povertà particolarmente marcata (cf. Istat, 2013, 2014, 2015);
- importante il ruolo chiave svolto dai Comuni soprattutto nella gestione della componente "attiva" del sostegno, poiché questi ultimi sono coloro che meglio possono rispondere ai problemi multidimensionali che sorgono di fronte alle condizioni delle famiglie in povertà e deprivazione materiale.

Inoltre, quando l'amministrazione locale ha lavorato in sinergia con altre organizzazioni in una consolidata rete territoriale di contrasto alla povertà (è il caso di Torino[15]), prima

[14] Per un'interessante analisi dettagliata, che consente anche di avere un idea dei progetti di reinserimento messi in atto dalle amministrazioni comunali, relativa al SIA nel Comune di Bologna e nel Comune di Torino si rimanda a Agostini, (2015a, 2015b).

[15] Si tratta del "Tavolo di coordinamento rete contrasto alla povertà" del quale fanno parte le Organizzazioni Sindacali e del Terzo Settore già impegnate nel campo sul territorio (Caritas, ACLI, Save the Children, Action Aid, l'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, la Società San Vincenzo e Serming, tra le altre).

nella fase di raccolta delle domande e successivamente nella definizione dei progetti personalizzati di reinserimento sociale, i risultati virtuosi non hanno tardato a manifestarsi, determinando tra l'altro un migliore e più pieno utilizzo del budget stanziato.

Tra gli aspetti critici possiamo invece evidenziare:

- i ritardi nell'attuazione del SIA e nel suo monitoraggio, benché sia ragionevole ritenere che una parte di questi possa non ripresentarsi in futuro poiché dovuti a problemi organizzativi legati alla novità ed al necessario processo di adattamento degli uffici centrali e locali incaricati, a meno ovviamente di localizzate inefficienze croniche;
- l'attribuzione tramite bando, che ha mostrato una serie di limiti e generato disservizi anche perché in concomitanza con la verifica *ex ante* dei requisiti;[16]
- la contestuale presenza di requisiti economici basati sull'Isee e di requisiti lavorativi, che ha finito per creare un corto circuito, legato anche al forte rallentamento subito dalla riforma dell'Isee, che con ogni probabilità è stato uno degli altri fattori principali dell'eccessiva scrematura dei beneficiari.

Con il vecchio indicatore, infatti la situazione economica della famiglia veniva sempre misurata in riferimento al reddito dell'anno precedente o di due anni prima. Questo ha fatto sì che i nuovi poveri, ovvero quelli che rispondevano al requisito lavorativo avendo perso lavoro da poco, siano il più delle volte stati esclusi dal SIA poiché presentavano un reddito troppo elevato a fini Isee. Per contro neanche i poveri cronici potevano ricevere il SIA poiché non verificavano il requisito lavorativo.

Oggi con il nuovo Isee il problema di attribuzione alle famiglie con disagio lavorativo non sussisterebbe, perché per coloro che hanno perso il lavoro è possibile richiedere un "Isee corrente" che quantifica la situazione reddituale degli ultimi 12 mesi, e dunque il SIA potrebbe essere adeguatamente attribuito, così come pianificato, ai nuovi poveri.

Ma la critica basilare che rischia di intaccare seriamente la sperimentazione riguarda le risorse ad essa dedicate ed il suo futuro sviluppo. Se anche tutte le risorse fossero state impiegate al meglio, ed è senz'altro possibile effettuare delle adeguate modifiche allo scopo in caso di prolungamento della sperimentazione, esse risultano comunque largamente insufficienti rispetto all'ampiezza della povertà nelle città interessate. Inoltre emerge anche una questione territoriale, che riguarda l'opportunità di dare lo stesso sostegno economico a prescindere dalla localizzazione del beneficiario, giacché, solo per fare due esempi, il costo della vita a Milano non è certo equivalente a quello di Catania

3. IL FUTURO: L'ESTENSIONE DELLA SPERIMENTAZIONE E LE RISORSE NECESSARIE PER INTRAPRENDERE UN PERCORSO DI RIFORMA

Come si è già accennato, l'avvio del SIA nelle città campione aveva come intento finale l'introduzione di uno strumento universale, organico e strutturale contro la povertà: una sorta di reddito minimo d'inserimento. Tuttavia, per mettere in campo un simile strumento, sarebbero necessarie risorse ben più ingenti di quelle finora stanziate (7 miliardi a regime secondo le stime effettuate) e fino ad oggi le Leggi di Stabilità non hanno messo in primo piano la questione della lotta alla povertà, preferendo convogliare altrove le risorse.

Sebbene il Governo, anche per le sollecitazioni provenienti dalla Commissione Europea a favore di una misura di sostegno per le famiglie che sia in grado di favorire la riduzione della povertà nel nostro paese,[17] si sia impe-

[16] Mentre l'attribuzione del SIA per bando verrà quasi certamente superata a favore di una più semplice attribuzione allo sportello sulla scia di quanto già avviene per la Carta Acquisti ordinaria, sembra importante mantenere un controllo *ex ante* sui requisiti non economici, qualora si decidesse di fissarne, data la sua efficacia nello scovare le dichiarazioni mendaci.

[17] Ricordiamo che la Strategia Europa 2020, definita in sede UE nel 2010, prevede come quinto obiettivo la lotta alla povertà e all'emarginazione, in particolare con una riduzione nella UE in dieci anni di almeno 20 milioni di persone a rischio di povertà o esclusione sociale. Si vedano anche la Raccomandazione 4 del Consiglio UE del 2013 che invita a "Ensure effectiveness of social transfers, notably through better targeting of benefits, especially for low-income households with children" e le Raccomandazioni della Comunità Europea del 2 giugno 2014 che tra l'altro sollecitano "l'estensione graduale del regime pilota di assistenza sociale, rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione".

ASPETTI POSITIVI E CRITICI DEL SIA RISPETTO ALLA CARTA ACQUISTI

ASPETTI POSITIVI DEL SIA	ASPETTI CRITICI DEL SIA
La consistenza del sostegno economico	Il ritardo nell'attuazione del SIA e nel suo monitoraggio
L'importanza dei percorsi di reinserimento sociale	L'attribuzione tramite bando
L'attenzione alla povertà dei minori	La compresenza di requisiti economici con Isee e lavorativi (che ha ridotto la platea dei beneficiari)
Il ruolo cruciale dei comuni nell'affrontare la multidimensionalità della povertà	

gnato a mettere in campo, entro giugno 2016, un piano nazionale di contrasto alla povertà, non risultano ancora definite le risorse che verranno destinate allo scopo né chiaramente delineata la fisionomia del nuovo strumento da introdurre.

Per il momento l'unica certezza riguarda l'estensione della sperimentazione a tutte le regioni meridionali, già prevista dal Decreto Lavoro di due anni fa (DL 76/2013), per la quale sono state veicolate proprio risorse provenienti dai fondi europei. Le previste risorse erano di 100 milioni sul 2014 e 67 milioni sul 2015, ma, dato il posponimento nell'avvio del processo, è evidente che l'intero importo risulta utilizzabile a partire dall'anno in corso.

Tale estensione, più volte annunciata nel corso dell'anno presente e passato, ha subito anch'essa una serie di ritardi per ragioni in parte tecniche ed in parte giuridiche. Per un verso infatti si è ritenuto più adeguato evitare l'avvio della nuova sperimentazione prima dell'introduzione del nuovo Isee per superare i difetti insiti nel precedente indicatore,[18] e tale introduzione è stata posticipata dall'estate del 2014 all'inizio di quest'anno. Per altro verso, l'estensione della sperimentazione richiede l'emanazione di due decreti interministeriali, il primo sul riparto delle risorse ed il secondo sui criteri d'accesso, ed è proprio quest'ultimo che risulta essere ancora fermo al Ministero dell'Economia e delle Finanze a cui è richiesto parere vincolante.

Sulla questione delle modifiche alla modalità di attuazione del SIA e ai relativi criteri di attribuzione, sembra ormai certo l'abbandono del sistema del bando a favore dell'apertura di uno sportello per le domande da parte delle famiglie, sulla scia di quanto già avviene per la Carta Acquisti. Per quanto riguarda i nuovi requisiti, mentre non parrebbe all'ordine del giorno una revisione della soglia Isee di riferimento, sembrerebbe invece possa essere depotenziato il vincolo lavorativo, che non risulterebbe più stringente ma finirebbe per rientrare in un'insieme di criteri con relativi punteggi per una più ampia selezione multifunzionale dei richiedenti.

Una delle ragioni legate all'alleggerimento del vicolo lavorativo risiede nella recente introduzione dell'Assegno di disoccupazione (Asdi), contenuta nel Jobs Act,[19] uno strumento di sostegno per coloro che si trovano in condizione di povertà che fa seguito alla concessione dell'ammortizzatore sociale (Naspi), dunque riguarda proprio tutti coloro che hanno perso il lavoro recentemente. Per evitare una corsa agli sportelli da parte dei richiedenti, si potrebbe prevedere l'apposita formazione di una graduatoria per l'attribuzione (ad es. con una scala di valori Isee inferiori alla soglia di 3.000 euro). È bene ricordare che si tratta di tutte ipotesi frutto di dibattito che potranno o meno essere confermate solo dopo la pubblicazione del relativo decreto.

La questione delle risorse in campo merita un piccolo approfondimento. Se da un lato infatti rispetto al percorso indicato dal precedente Esecutivo[20] vi è stata una riduzione

[18] Oltre alla vantaggiosa possibilità già accennata dell'utilizzo dell'"Isee corrente", il nuovo indicatore prevede un automatico trasferimento dei dati tra amministrazioni centrali, superando in buona parte i problemi legati all'autocertificazione, nonché un maggiore controllo sulla componente patrimoniale che, anche a giudicare dai primi dati emersi, sembra arginare sensibilmente il problema delle dichiarazioni mendaci a riguardo (cf. Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, 2015).

[19] Si rimanda in particolare al decreto legislativo 22/2015.

dei fondi che si volevano impiegare nella sperimentazione, poiché non sono più stati veicolati verso questa gli annunciati 300 milioni previsti dalla seconda ripartizione dei fondi europei, dall'altro, complice paradossalmente il ritardo accumulato, vi sono stati una serie di nuovi provvedimenti adottati che permetterebbero di recuperare risorse per la lotta alla povertà.

Oltre al già citato Asdi[21], l'introduzione del bonus bebè per i nuovi nati prevede un raddoppio dell'importo nel caso in cui la famiglia si trovi in difficili condizioni economiche[22]. La soglia Isee di riferimento indicata prevede una platea di destinatari che si sovrappone ad alcuni beneficiari della Carta Acquisti ordinaria i cui fondi, ormai strutturali, potrebbero, per la parte relativa ai minori di 3 anni, essere gradualmente veicolati a favore dell'estensione del SIA[23]. Ci sono ancora a disposizione infine i fondi stanziati con la precedente Legge di Stabilità, ovvero 40 milioni per un triennio a partire dal 2014, destinati ad estendere la sperimentazione dei comuni del Centro-Nord. I 40 milioni inutilizzati nell'anno passato potrebbero essere destinati a finanziare per un altro anno il SIA nelle 11 città principali a partire dai prossimi mesi.

Ci sono poi i fondi che provengono dall'Europa e che, grazie ai progetti portati avanti con determinazione ed efficienza dal Ministero del Lavoro, sono stati destinati a supporto dell'attuazione del SIA. Si tratta in particolare del Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo per il periodo 2014-2020, con il quale si finanzierebbe la parte relativa alle misure di accompagnamento e attivazione dei beneficiari[24], e del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), con il quale si finanzierebbe la fornitura del materiale scolastico ai bambini che sono nei nuclei familiari percettori del SIA[25].

Se si volesse estendere il SIA a tutto il territorio nazionale sarebbero necessari circa 500 milioni annui e, come si vede, con una razionalizzazione delle risorse in campo ed un ulteriore sostegno in Legge di Stabilità non saremmo lontani dalla meta.

L'estensione della sperimentazione è senz'altro positiva e da sostenere purché corrisponda ad una tappa intermedia verso la costruzione di un reddito minimo d'inserimento strutturale e universale, in assenza del quale rischia di essere un'operazione di corto respiro, che impiega un certo numero di risorse solo allo scopo di alleviare temporaneamente un problema. Solo se, al contrario, si farà tesoro delle esperienze da essa scaturite, valorizzando le innovazioni introdotte, per costruire un nuovo strumento di sostegno di base fino ad oggi assente nel nostro paese, allora il SIA avrà veramente esplicato tutte le sue potenzialità in un'efficace lotta contro la povertà.

[20] Per i dettagli del progetto Giovannini-Guerra si rimanda al precedente Rapporto Caritas 2014.

[21] Per l'ASDI sono previsti 200 milioni per l'anno in corso ed altrettanti per il prossimo, ma si dovrebbe contemplare complessivamente il finanziamento di circa 400 milioni all'anno qualora fosse esteso a regime. In realtà lo schema di decreto legislativo sugli ammortizzatori sociali recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri prevede, per l'estensione dell'Asdi nei prossimi anni, un finanziamento inferiore a quanto richiesto ma già significativo, aggiungendo agli importi suddetti: 180 milioni di euro nel 2016, 270 nel 2017, 180 nel 2018 e 200 milioni nel 2019.

[22] Per un'analisi dell'impatto di queste misure sulla popolazione e su quella povera in particolare e della relativa spesa si rimanda al capitolo 4.

[23] In tal caso nel 2017 tutti i minori di 3 anni potrebbero essere destinatari del bonus bebè in sostituzione della Social card ed i corrispondenti fondi (che come abbiamo visto in Fig.1 corrispondono ormai a oltre la metà del totale) potrebbero essere destinati al SIA.

[24] Il PON Inclusione dovrebbe destinare nell'intero periodo 2014-2020 circa 1,2 miliardi al contrasto alla povertà: per il SIA 242 milioni andrebbero alle regioni più sviluppate, 54 alle regioni in transizione e 740 alle regioni meno sviluppate; le rimanenti risorse sarebbero destinate a combattere la marginalità estrema.

[25] In particolare il FEAD ammonta a circa 790 milioni nel periodo 2014-2020 (di cui 150 milioni destinati al suddetto acquisto di materiale scolastico) (cf. cap.6).

BIBLIOGRAFIA

AGOSTINI, C.
(2015a), Sperimentazione Nuova Carta Acquisti: il caso di Bologna, *www.secondowelfare.it*
(2015b), Sperimentazione Nuova Carta Acquisti: il caso di Torino, *www.secondowelfare.it*

BALDINI, M.
(2014), Le scelte di politica economica, in *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia*. Rapporto 2014, *www.caritas.it*

CARITAS ITALIANA
(2014), Il bilancio della crisi. *Le politiche contro la povertà in Italia*. Rapporto 2014, *www.caritas.it*

INPS
(2015), *Rapporto Annuale 2014*, *www.inps.it*

ISTAT
(2015), *La povertà in Italia*. Anno 2014, *www.istat.it*
(2014), *La povertà in Italia*. Anno 2013, *www.istat.it*
(2013), *La povertà in Italia*. Anno 2012, *www.istat.it*

LUSIGNOLI, L.
(2014), Come cambiano gli interventi di contrasto alla povertà: Social card a confronto, in *Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia*. Rapporto 2014, *www.caritas.it*

MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
(2014), Primi dati sulla sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) nei grandi comuni, Quaderni della ricerca sociale n. 29, *www.lavoro.gov.it*
(2015), Tre mesi di nuovo Isee: prime evidenze, Quaderni della ricerca sociale n. 33, *www.lavoro.gov.it*

6

IL FEAD

ANGELA FRIGO
FONDAZIONE
BANCO ALIMENTARE

IL PROBLEMA DELLA POVERTÀ ALIMENTARE È STATO AFFRONTATO A LIVELLO EUROPEO CON L'ISTITUZIONE, DAPPRIMA, NEL 1987 DI UN PROGRAMMA PER LA DISTRIBUZIONE DI DERRATE ALIMENTARI AGLI INDIGENTI (PEAD) SOSTITUITO DAL 2014 DA UN FONDO DI AIUTI EUROPEI AGLI INDIGENTI (FEAD). I DUE STRUMENTI PRESENTANO ALCUNE DIFFERENZE SIGNIFICATIVE IN ORDINE AL RAGGIO DI AZIONE PREVISTO E ALLE MODALITÀ DI APPLICAZIONE.

1. IL PERCORSO DAL PEAD AL FEAD

Nel 1987 Jacques Delors, presidente della Commissione europea, istituì il Programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (PEAD) (Regolamento CEE 1987) che prevedeva la distribuzione di centinaia di migliaia di tonnellate di alimenti all'anno agli indigenti europei.

Il merito principale di tale programma è stato quello di permettere agli Stati membri di sbloccare scorte agricole di intervento eccedentarie per distribuirle a titolo di aiuto alimentare gratuito, sostenendo in questo modo gli enti caritativi e la società civile nel garantire l'accesso a beni primari a cittadini indigenti dell'Unione europea.

Nei venti anni di esecuzione del programma, la distribuzione di prodotti alimentari agli indigenti ha costituito un modello che si è evoluto e perfezionato nel tempo, riuscendo a raggiungere nel 2011 quasi 19 milioni di persone, cioè il 35% del numero stimato di persone indigenti nei 20 Stati membri beneficiari (Commissione europea, 2012). In Italia nel 2013 i sette enti caritativi – Associazione Banco Alimentare di Roma Onlus, Associazione Sempre Insieme per la Pace, Caritas Italiana, Comunità di Sant'Egidio, Croce Rossa Italiana, Fondazione Banco Alimentare Onlus e Fondazione Banco delle Opere di Carità – accreditati presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), che si occupava dell'attuazione del programma, hanno distribuito 100.000 tonnellate di prodotti alimentari a oltre 15.000 strutture caritative territoriali che li hanno consegnati a 4 milioni di persone in difficoltà (Agea, 2013).

Nonostante l'utilità e l'efficacia del PEAD e gli effetti della crisi finanziaria del 2008, una pluralità di fattori ha determinato la chiusura del programma alla fine del 2013: la notevole imprevedibilità delle scorte disponibili e il previsto esaurimento delle stesse nel periodo 2011-2020 a seguito delle riforme della Politica Agricola Comunitaria (PAC), nonché gli effetti della sentenza relativa alla causa intentata dalla Germania contro la Commissione europea.[1]

Terminando il PEAD, ma permanendo il bisogno di offrire un'assistenza materiale di base agli indigenti, è emersa la necessità di un nuovo strumento comunitario che andasse a integrare e sostenere le politiche sociali dei singoli Stati membri. Per questo motivo dopo un lungo iter legislativo e una complessa negoziazione tra i diversi *decision-maker* europei, l'11 marzo 2014 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno approvato il regolamento relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) (Regolamento UE 2014).

Questo nuovo strumento, il cui budget ammonta a 3,8 miliardi di euro per il periodo 2014-2020, rappresenta una misura assolutamente innovativa nell'ambito della lotta alla povertà nell'Unione europea sotto diversi aspetti: sostiene le politiche sociali degli Stati membri, rafforzando le misure attuate dal Fondo Sociale Europeo (FSE) e contribuisce al raggiungimento dell'obiettivo della strategia Europa 2020 di ridurre di 20 milioni il numero di persone che vivono in condizioni di povertà ed esclusione sociale entro il 2020 in tutta l'Unione europea. Inoltre, tutti gli Stati membri sono chiamati a co-finanziarlo e a utilizzarlo; infine, si tratta di uno strumento che dà la possibilità

[1] Sentenza N. T-576/08.

LA POVERTÀ ALIMENTARE E I PROGRAMMI EUROPEI DI INTERVENTO

- PEAD (1987-2013): aiuto alimentare agli indigenti attraverso un sistema di distribuzione delle scorte agricole che si poggia su una rete di enti caritativi
- FEAD (2014): aiuto alimentare agli indigenti e forme di inclusione sociale attraverso l'adozione di Programmi Operativi specifici da parte di ogni singolo Stato membro (Programma Operativo I e Programma Operativo II)
- Stanziamento complessivo sul FEAD per il periodo 2014-2010: 3,8 miliardi di euro
- Italia: 670 milioni di euro di risorse comunitarie (la ripartizione più alta tra tutti i 28 stati membri) più 118 milioni di euro di cofinanziamento nazionale.

agli Stati membri di fornire ai poveri un aiuto più ampio del semplice, anche se fondamentale, aiuto alimentare già fornito attraverso il PEAD. Infatti, a ogni Stato membro è stata data la possibilità di redigere fino a due programmi operativi: un Programma Operativo I ("programma operativo di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base") e/o un Programma Operativo II ("programma operativo di inclusione sociale delle persone indigenti").

Il 26 febbraio 2015 la Commissione europea ha finalizzato l'adozione di tutti i programmi operativi nazionali di attuazione del FEAD (Commissione europea, 2015): il processo è iniziato con la Francia, la prima ad aver adottato il proprio programma nazionale a luglio 2014 (Commissione europea, 2014) ed è terminato con l'adozione dei programmi operativi di Germania, Svezia e Regno Unito. L'11 dicembre 2014 la Commissione europea ha approvato i programmi operativi di sei Stati membri (Repubblica Ceca, Cipro, Ungheria, Italia, Malta e Slovacchia): l'Italia riceverà una dotazione di 670 milioni di euro di risorse comunitarie – alle quali vanno ad aggiungersi 118 milioni di euro di co-finanziamento nazionale – che sarà destinata all'aiuto alimentare e al sostegno materiale di base per gli indigenti. Quella destinata all'Italia è la ripartizione del fondo più alta tra i 28 Stati membri dell'UE.

2. IL PROGRAMMA OPERATIVO ITALIANO PER IL FONDO DI AIUTI EUROPEI AGLI INDIGENTI

Come previsto dal regolamento, a marzo 2014 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha convocato un tavolo di partenariato con gli *stakeholder* coinvolti e le competenti autorità regionali, locali e altre autorità pubbliche per redigere il programma operativo, delineare gli ambiti e i criteri di intervento, oltre che per condividere la pianificazione economica. Il lavoro svolto ha portato il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a presentare alla Commissione europea un Programma Operativo I che prevede quattro priorità di intervento: aiuti alimentari per i più poveri, fornitura di materiale scolastico per famiglie in grave difficoltà economica, lotta alla deprivazione alimentare ed educativa per bambini e ragazzi che vivono in zone dell'Italia deprivate e sostegno materiale alle persone senza fissa dimora e altre persone fragili.[2] La quota maggiore di budget (circa il 60% delle risorse) è stata riservata agli aiuti alimentari agli indigenti proprio per rispettare lo spirito del FEAD che, nonostante preveda la possibilità di diversificare le azioni a favore degli indigenti, è nato per assicurare una continuità con il PEAD.

A sostegno della povertà alimentare è previsto un sistema di distribuzione di prodotti alimentari alle persone indigenti che poggia sull'esistenza di una rete sussidiaria di strutture caritative e sulla continuità con il programma precedente. Infatti, l'acquisto e la gestione dei prodotti alimentari sono stati affidati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali all'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), che in passato ha già gestito il PEAD. I prodotti alimentari vengono poi consegnati ai magazzini delle organizzazioni part-

[2] Per informazioni dettagliate sulla fornitura di materiale scolastico per famiglie in grave difficoltà economica, lotta alla deprivazione alimentare ed educativa per i bambini e ragazzi che vivono in zone dell'Italia deprivate e sostegno materiale alle persone senza fissa dimora e altre persone fragili si consiglia la lettura di Cavalli (2015).

ner accreditate presso AGEA che svolgono il ruolo di capofila, le quali a loro volta li distribuiscono direttamente agli indigenti oppure attraverso una rete di strutture caritative diffuse sul territorio. È da sottolineare che il nuovo fondo prevede l'obbligo per le strutture caritative che distribuiscono i prodotti alimentari direttamente agli indigenti di attuare misure di accompagnamento sociale finalizzate ad alleviare l'esclusione sociale delle persone indigenti (Regolamento UE 2014). Questo aspetto rappresenta una vera novità: l'aiuto alimentare – ad esclusione di casi estremi d'emergenza – non è più visto come un'azione a sé stante ma solo nell'ottica di una presa in carico più completa ed efficace e può essere erogato solo da associazioni in grado di mettere in campo misure di accompagnamento in favore dei beneficiari ultimi, realizzando percorsi di inclusione sociale. L'aspetto di intervento emergenziale passsa, quindi, in secondo piano e viene data la priorità ai percorsi di inclusione attiva. Questo per certi versi sta determinando un mutamento nello scenario dei soggetti che da anni sono attivi nel settore degli aiuti alimentari: infatti, qualora non lo facessero già, viene loro richiesto qualcosa in più rispetto al passato. In certi casi l'impossibilità di offrire tali azioni di inclusione sociale sta portando alcune strutture caritative a rinunciare a fare richiesta dei prodotti alimentari del FEAD, con evidenti ripercussioni sugli indigenti a loro carico.

Affinché non si creassero vuoti nelle forniture degli aiuti alimentari per non indurre milioni di persone bisognose in una situazione al limite della disperazione, le organizzazioni partner beneficiarie del fondo riunitesi nell'iniziativa "Insieme per gli Aiuti Alimentari" (Associazione Banco Alimentare di Roma Onlus, Associazione Sempre Insieme per la Pace, Caritas Italiana, Comunità di Sant'Egidio, Croce Rossa Italiana, Federazione Nazionale Società di San Vincenzo De Paoli, Fondazione Banco Alimentare Onlus e Fondazione Banco delle Opere di Carità) hanno ripetutamente chiesto al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di preparare e presentare rapidamente alla Commissione europea il Programma Operativo dedicato alla distribuzione di prodotti alimentari. Grazie anche a tali pressioni, con un comunicato stampa dell'8 agosto 2014, il Ministro Poletti ha reso nota la disponibilità delle prime risorse del FEAD per un totale di 40 milioni di euro messi a disposizione dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Si trattava di risorse nazionali anticipate che l'Italia ha deciso di mettere in campo "al fine di scongiurare un lungo periodo di interruzione" (Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, 2014) e permettere alle organizzazioni partner di avviare gli interventi sostenuti dal FEAD. L'obiettivo primario che ha reso urgente quest'anticipo finanziario dipendeva dalla necessità di sostenere una larga fascia di popolazione che si trovava in una situazione di grave deprivazione materiale.[3] Grazie a quest'azione l'AGEA ha potuto procedere a bandire le prime gare d'appalto e le organizzazioni partner accreditate hanno potuto attivare il processo di convenzionamento con le strutture caritative territoriali. Con i primi 40 milioni di euro si è deciso di procedere alla fornitura di alcuni prodotti (formaggi, latte UHT, succhi di frutta, olio di semi, polpa di pomodoro, carne in scatola e minestrone di verdure). Inoltre, la richiesta dei prodotti alimentari da distribuire agli indigenti ha reso necessaria la pubblicazione di istruzioni operative (Agea, 2014) perché venissero definiti i criteri per individuare i beneficiari degli aiuti. Considerando i tempi tecnici per la realizzazione delle gare, l'affidamento alle aziende vincitrici delle forniture e il processo di convenzionamento, i primi prodotti alimentari del FEAD sono stati consegnati ai magazzini delle organizzazioni partner a partire dai primi giorni di dicembre 2014. Solo a gennaio 2015 le forniture di prodotti sono andate realmente a regime e si sono concluse il 5 aprile 2015, con alcune code fino alla fine di maggio.

