

IL BILANCIO DELLA **CRISI**

LE POLITICHE CONTRO
LA POVERTÀ IN ITALIA
RAPPORTO 2014



Caritas
Italiana
organismo pastorale della CEI

IL BILANCIO DELLA CRISI

LE POLITICHE CONTRO
LA POVERTÀ IN ITALIA
RAPPORTO 2014

VERSIONE AGGIORNATA A LUNEDÌ 14 LUGLIO 2014

 **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

CON LA COLLABORAZIONE DI

Massimo Baldini, *Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

Beatrice Costa, *ActionAid*

Angela Frigo, *Fondazione Banco Alimentare Onlus*

Alessandro Geria, *Cisl*

Monia Giovannetti, *Cittalia - Fondazione Studi e ricerche ANCI*

Lorenzo Lusignoli, *Cisl*

Raffaella Milano, *Save the Children*

Luca Pacini, *ANCI*

Laura Stopponi, *Caritas Italiana*

IMPAGINAZIONE E GRAFICA

Virare/Diotima srl - Matera/Roma

INDICE

INTRODUZIONE

DON FRANCESCO SODDU, *pag. 5*

1 | LA POVERTÀ IN ITALIA

CRISTIANO GORI, *pag. 9*

2 | LE SCELTE DI POLITICA SOCIALE

NUNZIA DE CAPITE, *pag. 19*

3 | COME CAMBIANO GLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ: SOCIAL CARD A CONFRONTO

LORENZO LUSIGNOLI, *pag. 37*

4 | LA SPERIMENTAZIONE DELLA NUOVA SOCIAL CARD

ACTIONAID, *pag. 45*

5 | LA POVERTÀ ALIMENTARE: DAL PEAD AL FEAD

ANGELA FRIGO, FRANCESCO MARSICO, *pag. 55*

6 | LE SCELTE DI POLITICA ECONOMICA

MASSIMO BALDINI, *pag. 63*

7 | PROPOSTE DI RIFORMA A CONFRONTO

LORENZO LUSIGNOLI, FRANCESCO MARSICO, *pag. 81*

8 | LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA. UN BILANCIO

CRISTIANO GORI, *pag. 89*

9 | LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA. GLI SCENARI FUTURI

CRISTIANO GORI, *pag. 103*

CONCLUSIONI | POVERTÀ OLTRE LA CRISI: ACCOGLIENZA, ALLEANZE, ADVOCACY

FRANCESCO MARSICO, *pag. 121*



INTRODUZIONE

**DON FRANCESCO
SODDU**
DIRETTORE
CARITAS ITALIANA

PREMESSA

“Evangelizzare è rendere presente nel mondo il Regno di Dio”:¹ così Papa Francesco introduce, nella Esortazione Apostolica “Evangelii Gaudium”, il capitolo dedicato alla “Dimensione sociale dell’evangelizzazione”. Tutta l’azione dei cristiani e delle Chiese sono state segno di questo impegno, anche attraverso la dimensione della carità, che è contestualmente “l’opera di misericordia con cui si risponde *qui ed ora* ad un bisogno reale” nonché “l’impegno finalizzato ad *organizzare e strutturare la società* in modo che il prossimo non abbia a trovarsi nella miseria”.²

In questo solco si inserisce questo *Rapporto sulle politiche contro la povertà in Italia*: esso intende cioè contribuire - a partire da una tensione solidale e sussidiaria verso le comunità e le famiglie - alla costruzione di contesti più giusti ed accoglienti, temperando l’impegno di carità e il dovere di giustizia.

Così come nel Rapporto Immigrazione e nel Rapporto Povertà Caritas Italiana si propone di consegnare una prospettiva di analisi dei fenomeni sociali di questo tempo, in questo Rapporto si vuole concorrere alla riflessione sulla efficacia delle *forme istituzionali di contrasto alla povertà*, per stimolare un dibattito pubblico, suscitare la più ampia e condivisa consapevolezza intorno a questi fenomeni, promuovere la coscienza comune di un impegno doveroso a far fronte ad essi, e che sia fondato sui valori del magistero sociale della Chiesa, ma anche sul magistero civile della nostra Carta Costituzionale.

Povertà e cultura ebraico-cristiana

D’altro canto questa preoccupazione non è un’acquisizione recente della Chiesa; l’appello del Salmo 82 “*difendete il debole e l’orfano, al povero e al misero fate giustizia!*”, rappresenta il richiamo ad una dimensione costitutiva della convivenza umana secondo l’etica sociale dell’Antico e del Nuovo Testamento.

Proprio nell’Antico Testamento, troviamo esplicitate formule legislative che si ponevano l’obiettivo di prevenire la povertà o di intervenire in favore dei poveri. Per certi versi, i profeti – anche sui temi della povertà – “misuravano” in un certo qual senso, lo scarto tra la promessa della Parola di Dio e le condizioni del popolo dell’Alleanza, segnalando tutti i comportamenti individuali e sociali che compromettevano la realizzazione del disegno di Dio.

Isaia, Geremia, nella concretezza del proprio tempo, si interrogavano su quanto distante fosse la terra *promessa* da Yavhè rispetto alla terra “*permessa*” dall’opacità o dalla ingiustizia dei comportamenti umani.

E oggi come allora il monito dell’Esodo “*Ho ascoltato il grido del mio popolo*”, continua a interpellare ogni generazione di ebrei e di cristiani.

La povertà assoluta

Questo Rapporto non ha la pretesa di valutare l’intero spettro delle politiche sociali, ma solo le politiche di contrasto alla povertà, in particolare di quella assoluta. Questa scelta non è stata dettata dalla necessità di circoscrivere un campo di ricerca altrimenti sconfinato, ma scaturisce anche da motivazioni di carattere valoriale.

¹ Esortazione Apostolica Evangelii Gaudium, n. 176.

² Compendio della Dottrina sociale della Chiesa, n. 208.



Restando su questo piano, Papa Francesco ha chiarito, nel Messaggio per la Quaresima 2014, la differenza tra povertà e miseria: “La *miseria* non coincide con la *povertà*; la miseria è la povertà senza fiducia, senza solidarietà, senza speranza. Possiamo distinguere tre tipi di miseria: la miseria materiale, la miseria morale e la miseria spirituale. La *miseria materiale* [...] tocca quanti vivono in una condizione non degna della persona umana: privati dei diritti fondamentali e dei beni di prima necessità quali il cibo, l’acqua, le condizioni igieniche, il lavoro, la possibilità di sviluppo e di crescita culturale”.³ Questa distinzione ci offre un’importante indicazione di impegno: i cristiani sono chiamati a orientare la propria azione primariamente verso tutti coloro che rischiano di vedere interrotti i legami sociali e negati i diritti fondamentali e, con essi, la possibilità di futuro.

La definizione di povertà assoluta è quella che più si avvicina – attingendo al repertorio di concetti forniti dalle scienze sociali – a questa descrizione e riteniamo che optare per essa sia la scelta più coerente da farsi in linea con una tradizione di pensiero e di azione sociale e caritativa quale quella cristiana.

Ma vi è anche una motivazione più concreta che ha portato a concentrarsi sulla povertà assoluta: spesso nel dibattito pubblico si è usata strumentalmente la distinzione tra povertà assoluta e relativa, assistendo ad un confronto che oscillava tra un *massimalismo* che invocava più generali politiche redistributive – per molti versi estranee al merito del contrasto alla povertà – e un *pragmatismo* che – criticando l’approccio precedente – si limitava a dichiarare l’insostenibilità per la finanza pubblica di tali prospettive. Il risultato per il nostro paese è stato quello di una fondamentale assenza di forme di contrasto effettivo ai rischi di povertà, evidenza resasi particolarmente dolorosa e divenuta eclatante in questi anni di crisi economica.

Ripartire dalla povertà assoluta non è il segno di una rinuncia a pensare ad un paese più giusto, un paese cioè in cui stia a cuore ai decisori pubblici una più equa ripartizione delle risorse, alla base del concetto di povertà relativa, ma significa assumersi la responsabilità di indicare non solo i fattori e le condizioni socio-economiche più esposte ai rischi di una condizione di grave esclusione, ma anche prospettare valutazioni fondate e prospettive realizzabili di politiche pubbliche.

Appare evidente che in questa prospettiva la valutazione delle politiche non può che partire dalla verifica della presenza di misure nazionali e universali, tali da superare i differenziali regionali di risorse e di strumenti, coerentemente con il principio di uguaglianza della Costituzione, in termini di “pari dignità sociale” e in riferimento all’eguale trattamento che il cittadino deve avere di fronte alle previsioni legislative. Questa prospettiva non ignora che il contrasto alla povertà si realizza concretamente nella dimensione locale sia in termini di contesto economico – più o meno capace di offrire opportunità di inclusione – sia in termini di servizi sociali, tali da prendere in carico le situazioni di bisogno. L’ambizione di questo Rapporto consiste quindi nell’ampliare progressivamente il raggio della valutazione includendovi anche i modelli regionali, e nell’offrire un punto di vista che sappia cogliere in che misura siano realizzabili strategie di tipo nazionale, a partire dalle dotazioni infrastrutturali dei diversi territori.

Una prospettiva sussidiaria

Un’altra caratteristica di questo Rapporto consiste nell’aver adottato un approccio che favorisse la compenetrazione di competenze e saperi del mondo dell’università e della ricerca con quelle di soggetti sociali impegnati, a diverso titolo, sul tema della povertà e della tutela dei diritti.

³ Papa Francesco, Messaggio per la Quaresima 2014.



A tal fine, Caritas Italiana ha scelto di richiedere contributi e apporti a soggetti sociali diversi per tipologia e modalità di impegno come ActionAid, Cisl, Fondazione Banco Alimentare e Save the children, nonché a valenti studiosi come i professori Cristiano Gori e Massimo Baldini.

Tutto questo nella consapevolezza che la costruzione di una società che possa dirsi più giusta e accogliente si realizza attraverso la realizzazione di gesti concreti di solidarietà, contestualmente all'attivazione e al potenziamento di reti solidali e sussidiarie, capaci innanzitutto di capitalizzare e mettere a frutto – pur nella diversità dei ruoli e delle ispirazioni – il patrimonio di competenze e di elaborazioni maturate nel proprio servizio.

Questa la ragione che ha spinto Caritas Italiana a promuovere, insieme alle Acli, l'Alleanza contro la povertà in Italia col preciso intento di sollecitare l'introduzione di una misura di contrasto al fenomeno della povertà, attraverso una azione di proposta e di *advocacy*.⁴

A tal fine il circuito nazionale delle Caritas coopera ad ogni livello territoriale con i soggetti istituzionali preposti, con uno spirito di leale e concreta collaborazione, contando su una capillare rete di Centri di ascolto diocesani e parrocchiali, sui servizi diocesani, ma anche con una diffusa presenza di Osservatori delle povertà e delle risorse, che, a loro volta, elaborano rapporti diocesani e regionali, con la stessa vocazione di tipo conoscitivo, animativo e di *advocacy*.

Una prospettiva di lavoro

L'ambizione che nutriamo è quella di inaugurare – a partire da quest'anno – un itinerario di analisi, approfondimento, studio e ricerca che permetta di realizzare uno strumento di riflessione a cadenza annuale, limitato negli obiettivi, ma riteniamo potenzialmente prezioso in una fase del nostro paese segnato certamente dalla crisi e dalla crescita esponenziale del dato di povertà assoluta, ma anche dalla consapevolezza ormai diffusa che sia quanto mai necessario rubricare questo tema nell'agenda politica del paese.

Caritas Italiana si impegna a sviluppare questa attenzione per accompagnare – ed è questo il nostro auspicio – un processo di crescita delle tutele sociali delle famiglie e delle persone in condizioni di povertà, in forme ragionevolmente incrementalmente e sussidiarie, tali da rendere il nostro paese sempre più coeso e solidale.

⁴ Ad oggi aderiscono all'Alleanza contro la Povertà in Italia: Acli, Action Aid, Anci, Azione Cattolica Italiana, Caritas Italiana, Cgil-Cisl-Uil, Cnca, Comunità di S. 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, Lega delle Autonomie, Movimento dei Focolari, Save the Children, Jesuit Social Network.

1 | LA POVERTÀ IN ITALIA

**CRISTIANO
GORI**

UNIVERSITÀ CATTOLICA
DEL SACRO CUORE
DI MILANO

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. Questo Rapporto, pertanto, si apre con un contributo che sintetizza i tratti fondamentali del fenomeno.

1.1 Cos'è la povertà?

Desidero, innanzitutto, tranquillizzare il lettore. Non mi avventurerò in una dotta digressione teorica alla ricerca della migliore risposta a questa domanda. Della povertà e delle condizioni ad essa affini oggi esistono varie concezioni, tradotte in numerose definizioni. La tab. 1 riassume le più note, riconducibili ai concetti di povertà estrema, assoluta, relativa e di disagio economico. Si tratta dei quattro poli intorno ai quali ruota tutta l'ampia discussione sulla natura della povertà: la scelta a favore di uno, dunque, è da motivare attraverso il confronto con gli altri.

L'introduzione di questo Rapporto ha spiegato che esso è dedicato alla povertà assoluta. La sperimenta, secondo l'Istat, chi non può sostenere le spese minime necessarie ad acquisire i beni e i servizi ritenuti essenziali, nel contesto italiano, a conseguire uno "standard di vita minimamente accettabile". Ciò significa, in concreto, poter raggiungere livelli nutrizionali adeguati, vivere in un'abitazione dotata di acqua calda ed energia, potersi vestire decentemente e così via (si veda oltre). Il concetto di povertà assoluta si basa sull'idea che sia possibile individuare un paniere di beni e di servizi primari il cui consumo è considerato necessario per non cadere in uno stato di privazione. Il paniere è poi tradotto in termini monetari così da determinare un certo livello di spesa, il cui mancato raggiungimento segnala, per l'appunto, una condizione di povertà. L'introduzione ospita anche le considerazioni di ordine pastorale che hanno portato Caritas Italiana a decidere di focalizzare l'attenzione sulla povertà assoluta.

Qui voglio brevemente illustrare perché, secondo me, l'effettiva comprensione sia del fenomeno sia delle politiche per contrastarlo risulti possibile solo facendo propria la declinazione assoluta del concetto di povertà.¹ Ecco il motivo: se si pensa che la povertà costituisca un'esperienza differente rispetto alla disuguaglianza, anche accentuata, e alle difficoltà materiali, pure gravi, allora non si può che concepirla in modo assoluto.

Infatti, se si ritiene – ed io credo di sì – che esista uno specifico della povertà che la distingue dalle altre condizioni umane, ciò si ritrova nell'impossibilità di condurre uno standard di vita ritenuto minimamente accettabile nel proprio contesto sociale. In sintesi, la povertà o è assoluta o non è.

Tradizionalmente, la contrapposizione principale è tra i sostenitori della forma assoluta e di quella relativa. In quest'ultimo caso abbiamo a che fare, però, con una situazione di grave disuguaglianza ("sono povero perché ho assai meno degli altri") mentre è solo nella definizione assoluta che si ritrova il tratto specifico della povertà ("sono povero dato che mi mancano le risorse per poter condurre una vita decente"). Una persona può sperimentare la povertà relativa perché dispone di risorse molto inferiori agli altri anche se sufficienti a raggiungere uno standard di vita minimo: questa persona, a mio parere, non è da considerarsi povera. L'essenza di questa condizione, infatti, consiste nel non avere il

¹ Le considerazioni successive sono sintetiche e si riferiscono all'applicazione del concetto nel contesto italiano. Il dibattito sulla natura della povertà è ampio e articolato, i suoi punti principali sono efficacemente discussi in E. Morlicchio, *Sociologia della povertà*, Il Mulino, Bologna e N. Amendola, F. Salsano, G. Vecchi, *Povertà*, in G. Vecchi (a cura di), "In ricchezza e povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità ad oggi", Il Mulino, Bologna, 2011.

minimo per “campare” in modo decoroso, situazione nella quale notevoli difficoltà materiali si accompagnano ad uno stato di esclusione sociale. In altre parole, “la povertà non può essere considerata una forma, anche estrema, di disuguaglianza economica (...): essa si configura come un’esperienza qualitativamente diversa”.²

La povertà relativa è più semplice da misurare rispetto a quella assoluta, quale che sia l’indicatore impiegato (la spesa media mensile per Istat o il 60% del reddito medio per Eurostat). Calcolare una percentuale dei redditi o dei consumi è ben altra cosa rispetto a definire il paniere dei beni e servizi da ritenere essenziali, in un certo contesto sociale, e poi attribuirvi un valore monetario. Il ricorso al concetto relativo si presta però a vari effetti paradossali, tra i quali: 1) può crescere mentre il benessere di tutti, compreso chi sta peggio, aumenta; 2) può aumentare mentre la povertà assoluta diminuisce.³

L’elemento decisivo che differenzia la povertà assoluta da quella relativa risiede nell’indifferenza non al contesto storico e sociale di riferimento, bensì alla distribuzione delle risorse economiche al suo interno.⁴ Detto altrimenti, mentre il fatto che una persona si trovi o meno in povertà assoluta non dipende da quanto hanno gli altri, per stabilire lo standard di vita minimo in uno specifico contesto sociale ci si rifa a questo elemento. Infatti, la composizione del paniere di risorse essenziali discende dall’insieme di beni e servizi che gli individui di un determinato paese sono abituati a ritenere tali.

Cosa ciò significhi in concreto lo si capisce guardando al paniere utilizzato nel nostro paese. I beni e i servizi giudicati dall’Istat necessari per raggiungere uno standard di vita minimamente accettabile nell’Italia attuale si dividono in tre componenti:

- alimentare: le quantità nutrizionali raccomandate dalla Società Italiana di Nutrizione Umana per condurre una vita “normale”, cioè adatta allo svolgimento di attività comuni, oggi, nel nostro paese;
- abitativa: vivere in un’abitazione di superficie adeguata, così definita sulla base delle indicazioni di alcune normative regionali (in particolare quella dell’Emilia Romagna). L’alloggio deve disporre di energia elettrica, acqua calda, riscaldamento, telefono, televisione, lavatrice e frigorifero;
- residuale: tutte le spese che non rientrano nelle componenti precedenti. Si tratta del denaro necessario a vestirsi, spostarsi sul territorio, svagarsi. Inoltre viene qui conteggiata la spesa necessaria a rispondere alle esigenze di sanità ed istruzione non finanziate dal pubblico.⁵

Le caratteristiche del paniere nell’Italia di 40 anni fa o quelle di oggi in un paese in via di sviluppo risulterebbero, evidentemente, assai diverse.

A chiarire ulteriormente la natura della povertà assoluta è il confronto con quella estrema. Ne manca una definizione univoca ma tutte quelle esistenti si riferiscono all’impossibilità di disporre delle risorse necessarie alla propria sussistenza; il punto chiave è qui, dunque, la sopravvivenza materiale. Si tratta di un concetto utilizzato perlopiù con riferimento ai paesi in via di sviluppo, dove questa realtà è ancora molto dif-

² Cfr. E. Morlicchio, op. cit., pag. 8-9.

³ Il caso 1 vede una crescita economica che tocca tutta la popolazione ma della quale beneficiano maggiormente i gruppi più benestanti, il caso 2 è quello di migliori politiche di reddito minimo a favore della popolazione in povertà assoluta in una fase di maggiore disuguaglianza nella distribuzione complessiva del reddito, cfr. N. Amendola, F. Salsano, G. Vecchi, *Povertà*, in G. Vecchi (a cura di), “In ricchezza e povertà. Il benessere degli italiani dall’Unità ad oggi”, Il Mulino, Bologna, 2011.

⁴ Ibid.

⁵ Il paniere è stato calcolato dall’Istat nello scorso decennio e viene utilizzato per la nuova serie di dati sulla povertà assoluta, che comincia dal 2005. Si veda Istat, *La misura della povertà assoluta*, Metodi e Norme n. 39, 2009.



Tab. 1 La povertà e le condizioni affini (persone coinvolte, valori percentuali, Italia, 2012-2013)⁶

CONCETTI SPECIFICI	DEFINIZIONE DEI CONCETTI	DIMENSIONI GENERALI
Povertà estrema	Non può sostenere le spese necessarie alla propria sussistenza materiale. Ne esistono varie definizioni, accomunate dal far coincidere questa condizione con la difficoltà di sopravvivenza (<i>Persone in povertà estrema = tra 0,2% e 0,5%</i>) ⁷	POVERTÀ ESTREMA
Povertà assoluta⁸	Non può sostenere la spesa mensile necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano, è considerato essenziale a conseguire uno standard di vita minimamente accettabile. È la spesa minima per alimentazione, abitazione e altro. (<i>Persone in povertà assoluta = 9,9%</i>)	POVERTÀ ASSOLUTA
Povertà relativa	Ha una disponibilità di risorse fortemente inferiore a quella della maggior parte degli individui della società nella quale vive. In Italia l'Istat considera in questa condizione la famiglia di due persone che non può sostenere la spesa media mensile di una, aggiustando opportunamente la misurazione per i nuclei di diversa numerosità (attraverso le "scale di equivalenza" ⁹). (<i>Persone in povertà relativa = 16,6%</i>)	POVERTÀ RELATIVA
Rischio di povertà	Chi ha un reddito inferiore al 60% di quello mediano ¹⁰ del proprio paese. È un'altra traduzione operativa del concetto di povertà relativa, utilizzata dall'Eurostat per misurare la povertà nei diversi paesi europei. (<i>Persone a rischio di povertà = 19,4%</i>)	
Deprivazione materiale / Severa deprivazione materiale	Chi vive in una famiglia con almeno tre dei seguenti nove sintomi di disagio: i) non poter sostenere spese impreviste, ii) non potersi permettere una settimana di ferie, iii) avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o altri debiti; iv) non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni; v) non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; vi) non potersi permettere la lavatrice; vii) non potersi permettere la tv a colori; viii) non potersi permettere il telefono; ix) non potersi permettere l'automobile. La severa deprivazione materiale si registra quando i sintomi sono almeno 4. (<i>Persone in stato di severa deprivazione materiale = 12,5%</i>) (<i>Persone in stato di deprivazione materiale = 24,8%</i>)	DISAGIO ECONOMICO
Rischio di povertà o di esclusione sociale	Chi si trova in almeno una delle seguenti tre condizioni: a) a rischio di povertà, b) grave deprivazione materiale, c) vive in una famiglia a bassa intensità di lavoro. ¹¹ È l'indicatore messo a punto dall'Unione Europea per definire gli obiettivi da raggiungere prima del 2020, anno entro il quale si vuole far uscire da questa situazione almeno 20 milioni di persone nel continente. (<i>Persone a rischio di povertà o di esclusione sociale = 29,9%</i>)	

Fonte: Istat

⁶ Di ogni dato è presentato il più recente disponibile, tutti si riferiscono al 2012 o al 2013.

⁷ Qualsiasi percentuale in proposito è da considerarsi con cautela perché questa rappresenta l'unica tra le definizioni riprese nella tabella per la quale non esiste una modalità di misurazione condivisa dagli esperti. Lo 0,2% si riferisce alle persone senza dimora censite a fine 2011 da Istat, Ministero del Lavoro, fio.SPD, Caritas (cfr. par. 1.4), la fonte attualmente più utilizzata quando si discute di povertà estrema. Peraltro, una stima effettuata da Amendola, Salsano e Vecchi con una differente metodologia, riferita al 2008, giungeva anch'essa a quantificarne una diffusione pari allo 0,2% della popolazione. Secondo alcuni la percentuale sarebbe oggi superiore ma è, comunque, ragionevole supporre che non superi lo 0,5% della popolazione.

⁸ All'interno dell'accezione assoluta è possibile includere anche il concetto di povertà alimentare, ampiamente illustrato nel capitolo 5. In una indagine condotta nel 2009 dalla Fondazione per la sussidiarietà, la povertà alimentare è stata definita come la condizione in cui si trovano le famiglie che spendono per l'acquisto di generi alimentari una cifra pari o inferiore ad una determinata soglia di riferimento (*standard food poverty line*) calcolata a livello nazionale e regionale (cfr. L. Campiglio e G. Rovati (a cura di), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa 2009*, consultabile al seguente indirizzo: www.bancoalimentare.it/files/documenti/Sintesi_Poverta_alimentare_in_Italia_280909.pdf).

⁹ Le scale di equivalenza sono l'insieme dei coefficienti di correzione utilizzati per determinare la soglia di povertà quando le famiglie hanno un numero di componenti diverso da due.

¹⁰ La mediana è il valore assunto dall'unità statistica che si trova a metà della distribuzione. In questo caso gli individui di un paese vengono ordinati in base al reddito e quello mediano appartiene alla persona che si trova a metà di questo ordinamento.

¹¹ Si tratta di persone che vivono in famiglie i cui componenti (età tra i 18 e i 59 anni) lavorano meno di un quinto del loro tempo di lavoro potenziale. Le condizioni a) e b) sono illustrate più in alto nella tabella.



fusa, mentre nel nostro paese si tratta di una condizione drammatica ma circoscritta. Anche se gli individui in povertà estrema fanno parte del ben più ampio gruppo di coloro i quali vivono la povertà assoluta, esiste una notevole differenza tra avere difficoltà a sopravvivere e, pur non avendole, non raggiungere uno standard di vita accettabile. È la differenza tra avere una casa ma non la lavatrice e non avere un tetto sotto cui dormire, tra nutrirsi ma in modo inadeguato e non riuscire a mangiare regolarmente e così via.

Più recentemente si sono pure diffuse diverse nuove definizioni, e relativi indicatori, riconducibili al concetto di disagio economico. I dati così raccolti evidenziano le difficoltà materiali delle famiglie e il rischio che cadano in una situazione di vera e propria povertà. Risultano particolarmente utili nell'attuale fase storica, segnata dalla presenza sempre più diffusa di percorsi di progressivo peggioramento delle condizioni delle persone (impoverimento) che – se non fronteggiati per tempo – le vedranno scivolare in povertà. In sintesi, questi dati sono efficaci nel segnalare il rischio che il fenomeno si manifesti (e la conseguente necessità di adeguate politiche per evitarlo), ma non la sua presenza conclamata (che porta invece alla necessità di contrastarlo).¹²

Le politiche pubbliche per combattere la povertà relativa o il disagio sono varie e differenziate: si pensi agli interventi di redistribuzione del reddito e all'istruzione per ridurre le disuguaglianze e agli ammortizzatori sociali per assicurare condizioni di vita dignitose a chi ha perso il lavoro.

Nel caso della povertà assoluta, invece, la cosa da fare è una, cioè predisporre quel *safety net* (rete di protezione) rivolto a tutte le persone che la vivono, rappresentato da un contributo economico e dai necessari servizi alla persona, tradizionalmente definito reddito minimo (oggi anche Sia, Reis o altro),¹³ che esiste in tutti i paesi europei tranne Italia e Grecia. Se si vuole contrastare la povertà assoluta ci vuole un adeguato *safety net*: la questione è drammaticamente semplice.

La scelta di concentrarsi esclusivamente sulla povertà assoluta permette anche di superare alcuni paradossi che oggi toccano il dibattito pubblico nelle sue diverse sedi (sui media, nel mondo politico, tra gli esperti):

- innanzitutto, si corre il rischio che tanto più si parla di povertà, tanto meno si capisca di cosa si tratti. La crisi, infatti, ha causato una notevole crescita d'interesse verso il fenomeno, e la moltiplicazione dei dati presentati in proposito. La povertà, però, viene rappresentata impiegando una varietà di cifre diverse tra loro, riferite a condizioni con gradi di difficoltà assai eterogenei. Il risultato è una confusione sempre maggiore;
- inoltre – ed è il secondo paradosso – la drammatizzazione della povertà induce a non valutare in modo corretto ciò che si potrebbe effettivamente fare per contrastarla. L'aumentato ricorso ai dati su questa realtà, infatti, è accompagnato dalla diffusa tendenza a soffermarsi sui valori più alti, allo scopo di enfatizzare la gravità della situazione. La corsa a raffigurare il fenomeno attribuendogli dimensioni sempre maggiori (salendo dalla povertà assoluta a quella relativa, al rischio di povertà), però, porta a ritenere necessarie politiche sempre più ambiziose per fronteggiarlo. Ciò fa

¹² La povertà non si esaurisce nella scarsità di risorse economiche ma coinvolge una varietà di dimensioni della condizione umana, come non godere di buona salute, avere una bassa istruzione e molte altre. Qui ci si è concentrati sulle misurazioni economiche perché rappresentano quelle maggiormente in uso. Per un'introduzione agli approcci multidimensionali alla povertà si veda E. Morlicchio, op. cit.

¹³ Le più note proposte di reddito minimo oggi sul tappeto sono presentate e discusse nel capitolo 7 del Rapporto. Il reddito minimo, se adeguatamente progettato, serve anche a fronteggiare la povertà estrema.



giudicare insufficienti provvedimenti che, invece, potrebbero essere utili e crea frustrazione in chi desidera interventi più efficaci, trasmettendo l'idea che mettere in atto cambiamenti reali sia (quasi) impossibile. L'esito complessivo consiste, dunque, nella spinta all'immobilismo;

- l'ultimo paradosso, infine, risiede nel presentare come politiche contro la povertà interventi che in realtà non lo sono. Adottare una definizione più estesa di quella assoluta, infatti, può far sì che vengano indicate come azioni in materia anche scelte che servono altri scopi, ad esempio ridurre la disuguaglianza o incrementare le opportunità, obiettivi fondamentali ma differenti da quelli qui considerati. Un contributo in tale direzione può giungere dalla visibilità e dalla capacità di pressione dei gruppi sociali in condizione di disagio e/o povertà relativa, certamente superiori a quelle dei poveri assoluti. Il punto di ricaduta non è indifferente: scambiare interventi di altra natura per politiche contro la povertà, infatti, può portare il decisore di turno ad affermare di aver agito contro la povertà, anche se in realtà ciò non è accaduto.