È importante ricordare che il FEAD va ad affiancarsi al Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti, istituito presso AGEA con l'art.58 del Decreto Legge 22 giugno 2012 n. 83, il quale finanzia i programmi nazionali di distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti nel territorio della Repubblica italiana, gestisce le do-

[3] Nel 2013 in Italia il 9,9% della popolazione (pari a più di 6 milioni di persone) viveva in condizioni di povertà assoluta, con difficoltà anche solo per reperire gli alimenti necessari ad una alimentazione minimamente adeguata (cf. Istat, 2014).

LA SITUAZIONE ITALIANA

Il Programma Operativo italiano per il fondo di aiuti alimentari agli indigenti ha fissato nel marzo 2014 le seguenti priorità di intervento:

- aiuti alimentari
- materiale scolastico per famiglie in difficoltà
- sostegno materiale ed educativo per bambini e ragazzi che vivono in zone deprivate
- sostegno materiale a persone fragili e ai senza dimora

In continuità con il PEAD, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha affidato all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) l'acquisto e la gestione dei prodotti alimentari

I sette enti caritativi accreditati presso AGEA ricevono i prodotti alimentari e li distribuiscono direttamente o attraverso la propria rete di strutture territoriali.

A differenza di quanto accadeva per il PEAD, possono erogare l'aiuto alimentare solo gli enti in grado di prevedere misure di accompagnamento dei beneficiari, in forma integrata con le strutture territoriali di servizio sociale.

nazioni ed erogazioni liberali dei privati legate agli alimenti per indigenti, incentiva il recupero delle eccedenze alimentari all'interno della filiera alimentare e lotta contro gli sprechi alimentari. Nel 2014 il fondo ha ricevuto una dotazione economica di 10 milioni di euro che si è tradotta nella fornitura di pasta secca e farina distribuita agli indigenti tramite le organizzazioni caritatevoli. Appare evidente quanto questa misura assuma la funzione di supporto, per quanto estremamente ridotto, al reddito delle famiglie povere del nostro paese.

3. VALUTAZIONI E PROSPETTIVE DEL FEAD

A livello operativo, non ci sono differenze tra il PEAD e il FEAD nelle modalità di erogazione degli aiuti alimentari in tutte le fasi previste (gare d'appalto, attribuzioni, consegne e distribuzione). Tuttavia, il limite più evidente è la lentezza decisionale: oggi l'AGEA prima di pubblicare un bando di gara deve consultarsi con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'approvazione, attraverso una richiesta formale del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali. Purtroppo questi passaggi sono spesso lenti e hanno generato ritardi di alcuni mesi nelle forniture dei prodotti alimentari.

La modalità richiesta per stabilire i beneficiari finali degli aiuti alimentari, invece, è cambiata. Se il PEAD lasciava libertà alla struttura caritativa territoriale di prendersi in carico le persone che riteneva bisognose – per il bisogno accertato – di aiuto, con il FEAD si sono introdotte dinamiche più stringenti. La preoccupazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è quella di procedere a un'identificazione dell'indigente, almeno nel caso dell'aiuto continuativo, con annessa una sorta di "certificazione" dell'indigenza (come indicato nelle Istruzioni operative al n. 22). Quindi la struttura caritativa all'atto della convenzione deve esibire un elenco di indigenti e istruire dei fascicoli per ciascun nucleo familiare. Questa novità ha generato, soprattutto nella prima fase, grande disorientamento non tanto rispetto alla sensatezza della richiesta, che ha l'obiettivo di tracciare l'aiuto così da evitare innanzitutto la duplicazione degli interventi, quanto piuttosto rispetto alla gravosità del lavoro richiesto. Quindi, se da un lato era già presente l'esigenza di definire una sorta di "filiera più sicura" dell'aiuto alimentare – e il tema dell'identificazione contribuisce alla trasparenza del processo – dall'altro lato questo passaggio repentino, all'interno di un programma che nel corso di venti anni ha raggiunto importanti obiettivi con dinamiche meno rigide, non è stato vissuto in maniera indolore. Nonostante questo, il lavoro è stato fatto anche se c'è stata una contenuta riduzione sia delle strutture caritative sia di persone e famiglie richiedenti.

La preoccupazione delle organizzazioni partner è legata al fatto che se da una parte l'aiuto alimentare ha da sempre rappresentato un intervento quasi emergenziale di sostegno, dall'altra si è rivelato uno straordinario strumento per creare legami con famiglie bisognose per poi indirizzarle ad altre forme di aiuto più inclusive e più utili alla situazione specifica di difficoltà in cui versano. Se un programma di questo tipo perdesse questa importante caratteristica, risulterebbe fortemente limitato nella sua efficacia. Quindi, sarà necessario conciliare l'utile identificazione del destinatario – per escludere fenomeni di abuso o di allocazione impropria degli interventi - con la necessità di non tradire la vocazione specifica di questa misura, sino ad ora capace di raggiungere tempestivamente e diffusamente i beneficiari.

4. CONCLUSIONI

In concreto, accanto alle più evidenti azioni sperimentali inerenti alla cosiddetta Nuova Social Card, in maniera meno visibile si può considerare il Fead un cantiere di innovazione sociale, dal momento che sta rigenerando dal basso le pratiche territoriali di relazione tra enti caritativi e reti dei servizi pubblici. Esso di fatto consente di definire una filiera di azioni che parte dalla conoscenza condivisa dei target dei beneficiari, prosegue con la realizzazione di una effettiva presa in carico da parte delle strutture professionali, con la costruzione di piani personalizzati e con la conseguente attivazione dei servizi connessi all'orientamento professionale per gli adulti, alla salute e – nel caso di presenza nei nuclei familiari di minori – alla scuola.

È chiara la difficoltà di attivazione di simili processi, dovuta all'assenza di procedure standard, alla debolezza strutturale dei servizi territoriali, alle diffidenze reciproche tra professionisti sociali e operatori volontari – che non vanno né taciute, ne sottovalutate, ma affrontate per quello che sono – alla scarsità di pratiche efficaci di integrazione anche tra i servizi pubblici.

Paradossalmente il Fead sta operando in maniera più diffusa e capillare della limitata sperimentazione connessa alle 12 grandi città italiane, intervenendo sul nodo più scoperto e problematico dell'azione di contrasto alla povertà: l'effettiva presa in carico delle famiglie in forma comunitaria e sussidiaria. Peraltro, la ancora non chiarita prospettiva temporale dell'approntamento di una misura universalistica di contrasto alla povertà rende il Fead l'unica misura nazionale di contrasto al fenomeno, con risorse garantite per i prossimi 6 anni dalla Programmazione finanziaria europea 2014-2020.

D'altro canto la pluralità delle fonti di finanziamento e di approvvigionamento di beni alimentari (Fondi europei Fead, risorse nazionali in compartecipazione, risorse derivanti dalla legge di stabilità, donazioni private in beni) rafforza la sostenibilità della misura, interessata dalle prospettive annunciate di una apposita normativa sullo spreco alimentare.

Senza entrare nel merito di quest'ultima proposta governativa annunciata nel giugno 2015, va evitato il rischio di semplificazioni su due temi spesso banalizzati.

Il primo riguarda l'idea che una normativa antispreco sia una risorsa, omettendo che non si può realizzare a costo zero. Per consentire un pieno utilizzo di prodotti alimentari – in parte deperibili – vanno approntate filiere, anche minime, di stoccaggio, conservazione, distribuzione ma che rendano possibile l'utilizzo dei beni alimentari.

La seconda questione è relativa all'obiettivo che si vuole raggiungere: evitare lo spreco e contestualmente aumentare la disponibilità quantitativa dei beni è certamente auspicabile, ma la sfida più rilevante è quella di costruire processi insieme di utilizzo ottimale dei beni alimentari, di implementazione delle partnership interessate alla raccolta e una diversificazione delle forme di distribuzione territoriali.

PEAD E FEAD A CONFRONTO

	PEAD	FEAD
PUBBLICAZIONE BANDI DI GARA	AGEA in autonomia	AGEA previa consultazione con il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali per approvazione e dopo richiesta formale del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali.
ATTRIBUZIONI, CONSEGNE ALIMENTI E DISTRIBUZIONE	AGEA e enti caritativi	AGEA e enti caritativi
DEFINIZIONE BENEFICIARI FINALI	A discrezione della struttura caritativa	Obbligo per la struttura caritativa di esibire l'elenco degli indigenti che riceveranno l'aiuto e predisposizione fascicoli per ogni nucleo familiare
EROGAZIONE	Solo aiuti alimentari	Aiuti alimentari e accompagnamento

La lotta allo spreco, per intenderci, non sostituisce le politiche di contrasto alla povertà, ma rende più consapevoli, più accoglienti e innovativi i territori.

La storica Anna Bravo, per descrivere le forme di accoglienza diffusa e soprattutto animata dalle donne, dell'Italia dopo l'8 settembre 1943 verso i soldati del Regio esercito lasciati allo sbando dai vertici politico-militari, ha coniato la definizione di "maternage di massa" (Bravo, 2001) che era insieme solidarietà concreta, presa in carico dei diversi bisogni, accudimento relazionale, superamento dei ruoli sociali tradizionali anche a rischio della propria vita.

Se la crisi economica che ha colpito così duramente l'Italia lasciasse un paese più capace di prendersi cura, a partire dai bisogni essenziali ma non limitandosi a quelli, nella prospettiva della ricostruzione dei legami, delle storie personali e familiari, delle comunità territoriali, si darebbe un senso alla sofferenza personale e collettiva di questi ultimi anni.

BIBLIOGRAFIA

AGEA
(2013), *Relazione piano di distribuzione degli alimenti agli indigenti 2013. Consuntivo delle attività realizzate al 30/04/2013.*
(2014), *Istruzioni operative n. 22 del 28 agosto 2014. Richiesta prodotti alimentari da distribuire agli indigenti. Regolamento (UE) n. 223/2014. Fondo di Aiuti Europei agli Indigenti (FEAD). Programma Operativo sugli aiuti alimentari e l'assistenza materiale (PO1). Anni 2014 e 2015, 28/08/2014.*

BRAVO, A.
(2001), "Resistenza civile", in Collotti, E., Sandri, R., Sessi, F. (a cura di), *Dizionario della Resistenza*, Torino, Einaudi.

CAVALLI, D.
(2015), *Il Programma Operativo italiano per il fondo di Aiuti Europei agli Indigenti* , in «Percorsi di secondo welfare», 29/01/2015.

COMMISSIONE EUROPEA,
(2012), *Commission staff working document. Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Fund for European Aid to the Most Deprived*, SWD(2012) 350 finale, 24/10/2012.
(2014), *Commission adopts French programme to use €499 million from Fund for European Aid to the Most Deprived*, 31/07/2014.
(2015), *Fighting poverty: Commission commits €3.8 billion to help the most vulnerable in Europe*, 26/02/2015.

ISTAT
(2014), *La povertà in Italia*, 14/07/2014.

MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI,
(2014), *Fondo Europeo di Aiuti agli Indigenti (FEAD). Parte il programma di aiuti agli indigenti; rese disponibili le prime risorse per 40 milioni*, 08/08/2014.

Regolamento (UE) n. 223/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti, GU L 72 del 12/03/2014, pagg. 1-41.

Regolamento (CEE) n. 3730/87 del Consiglio del 10 dicembre 1987 che stabilisce le norme generali per la fornitura a taluni organismi di derrate alimentari provenienti dalle scorte d'intervento e destinate a essere distribuite agli indigenti nella Comunità, GU L 352 del 15/12/1987, pagg. 1-2.

LA POVERTÀ NEL DIBATTITO POLITICO

7

MARCO DAMILANO
"L'ESPRESSO"

QUANTI SONO I POVERI IN ITALIA? E CHI SONO? COME È CAMBIATO IL LORO PROFILO DURANTE LA CRISI? IL CONFRONTO SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ NON PUÒ CHE PARTIRE DALLO SGUARDO VERSO CHI SPERIMENTA QUESTA REALTÀ. E NON PUÒ TRASCURARE LA POSIZIONE CHE IL TEMA DELLA POVERTÀ HA OCCUPATO NEL TEMPO E OCCUPA TUTTORA NEL DIBATTITO POLITICO E IN QUELLO PUBBLICO, INDICATIVA DI QUALE SIA LA PRIORITÀ CHE VIENE ASSEGNATA ALLA QUESTIONE.

1. UN NUOVO TERZO STATO

«C'è una società degli esclusi, o outsider, nel senso letterale di "coloro che stanno fuori". Una sorta di Terzo Stato in versione moderna. Essa è formata innanzitutto da donne e giovani, ma più in generale è costituita da quanti aspirano a un lavoro regolare (non importa se a tempo determinato o indeterminato), e invece si trovano in una di queste tre condizioni: occupato in nero, disoccupato, inattivo ma disponibile al lavoro. Si tratta di ben dieci milioni di persone, più o meno quanti sono i membri della società delle garanzie così come i membri della società a rischio. Il dato interessante è che, ad oggi, questo segmento della società italiana è sostanzialmente privo di rappresentanza politica».

Così scriveva Luca Ricolfi all'inizio del 2015 sul "Sole 24 Ore", denunciando un'assenza clamorosa dal dibattito pubblico. Gli esclusi, gli outsider, i non invitati. Non tutelati dai difensori della "società delle garanzie", gli insiders del lavoro e degli istituti di assistenza del tradizionale welfare novecentesco, sconosciuto alle ultime generazioni. E non considerati dagli alfieri della "società del rischio", già teorizzata da Ulrich Beck, i new comers privi delle vecchie protezioni sociali ma pronti ad affrontare le sfide della competizione globale.

Né garantiti, né competitivi. Destinati all'esclusione, dunque. Periferici, dal punto di vista geografico, lontani dal centro, dai grandi centri urbani o relegati in quartieri ai margini di questi. Privi di una rappresentanza politica. E anche di una rappresentazione mediatica: scomparsi dall'agenda della comunicazione italiana. La quota di persone in povertà assoluta è aumentata esponenzialmente nel giro di sette anni e cioè dall'inizio della crisi ecnomica a oggi (cf. cap. 2): in termini numerici il terzo o secondo partito italiano, rimasto senza volto e senza voce negli anni della grande crisi. Assente nel dibattito politico, a destra e a sinistra, come dimostra una rapida analisi, per esempio, dei programmi e delle parole d'ordine con cui una nuova generazione di politici si è affacciata sulla scena nazionale, conquistando in poche settimane la leadership del più grande partito del centro-sinistra e poi la guida del Governo nazionale.

2. C'È MA NON SE NE PARLA: IL PROGRAMMA DI RENZI

Nel programma delle primarie 2013 con cui l'allora sindaco di Firenze, Matteo Renzi, si era candidato alla segretaria del Pd, i termini povertà e esclusione non comparivano mai. Soltanto un generico impegno a costruire «una cultura dell'inclusione», ma più sul fronte dei diritti civili che della lotta all'esclusione sociale. E un breve capitolo sul Terzo settore, «in realtà è il primo, perché dà il senso dei valori in cui crediamo: è il mondo del volontariato generoso, delle cooperative sociali, dell'assistenza solida e solidale».

Qualche idea in più era contenuta nel libro-manifesto "Più uguali più ricchi" (2013) del deputato del Pd Yoram Gutgeld, consigliere economico di Renzi, ispirato all'idea di abbandonare lo Stato "bancomat", meno risorse e più servizi, meno soldi elargiti a pioggia e più attenzione ai bisogni reali.

Un'assenza non casuale: qualche mese prima aveva fatto discutere l'iniziativa del segretario del Pd Pier Luigi Bersani di organizzare un incontro in una periferia romana, nel quartiere Corviale, per «manifestare contro la povertà». Discutibile perché appariva a dir poco ingenuo pensare di poter combattere contro la povertà con una manifestazione improvvisata all'ultimo momento. E perché quell'incontro, il 13 aprile 2013, l'ultimo pubblico della segreteria

Bersani che si dimise una settimana dopo, testimoniava semmai di un allontanamento e di un calo di sensibilità del principale partito di sinistra verso un pezzo importante del suo radicamento sociale e della sua identità.

Renzi fu eletto segretario del Pd l'8 dicembre 2013. Poco più di due mesi dopo, il 24 febbraio 2014, presentava nell'aula del Senato il programma del suo Governo, nato dopo la crisi del Governo di Enrico Letta. Un progetto ambizioso di riforme istituzionali, economiche e nel campo dei diritti civili. Ma ancora una volta neppure un accenno alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

La priorità andava alle fasce di popolazione più colpite dalla grande recessione cominciata nel 2007: «Dal 2008 al 2013, mentre qualcuno si divertiva, il Pil di questo Paese ha perso nove punti percentuali. La disoccupazione giovanile è passata dal 21,3 al 41,6 per cento. La disoccupazione è passata dal 6,7 per cento al 12,6 per cento, in base all'ultimo dato. Non sono i numeri di una crisi. Sono i numeri di un tracollo (...). Non si tratta di rispondere semplicemente con dei numeri a numeri. La crisi ha il volto di donne e di uomini, e non di slides». Con l'obiettivo di aggredire con urgenza quelle che Renzi individuava come le due principali emergenze del Paese: il progressivo impoverimento del ceto medio e il mercato del lavoro bloccato.

Un'azione che si concretizzava nel corso del 2014 nel decreto Irpef con gli 80 euro in più in busta paga per una platea di dieci milioni di lavoratori dipendenti e nel pacchetto noto come Jobs Act di riforma dei contratti e degli istituti di indennità di disoccupazione e di maternità.

3. DAI PROGRAMMI ALLE SCELTE POLITICHE; ANCORA UNA VOLTA LA POVERTÀ GRANDE ASSENTE

E le politiche sociali? Nella legge di stabilità i finanziamenti per il Fondo nazionale politiche sociali per il 2015 risultavano 300 milioni di euro, in leggero aumento rispetto all'anno precedente, restando molto lontano però dalla soglia dei 670 milioni del 2008. Il Fondo per le non autosufficienze risaliva a 400 milioni, in aumento rispetto ai tagli degli anni precedenti. Ma la quota di spesa pubblica destinata a combattere la povertà restava di gran lunga lontana da quella degli altri paesi europei, collocando l'Italia agli ultimi posti, insieme alla Grecia. «Nel 2014 il Governo Renzi non ha collocato la lotta alla povertà tra i propri obiettivi. Nonostante i fondi sociali per i Comuni siano stati leggermente incrementati, l'aumento è destinato a persone con disabilità, anziani non autosufficienti e nidi, ma non ai poveri assoluti.

Anche il bonus 80 euro mensili è rivolto ai redditi medio-bassi ma non a loro», scriveva all'inizio del 2015 Cristiano Gori, coordinatore scientifico dell'Alleanza contro la povertà in Italia (Gori, 2015a). E ancora: «se il Governo Renzi deciderà di colmare questo "buco" decisivo del nostro welfare avrà dimostrato un'attenzione senza precedenti ai più deboli, altrimenti si aggiungerà alla lunga serie di esecutivi che hanno girato lo sguardo dall'altra parte» (Gori, 2015b).

Nel frattempo, sul versante dell'opposizione, il Movimento Cinque Stelle ha deciso di mettere in testa alle sue priorità il progetto di reddito di cittadinanza, con la proposta di legge depositata al Senato il 29 ottobre 2013 (cf. cap. 8). Una proposta che ha avuto il merito di rimettere al centro del dibattito pubblico la questione della povertà. Per la prima volta il principale movimento di opposizione ha impugnato la bandiera dell'inclusione sociale e ne fa il più importante argomento di lotta politica e di comunicazione, convocando una manifestazione di massa il 9 maggio 2015, la marcia Perugia-Assisi che richiama le mobilitazioni dei movimenti per la pace.

Anche se meno convincente risulta la proposta del reddito di cittadinanza, sia sul piano della ricerca delle coperture finanziarie sia su quello della reale efficacia della misura (cf. cap. 8).

4. WELFARE LAVORI IN CORSO: LE RAGIONI DI UNA RIFORMA INCOMPIUTA

La riforma del welfare è il grande assente del dibattito politico. L'ultimo progetto organico di riforma risale a quasi venti anni fa, alle proposte elaborate dalla Commissione sulla spesa previdenziale, assistenziale e sanitaria presieduta da Paolo Onofri nel 1997. Negli anni successivi dalla politica sono arrivati provvedimenti sporadici, a pioggia, dettati dall'emergenza. E la questione di come assicurare una rete minima di protezione e di come allargare le opportunità di uguaglianza sostanziale per tutti i cittadini è sparita dall'agenda politica italiana e europea. Per cause strutturali e politiche.

Tra le cause strutturali c'è la grande crisi, la recessione che dal 2007 in poi ha divorato produzione industriale, consumi, investimenti. E

aziende, posti di lavoro, imprenditori, lavoratori. Una o due generazioni cresciute nell'incertezza del futuro, costrette a muoversi nella precarietà del lavoro perduto o mai arrivato e di un sistema di tutele sociali ancora legato ai modelli precedenti, ormai venuti meno. Una recessione mondiale e europea che in Italia ha avuto un riflesso tutto particolare, inserendosi in un ventennio di declino economico e del venir meno di ogni progetto politico di inclusione.

Nessun partito, nessuna forza politica, nessun leader ha più investito negli ultimi decenni sul tentativo di risolvere la questione meridionale o la vita nei grandi centri urbani o di affrontare in termini di diritti di cittadinanza e non in chiave di ordine pubblico le ondate migratorie, ben prima dell'emergenza 2014-2015. E qui si arriva alle cause strettamente politiche dell'eclissi del pianeta povertà dall'agenda politica, sociale e culturale del Paese.

Con il venir meno delle categorie novecentesche di destra e sinistra sono crollati anche i riferimenti sociali su cui si reggevano gli schieramenti politici. E con l'avanzare della personalizzazione della politica, fenomeno tipico di tutte le società occidentali ma arrivato in forme del tutto originali in Italia, sono venuti meno anche i corpi intermedi che facevano da collegamento tra la politica, le istituzioni e la società, compreso quel pezzo di società in difficoltà a reggere i cambiamenti provocati dalla globalizzazione. È venuta meno la rappresentanza politica, di tutta la società, non solo degli esclusi. Ma senza dubbio gli esclusi hanno pagato il prezzo più alto.

Negli ultimi anni, dal 2011 in poi, dopo la crisi dei debiti sovrani in Europa e in particolare nell'Europa meridionale, in Grecia, Spagna, Portogallo e Italia, il bipolarismo destra-sinistra è apparso ancora più sbiadito, in presenza di governi di grande coalizione guidati da un'ispirazione rigorista e di conservazione e ha lasciato il posto a una nuova contrapposizione, l'alto e il basso, laddove per alto si intendono le grandi istituzioni sovranazionali a bassa legittimazione democratica, a partire da quelle europee, e per basso i nuovi movimenti populisti, di destra e di sinistra, che fanno leva sul risentimento, la frustrazione, la rabbia degli esclusi e di settori crescenti della società. Mirano a dare una risposta alla mancanza di rappresentanza politica degli outsider e dei periferici, in termini di sicurezza, intesa come ordine pubblico, chiusura agli stranieri e ai migranti ma anche di basilare protezione sociale, difesa delle pensioni, difesa dei salari, introduzione di misure come il reddito di cittadinanza. E conquistano i consensi in quelle zone geografiche e sociali lontane dai riflettori, dal protagonismo dei grandi attori della politica interna e internazionale percepiti come lontani dalle sofferenze quotidiane dei cittadini comuni.

Di fronte a questa sfida i partiti tradizionali di centro-destra e di centro-sinistra sono tentati di dare rappresentanza politica a un solo segmento della società, il ceto medio fortemente impoverito dalla crisi ma strategico sul piano del consenso elettorale perché incarna l'ossatura centrale della società. Misure come quella del Governo Renzi sugli 80 euro vanno in quella direzione: danno una risposta economica alla vasta platea dei lavoratori dipendenti e lasciano indietro gli incapienti. Sono i nuovi esclusi, insieme ai giovani in un Paese dove la disoccupazione giovanile supera il 40 per cento, il potenziale bacino elettorale dei movimenti di opposizione.

Un'ultima conseguenza dell'arretramento della politica e delle politiche pubbliche dalle zone di frontiera della povertà, la povertà feriale, quotidiana, non emergenziale, è stato il processo di crescente privatizzazione del welfare. L'affidamento dei servizi pubblici di cura e di assistenza alla rete del privato sociale formata da cooperative, consorzi e profit del terzo settore che ha portato alla luce confusioni di ruoli, sovrapposizioni e perfino, come nella vicenda scoperchiata dall'inchiesta della magistratura Mafia Capitale a Roma, qualche infiltrazione della criminalità laddove ci si occupa di nomadi, immigrati, verde pubblico che diventano un affare come tanti altri, un appalto da gestire e da spartire, in nome della solidarietà.

5. RIDISEGNARE SCENARI DI INTERVENTO: VERSO UN PIANO DI CONTRASTO DELLA POVERTÀ

Per tutti questi motivi, nella seconda metà del 2015 si ha l'impressione di una sensibilità crescente del mondo della politica e delle istituzioni, ma anche della società civile organizzata e impegnata da anni sul campo. L'esigenza di un intervento complessivo e strategico che ridisegni gli strumenti di intervento dello Stato sulla povertà, sull'onda della sperimentazione del Sostegno per l'inclusione attiva (Sia) ideato dal Governo Letta, un mix di sostegno al reddito e di ricerca di inclusione sociale (cf. cap. 4).

Di un piano operativo ha parlato il ministro del Lavoro Giuliano Poletti il 20 maggio 2015 durante un incontro con le associazioni che si riconoscono nell'Alleanza contro la povertà. «La nostra scelta è costruire un piano di medio periodo di contrasto alla povertà che definisca gli strumenti, gli obiettivi e il quadro delle risorse necessarie: no a fondi differenti con strumenti differenti, ma tutte le risorse disponibili in un unico strumento», ha annunciato il ministro. «Non abbiamo risorse sufficienti per fare decorosamente un'azione di contrasto alla povertà, il paese deve decidere di dare uno stock ulteriore, deve pensare a risorse aggiuntive. Entro la prossima legge di stabilità dobbiamo decidere se farlo oppure no».

Un progetto in linea con le proposte dell'Alleanza contro la povertà: la richiesta di uno strumento unico di sostegno al reddito rivolto a tutte le persone in povertà assoluta, non meramente assistenziale ma in appoggio a un'azione di miglioramento delle condizioni del beneficiario, a partire da chi si trova a vivere nelle condizioni più critiche. Un intervento che non si sostituisca ai fondi già presenti (per le politiche sociali e per la non autosufficienza) e che va interamente organizzato dallo Stato. Per uscire dall'episodico o dall'estemporaneo che ha caratterizzato, anche nell'ultimo anno, i continui annunci di misure una tantum di contenimento della povertà, come i bonus per le famiglie meno abbienti inseriti tra le possibilità destinazioni del tesoretto da 1,6 miliardi di euro che il Governo intendeva destinare a misure sociali, sparito dopo la sentenza della Corte costituzionale sulle pensioni. A dimostrazione che tra le promesse e le realizzazioni resta la pesantezza del quadro generale degli indicatori macro-economici: il debito pubblico, la scarsità delle risorse, i vincoli europei, la crescita troppo debole. Fattori che condizionano il dibattito pubblico e politico sulla lotta alla povertà. Eppure è da come si muove e si affronta questa battaglia che si può giudicare la qualità delle istituzioni e della società civile di un Paese.

Non è solo una questione di disparità economica. Come all'inizio del Novecento, quando furono introdotti i primi istituti di assistenza sanitaria e previdenziale pubblica e quindi il suffragio universale maschile e poi femminile, la lotta alla povertà continua a essere una grande questione democratica. Ancora più urgente in questa stagione, con le sue sfide e le sue contraddizioni che sembrano mettere in crisi l'idea stessa della democrazia.

BIBLIOGRAFIA

GORI, C.
(2015a), "Un piano nazionale contro la povertà", in *Il Sole 24 ore*, 4 gennaio 2015
(2015b), "Un'Alleanza contro la povertà in Italia", in *Il Sole 24 ore*, 12 maggio 2015.

GUTGELD, Y. (2013), *Più uguali, più ricchi*, Milano, Rizzoli.

RICOLFI, L. "Due parti in commedia del governo Renzi", in *Il Sole 24 Ore*, 2 gennaio 2015.

8

QUALI INTERVENTI INTRODURRE? UNA MAPPA DELLE PRINCIPALI OPZIONI[1]

CRISTIANO GORI
UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE DI MILANO

FRANCESCO MARSICO
CARITAS ITALIANA

TRA I LIMITATI EFFETTI POSITIVI DELLA CRISI ECONOMICA CERTAMENTE UNO DEI PIÙ RILEVANTI È STATO QUELLO DI COLLOCARE TRA I TEMI DEL DIBATTITO POLITICO QUELLO DELL'INTRODUZIONE DI UNA MISURA DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ, DI FATTO ASSENTE NEL NOSTRO ORDINAMENTO. ORMAI SONO NUMEROSE LE PROPOSTE OGGI IN CAMPO, CHE PRESENTANO PUNTI DI CONTATTO FRA LORO, MA ANCHE SIGNIFICATIVE DIFFERENZE IN TERMINI DI TARGET, SOSTENIBILITÀ, IMPIANTO ORGANIZZATIVO. LE PAGINE SUCCESSIVE CERCHERANNO DI CHIARIRE ANALOGIE E/O DIFFERENZE TRA LE OPZIONI IN ESSE CONTENUTE.

1. INTRODUZIONE

L'Italia - come ha ricordato Caselli nel capitolo 2 - è uno dei due paesi europei, insieme alla Grecia, privo di una misura nazionale a sostegno dei poveri:[2] se ne discute da oltre 20 anni, senza risultati. La lotta all'indigenza viene così lasciata interamente sulle spalle di comuni e Terzo Settore, che non dispongono di risorse e strumenti sufficienti. D'altra parte, il precedente capitolo di Damilano, ha mostrato come, nella fase recente, la discussione sull'introduzione nel nostro paese di adeguate risposte pubbliche contro la povertà sia uscita dalla marginalità ed abbia raccolto maggiore interesse nell'arena politica.

Ormai sono numerose le proposte per interventi del Governo nazionale sul tappeto: in questo capitolo ne mettiamo a confronto alcune che si possono ritenere, a nostro parere, rappresentative dei principali modelli alternativi che ricevono oggi attenzione nel dibattito politico. Per ogni tipologia abbiamo scelto la proposta più nota, nella consapevolezza, evidentemente, di non esaurire così quelle esistenti. In particolare quattro ci paiono le opzioni più visibili: la riproposizione di interventi temporanei (in continuità con quanto avvenuto dalla metà degli anni '90 in avanti), la proposta di un Reddito Minimo per persone [illegible] anni avanzata dal Presidente dell'Inps, Boeri, il Reddito di Inclusione Sociale dell'Alleanza contro la povertà e il Reddito di Cittadinanza del Movimento Cinque Stelle. La comparazione è articolata in base alle principali aree tematiche riguardanti le politiche nazionali contro la povertà.

Un capitolo sulle proposte è contenuto anche nel precedente Rapporto Caritas (cf. Lusignoli, Marsico, 2014, 81-84): la differenza è che mentre lì si puntava l'attenzione sulle elaborazioni di associazioni e centri di ricerca, in quest'occasione la scelta é caduta su quelle che ottengono attualmente maggior attenzione nell'ambito politico.

Al momento di chiudere il Rapporto,[3] il Governo Renzi non ha ancora definito il proprio orientamento in materia: il confronto qui esposto, dunque, si presenta come una "mappa" delle strade che l'Esecutivo potrebbe intraprendere.

A completare il capitolo, l'Appendice di Elisa Agolini approfondisce il Reddito d'Inclusione Sociale (Reis), proposto dall'Alleanza contro la Povertà in Italia, della quale Caritas Italiana fa parte ed è stata uno dei promotori.

2. INTERVENTI TEMPORANEI O STRUTTURALI

Negli ultimi 20 anni, gli interventi contro la povertà introdotti dai Governi nazionali si sono tradotti quasi esclusivamente in misure temporanee, in vigore solo per un certo periodo

[1] Alcune parti del presente capitolo riprendono Gori (2015). Gli Autori ringraziano Rosemarie Tidoli per la collaborazione alla revisione del capitolo.

[2] La denominazione tradizionale di questa misura è Reddito Minimo, mentre le più recenti proposte, come si vedrà oltre, utilizzano anche denominazioni differenti.

[3] Inizio settembre 2015.

INTERVENTI TEMPORANEI O STRUTTURALI?

INTERVENTI TEMPORANEI	REDDITO MINIMO 55-65 ANNI	REIS	REDDITO DI CITTADINANZA
Temporaneo	Strutturale	Strutturale	Strutturale

e rivolte di solito a gruppi circoscritti di poveri. L'unica eccezione – la Social Card, presente stabilmente dal 2008 - fornisce un esiguo sostegno a pochi indigenti, come spiega Lusignoli nel capitolo 5.

Scegliere ancora questa strada significa, dunque, ripercorrere il cammino già seguito da numerosi Governi a partire dalla metà degli anni '90. Nel caso si decida di riproporre misure temporanee, le principali opzioni sono:

a) un bonus monetario *una tantum* (ad es. un contributo, erogato per un solo anno, rivolto alle famiglie povere con figli minori),

b) trasferimenti ai comuni per proseguire nella sperimentazione, già in corso in alcuni, del SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva), senza collocarla in un percorso strutturale di riforma.[4]

Qualunque profilo assumano, tali misure richiedono un ridotto investimento progettuale e finanziario e, coerentemente con la loro natura residuale, raggiungono di solito una quota esigua di poveri.

Benchè non producano, per loro stessa natura miglioramenti duraturi, hanno una precisa funzione politica. Servono, infatti, per trasmettere all'opinione pubblica l'impressione che si stia agendo contro l'indigenza offuscando così la vera scelta, cioè quella di non occuparsene realmente.

3. LA DEFINIZIONE DELL'UTENZA

D'ora in avanti ci dedichiamo, invece, alle proposte di possibili interventi strutturali, cioè progettati per rimanere nel tempo. A differenziarle è, innanzitutto, la definizione dell'utenza. In sintesi, la proposta Inps si rivolge ad alcuni poveri (quelli tra i 55 e i 65 anni di età), il Reis a tutti i poveri assoluti (il 6,8% delle persone in Italia) e il Reddito di Cittadinanza, d'ora in avanti Rdc, sia a questi ultimi sia a coloro i quali sono a rischio di povertà (in totale il 14,9% degli individui[5]).

La proposta dell'Inps non è condivisibile perché si rivolge solo ad alcuni indigenti, tagliando fuori gli altri. Ripropone così il tradizionale limite della cultura politica italiana, quello di ritenere che per venire aiutati non basti essere poveri, ma si debba anche appartenere ad una specifica categoria (siano i 55-65enni, chi ha figli o altro). Si determina in tal modo, di fatto, una graduatoria tra gli indigenti: la possibilità di ricevere un sostegno è fortemente influenzata non solo da condizioni di vita e bisogni, ma anche dall'interesse suscitato nell'opinione pubblica e dalla forza dei soggetti in grado di rappresentarne le istanze.

Il vero cambiamento, al contrario, consiste nel riconoscere il diritto di cittadinanza a tutti i poveri in quanto tali, siano essi anziani o giovani, del Sud o del Nord, e così via. È ciò che fa il Reis, destinato a chiunque viva la vera e propria indigenza, definita dall'Istat povertà assoluta.[6] Questa condizione impedisce di raggiungere lo "standard di vita minimamente accettabile" calcolato dall'Istat, legato a un'alimentazione adeguata, a una situazione abitativa decente e ad altre spese basilari come quelle per la salute, i vestiti e i trasporti.

Il Rdc amplia l'utenza poiché si rivolge non solo al 6,8% di persone in povertà assoluta ma anche a chi è a rischio di diventarlo perché si sta impoverendo, arrivando così al 14,9% del totale. Evitare l'impoverimento dev'essere un obiettivo prioritario delle politiche di welfare, ma è un fine ben diverso dal sostenere chi vive in povertà e, pertanto, va perseguito con interventi e strumenti differenti (politiche per il lavoro, la famiglia, la non autosufficienza e altro). Una cosa, infatti, è venire in appoggio

[4] In merito al SIA ed alle sue possibili evoluzioni si veda il già citato capitolo di Lusignoli.

[5] In valori assoluti le persone in povertà assoluta sono 4,1 milioni e quelle a rischio di povertà, nella definizione del Movimento Cinque Stelle, sono 9 milioni. Quest'ultimo insieme comprende anche i 4,1 milioni del primo gruppo.

[6] In merito alla povertà assoluta e alla sua diffusione in Italia si veda il già citato capitolo di Caselli.

CHI SONO GLI UTENTI?

REDDITO MINIMO 55-65 ANNI	REIS	REDDITO DI CITTADINANZA
Le persone in povertà nella fascia di età tra 55 e 65 anni	Chiunque viva la povertà assoluta (6,8% delle persone in Italia)	Sia le persone in povertà assoluta sia quelle a rischio di povertà (14,9% degli individui in Italia)

a chi non ha le risorse minime per soddisfare i bisogni basilari, un'altra è consentire di evitarlo a chi corre lo stesso rischio, ma ha ancora margini per condurre una vita decente.

4. GLI INTERVENTI FORNITI

Veniamo ora alle risposte fornite a chi rientra nei criteri di accesso delle misure. Tutte le proposte prevedono un contributo economico, mentre quella dell'Inps è l'unica che non vi affianca percorsi di inserimento sociale e/o lavorativo.

Questa proposta è difficile da commentare perché il progetto dettagliato non è stato sinora reso pubblico. A ogni modo, la scelta di contemplare solo l'erogazione monetaria discende dal target di utenza individuato: la misura è pensata per persone senza un impiego, che non riescono più a trovarlo data la loro età ma non hanno ancora i requisiti anagrafici per il pensionamento. Il problema di questi individui viene individuato non nell'inserimento sociale e lavorativo, ma esclusivamente nella necessità di tutelarne il reddito in attesa della pensione.

Reis e Rdc invece prevedono – coerentemente con la quasi totalità delle altre proposte in campo - sia un contributo economico sia la predisposizione di percorsi d'inserimento sociale (contro il disagio, di sostegno alle responsabilità familiari, di istruzione e altro) e/o lavorativo (ricerca di un impiego, riqualificazione professionale, formazione ecc).

Tale orientamento riflette l'ampio consenso maturato, da anni, nel dibattito scientifico circa gli obiettivi degli interventi rivolti alle persone in povertà. Essi devono perseguire una duplice finalità: assicurare le risorse economiche necessarie a tamponare l'indigenza e a raggiungere uno standard di vita minimo, e mettere a disposizione dei beneficiari le competenze e gli strumenti necessari a ri-progettare la propria vita consentendo loro, dove possibile, di uscire dalla povertà e, in ogni caso, di massimizzare la propria autonomia. Quest'ultimo obiettivo si realizza, per l'appunto, grazie a percorsi d'inserimento sociale e/o lavorativo, costruiti attraverso i servizi alla persona, siano essi sociali, educativi, psicologici, di cura, per l'impiego o di altra natura.

A progettare e a fornire i servizi sono i soggetti del welfare locale, cioè comuni, Terzo Settore, Centri per l'Impiego e altri. Come si vedrà nel prossimo paragrafo, la differenza sostanziale tra Rdc e Reis è che il primo assegna una decisa prevalenza ai percorsi di inserimento occupazionale, mentre il secondo rivolge lo sforzo progettuale all'insieme dei percorsi possibili.

Evidentemente in alcuni casi tali percorsi non sono necessari, poiché il problema consiste esclusivamente nel deficit di risorse economiche; sovente – invece – non è così. L'obiettivo, però, dev'essere quello di avere sempre una rete di servizi locali in grado di valutare in modo appropriato le diverse situazioni, elaborare la risposta adeguata e disporre dei servizi per costruire – quando necessario – i percorsi di inserimento.

Oltre alla necessità di riprogettare la propria vita, il consenso converge su un altro aspetto: l'unica strada per combattere efficacemente la povertà consiste nell'introdurre un pacchetto di diritti e doveri, in una logica in cui gli uni non possono prescindere dagli altri. Chi è caduto in povertà ha il diritto di ottenere una tutela pubblica e, contemporaneamente, deve compiere ogni sforzo per perseguire il proprio inserimento sociale e/o lavorativo, attraverso i suddetti percorsi.

L'esperienza mostra come la loro realizzazione, pur rappresentando una parte imprescindibile di politiche contro la povertà adeguate, sia complessa da mettere in atto.

A fare la differenza, dunque, non è tanto la scelta di collocarli tra gli obiettivi dichiarati quanto la realizzazione delle condizioni che li rendano concretamente realizzabili, discusse nei prossimi paragrafi.

QUALI INTERVENTI SONO FORNITI ?

REDDITO MINIMO 55-65 ANNI	REIS	REDDITO DI CITTADINANZA
Un contributo economico, di importo non precisato	Un contributo economico, pari alla differenza tra la soglia di povertà assoluta e il reddito familiare del beneficiario + percorsi di inserimento sociale e/o di inserimento occupazionale	Un contributo economico, pari alla differenza tra la soglia di rischio di povertà e il reddito familiare di chi lo riceve + percorsi inserimento occupazionale e/o di inserimento sociale

5.LA RETE DEL WELFARE LOCALE

Il reddito minimo per le persone povere di età tra 55 e 65 anni non prevede il coinvolgimento dei servizi alla persona. Si tratta, dunque, di una prestazione monetaria trasferita dall'Inps agli aventi diritto. Nel caso di Reis e Rdc, invece, si registra un forte coinvolgimento dei servizi di welfare locale, teso alla costruzione dei percorsi di inserimento. L'impostazione di fondo, però, differisce sostanzialmente: in un caso la regia è nelle mani dei comuni – in forma associata a livello di Ambito territoriale – mentre nel secondo dei Centri per l'impiego.

Viene così disegnato in modo sostanzialmente diverso il percorso degli utenti. Nel Reis, sono i comuni a compiere la valutazione multidimensionale della situazione di tutti coloro i quali hanno diritto alla misura ed a definire se e quali servizi – Terzo Settore, Centri per l'impiego e altri - coinvolgere nei progetti di inserimento. Nel RdC, invece, sono i Centri per l'impiego a svolgere la valutazione dei casi ed a decidere se e quali altri servizi coinvolgere; evidentemente, però, la loro valutazione riguarderà esclusivamente gli aspetti legati alla mancanza di lavoro.

Almeno per la povertà assoluta, quest'ultima scelta pare contrastare gli indirizzi della normativa, legge 328/2000 e successive, che assegna ai Comuni la titolarità delle politiche sociali (comprensive della lotta all'indigenza). Tale indicazione normativa non è casuale bensì riflette un approccio multidimensionale alla povertà, che può essere associata tanto alla mancanza di lavoro quanto ad un'altra una varietà di fattori, legati alla situazione familiare, alla fase della vita nella quale ci si trova, alla presenza di specifici elementi di disagio e così via (spesso i fattori all'origine della povertà sono molteplici).

Solo i comuni, però, hanno gli strumenti per valutare l'insieme delle dimensioni dell'esistenza umana, compresa l'assenza di lavoro, e sviluppare forme di coinvolgimento sussidiario dei soggetti territoriali e del Terzo Settore, mentre i Centri per l'Impiego si focalizzano, per definizione, sulle problematiche inerenti alla mancanza di occupazione.

Emerge, ci pare, una diversa concezione della povertà, che nel RdC è fortemente associata alla mancanza di lavoro mentre il Reis ne privilegia la multidimensionalità. Il diverso orientamento – si vedrà nel paragrafo 8 – si riflette nella destinazione degli stanziamenti destinati ai servizi alla persona. Questi finanziamenti nel RdC sono assegnati interamente ai Servizi per l'impiego e ad altri interventi riguardanti il lavoro mentre nel Reis vengono destinati ai comuni, che ne destineranno una parte ai soggetti del Terzo Settore, nella misura in cui questi siano coinvolti nella realizzazione dei percorsi di inserimento.

QUALE ENTE HA LA REGIA DELLA MISURA?

REDDITO MINIMO 55-65 ANNI	REIS	REDDITO DI CITTADINANZA
L'Inps	I Comuni, che coinvolgono Terzo settore, Centri per l'impiego, e altri soggetti del welfare locale	Centri per l'impiego, che coinvolgono Comuni, Agenzie per il lavoro, Terzo settore e altri soggetti del welfare locale

QUALI STRUMENTI SONO PREVISTI A SOSTEGNO DEL PERCORSO ATTUATIVO?

REDDITO MINIMO 55-65 ANNI	REIS	REDDITO DI CITTADINANZA
-	Un solido sistema di monitoraggio, un'ampia attività di formazione, linee guida, scambi di esperienze tra operatori, specifici percorsi di affiancamento alle realtà locali in difficoltà e altri	Lo scambio di buone pratiche, un portale informativo unico per incrociare domanda e offerta di lavoro, un osservatorio nazionale e osservatori regionali, percorsi formativi e altri

6. IL SOSTEGNO ALL'ATTUAZIONE

L'impianto del Reis riprende le più significative elaborazioni presentate negli anni per sopperire all'assenza di una misura nazionale contro la povertà assoluta. A fronte di un'impostazione della misura in linea con precedenti proposte, la sua novità principale risiede nella diversa e particolare attenzione dedicata ad articolare tutti i passaggi da compiere per tradurla in pratica. La dimensione attuativa, infatti, finora ha suscitato ridotto interesse nel dibattito, ma risulta decisiva se si vuole evitare il destino sperimentato dalle molte riforme, in numerosi ambiti delle politiche pubbliche, che, pur impeccabili sulla carta, hanno poi incontrato innumerevoli difficoltà ad essere concretamente realizzate.

I principali strumenti previsti nel Reis per sostenere il percorso attuativo sono: un solido sistema di monitoraggio, in grado di comprendere ciò che accade nelle varie realtà locali e di trarne indicazioni operative utili al miglioramento, un'ampia attività di formazione, la predisposizione di linee guida, la costruzione di occasioni per scambi di esperienze tra operatori, la previsione di specifici percorsi di affiancamento alle realtà locali in difficoltà e altri. Infine, laddove la riforma sia inattuata o presenti forti criticità, lo Stato interviene direttamente, ricorrendo a poteri sostitutivi.

Anche il Rdc prevede diversi strumenti per sostenere l'attuazione, e i principali sono: lo scambio di buone pratiche, un portale informativo unico di riferimento per aziende e lavoratori per l'incrocio della domanda e dell'offerta di lavoro, il fascicolo elettronico del cittadino contenente tutte le informazioni sulle competenze acquisite nei vari ambiti, un osservatorio nazionale del mercato del lavoro collegato agli osservatori regionali, percorsi formativi, e altri. Di nuovo, lo sguardo del Rdc pare concentrato sulla dimensione lavoristica della povertà.

Mentre il sostegno al percorso attuativo riceve attenzione in entrambe le proposte, la differenza – ci pare – è che il Reis vi dedica un particolare sforzo, identificandolo come il punto strategicamente decisivo per il successo della riforma, mentre così non è per il Rdc. La scelta di prevedere la completa introduzione di quest'ultimo in un'unica annualità, esaminata nel prossimo paragrafo, sembra confermare questa impressione.

Infine, la proposta di Inps non prevede strumenti per accompagnare l'attuazione, decisione che pare coerente con la sua natura esclusivamente di prestazione monetaria, mentre le criticità riguardanti la traduzione degli interventi contro la povertà in pratica – come noto - riguardano per lo più i servizi alla persona.

7. LA TEMPISTICA DELL'INTRODUZIONE

La proposta Inps non affronta il tema ma poiché si tratta di un contributo economico per una parte circoscritta di poveri è ragionevole ipotizzarne l'introduzione completa in una sola annualità. Nel caso del RdC se ne prevede esplicitamente l'attivazione per l'intera utenza coinvolta in un unico anno.

Il Reis, invece, è introdotto gradualmente, con un Piano Nazionale articolato in quattro annualità. Sin dall'avviamento del Piano, il legislatore assume precisi impegni riguardanti il punto di arrivo e le tappe intermedie. Ciò significa indicare che il quarto anno corrisponde al primo del Reis a regime e specificare l'ampliamento dell'utenza previsto in ognuna delle annualità precedenti. Si comincia da coloro i quali versano in condizioni di maggiore indigenza e progressivamente si allarga l'utenza così da raggiungere anche chi sta "un po' meno peggio" sino a rivolgersi – a partire dal quarto anno - a tutte le famiglie in povertà assoluta.

La scelta di attivare completamente il RdC in un'unica annualità è mossa dall'intenzione di

COME VIENE ARTICOLATA L'INTRODUZIONE NEL TEMPO?

REDDITO MINIMO 55-65 ANNI	REIS	REDDITO DI CITTADINANZA
Non specificato. Si presume l'attivazione completa in un unico anno	Attivazione progressiva in 4 anni, attraverso il Piano nazionale contro la povertà	Attivazione completa in un unico anno

rispondere al più presto agli evidenti bisogni sociali presenti nel nostro paese. Dal punto di vista attuativo, se la misura consistesse solo in un contributo monetario non si vedrebbero difficoltà. Poiché, invece, tale proposta prevede un esteso ampliamento e rafforzamento dei servizi di welfare locale la loro situazione attuale rende l'ipotesi di introduzione in un unico anno assai complicata. Vorrebbe dire, infatti, chiedere ai territori di compiere una trasformazione di ampia portata in un periodo troppo limitato: si produrrebbero inevitabilmente, a nostro parere, gravi difficoltà operative e confusione, con contraccolpi negativi tanto sugli utenti quanto sulla credibilità della riforma.

La scelta del Reis, invece, consiste nel rinunciare a raggiungere tutta l'utenza oggi, al fine di costruire un sistema di welfare più solido, sussidiario e sostenibile domani. Procedere per gradi pare, infatti, la sola strada per raggiungere il robusto sviluppo del welfare locale prospettato, così da assicurare adeguati tempi di apprendimento e di adattamento organizzativo a tutti i soggetti coinvolti a livello locale. D'altra parte, per realizzare un cambiamento destinato a rimanere, chi opera nei servizi territoriali ha bisogno di un quadro di riferimento sicuro sulle politiche nazionali del prossimo futuro. Solo tali certezze garantiscono, infatti, le condizioni per realizzare a livello locale gli imprescindibili investimenti di progettualità così come di risorse umane e finanziarie.

8. LA SPESA NECESSARIA

Le risorse necessarie alla proposta Inps non sono specificate mentre a regime al Reis servono 7,1 miliardi di euro e al RdC 16,9. Come visto, l'introduzione del Reis avviene gradualmente in quattro anni, attraverso un ampliamento progressivo dell'utenza: avviarlo costa il primo anno 1,8 miliardi di euro e in ogni annualità successiva la spesa risulterà superiore al precedente, mentre dalla quarta in avanti ammonterà stabilmente a 7,1 miliardi. Poiché, invece, l'introduzione del RdC è prevista in un unico anno, come visto, decidere di avviare una tra queste due misure comporterebbe – per l'annualità di partenza – uno stanziamento di 1,8 Miliardi per il Reis e 16,9 per il RdC.

Considerando il costo delle due proposte a regime, la differenza è dovuta principalmente al fatto che il Reis è rivolto a chi vive in povertà assoluta, il 6,8% delle persone in Italia, e il Rdc anche a chi si trova a rischio di povertà, raggiungendo complessivamente un'utenza pari al 14,9% degli individui. Le diverse proposte ed elaborazioni riguardanti possibili misure contro la povertà assoluta in Italia concordano con il Reis nel valutare la spesa necessaria intorno ai 7 miliardi. Quest'ultima cifra corrisponde allo 0,45% del Pil e stanziarla permetterebbe di colmare la distanza tra l'attuale spesa pubblica italiana destinata a combattere l'esclusione sociale (0,1% del Pil) e la media europea (0,5% del Pil[7]).

Vediamo ora la composizione della spesa a regime. Dei 16,9 miliardi del RdC, 14,9 sono destinati ai contributi economici per gli utenti e 2 al riordino dei servizi per l'impiego e all'aiuto alla creazione d'impresa mentre dei 7,1 miliardi per il Reis, 5,5 miliardi sono destinati ai contributi economici, 1,6 miliardi ai comuni per i servizi alla persona e sono previsti 2 milioni dedicati a monitoraggio e valutazione. La disamina della composizione della spesa porta in luce due ulteriori aspetti. Primo, il RdC non prevede alcun finanziamento per le politiche sociali dei comuni, a differenza del RdC, un aspetto coerente con quanto già evidenziato rispetto al diverso orientamento delle due misure. Secondo, il Reis – a differenza del RdC - prevede di vincolare esplicitamente alcune risorse a monitoraggio e valutazione, scelta ritenuta necessaria perché mentre l'importanza di queste attività è sempre condivisa a parole, nei fatti esse tendono molto spesso a venire sacrificate.

[8] Dati Eurostat.

IL COSTO ANNUO DELLE MISURE A REGIME

REDDITO MINIMO 55-65 ANNI	REIS	REDDITO DI CITTADINANZA
Non indicata	7,1 miliardi di euro Di questi 5,5 miliardi sono destinati ai contributi economici per gli utenti e 1,6 miliardi ai comuni per i servizi alla persona. È previsto un finanziamento specifico di 2 milioni per monitoraggio e valutazione	16,9 miliardi di euro Di questi 14,9 miliardi sono destinati ai contributi economici per gli utenti e 2 miliardi al riordino dei servizi per l'impiego e all'aiuto alla creazione d'impresa

IL REIS E IL PIANO NAZIONALE CONTRO LA POVERTÀ

ELISA AGOLINI, ACLI

IL REIS - L'Alleanza contro la povertà in Italia ha elaborato una propria proposta di politica sociale per il nostro Paese, frutto del lavoro congiunto di docenti ed esperti delle organizzazioni aderenti all'Alleanza: il Reddito di Inclusione Sociale (Reis).