1.2 L'esplosione della povertà in Italia

Dopo la lunga crisi economica, la povertà in Italia non è più la stessa. Lo mostra il confronto tra i dati più recenti, riferiti al 2013 e quelli del 2007, ultimo anno di crescita del Pil prima del periodo (durato sei anni) durante il quale ha prevalso il segno negativo. L'intero capitolo è costruito sul confronto tra il 2007 e il 2013, così da cogliere l'eredità che la crisi lascia alla lotta contro la povertà nel nostro Paese.

Nel 2013 sperimentavano la povertà assoluta 6 milioni di persone residenti in Italia, pari al 9,9% del totale, mentre nel 2007 erano 2,4 milioni, cioè il 4,1% (tab. 2). Ecco il nocciolo della questione: la crisi ci restituisce un boom della povertà assoluta nel nostro paese: **6 milioni e 9,9% sono i numeri chiave da tenere a mente perché meglio di qualsiasi altra cifra aiutano a "toccare con mano" la presenza della povertà nella società italiana.**

Oltre che in termini di singoli individui, la povertà viene calcolata anche con riferimento alle famiglie coinvolte.¹⁴ Adottando questa unità di misura, l'aumento – nel medesimo periodo – va dal 4,1%, pari a 0,97 milioni di nuclei, al 7,9%, pari a 2 milioni (tab. 2). Così rilevato, dunque, l'incremento percentuale risulta minore poiché si è concentrato maggiormente tra i nuclei con più persone.¹⁵

A partire dal 2014, ci si aspetta che riprenda la crescita economica. È ragionevole ipotizzare che – come avvenuto in passato – la crescita possa portare con sé una riduzione della povertà assoluta, ma pare irrealistico immaginare un ritorno ai valori del 2007. La ragione risiede nei mutamenti strutturali vissuti dalla società italiana, a partire dalla precarizzazione del mondo del lavoro e dall'indebolimento della capacità delle reti familiari di fornire sostegno economico. Pur risultando impossibile formulare in merito previsioni attendibili, si può certamente affermare che un tasso di povertà assoluta più alto rispetto allo scenario pre-crisi sia destinato a permanere.

¹⁴ Ai fini delle sue rilevazioni, l'Istat definisce come famiglia "un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso Comune. Una famiglia può essere costituita anche da una sola persona".

¹⁵ Ad esempio, s'immagini che in un determinato contesto vi siano tre persone in povertà in più rispetto a prima. Se appartengono tutte allo stesso nucleo familiare (ad esempio composta da due genitori ed un figlio) l'aumento delle famiglie in povertà sarà di una sola unità mentre se le persone appartengono a tre nuclei unipersonali l'aumento sarà di 3 unità.

Tab. 2 La povertà assoluta in Italia, individui e famiglie, percentuale e valore numerico

	2007	2013
Individui	4,1% (2,4 milioni)	9,9% (6,0 milioni)
Famiglie	4,1 (0,97 milioni)	7,9 (2,0 milioni)

Fonte: Istat

1.3 Il nuovo volto della povertà

Il boom numerico dei poveri assoluti rappresenta solo una faccia della medaglia. L'altra faccia è il cambiamento nel profilo delle persone coinvolte. Di seguito se ne presentano i tratti di maggior rilievo, rimandando per approfondimenti alle fonti indicate nel prossimo paragrafo.

Cominciamo dalla peculiarità degli anziani, l'unico segmento della popolazione ad aver sperimentato un incremento della povertà. La tabella 3 mostra, infatti, che nelle famiglie¹⁶ con almeno un anziano¹⁷ la povertà assoluta è salita dal 5,4% al 6,9%. Pertanto, mentre nel 2007 era superiore alla media nazionale (5,4% rispetto a 4,1%, si veda la tab. 3), giunti al 2013 è diventata inferiore (6,9% rispetto a 7,9%). Lo si sottolinea non per sottovalutare il disagio di coloro i quali hanno almeno 65 anni, ma solo per evidenziare che – grazie alle pensioni – costoro sono stati maggiormente protetti dal diffuso peggioramento di vita degli anni recenti. Diverso è il caso, come si vedrà oltre, se alla condizione anziana si associa quella di non autosufficienza.

Tab. 3 Incidenza della povertà assoluta tra le famiglie con anziani, Italia, valori percentuali

	2007	2013
Persona sola con 65 anni e più	6,6	6,0
Coppia con persona di riferimento con 65 anni e +	3,7	6,1
Famiglia con almeno un anziano	5,4	6,9

Fonte: Istat

Allarghiamo ora lo sguardo verso il complessivo rapporto tra età e povertà. La tabella 4 restituisce immediatamente l'immagine delle differenze tra generazioni. Nelle famiglie con persona di riferimento sino a 64 anni,¹⁸ l'ampio incremento della povertà risulta piuttosto omogeneo, laddove in ognuno dei gruppi costruiti a fini statistici assistiamo ad una crescita ben oltre il raddoppio dell'incidenza. Nei nuclei con persona di riferimento di 65 anni o più, l'aumento è nettamente inferiore.

¹⁶ Questo paragrafo è costruito utilizzando i dati Istat riferiti alle famiglie, che permettono una migliore comprensione dei diversi profili della povertà rispetto ai dati individuali.

¹⁷ Ai fini statistici si considerano anziane le persone con 65 anni o più.

¹⁸ L'Istat definisce persona di riferimento di una famiglia "l'intestatario della scheda anagrafica (che corrisponde al vecchio concetto di capo famiglia) e rispetto al quale sono definite le relazioni di parentela".



Tab. 4 Incidenza della povertà assoluta tra le famiglie per età della persona di riferimento, Italia, valori percentuali

	2007	2013	Valore 2012 (2007 = 100)
Fino a 34 anni	3,0	7,6	253
Da 35 a 44 anni	3,6	9,5	263
Da 45 a 54 anni	3,4	8,7	255
Da 55 a 64 anni	3,1	7,9	254
65 anni e oltre	5,6	6,7	120

Fonte: Istat

Nel 2007 la scelta di fare figli non incrementava la probabilità di cadere in povertà, mentre poteva esser l'arrivo del terzogenito a causarla. Il periodo appena trascorso ha acuito la fragilità delle famiglie con tre o più figli minori, che oggi rappresentano uno dei segmenti della società italiana a maggiore incidenza di povertà assoluta (21,3%). La crisi, però, lascia in eredità anche lo "sfondamento" della povertà tra le famiglie con 1 o 2 figli. L'aumento della povertà è stata, infatti, particolarmente rilevante tra queste ultime, passando dal 3,8% al 13,4% (tab. 5).

Tab.5 Incidenza della povertà assoluta tra le famiglie con figli minori, Italia, valori percentuali

	2007	2013
Famiglie con 1 figlio minore	3,1	10,2
Famiglie con 2 figli minori	3,8	13,4
Famiglie con 3 o più figli minori	10,5	21,3
Famiglie con almeno 1 figlio minore	3,9	12,2

Fonte: Istat

La tabella 6 mostra l'incidenza della povertà assoluta tra le diverse tipologie di famiglie secondo la condizione professionale dei loro componenti. Innanzitutto, l'assenza di almeno un reddito da lavoro o da pensione costituisce – di gran lunga – il maggior elemento predittore della povertà assoluta. Quasi un nucleo senza occupati né ritirati dal lavoro su tre, infatti, la sperimenta. Colpisce, inoltre, la presenza della povertà nella famiglia dove almeno una persona è occupata: pur essendo inferiori alla media - 6,9% per i nuclei senza ritirati dal lavoro e 6,5% per quelli con ritirati dal lavoro, rispetto ad un tasso del 7,8% tra tutte le famiglie italiane - i valori hanno conosciuto nel periodo considerato un incremento di rilievo, ad indicare che l'occupazione non rappresenta più una garanzia contro la povertà.

Tab. 6 Incidenza della povertà assoluta per condizione professionale dei componenti, Italia, valori percentuali

Famiglie...	2007	2013
Senza occupati né ritirati dal lavoro	20,5	34,2
Con ritirati dal lavoro senza occupati	5,1	6,4
Con occupati senza ritirati dal lavoro	2,9	6,9
Con occupati e ritirati dal lavoro	3,1	6,5

Fonte: Istat



Guardiamo ora alla distribuzione territoriale, tornando a misurare la povertà in base al numero delle persone coinvolte (non delle famiglie¹⁹). Prima della crisi il fenomeno era già diffuso nel meridione mentre la presenza nell'area centro-settentrionale era residuale. Giunti al 2013, la povertà si è radicata anche al Nord (da 3,3% a 7,3%) e nel Centro (da 2,8% a 7,6%), dove oggi la sua è una presenza diffusa e non più - come in passato - di nicchia. Se la crisi ha fatto emergere la povertà come questione settentrionale, si è assistito parallelamente all'esplosione del fenomeno al Sud, come indica l'incremento dal 6,0% all'14,8% degli individui coinvolti (tab. 7).

Tab. 7 Incidenza della povertà tra le persone, macro-aree territoriali, Italia, valori percentuali

	2007	2013
Nord	3,3	7,3
Centro	2,8	7,6
Sud	6,0	14,8
Italia	4,1	9,9

Fonte: Istat

Sono state sin qui esposte informazioni tratte dai Report dell'Istat sulla povertà in Italia (cfr. prossimo paragrafo). Prima di concludere pare opportuno aggiungere alcuni dati su due realtà non considerate nei Rapporti dell'Istat ma cruciali, relativi alle persone con disabilità e agli immigrati. In entrambi i casi non disponiamo di dati sulla povertà assoluta ma ci si può riferire ad alcune elaborazioni riguardanti la deprivazione materiale²⁰ (definita nella tab. 1). Complessivamente, le persone con disabilità²¹ in Italia che vivono la deprivazione materiale sono il 24,8% del totale rispetto ad un'incidenza del 15,9% tra quelle senza disabilità. Nel caso delle persone con disabilità tra i 16 e i 65 anni la percentuale è del 28,7% rispetto al 16,7% degli altri, per le persone con disabilità di 65 anni e più è del 23,0% rispetto al 12,6%.

Venendo agli immigrati, i dati risultano piuttosto chiari. Mentre le famiglie di soli italiani che sperimentano la deprivazione materiale corrispondono al 13,8%, le famiglie miste (con almeno uno straniero) sono pari al 24,9% e quelle composte di soli stranieri il 37,3%. Le cifre menzionate hanno natura disomogenea²² - come anticipato - rispetto al resto del capitolo, ma sono state comunque incluse per segnalare l'impossibilità di trascurare le persone che si trovano in queste condizioni (persone con disabilità ed immigrati) quando si discute la realtà della povertà nel nostro Paese.

Giunti al termine, bisogna notare come ad accomunare i dati presentati in queste pagine vi sia un punto di fondo, che rappresenta il mutamento cruciale del panorama italiano. Durante la crisi la povertà assoluta non solo ha confermato il suo radicamento tra i segmenti della popolazione in cui già in passato era più presente, ma è anche cresciuta particolarmente in altri, prima ritenuti poco vulnerabili: il Centro-Nord, le famiglie con

¹⁹ Come, invece, nelle tabelle da 3 a 6.

²⁰ Si tratta di elaborazioni tratte da un'analisi della Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale (CIES) sulla base di dati EU - SILC che rilevano le caratteristiche degli intervistati nel 2010 e i redditi da loro percepiti nel 2009. Si veda CIES, 2011-2012, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale. Anni 2011-2012*, consultabile al seguente indirizzo: www.lavoro.gov.it/CIES.

²¹ Lo studio citato considera come portatrici di disabilità le persone che abbiano dichiarato all'Istat di avere "limitazioni gravi nello svolgimento delle attività quotidiane" da almeno 6 mesi.

²² La fonte dei dati e il periodo di riferimento sono i medesimi di quelli relativi alla disabilità, le modalità di analisi presentano qualche differenza di natura tecnica.



due figli, i nuclei con capofamiglia di età inferiore a 35 anni, le famiglie con componenti occupati. In altre parole, il raddoppio dei poveri non si è concentrato tra i gruppi già più colpiti ma, al contrario, ha allargato i confini della povertà nella società italiana (tab. 8).

Tab.8 Il nuovo volto della povertà in Italia

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

1.4 Per saperne di più

Ultimamente, a differenza del passato, la maggior parte degli studi e degli approfondimenti sulla povertà è stata rivolta alla disamina non del fenomeno, bensì degli interventi per fronteggiarlo. Si tratta di una tendenza coerente con l'urgenza – percepita dalla gran parte degli addetti ai lavori – di costruire le politiche necessarie e sinora assenti. A chi volesse approfondire il quadro tratteggiato per sommi capi in questo capitolo, si suggeriscono qui alcune letture che esaminano la povertà in Italia e la sua evoluzione. I testi indicati rispettano, a mio parere, i seguenti criteri: sono recenti, propongono contenuti stimolanti e sono fruibili anche da chi non possiede una conoscenza dettagliata del tema.

I dati di riferimento si trovano nel Report annuale dell'Istat, abitualmente reso pubblico a metà luglio:

- Istat, anni vari, *La povertà in Italia - Report annuale*, Istat, Roma, disponibile sul sito www.istat.it

I Report dell'Istat non affrontano la povertà delle persone con disabilità e degli immigrati. In proposito si possono consultare rispettivamente il sito Condicio.it, la più completa fonte di dati sulla disabilità in Italia, e i Rapporti annuali di Caritas e Migrantes:

- www.condicio.it
- Caritas e Migrantes, anni vari, *Rapporto annuale immigrazione*, Conferenza Episcopale Italiana, Roma.

La realtà dei senza dimora è stata quantificata ed analizzata nel censimento realizzato insieme da Istat, Ministero del Lavoro, fio.PSD e Caritas:

- Istat, Ministero del Welfare, fio.PSD, Caritas, 2012, *Le persone senza dimora*, Istat, Roma, 2012, disponibile sul sito www.istat.it

Un utile strumento per una lettura complessiva del fenomeno è il Rapporto annuale della Fondazione Zancan:

- Fondazione Zancan, anni vari, *La lotta alla povertà. Rapporto annuale*, Il Mulino, Bologna. Per approfondire la specifica realtà della povertà alimentare:
- L. Campiglio e G. Rovati (a cura di), *La povertà alimentare in Italia*, Guerini e Associati, Milano, 2009.

In merito a quanto avvenuto negli ultimi 15 anni si possono vedere i Rapporti annuali della Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale (CIES) presso il Ministero del Welfare, attiva sino al 2010:

- CIES, anni vari, *Rapporto annuale*, Ministero del Welfare, Roma, scaricabile da www.lavoro.gov.it/CIES

Un quadro sull'evoluzione degli ultimi 150 anni:

- N. Amendola, F. Salsano, G. Vecchi, *Povertà*, in G. Vecchi (a cura di), "In ricchezza e povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità ad oggi", Il Mulino, Bologna, 2011, pagg. 271-318.



Un manuale che propone, in modo agile ma completo, una visione d'insieme:

- E. Morlicchio, *Sociologia della povertà*, Il Mulino, Bologna, 2012.

Alcuni libri che discutono come cambia oggi la povertà in Italia:

- P. DAVIS, e C. Saraceno, *I nuovi poveri*, Codice Edizioni, Torino, 2011.
- G. B. Sgritta (a cura di), *Dentro la povertà. Povertà e processi d'impovertimento in tre aree metropolitane*, Franco Angeli, Milano, 2010.
- E. Morlicchio e A. Morniroli, *Poveri a chi? Napoli (Italia)*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2013.



2 | LE SCELTE DI POLITICA SOCIALE

**NUNZIA
DE CAPITE**
AREA NAZIONALE
CARITAS ITALIANA

1. Premessa

Come si è avuto modo di precisare nell'introduzione e nel primo capitolo, questo Rapporto focalizza l'attenzione sulla povertà assoluta e sulla evoluzione delle politiche di contrasto ad essa messe in atto negli anni della crisi.

Le ragioni per cui si è scelto di delimitare il campo di indagine alla povertà assoluta sono state ampiamente discusse in precedenza. Agli argomenti già illustrati aggiungiamo quello che consiste nella possibilità, utilizzando il concetto di povertà assoluta, di rilevare l'efficacia e l'impatto delle politiche di contrasto adottate. Questo perché la povertà assoluta si basa su uno standard di riferimento abbastanza stabile nel tempo.¹ E consente, quindi, di effettuare confronti tra le situazioni di povertà prima e dopo l'adozione di misure di contrasto della stessa.²

In questo capitolo, dopo una ricognizione sintetica sulle scelte di politica sociale degli ultimi anni sul tema del contrasto alla povertà (servizi e interventi di welfare locale e le politiche nazionali per il welfare locale), si spiegherà per quali motivi il nostro paese debba dotarsi improrogabilmente di una misura nazionale di contrasto alla povertà, rimandando alle conclusioni del Rapporto per una trattazione più approfondita della questione.

2. Elementi di contesto

Come si è detto nel primo capitolo, dal 2007 al 2013 il fenomeno della povertà nel nostro paese è letteralmente esploso. Ma questo è solo un aspetto della vicenda. L'altro ha a che vedere con le scelte di politica sociale che hanno segnato gli ultimi anni. Ed è ciò di cui ci occuperemo in questo capitolo.

In premessa occorre precisare che per scelte di politica sociale intendiamo riferirci alle decisioni relative:

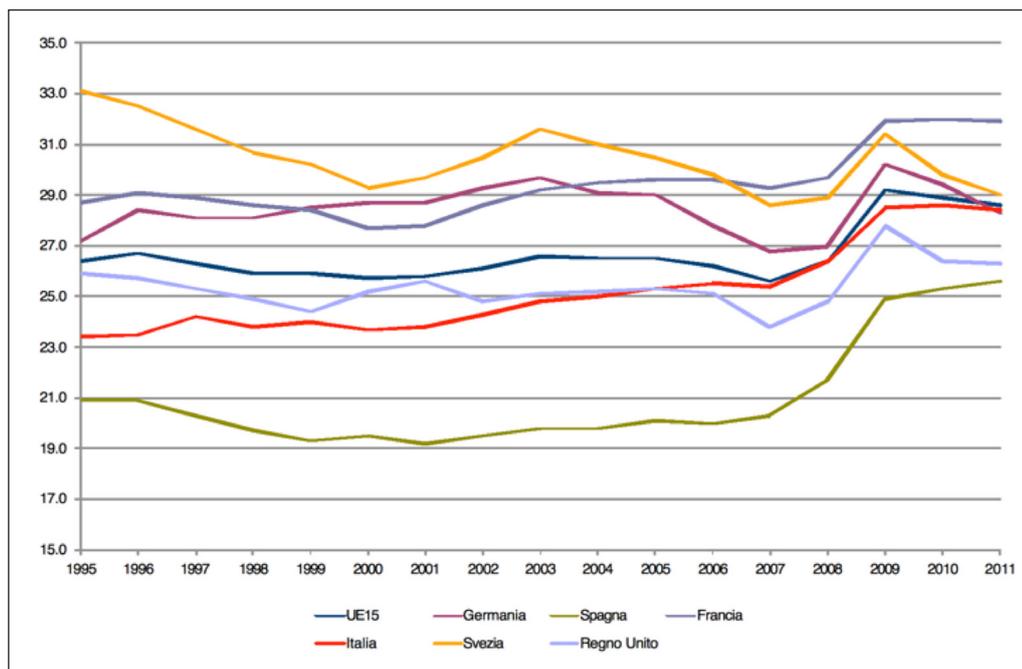
- all'entità e alla destinazione dei trasferimenti pubblici in denaro ai comuni per le attività e i servizi in favore dei cittadini poveri
- agli stanziamenti per i fondi nazionali destinati a comparti di spesa specifici sul sociale (il fondo per la non autosufficienza, il fondo per le famiglie, il fondo per gli affitti, quello per le politiche sociali, ecc.).

Non solo negli ultimi anni la povertà è aumentata, ma del pari, per una serie di ragioni che verranno illustrate nel prosieguo, è anche progressivamente diminuita la già esigua quota di risorse pubbliche stanziata per fronteggiarla (v. fig. 1). Pertanto la povertà, che già prima del 2007, e cioè prima che la crisi si manifestasse, non è mai stata adeguatamente fronteggiata nel nostro paese (e questo per via delle ridotte risorse economiche disponibili), nel 2013, con l'aumento dell'incidenza della povertà assoluta e la contestua-

¹ I bisogni considerati essenziali in un determinato contesto socio-economico non sono condizionati, nel breve periodo, dalle fluttuazioni economiche o dalle variazioni dei prezzi. Più precisamente, l'incidenza di povertà assoluta viene calcolata sulla base di una soglia di povertà corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano e per una determinata famiglia, è considerato essenziale per raggiungere uno standard di vita accettabile (Istat, 2009).

² Cfr. G. Vecchi, N. Amendola, *La linea (di povertà) è mobile*, Lavoce.info, 2 ottobre 2012.



Fig. 1 Spesa per protezione sociale (% sul Pil)

Fonte: www.eticaeconomia.it

le riduzioni delle risorse dedicate, ha finito col diventare un fenomeno rilevante dal punto di vista sociale e di urgente attualità, che, in quanto tale, richiede interventi tempestivi e mirati.

Si deve, inoltre, considerare che le prospettive per gli anni a venire non sono rosee (come si è visto nel precedente capitolo): nulla autorizza a ipotizzare, allo stato attuale, che per quanto la situazione economica possa migliorare, l'incidenza di povertà assoluta sia destinata tornare ai livelli pre-crisi (il 4,1% a fronte del 9,9% del 2013).³

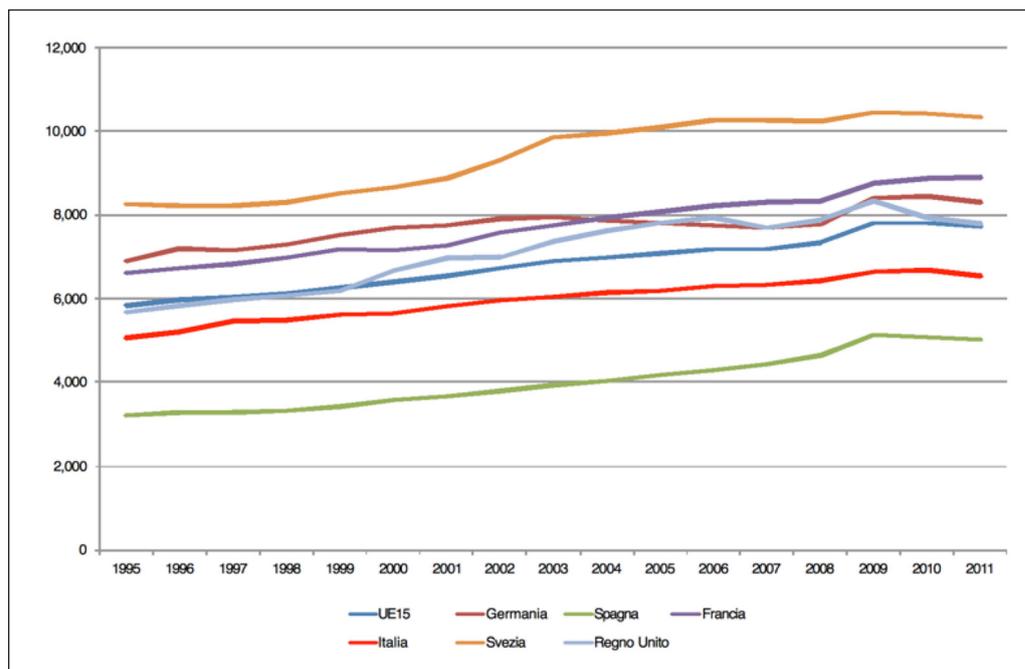
La prima questione riguarda il fatto che l'entità delle risorse destinate al contrasto della povertà nel nostro paese è sempre stata ridotta, in confronto agli investimenti di spesa sul sociale degli altri paesi. Inoltre dal 2009 si è assistito ad un ulteriore assottigliamento della dotazione economica di questo comparto. Lo confermano i dati Eurostat sulla spesa per la protezione sociale. Questi ultimi tratteggiano efficacemente il quadro della situazione relativamente agli investimenti pubblici sulle aree di bisogno.⁴ All'interno di questo quadro emerge come il nostro paese si contraddistingua, nel panorama europeo, per i bassi livelli di spesa per la protezione sociale rispetto alla media europea (UE15), sia in rapporto al PIL che in rapporto alla popolazione residente.⁵

³ Gli alti tassi di disoccupazione nel nostro paese portano a ritenere che persisteranno alti tassi di povertà anche se la situazione economica generale dovesse cominciare a dare qualche segnale di timida e lenta ripresa nei mesi a venire.

⁴ Ci si riferisce al sistema ESSPROS (European System of Integrated Social Protection Statistics), un sistema europeo di statistiche integrate sulla protezione sociale, messo a punto da Eurostat alla fine degli anni Settanta, che fornisce una cornice di riferimento comune a tutti i paesi europei per confrontare i dati amministrativi nazionali sulla protezione sociale. Il sistema definisce una serie di bisogni/rischi che richiedono protezione sociale: disabilità, malattia, vecchiaia, superstiti, famiglia/minori, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale. Per ulteriori informazioni si veda: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

⁵ Cfr. R. Fantozzi, *La spesa per protezione sociale in Italia e in Europa*, Eticaeconomia, 15 maggio 2014, disponibile su: www.eticaeconomia.it



Fig. 2 Spesa per protezione sociale in euro pro capite (prezzi costanti)

Fonte: www.eticaeconomia.it

Dal 1995 al 2011 in Italia il rapporto tra la spesa per la protezione sociale e il Pil risulta costantemente inferiore alla media europea, sebbene in crescita, come negli altri paesi europei. Ma questa crescita, lungi dal riflettere un intenzionale e programmatico orientamento alla spesa per il sociale da parte dei governi, è imputabile piuttosto alla contrazione, negli anni, del Pil e al maggior utilizzo degli ammortizzatori sociali, combinazione che ha determinato il complessivo aumento del rapporto tra spesa e Pil.⁶

Se si considera la spesa media pro-capite (a prezzi costanti), risaltano in maniera ancor più evidente le differenze tra il nostro paese e il resto dell'Europa: la spesa media pro-capite per la protezione sociale in Italia è pari 6.562 euro l'anno a fronte degli 8.316 euro della Germania e agli oltre 10.000 euro della Svezia.

Se questo è il punto di partenza, subentra un ulteriore elemento: come si è visto infatti, a partire dal 2009 la spesa per la protezione sociale comincia a ridursi, sia rispetto al Pil che in termini pro-capite (cfr. fig. 2). Il quadro, quindi, cambia: la povertà aumenta, le risorse per contrastare la povertà, già poche, diminuiscono.

3. Le politiche nazionali per il welfare locale

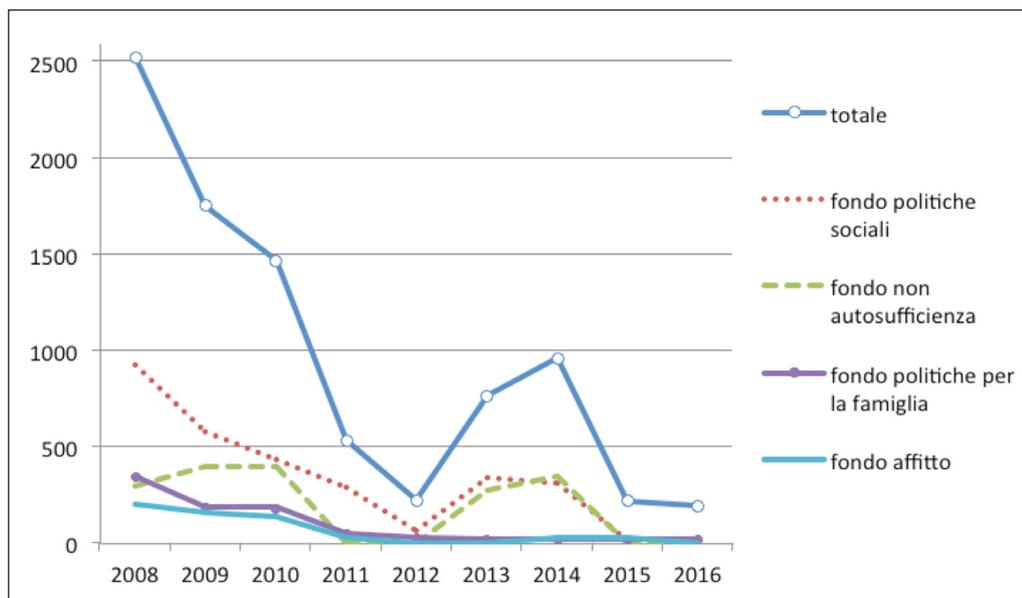
3.1 I fondi statali per le politiche sociali⁷

Il Governo Letta ha rifinanziato in modo piuttosto significativo diversi fondi statali destinati in buona parte agli interventi sociali degli enti locali (v. Tab. 1). La fig. 3 mostra la dinamica del complesso di questi fondi dal 2008 al 2014 e di alcune delle voci principali. Si noti il crollo rispetto al 2008 e fino al 2012, poi la parziale ripresa iniziata con il Governo Monti e l'ulteriore aumento nell'anno in corso.

Si è passati, dunque, dai 766 milioni stanziati nel 2013 per i Fondi Statali sociali, ai 964 milioni del 2014, ma si è molto lontani dagli stanziamenti del 2008 (2 miliardi e

⁶ Cfr. Fantozzi, op. cit.

⁷ Per questo paragrafo ci si è avvalsi della collaborazione del prof. Massimo Baldini, dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Fig. 3 La spesa per i fondi statali per le politiche sociali

Fonte: A. Misiani, *Fondi statali per le politiche sociali: alcuni passi in avanti*, www.nens.it

mezzo di euro). Per il 2014, la legge di stabilità ha previsto, rispetto al 2013, un aumento degli stanziamenti su alcuni Fondi (Fondo per la Famiglia, Fondo per le pari opportunità, Fondo politiche giovanili e Fondo per la non autosufficienza), la riduzione su altri (Fondo Infanzia e adolescenza e Fondo politiche sociali, Fondo Servizio Civile) e il ripristino del Fondo affitto, del Fondo minori stranieri non accompagnati e del Fondo nuovi nati.

Il Fondo per le politiche sociali subisce un ridimensionamento, passando da uno stanziamento di 344 milioni del 2013 di euro a 317 milioni di euro del 2014,⁸ di cui si prevede una drastica riduzione per gli anni a venire (fino ad attestarsi sui 14 milioni di euro nel 2015 e nel 2016). La riduzione dell'entità delle risorse, unita alla incertezza delle stesse rispetto al futuro, inducono a prospettare un deciso peggioramento della situazione a livello locale, in termini di spesa sociale destinata ad interventi in favore delle persone e delle famiglie fragili.⁹

Alla luce di ciò, cosa succede a livello locale? Laddove gli effetti di questa contrazione si riflettono direttamente sulla offerta, la qualità e la diffusione sul territorio dei servizi e degli interventi di contrasto della povertà?

4. Il welfare locale contro la povertà

Gli studi sulla efficacia delle politiche di contrasto alla povertà nel nostro paese non forniscono, allo stato attuale, informazioni in grado di determinare se complessivamente, a livello nazionale, l'applicazione di una misura o se servizi e interventi realizzati a livello locale siano riusciti, e di quanto, ad incidere sulla povertà nei territori di riferimen-

⁸ Allo stanziamento iniziale si sono aggiunte previsioni aggiuntive con un ammontare complessivo di risorse destinate al contrasto alla povertà pari a 550 milioni di euro. Per maggiori approfondimenti su questo si vedano i capitoli 3 e 4.

⁹ Cfr. per approfondimenti su questo si veda A. Misiani, *Fondi Statali per le politiche sociali. Alcuni passi in avanti*, gennaio 2014, consultabile al seguente indirizzo: http://www.nens.it/_public-file/MISIA-NI.%2010.1.14.pdf



to.¹⁰ Nel senso che disponiamo di studi che vanno in questa direzione, ma essi prendono in esame contesti territorialmente circoscritti (quelli comunali all'interno delle regioni), proponendo anche comparazioni, ma a livello regionale. Elemento che, per la specificità di ogni modello organizzativo regionale di gestione dei servizi e interventi sociali, getta una luce parziale sulla realtà della valutazione delle politiche.

L'unico monitoraggio sulle politiche di welfare locali realizzato a cadenza annuale è la rilevazione condotta dall'Istat sulla spesa per interventi e servizi sociali dei comuni. E sarà su questa che ci si baserà per trarre alcuni elementi utili per la nostra riflessione. In aggiunta ad essa, dal momento che la rilevazione Istat copre l'intervallo temporale dal 2003 al 2011, per poter riferirsi a dati più recenti, ci si è avvalsi di alcune elaborazioni di fonte Cisl relative al 2012.

Come noto, la 328/2000 e la riforma del titolo quinto della Costituzione hanno assegnato a Comuni e Regioni un ruolo di primo piano nella gestione dei servizi e degli interventi sociali, riconoscendo ai primi la titolarità della gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali (art. 3 l. 328/2000) e ampliando, quanto meno a livello programmatico, la sfera di competenza delle Regioni in ordine all'assistenza sociale.¹¹ Per quanto, come si avrà modo di vedere, le risorse assegnate ai Comuni per interventi e servizi sociali, fra cui anche quelle di contrasto alla povertà, siano modeste, non si può non considerarle e anzi proprio la loro esigua consistenza sarà uno degli argomenti che utilizzeremo per avallare la tesi della necessità di introdurre una misura nazionale di contrasto alla povertà.

La rilevazione sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni fornisce a tal riguardo alcune informazioni interessanti.¹²

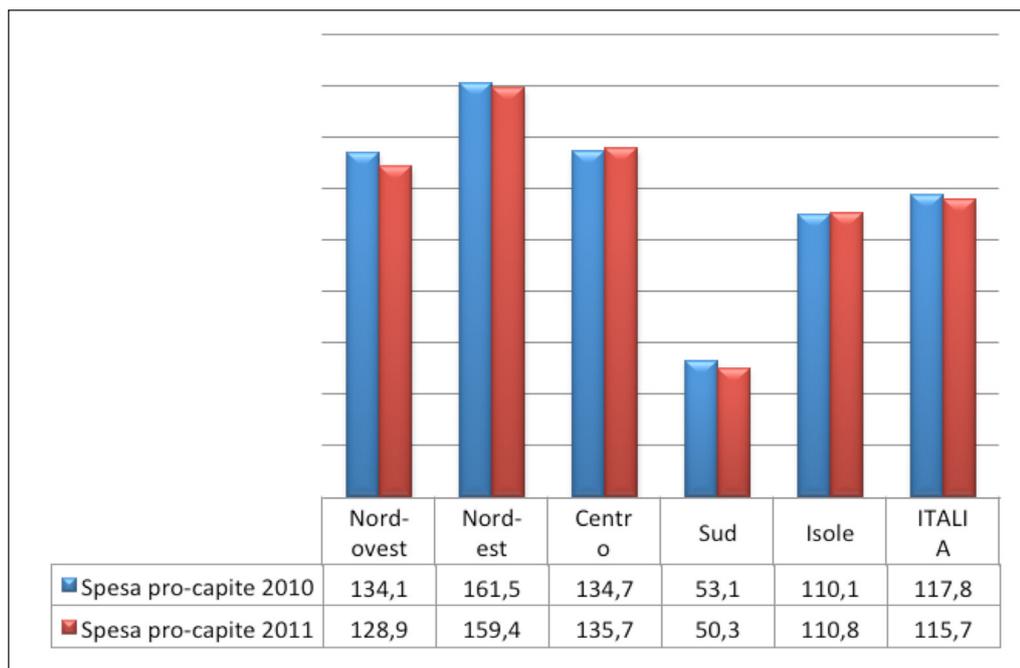
Ci concentreremo soprattutto sulla spesa per l'assistenza sociale ed esamineremo una serie di aspetti con l'intento di dimostrare che le politiche locali di contrasto alla povertà, all'interno della più ampia categoria delle politiche sociali locali, dipendendo da sistemi di regolazione locale, non sempre si rivelano adeguate rispetto alle situazioni di povertà locali: laddove i tassi povertà sono più alti, lì la spesa per interventi e servizi di contrasto alla povertà risulta considerevolmente più bassa rispetto alle altre aree del paese. In questo modo si osserveranno anche gli effetti che la crisi e la riduzione delle risorse pubbliche hanno avuto e stanno avendo sugli interventi locali di sostegno alle fasce più deboli della popolazione.

¹⁰ Questo è imputabile sia all'assenza nel nostro paese di una cultura della valutazione *tout court* che al fatto che quello della valutazione è un terreno su cui si confrontano e scontrano differenti opzioni teoriche e metodologiche. Ciò ha di fatto reso difficoltoso l'affinamento graduale di una pratica di ricerca e il conseguente consolidamento di questo settore di studi. Gli unici esempi di analisi dell'efficacia di interventi o servizi di contrasto alla povertà si riferiscono a interventi e servizi realizzati nei contesti locali (p. es. Irs, *Valutazione di efficacia e di efficienza degli interventi di assistenza economica di base in Provincia Autonoma di Bolzano*, maggio 2011; C. Gori (a cura di), *Come cambia il Welfare Lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli Editore, 2010). Un altro esempio recente di valutazione di politica di contrasto a carattere nazionale è quella realizzata in occasione della prima sperimentazione del reddito minimo di inserimento in 39 comuni nel biennio 1999-2000 e affidata a tre istituti di ricerca (Irs, Fondazione Zancan e CLES) (cfr. D. Mesini, E. Ranci Ortigosa, *La valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento: come valorizzare e proteggere i risultati di una valutazione in un contesto politico turbolento*, Rassegna Italiana di Valutazione, N.30/004, Franco Angeli).

¹¹ Sappiamo bene che la mancata individuazione, a livello nazionale, dei livelli essenziali delle prestazioni sociali ha fatto sì che alle Regioni mancasse una cornice di riferimento definita nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione regionale.

¹² È una indagine annuale condotta a partire dal 2003 che rileva informazioni sugli interventi e i servizi sociali offerti a livello locale dai Comuni singoli, dalle loro associazioni e da enti di varia natura per delega da parte dei comuni (consorzi, comprensori, comunità montane, unioni di comuni, distretti sociali, Asl, forme associative) che rileva il numero di utenti, la spesa sostenuta, la compartecipazione alla spesa da parte di utenti e del Sistema Sanitario nazionale. Per maggiori informazioni si veda la nota metodologica *Interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anno 2011, Nota metodologica*, consultabile su: www.istat.it

Fig. 4 Spesa pro-capite per interventi e servizi sociali dei comuni per ripartizione geografica. Anni 2010-2011



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Dal 2003 al 2009 il trend della spesa per interventi e servizi sociali dei comuni è stato in costante e progressivo aumento nel nostro paese. Essa è passata dai quasi 5 milioni e 200 mila euro del 2003 ai 7 milioni di euro nel 2009, con tassi di incremento del 6% medio annuo. Nel 2010 si è registrata una battuta di arresto con un aumento della spesa pari allo 0,7%, mentre nel 2011 la spesa ha subito una flessione dell'1,4%, passando dai 117 euro pro capite del 2010 ai 115 del 2011 (v. fig. 4).

I tagli al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali e agli altri Fondi nazionali sul sociale, uniti alla riduzione dei trasferimenti erariali ai comuni e ai vincoli imposti dal Patto di Stabilità Interno,¹³ hanno prodotto come effetto il contenimento dei livelli di spesa sul sociale da parte dei comuni. Con ripercussioni gravose soprattutto al Sud e nelle Isole dove risulta maggiore, rispetto alle altre aree del paese, l'incidenza del Fondo indistinto per le politiche sociali sulla spesa per interventi e servizi (cfr. tab. 1).

¹³ Nell'ambito del Patto di Stabilità e Crescita, varato nel 1997 dal Consiglio Europeo, allo scopo di garantire la disciplina di bilancio degli Stati membri dell'Unione Europea e favorire la stabilità monetaria, ogni Paese definisce, di concerto con i propri enti territoriali, un Patto di Stabilità Interno (PSI) per il raggiungimento dell'obiettivo del risanamento della finanza pubblica. Il Patto di Stabilità consiste nella definizione di un sistema di regole e vincoli di natura finanziaria per regioni ed enti locali, finalizzato al controllo dell'indebitamento netto di questi ultimi in vista del rispetto delle condizioni di risanamento della finanza pubblica stabilite dal Patto di Stabilità e Crescita.



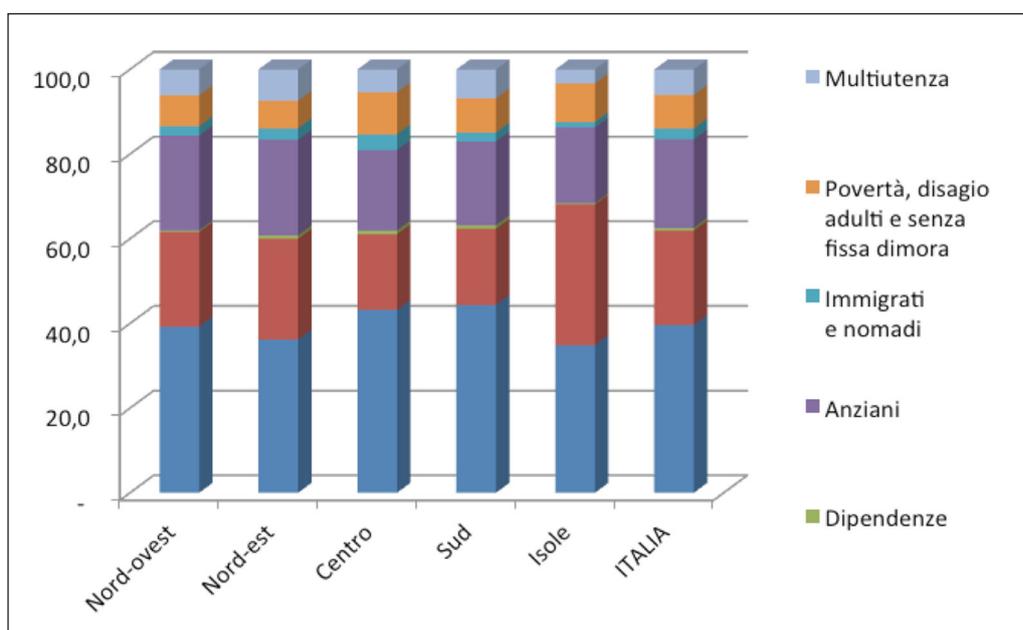
Tab. 1 Spesa sociale dei comuni per fonte di finanziamento e ripartizione geografica. Anno 2011. Valori percentuali

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Fondo indistinto per le politiche sociali	Fondi regionali vincolati per le politiche sociali	Fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o da Unione europea	Altri trasferimenti da Enti pubblici	Trasferimento fondi da privati	Risorse proprie dei Comuni	Risorse proprie degli Enti associativi	Totale
Nord-ovest	9,5	11,9	2,7	2,9	1,3	70,0	1,7	100,0
Nord-est	13,1	18,4	1,6	1,4	1,6	62,0	1,9	100,0
Centro	7,5	17,1	3,8	1,6	0,9	67,1	2,0	100,0
Sud	20,4	10,1	4,6	6,6	0,5	55,7	2,1	100,0
Isole	24,5	34,5	3,3	0,8	0,6	36,1	0,2	100,0
ITALIA	12,4	17,1	2,9	2,2	1,2	62,5	1,7	100,0

Fonte: Istat

Questo, che è un effetto di recente derivazione, si innesta su un terreno caratterizzato da:

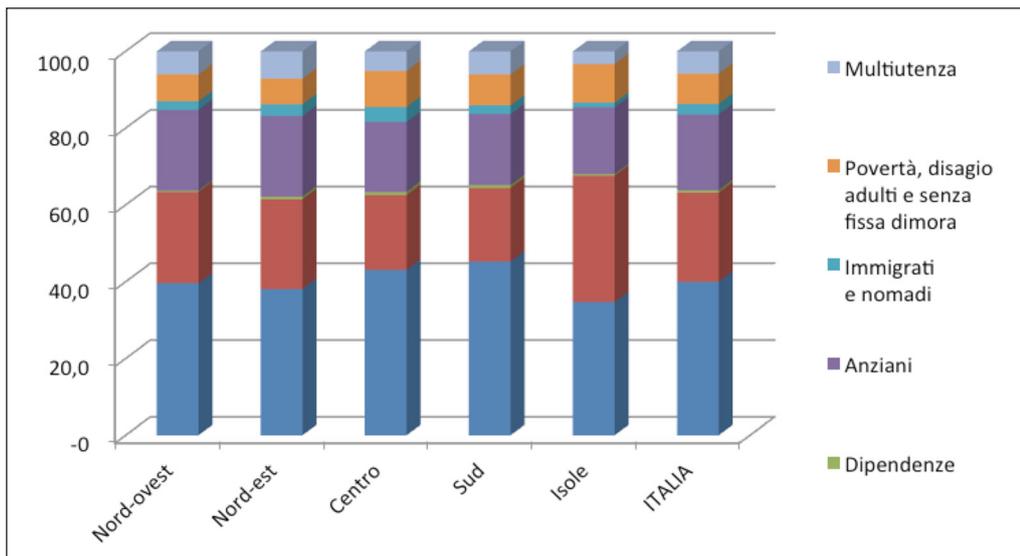
- una persistenza di squilibri nella spesa sociale a livello comunale tra le diverse aree del paese: anche nel 2011, come nel 2010, essa varia da un minimo di 25 euro a persona in Calabria ad un massimo di 282 nella Provincia Autonoma di Trento; da un minimo di 50 euro nelle regioni del Sud ad un massimo di 160 euro nel Nord-Est
- una spesa concentrata soprattutto su interventi in favore di famiglie/minori e disabili sia nel 2010 che nel 2011 (v. fig. 5 e fig. 6)
- differenze regionali in termini di destinazione della spesa: Centro e Sud che concentrano le risorse su famiglie e disabili, Nord-Ovest e Nord-Est su anziani (v. fig. 5 e fig. 6).

Fig. 5 Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni per tipologia di spesa e ripartizione geografica. Anno 2010. Valori percentuali

Fonte: nostra elaborazione su dati Istat



Fig. 6 Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni per tipologia di spesa e ripartizione geografica. Anno 2011. Valori percentuali



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Che cosa ci dicono questi dati? Dicono che:

- per le politiche contro la povertà i comuni italiani destinano complessivamente meno dell'8% delle risorse destinate al sociale (una cifra risibile)
- in una fase di generale peggioramento delle condizioni economiche delle famiglie e di aumento della povertà, la spesa per quest'ultima diminuisce del 2% dal 2010 al 2011. Ad esempio, i contributi economici ad integrazione del reddito sono passati dai 762 euro del 2010 ai 736 euro a persona nel 2011 e questo perché si è ampliata la platea dei beneficiari (dagli 11.800 del 2010 ai 13.000 del 2011)
- persistono squilibri nella spesa sul sociale fra le diverse aree del paese (non è indifferente nascere in una zona piuttosto che in un'altra del paese: la spesa sociale per abitante subisce variazioni consistenti se ci si sposta da una zona all'altra).

I dati relativi alla spesa sociale dei comuni nel 2012 confermano questo andamento.

Lo studio della Cisl¹⁴ sui certificati al conto di bilancio dei comuni italiani (7.753 comuni su 8.105 complessivi) mostra come nel 2012 i comuni italiani abbiano destinato al settore sociale un importo di poco inferiore a 130 euro pro-capite all'anno, con una riduzione del 2,5% rispetto al 2009 e con notevoli differenze fra una regione e l'altra. Le riduzioni più consistenti si registrano in Calabria (-26,6%), Campania (-19%) e Abruzzo (-17,8%).

Più precisamente, dal rapporto tra la spesa sociale e il totale delle spese correnti emerge che, a livello nazionale, il 14,7% delle spese correnti è riservato al sociale, percentuale in calo dal 2009 (15,4%), soprattutto nel Sud e nelle isole, dove si riduce dall'11,3% al 10,8%. Se il Nord-Est si conferma l'area in cui i comuni destinano al sociale la quota più alta di risorse sul totale delle spese correnti (il 18%, con punte fino al 26% nei comuni

¹⁴ Si ringraziano Alessandro Geria e Lorenzo Lusignoli della Cisl per aver messo a disposizione i dati tratti dalla lettura sociale dei bilanci dei capoluoghi di regione riferiti all'ultimo aggiornamento disponibile (2012).



del Friuli-Venezia Giulia), in alcune regioni del Sud tale percentuale risulta considerevolmente inferiore rispetto al dato nazionale (Calabria 5,7%, Molise 4,1%).

Tutto questo ci porta a dire che sulla povertà le risorse impiegate a livello locale risultano inadeguate, soprattutto in quelle aree del paese in cui i tassi di povertà sono più alti. E si tratta, per così dire, di una tradizione di “storica inefficacia” delle politiche locali di contrasto alla povertà.

Pur non disponendo di dati che suffraghino la correlazione negativa tra livelli di povertà e spesa sociale dei comuni, possiamo senz'altro affermare che una politica sociale comunale per potersi dire efficace, dovrebbe tener conto delle caratteristiche socio-economiche e demografiche della popolazione residente. E a partire dai bisogni esistenti, cercare di soddisfarli, con il vincolo delle risorse disponibili.

La struttura demografica, le condizioni socio-economiche della popolazione e la diffusione e intensità della povertà dovrebbero dunque essere i pilastri per disegnare interventi sociali sui territori. In realtà, così non è.¹⁵ Questi elementi non fungono da regolatori delle decisioni di politica sociale locale. È stato dimostrato che esiste una correlazione positiva tra la spesa sociale dei comuni e il reddito pro-capite dei residenti: laddove i redditi dei residenti sono più alti si spende di più per il sociale, indipendentemente dai bisogni espressi da quel territorio.¹⁶ Questo perché la spesa è fortemente regolata dalla disponibilità di risorse proprie da parte dei comuni e dalla leva fiscale.

Si deve tener presente che nel 2011 in Italia il 62,5% della spesa per interventi e servizi sociali veniva finanziato da risorse proprie dei comuni e il 34,6% da finanziamenti pubblici (Fondo indistinto per le politiche sociali, Fondi regionali vincolati per le politiche sociali, Fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o dall'Unione europea, Altri trasferimenti da Enti pubblici), con una lieve riduzione rispetto al 2010 (34,9%) (v. fig. 7). Inoltre, in un quadro caratterizzato da una complessiva riduzione delle entrate comunali soprattutto sul fronte dei trasferimenti pubblici,¹⁷ la compensazione agisce sui livelli delle entrate tributarie (Imu, addizionale comunale Irpef e tassa sui rifiuti) ed extratributarie.¹⁸ Infine, a risentire della riduzione dei trasferimenti pubblici sono soprattutto i comuni per i quali la quota di risorse di provenienza pubblica risulta più consistente (v. Sud e isole fig. 8).

Di conseguenza, l'autonomia di cui ciascun comune gode rispetto agli interventi sulla leva fiscale (da cui la consistenza del patrimonio di risorse proprie disponibili) accresce l'eterogeneità interna al panorama nazionale producendo, come esito finale, l'accentuazione delle differenze territoriali (fig. 7).

¹⁵ Ifel Fondazione Anci, *Il quadro finanziario dei comuni. Rapporto 2012*, luglio 2012; Cittalia, *Ripensare allo sviluppo del welfare locale dal quadro attuale alle priorità di intervento future*, 2012.

¹⁶ F. Pesaresi, *I determinanti della spesa sociale comunale*, Roma, novembre 2009.

¹⁷ Ifel Fondazione Anci, *Il quadro finanziario dei comuni. Rapporto 2012*.

¹⁸ Le entrate tributarie dei comuni sono aumentate nel 2012 del 9,5%, secondo un'indagine CGIL-SPI, *Allarme welfare*, gennaio 2013.

Fig. 7 Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni per ripartizione geografica. Anno 2011. Valori percentuali

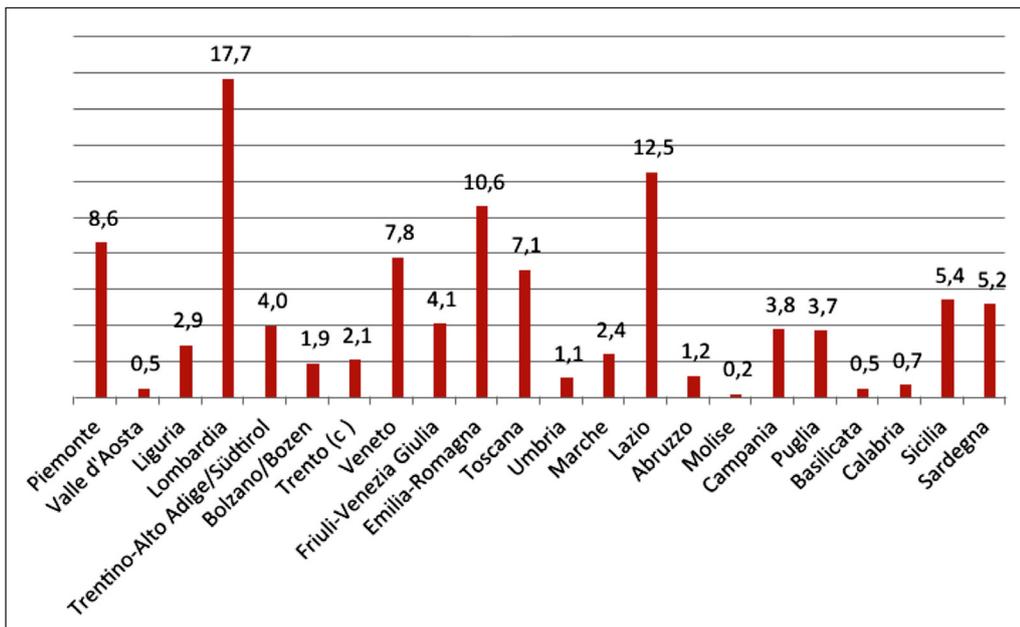
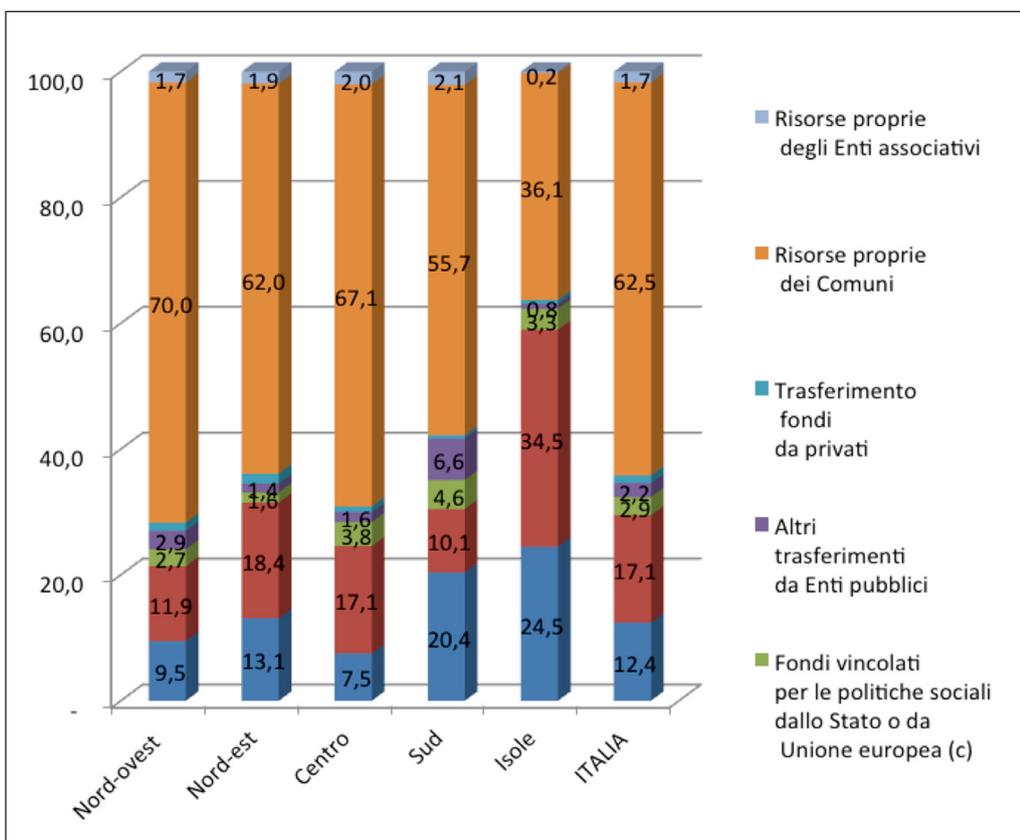


Fig. 8 Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni per fonte di finanziamento e ripartizione geografica. Anno 2011. Valori percentuali



Fonte: nostra elaborazione su dati Istat

Ma osserviamo più analiticamente cosa accade a partire dal 2009, quando gli effetti a lento rilascio della crisi cominciano a farsi sentire e si assiste al graduale ridimensionamento dei finanziamenti statali.

Quale impatto ha sul welfare locale la crisi finanziaria unita alla contrazione delle risorse pubbliche?

Dal momento che non è sufficiente agire sulla tassazione locale per compensare le minori entrate dei comuni, molti di essi sono intervenuti riorientando le voci di spesa con l'intento di non compromettere, o di farlo il più possibile residualmente, i servizi alla persona. Un recente studio condotto dall'Osservatorio dell'Anci e da Ipsos, pur riferendosi ad un contesto territoriale specifico, quello della regione Lombardia,¹⁹ fornisce spunti interessanti in tal senso. Si assumerà pertanto il caso lombardo a titolo esemplificativo con lo scopo di fare luce su alcune dinamiche sviluppatesi negli ultimi anni a livello comunale nel governo delle decisioni di spesa.

In primo luogo, la riduzione della spesa dei comuni lombardi è **progressivamente aumentata** dal 2011 al 2013. E, come nel 2011, si è concentrata nel 2013 soprattutto sulla manutenzione di strade e marciapiedi, sulla manutenzione del verde pubblico e sulle attività culturali (v. tab. 2).

**Tab. 2 La riduzione della spesa dei comuni lombardi.
Anni 2011, 2012, 2013. Valori percentuali**

	2013	2012	2011
manutenzione strade e marciapiedi	63	57	49
manutenzione del verde pubblico	55	49	38
biblioteca civica, attività culturali	46	46	38
viabilità, traffico	44	44	34
impianti sportivi	38	40	32
servizi per i giovani	32	33	26
vigilanza urbana	29	29	23
servizi sociali	24	28	21
servizi scolastici	25	27	19
trasporti locali	20	24	18
assistenza agli anziani	18	19	11
asili nido comunali	19	17	15
raccolta rifiuti, igiene urbana	14	15	9
anagrafe, sportelli municipio	14	13	11

Fonte: Ipsos, *Italia 2014: un paese senza intermediari*, 2014.

Dunque si è preferito inizialmente tagliare su manutenzione e cultura per evitare di coinvolgere da subito nei tagli i servizi alla persona. Rispetto alle previsioni di taglio del 2012, i comuni lombardi sono intervenuti, nel 2013, in maniera più consistente del previsto proprio sulla manutenzione di strade e marciapiedi e la manutenzione del verde pubblico,²⁰ riuscendo a contenere i previsti tagli del 35% ai servizi sociali entro il limite

¹⁹ Ipsos, *Italia 2014: un paese senza intermediari*, Ipsos Edizioni, 2014.