Il Reis si rivolge a tutte le famiglie che versano in condizioni di povertà assoluta. Si caratterizza per il fatto di riconoscere al beneficiario il binomio composto da un contributo economico e da servizi (sociali, socio-sanitari, socio-educativi, educativi). Rispetto al contributo economico, esso viene determinato in base al reddito del soggetto (differenza tra la soglia di povertà e il reddito delle famiglie), prendendo come riferimento il nuovo ISEE.

Un'altra caratteristica del Reis è quella di non seguire una logica di tipo assistenziale nei confronti dei beneficiari, poiché esso comporta, per gli utenti abili al lavoro, l'onere di cercare attivamente un impiego e seguire percorsi formativi e/o di inclusione nel mercato del lavoro.

Vi è poi la caratteristica del welfare mix, ossia la gestione, rimessa al livello locale, del Reis da parte di comuni, soggetti del Terzo Settore, servizi per la formazione e/o l'impiego e i gestori degli altri servizi previsti.

L'attivazione del percorso da parte del soggetto beneficiario si compone di diversi step che lo pongono al centro dell'intervento. Esso infatti è destinatario da un lato di diritti, quali l'informazione, la presa in carico da parte dell'Ente gestore, il beneficio economico e i servizi, ma anche di doveri, scaturenti dal suo patto per l'inclusione, quali l'impegno di seguire i percorsi di inclusione sociale e/o lavorativa.

Il Piano nazionale contro la povertà - Per garantire un efficace risultato del Reis e completare la proposta, l'Alleanza ha elaborato anche un Piano nazionale contro la Povertà, di durata pluriennale. Il Piano contiene le indicazioni concrete per l'introduzione graduale di una misura nazionale, rivolta a tutte le persone e le famiglie in povertà assoluta nel nostro paese, che si basi su una logica non meramente assistenziale ma che promuova un atteggiamento attivo dei soggetti beneficiari dell'intervento. Il piano prevede un gradualismo nella realizzazione della proposta in un orizzonte definito: cioè a partire dal primo anno di introduzione della misura la ricevono un numero significativo di persone, con una crescita graduale in ogni annualità successiva, partendo "da chi sta peggio" rispetto alla condizione economica.

L'ultimo anno corrisponderà al primo della misura a regime, a partire dal quale tutte le famiglie in povertà assoluta riceveranno la misura. Senza una simile prospettiva pluriennale, infatti, risulterebbe poco realistico immaginare la costruzione di un sistema locale di servizi adeguato alla lotta contro l'esclusione sociale. Questa costruzione richiede investimenti, sviluppo di competenze e programmazione: gli enti locali, il Terzo Settore e le organizzazioni sindacali impegnate nel territorio potranno realizzarla solo se riceveranno un adeguato stanziamento economico e previsionale.

Sin dall'inizio la misura deve costituire il diritto ad una prestazione monetaria accompa-

gnato dall'erogazione dei servizi necessari ad acquisire nuove competenze e/o organizzare diversamente la propria vita (Servizi per l'impiego, contro il disagio psicologico e/o sociale per esigenze di cura e altro). Una particolare attenzione deve essere rivolta ai servizi alla persona, elemento orientato a favorire l'inclusione sociale e valorizzare l'atteggiamento attivo da parte dei soggetti beneficiari dell'intervento.

Le prestazioni nazionali sperimentali o *una tantum* già esistenti contro la povertà assoluta confluiranno progressivamente nella misura. Per la precedenza a ricevere la nuova misura durante la transizione, al principio di "dare prima a chi sta peggio" si affiancherà quello di garantire la continuità. Pertanto, alle persone in povertà assoluta che non riceveranno le prestazioni fino ad oggi in vigore sarà garantita la nuova misura senza interruzioni del sostegno pubblico. Per sostenere un piano di lotta alla povertà non vanno sottratte né spostate risorse destinate e vincolate al sociale. Le prestazioni ad oggi erogate dal sistema assistenziale non devono subire modifiche peggiorative per i fruitori.

A regime la misura dovrà costituire un livello essenziale delle prestazioni sociali e, dunque, interamente finanziato dallo Stato. Eventuali finanziamenti con Fondi europei o altro – una volta verificatene la legittimità – potrebbero essere utilizzati parzialmente durante la transizione, ma solo in presenza di un chiaro impegno dello Stato per la situazione a regime. Il possibile contributo finanziario di donatori privati svolgerà un ruolo di rilievo, con funzione complementare rispetto al necessario finanziamento statale del livello essenziale.

Evidenziare la necessità del finanziamento statale non significa assolutamente svilire tutto quello che è già stato realizzato nel territorio contro la povertà che, al contrario, dovrà essere valorizzato e confluire nella riforma. La proposta del Reis prevede, infatti, una cornice, definita dallo Sato, di obiettivi strategici e risorse per il loro perseguimento, e la traduzione operativa delle misure ad opera delle istituzioni locali.

L'efficacia della proposta del Reis è commisurata al pieno coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e del Terzo Settore con le istituzioni interessate, sia nella programmazione che nella progettazione e gestione degli interventi.

BIBLIOGRAFIA

GORI, C.
(2015), Povertà, le opzioni sul tappeto, in *Il Sole 24 ore*, 14 settembre 2015.

LUSIGNOLI, L., MARSICO F.
(2014), Proposte di riforma a confronto, in Caritas Italiana, (2014), *Il bilancio della crisi. Le politiche contor la povertà in Italia. Rapporto 2012*, *www.caritas.it*

9

ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ E REDDITO MINIMO

PERCHÉ PUÒ ESSERE LA VOLTA BUONA

ILARIA MADAMA
MATTEO JESSOULA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI MILANO

PER LA PRIMA VOLTA NEL NOSTRO PAESE SOGGETTI SOCIALI DI DIVERSA MATRICE E PROVENIENZA HANNO SIGLATO UN PATTO APERTO CONTRO LA POVERTÀ ALLO SCOPO DI SVOLGERE UN'AZIONE DI ADVOCACY A LIVELLO NAZIONALE E DI COSTRUIRE, A LIVELLO LOCALE, POLITICHE TERRITORIALI. QUALE SIGNIFICATO ASSUME TUTTO QUESTO OGGI? E QUALI SONO LE POTENZIALITÀ E I RISCHI DI QUESTA INEDITA FORMA DI COLLABORAZIONE TRA SOGGETTI SOCIALI DIVERSI SU UN TEMA COME QUELLO DELLA POVERTÀ?

1. LA «POLITICA DEBOLE» DELL'ASSISTENZA SOCIALE

L'adozione di politiche di contrasto alla povertà, tra cui gli schemi di reddito minimo per la popolazione in età da lavoro, si è spesso rivelata difficile sul piano politico, a dispetto dei costi relativamente contenuti e delle solide ragioni di equità a sostegno di tali misure, specie nelle economie avanzate e a benessere diffuso. Infatti, benché sul piano filosofico-normativo e rispetto alle soluzioni di policy la garanzia di un reddito di base possa rappresentare un minimo comun denominatore tra il profilo valoriale dei partiti di "sinistra" e di "destra"[1] – con conseguente limitata contenziosità politica della *issue* – in realtà le misure di lotta alla povertà risultano tipicamente sfavorite sul terreno delle dinamiche del confronto e dello scontro politico.

La letteratura politologica ha spiegato questo paradosso mettendo a fuoco lo scarso potere politico e negoziale dei (potenziali) beneficiari: in altre parole, la rappresentanza sociale e politica degli individui a rischio di povertà e/o esclusione sociale non è in genere sufficientemente robusta affinché i loro interessi vengano promossi nel processo di policy-making (cf. Korpi e Palme, 1998; Jessoula, 2010). Tale condizione di debolezza sotto il profilo della rappresentanza va ricondotta a diversi fattori. Il più noto concerne il limitato peso elettorale della fascia più svantaggiata della popolazione, in ragione della scarsa propensione al voto degli individui con basso livello di reddito e istruzione (Lijphart, 1997; Wolfinger e Rosenstone, 1980). In secondo luogo, va segnalata l'eterogeneità dei potenziali beneficiari delle misure di contrasto alla povertà - famiglie monoreddito con figli piccoli e famiglie monoparentali, ma anche giovani Neet, anziani fragili, persone con disabilità, disoccupati di lungo periodo, lavoratori a bassa qualifica, precari e/o irregolari a bassa retribuzione e così via. La segmentazione dei profili e dei bisogni rende infatti più ardua la costituzione di un fronte unitario in grado di articolare e veicolare istanze di riforma condivise. Terzo, i soggetti in condizione di deprivazione si trovano più spesso a vivere situazioni di "isolamento" e mostrano scarsa propensione all'aggregazione, anche a fronte dei rischi di stigmatizzazione associati al riconoscimento del proprio stato di povertà. Le possibilità di mobilitazione risultano altresì indebolite dall'instabilità e dai tassi di turnover della platea dei potenziali fruitori delle misure di assistenza sociale. Per taluni, infatti, lo stato d'indigenza non è una condizione permanente, ma si associa a specifici momenti del ciclo di vita - più o meno lunghi, e tuttavia transitori e destinati a esaurirsi - che coincidono ad esempio con la perdita del lavoro, la presenza di figli piccoli e/o di genitori anziani fragili (Taylor-Gooby, Kananen e Larsen, 2006).

La limitata rappresentanza sociale e politica si traduce in quella che può essere definita la «politica debole» - sul versante della domanda e, per conseguenza, dell'offerta politica – dell'assistenza sociale e specialmente degli schemi di reddito minimo. Tale debolezza rischia, tra l'altro, di aumentare nell'epoca di «austerità permanente» che caratterizza i welfare state europei contemporanei (Pierson,

[1] Si veda l'analisi di Murra (2014) circa il possibile "consenso per intersezione" su misure di *basic income* in particolare.

LE ORIGINI DEL REDDITO MINIMO IN EUROPA

Le origini degli schemi di RM risalgono al Secondo Dopoguerra, vale a dire alla fase espansiva del welfare state, quando le misure di sostegno al reddito per i poveri persero in molti paesi il carattere discrezionale e ad hoc che le aveva caratterizzate fino ad allora per assumere sempre più le caratteristiche di veri e propri diritti sociali (Ferrera, 2005).

Il Regno Unito è stato il paese pioniere in questo ambito, con l'introduzione già nel 1948 di uno schema di reddito minimo destinato a garantire risorse sufficienti alle persone in situazione di indigenza grave, seguito poi da Svezia (1956), Germania (1961), Finlandia (1971), Danimarca (1974) e Irlanda (1975).

Alcuni paesi optarono invece inizialmente per schemi di natura categoriale, rivolti cioè a specifici gruppi sociali, tipicamente gli anziani poveri. Così fece l'Italia, che nel 1969 introdusse la pensione sociale, ma anche la Francia aveva seguito una via simile (1956), così come il Belgio (1969) e più tardi Portogallo (1980) e Spagna (1988) – di fatto aggiungendosi al novero di paesi che avevano istituto una safety net per gli anziani in condizioni di bisogno già nei primi anni del XX secolo (cf. Jessoula, 2006).

Anche i paesi che scelsero la via categoriale successivamente allargarono i confini della rete di protezione di ultima istanza al fine di ricomprendervi tutti i cittadini poveri, tant'è che nello scenario attuale l'assenza di uno schema di reddito minimo universale e selettivo nell'architettura dei sistemi di welfare europei rappresenta una lacuna piuttosto vistosa in prospettiva comparativa.

Con riferimento al caso italiano, inoltre, la mancata generalizzazione di uno schema di reddito minimo si è associata alla proliferazione di micro-prestazioni soggette a prova dei mezzi, la cui progressiva stratificazione nel tempo ha dato luogo a un modello d'intervento nell'ambito della lotta alla povertà che è non soltanto inefficace ma anche inefficiente e profondamente iniquo (cf. Saraceno, 2002; Madama, 2010).

1998), epoca in cui riformare le politiche sociali è divenuto terreno di contesa ancor più aspra. Nella cornice della "ricalibratura" del welfare (Ferrera e Hemerijck, 2003), dove la presenza di risorse scarse determina una forte interdipendenza tra politiche espansive e misure sottrattive, le scelte di policy assumono infatti la forma di accesi conflitti distributivi tra istanze diverse, uno scenario che diventa particolarmente sfavorevole per le fasce più fragili della popolazione, i cui bisogni rischiano di essere ulteriormente sacrificati per tutelare gli interessi dei gruppi e/o delle clientele sociali più forti, meglio organizzati e rappresentati nell'arena politica (Jessoula, 2010).

2. COSÌ VICINI, COSÌ LONTANI: GLI SCHEMI DI REDDITO IN EUROPA

Nonostante i limiti determinati dalla *politica debole* che caratterizza le misure di contrasto alla povertà, l'esperienza europea mostra che l'introduzione di misure di reddito minimo è non solo possibile, ma in effetti pratica frequente in prospettiva storico-comparata. A eccezione di Italia e Grecia, infatti, tutti i paesi dell'Unione Europea dispongono oggi di uno schema di reddito minimo (RM), via via divenuto uno dei pilasti caratterizzanti i sistemi di welfare moderni. Pur differenti sotto il profilo del disegno istituzionale nei vari paesi europei, gli schemi di RM condividono la vocazione a fungere da rete di protezione sociale di ultima istanza (*safety net*) volta a colmare/limitare le lacune di copertura lasciate dagli schemi di natura assicurativa - la cui fruizione, come noto, è tipicamente limitata nel tempo e subordinata a requisiti contributivi.

Al di là della considerazione generale relativa alla praticabilità degli schemi di reddito minimo, cosa ci può dire l'esperienza europea rispetto alle condizioni che ne hanno reso possibile l'adozione? In altre parole, come sono stati superati nei paesi europei gli ostacoli posti dalla *politica debole* richiamati nella sezione precedente (cf. box in alto)?

Le condizioni specifiche e i fattori che hanno reso possibile l'introduzione di schemi di RM variano naturalmente da paese a paese, tuttavia è possibile avanzare alcune considerazioni generali in prospettiva storica e comparata. Per i paesi come il Regno Unito e le nazioni scandinave, in cui si è osservata un'istituzionalizzazione precoce di tali schemi, la letteratura politologica ha sottolineato l'importanza di due fattori, che hanno agito in modo sinergico.

Il primo riguarda l'emergere, nel Secondo Dopoguerra, di una "finestra di opportunità" particolarmente favorevole per l'introduzione e il consolidamento di misure redistributive. Il contesto istituzionale ed economico era infatti particolarmente propizio: i costi del settore pensionistico e del welfare state erano generalmente ancora contenuti e la crescita economica rendeva possibile l'impiego di significative risorse aggiuntive per le politiche sociali

(Bonoli, 2007; Fargion, 2000; Madama, 2010). L'introduzione di schemi di RM, tuttavia, può essere compresa solo con riferimento all'attivazione e alla mobilitazione precoce di alcuni macro-attori sociali - il terzo settore e in particolare le numerose *poverty lobby* nel caso britannico (cf. Whiteley e Winyard, 1984) ovvero le forze sindacali in connessione con le spinte riformiste dei movimenti femminili nei paesi scandinavi (cf. Baldwin, 1990).

Nei paesi Sud-europei, invece, l'introduzione degli schemi di reddito minimo è avvenuta in un contesto istituzionale decisamente meno favorevole – caratterizzato dalla predominanza di schemi assicurativi occupazionali-categoriali – nonché entro un quadro economico profondamente mutato. Dovendosi confrontare con le sfide poste dall'austerità permanente e dalla ricalibratura del welfare, l'adozione di tali misure si è perciò rivelata più complessa sul piano politico e Portogallo e Spagna hanno seguito due vie differenti. L'analisi dei due casi consente perciò di mettere a fuoco alcune combinazioni di fattori rilevanti per l'avvio di uno schema di reddito minimo in una fase storica e in un contesto istituzionale e culturale sostanzialmente avversi.

In sintesi, per il caso portoghese la letteratura ha evidenziato la rilevanza delle dinamiche di apprendimento (*policy learning*), attivatesi in relazione al processo di integrazione europea e in presenza di un governo socialista che aveva fatto dell'introduzione del RM una priorità politica al fine di colmare la distanza dal modello sociale dei partner europei (Capucha et. al., 2005). Nel caso spagnolo, invece, studi recenti hanno mostrato come i vincoli della *politica debole* siano stati superati solo quando il processo di mobilitazione volto a sostenere l'introduzione di uno schema di reddito minimo ha potuto contare sull'inclusione di attori sociali forti – in primo luogo i sindacati - e quando l'azione di tali soggetti ha consentito la politicizzazione della questione del RM attraverso la pressione congiunta sul governo nazionale prima, e sulle comunità autonome poi (cf. Natili, 2015).

3. PROVE DI REDDITO MINIMO IN ITALIA: LA GIUNTURA CRITICA DEGLI ANNI NOVANTA

Come noto, la mancata introduzione di uno schema di reddito minimo è uno dei tratti che, assieme all'ipertrofia del sistema pensionistico, hanno maggiormente caratterizzato sul piano comparativo il sistema italiano di protezione sociale e il modello di welfare – inteso come insieme dei rapporti tra stato, mercato, famiglia e "corpi intermedi" (dal sindacato al Terzo Settore) - in generale (Ferrera, 1996, 2005; Bahle et al., 2010).

Nonostante il perdurare di questa lacuna, a un esame attento non sfugge che nel corso degli ultimi due decenni qualcosa si è mosso, sia a livello nazionale che regionale. A metà anni Novanta, nel quadro della più ampia riflessione sulla ricalibratura del welfare state italiano, l'introduzione di uno schema di reddito minimo entrò per la prima volta nel dibattito politico nazionale e nell'agenda di governo. Sviluppi importanti questi, cui seguirono l'adozione in via sperimentale del Reddito minimo d'inserimento (Rmi) nel 1998 (cf. box nella pagina successiva) e l'approvazione dell'attesa riforma dell'assistenza sociale (L. 328/2000). Quest'ultima, nella cornice di un ridisegno complessivo delle politiche socio-assistenziali, prevedeva l'istituzionalizzazione e la generalizzazione all'intero territorio nazionale del RM, concepito come tassello fondamentale dei cosiddetti "livelli essenziali delle prestazioni".

Trattandosi di una legge quadro, la riforma doveva tuttavia trovare attuazione tramite una serie di atti normativi successivi, molti dei quali non vennero mai emanati anche a fronte dell'approvazione, a distanza di pochi mesi, della legge di revisione del Titolo V della Costituzione (L. Cost. 3/2001) che assegnava alle regioni competenza esclusiva in materia socio-assistenziale. Nel nuovo quadro normativo, soltanto l'inclusione del RM tra i livelli essenziali delle prestazioni avrebbe consentito al governo centrale di superare l'impasse posto dal nuovo riparto delle competenze, via che non è stata, come noto, perseguita[2]. La fine della sperimentazione a livello nazionale coincise, peraltro, con l'introduzione di diversi schemi di reddito minimo su base regionale, alcuni dei quali sono ancora in essere (cf. Natili, 2015).

La fase che ha visto l'avvio della sperimentazione e la successiva approvazione della riforma dell'assistenza sociale può essere interpretata come una vera e propria giuntura critica nell'evoluzione del sistema socio-assistenziale italiano, resa possibile sotto il profi-

[2] Per una ricostruzione dettagliata degli avvenimenti dei primi anni Duemila si rimanda a Madama (2010).

L'ESPERIENZA DEL REDDITO MINIMO D'INSERIMENTO IN ITALIA

Chiaramente ispirato dall'omonimo transalpino – il *Revenu Minimum d'Insertion introdotto* dieci anni prima per volere del presidente Mitterand – lo schema di *Reddito minimo d'inserimento* veniva inizialmente avviato nel 1998 come "progetto pilota" per due anni e in un numero ridotto di comuni, per essere poi esteso per un ulteriore biennio ampliando le municipalità coinvolte da 39 a oltre 200, dando così per la prima volta forma concreta (seppur in via sperimentale) al pilastro mancante del sistema di welfare italiano. La prestazione monetaria si delineava, infatti, come una misura universalistica e selettiva di contrasto alla povertà, destinata alla persone in condizione di indigenza e finanziata attraverso la fiscalità generale. In linea con la maggior parte delle esperienze europee, per superare i limiti dell'assistenzialismo passivo si prevedeva che il sostegno monetario fosse associato a misure di attivazione dei beneficiari, attraverso la definizione di piani individuali d'inserimento lavorativo e/o d'inclusione sociale.

lo politico dalla peculiare combinazione di due fattori: i) le pressioni soft, sotto forma di raccomandazioni, provenienti dal livello sovranazionale e, ii) le dinamiche di apprendimento dovute all'attivarsi di una comunità epistemica[3] particolarmente influente durante la legislatura di centro-sinistra, quest'ultima a sua volta caratterizzata dalla presenza di governi a chiara vocazione europeista ed espressione di una "coalizione modernizzatrice" (Jessoula e Alti, 2010; Madama, 2013).

Più in dettaglio, la svolta degli anni Novanta è in larga parte dipesa dal ruolo giocato da esperti, accademici e alti funzionari, che hanno rappresentato il *trait d'union* fra le idee circolanti a livello europeo e il dibattito pubblico e politico nazionale.

Le Commissioni povertà e la Commissione Onofri, in particolare, formularono diagnosi e "cure" sulla scorta delle sollecitazioni provenienti dall'arena sovranazionale di contrasto alla povertà, che fornì un'importante fonte di legittimazione a idee in larga parte già diffuse nel dibattito fra esperti a livello nazionale. Queste ben si legavano alle ambizioni modernizzatrici del primo governo di centro-sinistra della Seconda Repubblica, che aspirava a rendere l'Italia "più vicina all'Europa" anche attraverso un'operazione di ricalibratura del modello di welfare nazionale. Il governo Prodi accostò dunque le misure sottrattive richieste per l'entrata nella zona-Euro con alcuni interventi espansivi a favore di rischi, in primis la povertà, e gruppi sociali, gli *outsiders*, che in prospettiva comparata risultavano fortemente sotto-tutelati nel regime di welfare italiano. Com'è noto, tuttavia, il Rmi rappresentò una parentesi piuttosto breve. A dispetto dell'andamento positivo dei saldi di finanza pubblica nei primi anni Duemila, con l'avvento della legislatura di centro-destra nel 2001 lo schema di reddito minimo perse il consenso politico necessario a una sua generalizzazione e venne gradualmente abbandonato (cf. Madama, 2010).

La mancata istituzionalizzazione in questa fase di una misura di RM in Italia è stata recentemente interpretata come l'esito di dinamiche di competizione politica del tutto peculiari nel panorama europeo, legate all'attivazione di due "linee di frattura" – cioè di conflitto e competizione politica – dimostratesi particolarmente rilevanti per la politica socio-assistenziale italiana: la frattura centro-periferia ("sussidiarietà verticale") e la frattura Stato-Chiesa, quest'ultima reinterpretata nei termini di un conflitto tra redistribuzione centrale versus "sussidiarietà orizzontale" e valorizzazione del ruolo tradizionale della famiglia (Jessoula et al., 2014a).

Sovrapponendosi in larga misura alla competizione sull'asse destra-sinistra, tali fratture hanno di fatto bloccato le possibilità di consolidare e/o re-introdurre nello scorso decennio uno schema nazionale di reddito minimo, in ragione dell'impossibilità di raggiungere tra

[3] Le comunità epistemiche sono reti di esperti (tecnici, professionisti, accademici, operatori, etc.) in uno specifico ambito di policy, il cui ruolo può risultare decisivo nell'affrontare problemi in condizioni di incertezza, in quanto capaci di offrire ai decisori politici quadri cognitivi, interpretazioni e soluzioni di policy in merito a fenomeni complessi. In questa prospettiva, conoscenze e competenze risultano così una risorsa di potere cruciale nella sfera politica e nei processi di policy-making. Sul punto si rimanda a Haas (1992).

gli schieramenti politici quel *consenso per intersezione*[4] in materia dei RM raggiunto invece negli altri paesi europei. Nonostante le crescenti pressioni funzionali, principalmente legate all'aumento della povertà negli anni Duemila, lo sfruttamento in chiave di competizione politico-elettorale, da parte dei partiti di centro-destra, del modello tradizionale fondato sulle solidarietà familiari e parentali e sulle reti di comunità oltre che sulle autonomie territoriali - in una prospettiva che enfatizza i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale – ha di fatto condotto alla resilienza del modello stesso. Detto diversamente, in assenza di una mobilitazione a favore del RM e di una rappresentanza politica della questione povertà, le dinamiche della competizione politica hanno consentito, dopo la breve parentesi di fine anni Novanta, la persistenza del modello socio-assistenziale tradizionale, con la progressiva stratificazione di ulteriori microprestazioni categoriali che hanno acuito l'esasperata frammentazione istituzionale e territoriale del sistema.

4. UN'ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ: PERCHÉ ADESSO?

Sullo sfondo tratteggiato nelle sezioni precedenti, la nascita dell'Alleanza contro la Povertà[5] segna un cambiamento importante nello scenario della rappresentanza sociale in Italia. L'innovatività e al contempo le potenzialità di questa iniziativa derivano a nostro avviso da due diversi aspetti: la costituzione di un fronte comune tra numerosi e diversi soggetti e l'attivazione di nuovi canali di mobilitazione.

Da un lato, le varie realtà dell'associazionismo sociale e del volontariato si sono unite per la prima volta in un "fronte comune" con le tre principali sigle sindacali nonché con le rappresentanze di comuni e regioni, superando la tipica frammentazione delle posizioni e degli interessi delle rispettive *constituency*. Dall'altro, in chiara discontinuità con la decennale tradizione di sostanziale non interferenza delle diverse realtà del sociale rispetto alle politiche di contrasto alla povertà e di reddito minimo, l'Alleanza ha creato uno spazio volto a favorire, per dirla con Hirschman (1970), l'espressione di vocalità (voice) da parte di attori in precedenza silenti o comunque poco udibili. Se infatti il Terzo Settore, tradizionalmente in prima linea nei territori per rispondere alle situazioni di bisogno sociale e indigenza, finora non si era mobilitato a favore di un rafforzamento dell'intervento pubblico in materia di povertà, il posizionamento sia delle organizzazioni legate alla Chiesa sia dei sindacati è stato sostanzialmente sfavorevole per i destini del RM nei decenni passati, oscillando tra atteggiamenti di disinteresse a posizioni di aperta critica rispetto a una possibile introduzione di tale schema.

Il recente ri-posizionamento degli attori rispetto al RM richiede perciò in primo luogo una risposta alla domanda cruciale "perché ora?". In altre parole, cosa è cambiato rispetto al passato, e cosa spiega la mobilitazione *pro* reddito minimo di attori in precedenza sostanzialmente indifferenti se non addirittura ostili a tale ipotesi?