²⁰ Il confronto tra l'ordine di priorità dei cittadini e quello dei sindaci rispetto ai tagli da operare ha fatto emergere un interessante scarto: la manutenzione stradale, che è stato il settore su cui i comuni hanno maggiormente concentrato i tagli, rientra fra le voci di spesa su cui i cittadini non avrebbero voluto che si tagliasse (cfr. Anci Lombardia e Ipsos, *Le opinioni dei cittadini e dei sindaci lombardi*, 2014).

del 24%. Ma nel 2014 i sindaci prevedono di intaccare anche comparti come la viabilità, i trasporti e i servizi (sociali, scolastici, anagrafe).

Tab. 3 Previsioni di taglio alla spesa sociale da parte dei comuni della Lombardia nel 2012, tagli effettivi nel 2013, previsioni di taglio nel 2014. Valori percentuali

	Previsioni di taglio 2012	Tagli effettuati Nel 2013	Previsioni di taglio 2014
manutenzione strade e marciapiedi	57	63	57
manutenzione del verde pubblico	53	55	55
biblioteca civica, attività culturali	48	46	46
viabilità, traffico	47	44	46
impianti sportivi	48	38	45
servizi per i giovani	40	32	37
vigilanza urbana	34	29	35
servizi sociali	35	24	33
servizi scolastici	35	25	32
trasporti locali	35	20	31
assistenza agli anziani	29	18	28
asili nido comunali	24	19	27
raccolta rifiuti, igiene urbana	27	14	24
anagrafe, sportelli municipio	21	14	23

Fonte: nostra elaborazione su dati Ipsos, *Italia 2014: un paese senza intermediari*, 2014, e Anci Lombardia e Ipsos, *Le opinioni dei cittadini e dei sindaci lombardi*, 2014.

In questo stesso lasso di tempo, dal 2011 al 2013, i comuni hanno registrato un incremento delle richieste ai servizi sociali, a cui nel 2013, più che nel 2011, non si è riusciti a far fronte.²¹

La riduzione delle risorse disponibili ha determinato, in un primo tempo, una riorganizzazione funzionale della spesa. Ma questa è solo una delle strategie messe in atto dai Comuni per fronteggiare questa nuova situazione.²² I sistemi di welfare locali si sono profondamente modificati negli ultimi anni a seguito della crisi, in termini di:

- razionalizzazione e riorganizzazione dell'offerta dei servizi
- *governance* (riposizionamento dell'ente locale sullo scacchiere delle politiche sociali locali e ridefinizione del proprio ruolo rispetto agli altri soggetti territoriali)
- ricerca di nuove fonti di finanziamento.²³

²¹ Cfr. Anci Lombardia e Ipsos, *Le opinioni dei cittadini e dei sindaci lombardi*, febbraio 2014.

²² Oltre che in Lombardia, questa strategia di riorientamento dei fondi da una voce di bilancio all'altra è stata adottata anche a Vicenza dove i tagli hanno interessato lo sport, il turismo, la cultura (cfr. L. Baratta, *Comuni in bolletta, a pagare sono i servizi sociali*, L'Inkiesta, 24 maggio 2013, in Anci, "Le conseguenze della crisi: tra rischi e preoccupazione per il futuro degli interventi locali di sostegno", 2013).

²³ Queste considerazioni sono tratte da C. Gori, M. Giovannetti, F. Bracali, C. Minicucci, *Le conseguenze della crisi: tra rischi e preoccupazione per il futuro degli interventi locali di sostegno*, in M. Giovannetti, C. Gori e L. Pacini, (a cura di), "L'evoluzione del welfare locale. Dalla crisi attuale alle priorità di intervento future", che sarà pubblicato in autunno dall'Editore Maggioli. Si riportano nel testo alcune tra le evidenze più interessanti ai fini della presente trattazione.



Di seguito si propone un riepilogo delle diverse strategie messe in atto su ciascuna delle tre direttrici individuate:

Razionalizzazione e riorganizzazione	Governance	Fonti di finanziamento
Accorpamento di più servizi in un'unica struttura	Aumento delle esternalizzazioni al terzo settore (cooperative sociali e associazioni di volontariato)	Partecipazione a bandi europei e nazionali (FEI, FER, UNRRA)
Criteri di accesso più stringenti (situazione reddituale e patrimoniale, tipologia dei beneficiari)	Diminuzione della durata degli affidamenti (inferiore ai due anni)	Creazione di alleanze o patti territoriali tra soggetti profit e non profit per la gestione di interventi o servizi (p. es. assistenza domiciliare)
Riduzione o eliminazione delle prestazioni monetarie	Criteri di aggiudicazione delle gare d'appalto basati sul massimo ribasso sull'elenco delle offerte	Travaso sul sociale di fondi regionali destinati alla sanità (p. es. Emilia-Romagna)
Rimodulazione degli orari di alcuni servizi - interventi non urgenti e non vincolati da normative - soprattutto a bassa intensità assistenziale per attività promozionali presso scuole o famiglie, attività di mediazione sportelli e supporto all'informazione		
Sospensione di servizi che non richiedono struttura (p. es. educativa di strada)		
Introduzione di tariffe minime prima non previste		
Aumento delle tariffe esistenti		
Incremento entrate tributarie, extratributarie		
Intensificazione controlli su dichiarazioni Isee		

Alcuni fra gli effetti più significativi della riorganizzazione dei servizi sono:²⁴

- la maggiore compartecipazione degli utenti al costo dei servizi e un onere economico aggravato per questi ultimi
- la riduzione degli organici (il 6,6% in tre anni) dei servizi con conseguente contrazione dell'offerta di servizi sociali
- il taglio dei servizi e degli interventi a carattere preventivo e innovativo e una concentrazione su interventi in casi estremi e in emergenza
- in assenza di livelli minimi di prestazioni obbligatorie, si genera sperequazione/iniquità sociale fra i beneficiari (come ad esempio fra coloro che erano titolari di interventi in passato e i soggetti che ne avrebbero diritto ora, ma ne sono esclusi per via della

²⁴ Per ulteriori approfondimenti sui rischi connessi all'attivazione delle strategie descritte nella tabella riportata sopra, si veda C. Gori, M. Giovannetti, F. Bracali, C. Minicucci, 2014, op. cit.

restrizione dei criteri di accesso),²⁵ se l'erogazione è inoltre affidata alla discrezionalità dell'operatore

- non essendo regolato da procedure codificate, il rapporto tra enti territoriali e imprese sociali si limita all'affidamento a valle dei servizi e non prevede forme di collaborazione a monte nella fase di programmazione territoriale.²⁶

Se la povertà, come si è visto, aumenta e l'offerta di servizi pubblici subisce una contrazione e un declassamento qualitativo, almeno in un duplice senso le ripercussioni di ciò si fanno sentire sul settore del non profit. In primo luogo, come si è visto, gli effetti si manifestano nei termini di un'accentuata tendenza da parte dei comuni all'affidamento al non profit dei servizi e degli interventi prima gestiti direttamente (è quel processo che abbiamo definito di *aumento delle esternalizzazioni*). E, inoltre, si riversano sul non-profit ampie quote di utenza assistita dal settore pubblico. Ed è un processo che chiameremo di *compensazione funzionale*: nelle situazioni di carenza o riduzione delle prestazioni e dei servizi pubblici, il non profit si assume la porzione di richieste eccedenti la capacità di assorbimento del pubblico.

Allo stato attuale, la compensazione funzionale di alcuni settori del non profit agisce in maniera non codificata, in assenza di regole di funzionamento, in condizioni di urgenza ed autonomia operativa e con elevate dosi di innovazione nella progettazione di interventi a carattere sperimentale. Ma in questa sede ci interessa evidenziare il ruolo svolto da alcune di queste reti nel far fronte all'aumento della povertà nel nostro paese in questo tempo di crisi.

5. Gli effetti indiretti dei tagli. Evidenze dalla realtà dei centri di ascolto e dei servizi Caritas

L'effetto combinato della riduzione della spesa sociale dei comuni e dell'aumento della povertà nell'ultimo periodo ha prodotto ripercussioni sul sistema di intervento sociale coordinato dalle Chiese locali a livello territoriale.

Per dare un'idea di ciò, si considereranno alcuni dei dati emersi dalla rilevazione condotta nel 2013 su 814 centri di ascolto Caritas (su un totale di 2.800 centri di ascolto presenti in tutta Italia)²⁷ e le analisi qualitative realizzate dagli osservatori diocesani, in grado queste ultime di far luce sui cambiamenti nei profili di povertà degli utenti dei servizi Caritas.

La rilevazione sui centri di ascolto, pur non essendo una indagine campionaria e non consentendo, dunque, di costruire serie storiche per confrontare con rigore statistico i dati da un anno all'altro, permette di ricavare informazioni sulla tipologia di situazioni di disagio intercettate e prese in carico dai centri di ascolto Caritas, e di tratteggiare, nel complesso, i contorni del fenomeno della povertà nel tempo.

Nel 2013 si sono rivolte a questi centri di ascolto più di 135.000 persone in cerca di aiuto (il 41,2% di esse si è rivolto a centri di ascolto ubicati nelle regioni del Nord, il 40,8% in centri di ascolto del Centro e il 18% in centri di ascolto del Sud). Per il 2013:

²⁵ Ibid.

²⁶ Cfr. Auser, op. cit.

²⁷ È una rilevazione basata sui dati forniti dai centri di ascolto che di anno in anno aderiscono alla rilevazione annuale realizzata da Caritas Italiana. Dal momento che la base di riferimento non è costante negli anni (alla rilevazione non partecipano anno dopo anno gli stessi centri di ascolto delle stesse diocesi), i dati non sono confrontabili negli anni. Inoltre, bisogna tener presente che può agire un fattore distortivo legato al fatto che il modello di presa in carico dei centri incide sulla domanda di servizi e interventi richiesti: laddove cioè l'offerta è variegata e la presa in carico strutturata potrebbe verificarsi un aumento delle richieste di intervento, che si riflette in un incremento delle situazioni di povertà rilevate in quel contesto territoriale (cfr. Caritas Italiana, *False partenze. Rapporto 2014 sulla povertà e l'esclusione social in Italia*, disponibile al seguente indirizzo: www.caritas.it).



- si conferma una maggior presenza di utenti stranieri rispetto agli italiani (61,8% vs 38,2%), soprattutto al Centro e al Nord, mentre al Sud gli italiani rappresentano il 59,7% degli utenti
- a rivolgersi ai centri di ascolto sono soprattutto donne (54,4%)
- nel 61,3% le persone in cerca di aiuto sono disoccupate
- hanno un domicilio nell'81,6% dei casi
- sono in possesso di licenza media inferiore nel 41,5% (il 5% è in possesso di laurea).

I bisogni rilevati sono riconducibili soprattutto alla sfera della povertà economica e materiale (59,2%) e al lavoro (47,3%) (v. tab. 4). In modo particolare, chi ha dichiarato di avere problemi economici nel 47% dei casi percepisce un reddito insufficiente per far fronte alle normali esigenze di vita e nel 28,5% non percepisce nessun reddito.

Tab. 4 Bisogni rilevati presso i centri di ascolto Caritas nel 2013

Bisogni	%
Povert� economica	59,2
Problemi di occupazione	47,3
Problemi abitativi	16,2
Problemi familiari	8,6
Problemi legati all'immigrazione	5,3
Problemi di istruzione	4
Problemi di salute	4,4
Dipendenze	2
Detenzione e problemi con la giustizia	1,7
Handicap/disabilit�	1,5
Altri tipi di problemi	3,8

N.B. Il totale supera 100 in quanto per ogni utente pu  essere stato rilevato pi  di un bisogno.

Fonte: Caritas Italiana, False partenze. Rapporto 2014 sulla povert  e l'esclusione sociale in Italia

Specularmente, in pi  della met  dei casi (50,4%), gli interventi si sono focalizzati sull'erogazione di beni e servizi materiali.   poi dai **focus qualitativi condotti dagli osservatori diocesani** che   possibile ricavare elementi per un'analisi del cambiamento dei profili socio-economici degli utenti dei servizi Caritas.

A sette anni dal manifestarsi dei primi sintomi della crisi economica, alcune tendenze destano preoccupazione:

- aumenta il numero di coloro che si rivolgono ai servizi Caritas anche per effetto della riduzione dei casi presi in carico dai servizi sociali e dagli enti socio-assistenziali
- aumenta, del pari, la complessit  delle situazioni di disagio, che non consente una presa in carico diretta e immediata dei casi, ma richiede colloqui ripetuti e progetti di intervento *step by step* (nei centri di ascolto della Toscana il numero medio di visite ai centri di ascolto da parte degli utenti   passato da 3,23 nel 2008 a 4,33 nel 2012) e, dunque, una intensificazione e specializzazione dei trattamenti, a scapito a volte della loro estensione
- si cronicizzano alcune situazioni di povert  prima temporanee, segnando in questo modo il passaggio da una momentanea difficolt  economica a condizioni di vera e propria esclusione sociale: l'aumento, fra coloro che si rivolgono ai centri di ascolto, dei disoccupati di lunga durata ne   una testimonianza
- l'incremento delle richieste riconducibili a bisogni primari (alimentazione, casa, salute, lavoro)   una conseguenza diretta della crisi economica: in questo senso l'emergenza

alimentare è da considerarsi un effetto del peggioramento delle condizioni economiche di singoli e famiglie²⁸

- a popolare le fila dei richiedenti aiuto non sono solo più le persone prive di abitazione, ma anche i proprietari che incontrano difficoltà nel pagamento delle rate di mutuo o delle spese accessorie; inoltre si danno sempre più frequentemente situazioni di coabitazione e subaffitto tra utenti italiani dettate da motivi di risparmio; e sempre nella sfera abitativa, si rileva inoltre un deciso peggioramento delle condizioni igienico-sanitarie delle abitazioni e del livello di manutenzione degli edifici
- alcuni comportamenti legati agli stili di consumo e alle dipendenze (shopping compulsivo, credito al consumo, rateizzazione delle spese, ricorso al fido bancario, gioco d'azzardo, cyber dipendenze) hanno contribuito a generare nuove sacche di disagio che si sono riversate nel circuito Caritas e che richiedono interventi consulenziali e di supporto specialistici, oltre all'attivazione, da parte delle Caritas, di forme di intervento materiale ed economico (sostegno per far fronte al sovra-indebitamento o all'indebitamento da gioco).

Il quadro delineato mostra chiaramente che la povertà intercettata dai servizi e dai centri di ascolto Caritas non è un fenomeno che presenta le stesse caratteristiche nel tempo. Complice la crisi economica che ne ha modificato sostanzialmente la morfologia dal 2007 ad oggi, le Caritas si trovano di fronte alla necessità di gestire, oggi più di un tempo, richieste di tipo materiale ed esigenze di tipo economico.²⁹ E al contempo, si vedono costrette a riconfigurare i servizi offerti nell'ottica di una loro specializzazione sempre più marcata.

Viene da dire che in una fase di remissione del pubblico, qualunque funzione vicaria assunta dai soggetti del terzo settore disattenda quanto meno il principio di sussidiarietà, in assenza, per giunta, di un disegno che preveda il riassetto complessivo del sistema di interventi contro la povertà.

6. Verso una misura di contrasto alla povertà.

Grandi assenti nel presente e prospettive future

Senza entrare nel merito di tale questione, di cui si avrà modo di parlare più diffusamente nei capitoli 3 e 9, in conclusione di questo capitolo si vuole richiamare ancora un altro elemento, a corredo e completamento di quanto detto finora.

Nelle pagine precedenti, si è detto di una situazione di complessiva contrazione degli stanziamenti pubblici per il sociale con la conseguente riduzione dell'offerta pubblica di servizi e si è detto del contestuale riversamento sul terzo settore di ampie porzioni di utenza non più garantita dalla copertura dei servizi pubblici.

²⁸ Cfr. *ibid*, pag. 18.

²⁹ Nel corso del 2013, Caritas Italiana ha deciso di sostenere, con risorse aggiuntive messe a disposizione dalla Conferenza Episcopale Italiana, attraverso uno stanziamento *ad hoc*, le Caritas diocesane impegnate nella realizzazione di iniziative di contrasto alla crisi economica in atto, fra cui: spese per l'acquisto di beni di prima necessità (generi alimentari, farmaci, spese mediche, spese scolastiche, ecc.); erogazione di contributi al reddito; costituzione di fondi di garanzia presso istituti bancari per attività di microcredito; acquisto di buoni lavoro per il pagamento di prestazioni di lavoro occasionale accessorio; spese per l'abitazione. Sono pervenute, da giugno a dicembre 2013, più di 190 richieste da 165 Caritas diocesane (il 75% delle Caritas diocesane) e sono stati erogati complessivamente quasi sei milioni di euro (39,6% per i contributi al reddito; 32% per l'acquisto di beni di prima necessità; 15,8% per il sostegno a esigenze abitative; 8,7% per la costituzione di fondi di garanzia per attività di microcredito; 3,9% per l'acquisto di voucher per prestazioni di lavoro occasionale).



Con l'aumento della povertà assoluta negli ultimi anni, in un contesto di sostanziale persistenza di condizioni economiche sfavorevoli,³⁰ riveste una centralità indiscussa la questione di come intervenire a sostegno di quelle fasce della popolazione che, come si è visto nel precedente capitolo, non possono contare su quella dotazione di risorse economiche necessarie per attestarsi su uno standard di vita considerato minimamente accettabile nel contesto in cui vivono.

Alla luce del quadro delineato in questo capitolo, emergono alcune evidenze:

- persistono squilibri territoriali non solo nella diffusione della povertà e della disuguaglianza, ma anche negli investimenti di spesa sul sociale
- a ciò si aggiunge il fatto che in alcuni contesti territoriali, a tassi di povertà alti non corrispondono livelli di spesa sociale più alti rispetto al dato medio nazionale (al contrario, laddove la povertà è più diffusa, la spesa sociale risulta persino inferiore alla media nazionale)
- la riduzione di risorse pubbliche destinate alla protezione sociale ha comportato: la contrazione complessiva dell'offerta di servizi pubblici, il deterioramento della qualità dei servizi stessi, un disinvestimento in ricerca e innovazione, l'aumento della quota di affidamenti esterni al privato sociale (ci si muove dunque su un campo in cui gli attori e i rapporti di forza sono sostanzialmente cambiati rispetto al passato e le regole del gioco mutate)
- in un contesto di insufficienza delle risorse economiche, la valutazione dell'efficacia degli interventi, del loro impatto e della loro sostenibilità economica diventano una questione cruciale
- in una fase di consolidamento della povertà assoluta, occorre intervenire in prima istanza a sostegno del reddito delle persone in questa condizione, che vanno messe ("re-immesse") in condizione di raggiungere livelli di vita minimamente accettabili.

Queste istanze animano la discussione che si sviluppa nei successivi capitoli.

In essi si passeranno in rassegna i dispositivi di politica economica e sociale inseriti nella legge di stabilità 2014 e destinati ad intervenire sulla povertà con l'intento di valutare l'impatto di queste misure sulla riduzione di questa.

Verrà poi affrontata la questione dell'efficacia delle singole misure messe in campo, della loro reciproca integrazione, del loro inserimento all'interno di una cornice che conferisca unitarietà a coerenza ai singoli interventi, evitando duplicazioni e diseconomie.

Ma al di là di questa valutazione di merito, quello che occorre ricordare è che a connotare (negativamente) il nostro panorama nazionale in tema di politiche di contrasto alla povertà è soprattutto l'assenza di una misura di contrasto della povertà che per le sue caratteristiche consenta di intervenire con efficacia in favore delle persone in povertà assoluta: una misura nazionale, non categoriale, ma ispirata all'universalismo selettivo (e che cioè identifichi i poveri in base alla prova dei mezzi), che preveda un mix di trasferi-

³⁰ I timidi segnali di ripresa di cui si parla riferendosi al 2013 corrispondono in realtà ad una dinamica di aumento dei prezzi al consumo e di contrazione del potere di acquisto in lieve miglioramento rispetto agli anni passati: i prezzi al consumo, infatti, aumentano dell'1,2% nel 2013 rispetto al 3% del 2012 e il potere di acquisto diminuisce dell'1,4% tra il 2012 e il 2013 rispetto al 4,7% rilevato tra il 2011 e il 2012. Anche se l'indicatore di grave deprivazione utilizzato da Eurostat segnala nel 2013 una riduzione della quota di persone nel nostro paese in questa condizione (presenza di quattro o più sintomi di disagio su una lista di nove; cfr. cap. 1) dal 14,5% al 12,5% (percentuale comunque superiore al dato del 2011), occorre sottolineare che tale riduzione è imputabile ad una dinamica inflazionistica più favorevole tra il 2012 e il 2013 rispetto a quella avutasi tra il 2011 e il 2012 (cfr. Istat, *BES 2014. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, giugno 2014, disponibile su: www.istat.it). Sostanzialmente, quindi, nel 2013 le condizioni di vita della popolazione non possono dirsi migliorate rispetto al 2012. Questo vale tanto più per coloro che si trovano in povertà assoluta.

menti monetari (che consentano ai soggetti percettori di raggiungere quello standard di vita considerato accettabile) e di misure di sostegno sociale e di attivazione al lavoro, e che non sia episodica, ma continua nel tempo.³¹

Nelle pagine che seguiranno si avrà modo di dimostrare che questo non è solo un approdo auspicabile, ma anche una prospettiva concretamente realizzabile anche nel nostro paese, rimasto privo, insieme ormai solo alla Grecia, a livello europeo, di una misura nazionale di sostegno al reddito (v. tab. 5).

Tab. 5 Introduzione di una misura nazionale contro la povertà assoluta nei paesi EU 15

Paese	Anno d'introduzione
Regno Unito	1948
Svezia	1956
Germania	1961
Paesi Bassi	1963
Austria	Tra il 1970 e il 1975
Finlandia	1971
Belgio	1973
Danimarca	1974
Irlanda	1975
Lussemburgo	1986
Francia	1988
Spagna	Tra il 1995 e il 2000
Portogallo	1996
Italia	-
Grecia	-

Fonte: I. Madama, *La politica socioassistenziale*, in M. Ferrera (a cura di), *Le politiche sociali*, Il Mulino, 2012.

³¹ Cfr. P. Spano, U. Trivellato, N. Zanini, *Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?*, Paper tecnico n. 1/2013, marzo 2013, disponibile su www.redditoinclusione.it.



3 | COME CAMBIANO GLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA POVERTÀ: SOCIAL CARD A CONFRONTO

**LORENZO
LUSIGNOLI**

DIPARTIMENTO
POLITICHE SOCIALI
E DELLA SALUTE CISL

3.1 Introduzione

L'impatto sul nostro sistema di welfare della prolungata crisi economica che ha colpito il paese ha fatto emergere la carenza e l'inadeguatezza degli attuali sostegni economici previsti per le persone indigenti. Tra i paesi della cosiddetta "area euro" siamo rimasti i soli, assieme alla Grecia, a non disporre di uno strumento in grado di far fronte alla povertà economica (cfr. cap. 2). Questo nonostante i ripetuti richiami in merito da parte della Commissione Europea, anche con il recente *Alert Mechanism Report 2014*,¹ documento in cui l'Italia figura tra i sedici Stati membri nei quali la persistenza di squilibri macro-economici rende necessaria, per il nostro paese in particolare, l'adozione di "un'azione politica risoluta". Peraltro, l'Italia con i Piani Nazionali di Riforma² del 2011 e del 2012 si è impegnata, al cospetto degli altri paesi membri, a contribuire alla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale, favorendo, entro il 2020, l'uscita di almeno 2 milioni e 200 mila persone dalle condizioni di povertà.

Nonostante l'impressionante crescita del numero di persone indigenti (cfr. cap. 1), il sostegno alla povertà nel nostro paese è di fatto concentrato soprattutto sulla fascia di popolazione in età avanzata. Com'è noto, infatti, la spesa per la protezione sociale in Italia (che include i settori della previdenza, dell'assistenza sociale e della sanità) è storicamente polarizzata sulla previdenza, mentre gli attuali sistemi di contrasto alla povertà extra-previdenziali rivelano un'efficacia limitata, come emerge anche dal confronto internazionale (fig. 1). Risulta infatti evidente che, rispetto agli altri paesi europei, il nostro sistema previdenziale contribuisce in misura sostanziale a ridurre il rischio di povertà (lo scostamento tra le due aree del grafico supera i venti punti percentuali ed è inferiore solo a quello di Grecia, Ungheria e Romania), mentre se prendiamo in esame gli altri trasferimenti, al netto delle pensioni, siamo tra i paesi che forniscono il minor sostegno alla riduzione del rischio di povertà (lo scostamento tra le due aree è pari a cinque punti percentuali, superiore solo a quello di Bulgaria e Grecia).

Laddove infatti il rischio di povertà si riduce in misura inferiore, anche a seguito dell'intervento delle politiche di welfare, si desume la scarsa efficacia degli strumenti adottati, legata nel nostro caso anche ad una mancanza di attenzione per fasce di popolazione che non sono in età avanzata. Dove, invece, il rischio di povertà si riduce di molto a seguito di tutti trasferimenti (Irlanda, Regno Unito, Islanda), si può ipotizzare che agiscano strumenti *ad hoc* di contrasto alla povertà, come il reddito minimo, che, essendo universali, incidono efficacemente sulla riduzione di tale rischio. L'Italia, che non dispone di una misura universale di sostegno al reddito,³ pur presentando un rischio di povertà non distan-

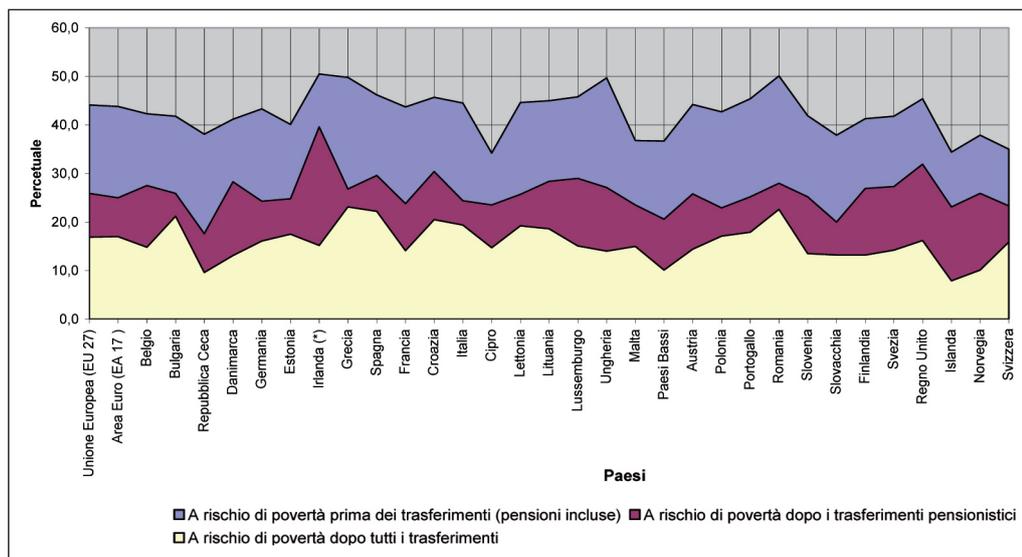
¹ Il testo della relazione sui meccanismi di allerta 2014 è disponibile nella versione originale sul sito della Commissione europea al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/amr2014_en.pdf.

² I Piani Nazionali di Riforma sono strumenti di programmazione di cui ogni paese si è dotato per la realizzazione degli obiettivi concordati a livello europeo nell'ambito della strategia Europa 2020, in termini di occupazione, natalità, divario di genere, istruzione, inclusione sociale, rapporto tra reddito e deficit.

³ Per una disamina dei tentativi di applicazione del reddito minimo al contesto italiano si veda G. Busilacchi, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, 2013.



Fig. 1 Popolazione a rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali (2012)



Fonte: Eurostat (per la sola Irlanda i dati si riferiscono al 2011).

te dalla media europea prima dei trasferimenti, si ritrova ad avere uno dei rischi di povertà più elevati dopo gli stessi (fig. 1).

Al di là delle diverse declinazioni assunte nei vari contesti nazionali, il reddito minimo, in quanto misura di ultima istanza con la quale far fronte a situazioni di indigenza, si applica nelle situazioni in cui le persone o le famiglie vivono al di sotto di condizioni economiche ritenute minime per poter condurre una vita decente.⁴ Inoltre esso è una misura di contrasto alla povertà di tipo “universalistico” – rivolta a tutti i poveri, indipendentemente da altre condizioni – e “selettivo” – nel senso che la sua modulazione è “condizionata” solo dalla situazione economica della persona o della famiglia.⁵ La predisposizione di uno strumento in grado di fronteggiare *tout court* l’indigenza – garantendo un sostegno a quelle fasce della popolazione che non dispongono neppure del minimo per poter vivere decentemente – si presenta dunque come una componente irrinunciabile dei sistemi di welfare, una sorta di “fondamentale” in caso di interventi di contrasto alla povertà economica (cfr. cap. 2).

In questo Rapporto, come è stato precisato nell’introduzione, vengono prese in esame le politiche di contrasto alla povertà disegnate a livello nazionale. Il più diffuso tentativo d’introdurre un reddito minimo d’inserimento nel nostro paese risale alla fine degli anni Novanta ed è stato precocemente abbandonato nel 2001 a favore del reddito di ultima istanza, rimasto però solo su carta.

La sperimentazione della fine degli anni Novanta resta, nel recente passato, l’unico tentativo di una certa consistenza di introdurre una misura di sostegno alla povertà su scala nazionale, pur avendo mostrato alcune falle soprattutto in ordine alla questione del reinserimento sociale dei beneficiari. L’interruzione del processo che avrebbe dovuto portare dalla sperimentazione alla diffusione su tutto il territorio di questo strumento, corretto nei suoi punti critici e perfezionato, ha comportato in questi anni l’assenza totale di una misura di contrasto alla povertà. Tale misura avrebbe potuto costituire un valido argine all’acuirsi del fenomeno della povertà legato alla crisi economica, come è stato ben evidenziato nel precedente capitolo.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.



Attualmente la maggior parte dei fondi relativi alla lotta alla povertà viene ancora distribuito, come già accennato, attraverso le pensioni integrate al minimo e le pensioni sociali, rivolte esclusivamente alla fascia anziana della popolazione. Secondo la ricostruzione operata dall'Irs,⁶ nel 2012 i fondi destinati al contrasto alla povertà, all'interno del comparto dell'assistenza sociale, ammontavano complessivamente a 18.200 milioni di euro, così ripartiti: 12.200 stimati per le pensioni integrate al minimo; 4.284 per le pensioni sociali; 1.509 complessivi messi in campo dai Comuni, che comprendono l'assegno per le famiglie con almeno 3 figli, i trasferimenti monetari ed i servizi; 207 relativi alla Social Card (o Carta Acquisti).

Nel prosieguo partiremo da quest'ultima misura, poiché si tratta del solo trasferimento economico di contrasto alla povertà introdotto *ad hoc* in tempi recenti a livello centrale, per poi considerare le sperimentazioni da ultimo progettate e/o avviate, cioè la Nuova Social Card e la Carta d'Inclusione Sociale. La disamina di Carta Acquisti, Nuova Social Card e Carta d'Inclusione Sociale permetterà di ricostruire il quadro complessivo delle azioni messe in campo dal Governo Centrale, dal 2008 ad oggi, per combattere la povertà.

3.2. La Carta Acquisti

Al di fuori delle misure di carattere previdenziale che, come accennato, ancorché efficaci, solo in parte incidono sul contrasto alla povertà, ai fini della nostra analisi si può senz'altro dire che dal 2008 ad oggi, e cioè da quando la crisi economica ha cominciato a manifestarsi anche nel nostro paese, l'unico strumento messo in campo per il sostegno alle situazioni d'indigenza operante su tutto il territorio nazionale sia stato la Carta Acquisti o "vecchia Social Card".

Introdotta nel 2008 (con il DL 112/2008), finanziata regolarmente con le Leggi di Stabilità degli anni successivi, ed ancora operante, consiste in un sostegno di 40 euro mensili, che non ha carattere universale, poiché è riservato alle persone indigenti che hanno un'età inferiore ai 3 anni o pari o superiore ai 65 anni e che si trovano in condizioni di povertà, valutate in base a determinati requisiti: un Isee non superiore a 6.781,76 euro per tutti i soggetti interessati; un reddito non superiore sempre a 6.781,76 euro per coloro che si trovano nella fascia d'età compresa tra i 65 ed i 70 anni, un reddito non superiore a 9.042,34 euro per coloro che hanno un'età pari almeno a 70 anni.

Le soglie di riferimento Isee e quelle reddituali vengono rivalutate ogni anno in base alla medesima percentuale stabilita per l'adeguamento delle pensioni al costo della vita.

Vi sono, inoltre, una serie di requisiti relativi al patrimonio e ai consumi: il beneficiario (o il suo tutore, se minore) non deve essere intestatario di più di un'utenza elettrica domestica e di una non domestica; non deve essere intestatario di più di due utenze del gas, di più di due autoveicoli; non deve essere proprietario (sopra al 25%) di più di un immobile ad uso abitativo; non deve possedere (per una quota superiore al 10%) immobili non ad uso abitativo; non deve avere complessivamente un patrimonio immobiliare a fini Isee superiore a 15.000 euro.

La Carta Acquisti può essere richiesta direttamente agli uffici postali tramite modulistica apposita, allegando la relativa documentazione e non ha scadenza, ma l'Isee annesso deve mantenere la sua validità, ovvero deve essere rinnovato ogni anno, pena la sospensione da parte dell'Inps dell'accredito. Quest'ultimo avviene bimestralmente per un importo pari a 80 euro.

La Carta Acquisti può essere impiegata per comperare generi alimentari e prodotti farmaceutici, oppure per pagare le utenze domestiche (bollette della luce e del gas); attraverso la stessa si possono ottenere sconti del 5% sugli acquisti effettuati presso negozi convenzionati e si può avere accesso direttamente alle tariffe elettriche agevolate.

⁶ Cfr. *Prospettive sociali e sanitarie*, n.8-10, Agosto-Ottobre 2013.

La “vecchia Social Card”, oltre a non essere una misura strutturale, in quanto necessita di rifinanziamenti annuali, è stata da subito giudicata inadeguata e insufficiente a coprire il fabbisogno delle persone interessate, sia perché rivolta ad una platea di beneficiari ristretta (nuclei poveri con anziani o bambini fino a tre anni, pari al 3-4% delle famiglie italiane), sia soprattutto per la rigidità del credito cui dà diritto (non è previsto un adeguamento dell’entità del contributo al costo della vita, che risulta più alto al Nord che al Sud), nonché per l’assenza di interventi associati di attivazione o inclusione sociale da promuovere a livello locale; mentre è dimostrato che solo una combinazione di interventi di tipo economico e di servizi alla persona garantiscono l’inserimento socio-lavorativo dei beneficiari. Questi giudizi risultano oggi rafforzati dal perdurare della crisi economica, che nel 2008 era appena agli inizi, e dal continuo aumento del numero di soggetti che si trovano in condizioni d’indigenza, come sottolineato nel capitolo 1.

Per di più, considerato l’onere amministrativo che la sua gestione comporta, per conseguire l’obiettivo di incrementare il reddito dei destinatari, si sarebbe potuto optare per il potenziamento di misure già esistenti (assegni familiari e pensioni sociali), evitando di introdurre una nuova. E tuttavia, in mancanza di un altro strumento organico di sostegno alla lotta alla povertà, questo, pur risultando a tutti gli effetti un piccolo sollievo, interessa circa 435.000 individui.

La carta viene inoltre esplicitamente rifinanziata, ma solo per il 2014, tramite l’ultima Legge di Stabilità (con 250 milioni di euro), che ne prevede l’estensione anche ai cittadini stranieri con permesso di soggiorno di lunga durata (in tardiva ottemperanza di una direttiva della UE). Inoltre, pur non raggiungendo tutta la platea dei destinatari potenziali, tuttavia la misura viene fruita sicuramente dalle famiglie più povere: si è stimato che su dieci famiglie beneficiare, sette di esse appartengono al 10% della popolazione con il reddito più basso.⁷

3.3 Una nuova ondata di sperimentazioni: la Nuova Social Card e la Carta d’Inclusione Sociale

3.3.1 La Nuova Social Card

Di ben altra consistenza economica è il credito previsto dalla “Nuova Social Card”, introdotta lo scorso anno (DL 5/2012) e la cui sperimentazione è stata recentemente avviata nei soli dodici Comuni principali aventi più di 250mila abitanti (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia e Verona). I 50 milioni previsti per il suo finanziamento e ora destinati alla sperimentazione nei grandi comuni, erano stati stanziati nella primavera del 2011 dal Governo Berlusconi che aveva annunciato di voler affiancare alla Carta Acquisti - introdotta nel 2008 - un nuovo intervento contro la povertà assoluta, da sperimentare per un anno nelle dodici città italiane con più di 250.000 abitanti e il cui disegno era stato affidato all’allora ministro del Welfare, Maurizio Sacconi. La caduta del Governo Berlusconi nel novembre 2011 di fatto impedì la realizzazione delle sperimentazioni. Il Governo Monti ereditò i 50 milioni, e pur riconfermando la sperimentazione, ridefinì il profilo della misura, grazie al lavoro dell’allora Sottosegretario al Welfare, Maria Cecilia Guerra, confluito poi nel decreto “Semplifica Italia” del febbraio 2012.

Entrando nel merito delle sue caratteristiche, la NSC prevede un importo mensile variabile a seconda dell’ampiezza del nucleo familiare: 231 euro per le famiglie di due componenti; 281 euro per quelle con tre componenti; 331 euro per le famiglie con quattro componenti e 404 euro per le famiglie con cinque o più componenti.

⁷ Cfr. M. Baldini e S. Toso, *Sostegno al reddito e lotta alla povertà: le politiche pubbliche in tempo di crisi*, in A. Zanardi (a cura di), *La finanza pubblica in Italia - Rapporto 2013*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 71-101.



Benché la Nuova Social Card non sia vincolata esplicitamente, come la precedente, a stringenti requisiti di età, ma sia rivolta alle famiglie con almeno un minore nel nucleo, i criteri per averne diritto sono, per altro verso, piuttosto restrittivi, come si riporta di seguito:

Criteri economici

- un Isee (redditi 2012) inferiore o uguale a 3.000 euro
- un'abitazione principale di valore a fini ICI non superiore a 30.000 euro
- un patrimonio mobiliare non superiore a 8.000 euro
- un Indicatore della Situazione Patrimoniale ai fini ISEE inferiore a 8.000 euro
- trattamenti economici in godimento di natura previdenziale o assistenziale non superiori a 600 euro mensili
- nessun componente del nucleo familiare deve possedere autoveicoli immatricolati negli ultimi 12 mesi e quelli immatricolati nei tre anni precedenti devono avere cilindrata non superiore a 1.300 cavalli (250 cavalli se motoveicoli).

Condizioni lavorative

- tutti i componenti della famiglia devono essere disoccupati al momento della richiesta
- almeno un componente deve avere cessato l'attività lavorativa negli ultimi 36 mesi, o comunque complessivamente nell'intera famiglia non vi deve essere stato un guadagno negli ultimi sei mesi superiore a 4.000 euro.

Criteri preferenziali (regolati dai Comuni)

- il disagio abitativo
- la presenza di un solo genitore con minori
- la presenza di almeno tre figli minori anche se l'ultimo risulta in arrivo
- la presenza di uno o più minori disabili.

La Nuova Social Card si caratterizza, tuttavia, per avere un profilo teso all'inclusione sociale e non si configura come intervento a carattere prettamente assistenziale, come la precedente. Infatti, accanto al trattamento economico, è prevista l'attivazione di un percorso personalizzato elaborato e gestito dai Comuni in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e la scuola. La concessione della carta al beneficiario è quindi condizionata alla sottoscrizione di un progetto che prevede contatti regolari con i servizi del Comune, la ricerca attiva di un lavoro, la frequenza a corsi di formazione, la prevenzione e la cura della salute.

Per ottenere la Nuova Social Card occorre fare richiesta al Comune di appartenenza, che verificherà la presenza e la correttezza dei requisiti per l'attribuzione della medesima. L'ente erogatore resta l'INPS, come nel caso della Carta acquisti.

Date le condizioni vincolanti sopra indicate, dai primi dati emerge che il numero di richieste è stato generalmente inferiore alle attese, per cui i fondi stanziati (50 milioni di euro) dovrebbero risultare largamente sufficienti a soddisfarle. Questo e gli altri aspetti legati all'attuazione della sperimentazione sono discussi nel capitolo 4.

3.3.2 La Carta d'Inclusione Sociale

Il governo ha previsto lo scorso anno, nel Decreto Lavoro di giugno (DL 76/2013), l'estensione a tutte le Regioni del Mezzogiorno della sperimentazione relativa alla Nuova Social Card con un finanziamento iniziale di 167 milioni per il biennio 2014-2015, derivanti da risorse europee non impegnate ed orientate verso il contrasto alla povertà. Lo strumento viene in questo caso denominato "Carta d'inclusione sociale", ma le sue caratteristiche riflettono quelle della Nuova Social Card.

Questa ulteriore sperimentazione dovrebbe essere operativa, se non vi saranno particolari contrattempi, nella seconda metà dell'anno in corso. La tabella 1 sintetizza le principali caratteristiche delle diverse Carte, mettendole a confronto.



Inoltre una modifica approvata nel corso dell'iter parlamentare della Legge di Stabilità (L147/2013) destina 40 milioni annui nel prossimo triennio all'estensione della sperimentazione della Nuova Social Card ai comuni del Centro-Nord. Infine, l'ultima riprogrammazione dei fondi europei potenzia ulteriormente con 300 milioni, da suddividere nel biennio 2014-2015, il finanziamento della Carta d'inclusione Sociale per le regioni meridionali (il quadro complessivo degli stanziamenti viene ripreso nel par 3.4 e nella tabella 2, si veda oltre).

Tab. 1 Confronto sinottico tra le misure contro la povertà introdotte dallo Stato a partire dal 2008

	CARTA ACQUISTI	NUOVA SOCIAL CARD	CARTA D'INCLUSIONE SOCIALE
Localizzazione	Tutto il territorio nazionale	I dodici comuni più grandi + altre città del Centro-Nord	Le otto regioni meridionali
Caratteristiche delle famiglie che ne beneficiano	Famiglie in grave povertà con bambini entro i tre anni o adulti sopra i 65 anni	Famiglie con almeno un figlio minore in grave povertà e in disagio lavorativo.	Famiglie con almeno un figlio minore in grave povertà e in disagio lavorativo.
Contributo economico previsto	40 euro mensili	Importo variabile in base alla dimensione della famiglia (da 231 euro per due componenti a 404 euro per cinque o più)	Importo variabile in base alla dimensione della famiglia (da 231 euro per due componenti a 404 euro per cinque o più)
Collegamento con servizi alla persona	No	Sì (sociali, educativi, formativi, per l'impiego)	Sì (sociali, educativi, formativi, per l'impiego)

Rielaborazione da Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Inps

3.3.3 Misure a confronto

Mettendo a confronto le differenti versioni della misura, sintetizzate nella tabella 1, emerge come essa abbia nel tempo subito modifiche che hanno interessato il bacino dei beneficiari, l'entità del contributo e la logica di intervento sottesa. Ciononostante è possibile individuare alcuni elementi in comune alle tre versioni.

Pur presentando significative differenze, tutte e tre le versioni di Social Card sopra presentate non affrontano in misura adeguata la questione della povertà assoluta. Infatti, in primo luogo esse necessitano di un rifinanziamento annuale e non rappresentano, pertanto, misure strutturali consolidate.

Inoltre la Carta Acquisti, oltre a non fornire un sostegno di tipo universale, prevede un credito di entità troppo esigua per fungere da effettivo e significativo sostegno per gli interessati. Al contrario, le altre Card prevedono crediti più cospicui, richiedono un requisito anagrafico meno stringente, si associano a un percorso d'inclusione sociale che dovrebbe facilitare il reinserimento degli interessati, sotto la responsabilità dei Comuni e con il pieno coinvolgimento di Sindacati e Terzo Settore. Potrebbero, dunque, risultare più efficaci in termini di contrasto alla povertà, ma, tuttavia, prevedendo importi di entità di fatto insufficienti per molti di coloro che si trovano al di sotto della soglia di povertà assoluta, non raggiungono l'obiettivo auspicato di contrastare pienamente l'indigenza.

Nonostante le difficoltà incontrate nell'avvio del processo di sperimentazione nelle città principali ed i disservizi emersi in questi ultimi mesi, in parte imputabili alla novità dello strumento, la Nuova Social Card costituisce senz'altro un'evoluzione rispetto alla precedente. Tuttavia i vincoli lavorativi imposti, congiuntamente a quelli economici, determinano di fatto l'esclusione sia dei soggetti in condizioni di povertà cronica (che non



possono annoverare perdita di lavoro), sia dei cosiddetti “nuovi poveri”, i cui valori Isee e patrimoniali difficilmente ricadono al di sotto delle soglie richieste.⁸

C'è infine da rilevare che, in particolare nella difficile situazione in cui il nostro paese si trova, l'opzione per le famiglie con minori dovrebbe essere preferenziale piuttosto che esclusiva. Inoltre, viene da chiedersi se la fissazione di una soglia di disponibilità economica unica indipendentemente dalla localizzazione geografica dei beneficiari non debba considerarsi un limite comune ai vari tipi di Social Card, nella misura in cui non tiene in debito conto le differenze del costo della vita tra le varie regioni e comuni d'Italia, particolarmente marcate tra Nord e Sud.

3.4 Verso un disegno unitario?

Poco prima della caduta del Governo Letta, l'allora Viceministro al Welfare, Maria Cecilia Guerra, aveva reso nota una tabella di sintesi dei fondi destinati alla sperimentazione delle nuove misure contro la povertà, con la scansione temporale prevista (cfr. tab. 2). Nel disegno concepito in quella fase, che vedeva come Ministro del Welfare Giovannini, le diverse sperimentazioni avrebbero dovuto confluire nell'introduzione del Sostegno d'Inclusione Attiva (SIA), cioè nella misura di sostegno alla povertà assoluta disegnata, nell'estate del 2013, dal “Gruppo di lavoro sul Reddito Minimo” presieduto dal Viceministro. Il SIA è una misura nazionale, universale, di inclusione e di attivazione, a base familiare, ma con un'attenzione per gli individui, rivolta anche agli immigrati condizionatamente a un periodo minimo di residenza in Italia (il SIA è discusso nel capitolo 7). Si trattava, detto altrimenti, di un insieme di azioni separate da comporre all'interno di un progetto unitario.

La tabella 2 qui riportata non comprende la Carta Acquisti tradizionale, perché s'intende evidenziare solo gli interventi di sperimentazione dell'auspicata misura nazionale contro la povertà assoluta, tra i quali, date le sue stesse caratteristiche (a partire dall'assenza di collegamento con i servizi alla persona), non figura la Card tradizionale.

Il disegno di Guerra e Giovannini era chiaro. “Nonostante lo fosse per il Ministro del Lavoro, il tema del contrasto alla povertà non è stato assunto come prioritario dal Governo [Letta] nella legge di stabilità per il 2014”⁹ e, dunque, non potendo partire con un vero Piano per l'introduzione del SIA, sono state avviate una serie di sperimentazioni, grazie a fondi di origine differenziata, tutte finalizzate alla realizzazione d'interventi locali con-

Tab. 2 Le sperimentazioni locali contro la povertà nella prospettiva del SIA: il percorso prospettato dal Governo Letta

	2014	2015	2016
Sperimentazione NSC nelle dodici città con più di 250mila abitanti	50	-	-
Estensione sperimentazione NSC nella città del Centro-Nord (da luglio 2014)	40	40	40
Possibile spostamento di risorse dalla Carta Acquisti alla Nuova Social Card1	?	-	-
Sperimentazione Carta Inclusione Sociale nelle otto regioni meridionali (da primavera estate 2014)	140	27	-
Ampliamento sperimentazione Carta Inclusione Sociale nelle otto Regioni meridionali	70	230	

Fonte: nostra elaborazione su Guerra, 2014¹⁰

⁸ Per una valutazione dell'impatto della Nuova Social Card sulla povertà si veda il capitolo 6.

⁹ M. C. Guerra, *Il “Sia” non è vecchia politica*, www.lavoce.info, 7 gennaio 2014.

¹⁰ M. C. Guerra, *op cit.* La ripartizione degli ulteriori 300 milioni destinati al mezzogiorno, nella riga più in basso, tra 70 e 230, è da ritenersi provvisoria.

BOX 1

La lotta alla povertà nel Governo Letta: la sintesi del Ministro Giovannini

È stato disegnato uno strumento universale per la lotta contro la povertà (Sostegno per l'Inclusione Attiva - SIA), che verrà sperimentato nel corso del 2014 per entrare a regime nel 2015. Il SIA prevede non solo un sostegno al reddito dei nuclei familiari in povertà, ma anche interventi di accompagnamento al lavoro e all'inclusione sociale uniti ad un impegno da parte del beneficiario per assicurare il rispetto dell'obbligo scolastico e le visite pediatriche previste dai protocolli sanitari per i figli minori, con un controllo periodico dell'effettivo stato di povertà. In questo modo, l'Italia si allinea alle migliori pratiche europee, superando un ritardo storico criticato anche dalla Commissione Europea.

Il SIA è attualmente in sperimentazione sui nuclei familiari con minori e in cui gli adulti siano in grave disagio lavorativo. La sperimentazione è stata avviata nelle dodici più grandi città (50 milioni di euro) e di recente estesa a tutti i comuni del Mezzogiorno (168 milioni, cui si sommeranno ulteriori 300 milioni già stanziati per il 2014 e il 2015). A questi si aggiungono altri 40 milioni destinati ad estendere la sperimentazione del SIA anche al Centro-Nord: nel 2014, quindi, oltre 400.000 individui verranno interessati da tali interventi su tutto il territorio nazionale.

Fonte: *Le politiche del lavoro e sociali del Governo Letta*, febbraio 2014, www.lavoro.gov.it.

trassegnati dalla logica sottesa al SIA. In base a questo disegno, nel secondo semestre di quest'anno la misura dovrebbe essere sperimentata nella quasi totalità del territorio nazionale, toccando circa 400.000 individui in povertà assoluta (8% del totale). L'auspicio era, infine, che con il 2015 queste sperimentazioni potessero confluire in un Piano organico che portasse all'introduzione del SIA, come sintetizzato dallo stesso ministro Giovannini nel suo rendiconto di fine mandato (cfr. box 1).

Le misure descritte sopra, nella loro successione e progressiva rimodulazione, evidenziano l'itinerario allora immaginato dal decisore politico: un percorso sperimentale, di durata però limitata (un anno) e che in assenza di una prospettiva di medio-lungo termine, rischia di esser confinato nella episodicità e nella frammentarietà. Queste sperimentazioni potrebbero rivelarsi di corto respiro nella misura in cui non dovessero produrre cambiamenti strutturali, ma, d'altro canto, potrebbero essere "il primo passo verso una riforma sostanziale" nel caso in cui, a partire da quanto realizzato, favorissero il passaggio ad una misura nazionale rivolta a tutte le famiglie in povertà assoluta.¹¹

Alla luce dei dati sempre più preoccupanti sull'aumento della povertà nel nostro paese e delle carenze evidenziate nelle misure di contrasto finora attuate, l'introduzione di uno strumento organico di lotta alla povertà è infatti una scelta non più procrastinabile. Tale strumento dovrebbe, appunto, ereditare ciò che di buono emerge dall'applicazione delle sperimentazioni trattate, superandone al contempo le criticità, fra cui soprattutto quella riconducibile alla difficoltà di effettiva presa in carico da parte dei servizi territoriali dei beneficiari, per consentire l'attivazione di quei percorsi personalizzati previsti dalla Nuova Social Card.¹²

In ogni modo, il nuovo Governo non si è ancora espresso – al momento di chiudere questo Rapporto - in merito alle sperimentazioni ed al percorso nel quale collocarle. Per questo motivo, e anche per i ritardi verificatisi con la sperimentazione della Nuova Social Card nelle dodici grandi città, tanto il percorso indicato nella tabella 2 quanto la tempistica lì presentata sono da considerarsi con cautela. Di fatto, a parte la sperimentazione nelle dodici città, che è ormai avviata, per il resto del pacchetto indicato bisognerà capire quali sono le intenzioni dell'attuale Esecutivo.

¹¹ Cfr. C. Gori, *Contro la povertà non basta più sperimentare, serve un piano*, *IlSole24ore*, 4 dicembre 2013, www.ilssole24ore.com

¹² Cfr. il capitolo 4 dedicato alla sperimentazione della Nuova Social Card.



4 | LA SPERIMENTAZIONE DELLA NUOVA SOCIAL CARD

ACTIONAID

ALLA REDAZIONE DI QUESTO CAPITOLO HANNO CONTRIBUITO PER ACTIONAID: BEATRICE COSTA, MARCO EHLARDO, LUCA FANELLI, MICHELA GAITO, EDOARDO MATURO, DAMIANO SABUZI, ELENA SISTI, CHRISTIAN QUINTILI, NICOLETTA RICCARDI

4.1 Introduzione

Questo contributo intende discutere la sperimentazione della cosiddetta “Nuova Social Card” (da qui in avanti anche NSC), cioè la misura di contrasto alla povertà assoluta inizialmente prevista dal Ministro Sacconi, durante l’ultimo Governo Berlusconi, e sostanzialmente ridisegnata dal Governo Monti per iniziativa dell’allora Ministro del Welfare Elsa Fornero e dell’allora Sottosegretario Maria Cecilia Guerra.¹ In questa sede vengono presentati i primi dati emersi dal lavoro di monitoraggio sull’attuazione della sperimentazione condotto sinora da ActionAid, integrato con le altre fonti disponibili.² Sono elementi da valorizzare poiché la sperimentazione rappresenta un prezioso laboratorio di politiche nazionali, dal quale è possibile ricavare spunti e suggerimenti nella prospettiva di una riforma nazionale di ampia portata.

Nel dicembre 2013 si è chiuso in Parlamento il dibattito sulla legge di stabilità 2014, in cui hanno trovato spazio alcuni stanziamenti aggiuntivi (si veda Box 1) sia sulla Nuova Social Card che sulla precedente misura affine, la Carta Acquisti (si veda il capitolo 3). Eppure durante la discussione alla Camera e al Senato erano ancora pochi gli elementi fattuali condivisi per inquadrare la misura in un contesto di scelte di politica economica di lungo periodo e per valutarne l’efficacia, visto che la Nuova Social Card non era allora ancora giunta ai beneficiari.

Al contempo, nel corso del 2013, partiti politici, società civile e Governo hanno avanzato diverse proposte³ su provvedimenti economico-sociali per fronteggiare l’aumento della povertà nel nostro paese. Il dibattito pubblico è stato popolato da espressioni quali “reddito di inclusione sociale”, “reddito minimo di inserimento”, “sostegno per l’inclusione attiva”, senza che fosse sempre chiaro quanto si potesse intervenire *in itinere* per modificare la NSC sperimentale e quindi modificabile solo dopo la sua prima implementazione.

Vale la pena, dunque, portare l’attenzione su cosa è effettivamente accaduto sinora nei territori, nel percorso di introduzione della NSC, e su quali indicazioni se ne possono trarre.

4.2 La Nuova Social Card: ripensamenti e risorse disponibili

La nuova versione della social card, il cui impatto dovrà essere valutato, presenta alcune innovazioni rispetto alla prima carta acquisti del 2008, innovazioni che sono state accolte con favore da esponenti del terzo settore e dagli studiosi di questioni attinenti alla povertà. Come è stato accennato nel capitolo 3, sono diverse le novità: un cambiamento nei criteri di ammissione; un mix tra trasferimento in denaro e servizi sociali di accompagnamento; entità dei contributi significativamente superiori; un maggiore ruolo per le amministrazioni locali; elementi di condizionalità dell’aiuto; un forte accento sulla valutazione dell’impatto della misura.

¹ Maria Cecilia Guerra è stata Sottosegretario del Ministero del Lavoro nel Governo Monti (Ministro Elsa Fornero) e Viceministro del medesimo Dicastero nel Governo Letta (Ministro Enrico Giovannini). A lei si deve la progettazione della NSC nella sua versione attuale.

² Ci si riferisce, in particolare, al monitoraggio sull’implementazione della Nuova Social Card svolto da Save the Children in collaborazione con Caritas Italiana, scaricabile da www.savethechildren.it e www.caritas.it

³ Si veda il capitolo 7.



BOX 1

BOX 1: QUANTE RISORSE PER LA LOTTA ALLA POVERTÀ IN ITALIA nel 2014⁴

Le risorse stanziare per la Carta Acquisti ordinaria dalla Legge di Stabilità 2014 vanno ad incrementare il Fondo stabilito nel 2008⁵ di 250 milioni per il 2014. Grazie a questo stanziamento, il Ministero dell'economia e delle finanze ha reso noto, in un comunicato stampa, che *per procedere alla corresponsione del contributo di 80 euro relativo al primo bimestre gennaio – febbraio 2014, sono attualmente in corso gli adempimenti di legge necessari per l'erogazione del beneficio. Le operazioni di accredito sulle carte elettroniche dei cittadini beneficiari saranno concluse entro il 25 gennaio.*⁶

I riferimenti nella legge per la Nuova Social Card hanno l'obiettivo di **estendere la sperimentazione a tutto il territorio nazionale.**⁷ Aggiungendo ai 50 milioni stanziati in precedenza, *"... 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014-2016 ai fini della progressiva estensione su tutto il territorio nazionale, non già coperto, della sperimentazione di cui all'articolo 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.* Viene specificato che tale incremento va inteso come [...] *sperimentazione di un apposito programma di Sostegno per l'Inclusione Attiva,*⁸ *volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento e al reinserimento lavorativi e all'inclusione sociale.*" Inoltre, in seguito ad una procedura di infrazione 2013/4009⁹ avviata dalla Commissione Europea, il Governo **ha dovuto estendere la Social Card anche ai**

La sperimentazione ha mosso i suoi primi passi nell'aprile 2013 in dodici città italiane: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona; è stata prevista inoltre nel corso del 2013¹⁰ un'estensione a tutto il mezzogiorno attraverso un finanziamento aggiuntivo di 167 milioni di euro (la cui erogazione è prevista per marzo 2014) e di 40 milioni di euro (determinata con legge di stabilità a dicembre 2013).

⁴ Fonte: *Legge 27 dicembre 2013, n. 147* Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2014). (13G00191) (GU Serie Generale n.302 del 27-12-2013 - Suppl. Ordinario n. 87).

⁵ Fondo di cui all'art. 81, comma 29, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁶ Comunicato Stampa N° 17 del 16 gennaio 2014.

⁷ Così al comma 216, *Legge 27 dicembre 2013, n. 147*: [...] *In presenza di risorse disponibili in relazione all'effettivo numero dei beneficiari, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e' determinata una quota del Fondo da riservare all'estensione su tutto il territorio nazionale, non già coperto, della sperimentazione di cui all'articolo 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35. Con il medesimo decreto sono stabiliti le modalità di prosecuzione del programma carta acquisti, di cui all'articolo 81, commi 29 e seguenti, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, in funzione dell'evolversi delle sperimentazioni in corso, nonché il riparto delle risorse ai territori coinvolti nell'estensione della sperimentazione di cui al presente comma. [...]*

⁸ Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) è una misura nazionale ed universale sulla povertà, da comprovare con un insieme di indicatori sia reddituali che di consumo, connessa a percorsi di inclusione e attivazione. Il criterio proposto consiste nel colmare, attraverso questa misura, la differenza tra il reddito complessivo di cui la famiglia dispone e il livello di povertà assoluta definito dall'Istat. La proposta – realizzata da un gruppo di lavoro istituito dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali – prevede la combinazione dell'Inps come soggetto erogatore e del livello locale per la definizione dei percorsi di inclusione attiva. La parte di trasferimenti economici ha un onere complessivo di circa 7-8 miliardi, in parte recuperabili dalla razionalizzazione di altre misure oggi in essere o da misure fiscali tese ad una maggiore equità. Per maggiori dettagli si veda: Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà*, 2013.