La ricostruzione delle motivazioni che hanno portato i diversi soggetti che compongono l'Alleanza ad aderirvi richiederebbe un approfondimento che andrebbe oltre lo spazio di questo contributo, tuttavia si possono formulare alcune osservazioni volte a mettere a fuoco almeno le ragioni principali. Nella nostra interpretazione, alla base del riposizionamento degli attori vi sono fattori sia di natura *contestuale* e *contingenti* sia *fattori specifici* relativi alle *scelte strategiche degli attori* sullo sfondo di cambiamenti di più ampia portata.

Tra i primi, i dati relativi all'allarmante aumento della povertà, e specialmente dell'indigenza più severa, hanno senza dubbio rappresentato una pressione funzionale forte per l'attivazione di soggetti sociali anche molto diversi tra loro, in precedenza "silenti". La sensazione (e l'esperienza) di trovarsi di fronte a una situazione di vera e propria emergenza sociale ha contribuito infatti a rendere più evidente l'assenza di risposte adeguate al fenomeno sia per qualità che per quantità.

Non stupisce, dunque, che nel nuovo scenario grandi organizzazioni internazionali non governative come Save the Children e Action Aid - prima principalmente impegnate sul fronte della cooperazione internazionale allo sviluppo - abbiano deciso di attivarsi su specifiche "emergenze nazionali", attraverso l'apertura di sedi dedicate.

Analogamente, importanti soggetti di rappresentanza del privato sociale, tra cui il Forum

[4] Sul punto si veda la nota 1.
[5] Sul punto si veda l'Appendice.

Nazionale del Terzo Settore, hanno promosso negli ultimi anni diverse analisi e riflessioni in merito alle criticità e alle riforme attese del welfare sociale in Italia, prendendo dunque posizione.

L'aumento della povertà nello scenario della crisi economica e delle politiche di austerità, pur avendo preparato il terreno per la nascita dell'Alleanza, non ci pare tuttavia sufficiente a spiegare la svolta osservata rispetto al (ri-) posizionamento degli attori, specie con riferimento alle organizzazioni cattoliche e ai sindacati. Altre ragioni, specifiche per i diversi soggetti, sembrano rilevanti per comprendere l'esito osservato. Per quanto concerne le organizzazioni cattoliche - Caritas e Acli in primis - due appaiono gli elementi chiave alla radice del cambiamento. Da un lato, l'elaborazione a livello territoriale, in seguito all'avvento della crisi, di un senso d'inadeguatezza delle forze e delle risorse in campo rispetto ai bisogni. L'aumento delle richieste di aiuto per beni di prima necessità registrato nei punti di ascolto a livello locale ha dovuto infatti fare i conti anche con la profonda trasformazione della povertà più severa, che ha perso i tradizionali caratteri di marginalità arrivando a toccare gruppi sociali in precedenza immuni a tali forme di indigenza. Dall'altro lato, ma in concomitanza temporale, l'avvento di Papa Francesco ha segnato un passaggio cruciale rispetto alla posizione della Chiesa. Il tema della povertà e l'urgenza di misure di contrasto alla stessa sono stati infatti più volte richiamati dal nuovo Pontefice, che ha anche apertamente sollecitato l'impegno politico dei cattolici su questo fronte.

Per quanto concerne gli attori sindacali, invece, due fattori paiono aver giocato un ruolo decisivo. Il primo ha agito sul lato della domanda di rappresentanza: le trasformazioni di lungo periodo del mercato del lavoro e dell'occupazione, sovrapponendosi ai fenomeni più recenti derivanti dalla Grande Recessione, hanno portato alla luce con inattesa evidenza il fenomeno delle "nuove povertà".

Una povertà, come si è detto poc'anzi, che non affligge soltanto più individui rispetto al passato, ma riguarda famiglie e individui il cui profilo metteva tipicamente al riparo dal rischio di indigenza, specialmente nelle regioni centro-settentrionali del paese. Le dinamiche negative relative all'occupazione "standard", alla disoccupazione (non solo giovanile), al lavoro instabile e/o a bassa retribuzione minano sul piano individuale o familiare segmenti sempre più ampi della forza lavoro, con conseguenze sulla condizione di insicurezza anche della *constituency* tradizionale del sindacato per lo più costituita da lavoratori anziani e pensionati. Il secondo fattore che ha operato in stretta connessione al precedente deriva dalla crisi della rappresentanza sindacale (Checchi, Bratti e Filippin, 2007; Bernaciak et al., 2014), già in atto da almeno tre decenni ma resa più evidente dalle trasformazioni del mercato del lavoro legate alla crisi economica e occupazionale. Nel nuovo scenario, l'incapacità di trovare formule efficaci per "catturare", rappresentandole, quote sempre più ampie di forza lavoro difficilmente raggiungibili e organizzabili – gli occupati con contratti di lavoro atipici, ma anche disoccupati, i sotto-occupati e gli inattivi scoraggiati - hanno reso l'adozione di strategie più inclusive e di più ampio respiro un'opzione strategicamente più appetibile rispetto al passato per rafforzare – ovvero non indebolire ulteriormente - la base di consenso.

Su questo sfondo, per comprendere la nascita dell'Alleanza e il suo timing è tuttavia necessario introdurre un tassello aggiuntivo che riguarda il ruolo peculiare svolto dagli esperti, in interazione con i due principali soggetti ideatori della coalizione di forze sociali, Acli e Caritas. La spinta propulsiva delle due organizzazioni e il coordinamento operato da esperti e accademici, specialmente nella figura dell'ideatore dell'Alleanza, Cristiano Gori, suggeriscono una riflessione circa l'interazione tra attori sociali e il mondo accademico - e più in generale quello delle comunità epistemiche[6] – nella peculiare congiuntura che ha condotto alla nascita dell'Alleanza contro la Povertà.

Mentre infatti negli anni Novanta gli esperti che avevano partecipato al dibattito sulla riforma dell'assistenza sociale e l'introduzione del Rmi avevano contribuito a un'importante attività di *puzzling* – cioè di riflessione circa le soluzioni più efficaci ed efficienti per modernizzare il modello italiano di protezione sociale – in questo caso il lavoro di Gori è apparso rilevante sia sullo stesso versante "ideativo" – cioè elaborazione della diagnosi e formulazione di ricette di policy – sia, e questa è una novità interessante, sul versante di *powering*,

[6] Si veda la nota 4.

cioè di costruzione di una coalizione più ampia e robusta che potesse essere in grado di scalfire la resistenza politica e istituzionale in materia di RM.

Con riferimento al primo punto, in particolare, l'identificazione della lotta alla povertà assoluta come target dell'azione dell'Alleanza e della relativa proposta di policy, molto articolata anche sul piano tecnico e attuativo, ha rappresentato una scelta strategica che ha di fatto consentito di superare la frammentazione degli interessi e dei profili di rischio/bisogno che caratterizzano le diverse realtà rappresentate dai soggetti che hanno aderito all'Alleanza e di arrivare a condividere un comun denominatore unitario altrimenti difficilmente immaginabile.

Con le stesse lenti va interpretata la scelta di prevedere una gradualità nell'attuazione della misura, all'interno tuttavia di quello che è stato definito un "orizzonte definito". Circa l'attività di *coalition-building*, il processo di costruzione e ampliamento della rete a partire dalle due unità di base è stato lungo e articolato, dovendo procedere parallelamente al lavoro di condivisione e rielaborazione fra i soggetti aderenti dei contenuti della proposta, che ha dunque assunto via via una forma diversa rispetto alla versione iniziale. In tale percorso resta tuttavia cruciale la mossa originaria, vale a dire l'elaborazione e il successivo lancio nel dibattito pubblico-politico della proposta di Reddito di Inclusione Sociale (REIS) nel luglio del 2013, in cui si avanzava l'idea di quel «Patto aperto conto la povertà», da cui ha successivamente preso vita l'Alleanza (cf. box).

In sintesi, la risposta alla domanda «perché ora?» nella nostra interpretazione vede la combinazione di diversi elementi. La nascita dell'Alleanza può infatti essere letta come esito dell'interazione tra fattori di carattere contestuale e fattori specifici, che hanno generato opportunità ed esigenze di riposizionamento di alcuni importanti attori sociali quali i sindacati e le organizzazioni del cattolicesimo sociale. La valorizzazione della nuova cornice di opportunità in chiave pro-RM è stata tuttavia resa possibile dall'attivazione, sia sul piano ideativo che di *coalition-building*, di alcuni attori chiave nel mondo del sociale, Acli e Caritas in primis, in stretta interazione con soggetti del mondo accademico ed esperti del settore.

Alla luce di quanto sopra, e quindi della novità rappresentata dall'Alleanza contro la Povertà nel quadro delle politiche nazionali di assistenza sociale, vorremmo ora concludere questo contributo con alcune riflessioni circa le prospettive per il reddito minimo in Italia. La domanda cui cercheremo di rispondere è se, e a quali condizioni, la giuntura critica che sembra essersi aperta negli anni della crisi possa essere considerata potenzialmente più favorevole rispetto al passato per l'introduzione di una rete di protezione generalizzata contro la povertà assoluta nel nostro paese.

LE ORIGINI DELLA ALLEANZA: LA PROPOSTA DI "PATTO APERTO CONTRO LA POVERTÀ"

"(...) Le Acli in collaborazione con Caritas propongono di siglare un Patto Aperto contro la Povertà a tutti soggetti sociali interessati alla lotta per estirpare questo flagello in Italia.

Si tratta, dunque, di unire le forze e percorrere insieme un cammino finalizzato a promuovere l'introduzione del Reddito d'Inclusione Sociale nel nostro paese. Inoltre, se - come ci auguriamo - il Reis diventerà realtà, gli aderenti al Patto si impegneranno ad assicurarne la migliore attuazione possibile.

È invitato ad aderire al Patto ogni soggetto sociale che deciderà di fare propria la proposta, nei suoi punti chiave, e di contribuire alla campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle forze politiche per ottenerne l'introduzione.

Inoltre, in caso di esito positivo, gli aderenti lavoreranno per promuoverne la corretta attuazione così come per verificarla. (...)" (Documento Acli e Caritas, 2013, p. 1).

5. LA STRADA VERSO IL REDDITO MINIMO, TRA OPPORTUNITÀ E SFIDE

La rinnovata attenzione al tema del reddito minimo e della lotta alla povertà osservata negli ultimi anni ha fatto nascere una certa aspettativa rispetto alla modernizzazione dell'intervento pubblico in questo settore. Per molti esperti e osservatori, tuttavia, questa nuova fase potrebbe semplicemente rivelarsi "qualcosa di già visto e vissuto" in un passato non troppo lontano. I punti di contatto con la giuntura critica di fine anni Novanta sono in effetti molteplici, ma a nostro avviso non vanno sovrastimati. Si possono infatti distinguere alcuni importanti cambiamenti di natura sia contestuale che squisitamente politica che

potrebbero essere decisivi per i destini del RM in Italia.

In primo luogo, a livello di contesto, la diffusione del rischio di povertà e il nuovo profilo di rischio della stessa, nonché l'emergenza generata dell'incremento della povertà assoluta – anche nelle regioni centrali e settentrionali del paese - contribuiscono senza dubbio ad aumentare la visibilità e la rilevanza pubblica e politico-partitica della questione povertà rispetto al passato (cf. cap. 9).

La centralità del tema trova altresì legittimazione – e nuove opportunità d'azione - nell'ancoramento ai processi di coordinamento a livello sovranazionale, in particolare grazie alla definizione nell'ambito della Strategia Europa-2020 dell'obiettivo di ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio di povertà e/o esclusione sociale nell'UE entro il 2020. A fronte del target europeo – la cui salienza politica è elevata trattandosi di uno dei cinque obiettivi della strategia Europa 2020 (Agostini et al., 2013; Jessoula et al., 2014b; Jessoula, 2015) - l'Italia si è impegnata a contribuire con una riduzione di 2.2 milioni del numero delle persone in povertà/esclusione sociale con particolare attenzione alle persone in condizione di indigenza più severa.

L'utilizzo delle risorse del Fondo sociale europeo assegnate al nostro paese nel settennato 2014-2020, delle quali almeno il 20% deve essere destinato alla lotta alla povertà, sarà inoltre condizionato al rispetto di alcune condizioni, tra cui risalta la predisposizione (entro giugno 2016) di un quadro strategico nazionale per la riduzione della povertà che contenga misure a sostegno del conseguimento dell'obiettivo nazionale relativo a povertà ed esclusione sociale.

In secondo luogo, gli ultimi quindici anni sono stati, per certi versi, un laboratorio d'innovazione che ha consentito di accumulare una migliore conoscenza e più precise competenze a livello istituzionale sia rispetto alla povertà che alle misure di contrasto alla stessa. Su questo versante vanno segnalati, in particolare, l'elaborazione di un indicatore di povertà assoluta e la disponibilità di statistiche dettagliate che pongono l'Italia all'avanguardia con riferimento al dibattito teorico e applicato in materia di povertà assoluta in Europa (*reference budget*). In assenza di una sofisticata misura di povertà assoluta come quella elaborata dall'Istat a metà anni Duemila non avremmo potuto cogliere con tale precisione i mutamenti drammatici avvenuti durante la crisi nella fascia più debole della popolazione[7]. Oltre al rafforzamento dell'expertise tecnica, gli ultimi anni sono stati importanti per l'expertise acquisita tramite le sperimentazioni degli schemi di reddito minimo a livello subnazionale, e a livello nazionale nella gestione della "selettività" attraverso l'Indicatore della situazione economica (ISE), introdotto nel 1998 e recentemente riformato. I processi europei di "coordinamento aperto" negli anni Duemila hanno altresì consentito di ampliare la conoscenza in prospettiva comparata delle altre esperienze continentali nel campo del RM, soprattutto con riferimento alle procedure gestionali e amministrative.

In terzo luogo, qualcosa è avvenuto anche nella sfera delle dinamiche politiche. Osservando il versante dell'offerta politica, si nota in particolare la funzione di catalizzazione dell'attenzione e di stimolo alla competizione politico-elettorale rispetto alla maggioranza di governo da parte del Movimento 5 Stelle, che ha collocato il RM tra le sue priorità. Per il tipico effetto di "trascinamento" da parte di forze politiche all'opposizione rispetto ai partiti di maggioranza - già documentato con riferimento ad altre fasi evolutive del welfare state italiano (Ferrera et al., 2012) - la salienza nel dibattito politico e nel mercato elettorale delle misure contro la povertà è aumentata sensibilmente, con una dinamica di fatto impensabile fino a qualche anno fa. Basti osservare, a tal proposito, che un partito in passato ostile al RM come la Lega Nord - principalmente per le sue implicazioni in termini di redistribuzione su base territoriale - ha recentemente mostrato aperture verso l'introduzione di schemi su base regionale, in una prospettiva di *region building* competitivo sia rispetto alle altre regioni sia come sfida al governo centrale. Inoltre, salienza e competizione politica si sono tradotte in una serie di proposte legislative concrete, attualmente depositate in Parlamento.

Resta quindi la domanda: a fronte del nuovo scenario quali prospettive e quali sfide si

[7] Va peraltro notato che la misurazione della povertà assoluta dal 2005 ad oggi ha subito diverse revisioni, legate al miglioramento della qualità dei dati. Attualmente le statistiche si basano sull'Indagine sulle spese delle famiglie, che ha sostituito la precedente Indagine sui consumi,

aprono per l'Alleanza? Con riferimento a innovatività e potenzialità, l'emergere di un'ampia coalizione di *advocacy* per l'introduzione di uno schema di reddito minimo può essere letta come un passaggio promettente per superare i limiti della politica debole richiamati in apertura. Considerati i soggetti fondatori e quelli aderenti, l'Alleanza costituisce infatti un fronte particolarmente ampio e inclusivo, rappresentando sia una porzione considerevole del modo del sociale sia le tradizionali organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori.

A tal proposito, il ruolo di pressione dell'Alleanza può fungere da sponda utile per gli attori politici già sensibili al tema della povertà, potenzialmente anche a livello ministeriale (Whiteley e Winyard, 1984): l'esistenza di gruppi dotati di risorse rilevanti - ideative, di mobilitazione e di collaborazione con gli attori istituzionali - che premono per determinate scelte di policy può infatti essere una carta rilevante da giocare anche all'interno del governo nei rapporti di forza tra i vari ministeri, specialmente quando la coalizione di interesse è particolarmente rappresentativa.

Su questo aspetto la letteratura sui gruppi di pressione e le coalizioni di *advocacy* in campo sociale (cf. Banting, 1979; Whiteley e Winyard, 1984) - così come alcune esperienze europee, in particolare il caso spagnolo - hanno messo in luce come la possibilità di esercitare influenza in modo efficace aumenta proprio quando si verificano due condizioni: a) quando i diversi gruppi si uniscono e cooperano, offrendo ai decisori politici una proposta unitaria o un pacchetto già negoziato e condiviso che riduce i costi e i tempi di transazione per il governo evitando al contempo che possano essere adottate dall'esecutivo strategie divisive, che danno luogo alle ben note guerre fra i poveri; b) quando l'alleanza include non solo gruppi "promozionali", ma anche soggetti di rappresentanza sociale più forti che possono contare su una propria *constituency*, in primo luogo i sindacati. Va notato che il ruolo di questi ultimi può essere rilevante anche per il più ampio e consolidato sistema di relazioni in cui sono strutturalmente coinvolti con il Governo, all'interno del quale è possibile dare voce alle richieste dell'Alleanza.

Potrebbe, dunque, davvero essere la volta buona? Forse sì, sia perché l'emergenza povertà ha notevolmente incrementato l'attenzione pubblica sul tema e la necessità di misure di contrasto alla stessa, sia perché è proprio nelle condizioni di accresciuta attenzione a una *issue* che le preferenze degli attori coinvolti (e dell'elettorato) diventano rilevanti per gli attori politico-istituzionali (Green-Pedersen e Walgrave, 2014): la costituzione di un soggetto nuovo, ampio, inclusivo e rappresentativo come l'Alleanza contro la Povertà sembra perciò poter essere decisiva come catalizzatrice di un potenzialmente ampio sostegno politico-elettorale per i principali partiti.

Rimangono tuttavia alcune sfide con le quali l'Alleanza dovrà necessariamente misurarsi. Senza pretesa di esaustività, ne segnaliamo tre che ci sembrano particolarmente rilevanti.

La prima è la sfida *mediatico-comunicativa*, che presenta un doppio versante. Da un lato, è necessario un efficace utilizzo dei media volto a sensibilizzare e costruire consenso nel dibattito pubblico-politico rispetto all'introduzione di uno schema di reddito minimo nel nostro paese. Ciò potrebbe avvenire anche, ma non soltanto, con riferimento a possibili iniziative di mobilitazione aperta – quale ad esempio una manifestazione nazionale su Reddito Minimo e contrasto alla povertà.

Dall'altro, sul piano dei contenuti, l'Alleanza deve avere la capacità di sfatare miti e controargomentazioni elaborati - e sapientemente sfruttati - negli ultimi due decenni dai principali "avversari" di una misura nazionale di RM, tra cui vanno ricordati gli allarmismi relativi ai costi eccessivi, ai possibili effetti negativi sulla ricerca di lavoro e all'impossibilità di gestire efficacemente la selettività limitando frodi e abusi.

Su questo piano ci pare importante che l'Alleanza sia capace di muoversi in tre diverse direzioni. In primo luogo, puntare ad ancorare saldamente la propria azione di *advocacy* - e di conseguenza (auspicabilmente) il dibattito di policy italiano - alla dimensione europea, "sfruttando" abilmente gli impulsi provenienti dalle raccomandazioni comunitarie – in primis le *Country specific recommendations* indirizzate annualmente agli Stati membri a conclusione del Semestre Europeo.

Sul punto, per esempio, la raccomandazione di Commissione e Consiglio del giugno 2014 era particolarmente incisiva, spronando l'Italia a irrobustire la *safety net* di contrasto alla povertà, estendendo gradualmente la sperimentazione del SIA e assicurando un'applicazione uniforme sul territorio in combinazione con misure di attivazione, oltre che migliorando le misure di sostegno alla famiglia e la qualità dei

LE PRINCIPALI SFIDE CON CUI DOVRÀ MISURARSI L'ALLEANZA

SFIDE	CONTENUTI	AZIONI
MEDIA E COMUNICAZIONE	usare efficacemente i media	promuovere iniziative di mobilitazione aperta (manifestazione nazionale su reddito minimo e povertà)
	sfatare i dubbi e le contro-argomentazioni degli avversari	ancorarsi alle raccomandazioni comunitarie (*Country specific recommendations*) su safety net raccordarsi con le altre iniziative nazionali sul tema del contrasto della povertà (Libera e Gruppo Abele; BIN Italia) prestare attenzione ai nuovi profili di povertà
COESIONE INTERNA ALL'ALLEANZA	mantenere la coesione interna fra i diversi soggetti che compongono l'Alleanza	favorire il collegamento tra i gruppi dirigenti delle varie organizzazioni coinvolte favorire la trasmissione dei contenuti dell'Alleanza all'interno della rete dei soggetti aderenti
SALIENZA DELLA LOTTA ALLA POVERTÀ	mantenere alta la priorità della lotta alla povertà fra i soggetti aderenti	evitare che il tema della lotta alla povertà venga spiazzato da altri temi all'ordine del giorno del dibattito pubblico e politico (Jobs Act, pensioni, legge di stabilità, ecc.)

servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli. Sono "finestre di opportunità" che vanno sfruttate per favorire una così difficile (in Italia) deviazione dal sentiero istituzionale e di policy tracciato lungo diversi decenni. In secondo luogo, sarebbe opportuno che, pur nel rispetto e nel permanere delle legittime differenze di sensibilità e posizione, l'Alleanza fosse in grado di promuovere un dialogo efficace con le altre iniziative e azioni di pressione sul tema del contrasto alla povertà, tra cui la campagna per il Reddito di dignità promossa da Libera e Gruppo Abele e quella per il Reddito Minimo Garantito di BIN Italia. Ciò non soltanto per ampliare il "fronte di pressione" – e limitare allo stesso tempo il rischio di frammentazione - ma anche per favorire una proficua "contaminazione" sul terreno dei contenuti: al riguardo, ad esempio, l'argomento di Libera sul ruolo degli schemi di reddito minimo come strumenti di contrasto alle mafie, specie in contesti a ridotta domanda di lavoro come le regioni meridionali, ci paiono importanti e da condividere. Infine, è importante valorizzare la salienza di interventi quali il RM non soltanto con riferimento al tradizionale sostegno "ai poveri e ai bisognosi", ma puntando anche il fuoco su quei nuovi profili della povertà delineati sopra, che consentono di sollecitare gli appetiti politico-elettorali di una platea più vasta di attori politici.

La seconda sfida riguarda la capacità di mantenere la *coesione interna* di un'Alleanza che racchiude soggetti con tradizioni, istanze e gruppi sociali di riferimento molto diversi tra loro. Qui sembra opportuna una strategia su due livelli. Da un lato, è cruciale il mantenimento di un collegamento continuo tra i gruppi dirigenti delle varie organizzazioni anche e soprattutto tramite un efficace ruolo di coordinamento da parte di figure – per esempio gli "esperti" - non direttamente espressione delle componenti dell'Alleanza. Dall'altro, le varie organizzazioni dovrebbero cercare di favorire la veicolazione degli obiettivi dell'Alleanza stessa nelle loro articolazioni territoriali e/o categoriali.

La terza sfida, che appare però decisiva, riguarda la finestra di opportunità che sul RM è sembrata aprirsi nel corso dell'ultimo anno. Quest'ultima ha trovato il suo apice nelle dichiarazioni del Governo circa la possibilità di utilizzare il cosiddetto "tesoretto" per interventi robusti contro la povertà, ma si è per il momento (ri-)chiusa dopo la sentenza della Corte Costituzionale sull'indicizzazione delle

pensioni. Su questo sfondo, il punto cruciale concerne *l'ordine di priorità* della *issue* "lotta alla povertà" per i diversi soggetti che compongono l'Alleanza. Nei prossimi mesi, infatti, il tema del RM rischia di essere spiazzato da altri temi tradizionalmente più cogenti nel dibattito pubblico, tra cui il completamento della riforma del *Jobs Act*, la riapertura del cantiere pensionistico in seguito alla proposta di riforma avanzata dal Presidente dell'Inps, i tagli alla pressione fiscale annunciati dal Governo e la delineazione delle strategie di medio termine nella prossima legge di stabilità. La scienza politica ci insegna, infatti, che le decisioni politiche non sono soltanto il "sottoprodotto" delle dinamiche di competizione politica, per dirla con Schumpeter (1942), ma vengono adottate in un quadro di risorse scarse e tempo limitato. Ciò significa che lotta alla povertà e introduzione del RM devono essere collocati bene in alto nella scala di priorità dei membri dell'Alleanza, se non si vuole correre il rischio che la finestra di opportunità si richiuda per l'ennesima volta.

APPENDICE

IL PERCORSO DELL'ALLEANZA

ELISA AGOLINI, ACLI

L'Alleanza contro la Povertà in Italia nasce all'inizio del 2014 su iniziativa di Acli e Caritas Italiana, quando un gruppo di soggetti sociali di rilevanza nazionale, mossi della volontà di richiedere l'introduzione nel nostro Paese di adeguate politiche pubbliche contro la povertà assoluta, decidono di unire le loro esperienze e specificità per costruire un percorso comune orientato a tale scopo.

Si tratta di un'esperienza caratterizzata da tratti di forte unicità. È unico il contesto socioeconomico in cui tale esperienza prende vita, segnato dal preoccupante livello di povertà assoluta raggiunto ed in continua crescita mai sperimentato prima in Italia. Ma soprattutto è unica la capacità dimostrata dall'Alleanza di polarizzare realtà organizzative tanto diverse per ambito di appartenenza, specificità e competenza, che responsabilmente si sono assunte l'impegno di rispondere alle crescenti ed insoddisfatte richieste di aiuto dei nuovi poveri.

Oggi aderiscono all'Alleanza contro la povertà in Italia 33 organizzazioni, sia in veste di soggetti fondatori (quali *Acli, Action Aid, Anci, Azione Cattolica Italiana, Caritas Italiana, Cgil-Cisl-Uil, Cnca, Comunità di Sant'Egidio, Confcooperative, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Federazione Nazionale Società di San Vincenzo De Paoli Consiglio Nazionale Italiano - ONLUS, Fio.PSD, Fondazione Banco Alimentare ONLUS, Forum Nazionale del Terzo Settore, Jesuit Social Network, Legautonomie, Save the Children, Umanità Nuova-Movimento dei Focolari*), che di aderenti (*Adiconsum, Arci, Associazione Professione in Famiglia, ATD Quarto Mondo, Banco Farmaceutico, Cilap EAPN Italia, CSVnet – Coordinamento Nazionale dei Centri di Servizio per il Volontariato, Confederazione Nazionale delle Misericordie d'Italia, Federazione SCS, Fondazione Banco delle Opere di Carità Onlus, Fondazione ÉBBENE, Piccola Opera della Divina Provvidenza del Don Orione, U.N.I.T.A.L.S.I. – Unione Nazionale Italiana Trasporto Ammalati a Lourdes e Santuari Internazionali*). L'Alleanza, infatti, è caratterizzata da un'apertura costante e continua a tutte quelle realtà organizzative di dimensione nazionale che, condividendo i principi, gli obiettivi ed il percorso intrapreso dall'Alleanza, manifestano la propria volontà di aderire a tale esperienza apportando un contributo esperienziale e operativo all'interno di essa.