⁹ Si veda la comunicazione relativa alla procedura d'infrazione n. 2013/4009, del 21 febbraio 2013, ai sensi dell'articolo 258 del Trattato, per violazione del diritto dell'Unione europea in relazione alla non conformità di alcune disposizioni italiane (carta acquisti e assegni per il nucleo familiare e di maternità) con la direttiva 2003/109/CE - trasmessa alla 11ª e alla 12ª Commissione permanente.

¹⁰ Vedi Decreto Legge 76/2013 (Lavoro - IVA) convertito dalla Legge del 9 agosto 2013 n°99.



cittadini Comunitari e non solo ai residenti di cittadinanza italiana, includendo così i familiari di “cittadini italiani o comunitari non aventi cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari di diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero ancora ai cittadini stranieri in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo”.¹¹

Infine altri fondi per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale arrivano dal cosiddetto “**Decreto Milleproroghe**”¹² di fine dicembre che stanziava **300 milioni per il contrasto alla povertà**. Su questo punto, il Ministro del lavoro Enrico Giovannini, intervenendo alla conferenza stampa dopo il Consiglio dei Ministri del 27 dicembre, ha specificato che “se sommiamo tutti i fondi che abbiamo messo in 6 mesi a sostegno del Sostegno per l’Inclusione Attiva, abbiamo **complessivamente 560 milioni di euro solo per il 2014**, a cui si sommano i 250 milioni della social card tradizionale”. Dunque, in tutto, “810 milioni nel 2014 per la lotta alla povertà”. È stata infatti intenzione del Governo Letta accorpate tutte le sperimentazioni un’unica progettualità, il SIA, appunto.¹³

Nel febbraio del 2014 in una nota pubblicata sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, si apprende della ripartizione dei 167 milioni di euro aggiuntivi (provenienti dalla riprogrammazione di fondi europei 2006-2013), divisi in 140 milioni per il 2014 e 27 per il 2015 per il Sud Italia. Alla Campania nel 2014 e 2015 andrà il 30% di queste risorse; alla Sicilia 43 milioni e alla Puglia 34 milioni. Seguono Calabria (18,6 milioni); Sardegna (7 milioni); Basilicata (4,8 milioni) e Molise (1,9 milioni).¹⁴

Della NSC, che è descritta in dettaglio nel capitolo 3, si sintetizzano di seguito i tratti principali (si veda Tab. 1).

TAB 1 – LA NUOVA SOCIAL CARD IN SINTESI

DOVE È FORNITA	Dodici comuni più grandi
QUANDO	Un anno (2014)
A CHI	Famiglie con almeno un figlio minorenne in grave povertà e in disagio lavorativo.
QUANTE FAMIGLIE LA RICEVONO	15.000 (stima)
CONTRIBUTO ECONOMICO	Importo variabile secondo la dimensione della famiglia (da 231 euro per due componenti a 404 euro per cinque o più)
SERVIZI ALLA PERSONA	Sì (sociali, educativi, formativi, per l’impiego)
SPESA ANNUA	50 milioni

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Inps

Al decreto legge “Semplifica Italia” del febbraio 2012, contenente il disegno della nuova misura, seguì il decreto attuativo nel gennaio 2013, per giungere alla prima fase di implementazione locale nella primavera del 2013, e ancora – nello scorso autunno – alla fase della selezione dei beneficiari, in via di conclusione in gran parte delle città interessate. Per verificarne l’impatto sulla vita degli utenti, è necessario che dalla fruizione della

¹¹ Questa specifica presente fin dal DL del Governo di ottobre 2013: Comma 6, Art. 7, Disegno di Legge, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2014), comunicato alla presidenza il 21 ottobre 2013. Atto N.1120.

¹² Decreto Legge 30 dicembre 2013, n. 150.

¹³ Intervento di Giovannini dopo il Consiglio dei Ministri n. 43 dal minuto 33: www.youtube.com/watch?v=5asmP3QLD4Q

¹⁴ Fonte: *Redattore Sociale*, 3 febbraio 2014.

stessa alla valutazione dei suoi impatti trascorra un certo intervallo di tempo (da qualche mese a un anno): dunque ancora per tutto il 2014 non si potranno esprimere valutazioni sulla misura. Ecco perché in sede di decisione sul rifinanziamento della social card si è dovuto far riferimento, in assenza di valutazioni conclusive della misura, ai risultati di precedenti esperienze attivate a livello nazionale e locale negli ultimi vent'anni, oltre che alla letteratura sul tema.

4.3 Le prime evidenze emerse

Come si è detto, la fase di sperimentazione della NSC è agli inizi: per molte amministrazioni comunali, durante l'estate 2013 sono stati pubblicati i bandi e hanno preso avvio le selezioni dei beneficiari e l'autunno dello scorso anno è stato dedicato alla verifica dei requisiti per accedere alla lista dei beneficiari.¹⁵

Dalla primavera del 2013 ActionAid ha realizzato una serie di interviste condotte dai suoi referenti territoriali nelle città di Torino, Bologna, Firenze, Napoli, Milano e Bari e ha partecipato ai tavoli tecnici istituiti da alcune di queste municipalità. In occasione delle interviste, tutte le amministrazioni si sono dette disponibili a fornire aggiornamenti sulla sperimentazione in atto e in alcune città è già in corso un secondo confronto con ActionAid. Di seguito vengono presentati gli aspetti principali emersi sinora.

4.3.1 Chi riceve la NSC?

I criteri di accesso

I requisiti relativi all'ISEE bassissimo (inferiore a 3.000 Euro, con l'aggiunta di requisiti patrimoniali aggiuntivi molto stringenti) e alla condizione lavorativa pregressa hanno comportato l'esclusione dalla misura di molti potenziali beneficiari. Nel Comune di Napoli si stimano circa 6.000 giovani coppie con meno di 35 anni e con figli minori in difficoltà, per sostenere i quali il Comune inizialmente immaginava di poter stabilire dei requisiti preferenziali. Questa intenzione si è rivelata poi impraticabile per via della necessità di attenersi all'articolo 4 del decreto ministeriale in base al quale, oltre ai requisiti economici, è richiesta la verifica della condizione lavorativa dei membri del nucleo familiare e la precarietà lavorativa viene assunta quale requisito essenziale.

Si può, dunque, concordare con chi ritiene che il criterio della condizione lavorativa pregressa abbia esercitato un ruolo cruciale nell'escludere molti potenziali beneficiari, in particolare nel suo incrocio con le i criteri reddituali e patrimoniali di accesso. Nelle parole di chi ha disegnato la NSC "la misura non riguarda i nuclei familiari in povertà cronica (mai entrati nel mercato del lavoro regolare), ma si rivolge a quelli che, a causa della perdita di lavoro o della sua insufficienza, rischiano di scivolarvi. Complice l'impossibilità di adottare immediatamente il nuovo Isee, che permetterà di avere una fotografia più tempestiva della situazione economica della famiglia, questo insieme è risultato in alcune città più ristretto del previsto: le famiglie in fase di impoverimento, infatti, spesso hanno ancora condizioni patrimoniali o Isee superiori alle soglie del decreto".¹⁶

I poveri non conosciuti dai servizi

Sulla capacità della misura di intercettare le "zone d'ombra" della povertà, ovvero quelle situazioni poco note ai servizi sociali e alle amministrazioni, le evidenze sono contraddittorie: in alcuni casi pare che abbiano fatto domanda famiglie per la maggior parte

¹⁵ Per aggiornamenti sullo stato di avanzamento della sperimentazione, si consiglia di consultare la rivista on line *Redattore Sociale* che pubblica regolarmente notizie inerenti alla misura e alle sue applicazioni, raccolte nel focus "Social Card. Una carta acquisti nell'Italia senza reddito minimo", www.redattoresociale.it

¹⁶ M. C. Guerra, R. Tangorra, "Le difficoltà della Nuova Social Card? Una sperimentazione che insegna molto 2014", www.lavoce.info, 6 aprile 2014.



non “conosciute” dai servizi; in altri, invece, il dato sembrerebbe completamente ribaltato con una minima percentuale di utenti “nuovi” rispetto alle categorie di utenti dei servizi sociali. Complessivamente, si può concordare con chi afferma che “sembra esserci un problema di take-up, per cui non tutti i potenziali beneficiari sono venuti a conoscenza della misura, forse anche per una ‘timidezza’ nazionale e locale nella diffusione dell’informazione, stanti i rischi di un eccessivo razionamento rispetto bisogno potenziale”.¹⁷

Lo stigma

È stato poi sollevato il problema della stigmatizzazione del beneficiario. Il voucher o la Carta Acquisti rendono il beneficiario “riconoscibile”, creando imbarazzo e disagio ai possessori, soprattutto quando ci si muove in contesti piccoli. Il legislatore aveva previsto questo effetto, ponendo l’accento sulla necessità della assoluta protezione dei dati, ma resta il fatto che il pagamento presso gli esercizi commerciali, in quanto atto pubblico, finisce inevitabilmente con l’“esporre pubblicamente” tutti coloro che lo compiono.

4.3.2 La presa in carico e il ruolo dei servizi

La presa in carico

In relazione ai progetti di presa in carico, le attività sono ancora limitate e le esperienze molto diverse. Il Comune di Napoli attiverà i percorsi previsti attraverso i Programmi di Accompagnamento Sociale (PAS), affidati al terzo settore del territorio, che erano sospesi per assenza di risorse e che saranno riattivati tramite bandi e collegati alla social card attraverso risorse *ad hoc*.

Ad eccezione di quello di Napoli, gli altri Comuni interpellati nel monitoraggio hanno già avviato percorsi di collaborazione e consultazione con le realtà territoriali del terzo settore. In particolare, il Comune di Bari ha istituito una commissione mista composta dall’Ufficio di Piano del Comune e dai servizi territoriali, che include altri enti territoriali governativi, al fine di definire meglio i progetti di presa in carico. Il Comune di Torino ha istituito un tavolo di confronto al quale sono state invitate a partecipare attivamente anche le organizzazioni del terzo settore, tra le quali ActionAid: a tutte le associazioni è stato chiesto di “offrire” progetti personalizzati di presa in carico. In nessun caso, stando a quanto è emerso dalle interviste, è stata manifestata la volontà di “spronare” i diversi attori coinvolti a costruire progettazioni comuni, trasversali e innovative.

La promozione dei servizi

Un altro aspetto critico riguarda la scelta dello Stato di finanziare esclusivamente la componente monetaria della NSC. Sebbene quest’ultima preveda progetti di presa in carico e integrazione con servizi alla persona del welfare locale, lo stanziamento garantito dal Governo centrale si riferisce solamente all’erogazione del contributo in denaro, mentre la parte di presa in carico/erogazione dei servizi deve essere finanziata dai Comuni con fondi propri.

Come già con la sperimentazione del reddito minimo di inserimento alla fine degli anni Novanta, anche in questo caso, il sostegno ai servizi è di fatto più dichiarato che praticato: oggi come allora, infatti, l’intervento statale garantisce la copertura delle erogazioni monetarie mentre resta sostanzialmente inevasa la questione del finanziamento dei servizi. In più, in questa fase in cui i Comuni sono sottoposti a consistenti processi di contrazione dei bilanci, è piuttosto velleitario immaginare che sia possibile reperire risorse a livello locale per finanziare i servizi aggiuntivi previsti.

¹⁷ M. C. Guerra, R. Tangorra, op cit.

4.3.3 La capacità amministrativa degli Enti Locali

La struttura amministrativa

Dalla nostra rilevazione è emerso un panorama differenziato per quanto riguarda la presa in carico della NSC da parte delle strutture amministrative: in alcuni casi è stato prontamente individuato un settore e un responsabile a cui affidarne l'esecuzione; in altri casi, invece, non sono ancora completamente chiare le responsabilità politico-amministrative. Tra gli elementi di criticità si annovera quello della lista dei beneficiari, che nel caso della NSC viene gestita direttamente dai Comuni, e la cui compilazione, nel caso della carta acquisti, è invece affidata all'INPS e di cui l'amministrazione comunale non dispone.

Bologna e Milano hanno preferito individuare i beneficiari della NSC attingendo agli elenchi dei beneficiari di altre iniziative di lotta alla povertà, e non attivando un bando pubblico aperto, come hanno invece fatto altre città. E questo per rispettare i tempi della procedura e sostenere, attraverso la Nuova Social Card, i casi già noti ma non intercettati dai servizi. A Bologna ai nominativi delle persone inserite nelle liste di attesa per le prestazioni sociali sono stati aggiunti anche i nominativi di coloro che risiedono in alloggi di edilizia residenziale pubblica. Il Comune di Torino avrebbe voluto redigere le liste a partire dagli elenchi predisposti per altri interventi (ad esempio di edilizia residenziale pubblica) per poi completarle con i nominativi forniti dalla rete di associazioni con le quali ha attivato il confronto; ha poi però optato per la pubblicazione del bando pubblico, dal momento che il Governo non si era espresso in favore della segnalazione dei beneficiari da parte del terzo settore.

I bandi sono stati chiusi tra luglio e settembre: già dall'estate scorsa, per le città dove erano ormai chiusi (come a Torino e Firenze), il numero di richiedenti la NSC è risultato molto basso. Certamente ciò è imputabile alla restrittività dei criteri di accesso, anche se non è possibile a priori escludere che un certo numero di potenziali beneficiari non abbia proprio presentato la richiesta (cfr. par 4.1). A Firenze, si è dovuto prorogare il termine del bando, perché non era stato raggiunto il numero delle effettive social card erogabili.

Al ridotto numero di domande, si è aggiunto in alcuni contesti, dopo i controlli effettuati dai Comuni e dall'INPS, l'elevato numero di casi di non idoneità per assenza dei requisiti. Gli ideatori della misura sottolineano in proposito come il controllo preventivo si sia rivelato "molto efficace in termini di contrasto alle frodi ed essenziale per la sopravvivenza della misura",¹⁸ sottolineando che le difficoltà incontrate da precedenti esperienze in materia sono dovute, in misura significativa, proprio all'incapacità di controllare il reale possesso dei requisiti da parte dei beneficiari.

La realtà dei Comuni

La percezione generale è che i Comuni siano oberati dal carico di lavoro e dagli appesantimenti burocratici, pochi manifestano interesse nei confronti della realizzazione di un osservatorio sulla povertà e le critiche rivolte alle modalità di realizzazione di questa iniziativa sono in molti casi velate, in altri più esplicite, ma sempre presenti.

Il responsabile del comune di Bari ha, a questo proposito, espresso il proprio rammarico ritenendo che sarebbe stato più utile ed efficace destinare lo stanziamento previsto ad azioni di contrasto alla povertà ma per il tramite di interventi e procedure già esistenti, e quindi non introducendo nuove misure, che comportano un conseguente onere in termini di incombenze burocratico-amministrative. Il comune di Bologna ha intravisto nel progetto il viatico per l'avvio di una politica di reddito minimo. In alcuni casi, inoltre, i Comuni hanno lamentato di aver giocato un ruolo poco strategico, di fatto collettori delle domande dei beneficiari, senza nemmeno poter contare su un supporto tecnologico adeguato per svolgere questo ruolo.

¹⁸ Ibid.



4.3.4 La valutazione

Il 22 novembre 2013 il Ministero ha presentato ai Comuni coinvolti nella sperimentazione un "Piano per la valutazione" predisposto dall'ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori), in cui sono esplicitati la metodologia, gli strumenti e la tempistica della valutazione. Il sistema di valutazione presenta alcuni non trascurabili elementi di complessità, basato com'è su una logica contro-fattuale, ossia sull'osservazione dell'impatto sui beneficiari e sui nuclei in simili condizioni di partenza ma che non hanno beneficiato dell'intervento. A fronte di scarse risorse si pongono inoltre problemi di implementazione. Di certo, se, come nel caso della sperimentazione del Reddito Minimo d'inserimento, non dovesse essere approntato un sistema di monitoraggio e valutazione appropriato, la sperimentazione rischierebbe di non fornire validi input per la realizzazione di politiche organiche di riduzione della povertà.

Inoltre, viene da chiedersi, alla luce dei recenti sviluppi (l'ampliamento degli stanziamenti previsti - 167 milioni stanziati nel luglio 2013 e 40 milioni stanziati a dicembre 2013) se gli stanziamenti aggiuntivi rispetto agli iniziali 50 milioni seguiranno lo stesso iter burocratico-gestionale valido per i 50 milioni iniziali o se, in considerazione delle criticità incontrate nella fase attuativa, il Ministero apporti modifiche per i nuovi territori interessati dalla sperimentazione. Nel caso in cui siano introdotti correttivi - certamente auspicabili almeno per la riduzione dei tempi di erogazione - è tuttavia importante che nella valutazione della sperimentazione si tenga conto dei cambiamenti introdotti distinguendo nettamente i percorsi attivati: quello relativo allo stanziamento iniziale e quello relativo alla seconda tranche di finanziamenti. In caso contrario, gli esiti della valutazione risulteranno inficiati.

4.3.5 La tempistica

Nello scenario illustrato spicca la dilatazione dei tempi di erogazione, elemento già richiamato. Tra i casi più eclatanti di ritardo rispetto alla tempistica inizialmente ipotizzata spicca la città di Roma, che ha aperto i termini di presentazione delle domande nel gennaio 2014, più di sei mesi dopo le altre amministrazioni, a causa dei ritardi provocati dal rinnovo dell'amministrazione comunale. Come su Roma a livello locale, così a livello nazionale l'avvicendamento di tre governi, a partire dall'attuazione del decreto che ha istituito la Nuova Social Card, certamente non ha facilitato le cose in termini di implementazione ma anche di visione e aggiustamenti *in itinere* della misura.

Un tema di fondo, dunque, consiste nella lentezza con cui le decisioni si irradiano dal livello centrale a quello locale e le modalità con cui le scelte istituzionali ricadono concretamente sui cittadini, in alcuni casi coinvolgendo il terzo settore e le organizzazioni della società civile. Il risultato, dunque, è che ad oltre tre anni dalla decisione di stanziare 50 milioni di euro a sostegno degli individui e delle famiglie più povere, solo ora i possibili beneficiari iniziano ad essere toccati dall'intervento. Il ritardo è stato denunciato nel febbraio 2014, prima da organizzazioni come ActionAid,¹⁹ Caritas e Save The Children e più di recente anche da esponenti delle amministrazioni locali.²⁰

4.3.6 La NSC nel sistema di welfare

I possibili finanziamenti ulteriori

La sperimentazione consente di integrare il contributo nazionale utilizzando sia risorse comunali sia risorse di privati, ma quasi nessuna delle amministrazioni intervistate ha

¹⁹ Si veda: www.actionaid.it/2014/02/la-poverta-ai-tempi-della-nuova-social-card

²⁰ Il Vice Sindaco uscente di Firenze dalla sua pagina Facebook si è espresso così: "Volete un esempio di burocrazia che ostacola i bisogni dei cittadini? È la Social card, la carta acquisti lanciata nel 2012 dal Ministero per sostenere le famiglie in difficoltà e che ancora non ha portato neppure un euro di beneficio ai cittadini." Per ulteriori indicazioni, si veda anche: www.facebook.com/darionardella?ref=stream&hc_location=timeline

manifestato l'intenzione di incrementarlo ricorrendo a risorse proprie o coinvolgendo i privati. Dalle interviste ciò emerge chiaramente con riferimento ai privati, siano essi soggetti di terzo settore, imprese o banche.

Il contributo dei Comuni, invece, potrà tradursi soprattutto in un potenziamento dei servizi già esistenti a livello locale e delle attività realizzate, al fine di incorporare tutte quelle aggiuntive collegate alla NSC. Tuttavia, al momento delle interviste, nessuno dei Comuni contattati aveva provveduto a quantificare questo intervento. Viene da chiedersi se, in prospettiva, una revisione della misura possa essere l'occasione per ridisegnare lo scenario della collaborazione tra enti pubblici locali e terzo settore nel contrasto alla povertà e se le risorse a disposizione possano essere integrate in maniera più efficiente individuando nuove modalità di collaborazione tra i soggetti coinvolti nell'applicazione della misura

Le sovrapposizioni tra gli interventi

Si può senz'altro dire che le criticità che la NSC ha in comune con molte altre misure di contrasto alla povertà che l'hanno preceduta si riferiscono al fatto che essa si aggiunge ad altre politiche sociali (di natura sociale ed economica) preesistenti e complementari. È largamente riconosciuto da amministratori, esponenti del terzo settore e studiosi di politiche sociali che le misure di sostegno al reddito, contrasto all'esclusione e integrazione sociale andrebbero ripensate in una prospettiva più ampia al fine di ridurre le sovrapposizioni fra le stesse e raggiungere effettivamente la platea di beneficiari che più necessitano di questi interventi.²¹

Uno sforzo di questo genere non si dispiega pienamente con una sperimentazione di questa portata dal punto di vista degli stanziamenti previsti e della durata (limitata) di un anno, e certamente l'instabilità politica che vive al momento il nostro Paese non favorisce ragionamenti di lungo periodo e confronti tra istituzioni centrali, locali e società civile su un progetto più ampio di riforma del welfare italiano. Ne consegue la coesistenza di misure pressoché simili o collegate, attivate a livello comunale e nazionale, ma con modalità di accesso, gestione amministrativa ed effetti diversi. Un esempio lampante è la compresenza, almeno per il 2013 e il 2014, della Nuova Social Card e della precedente Carta Acquisti: pur rispondendo nelle intenzioni agli stessi obiettivi, le due carte funzionano in maniera molto diversa e implicheranno, per almeno alcune amministrazioni, duplicazioni di sistemi informativi, flussi di lavoro, strumenti di rilevazione e controllo, con aggravii amministrativi ed economici.

Certo è che la Nuova Social Card non riuscirà comunque, come si è avuto modo di accennare nel par 4.1, ad intercettare tutte le persone che di fatto vivono condizioni di profonda marginalità e povertà, per raggiungere le quali occorrerebbero interventi più ampi e finanziariamente più consistenti. Su questo, tra l'altro pesa anche la difficoltà di ricognizione di tutte le risorse messe in campo a livello nazionale per la misura, le sue estensioni nel tempo e nello spazio, come si è visto rispetto alle analisi delle leggi di stabilità e degli altri provvedimenti che nel corso dell'anno agiscono sul bilancio dello Stato.

4.4 In prospettiva

Queste prime considerazioni sulla misura contribuiscono a sottolineare l'importanza e la centralità di un'azione di valutazione esterna, indipendente e partecipata che accompagni, con il contributo di esperti e terzo settore, l'implementazione della NSC e di altre misure che nel frattempo dovessero essere progettate e attivate a integrazione della stessa o come suo sviluppo.

²¹ Si veda il capitolo 7.



Su questo ActionAid si sta spendendo, anche in collaborazione con altre realtà del Terzo Settore attive sul fronte della cittadinanza attiva e della trasparenza della pubblica amministrazione. Tra i suoi impegni vi è quello di proseguire il lavoro di dialogo e confronto con le amministrazioni locali alla prese con la realizzazione di progetti di presa in carico e di valutazione di impatto dell'intervento.

È l'esperienza stessa della NSC a mostrare l'importanza, decisiva, di un puntuale monitoraggio degli aspetti attuativi. Mentre, infatti, in merito ai principi di fondo che guidano la sperimentazione non si può che essere d'accordo (mix di soldi e servizi, welfare locale, adeguatezza, connubio di diritti e doveri, cfr. par. 4.2), su quali siano le strade migliori per tradurli in pratica vi sono incertezze e diversità di opinioni. Sotto questo profilo, l'esperienza della NSC fornisce una varietà di spunti utili tanto rispetto alle direzioni positive quanto sugli errori da non ripetere.

In conclusione, due urgenze sembrano non più eludibili: in primo luogo la necessità di dare risonanza pubblica al tema della povertà, evitando le tentazioni semplificatorie stereotipiche e tenendo conto delle caratteristiche che il fenomeno ha assunto e sta assumendo in questi ultimi anni. È importante che società civile e organi di informazione facciano la loro parte per rimettere al centro del dibattito economico, sociale e politico la povertà, problema antico e però di grande attualità, come si è visto nella introduzione di questo rapporto.

In secondo luogo appare fondamentale inscrivere i miglioramenti delle misure di contrasto alla povertà nel più ampio contesto di un programma di incremento dell'efficienza delle politiche pubbliche di welfare. E questo è realizzabile nutrendo l'analisi delle politiche con dati aggiornati ed integrati, aprendo al dibattito civico e proponendo risposte basate su evidenze empiriche rilevate con rigore scientifico.



5 | LA POVERTÀ ALIMENTARE: DAL PEAD AL FEAD

ANGELA FRIGO

FONDAZIONE BANCO ALIMENTARE ONLUS

FRANCESCO MARSICO

AREA NAZIONALE CARITAS ITALIANA

1. Povertà alimentare o assenza di strumenti di contrasto della povertà assoluta?

Il tema degli aiuti alimentari e della povertà alimentare è molto più complesso di quanto non possa apparire. In effetti parlare di interventi di aiuto in forma di beni primari in società avanzate suona innanzitutto paradossale: parliamo infatti di società dell'abbondanza, nelle quali contestualmente si affrontano patologie da benessere (tra cui l'obesità) e la questione degli sprechi alimentari. Inoltre sul piano definitorio il riferimento metodologico di base non può che essere quello del paniere Istat che indica le soglie di consumi - compresi quelli alimentari - al di sotto delle quali si diagnostica la povertà assoluta. Il paniere, d'altro canto, se ci aiuta a definire i fabbisogni essenziali dei singoli componenti e il loro valore monetario, certo non può che limitarsi a segnalare l'anomalia di soggetti che utilizzano per quei beni meno risorse del valore medio stimato. Pertanto la definizione di povertà alimentare, in contesti di paesi avanzati, pone una serie di problemi, in quanto essa si configura come uno degli elementi che compongono la più ampia categoria della povertà assoluta, a cui si è dato ampio spazio nel primo capitolo. Se nei paesi poveri la struttura dei consumi dei segmenti sociali più bassi della popolazione non può che essere prioritariamente orientata ai beni primari, questa dinamica non è riscontrabile nelle condizioni di povertà estrema o di grave deprivazione dei paesi avanzati.

Mentre non presenta perplessità metodologiche il parlare di povertà alimentare nei contesti di economia avanzata, riferendosi a coloro che si trovano nelle condizioni sociali più marginali - come ad esempio le persone senza dimora o con disagio abitativo grave - alludendo anche agli effetti sulla salute e sulle condizioni di vita di questi soggetti - più complesso appare utilizzare la stessa definizione e la stessa allusione nel caso di famiglie con un reddito limitato. La povertà alimentare può rappresentare l'indicatore più rilevante di disagio, all'interno della più generale categoria della povertà assoluta, ma va utilizzato con cautela, se considerato isolatamente. La ridotta spesa per beni alimentari - e soprattutto i suoi effetti negativi - può essere compensata da fattori non desumibili dalla indagine Istat sui consumi, quali, ad esempio, la presenza di economie di scambio non monetarie, forme di autoproduzione, ricorso, anche occasionale, a reti di aiuto familiari, amicali o di privato sociale, che annullano o riducono il rischio di denutrizione o malnutrizione ad essa sottesa.

Non casualmente la ricerca più recente dedicata a questo tema nel nostro paese - curata da Luigi Campiglio e Giancarlo Rovati nel 2009¹ ha scelto di limitarsi ad elaborare, sulla base dei dati Istat relativi alla indagine sui consumi, e in via sperimentale, un'inedita soglia oggettiva di povertà alimentare relativa (*standard food poverty line*) sulla base della quale stimare la diffusione del fenomeno nel nostro paese.²

¹ L. Campiglio e G. Rovati (a cura di), *La povertà alimentare in Italia. Prima indagine quantitativa e qualitativa 2009*, consultabile al seguente indirizzo: www.bancoalimentare.it/files/documenti/Sintesi_Poverta_alimentare_in_Italia_280909.pdf

² Nella indagine condotta dalla Fondazione per la sussidiarietà, per quantificare il fenomeno della povertà alimentare, si è applicata alla sola componente alimentare della povertà assoluta la metodologia definita dall'Istat per lo studio della povertà relativa. In pratica, è stata fissata una "soglia di povertà alimentare" per le famiglie residenti in Italia. Tale soglia è stata stimata a livello nazionale e quindi riproporzionata per ciascuna regione in modo da tener conto delle differenze di prezzo dei beni alimentari sul territorio nazionale. In questo modo, sono state considerate *alimentermente povere* solo le famiglie povere con spesa alimentare pari o inferiore alla soglia limite di riferimento (nazionale o regionale).



In altri termini se è sufficientemente sostenibile affermare che un valore della spesa inferiore a quanto mediamente utilizzato per l'acquisto di generi alimentari sia predittivo di una scarsità di reddito, desumere da ciò che questo comporti una alimentazione insufficiente o inadeguata o squilibrata non è del tutto possibile sulla base dei dati disponibili.

Un'altra fonte di informazioni sulla povertà alimentare nel nostro paese è certamente la *Relazione sul piano di distribuzione degli alimenti agli indigenti*,³ elaborata periodicamente dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, che per il 2012 ha segnalato un aumento del 9% delle famiglie che avevano ricevuto aiuto sul piano alimentare, con un totale di 3,7 milioni di persone assistite con pacchi viveri o pasti gratuiti presso le mense. Un dato che indica che una delle strategie di contenimento degli effetti della crisi da parte delle famiglie italiane è consistita nell'utilizzare la rete di distribuzione di alimenti presenti sui diversi territori con circa 15 mila strutture. Una tendenza, questa, confermata anche dal report *Dati e politiche sulla povertà in Italia* di Caritas Italiana: "dal 2009 al 2012, la richiesta di beni materiali presso i Centri di Ascolto è aumentata del 55,6% passando dal 37,2% del totale delle richieste nel 2009 al 57,9% del 2012".⁴

In sintesi si possono trarre alcune conclusioni e piste di lavoro per ulteriori indagini.