Rispetto alle attività poste in essere dall'Alleanza, esse sono di diversa natura e tra loro collegate. Sono state realizzate azioni di sensibilizzazione, informazione e confronto nell'opinione pubblica sul tema della povertà assoluta, finalizzate ad animare un costante scambio di informazioni con i diversi livelli politici e sociali del Paese sui possibili strumenti da adottare per contrastare tale fenomeno. Per supportare tali attività, l'Alleanza ha organizzato momenti pubblici di incontro, che verranno replicati anche nel prossimo futuro per lanciare un'importante campagna di sensibilizzazione sul fenomeno della povertà assoluta su tutto il territorio nazionale. Tra quelli che hanno segnato il cammino dell'Alleanza contro la povertà in Italia si devono ricordare: l'evento di presentazione della sua proposta (il Reis – Reddito di Inclusione Sociale), tenutosi a Roma il 14 ottobre 2014; la visita di tutte le organizzazioni componenti l'Alleanza al Presidente della Repubblica, Giorgio Napolita-

no, il 23 giugno 2014; l'incontro dello scorso 20 maggio con il Ministro Poletti; due audizioni alla Commissione Lavoro del Senato nella primavera del 2015; l'incontro con il Sottosegretario Del Rio il 17 marzo 2015.[8]

Come accennato sopra, per strutturare il proprio confronto politico, l'Alleanza ha elaborato una propria proposta di politica sociale, il *Reddito di Inclusione Sociale* (REIS), frutto delle diverse esperienze e competenze di tutte le organizzazioni che la compongono (cf. Appendice cap. 8). Essa è finalizzata a tutelare i soggetti in maggiore stato di bisogno, in una logica di sostegno e supporto alle situazioni di maggiore criticità, includendo anche coloro che versano in uno stato di bisogno di minore entità.

Tale strumento, se adottato dal Governo e reso operativo, sarebbe finanziato con risorse pubbliche definite. In una situazione di crescente emergenza sociale, il valore aggiunto che il Reis è in grado di fornire è il suo essere immediatamente attuabile e pianificabile in un orizzonte temporale definito. Il lavoro di elaborazione e redazione del Reis è stato il frutto di un duplice livello di analisi, che ha prodotto una proposta concreta, fattibile e di consenso sociale. Si è partiti, infatti, da un'accurata analisi comparata, a cura di un team di docenti e ricercatori universitari esperti in politiche sociali, di quanto è stato attuato in materia di contrasto alla povertà sia in Italia che in altre esperienze europee, recuperando i casi di successo e traendo insegnamento dalle criticità. Questo primo livello ha costituito la base di lavoro per il secondo livello di analisi, che ha visto l'arricchimento e affinamento della proposta, grazie al contributo degli esperti nelle materie oggetto del Reis delle organizzazioni dell'Alleanza, che hanno perfezionato e completato il lavoro dei docenti con le proprie consolidate esperienze, competenze e specificità.

Questo complesso lavoro, durato diversi mesi, ha dato vita alla proposta del Reddito di Inclusione Sociale come oggi lo conosciamo che, dimostrando la sua validità nel dibattito e confronto con le altre proposte di politiche sociali di contrasto alla povertà basate sull'evidenza empirica, concorre a pieno titolo a candidarsi come il possibile strumento di contrasto alla povertà assoluta nel nostro Paese.

Sempre in merito alle attività poste in essere dall'Alleanza contro la povertà in Italia, essa ha avviato da tempo un dialogo strutturato e continuativo con le istituzioni locali, nazionali e comunitarie, sia attraverso incontri svolti con una rappresentanza di tutti i soggetti ad essa aderenti, sia attraverso relazioni individuali intrattenute dalle diverse organizzazioni.

Si è inoltre proceduto a rafforzare l'azione di advocacy con le forze politiche, allo scopo di sensibilizzare sul tema della povertà assoluta e promuovere la conoscenza dei possibili strumenti di politica sociale necessari al suo contrasto. Negli ultimi mesi si sta assistendo anche all'apertura di tavoli regionali finalizzati alla discussione di proposte di reddito minimo regionali (si sono mossi in tal senso l'Emilia Romagna, il Piemonte, la Lombardia, la Campania, la Sicilia).

[8] Cf. *www.redditoinclusione.it*

BIBLIOGRAFIA

AGOSTINI, C., SABATO, S. e JESSOULA, M.
(2013), *Europe 2020 and the Fight against Poverty: Searching for Coherence and Effectiveness in Multilevel Policy Arenas*, in "Working Paper LPF", no. 3/2013.

BAHLE, T., HUBL, V. e PFEIFER, M. (2011
The last safety net. A handbook of minimum income protection in Europe, Policy Press, Bristol.

BALDWIN, P.
(1990), *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge, Cambridge University Press.

BANTING, K. G.
(1979), *Poverty, Politics and Policy*, London, Macmillan.

BERNACIAK, M., GUMBRELL-MCCORMICK, R.
e HYMAN, R.
(2014), *European trade unionism: from crisis to renewal?*, Brussels, ETUI.

BONOLI, G.
(2007), *Time matters: Postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies*, in «Comparative Political Studies», vol. 40, pp. 495-520.

CAPUCHA, L., BOMBA, T., FERNANDES, R.
e MATOS, G.
(2005), *Portugal - a virtuous path towards minimum income*?, in M. Ferrera (a cura di), *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy*, Spain, Portugal and Greece, London, Routledge.

CHECCHI, D., BRATTI, M. e FILIPPIN, A.
(2007), "Diseguaglianza e sindacalizzazione", in G. Dosi e C. Marcuzzo (a cura di), *L'economia e la politica. Saggi in onore di Michele Salvati*, Bologna, Il Mulino, pp. 189-205.

FARGION, V.
(2000), *Timing and the development of social care services in Europe*, in «West European Politics», vol. 23, n. 2, pp. 59-88.

FERRERA, M.
(1996), *The southern model of welfare in social Europe*, in «Journal of European Social Policy», vol. 6, n. 1, pp. 17-37.
(2005) (a cura di) *Welfare state reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy*, Spain, Portugal and Greece, Routledge, London.

FERRERA, M. e HEMERIJCK, A.
(2003), *Recalibrating European welfare regimes*, in J. Zeitlin e D.M. Trubeck (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy*, Oxford, Oxford University Press.

FERRERA M., FARGION V. and JESSOULA M.
(2012), *Alle radici del welfare all'italiana*, Venezia, Marsilio.

GREEN-PEDERSEN, C. e WALGRAVE, S.
(2014), *Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*, Chicago, University of Chicago Press.

HAAS, P. M.
(1992), *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, in «International Organization», Vol. 46, No. 1, pp. 1-35.

HIRSCHMAN, A.
(1970), *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard, Harvard University Press.

JESSOULA, M.
(2006), *Le politiche pensionistiche*, in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, Bologna, Il Mulino.
(2010), *Ricalibrare il welfare state italiano: una politics troppo debole per una strategia di policy "necessaria"?*, in M. Giuliani and E. Jones (eds) (2010), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Edizione 2010, Bologna, Il Mulino.
(2015), *Europe 2020 and the fight against poverty: beyond competence clash, towards "hybrid" goernance solutions?*, in «Social Policy and Administration», vol. 49 (4), pp. 490-511.

JESSOULA M. e ALTI T.
(2010), *Italy: An Uncompleted Departure from Bismarck*, in B. Palier (a cura di), *A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

JESSOULA, M., KUBISA, K., MADAMA, I.
e ZIELENSKA, M.
(2014a), *Understanding convergence and divergence: old and new cleavages in the politics of minimum income schemes in Italy and Poland*, in «Journal of International and Comparative Social Policy», vol. 30 (2), pp. 128-146.

JESSOULA, M., AGOSTINI, C. e SABATO, S.
(2014b), *Europa 2020 e lotta alla povertà: obiettivi «hard», processi «soft», governance in fieri*, in "Politiche Sociali/Social Policies", 1/2014.

KORPI, W. e PALME, J.
(1998), *The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries*, in «American Sociological Review», 63(5), pp. 661-687.

LIJPHART, A.
(1997), *Unequal participation: democracy's unresolved dilemma*, in «American Political Science Review» 91(1), pp. 1–14.

MADAMA I.
(2010), *Le politiche di assistenza sociale*, Bologna, Il Mulino.
(2013), *Beyond continuity? Italian social assistance policies between institutional opportunities and agency*, in «International Journal of Social Welfare», vol. 22/1, 2013, pp. 58-68.

MURRA, E.
(2014), *Ragioni differenti per una proposta condivisa. Reddito di base e consenso per intersezione*, Working Paper LPF, n. 3/14.

NATILI, M.
(2015), *The Right Divided: different policy trajectories of regional minimum income schemes in Italy and Spain*. Paper presented at 2015 ESPAnet Conference "The Lost and The New Worlds of Welfare" in Odense, Denmark, 3-5 September 2015.

PIERSON P.
(1998), *Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity*, in «Journal of European Public Policy», vol. 5(4), pp. 539-560.

SARACENO, C. (a cura di)
(2002), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. 1997-2001*. Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, Roma, Carocci.

SCHUMPETER, J. A.
(1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper & Row.

TAYLOR-GOOBY, P., KANANEN, J. e LARSEN, T.
(2006), *Public Attitudes and New Social Risk Reforms*, in K. Armingeon e G. Bonoli (a cura di), *The Politics of Post-Industrial Welfare States*, London, Routledge.

WHITELEY, P. e WINYARD S.
(1984), *The Origins of the 'New Poverty Lobby'*, in «Political Studies», vol. 32(1), pp. 32–54.

WOLFINGER, R.E. e ROSENSTONE, S. J.
(1980), *Who Votes?*, Yale, Yale University Press.

LE RECENTI POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

10

UNA VISIONE D'INSIEME

CRISTIANO GORI[1]
UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE DI MILANO

QUALE BILANCIO SI PUÒ STILARE – A OGGI – DELL'AZIONE DEL GOVERNO RENZI NELLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ? QUALI SONO LE PROSPETTIVE DELLA LOTTA ALL'INDIGENZA NELL'ITALIA DEL POST-CRISI? SONO QUESTE DUE LE DOMANDE DI FONDO CHE COLLEGANO L'INTERO RAPPORTO. DA UNA PARTE, INFATTI, LA DISCUSSIONE DELLE SCELTE COMPIUTE NON COPRE SOLO GLI ULTIMI DODICI MESI MA SI ESTENDE ALL'INTERO PERIODO IN CARICA DELL'ATTUALE ESECUTIVO.[2] DALL'ALTRA, IL RAPPORTO ESCE NEL PRIMO ANNO CHE VEDE IL SEGNO "PIÙ" TORNARE DAVANTI ALLE CIFRE SUL PIL, APRENDO UNA FASE CHE – SEPPURE CON DIMENSIONI TUTTE DA VERIFICARE – DOVREBBE CARATTERIZZARE ANCHE I SUCCESSIVI.

1.INTRODUZIONE

Tenendo gli interrogativi menzionati come punti di riferimento, in questo capitolo riprendo i principali risultati contenuti nel Rapporto al fine di proporre una discussione d'insieme delle recenti evoluzioni nelle politiche contro la povertà, i loro risultati positivi, le criticità e le sfide future.

Il contributo è strutturato come segue. I prossimi due paragrafi discutono la realtà della povertà in Italia (par. 2) e delle relative politiche di contrasto (par. 3), appunto come le abbiamo ereditate dalla lunga recessione. Successivamente viene proposta una valutazione complessiva delle azioni compiute dal Governo Renzi (par. 4), collocate all'interno delle recenti evoluzioni del dibattito, politico e tecnico (par. 5). L'ultimo paragrafo, infine, punta lo sguardo sulla sfida che il nostro paese è oggi chiamato ad affrontare: quella di costruire finalmente un sistema di welfare in grado di rispondere alle esigenze delle persone indigenti (par. 6).

2. LA"NORMALITÀ" DELLA POVERTÀ

La povertà assoluta[3] in Italia ha smesso di crescere, ci dicono i più recenti dati Istat. Per la prima volta dal 2007, infatti, nel 2014 la percentuale di persone colpite si è stabilizzata rispetto all'anno precedente. Nel 2014 erano il 6,8% del totale mentre nel 2013 il 7,3%: si tratta di una stabilizzazione – spiega l'Istat - perché "considerando l'errore campionario… il calo di individui in condizione di povertà assoluta non è statisticamente significativo" (Istat, 2015).

2.1 L'eredità della crisi - Tutto a posto, dunque? Le cose non stanno esattamente così. Se confrontiamo il 2014 non con il 2013 bensì con il 2007, ultimo anno prima dell'inizio della crisi, il quadro cambia radicalmente: le persone in povertà assoluta sono salite dal 3,1% al 6,8% del totale (cf. tab.1). Rispetto all'Italia pre-recessione, dunque, gli indigenti sono più che raddoppiati.

La peggiore crisi economica del secondo dopoguerra, inoltre, ha colpito soprattutto i più deboli. Oltre ad essere enormemente aumentati, i poveri rappresentano anche la parte della società che ha visto le proprie condizioni deteriorarsi maggiormente. Infatti, durante la crisi, il 10% della popolazione con minor reddito – per lo più, appunto, persone in povertà assoluta – ha sperimento una contrazio-

[1] Desidero ringraziare Rosemarie Tidoli per i commenti a precedenti versioni del testo. La responsabilità di quanto scritto è esclusivamente mia.

[2] Cioè dal febbraio 2014 sino al settembre 2015, quando il testo viene pubblicato.

[3] La povertà assoluta è definita dall'Istat come l'impossibilità di accedere "all'insieme di beni e servizi che, nel contesto italiano, vengono considerati essenziali per una determinata famiglia per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile". Questo insieme di beni e servizi è suddiviso dall'Istat in tre componenti: alimentare, abitativa e residuale (vestiario, possibili di spostarsi sul territorio ed altro). I rapporti Caritas – in linea con l'opinione nettamente prevalente nella comunità scientifica – individuano in quella assoluta la povertà vera e propria (cfr. cap. 1 e Gori, 2014). Nel prosieguo del capitolo, pertanto, il termine povertà è utilizzato per riferirsi alla povertà assoluta.

TABELLA 1 • PERSONE IN POVERTÀ ASSOLUTA IN ITALIA (VALORI PERCENTUALI)

ANNO	%
2007	3,1
2013	7,4
2014	6,8

Fonte: Istat, 2015

ne percentuale del proprio reddito (-27%) assai superiore a quella vissuta dal restante 90% (Brandolini, 2014; Inps, 2015; Baldini, 2015).

Dal 2007 ad oggi mentre i tassi di povertà sono cresciuti vertiginosamente, quelli di diseguaglianza di reddito (a partire dal più noto, l'indice di Gini[4]) sono aumentati in misura assai contenuta. Ciò significa che le disuguaglianze di reddito – che continuano a rimanere elevate, pure a confronto con i partner europei - durante la recessione si sono ampliate solo marginalmente. In altre parole, l'intera popolazione ha visto una netta riduzione del proprio reddito, ma le distanze al suo interno non sono cambiate in misura significativa. Le condizioni economiche sono peggiorate per tutti mentre non si sono modificate molto le posizioni relative: ciò ha incrementato il numero di coloro i quali si trovano al di sotto della soglia minima di sussistenza, appunto quella di povertà assoluta.

È l'eredità della lunga crisi economica che ci stiamo lasciando alle spalle – spiega Caselli nel primo capitolo – la chiave per comprendere la realtà della povertà nel nostro paese, di oggi e dei prossimi anni. L'indigenza si è ora stabilizzata ed è possibile, se non probabile, che la ripresa economica ne riduca, prossimamente, la diffusione. Tuttavia l'indebolimento strutturale della società italiana - basti pensare alla fragilità delle reti familiari e del mercato del lavoro - rende irrealistico immaginare di tornare ai livelli del 2007.

Ecco il nocciolo della questione: una presenza della povertà significativamente maggiore rispetto al periodo precedente la recessione rappresenterà un tratto di fondo dello scenario italiano del prossimo futuro.

A marcare la netta differenza con il passato non è solo l'ampiezza della popolazione povera, ma anche la sua composizione, come già segnalato lo scorso anno (Gori, 2014).

Durante la crisi la povertà assoluta, infatti, ha confermato il suo radicamento tra i segmenti della popolazione dove già prima era più presente - il Sud, le famiglie con anziani, i nuclei con almeno 3 figli minori e quelli senza componenti occupati - ma è anche notevolmente cresciuta in altri, in passato ritenuti poco vulnerabili: il Centro-Nord, le giovani famiglie, i nuclei con 1 o 2 figli minori e quelli con componenti occupati. In altre parole, il recente boom non si è concentrato tra i gruppi già maggiormente colpiti ma, al contrario, ha allargato i confini dell'indigenza nella società italiana. La povertà, dunque, è oggi una realtà significativa anche in quei segmenti della società che, in precedenza, ne erano toccati solo marginalmente.

A titolo di esempio, basti guardare le percentuali del settentrione (dove le persone in povertà sono aumentate dal 2,6% del totale nel 2007 al 5,7% del 2014), delle famiglie con due figli minori (dal 2,0% al 9,0%) e di quelle con persona di riferimento occupata (da 2,1% a 5,1%). L'esito complessivo – questo il punto fondamentale – è che quote numericamente consistenti d'indigenti non sono più confinate in alcune parti della società italiana, ma le toccano tutte: la povertà è diventata "normale".

2.2 La realtà davanti a noi - Questa "normalità", nell'Italia di oggi e di domani, rappresenta il punto dal quale partire per discutere le politiche di contrasto. Una presenza dell'indigenza maggiore che in passato e rivolta non più ai

[4] L'indice di di Gini è una misura di concentrazione dei redditi che varia tra 0 (massima eguaglianza) e 1 (massima diseguaglianza). Il recente Rapporto Inps segnala che tra il 2008 e il 2013 questo indice è aumentato di poco meno del 5%, da 0,311 a 0,324 (Inps, 2015). Nel medesimo periodo la diffusione della povertà assoluta è cresciuta del 103% (dal 3,6% al 7,3% delle persone colpite).

TABELLA 2 • COME CAMBIA IL PROFILO DELLA POVERTÀ IN ITALIA

PRIMA DELLA CRISI	OGGI E DOMANI
Questione meridionale	Questione meridionale + questione settentrionale
Un problema per lo più degli anziani	Un problema dei giovani e degli anziani
Riguarda chi ha almeno 3 figli minori	Riguarda chi almeno 1 figlio minore
Non tocca chi ha un lavoro	Tocca anche chi ha un lavoro
La povertà colpisce, in misura significativa, solo alcune parti della società italiana	La povertà colpisce, in misura significativa, tutte le parti della società italiana

Fonte: Gori, 2014, modificata

"soliti noti", ma trasversale a tutti i gruppi sociali, caratterizzerà il nostro paese nei prossimi anni. Di ciò bisogna prendere atto. Si deve ugualmente avere chiaro che si tratta di un fenomeno non privo di soluzioni ma che non si risolverà da sè, come conseguenza della ripresa economica. Si tratta, invece, di un problema sociale realisticamente affrontabile con adeguate politiche pubbliche.

3. L'ANOMALIA DEL WELFARE ITALIANO

Per valutare l'operato del Governo guidato da Matteo Renzi nei confronti della povertà è opportuno, innanzitutto, mettere a fuoco la realtà delle relative politiche prima del suo arrivo, cioè l'eredità lasciata dai suoi predecessori. Vediamone i tratti principali, approfonditi da Caselli nel capitolo 1.

Primo, l'Italia è l'unico paese europeo, insieme alla Grecia, privo di una misura nazionale mirata a sostenere l'intera popolazione in povertà assoluta.[5] Nel nostro paese se ne discute da 20 anni, sinora senza esito.

Secondo, l'attuale sistema di interventi pubblici risulta, allo stesso tempo, del tutto inadeguato per volume di risorse economiche dedicate e frantumato in una miriade di prestazioni non coordinate, suddivise tra una varietà di categorie e con caratteristiche diverse. Un simile assetto non può che produrre problemi di equità tra la popolazione e generare sprechi.

Terzo, la gran parte dei finanziamenti pubblici disponibili è dedicata a prestazioni monetarie nazionali mentre i servizi alla persona, di titolarità dei comuni che poi coinvolgono anche il Terzo Settore, sono tradizionalmente sottofinanziati. Arrivati all'inizio della crisi già con poche risorse, i comuni sono stati soggetti a numerosi tagli, che li hanno spinti, nel periodo 2009-2013, a contrarre la propria spesa sociale (si veda il capitolo 2, di De Capite).

Quarto, la distribuzione della spesa pubblica è decisamente sfavorevole ai poveri, san-

LA POVERTÀ IN ITALIA: IERI, OGGI E DOMANI

• Durante la crisi, tra il 2007 e il 2014, i poveri in Italia sono più che raddoppiati, passando dal 3,1% al 6,8% della popolazione.

• Nel medesimo periodo, la diseguaglianza di reddito è aumentata in misura marginale.

• Tutta la popolazione ha visto il proprio reddito diminuire nel corso della recessione. La maggiore riduzione percentuale, però, è stata vissuta dai poveri (-27%).

• Durante la crisi la povertà si è diffusa notevolmente anche in quelle parti della società prima ritenute "al sicuro", come il Centro-Nord, le giovani famiglie, i nuclei con 1 o 2 figli minori e quelli con componenti occupati. Oggi, dunque, la povertà colpisce, in misura significativa, tutte le parti della società italiana.

• Nei prossimi anni la diffusione della povertà potrà ridursi ma rimarrà, in ogni caso, notevolmente superiore ai valori pre-crisi. In futuro, una presenza dell'indigenza assai maggiore rispetto al passato e trasversale a tutti i gruppi sociali costituirà un tratto abituale del nostro paese.

[5] Tale misura è tradizionalmente denominata Reddito Minimo ma le più recenti proposte hanno assunto anche denominazioni differenti, cf. capitolo 8.

cendo l'esistenza di un vero e proprio "welfare al contrario" (Marro, 2015). Considerando il complesso delle voci di spesa pubblica, in nessuna delle altre l'Italia ha una percentuale di stanziamenti dedicati così inferiore alla media dei paesi dell'area euro come nella lotta alla povertà: 0,1% rispetto a 0,5% del Pil, l'80% in meno[6] (Gori et al., 2015). Inoltre, al 10% della popolazione con minore reddito è destinato il 3% della nostra spesa sociale complessiva e il 7% della spesa per protezione sociale non pensionistica (Inps, 2015).

Le caratteristiche elencate si sarebbero potute trovare in un qualsiasi manuale sul *welfare state* in Italia pubblicato 10 anni fa. Cos'è cambiato, dunque, durante la crisi? In termini strutturali nulla poiché nel periodo 2007-2014 non sono state introdotte novità degne di nota.[7] In parallelo, le già ridotte risposte esistenti sono state ulteriormente indebolite dalle politiche di austerità rivolte ai Comuni, che li hanno portati a contrarre la loro spesa sociale, già molto scarsa.

Il paese, quindi, ha imboccato la recessione con un sistema di welfare contro la povertà debole e durante la crisi, mentre l'indigenza metteva radici, questo non solo non migliorava, bensì si indeboliva ulteriormente. Oggi ci troviamo, dunque, di fronte a una povertà diffusa e a un welfare pubblico ancora del tutto inadeguato. Ecco perché, per il Governo Renzi, la sfida è quella sintetizzata nel titolo del Rapporto: "Dopo la crisi, costruire il welfare".

LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ EREDITATE DALLA CRISI

- Italia e Grecia sono gli unici due paesi europei privi di una misura nazionale rivolta a sostenere l'intera popolazione in povertà assoluta.
- Il vigente sistema di interventi pubblici è inadeguato per volume di risorse economiche dedicate e frantumato in prestazioni diverse, non coordinate e suddivise tra varie categorie .
- I servizi alla persona dei comuni sono, da sempre, sottofinanziati. Durante la crisi, i comuni sono stati soggetti a numerosi tagli, che li hanno costretti a contrarre la loro già scarsa spesa sociale.
- La spesa pubblica destinata alla lotta alla povertà é inferiore dell'80% rispetto agli altri paesi dell'area euro: lo 0,1% del Pil contro una media dello 0,5%.
- Al 10% della popolazione con minore reddito è destinato solo il 3% della spesa sociale complessiva e il 7% della spesa per protezione sociale non pensionistica .
- L'Italia ha imboccato la recessione con un sistema di welfare già debole. Durante la crisi, mentre la povertà si diffondeva, questo non è stato migliorato: è stata, invece, ridotta la spesa sociale comunale.

4. IL GOVERNO RENZI: POLITICHE NEL SEGNO DELLA CONTINUITÀ

Questa, dunque, è la realtà della povertà e delle azioni per contrastarla ereditata dalla lunga crisi. Quali azioni ha messo in campo l'attuale Esecutivo - dal suo insediamento nel febbraio 2014 ad oggi – per affrontarla? Consideriamo, innanzitutto, le due categorie nelle quali si suddividono gli interventi volti a sostenere direttamente gli indigenti: quelli di politica economica, di responsabilità dello Stato, tesi a accrescerne il reddito disponibile e quelli di politica sociale, di titolarità degli enti locali, consistenti in sostegni monetari e servizi alla persona (erogati principalmente da parte di comuni, soggetti del non profit e centri per l'impiego).[8]

[6] Dati Eurostat.

[7] L'unica misura stabile introdotta nel periodo è stata la Social Card, attiva dal 2008, che non ha modificato in misura significativa il quadro delineato, data l'esiguità tanto degli importi previsti quanto del numero di poveri raggiunti, come spiega Lusignoli nel capitolo 5.

4.1 La politica economica

4.1.1 Gli interventi realizzati - Il Governo Renzi ha sinora introdotto alcuni interventi per supportare il reddito delle famiglie – discussi da Baldini nel secondo capitolo – rivolti prevalentemente a fasce più ampie della popolazione ma che, in varia misura, riguardano anche i nuclei in povertà: il bonus di 80 euro per i lavoratori dipendenti, il bonus bebè per famiglie con figli entro i tre anni, il bonus per le famiglie numerose e l'Asdi.

La maggioranza delle risorse totali mirate a sostenere il reddito delle famiglie è destinata al bonus per i lavoratori dipendenti con un reddito imponibile compreso tra 8.145 e 26.000 euro; l'importo è 80 euro per i redditi compresi tra 8.145 e 24.000 euro, poi decresce progressivamente sino ad azzerarsi a 26.000. Il contributo tocca oltre un terzo delle famiglie italiane ma raggiunge esclusivamente il 13,5% di quelle povere e rivolge loro solo il 2% del complessivo stanziamento di 9,4 miliardi di euro

Il bonus, di conseguenza, non riduce in misura significativa né la diffusione né l'incidenza della povertà, e incrementa in media il reddito delle famiglie indigenti solo dell' 1,7%. Un simile risultato non costituisce una sorpresa, bensì l'esito prevedibile di una misura indirizzata a lavoratori dipendenti con reddito fiscalmente imponibile, non introdotta, quindi, con l'obiettivo di sostenere i poveri. Infatti, tra loro solo una piccola percentuale è composta da lavoratori dipendenti e, soprattutto, la gran parte é incapiente, cioè ha un reddito inferiore alla soglia al di sopra della quale si pagano le tasse, quei 8.145 che costituiscono il livello minimo per accedere al bonus.