- L'assenza di misure nazionali di contrasto alla povertà ha dirottato le richieste inevase di reddito delle famiglie povere su reti di aiuto informali, che hanno contenuto gli effetti della scarsità di reddito con aiuti di tipo primario, in particolare di beni alimentari. La sostenibilità di questa tesi è confermata dall'aumento vertiginoso di questa modalità di aiuto al crescere degli effetti della crisi: il privato sociale ha garantito piccole soglie di reddito, in forma di beni alimentari, alle famiglie italiane, in assenza di politiche pubbliche in questo ambito, una sorta di primordiale reddito minimo, che ha garantito coesione sociale e utilizzo del reddito residuo da parte delle famiglie per voci di spesa non comprimibili, come ad esempio affitti e utenze.
- D'altro canto l'esistenza di una povertà alimentare tale da generare consumi insufficienti o inadeguati andrebbe verificata a partire dall'emersione di patologie ascrivibili a diete inadatte (denutrizione, malnutrizione, disordini alimentari derivati ecc.) per i nuclei familiari poveri. In questa direzione vanno già alcuni studi (soprattutto locali, più raramente nazionali). Ad esempio il Rapporto Osserva Salute 2013, analizzando i fenomeni del sovrappeso e delle obesità nella fascia di età compresa tra i 6 e i 17 anni, mostra "come i bambini e gli adolescenti in eccesso di peso costituiscano il 26,9% del totale. Si rilevano, inoltre, forti differenze di genere, [...] con percentuali particolarmente elevate in Campania (40,6%), Sicilia (33,3%), Molise (32,9%), Basilicata (32,9%) e Calabria (30,5%). Si osservano, infine, prevalenze più elevate sia in relazione a risorse economiche scarse o insufficienti che al più basso livello di istruzione e all'eccesso di peso dei genitori".⁵ È auspicabile che il rischio potenziale prodotto da condizioni di povertà prolungate sia monitorato ricorrendo agli strumenti resi disponibili non solo dalla ricerca sociale, per verificare se si stanno producendo effetti riconducibili a questi fenomeni. Sarebbe altrettanto auspicabile verificare il peso dell'aiuto alimentare nelle strategie di contenimento degli effetti della povertà messe in campo dalle famiglie, attraverso metodologie di ricerca che enfatizzino, nella ricostruzione dei percorsi di vita, le capacità proattive delle persone in situazioni di disagio e la loro percezione di questi presidi territoriali sussidiari.

³ Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, *Relazione piano di distribuzione degli alimenti agli indigenti 2013. Consuntivo delle attività realizzate al 30/04/2013*.

⁴ Caritas Italiana, *Dati e politiche sulla povertà in Italia*, 17/10/2013, pag. 5.

⁵ Rapporto OsservaSalute, Edizione 2013, *Fattori di rischio, stili di vita e prevenzione*, pag. 30.



2. I programmi europei di aiuto alimentare: il PEAD (Program for European aid to the deprived)

Per affrontare il problema della povertà attraverso la leva alimentare in maniera diretta, contribuendo alla distribuzione ai più bisognosi di centinaia di tonnellate di alimenti all'anno, nel 1987 venne istituito da Jacques Delors, allora presidente della Commissione europea, il Programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (PEAD). Questo Programma ha avuto il merito di sostenere le associazioni caritative e la società civile nel garantire l'accesso a beni primari ai cittadini indigenti dell'Unione europea. Istituito durante un inverno particolarmente rigido, inizialmente esso permetteva agli Stati membri di sbloccare scorte agricole di intervento eccedentarie per distribuirle a titolo di aiuto alimentare agli indigenti. Si parlava allora, con una certa enfasi, di "montagne di burro" e di "laghi di latte", per rimarcare l'abbondanza delle scorte derivanti dall'intervento pubblico europeo.

La riforma della Politica Agricola Comune (PAC), avviata agli inizi degli anni Novanta, ha contribuito a ridurre drasticamente l'intervento sistematico sui mercati. Per tale motivo, il Programma è stato modificato, in modo da autorizzare, in determinate circostanze, il ricorso ad acquisti di derrate sul mercato. Nei 20 anni di esecuzione del Programma, la distribuzione di prodotti alimentari agli indigenti ha costruito un modello che si è evoluto e perfezionato nel tempo, riuscendo a raggiungere un numero di beneficiari in notevole aumento negli ultimi cinque anni. Nel 2011 quasi milioni di persone (18.986.182 per la precisione) hanno beneficiato del Programma, cioè il 35% del numero stimato di persone indigenti nei 20 Stati membri beneficiari.⁶ È chiaro che il Programma agiva in chiave sussidiaria, a supporto di soggetti già impegnati in questo ambito, con una autonoma, seppure più limitata, capacità di reperimento di prodotti e di distribuzione a soggetti deboli o strutture di accoglienza. Una misura, quindi, che ha consentito il rafforzamento di una rete già esistente e per lo più tradizionalmente attiva in questo settore, e non la creazione *ex novo* di una filiera assistita da politiche pubbliche.

3. Il PEAD in Italia

Negli scorsi anni il PEAD ha, quindi, rappresentato un'importante fonte di approvvigionamento per le organizzazioni caritative dei Paesi membri fornendo loro alimenti da distribuire gratuitamente agli indigenti. In Italia, ad esempio, il PEAD è stato attuato dall'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA), su incarico del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali.

L'AGEA ha operato, in particolare negli ultimi anni, gestendo le risorse comunitarie attraverso la predisposizione dei bandi di acquisto dei beni, vigilando su tutte le fasi produttive e di consegna, avvalendosi di 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 - formalmente riconosciuti ed iscritti al relativo Albo istituito presso detta Agenzia,⁷ costituendo una rete pubblico-privata consolidata, sussidiaria e capillare. Queste sette realtà nel 2013 hanno distribuito i prodotti alimentari a oltre 15.000 strutture caritative territoriali che li hanno consegnati, secondo i dati AGEA del 2012, a 4 milioni di persone in stato di bisogno, il 70% dei quali cittadini italiani (cfr. tab. 1).

In particolare nel 2013, poiché erano disponibili scorte solo per alcune categorie di prodotti, il piano di esecuzione si è basato soprattutto sugli acquisti: all'Italia è stato de-

⁶ cfr. *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 final, 24 ottobre 2012.

⁷ Agea, Delibera del Consiglio di Amministrazione n. 164 del 12 maggio 2006.



Tab. 1 Distribuzione dei prodotti alimentari per ripartizione geografica e fascia di età dei beneficiari (2012)

	Totale beneficiari	Bambini (0-5 anni)	Anziani (over 65 anni)
<i>Nord</i>	1.056.855	129.000	121.906
<i>Centro</i>	720.636	68.00	119.043
<i>Sud</i>	1.542.175	149.000	220.338
<i>Isole</i>	748.584	81.000	117.296
Italia	4.068.250	359.003	578.583

Fonte: Agea

stinato un importo monetario totale di € 98.269.856, di cui € 92.272.165 destinati all'acquisto sul mercato interno di alimenti e € 5.997.761 al rimborso delle spese di trasporto ed al rimborso degli oneri di magazzinaggio e amministrativi degli Enti Caritativi. Quasi il 95% dei fondi a disposizione si sono quindi trasformati in aiuti concreti che hanno raggiunto la popolazione bisognosa. Attraverso il PEAD nel 2013 sono state distribuite gratuitamente oltre 100.000 tonnellate di prodotti alimentari (suddivisi in pasta, riso, latte, formaggi, legumi, farina, biscotti, polpa di pomodoro, biscotti per l'infanzia, olio di semi e fette biscottate). Appaiono evidenti i vantaggi economici di un meccanismo organizzativo che acquisiva i prodotti direttamente dai produttori, saltando la rete di distribuzione, e supplendo ad essa con una rete capillare di tipo volontario per l'allocazione dei beni.

4. La fine del PEAD

Nonostante l'utilità e l'efficacia di questa misura e gli effetti della crisi finanziaria del 2008, una pluralità di fattori ha determinato la chiusura del Programma: la notevole imprevedibilità delle scorte disponibili e il previsto esaurimento delle stesse nel periodo 2011-2020 a seguito delle riforme della Politica Agricola Comune (PAC), nonché gli effetti della sentenza⁸ relativa alla causa intentata dalla Germania contro la Commissione Europea, hanno condotto alla decisione di terminare il PEAD alla fine del 2013. Inoltre per alcuni paesi della Unione, dotati di specifiche misure di contrasto alla povertà connesse al trasferimento di reddito alle famiglie, si riteneva improprio un Programma di questo tipo, su materia tipicamente di competenza delle legislazioni nazionali, collocato, peraltro, all'interno delle politiche agricole e sostitutivo di forme considerate più adeguate di intervento sociale.

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 dei singoli Stati membri. Uno strumento che contribuisse anche 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 sociale⁹ entro il 2020 per tutta l'UE.

⁸ La sentenza N. T-576/08 emessa dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea ha ribadito che gli acquisti di derrate alimentari sul mercato dell'Unione non possono sostituire su base regolare le ridotte scorte di intervento. Ciò ha fatto sì che la Commissione non potesse più autorizzare l'utilizzo di importi monetari in sostituzione delle scorte di intervento.

⁹ Nel contesto comunitario è stata adottata la definizione di "popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale", utilizzata da Eurostat per monitorare il relativo obiettivo nell'ambito della strategia Europa 2020, attraverso l'utilizzo congiunto di tre indicatori: la proporzione di persone a rischio di povertà (dopo i trasferimenti sociali); la proporzione di persone in situazione di grave deprivazione materiale; la proporzione di persone che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa. Un individuo viene definito a rischio di povertà o esclusione sociale se sperimenta almeno una delle situazioni individuate da questi tre indicatori.



Per questi motivi, e volendo garantire un futuro all'attuale sistema di distribuzione di prodotti alimentari agli indigenti sviluppatosi nell'ultimo ventennio, nella proposta del Quadro Finanziario Pluriennale 2014-2020, la Commissione europea ha deciso di destinare 2,5 miliardi di euro alla creazione di un nuovo strumento di lotta contro le forme estreme di povertà e di esclusione, a integrazione degli attuali strumenti di coesione nell'ambito della politica sociale.

5. Verso il FEAD (*Fund for European aid to the deprived*)

Dopo un lungo iter di valutazioni d'impatto, dibattiti e consultazioni con gli *stakeholder*, il 24 ottobre 2012 la Commissione europea ha pubblicato la proposta del nuovo Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD): un'iniziativa assolutamente innovativa se si considera che in precedenza il tema della povertà estrema era totalmente delegato alla competenza dei singoli Stati membri. L'obiettivo generale di questo Fondo consiste nel promuovere la coesione sociale, rafforzare l'inclusione e quindi contribuire, in ultima analisi, a raggiungere l'obiettivo di ridurre la povertà nell'Unione europea.

L'accordo tra Parlamento europeo e Consiglio dell'UE è stato raggiunto il 28 novembre 2013. La principale novità introdotta nel FEAD, rispetto al precedente Programma, riguarda un ampliamento del campo di applicazione. Infatti, l'obiettivo del nuovo Fondo è quello di sostenere programmi nazionali nell'ambito dei quali sono distribuiti alle persone indigenti prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base¹⁰ attraverso organizzazioni partner selezionate dagli Stati membri. Inoltre, il Fondo vuole sostenere attività che contribuiscono all'inclusione sociale delle persone più svantaggiate. Tale ampliamento è stato richiesto da quegli Stati membri che preferivano utilizzare le risorse per finanziare misure di accompagnamento piuttosto che la distribuzione di beni alimentari e/o materiali di base.

L'ampliamento del campo di applicazione richiederà ad ogni Stato membro di scegliere se presentare alla Commissione 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") per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020. In questa bipartizione riemergono le perplessità sulla tipologia di intervento, seppure il secondo Programma Operativo comporti problemi definitivi non trascurabili, soprattutto all'interno dell'architettura dei Fondi disegnata dalla Programmazione finanziaria 2014-20.

Grazie soprattutto all'impegno del Parlamento europeo a sostegno di questo Fondo, il bilancio per il periodo 2014-2020 è stato incrementato e mantenuto a 3,5 miliardi di euro, come l'importo assegnato al PEAD nel periodo 2007-2013. Nonostante il bilancio rimanga invariato, è da sottolineare sia l'ampliamento del campo di applicazione che l'aumento della richiesta come conseguenza dell'aumento del numero di persone indigenti. Inoltre, se il Programma precedente era caratterizzato da una partecipazione volontaria, il nuovo fondo si applica obbligatoriamente a tutti gli Stati membri dell'UE.

Infine, il Fondo prevede che il tasso di cofinanziamento sia fino all'85% delle spese ammissibili, con la possibilità di un aumento fino al 95% per gli Stati membri più colpiti dalla crisi.

Uno degli aspetti più interessanti del nuovo Fondo, oltre allo slittamento dall'asse alimentare (agricolo) a quello materiale/sociale (con ripercussioni anche a livello di trasferimento delle competenze sia a livello di gestione europea del Fondo - con l'avvicendamento a Bruxelles fra le Direzioni generali di riferimento - che in termini di impostazione

¹⁰ Con "assistenza materiale di base" si fa riferimento a beni di consumo di base di valore limitato e per uso personale delle persone indigenti (ad esempio: abbigliamento, calzature, articoli per l'igiene, materiale scolastico, sacchi a pelo).

e applicazione nazionale - con il passaggio dal Ministero delle Politiche Agricole al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), è che la redazione del Programma Operativo da parte dello Stato membro deve avvenire in collaborazione con gli *stakeholder* pertinenti e, se del caso, le competenti autorità regionali, locali e altre autorità pubbliche. Per l'Italia, tale partecipazione condivisa rappresenta una importante possibilità di collaborazione tra il governo, e in particolare il Ministero per il Lavoro e le Politiche Sociali, le autorità pubbliche regionali e locali, i cosiddetti enti caritativi beneficiari del precedente PEAD, le forze sociali e altri soggetti del Terzo Settore. La preparazione, l'esecuzione e il successivo monitoraggio e valutazione del Programma Operativo di questo nuovo Fondo rappresentano dunque una opportunità di sperimentare forme per molti versi inedite di collaborazione tra tutte le parti coinvolte per aiutare chi ha necessità di aiuto alimentare, in un'ottica sussidiaria e di più efficace accompagnamento alla persona.

Per sopperire al vuoto lasciato dalla fine del PEAD e dal drastico ridimensionamento del FEAD, il Governo Monti ha inoltre istituito con la Legge 134/2012 un Fondo Nazionale per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti, da alimentare con risorse pubbliche e private, che possa potenziare il sistema di aiuti alimentari a favore delle persone indigenti in Italia e incrementare i volumi e le tipologie di derrate alimentari già oggi rese disponibili per il tramite degli Enti Caritativi. Si tratta di un Fondo che per il 2014 ha una dotazione economica di 10 milioni di euro, ma che tuttavia, a causa dei tempi di attuazione, non è in grado di supplire alle necessità individuate. Queste risorse potranno ridurre il rischio di un periodo di interruzione dovuto alla chiusura del precedente Programma e all'avvio effettivo del nuovo Fondo

6. Le prospettive del FEAD

Infatti, dopo la conclusione del PEAD, sia l'attuazione del FEAD sia l'avvio del Fondo Nazionale, richiedono un tempo tecnico di assimilazione delle nuove modalità di funzionamento di una macchina organizzativa certamente complessa, che coinvolgerà tutta la rete di soggetti implicati nell'aiuto alimentare.

Innanzitutto si pone la questione dell'ammontare delle risorse da affidare ai due distinti piani operativi previsti dal nuovo programma. Il Governo Letta si era adoperato per l'avvio dell'utilizzo delle risorse che ponesse una maggiore enfasi sui beni essenziali, con un *décalage* di allocazione, tale da consentire una contestuale strategia di allargamento della platea dei destinatari della Nuova carta acquisti, rafforzando via via il Programma operativo relativo ai progetti di inclusione.

La speranza di una tempestiva presentazione del Programma operativo I è stata ostacolata dall'anticipata chiusura dell'esperienza di quel Governo. D'altro canto la elaborazione di un Programma Operativo II oltre ad essere una questione problematica di per sé, in ragione della complessità definitoria del tema, rischia, nell'ambito della ampia e complessa platea di Fondi europei destinati all'inclusione sociale, di promuovere una logica occasionale o residuale di utilizzo delle risorse, se non connesse all'altro Programma operativo.

Non secondaria è la scelta delle modalità di gestione del Programma operativo I: solo una mediazione tra il modello precedente, che vedeva nell'Agea e nelle reti sussidiarie il proprio perno operativo, e le nuove esigenze poste dal FEAD ne renderà possibile un avvio ragionevolmente tempestivo ed efficace. In gioco non è la sopravvivenza di una rete di aiuto esistente, ma la continuità di una misura che allevia le condizioni di una quota non irrilevante di famiglie.

Inoltre l'avvio dell'attività del Governo Renzi, con la necessaria, ma non avvenuta, riconferma della strategia precedentemente elaborata di sperimentazione successive ed allargate della Nuova Carta acquisti (cfr. capitoli 3 e 4) pone la questione di quale spazio debba avere una misura, tale è oggi l'aiuto alimentare, di estrema ultima istanza, che se può essere considerata da rimodulare all'interno di forme più evolute di intervento so-



ziale, non può e non deve essere abbandonata senza una graduale presa in carico dei soggetti beneficiari. Le buone politiche sociali dovrebbero essere contestualmente evolutive, necessariamente innovative e inclusive: nessuna evoluzione però può avvenire solo con l'espulsione di una parte dei beneficiari o con la distruzione di reti d'aiuto preesistenti. Politiche sociali che si basano principalmente sui modelli teorici dei decisori e che non si fanno carico delle transizioni necessarie e dei bisogni delle persone rischiano di essere non solo inefficaci ed estemporanee, ma rischiano anche di desertificare, allo stesso tempo, le reti di aiuto esistenti.

Tab. 2 Dal Pead al Fead: un confronto

	PEAD	FEAD
Tipologia di intervento	Programma riferito alle politiche agricole	Fondo riferito alle politiche sociali
Campo d'applicazione	Eroga solo beni alimentari	Eroga un'assistenza non economica (prodotti alimentari e/o beni di consumo di base) e misure di inclusione sociale
Budget Annuale Europa	2013: 500 milioni di euro per tutti gli Stati partecipanti	2014: circa 500 milioni di euro (escluse le quote di compartecipazione nazionali) per tutti gli Stati partecipanti
Compartecipazione Stati	Volontaria	Obbligatoria almeno per il 15% delle spese ammissibili
Budget Italia annuale	2013: 100 milioni di euro	Circa 85 milioni di euro (al netto della compartecipazione nazionale)
Partecipazione degli Stati al Fondo	Volontaria (20 Stati membri partecipanti)	Obbligatoria (28 Stati membri)
Redazione Programma operativo	Assente	Obbligatoria

Tab. 3 Alcuni aspetti critici del Fead

QUESTIONI	POSSIBILI SOLUZIONI
Garanzia di continuità tra il Pead ed il Fead	Costruire un Programma operativo I che ricalchi le modalità organizzative del Fead
Costruzione dei Progetti di inclusione senza sovrapposizioni tematiche sugli altri fondi sociali	Agganciare i progetti di inclusione ai target scelti nel Programma operativo 1 o a misure esistenti
Allocazione delle risorse tra i due Programmi operativi	Valutare nel corso dell'esercizio finanziario pluriennale l'efficacia degli interventi e il valore di eventuali nuove misure introdotte di contrasto alla povertà
Connessione delle misure alla rete pubblica di servizi territoriali	Avviare un monitoraggio che affini progressivamente le modalità di presa in carico previste dalle diverse misure



6 | LE SCELTE DI POLITICA ECONOMICA

**MASSIMO
BALDINI**

DIPARTIMENTO
DI ECONOMIA POLITICA
"MARCO BIAGI"
UNIVERSITÀ DI MODENA
E REGGIO EMILIA

1. Introduzione

Questo contributo propone una quantificazione dei probabili effetti sul reddito dei poveri di alcune scelte adottate dal Governo italiano nel corso del 2013 e del primo quadrimestre del 2014. Esaminiamo qui le principali misure di politica economica adottate nel periodo menzionato e ne misuriamo l'effetto di impatto sulle famiglie povere, cioè valutiamo cosa cambierà nel 2014 per i redditi familiari, immediatamente dopo l'introduzione di queste misure.

Ci concentriamo in particolare su quattro scelte:

- la variazione della detrazione Irpef a favore dei lavoratori dipendenti (più altre variazioni dell'imposta sul reddito di minore importanza) (par. 3)
- l'aumento dell'aliquota ordinaria Iva dal 21% al 22% (par. 4)
- i cambiamenti nella tassazione degli immobili (par. 5)
- la sperimentazione di una nuova versione della carta acquisti (par. 6), di cui si è avuto modo di parlare ampiamente sia nel terzo che nel quarto capitolo. Quest'ultima è stata solo introdotta in via provvisoria e non sull'intero territorio nazionale, per cui il suo impatto sarà trattato in modo separato dalle altre misure che, invece, hanno una efficacia immediata e generale.

Il paragrafo 2 contiene una descrizione degli aspetti metodologici delle analisi svolte.

Infine il paragrafo 7 ricompone tutte le considerazioni fatte sulle misure analizzate e ne quantifica l'effetto complessivo sui redditi dei poveri. Segue un ultimo paragrafo, dedicato alle conseguenze del bonus di 80 euro al mese per i lavoratori dipendenti a reddito basso introdotto dal governo Renzi a partire dal maggio 2014.

2. Metodologia

L'introduzione ha spiegato che il Rapporto si concentra sulla povertà assoluta. Al fine di contestualizzare la situazione di chi vive questa condizione, le analisi proposte in questo capitolo approfondiscono anche la realtà di chi è in povertà relativa, così come della società nel suo insieme.

Partiamo dal considerare la povertà relativa. Per individuare chi si trova in questa condizione, si è scelto un criterio simile a quello dell'Eurostat:¹ si è considerata come relativamente povera una famiglia che possiede un reddito disponibile equivalente inferiore al 60% del reddito disponibile equivalente mediano.² È, dunque, povera in senso relativo una famiglia che percepisce un reddito significativamente inferiore a quello generalmente posseduto dalle altre famiglie italiane. Si noti che tutte le elaborazioni di questo capitolo sono condotte assumendo che l'unità di analisi sia la famiglia, non

¹ Per Eurostat è considerato a rischio di povertà chi percepisce un reddito inferiore al 60% del reddito disponibile equivalente mediano nazionale. Questo indicatore, insieme a quello della severa deprivazione materiale e a quello della bassa intensità di lavoro, concorre a definire il cosiddetto "rischio di povertà o esclusione sociale" (*at risk of poverty or social exclusion - AROPE*). Per maggiori informazioni si veda: United Nations Economic Commission for Europe Conference of European statisticians, *The measurement of poverty and social inclusion in the EU: achievements and further improvements*, Seminar "The way forward in poverty measurement" 2-4 December 2013, Geneva, Switzerland, Working paper n. 25, 25 novembre 2013.

² Il criterio adottato per le analisi qui effettuate fa riferimento alla definizione di rischio di povertà elaborata dall'Eurostat, ma a differenza di questa, le statistiche qui riportate sono relative alla distribuzione familiare del reddito, non a quella individuale.



l'individuo. Parleremo quindi soprattutto di famiglie povere e di come cambia la diffusione della povertà tra le famiglie, fornendo però anche informazioni sul numero e la quota di persone in povertà.

Rispetto alla povertà assoluta, in questo capitolo, avendo come obiettivo lo studio dell'impatto di alcune misure di *policy* sui redditi dei poveri, viene adottata una definizione di povertà assoluta basata sul reddito, e non sul consumo, come invece è stato fatto nel primo capitolo (anche se manteniamo il riferimento alle soglie di povertà assoluta elaborate dall'Istat e utilizzate anche per ottenere i dati presentati nel primo capitolo). L'approccio standard adottato dall'Istat per definire la povertà assoluta fa riferimento alla distribuzione del consumo, non del reddito.³

Ci sembra però più coerente valutare anche la povertà assoluta in termini di scarsità di reddito, sia perché il consumo dipende anche dalle disponibilità di risparmio accumulato in passato e dall'accesso ai mercati finanziari, sia perché il Governo, nel tentativo di introdurre un trasferimento contro la povertà in Italia, ha scelto di individuare i "poveri" sulla base dell'Isee, che dipende dal reddito e dal patrimonio delle famiglie, e non dal loro consumo. Se definissimo come povere le famiglie con bassi livelli di consumo, potremmo ottenere due insiemi distinti di famiglie, quelle con basso consumo e quelle con basso Isee, con una sovrapposizione sicuramente non perfetta. Inoltre, anche negli altri paesi gli schemi di contrasto alla povertà individuano il target dei beneficiari sulla base del basso reddito, non di insufficienti livelli di consumo. Possiamo, quindi, usare il reddito anche per misurare la povertà assoluta: consideriamo in povertà assoluta una famiglia che dispone di un reddito disponibile⁴ inferiore alla rispettiva soglia Istat di povertà assoluta.

Rispetto alle fonti dei dati, in questo capitolo la diffusione di povertà relativa ed assoluta è stata calcolata a partire dalla stessa banca dati su cui poi sono state effettuate le simulazioni degli effetti delle manovre: l'indagine Silc (*Statistics on income and living conditions*) del 2011, la più recente disponibile ai ricercatori esterni all'Istat.⁵

3. L'Irpef

3.1 I cambiamenti introdotti

Prima di entrare nel merito della trattazione, è necessaria una premessa: nei successivi paragrafi ci occuperemo soprattutto di imposte, perché non ci sono novità sostanziali per quanto riguarda i trasferimenti monetari alle famiglie.

³ Cfr. *La misura della povertà assoluta*, Istat, Metodi e Norme n. 39, 2009.

⁴ Ai fini della individuazione delle famiglie in povertà assoluta, il reddito da confrontare con la soglia è dato dal reddito monetario più, per le famiglie che possiedono l'abitazione di residenza, il valore della componente abitativa che l'Istat usa per calcolare le soglie di povertà assoluta. Se non includessimo questo affitto imputato, considereremmo come dotate dello stesso tenore di vita due famiglie, una in proprietà ed una in affitto, che abbiano uguale reddito monetario. Si veda www.redditoinclusione.it per una discussione più approfondita di questi aspetti metodologici.

⁵ Questa banca dati contiene informazioni sui redditi e sulle caratteristiche di 19.399 famiglie italiane. I valori monetari sono aggiornati al 2014 sulla base del deflatore dei consumi delle famiglie di fonte Istat, ipotizzato all'1,5% per l'anno in corso, utilizzando la metodologia indicata, le famiglie in povertà assoluta sono il 6,1% del totale. Su questa banca dati si è ricostruita l'imposta personale sul reddito per poter effettuare simulazioni nella sua struttura, ed abbiamo anche effettuato un'integrazione con l'indagine Istat sui consumi delle famiglie per poter studiare su un'unica banca dati sia gli effetti delle imposte dirette che quelli delle imposte indirette.



La prima imposta che consideriamo è l'Irpef.⁶ La legge di stabilità per il 2014⁷ ha introdotto diverse modifiche alla struttura dell'imposta personale sul reddito. In particolare, si prevede l'ampliamento della base imponibile Irpef attraverso l'inclusione, oltre che della rendita delle seconde case locate già prevista, anche del 50% della rendita degli immobili ad uso abitativo non locati, assoggettati all'Imu e situati nello stesso comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale. Per chi possiede abitazioni non locate, questo aumento della base imponibile si traduce in una maggiore imposta netta. Aumenteranno anche gli importi delle addizionali locali.

Il provvedimento più rilevante sul fronte dell'Irpef riguarda l'incremento della detrazione per lavoro dipendente (si escludono quindi autonomi e pensionati), concentrato sui redditi individuali più bassi: lo sgravio massimo spetta a chi ha un reddito tra 15mila e 25mila euro, poi esso decresce progressivamente al crescere del reddito, fino ad annullarsi per redditi superiori a 55mila euro. Chi percepisce redditi inferiori a 8mila euro, ed è quindi incapiente anche prima della manovra, non ottiene beneficio da queste maggiori detrazioni. La soglia dell'incapienza sale, con la riforma, a 8.145 euro.

3.2 Gli effetti

In media, le famiglie italiane dovrebbero ottenere uno sgravio Irpef di 61 euro all'anno, equivalente a circa 1,54 miliardi in meno di imposta. Il 44% delle famiglie otterrà una riduzione di imposta, per il 14% l'Irpef invece aumenterà e per il restante 4% non vi saranno mutamenti.

Per capire per quante famiglie l'Irpef nel 2014 si ridurrà, aumenterà o rimarrà invariata si consideri la distribuzione del reddito familiare equivalente e la si divida in venti sezioni (ventili) contenenti ciascuna il 5% delle famiglie italiane, ordinate in base al reddito percepito (dalle famiglie che percepiscono i redditi più bassi e che quindi sono le più povere - primo ventile - a quelle che percepiscono i redditi più alti - ventesimo ventile).