Gli altri interventi, invece, sono molto più concentrati verso i redditi bassi – che ricevono, dunque, una percentuale superiore della relativa spesa – ma il loro stanziamento complessivo è nettamente inferiore a quello del bonus lavoratori dipendenti.[9] Pertanto, l'insieme dei contributi menzionati di seguito raggiunge meno poveri di quanto non faccia tale bonus.

Il bonus bebè consiste in 80 euro mensili destinati ai nuclei con un figlio nato nel triennio 2015-2017 e un Isee familiare inferiore a 25.000 euro; se l'Isee è al di sotto di 7.000 euro, l'importo raddoppia e diventa di 160 euro. In ogni caso, il contributo viene erogato sino al compimento del terzo anno di età del bambino. Nell'anno di massima diffusione, il 2017, determinerà un aumento del 2,6% del reddito medio delle famiglie in povertà assoluta.[10] Il sussidio risponde positivamente alla particolare incidenza della povertà tra le famiglie con figli piccoli che colpisce il nostro paese ma, oltre ad avere un'estensione temporale limitata, si rivolge a un target circoscritto: nel 2017 lo riceverà, al massimo, il 9% circa delle famiglie povere.

Il bonus famiglie numerose è un contributo in buoni acquisto per beni e servizi, utili principalmente al sostentamento dei figli. Viene concesso ai nuclei con almeno 4 figli e un Isee familiare inferiore a 8500 euro annui; si tratta di una misura *una tantum*, per la quale sono stati stanziati 45 milioni di euro, le cui caratteristiche saranno specificate nei decreti attuativi attesi a breve. Data la sua utenza circoscritta, produrrà certamente un impatto scarso sulla complessiva popolazione in povertà.

L'Asdi (Assegno di disoccupazione) è una prestazione assistenziale rivolta ad alcuni tra coloro i quali hanno esaurito la possibilità di ricevere la nuova indennità di disoccupazione (Naspi), ma sono ancora senza lavoro e in condizioni di povertà. L'importo è pari al 75% di quello dell'ultimo Naspi erogato e, in ogni caso, non superiore all'assegno sociale, la durata massima è di 6 mesi e la possibilità di ottenerlo dipende dalla disponibilità di fondi (200 milioni annui stanziati per il biennio 2015-2016). Seppure il decreto attuativo con i puntuali criteri di ammissione non sia stato ancora emanato in via definitiva, dovrebbe essere rivolto a disoccupati che vivono in un nucleo con almeno un minore o che hanno almeno 55 anni e sono senza pensione, il cui Isee familiare sia inferiore a 5000 euro. Questa è la misura

[8] Esistono anche altre politiche – in particolare quelle finalizzate a promuovere lo sviluppo economico e quelle per l'occupazione – che non sono direttamente rivolte ai poveri ma che ci si aspetta possano produrre benefici anche per loro. In proposito si veda il par 5.

[9] Rispetto ai 9,4 miliardi annui per il bonus lavoratori dipendenti, la spesa per gli altri contributi è rispettivamente: da 200 milioni (2015) a più di 1 miliardo (2017) il bonus bebè, 45 milioni il bonus famiglie numerose e 200 milioni annui l'Asdi.

[10] La spesa prevista nei primi anni di utilizzo è 200 milioni per il 2015, 600 per il 2016 e più di un miliardo nel 2017. Quest'ultimo, come anticipato, rappresenta l'anno di maggiore diffusione. La misura sarà in vigore sino al 2020, quando i bambini nati nel 2017 compiranno tre anni.

capace di concentrarsi meglio sui nuclei in povertà assoluta, ai quali è destinata l'84% della relativa spesa; d'altra parte le famiglie povere coinvolte sono ben poche, circa il 3% del totale.

4.1.2 Il quadro complessivo - L'insieme degli interventi di sostegno al reddito sinora varati restituisce un quadro piuttosto chiaro. Ai poveri viene fornito qualche sollievo, che si traduce in un complessivo incremento medio di reddito pari al 5,7%, risultato migliore rispetto ai precedenti Governi. Si tratta, però, di un avanzamento marginale e non privo – per come è stato disegnato – di controindicazioni. Pertanto, la valutazione d'insieme non può che essere la seguente: in materia di sostegno al reddito l'attuale Esecutivo, ad oggi, non si è discostato in misura sostanziale dai suoi predecessori e ha confermato la tradizionale disattenzione della politica italiana nei confronti delle fasce più deboli di popolazione. Le ragioni di quanto affermato sono riassumibili in due punti principali.

Primo, il target delle misure e gli importi ricevuti. I diversi contributi sin qui introdotti raggiungono, nel loro complesso, una quota limitata delle famiglie in povertà assoluta, intorno al 20%. Quattro nuclei indigenti su cinque, in altre parole, non ne sono toccati. L'incremento medio del reddito di tutte le famiglie in povertà assoluta è del 5,7%. Pur trattandosi, come anticipato, di un miglioramento utile, è da ricordare che l'aumento medio del reddito del nucleo previsto in una misura di reddito minimo come il Reddito d'Inclusione Sociale (Reis), capace di portare le condizioni di tutte le famiglie al livello della soglia di povertà assoluta, è dell'86%. Benchè, trattandosi di un valore medio, il dato sia da considerare con cautela,[11] il messaggio di fondo circa i trasferimenti effettivamente necessari ai poveri pare evidente.

Secondo, il disegno degli interventi. Il sostegno alla povertà, nel nostro paese, coniuga la debolezza complessiva con la frammentazione in una varietà di misure, ognuna destinata ad un gruppo circoscritto di popolazione. È opinione condivisa che il rafforzamento del sistema e la sua semplificazione dovrebbero andare di pari passo, nella direzione di un'unica misura di reddito minimo rivolta a tutti i poveri, come il Reis. Il Governo, invece, ha spinto in senso opposto, introducendo 4 nuove misure che possono essere ricevute anche dai poveri. Incrementare ulteriormente la frammentazione significa rendere l'accesso agli interventi ancora più complicato di adesso, in particolare per chi ha minore istruzione e meno reti sociali. Aumenta inoltre la complessità gestionale per gli operatori del welfare e rende ancor più difficile di quanto già non sia la costruzione futura di una misura universale di reddito minimo.

4.1.3 Gli interventi annunciati - Il Presidente del Consiglio ha annunciato per il prossimo triennio un ampio pacchetto di riduzione delle imposte, che dovrebbe comprendere nel 2016 l'abolizione della Tasi sulla prima casa, nel 2017 la riduzione di Ires e Irap e nel 2018 quella dell'Irpef. Mentre Ires e Irap si rivolgono alle imprese, abolizione della Tasi e diminuzione dell'Irpef sono finalizzate a sostenere direttamente il reddito delle famiglie – il tema del presente paragrafo – attraverso minori imposte. Pure in futuro, dunque, accrescere la disponibilità di reddito della popolazione rappresenterà un obiettivo centrale dell'Esecutivo.

Le analisi di Baldini permettono, anche in questo caso, di comprenderne l'impatto su chi dispone di un minor reddito. Quello conseguente all'eliminazione della Tasi risulterà estremamente contenuto poiché solo il 35% delle famiglie in povertà assoluta la paga; per costoro, il minor gettito ammonta a 95 milioni, pari al 2,8% del risparmio complessivo ottenuto dalle famiglie italiane. Non sono ancora note, invece, le caratteristiche della prevista riduzione dell'Irpef. In ogni modo, la ricaduta sugli indigenti sarà irrilevante dato che la gran parte è incapiente. Infatti, tra il 5% di famiglie con il reddito più basso, tutte in povertà assoluta, meno del 10% del totale paga l'Irpef, e nel successivo 5% tale percentuale arriva al 20%.

Complessivamente, il pacchetto di riduzione delle tasse annunciato riguarderà in misura del tutto marginale i poveri assoluti, la maggior parte dei quali non ha disponibilità economica sufficiente per pagarle, oppure deve pagarne assai poche. Per quanto concerne le conseguenze sulla fascia di popolazione

[11] Il trasferimento medio mensile ricevuto dagli utenti del Reis è di 400 euro. Nel considerare la percentuale media di incremento prevista dal Reis si ricordi che è resa così elevata dall'aumento particolarmente ampio destinato a chi non ha reddito oppure ha un reddito estremamente basso.

che qui interessa, dunque, neppure le misure annunciate per il futuro modificano il giudizio espresso sopra.

Uno sguardo congiunto agli interventi realizzati e a quelli previsti consente, altresì, di cogliere immediatamente l'attenzione assegnata alla povertà nell'ambito delle complessive politiche di sostegno al reddito. Il punto chiave è che non stiamo parlando di un Governo che, pur non dedicandosi a sostenere il reddito delle famiglie, rivolge un'attenzione specifica a quelle povere, bensì il contrario. Infatti, l'Esecutivo Renzi ha sinora compiuto uno sforzo notevole per sostenere i redditi, innanzitutto attraverso il bonus per i lavoratori dipendenti, e ha per l'appunto annunciato altre misure per il prossimo futuro; tuttavia in questa cornice i poveri occupano uno spazio marginale. A loro – quelli che ne avrebbero maggiore necessità - è stata dedicata una percentuale di spesa pari solo al 5,9% del totale delle risorse sinora destinate a sostenere il reddito, e, come si è argomentato, l'abolizione della Tasi e la riduzione dell'Irpef certo non potranno migliorare la distribuzione a favore dei poveri. Eppure gli indigenti rappresentano contemporaneamente sia coloro i quali ne avrebbero maggiormente bisogno, sia il miglior target per stimolare i consumi,[12] obiettivo dichiarato dal Governo.

4.2 La politica sociale - La disamina di quanto avvenuto sul fronte della politica sociale è, necessariamente, piuttosto breve. Il motivo è semplice: nel settore, il Governo Renzi non ha sinora realizzato alcun intervento di rilievo, come illustra De Capite nel secondo capitolo. Tale considerazione riguarda l'insieme delle politiche sociali, dunque non solo quelle rivolte alla popolazione in povertà, ma anche – ad esempio – quelle a favore di persone con disabilità e anziani non autosufficienti. Come si vedrà oltre, negli ultimi mesi l'Esecutivo ha ripetutamente palesato l'intenzione di iniziare, a breve, ad occuparsene, indicando due priorità: il sostegno delle famiglie con figli e, per l'appunto, la lotta alla povertà. Nell'immediato futuro, pertanto si vivrà una fase cruciale, nella quale si comprenderà se – e in che modo – tali intenzioni verranno tradotte in pratica.

L'unica azione da segnalare, sino ad oggi, consiste nel leggero aumento dei fondi nazionali deciso con la Legge di stabilità 2015. Lo stanziamento complessivo per i tre fondi principali – Fondo Nazionale Politiche Sociali, Fondo Non Autosufficienze e Fondo Nidi – è salito a 800 milioni rispetto ai 667 del 2014.[13] Seppure positiva, si tratta di una novità da non enfatizzare, alla luce dell'esiguità dei relativi finanziamenti e del fatto che si rimane comunque lontani dai 1070 milioni destinati a tali fondi nel 2008 dall'allora Governo Prodi, cifra che già allora tutti gli esperti giudicarono inadeguata ad affrontare lo storico sottofinanziamento delle politiche sociali.[14]

Peraltro, è da notare come sia in corso da tempo una tendenza che spinge il decisore, non solo l'attuale Governo, a privilegiare – tra i diversi fondi nazionali – quelli esplicitamente rivolti a specifiche categorie di utenza, come nidi e non autosufficienza a scapito del Fondo nazionale politiche sociali. Qual è la differenza? Nel caso dei fondi dedicati la destinazione è chiaramente identificabile anche dall'opinione pubblica non esperta mentre ciò non avviene, invece, per il FNPS. Questo stanziamento, infatti, si rivolge a diversi gruppi di utenza sociale: non essendo immediatamente chiaro a chi destinato, è meno facile comunicare anche la sua utilità La questione può sembrare poco rilevante, ma di fatto questa tendenza costituisce un elemento a sfavore degli interventi contro la povertà, che non hanno una linea di finanziamento dedicata.

Da ultimo ci sembra interessante porre l'accento sul fatto che la sperimentazione del SIA (Sostegno all'Inclusione attiva) e il FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti) presentino analogie sotto tre profili:

- in entrambi i casi, in aggiunta al sostegno materiale (economico nel caso del SIA e ali-

[12] Come noto, essendo i poveri la popolazione con minor reddito, si tratta di coloro i quali spendono la maggior parte delle risorse trasferite loro. Al crescere del reddito disponibile, invece, aumenta la percentuale dei trasferimenti ricevuti he viene risparmiata dai percettori.

[13] Il Fondo Nazionale Politiche Sociali è passato da 317 a 300 milioni, il Fondo Non Autosufficienze da 300 a 400 milioni, il Fondo Nidi negli ultimi anni era stato azzerato e per il 2015 ha ricevuto 100 milioni.

[14] Come noto, a partire dal 2009 il Governo Berlusconi ridusse i fondi statali, sino ad azzerarli nel 2012, poiché era contrario alla responsabilità pubblica nei confronti delle persone fragili. Nel 2013 è cominciata la parziale risalita fino agli attuali 700 milioni, ma intanto – come mostra De Capite in questo Rapporto e nel precedente - la debolezza del settore si è ulteriormente accentuata.

mentare nel caso del FEAD), è prevista la costituzione di percorsi di presa in carico dei beneficiari, che necessitano contestualmente di una capacità progettuale e di coordinamento dei servizi sociali territoriali, una disponibilità alla collaborazione dei soggetti sociali e di Terzo Settore , una comune capacità di monitoraggio e valutazione

- per la realizzazione della presa in carico e dell'accompagnamento sia il SIA che il FEAD stanno incontrando comuni difficoltà, evidenziando i deficit non solo infrastrutturali dei territori, ma di procedure/culture organizzative adeguate alle sfide che i due strumenti – il primo sperimentale, il secondo con rinnovate modalità operative – debbono oggi affrontare
- in entrambi i casi è richiesto sia il forte coinvolgimento della rete locale che la contestuale elaborazione di politiche nazionali sovra locali che consentano la costruzione dei due percorsi di intervento con una stessa matrice promozionale e sussidiaria.

Un welfare effettivamente comunitario si riuscirà a costruire solo nella gradualità – che consente processi temporalmente sostenibili per affinare progressivamente la costruzione non retorica delle reti territoriali e di relazioni organiche – e nella chiarezza dei processi normativi e della allocazione delle risorse, tali da produrre cambiamenti organizzativi credibili e duraturi.

4.3 Una particolare continuità - I dati fattuali esaminati concordano nel mostrare che la lotta alla povertà per ora non è comparsa tra gli obiettivi di questo Esecutivo. Sotto il profilo che qui interessa, dunque, la compagine guidata da Matteo Renzi ha sinora scelto un atteggiamento di sostanziale continuità con i suoi predecessori e, pertanto, non ha compiuto azioni degne di nota nei confronti dell'esclusione sociale. Valutando invece l'insieme delle politiche realizzate, si rileva che il Governo in carica sta compiendo un'azione riformatrice più incisiva di quella di molti suoi predecessori. Su questo fronte si registra una discontinuità rispetto al passato, misurabile dall'ampiezza delle riforme in atto e dalla numerosità delle parti della società che vi sono coinvolte. I poveri, però, non sono tra questi.

Ciò detto, bisogna anche ricordare che l'attuale Esecutivo ha ereditato il ben noto pluriennale ritardo nell'azione riformatrice in una varietà di settori delle politiche pubbliche del nostro paese. Aspettarsi che possa affrontare tutte quelle che ritiene meritevoli di attenzione nel suo primo anno e mezzo di vita non è realistico. Il prossimo futuro, pertanto, permetterà di meglio comprenderne l'effettivo orientamento nei confronti della povertà.

LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ DEL GOVERNO RENZI

- I dati empirici esaminati concordano nell'indicare che, sino ad ora, la lotta alla povertà non è comparsa tra gli obiettivi del Governo Renzi.

- In tale materia, dunque, l'attuale Esecutivo ha scelto una linea di sostanziale continuità con i suoi predecessori, che pure non si erano interessati alle fasce più deboli della popolazione.

- Sono stati realizzati cospicui interventi di politica economica tesi sostenere il reddito delle famiglie (il bonus 80 euro, il bonus bebè e altri) e altri, altrettanto significativi, sono stati annunciati (riduzione della Tasi e dell'Irpef). Tuttavia il loro impatto sul reddito delle famiglie indigenti è, e sarà, marginale.

- In politica sociale, il Governo non ha compiuto alcuna azione di rilievo. L'assenza di interesse nei confronti dei poveri si accompagna ad un medesimo orientamento nei confronti di altri soggetti fragili, come gli anziani non autosufficienti e le persone con disabilità

5. IL DIBATTITO: UN'ATTENZIONE CHE CRESCE

Il contrasto tra il radicarsi della povertà e l'assenza di azioni degne di nota per fronteggiarla non esaurisce le vicende del periodo in esame.

Come illustra Damilano nel capitolo 7, infatti, nei mesi scorsi hanno visto crescere nel dibattito politico l'attenzione verso la lotta all'indigenza. Il merito è, innanzitutto, del Movimento Cinque Stelle, che ha fatto della lotta alla povertà - attraverso il reddito di cittadinanza - una propria bandiera. Il ruolo del Movimento non può essere sottovalutato, dato che mai prima d'ora una delle principali forze politiche italiane aveva fatto della lotta alla povertà una sua priorità.

Nel Parlamento, il sostegno a un intervento strutturale in materia ha assunto una natura

trasversale, che ha visto prendere una decisa posizione a suo favore Sel, autorevoli esponenti della Lega Nord così come del Partito Democratico e numerosi altri.

Sul fronte del Governo, il Ministro del welfare, Poletti ha in più occasioni esplicitato la propria posizione favorevole alla introduzione di una misura nazionale. Poletti, in particolare, ha più volte espresso pubblicamente il proprio apprezzamento per la proposta del Reddito di Inclusione Sociale avanzata dall'Alleanza contro la povertà in Italia. Il Ministro nel mese di luglio ha anche aperto un Tavolo di confronto con associazioni e parti sociali.

Decisivo evidentemente sarà l'orientamento del Presidente del Consiglio. Da quando è a Palazzo Chigi, Renzi non ha ancora preso una posizione pubblica precisa sulla lotta alla povertà. Considerando un più lungo arco temporale, però, Damilano mostra che il tema non è masi stato collocato dall'attuale premier tra le proprie priorità. Lo dimostra, per esempio, l'assenza della povertà dal suo programma per le primarie. Nel corso del 2015, però, seppure il Presidente non si sia espresso, alcuni componenti del Governo hanno segnalato l'intenzione dell'Esecutivo di intervenire, nel prossimo futuro, in materia. Gli annunci in tale direzione sono stati ripetuti più volte, in particolare negli ultimi mesi.

Per quanto riguarda l'attività di proposta e pressione da parte dei soggetti sociali, l'ultimo anno ha visto l'Alleanza contro la povertà intensificare i propri sforzi in tale direzione. Non posso certo essere io, essendo l'ideatore e il coordinatore scientifico, a giudicare la qualità della sua azione: una dettagliata riflessione sui punti di forza e criticità del percorso dell'Alleanza è condotta da Madama e Jessoula nel cap. 9.[15]

I mesi trascorsi, dunque, hanno visto maturare una serie di fattori che potrebbero facilitare l'introduzione di adeguate politiche contro la povertà nel nostro paese ma è impossibile – nel momento in cui scrivo – avanzare ipotesi circa le evoluzioni del prossimo futuro. In ogni modo, seppure gli elementi positivi venuti alla luce siano da valorizzare, essi devono essere considerati congiuntamente ad alcuni fattori, questi pure palesatisi con chiarezza nell'ultima fase, che spingono in direzione opposta.

Primo, rimane diffusa l'infondata illusione che la ripresa economica e/o quella occupazionale possano rendere "superflue" adeguate politiche contro l'indigenza. Lo conferma il fatto che alcuni componenti del Governo, così come altri autorevoli esponenti politici hanno recentemente affermato che l'assenza di sostegni diretti a loro favore non rappresenta un problema per le persone in povertà, in quanto queste ultime trarranno beneficio dalle politiche messe in campo per la crescita e l'occupazione.

Questa posizione si articola in due possibile versioni, una secondo la quale "contro la povertà serve la crescita economica" e un'altra che ritiene che "contro la povertà serve più occupazione". Tutte la evidenza empirica indica che seppure più crescita e più lavoro potranno migliorare le cose, senza adeguati aiuti diretti a favore della popolazione in povertà, il proble-

IL RECENTE DIBATTITO POLITICO SULLA LOTTA ALLA POVERTÀ

- L'attenzione del mondo politico è cresciuta, principalmente grazie al Movimento Cinque stelle

- il Ministro del welfare Poletti ha esplicitato il proprio favore all'introduzione di una misura nazionale contro la povertà e ha espresso pubblicamente apprezzamento per il Reis

- il Presidente del Consiglio Renzi non ha sinora preso una posizione pubblica precisa in materia. Alcuni suoi componenti hanno esplicitato più volte l'intenzione dell'Esecutivo di intervenire nel settore nel prossimo futuro

- l'Alleanza contro la povertà in Italia ha intensificato la propria attività di sensibilizzazione e pressione a favore dell'introduzione del Reis

- insieme a un maggior interesse verso l'indigenza si sono palesati alcuni rischi in direzione opposta: a) l'opinione ancora diffusa che ripresa economica e occupazionale rendano "superfluo" agire contro la povertà; b) il possibile diffondersi di interventi regionali in assenza di una riforma nazionale; c) la possibilità di una nuova misura nazionale "spot" priva di alcuna utilità.

[15] Un confronto tra la proposta dell'Alleanza e le altre principali opzioni oggi sul tappeto si trova nel cap. 8

ma non potrà mai essere affrontato (Saraceno, 2015). Il vero interrogativo dunque è come abbia fatto una tale posizione totalmente non suffragata dall'evidenza empirica a diffondersi.

Secondo, negli ultimi mesi alcune regioni hanno introdotto proprie misure contro la povertà e altre hanno dichiarato l'intenzione di farlo; la materia è talmente in movimento che è impossibile stilarne un elenco puntuale.

È noto tuttavia che le regioni dispongono di budget molto limitati nelle politiche sociali, cosa che impedisce loro – anche ampliandoli sensibilmente – di realizzare adeguati interventi in materia.

Pertanto, come insegnano le esperienze degli ultimi 15 anni, le misure regionali non potranno che raggiungere una utenza estremamente circoscritta e non di rado risulteranno sperimentali. Solo l'impegno finanziario dello Stato, infatti, è in grado di fare la differenza nella lotta alla povertà.

L'esigenza di evitare una diffusione di prestazioni regionali che è ragionevole attendersi di scarsa utilità per i cittadini, costituisce invece un ulteriore motivo dell'urgenza di una riforma statale, che indichi le caratteristiche della nuova misura nazionale e la tempistica della relativa introduzione. In tal modo, le regioni potranno razionalizzare i propri sforzi verso la costruzione di interventi integrativi a quello nazionale che in tal caso risulterebbero invece molto utili.

Rinviare l'adozione della riforma statale, in altre parole, vuol dire vanificare in misura significativa lo sforzo delle regioni.

Terzo, il rischio della riproposizione delle misure spot che hanno segnato gli ultimi venti anni.

Davanti a pressioni crescenti per agire in materia e qualora questa non costituisse una priorità, il Governo potrebbe esser spinto a produrre una nuova misura di natura temporanea, in vigore solo per un certo periodo e rivolta a gruppi circoscritti di poveri. Come mostrano Gori e Marsico nel capitolo 8, nel caso si decida di seguire di nuovo questa strada, le principali opzioni sono: un bonus monetario una tantum (ad es., un contributo erogato per un solo anno rivolto alle famiglie povere con figli minori) o trasferimenti ai comuni per proseguire nella sperimentazione già in corso in alcuni del SIA (Sostengo per l'inclusione attiva) senza collocarla in un percorso strutturale di riforma (cf. cap. 5).

Simili misure servono per trasmettere all'opinione pubblica l'impressione ce si stia agendo contro l'indigenza, offuscando così la vera scelta politica, cioè quella di non occuparsene realmente. Queste misure richiedono ridotto investimento progettuale e finanziario e, coerentemente con la loro natura residuale, raggiungono di solito una quota esigua di poveri. L'eventualità di una loro riproposizione preoccupa molto tutti colo che sono impegnati nella lotta all'indigenza perché sanno che non produrrebbe miglioramenti duraturi e che rivivrebbero una frustrazione a loro ben nota, quella di chi conosce sia la grave condizione del nostro welfare sia la successione di ininfluenti risposte spot introdotte in passato

6. DOPO LA CRISI, COSTRUIRE IL WELFARE

La disamina dei recenti sviluppi nelle politiche contro la povertà in Italia - compiuta nei precedenti paragrafi - consente di rispondere agli interrogativi che attraversano l'intero Rapporto, menzionati in apertura del capitolo.

Quale bilancio si può formulare sull'azione del Governo Renzi, dal suo insediamento a oggi?[16] - Il complessivo sforzo riformatore dell'attuale Esecutivo è più incisivo di quello di molti suoi predecessori. Sotto tale profilo, dunque, si registra una discontinuità rispetto al passato, riscontrabile nell'ampiezza delle riforme in atto e nella numerosità delle parti della società che vi sono coinvolte. Tra queste ultime, tuttavia, non figurano i poveri. Nello specifico della lotta alla povertà, infatti, il Governo ha seguito una linea di sostanziale continuità con quelli che l'hanno preceduto: non ha, in altre parole, realizzato interventi significativi.

Quali sono le prospettive della lotta all'indigenza nell'Italia del post-crisi? - Una diffusione del fenomeno ben superiore ai livelli pre-crisi costituirà un tratto di fondo del nostro paese nei prossimi anni, rendendo ancor più necessario adottare in materia degli interventi strutturali. Nel periodo esaminato dal Rapporto, per giunta, sono maturate diverse condizioni in grado di facilitarne l'introduzione. Esse riguardano, tra l'altro, la crescita d'interesse da

[16] Ci si riferisce - come precisato nel par. 1 - al periodo tra il febbraio 2014, quando è nato l'attuale Governo e il settembre 2015, data di pubblicazione del Rapporto.

parte della politica, principalmente per merito del Movimento Cinque Stelle, i passi in avanti compiuti nel confronto tecnico sulle azioni da realizzare e il rafforzamento del ruolo di *advocacy* dei soggetti impegnati nel sociale, grazie all'Alleanza contro la povertà. Infine, vari componenti del Governo Renzi hanno recentemente palesato l'intenzione dell'Esecutivo di affrontare il problema. Ci si chiede ora se – a partire da queste circostanze – si giungerà all'auspicata costruzione di quel sistema di welfare a titolarità pubblica contro la povertà sinora assente nel nostro paese.

Non abbiamo scelto a caso di intitolare questo Rapporto "Dopo la crisi, costruire il welfare". Lo abbiamo fatto perché ci pare questo il miglior riepilogo dei messaggi che l'analisi delle recenti politiche contro la povertà in Italia - condotta nei capitoli precedenti - porta con sé. Una sintesi che alcuni possono reputare paradossale ma che svela, invece, la natura ultima della posta in gioco.

Può apparire paradossale, innanzitutto, ritenere che "dopo la crisi" la povertà sia ancora un problema. Così è, invece, perché nel nostro paese il fenomeno si è radicato in profondità (Rovati e Pesenti, 2015), e né la ripresa economica né quella occupazionale potranno, da sole, risolverlo.

Può sembrare altrettanto paradossale, inoltre, parlare oggi della necessità di "costruire il welfare": è proprio qui che risiede – invece – la specificità delle politiche contro la povertà. Infatti, gran parte delle posizioni espresse nell'attuale dibattito sul welfare condividono il medesimo punto di partenza. Discutono su cosa bisognerebbe fare del sistema esistente riferendosi – per esempio – a sanità, previdenza e istruzione.

Si tratti di "difendere il welfare dagli attacchi dell'austerità", di "ripensarlo per renderlo più adatto all'evoluzione della società" o di "ridurre un welfare che non ci possiamo più permettere", il tema è come intervenire su politiche pubbliche già presenti. Contro la povertà, invece, vi sono significativi interventi a livello locale mentre a livello nazionale un sistema di politiche pubbliche di welfare, degno di questo nome, non è mai nato.

A causa delle carenze della seconda repubblica, quando è iniziata la crisi il nostro paese si è trovato ad esserne privo; le successive politiche di austerità hanno fatto sì che anche negli anni dopo si sia andati avanti senza introdurlo. Pertanto, qui il punto non è difendere/ripensare/indietreggiare rispetto a qualcosa che – pur perfettibile – c'è già. Occorre invece decidere se si vuole o meno dar vita a un sistema fondato su una misura rivolta a chiunque sia in povertà assoluta, un livello essenziale costituito da un mix tra diritti nazionali e risposte disegnate dalla rete dei servizi locali e dotato di finanziamenti adeguati.

Un sistema, in altre parole, come quello previsto dal Reddito d'Inclusione Sociale (Reis), proposto dall'Alleanza contro la povertà in Italia e del quale Caritas Italiana auspica l'introduzione.

BIBLIOGRAFIA

BALDINI, M.
2015, Taxation Policies and the Welfare State in Ascoli, U. e Pavolini, E. (a cura di), *The Italian Welfare State in a Comparative Perspective*, Bristol, Policy Press.

BRANDOLINI, A.
2014, "Il Grande Freddo. I bilanci delle *famiglie italiane dopo la Grande Recessione", in Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*. Edizione 2014, a cura di C. Fusaro e A. Kreppel, Bologna, Il Mulino, 2014.

FERRERA, M.
2015, Aiutare i più poveri con un bonus (se c'è), in "Il Corriere della Sera", 13 aprile.

GORI, C.
2014, La povertà in Italia, in Caritas Italiana Il bilancio della crisi. Le politiche contro la povertà in Italia – Rapporto 2014, Roma, Caritas Italiana, scaricabile da *www.caritas*.it, pp 9-18.

GORI, C., BALDINI, M., MARTINI, A., MOTTA, M.,
PESARESI, P., PEZZANA, P., PELLEGRINO,S.,
SACCHI, S., SPANO, P., TRIVELLATO, U.,
ZANINI, N,
2015 e altri, Il Reddito d'Inclusione Sociale - La proposta dell'Alleanza contro la Povertà in Italia,Il Mulino, in corso di pubblicazione.

INPS
2015, Rapporto annuale – 2014, Roma, Inps, scaricabile da *www.inps.it*

ISTAT
2015, La povertà in Italia – anno 2014, Roma, Istat, scaricabile da *www.istat.it*

MARRO, E.
2015, Welfare al contrario. Così lo Stato aiuta più i ricchi che i poveri, in "Il Corriere della Sera", 7 Agosto.

ROVATI, G, PESENTI, L.
(a cura di), 2015, *Food Poverty, Food Bank. Aiuti alimentari e inclusione sociale*, Vita e Pensiero, Milano.

SARACENO, C.
2015, *Il lavoro non basta*, Feltrinelli, Milano.

11

CONCLUSIONI

FRANCESCO MARSICO
CARITAS ITALIANA

IL RAPPORTO 2015 CI CONSEGNA DIVERSE PROSPETTIVE DI LAVORO: UN ULTERIORE IMPEGNO DI ADVOCACY CAPACE DI CONIUGARE REALISMO, CONCRETEZZA E PROPOSTA DI CAMBIAMENTO, UN ORIENTAMENTO DELLE POLITICHE IN DIREZIONE SEMPRE PIÙ SUSSIDIARIA, CHE DEVE FARE I CONTI CON UNA CULTURA ISTITUZIONALE, AMMINISTRATIVA E GESTIONALE NON SEMPRE ADEGUATA, UNA PIÙ DECISA ASSUNZIONE DI RESPONSABILITÀ DA PARTE DEI SOGGETTI SOCIALI SUL PIANO DELLO SVILUPPO SOCIO-ECONOMICO DEI TERRITORI.

1. ALLEANZA CONTRO LA POVERTÀ, REIS, IMPEGNO REGIONALE E LOCALE

L'avvio da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Tavolo di Partenariato economico e sociale sulle linee guida del Piano nazionale di contrasto alla povertà dello scorso 16 luglio segna l'apertura di una fase nuova, e non solo a livello nazionale, rispetto ad un metodo di lavoro che sempre più dovrà caratterizzare il confronto sui temi della povertà.

Sul piano pubblico la consapevolezza di una sussidiarietà non ancillare si deve strumentare di luoghi di consultazione non generica e rituale, ma di effettivo partenariato, capace di elaborare insieme il merito delle politiche da assumere.

Sussidiarietà che non oscura il tema della giustizia e di una conseguente allocazione delle risorse che privilegi le condizioni di maggior bisogno, ma che va di pari passo con una idea di società e di cittadinanza ispirata a criteri di responsabilità e solidarietà sociale, secondo l'insegnamento sociale della Chiesa e le previsioni della nostra Costituzione repubblicana.

In questo senso i soggetti della società civile e del Terzo Settore debbono assumere sempre più la capacità di pensarsi non come meri portatori di, pure nobili, interessi, ma come promotori di uno sguardo largo, di una visione societaria concretamente alternativa.

Una minore declamazione astratta di valori e un crescente farsi carico delle prospettive di soluzioni graduali, concrete, sostenibili sono l'orizzonte comune di una *sussidiarietà intenzionale*, che deve essere il minimo comun denominatore di ogni livello territoriale.

L'Alleanza contro la povertà ha in questo senso contribuito a far emergere una significativa consapevolezza dal punto di vista metodologico: il mix di condivisione valoriale e di approfondimento tecnico delle proposte ha generato un inedito per la storia del nostro paese.

Ma tutto questo va realizzato anche a livello locale, superando separatezze e solipsismi e una concezione di sussidiarietà intesa come trasferimento di risorse e non come dimensione insieme valoriale e operativa di una società civile responsabile, innovativa e proattiva.

2. UNA SUSSIDIARIETÀ ADEGUATA A QUESTO TEMPO

La vicenda romana relativa alla cosiddetta "Mafia capitale" – con il drammatico corollario del coinvolgimento di porzioni non marginali di cooperazione sociale - ha permesso solo parzialmente di capire che il nodo non è solo quello di un connubio perverso tra malavita organizzata, amministrazione della cosa pubblica ed esternalizzazione di funzioni di welfare. Vi è anche il rischio strisciante di ridurre tutto il sociale ad emergenza – con conseguente annullamento di tutte le procedure ispirate a minimi livelli di legalità e forse soprattutto a mera erogazione conservativa di prestazioni, all'interno di un sottomercato economico senza regole di concorrenza e trasparenza.

Il valore aggiunto della cooperazione sociale non può essere solo la forma giuridica o una aggettivazione eufonica, ma la sua capacità di offrire soluzioni di tipo gestionale e strutturale ai fenomeni sociali in forma innovativa, che attivi non solo i beneficiari, ma anche le comunità territoriali. Altrimenti si sviluppano forme di risposta basate sul controllo sociale e sulla passivizzazione dei beneficiari, con una con-

seguente competizione per le risorse fondata non sulla qualità delle risposte, ma sul livello di viscosità delle relazioni con i poteri amministrativi e politici.

Quella della legalità è certamente una delle questioni aperte, ma non la sola: soggetti sociali senza capacità di innovazione, di radicamento, di animazione territoriale e di sostenibilità – quindi non solo quelli che attuano deliberatamente strategie di tipo clientelare o esplicitamente criminale - sono condannati alla sudditanza ai poteri locali o a derive di tipo etico e gestionale prevedibili e scontate nel tempo.

Tutto questo impone anche al decisore politico-amministrativo una verifica della logica della esternalizzazione senza costruzione di partenariati reali con i soggetti sociali e senza "una moralità istituzionale", che non può essere solo una opzione individuale, ma deve consistere in un sistema di regolazione adeguato a questo tempo. Colin Crouch (Crouch, 2015) sostiene che il nodo delle privatizzazioni e di un connubio, se non perverso, quanto meno viscoso tra amministratori pubblici e mercato è una questione strutturale che caratterizza i rapporti tra pubblico e soggetti economici.

Analizzando le economie avanzate Crouch fa emergere la forte presenza di soggetti economici transnazionali sul mercato degli appalti pubblici, che conferma una viscosità di sistema: «Tipicamente queste imprese contano nei loro consigli di amministrazione ex politici e funzionari pubblici e spesso sono generose finanziatrici di partiti. [...] è molto difficile capire come i fruitori finali di questi servizi possano avere qualcosa da guadagnare da questo tipo di concorrenza» (ibid.). Questo non riduce la gravità delle vicende romane, ma consente di capire che la questione è più ampia e purtroppo complessa. D'altro canto fa rilevare come l'armamentario giuridico-formale dei processi di aggiudicazione, valutazione dei costi effettivi e della efficacia sia inadeguato e che, al di là delle semplificazioni ideologiche, questo rimane un tema non risolto anche in gran parte dei paesi avanzati. Democrazia economica, democrazia deliberativa e democrazia *tout court* sono un insieme inscindibile, le cui criticità e le possibili soluzioni sono ancora affrontate con insufficiente concretezza e un eccesso di ideologismo.

Un'altra delle questioni aperte della cosiddetta "postdemocrazia" (Crouch, 2003), vale a dire un sistema politico regolato da norme democratiche, la cui applicazione è progressivamente svuotata dalla prassi politica, assumendo una deriva verso nuove forme di esercizio del potere prevalentemente oligarchiche e che producono «aziende potenti, Stato relativamente debole e cittadini passivi» (ibid.) è anche quella di democratizzare processi – vale a dire renderli trasparenti, valutabili, sottoponibili a verifica e a opzioni non vincolate – che hanno un alto impatto sui cittadini, ma rispetto ai quali questi hanno una remota o assente possibilità di incidenza, in particolare sui processi allocativi delle risorse.

In questo senso le pratiche solidali territoriali e la loro connessione a network nazionali, come l'Alleanza contro la povertà, rappresentano sia contesti formativi per una rinnovata cittadinanza responsabile, sia una ipotesi di contrasto a forme meramente procedurali di democrazia. Altrimenti le pratiche solidali rischiano di essere ridotte a ruoli ancillari e funzionali, esposte ai rischi di una assimilazione al mercato rispetto sia alle forme di competizione interna e di perdita di coerenza tra valori affermati e comportamenti concreti.[1]

3. SE LA SPESA SOCIALE È UN INVESTIMENTO...

Spesso, e a ragione, si usa dire che la spesa sociale è un investimento, non un costo: formula condivisibile e affascinante, ma che, per le sue implicazioni, va declinata opportunamente, per non rischiare di banalizzarla.

Innanzitutto si deve ricordare che anche gli investimenti possono essere improduttivi, vale a dire generare solo costi e non profitti; la domanda da porsi, quindi, è: quali esiti ci attendiamo dall'investimento nel sociale e come siamo in grado di valutarli?

Ci sono alcuni crinali scoscesi dell'intervento sociale che non possiamo omettere: l'accoglienza non è un valore se assume forme passivizzanti o reclusive; l'accompagnamento delle persone prese in carico dai servizi non

[1] v. in proposito Bottaccio (1999), Rastello (2014), Furlanetto (2013), Moro (2014): senza condividere tutte le posizioni espresse, essi offrono uno sguardo certamente inconsueto sul Terzo Settore.

è un valore se condotto in termini clientelari, assistenzialistici, non integrato; la formazione professionale non è un valore se guarda solo il lato dell'offerta formativa disponibile e a logiche conservative dell'esistente e non quello delle possibilità di inserimento nei mercati del lavoro reali; l'offerta dei servizi non è un valore se non si pone la questione della sostenibilità economica futura, magari perseguendo logiche di gradualità e di *ownership* comunitaria, piuttosto che la mera rivendicazione di risorse pubbliche.

Dobbiamo con realismo riconoscere che innovare è una sfida, non la normalità e una buona pratica, che, come dice Barbier (2009), «è una illusione se si crede di potere trasferire da un paese all'altro, da un'epoca all'altra, da un contesto specifico all'altro», non ne copre cento cattive.

L'innovazione oggi è innanzitutto sostenibilità, integrazione istituzionale e animazione territoriale. Per questa ragione Caritas Italiana sta sperimentando da due anni un progetto che prevede la realizzazione di azioni integrate di contrasto alla povertà, nel tentativo di promuovere l'attivazione di processi sociali piuttosto che la creazione di singoli servizi. A Torino, Messina, Noto e Siracusa - con la supervisione scientifica della Scuola di Economia Civile – si sta tentando di verificare se microazioni di sistema territoriali siano in grado di produrre effetti cumulati di attivazione sociale, in cui le comunità diventano protagoniste di nuove forme di welfare più efficaci e sostenibili.[2]

Se la spesa sociale è un investimento, quindi, i soggetti sociali devono essere consapevoli del valore aggiunto del proprio agire, per massimizzarne l'effetto in una prospettiva di possibile sviluppo territoriale. Non si tratta di limitarsi a stimare il valore finanziario delle loro azioni o di indicare la scorciatoia del fund raising come strategia di competizione/sopravvivenza. Si tratta di prevedere la creazione di valore *anche* economico nel caso dell'agire solidale, per potenziarne intenzionalmente l'esito.

Agire contro la dispersione scolastica, ad esempio, non solo contrasta le traiettorie individuali di esclusione dei minori nati in contesti deprivati, ma rappresenta un'azione di consolidamento del capitale culturale di un territorio, di rafforzamento della occupabilità delle persone, di rafforzamento della coesione sociale: tutto questo diviene, anche nel piccolo, una "politica possibile" di attivazione tanto più se si sviluppa in forme concertate e condivise con i soggetti istituzionali (scuola, enti locali), le agenzie formative professionali del territorio, le categorie professionali e le famiglie, in forme solidali e volontarie, cioè gratuite.

Tutto questo non è semplice, ma è certamente possibile e sicuramente necessario se si pensa alle condizioni drammatiche di alcuni contesti locali.

La progettazione sociale, quindi, o assume la forma della attivazione di processi durevoli, di creazione di alleanze territoriali, di attivazione comunitaria o rimane dentro logiche autoreferenziali, rivendicative e, non infrequentemente, conservative. Il suo obiettivo non è l'efficacia astratta, ma la sua capacità di avviare processi comunitari in cui la cosiddetta *ownership*, il sentimento sempre più diffuso di una proprietà/appartenenza degli interventi sociali, diviene prioritaria e costitutiva.

4. LA PROSPETTIVA DELLA LAUDATO SI'

La recente enciclica Laudato si' offre a tutte le persone di buona volontà uno sguardo sulle sfide globali che ci attendono e anche una chiara prospettiva di impegno. La connessione tra comportamenti solidali, cura dell'ambiente, lotta per la giustizia, critica agli aspetti distruttivi del neoliberismo emerge con particolare forza. Dimensione morale, analisi socioeconomica, prospettiva di impegno personale e sociale sono assi convergenti di questo importante documento.

In un twitter che accompagnava l'enciclica, Papa Francesco scriveva : «Invito tutti a dedicare un momento di riflessione alle sfide che ci troviamo davanti in merito alla cura della nostra casa comune».

Anche questo Rapporto, nel suo piccolo, ha cercato di andare nella stessa direzione: un invito a fermarsi a riflettere per valutare le opzioni in campo quando si parla di politiche pubbliche sulla povertà. Tutto questo per assumere, con sempre maggiore lucidità e consapevolezza, le scelte, personali e collettive, che siamo chiamati a fare.

[2] Sul punto si veda l'Appendice.

AZIONI DI SISTEMA PER IL CONTRASTO DELLA POVERTÀ

PREMESSA

Caritas Italiana sviluppa la sperimentazione "Azioni di sistema per il contrasto della povertà" a partire dal 2013, dopo due precedenti e significative esperienze – una ricerca-azione sulle periferie di dieci aree metropolitane (2006-2010) realizzata in collaborazione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e la valutazione dell'impostazione della progettazione otto per mille Italia (2007-2008) realizzata in collaborazione con lo studio Cevas – alla luce delle quali si era fatta strada la consapevolezza della necessità di:

- favorire le propositività progettuali dei territori, non predeterminando gli ambiti di bisogno su cui incanalare la progettazione
- sostenere non singoli progetti, ma grappoli di iniziative inserite all'interno di un sistema di azioni integrato basato su una logica incrementale di sviluppo sociale ed economico.

A partire da queste acquisizioni ha preso gradualmente forma la proposta di sostenere lo sviluppo di azioni di sistema per il contrasto della povertà in alcuni territori: Torino, Messina, Siracusa-Noto. Tre contesti molto diversi quanto a:

- presenza e protagonismo della comunità ecclesiale sul territorio
- consistenza del sistema locale di welfare
- esistenza di processi di pianificazione socio-politica in tema di contrasto della povertà e sviluppo locale
- esistenza di processi di pianificazione socio-pastorale in tema di contrasto della povertà e sviluppo locale.

La proposta "Azioni di sistema" ruota essenzialmente attorno ai seguenti assi:

- la realizzazione di azioni di rete
- la creazione di coesione sociale attraverso lo sviluppo economico dei territori.

FINALITÀ, METODO, AZIONI

Il programma rappresenta al momento un filone nazionale di intervento, localizzato in due regioni, Piemonte e Sicilia, e finalizzato al supporto di iniziative innovative sul piano della organizzazione territoriale delle risposte ai bisogni (p. es. Piani territoriali integrati di contrasto alla crisi, Fondazioni di comunità, microprogetti di sviluppo territoriale) in un'ottica di sussidiarietà, sostenibilità e orientamento a forme di disagio e povertà emergenti. Questo filone nasce con l'intento di favorire la diffusione di modalità di intervento in grado di promuovere forme di economia sociale attraverso lo sviluppo organico sui territori di sinergie sul piano civile, finanziario e culturale col supporto di agenzie vicine alle comunità ecclesiali.

I progetti presentati dalle Diocesi di Torino, Siracusa-Noto e Messina sono stati il frutto di una progettazione articolata e compartecipata sui territori. Hanno inoltre tenuto conto, inglobandoli, valorizzandoli o implementandoli, di sperimentazioni già in atto, progetti in corso o iniziative esistenti sugli ambiti di intervento prescelti, allo scopo di sperimentare forme di intervento sociale innovative intrecciate a forme di economie civili produttive (presa in carico di nuclei precarizzati dalla crisi economica; gruppi di acquisto finalizzati al sostegno di produttori locali che operano nel rispetto dei principi della sostenibilità ambientale e sociale, capaci di creare occasioni di lavoro per soggetti deboli; sostegno a imprese in crisi; sostegno alla nascita di nuove imprese).

Si tratta di tre diversi programmi che incorporano al loro interno una serie di progetti specifici, emersi gradualmente grazie ad un processo di partecipazione e coinvolgimento dei territori. Progetti che collegano realtà associative, realtà imprenditoriali, il volontariato, soggetti istituzionali (scuole, servizi sociali, università) e il mondo ecclesiale (parrocchie, servizi promossi dalle Caritas, ecc.), e li fanno convergere verso la realizzazione di esperienze di aiuto sociale che producono valore economico e costruiscono legami di reciprocità e identità comunitaria.

Tra le finalità di Azioni di sistema vi è quindi un'animazione territoriale che, oltre ai tradizionali processi e progetti di aiuto sociale, sviluppi nuove forme di promozione umana che mettano al centro la capacitazione dei beneficiari e l'attenzione verso i nuovi rischi e bisogni sociali non adeguatamente coperti dai servizi tradizionali.

Queste iniziative basate sull'intraprendenza e la creatività delle comunità locali stanno svolgendo un ruolo importante nell'attutire le conseguenze della crisi attraverso lo sviluppo di nuove forme di partecipazione, impresa e politiche sociali per contrastare i processi di impoverimento.

TORINO
SNODI

FA BENE
- i mercati rionali come luogo di scambio di beni materiali e di relazione: raccolta di cibo fresco invenduto e donato dalla comunità, inserimenti lavoratori di persone che hanno perso il lavoro nel campo della logistica delle aree mercatali, sviluppo di volontariato giovanile, consegna in bicicletta di cibo fresco a famiglie seguite dai servizi sociali con bambini piccoli e anziani, restituzione da parte delle famiglie in attività a favore della comunità di riferimento. Il progetto si sta diffondendo nel territorio metropolitano grazie al coinvolgimento dell'ente pubblico e di fondazioni bancarie, realizzando impresa sociale, nuove politiche pubbliche e partecipazione dei cittadini.

GIOVANI INVESTIMENTI
- è in gioco l'avvenire quando si parla di istruzione e di giovani: il progetto investe sui ragazzi e sulle famiglie che decidono di intraprendere un percorso scolastico superiore pur appartenendo ad un territorio con il più alto tasso di abbandono scolastico della città.
  Ripetizioni di qualità e accompagnamento alla crescita in cambio di coinvolgimento in attività di animazione della comunità locale. Il progetto sta diventando iniziativa cittadina attraverso il coinvolgimento di scuole pubbliche, università, enti pubblici e fondazioni bancarie.

COSTRUIRE BELLEZZA
- un laboratorio di ricerca universitaria in un dormitorio pubblico, Costruire Bellezza è un progetto che vede lavorare insieme ospiti, operatori sociali, volontari, studenti universitari, ricercatori, artisti, artigiani nella produzione di oggetti di uso quotidiano (sedie, letti, mobili). Attraverso la forma dei tirocini, con il coinvolgimento dell'ente pubblico e di artigiani e artisti, esso sta dando occasione a persone senza dimora di partecipare in modo attivo alla vita della comunità locale, riscoprendo la dignità di essere uomini e donne capaci di dare e ricevere cura e legami e di impegnarsi per il benessere collettivo.

www.s-nodi.org

MESSINA
FONDAZIONE DI COMUNITÀ DI MESSINA
DISTRETTO SOCIALE EVOLUTO

PROGETTI PERSONALIZZATI
- il sostegno attraverso progetti personalizzati di espansione delle libertà di 60 persone internate ed ex internate in un Ospedale psichiatrico giudiziario a Barcellona Pozzo di Gotto.

AGENZIA DI SVILUPPO
- la promozione di imprese sociali nei quartieri più marginali della città attraverso la creazione di un'Agenzia di sviluppo.

PROGRAMMA DI CURA NEONATALE
- programmi di promozione della cittadinanza dei bambini fin dalla nascita con azioni di adozione sociale, promozione dei linguaggi verbali e artistici nei primi mesi di vita, che sono cruciali in quanto è la fase in cui si formano la maggior parte delle connessioni neuronali.

PATTO EDUCATIVO
- promuovere un sistema di agenzie educative e culturali formali e informali sul territorio per far circolare le esperienze in campo educativo, pedagogico, socio-culturale e ambientale e costruire "spazi educativi diffusi" in cui favorire l'incontro tra adulti e bambini.

PROCESSO PARTECIPATIVO
- la promozione di territori socialmente responsabili in cui si abilitano gli attori locali ad effettuare analisi del contesto e ad attivare processi partecipati di programmazione socio-economica e sviluppo locale.

www.fdcmessina.org

SIRACUSA-NOTO
FONDAZIONE DI COMUNITÀ VAL DI NOTO

TESSUTO INCLUSIVO; FRATELLO MAGGIORE
- la promozione di percorsi inclusivi per favorire la crescita e l'autonomia delle persone accolte nella Casa don Puglisi e nei centri di ascolto, operando sul versante dell'azio-

ne sociale, del supporto psicologico e della progettazione della progressiva autonomia di persone e nuclei familiari.

FARSI CASA
- la promozione dell'housing sociale e l'attivazione di percorsi per il raggiungimento dell'autonomia abitativa

FATTORIA SOCIALE; ACQUISTI SOLIDALI
- l'avvio di forme di economia sociale che valorizzino le potenzialità e le risorse del territorio (erbe aromatiche e officinali, miele, ecc.)

A MISURA DI SGUARDO
- la creazione di centri aggregativi per bambini e ragazzi del territorio che si configurano come "aule didattiche decentrate", in grado di offrire occasioni d'interazione concreta fra scuola, famiglie e territorio

CARCERE APERTO
- l'accoglienza e l'ospitalità dei detenuti e dei loro familiari che usufruiscono di permessi premio e che non avrebbero altro modo di fruirne in quanto non residenti o stranieri.

www.fondazionevaldinoto.it

Il programma "Azioni di sistema", che è giunto al suo secondo anno, ha finora garantito il raggiungimento, nelle tre realtà in cui è partito, dei seguenti obiettivi:
- innovazione sociale sui territori
- sviluppo territoriale (posti di lavoro creati o stabilizzati, start up di aziende)
- creazione di alleanze inedite con soggetti imprenditoriali e sociali
- attrazione di risorse pubblico-private nazionali con un effetto moltiplicativo.

Esso verrà finanziato anche per il 2015-2016.

BIBLIOGRAFIA

BARBIER, J.C.
(2009), "Le workfare et l'activation de la protection sociale", *Lien social e Politiques*, n. 61.

BOTTACCIO, M.
(1999), *Tutti al centro. Volontariato e terzo settore in un "paese normale",* Roma, Minimum fax.

CROUCH, C.
(2003), *Postdemocrazia*, Roma-Bari, Laterza.
(2015), *Quanto capitalismo può sopportare la società*, Roma-Bari, Laterza.

FURLANETTO, V.
(2013), *L'industria della carità*, Milano, Chiarelettere.

MORO, G.
(2014), *Contro il non profit*, Roma-Bari, Laterza.

RASTELLO, L.
(2014), *I buoni*, Milano, Chiarelettere.

CARITAS ITALIANA
Via Aurelia, 796
00165 Roma
tel. (+39) 06 661771
fax (+39) 06 66177602

www.caritas.it

www.caritas.it