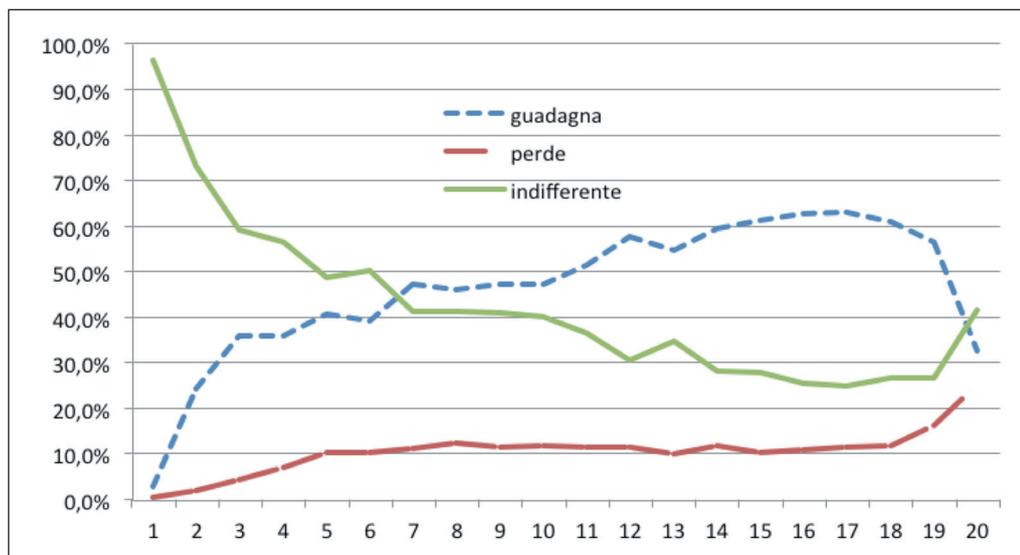
La fig. 3.1 mostra quante famiglie, in ogni ventile, ottengono uno sgravio o subiscono un incremento di imposta. Le famiglie appartenenti al 10% con i redditi più bassi sono molto poco interessate dal provvedimento, in buona parte perché moltissime tra esse non erano contribuenti anche prima della legge di stabilità, in quanto povere: il 5% più povero delle famiglie italiane, ad esempio, è esente in più del 90% dei casi, e nulla di fatto cambia per esse. Ad eccezione di queste famiglie, questa detrazione produce guadagni sul reddito più sensibili per i redditi bassi e per quelli medi. All'aumentare del reddito, poi, l'incidenza dello sgravio diminuisce e il vantaggio risulta sempre più piccolo, fino ad annullarsi per le famiglie con redditi più alti, dove si trovano molti redditi da lavoro che superano il limite in corrispondenza del quale la detrazione da lavoro dipendente si annulla (55mila euro).

Malgrado la riduzione della detrazione sia stata giustamente pensata per favorire i redditi individuali da lavoro più bassi, questa misura risulta, sul complesso delle famiglie italiane, favorevole anche ai redditi familiari medi.

⁶ L'Irpef, Imposta sul reddito delle persone fisiche, istituita con d.p.r. 597/1973, e ora disciplinata dal titolo I del d.p.r. 917/1986 (Testo unico delle imposte sui redditi, t.u.i.r.), è l'imposta diretta sul reddito che colpisce le persone fisiche. Essa è personale e progressiva. È personale perché sono tenute a pagarla, per ogni anno solare, le persone fisiche che risiedono nel territorio italiano, in riferimento ai redditi prodotti in ogni parte del mondo, e le persone fisiche che non risiedono in Italia in riferimento ai redditi prodotti sul territorio italiano. Ai lavoratori dipendenti viene sottratta automaticamente dalla busta paga, mentre le altre categorie - le partite IVA, per esempio - sono tenute a pagarla con la dichiarazione dei redditi. È inoltre progressiva perché prevede aliquote crescenti in base al reddito (chi percepisce un reddito maggiore paga di più, in proporzione, rispetto a chi è percettore di un reddito inferiore).

⁷ Legge n. 147 del 27 dicembre 2013.

Fig. 3.1 Percentuale di famiglie che, per ventili di reddito familiare equivalente ottengono una riduzione dell'Irpef, un aumento o nessuna variazione



Rispetto all'impatto sulle famiglie in povertà, in media l'Irpef incide per meno dell'1% sui redditi dei nuclei in povertà assoluta (Tab. 3.1) e per circa il 3% su quelli in povertà relativa. Ciò da un lato è sicuramente positivo, perché è ragionevole che famiglie in povertà non debbano essere soggette all'imposta diretta sul reddito, ma d'altra parte significa che l'Irpef non è uno strumento che possa essere usato per modificare le condizioni economiche delle famiglie con reddito molto basso.

Tab. 3.1 Incidenza⁸ dell'Irpef sul reddito delle famiglie povere e non povere, e disuguaglianza, prima e dopo la legge di stabilità

	Prima	Dopo
Famiglie in povertà assoluta	0,99%	0,93%
Famiglie non in povertà assoluta	17,33%	17,17%
Famiglie in povertà relativa	3,43%	3,23%
Famiglie non in povertà relativa	18,07%	17,91%
Indice di Gini del reddito disponibile equivalente ¹⁰	0,29295	0,29264

⁸ L'incidenza percentuale si ottiene dal rapporto tra l'imposta personale sul reddito e l'ammontare complessivo del reddito percepito dalla famiglia. Esprime la proporzione tra imposta e reddito: fatto cento il reddito percepito, indica quanto "pesano", ovvero "incidono" le imposte sul reddito della famiglia, in termini percentuali.

¹⁰ L'indice o coefficiente di concentrazione di Gini fornisce informazioni sull'equiripartizione di un carattere (p. es. il reddito) all'interno di una distribuzione. In caso di equidistribuzione esso assume valore pari a 0. In questo caso, una riduzione del valore dell'indice è indicativa di un effetto redistributivo (la distribuzione del reddito risulta cioè più equilibrata fra i percettori di reddito).



I CAMBIAMENTI DELL'IRPEF: QUALI CONSEGUENZE PER I POVERI?

- Nell'ultima decade le riforme dell'Irpef che si sono susseguite, con le ridefinizioni dei parametri di riferimento, hanno via via esonerato i poveri dal pagamento dell'imposta sul reddito.
- Poche famiglie in povertà assoluta sono interessate da questo provvedimento, perché quasi tutte le famiglie povere in senso assoluto già non pagavano l'Irpef prima dell'adozione delle ultime modifiche.
- Le famiglie in povertà relativa ottengono uno sgravio che, in percentuale sul reddito, è superiore a quello del resto delle famiglie.
- Le modifiche introdotte all'Irpef non incidono dunque, se non in modo molto marginale, sul miglioramento delle condizioni economiche dei poveri. Per raggiungere questo obiettivo si dovrebbe passare a forme di "imposta negativa", cioè ad un'imposta che, nel caso degli incapienti, si trasformi in un sostegno al reddito erogato attraverso una riduzione del carico fiscale come credito di imposta.
- Le modifiche sull'Irpef contribuiscono a ridurre la disuguaglianza nella distribuzione del reddito disponibile.

Il provvedimento riduce la disuguaglianza tra i redditi (povertà relativa) ma non incide sulla povertà assoluta

4. L'Iva

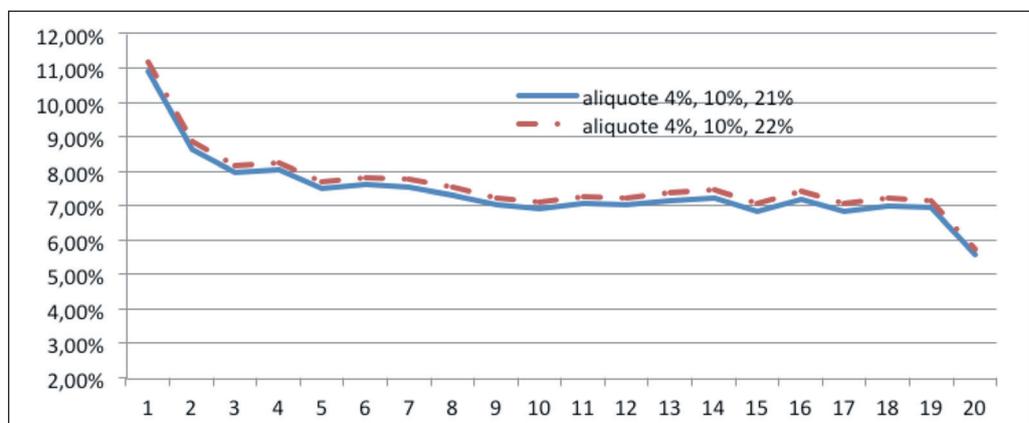
4.1 I cambiamenti introdotti

Dal primo ottobre 2013 l'aliquota Iva¹¹ ordinaria è stata portata dal 21% al 22%. La stessa aliquota aveva subito nel 2011 un precedente incremento dal 20% al 21%. Non sono state modificate, in entrambe le occasioni, le altre due aliquote del 4% e del 10%.

4.2 Gli effetti

Nella fig. 4.1 viene mostrato come si modifica il rapporto medio tra l'Iva totale pagata dalle famiglie e il loro reddito disponibile, prima e dopo l'incremento dell'aliquota ordinaria dal 21% al 22%. In termini assoluti l'imposta aumenta per tutte le famiglie italiane di circa 73 euro all'anno, con valori estremi di circa 22 euro di aumento per il 5% più povero delle famiglie, e di quasi 170 euro annui per il 5% più ricco. Mentre in termini assoluti l'imposta cresce di più per i ricchi, in termini relativi l'aumento dell'Iva è tuttavia regres-

Fig. 4.1 Incidenza dell'Iva sul reddito disponibile, per ventili di reddito disponibile equivalente familiare



¹¹ L'Iva, Imposta sul valore aggiunto, è un'imposta indiretta sul consumo, che si applica ad ogni operazione economica consistente nella cessione di beni o nella prestazione di servizi. È stata introdotta nel nostro ordinamento con d.p.r. 633/1972 in recepimento di direttive europee. Essa è regressiva, nel senso che aumenta meno che proporzionalmente all'aumentare della base imponibile.

sivo, nel senso che l'onere cresce in misura meno che proporzionale all'aumentare del reddito, e quindi pesa di più sui redditi più bassi: il maggior prelievo infatti rappresenta in media per tutte le famiglie italiane lo 0,2% del reddito, ma questa percentuale sale allo 0,25% del reddito per il 5% di famiglie più povere e scende a 0,16% per il 5% più ricco.

Come si evince dalla tab. 4.1, che mostra il rapporto medio tra Iva pagata e reddito disponibile per le famiglie povere e per quelle non povere (sia in assoluto che in termini relativi), l'Iva presenta un'incidenza molto elevata sui redditi delle famiglie povere, dal momento che colpisce questi nuclei in povertà con una incidenza superiore a quella delle famiglie non povere. Anche l'incremento della sola aliquota ordinaria finisce per incidere più sulle famiglie povere che sulle altre, pur se in modo marginale. Inoltre, anche se di poco, la disuguaglianza aumenta.

Tab. 4.1 Incidenza dell'Iva sul reddito monetario delle famiglie povere e non povere, e disuguaglianza prima e dopo l'incremento dell'Iva

	Aliquote 4%, 10%, 21%	Aliquote 4%, 10%, 22%
Famiglie in povertà assoluta	10,25%	10,49%
Famiglie non in povertà assoluta	6,99%	7,18%
Famiglie in povertà relativa	8,72%	8,93%
Famiglie non in povertà relativa	6,92%	7,10%
Indice di Gini del reddito netto	0,29724	0,29736

I CAMBIAMENTI DELL'IVA: QUALI CONSEGUENZE PER I POVERI?

- Essendo una imposta di tipo regressivo, che cioè aumenta meno che proporzionalmente all'aumentare dei redditi, l'Iva è di per sé penalizzante per le famiglie povere.
- Il provvedimento introdotto ne accentua questa caratteristica: infatti l'aumento dell'Iva costerà alle famiglie italiane lo 0,2% del reddito, ma il 5% più povero pagherà lo 0,25% del suo reddito in più, mentre il 5% più ricco solo lo 0,16% in più.
- Anche se non si è intervenuti sulle due aliquote ridotte (4% e 10%), che colpiscono soprattutto i beni di prima necessità, il solo aumento dell'aliquota ordinaria produce effetti negativi sulle famiglie povere.
- L'incidenza dell'Iva aumenta, quindi, sia per le famiglie in povertà assoluta che per quelle in povertà relativa, e soprattutto per le prime.
- La disuguaglianza nella distribuzione del reddito al netto dell'Iva dovrebbe leggermente aumentare.

Il provvedimento peggiora le condizioni delle famiglie povere in senso assoluto e relativo

5. Le imposte sugli immobili

5.1 I cambiamenti introdotti

Anche nel 2013 le imposte immobiliari sono state uno degli argomenti più presenti nel dibattito politico, con esiti forse non ancora definitivi. La legge di stabilità per il 2014 ha delineato tre forme di imposizione sul possesso di immobili: l'Imu, la Tasi e la Tari.

L'Imu si applicherà nel 2014 alle prime case di lusso (cioè rientranti nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9) e a tutti gli altri immobili diversi dalle prime case, mentre la Tasi colpirà tutti gli immobili. La Tari è il nuovo nome della tassa sui rifiuti.



Di seguito ci occupiamo solo di Imu e Tasi, dal momento che per la Tari sono troppe le variabili di carattere locale da tenere in considerazione per ottenere un quadro realistico del suo impatto distributivo.

Rispetto al 2013, quindi, torna con la Tasi l'imposizione sull'abitazione di residenza. Il suo impatto distributivo dipende in modo essenziale dalle aliquote scelte e dalla presenza o meno di una detrazione per alcune fasce della popolazione. Senza detrazione, la Tasi è a tutti gli effetti un'imposta proporzionale sul possesso degli immobili, che finisce per colpire tutti i redditi e non solo o non soprattutto quelli più alti, come molti ritengono. Questo perché il rapporto tra il valore catastale degli immobili e il reddito non aumenta all'aumentare del reddito: infatti, anche se al crescere del reddito in genere si preferiscono case più costose, tuttavia il valore catastale degli immobili sottostima i valori di mercato e quindi il valore della casa non tiene il passo con l'incremento del reddito. Inoltre, fra le famiglie più povere è alta la quota di famiglie che vivono in affitto. Quindi questo significa che un'imposta proporzionale al valore del patrimonio, senza detrazioni, finisce con il pesare molto sui redditi dei proprietari, e soprattutto di coloro che hanno redditi bassi e medio-bassi. In altri termini essa si rivela decisamente regressiva sui proprietari, mentre lo è solo leggermente tra tutte le famiglie, ma solo perché molte famiglie povere non la pagano o ne pagano una quota ridotta.¹² Anche in questo caso, comunque, l'incidenza sarebbe superiore per le famiglie più povere.

La base imponibile della Tasi è la stessa della vecchia Imu prima casa: il valore catastale rivalutato del 5% e poi aumentato di un ulteriore 60%.

L'aliquota base dell'Imu era superiore a quella della Tasi, ma l'Imu prevedeva anche una detrazione particolarmente significativa (200 euro per ogni abitazione, più 50 euro per ogni figlio residente fino a 26 anni). Per la Tasi al momento è prevista una detrazione base di 500 milioni finanziata dallo Stato centrale.¹³

5.2 Gli effetti

Per valutare le variazioni nell'impatto distributivo delle imposte sugli immobili nel 2014, è necessario fare alcune ipotesi sui parametri che verranno fissati nel corso dell'anno dagli enti locali, in particolare aliquote e detrazioni della Tasi. Per quanto riguarda invece l'Imu sugli altri immobili, assumiamo che si mantengano invariate le aliquote già fissate precedentemente. Dal momento che nei nostri dati non possiamo risalire al livello comunale e quindi usiamo aliquote medie, ci limitiamo ad incrementare queste ultime dell'aliquota Tasi. A proposito della Tasi, l'incertezza sugli esiti distributivi e di gettito è inevitabile, dal momento che sia l'aliquota che le detrazioni saranno oggetto di scelta da parte di migliaia di enti diversi.

¹² Secondo la legge, gli inquilini devono pagare il 10% della Tasi (percentuale che i comuni possono aumentare fino al 30%). Si tratta ovviamente di un onere formale: l'effettivo grado di traslazione dell'imposta dai proprietari agli inquilini dipende dall'andamento dei canoni. È comunque significativo che la Tasi, a differenza dell'Imu, attribuisca anche da un punto di vista giuridico agli inquilini una parte dell'onere.

¹³ Inizialmente per la Tasi non era prevista alcuna detrazione, poi nel dibattito parlamentare si è approdati ad una detrazione complessiva che al massimo dovrebbe valere, per quanto se ne sa al momento in cui il presente Rapporto viene chiuso, 1,9 miliardi di euro, derivanti per 500 milioni da un trasferimento dal centro, e per il resto dalla possibilità di maggiorare l'aliquota fino al 3,3 per mille. Secondo un emendamento presentato dal governo al d.l. enti locali ad inizio gennaio 2014, i Comuni nel 2014 avranno infatti la possibilità di variare l'aliquota base della Tasi, fissata all'1 per mille, fino ad un massimo del 3,3 per mille. Tutta la differenza tra il 3,3 per mille ed il 2,5 per mille, l'aliquota massima inizialmente stabilita per l'anno in corso, dovrà però essere utilizzata per incrementare la detrazione a favore delle famiglie con reddito basso, secondo criteri che potranno essere fissati dalle singole amministrazioni comunali. Ovviamente i comuni possono anche scegliere di mantenere ad un livello molto inferiore l'aliquota della Tasi, ma in questo modo potranno contare solo sulla detrazione base.

5.2.1 Ipotesi di costruzione dell'imposta a confronto

TASI 1 - L'ipotesi più semplice consiste nella fissazione dell'aliquota al livello base, l'1 per mille, senza alcuna detrazione. È questa infatti la struttura inizialmente pensata per un tributo che ha lo scopo di finanziare la produzione di servizi indivisibili¹⁴ a livello locale e che quindi non dovrebbe, a rigore, contenere meccanismi che ne modifichino l'impatto distributivo in base a considerazioni di equità

TASI 2 - Una seconda possibilità consiste nel considerare l'aliquota massima del 2,5 per mille, assieme ad una detrazione di 500 milioni che, suddivisa per 25 milioni di famiglie (tutte pagano questa imposta, comprese quelle in affitto, anche se in piccola parte), produce una detrazione media di 20 euro.

TASI 3 - Infine, possiamo aumentare l'aliquota fino al 3,3 per mille, destinando tutto il maggior gettito rispetto al 2,5 per mille ad una più alta detrazione. Se quest'ultima viene riservata solo alle famiglie meno abbienti, si pone il problema di stabilire come individuarle. A puro titolo di esempio, consideriamo come "povere" ai fini della Tasi le famiglie che appartengono ai primi tre decili di reddito complessivo Irpef familiare, e ad esse destiniamo una detrazione di 200 euro, detrazione che scende invece a 70 euro per gli altri nuclei. In questo modo otteniamo lo stesso gettito della seconda simulazione, e con la maggiore detrazione generalizzata evitiamo aumenti molto forti del prelievo per tutte le famiglie.

La tabella 5.1 mostra l'importo pagato per l'Imu prima casa nel 2012 e per la Tasi nel 2014 nei diversi casi appena descritti, per decili di famiglie ordinate per reddito disponibile equivalente.

Tab. 5.1 Valori medi per famiglia dell'Imu e della Tasi sulla prima casa, per decili di reddito disponibile

Decile	Imu prima casa	Tasi1: 1 per mille	Tasi2: 2,5 per mille, detrazione 20 euro	Tasi3: 3,3 per mille, detrazione 200 euro per il 30% più povero, 70 euro per altri
1	39	20	68	26
2	53	28	93	54
3	81	37	117	83
4	109	45	139	118
5	127	50	151	138
6	156	58	172	174
7	176	64	187	198
8	216	73	212	234
9	288	89	252	289
10	450	124	339	405
Totale	170	59	173	172

5.2.2 Effetti di gettito, distributivi e sul reddito disponibile

L'analisi degli esiti di gettito fa emergere quanto segue:

TASI 1 - L'aliquota dell'1 per mille produce un gettito molto modesto, pari a un terzo della vecchia Imu, il che rende più che probabile un aumento dell'aliquota da parte dei comuni.

¹⁴ Per "servizi indivisibili" si intendono quelle attività e servizi che i Comuni offrono diffusamente alla collettività (illuminazione pubblica, sicurezza, anagrafe, manutenzione delle strade, ecc.), senza bisogno che i singoli ne facciano richiesta individualmente, come accade invece, per esempio, per gli asili nido o il trasporto scolastico. In questo secondo caso si parla di servizi "a domanda individuale".



TASI 2 - Il gettito della Tasi con aliquota massima senza aumento della detrazione è praticamente uguale a quello della vecchia Imu prima casa, anche se il carico è redistribuito a danno dei redditi più bassi.

TASI 3 - Anche nel caso di aliquota al 3,3 per mille e in presenza di detrazioni consistenti, il gettito prodotto è il medesimo della vecchia Imu, ma la fissazione di un'aliquota più alta per destinare più risorse alla detrazione a favore dei redditi bassi, in effetti riduce il carico per circa metà delle famiglie, e lo aumenta per le altre. Il grafico 5.2 mostra l'incidenza percentuale sul reddito disponibile familiare di queste diverse ipotesi, sempre per decili di reddito disponibile, su tutte le famiglie.

In termini distributivi:

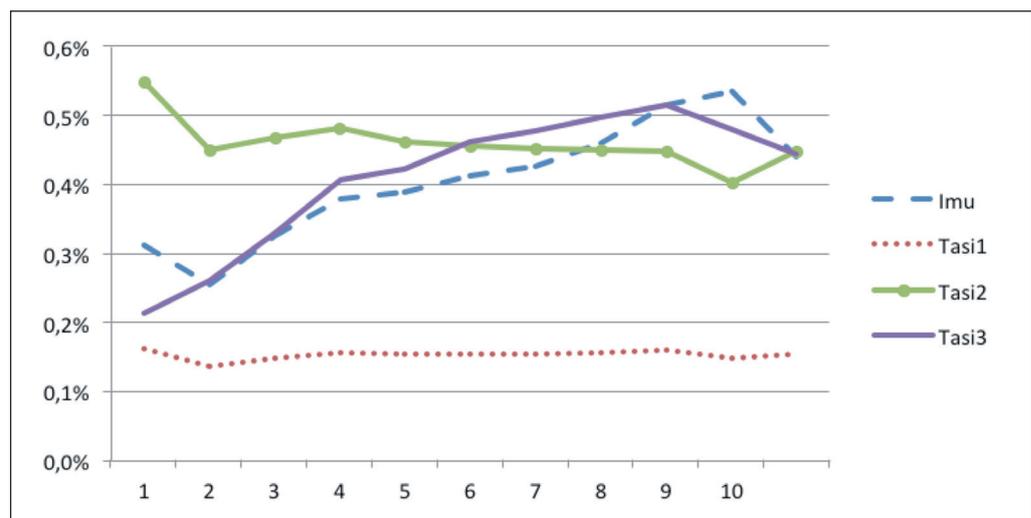
TASI 1 - Mentre l'Imu prima casa (linea tratteggiata) aveva un andamento progressivo grazie alla detrazione di base molto generosa, la Tasi con aliquota all'1 per mille unica è sostanzialmente piatta.

TASI 2 - Con aliquota al 2,5 per mille, la Tasi diventa regressiva e produce un incremento dell'incidenza molto forte per i redditi più bassi.

TASI 3 - Con la maggiore detrazione, la Tasi diventa progressiva e assume un'incidenza molto vicina a quella dell'Imu (sempre rispetto all'Imu, la minore detrazione concessa alle famiglie benestanti compensa per esse la più bassa aliquota).

In pratica, se i comuni aumenteranno l'aliquota Tasi fino al massimo consentito e applicheranno la detrazione in senso progressivo (Tasi 3), il profilo distributivo della Tasi sarà sostanzialmente simile a quello della vecchia Imu prima casa del 2012. Mesi di infuocato dibattito per ritornare al punto di partenza, insomma. Per i redditi più bassi non dovrebbe cambiare molto: la fig. 5.1 ci dice che l'esborso per la Tasi sarà assai vicino a quello dell'Imu. Qui, ovviamente, possiamo solo fornire una congettura, con i risultati effettivi che varieranno molto da Comune a Comune a seguito delle rispettive scelte su aliquota e detrazione.

Fig. 5.1 Incidenza sul reddito disponibile dell'Imu e della Tasi sulla prima casa, per decili di reddito disponibile



5.3 Gli effetti in sintesi

Volendo sintetizzare, si può dire che l'effetto dell'imposta sull'abitazione di residenza dipenderà fondamentalmente dalle scelte delle singole amministrazioni locali in ordine al tipo di aliquota da applicare (aliquota base dell'1 per mille; aliquota al 2,5

per mille o al 3,3 per mille) e alla definizione delle detrazioni (nessuna; una detrazione pari a venti euro per tutte le famiglie che pagano l'imposta, anche quelle in affitto, e compensata dai trasferimenti previsti ai comuni da parte dello stato; o una detrazione maggiorata per le famiglie povere, garantita dall'applicazione dell'aliquota massima al 3,3 per mille).

Dalla combinazione di queste due dimensioni scaturiscono effetti diversi, come evidenziato nella tab. 5.2.

Tab. 5.2 Ipotesi di determinazione della Tasi (aliquote e detrazioni) ed effetti distributivi, di gettito e sul reddito disponibile

	Tasi 1	Tasi 2	Tasi 3
Aliquota	1 per mille (aliquota base)	2,5 per mille (aliquota massima inizialmente stabilita)	3,3 per mille
Detrazione	nessuna	20 euro (media)	200 euro per il 30% più povero e 70 euro per altri
Entità del gettito complessivo prodotto	Modesto (un terzo vecchia Imu)	Come vecchia Imu	Come vecchia Imu
Effetti distributivi	Equidistribuzione del carico fra tutte le famiglie	Redistribuzione svantaggiosa per le famiglie più povere	Riduzione del carico per le famiglie più povere, aumento del carico per quelle con redditi più alti
Effetti sul reddito disponibile	Proporzionale	Regressiva	Progressiva (come Imu)

Se si considera poi l'impatto sulla povertà, la quota di famiglie povere interessate dall'imposta sulla prima casa (Tab. 5.3) varia significativamente a seconda delle opzioni possibili descritte sopra, rimanendo comunque sempre decisamente inferiore alla quota calcolata sul totale delle famiglie italiane. In particolare, se la Tasi fosse applicata all'aliquota massima ma senza andare oltre il mezzo miliardo di detrazione complessiva (Tasi 2), tre famiglie in povertà assoluta su quattro la dovrebbero pagare (solo il 40% delle famiglie povere assolute possiede l'abitazione di residenza, ma anche gli inquilini sono chiamati a pagare la Tasi).

Una detrazione più robusta riporterebbe la quota di contribuenti tra i poveri a livelli simili a quelli della vecchia Imu.

Tab. 5.3 Quota di famiglie che pagano l'imposta sulla prima casa

	Famiglie in povertà assoluta	Famiglie in povertà relativa	Totale famiglie
Imu	29,5%	28,7%	61,7%
Tasi 1	45,9%	50,5%	78,2%
Tasi 2	75,6%	82,2%	94,1%
Tasi 3	25,6%	30,4%	69,4%



I CAMBIAMENTI DELLE IMPOSTE IMMOBILIARI: QUALI CONSEGUENZE PER I POVERI?

- *In assenza di detrazioni, un'imposta sulla prima casa non inciderebbe, come molti pensano, soprattutto sui nuclei a reddito alto, ma sarebbe sostanzialmente proporzionale, e cioè inciderebbe su tutti i nuclei proporzionalmente al reddito.*
- *In questo modo, senza detrazioni, si penalizzerebbero, quindi, le famiglie più povere.*
- *E solo se verranno introdotte detrazioni generose per le famiglie in povertà, sia assoluta che relativa, la Tasi non si risolverà in una maggiore tassazione rispetto all'Imu prima casa.*
- *Ma d'altra parte, anche in caso di combinazione tra un'aliquota molto alta (al 3,3 per mille) ed ampie detrazioni, l'effetto distributivo ottenuto sarebbe simile a quello prodotto dall'Imu prima casa.*
- *In questo ultimo caso (Tasi con aliquota alta e detrazioni ampie), circa un quarto delle famiglie in povertà assoluta e quasi un terzo di quelle povere relative sarebbero ancora sottoposte alla Tasi, come già all'Imu prima casa.*

Il provvedimento, al di là delle declinazioni che potrà assumere, non migliorerebbe le condizioni delle famiglie più povere, rischiando invece di penalizzarle nel caso in cui non dovessero essere previste ampie detrazioni per questi nuclei

6. I possibili sviluppi della Carta Acquisti

Come è stato ampiamente spiegato nei capitoli 3 e 4, nel corso del 2014 è stata introdotta in via sperimentale una nuova versione della Carta Acquisti (denominata carta acquisti sperimentale o carta per l'inclusione), destinata al contrasto della povertà assoluta.

Per cercare di valutare in termini quantitativi i possibili effetti della nuova carta acquisti, consideriamo un caso ipotetico: immaginiamo che essa venga introdotta in modo stabile e che sia estesa a tutti i potenziali beneficiari in Italia, secondo le regole previste per la sua sperimentazione.¹⁵ Effettuiamo anche questa simulazione sul data set Silc 2011. Ci interessa in particolar modo capire l'impatto che il nuovo trasferimento potrebbe avere sulla povertà assoluta, e in quale misura esso sia davvero mirato alle famiglie in maggiori difficoltà. Precisiamo ancora una volta che per la Nuova Social Card nel 2014 è prevista solo una sperimentazione su alcune regioni. E visto che essa non ha una fonte di finanziamento certa, non è corretto considerarla come un nuovo provvedimento di politica sociale.

Date le più restrittive regole per la sua fruizione, non stupisce che la nuova carta, se estesa a tutto il paese, presenterebbe un minor numero di famiglie beneficiarie: sarebbero l'1,1% di tutte le famiglie italiane (circa 280mila), meno della metà del 2,4% (600mila) della vecchia versione. Il numero delle famiglie interessate risulta inferiore rispetto alla vecchia versione della carta anche perché la nuova carta si concentra su nuclei con maggiore dimensione media, richiedendo la presenza di almeno un minore ed escludendo quindi, di fatto, le famiglie anziane.

Come già ampiamente detto nel capitolo 3, il trasferimento medio per ciascuna famiglia sarebbe di dieci volte superiore per la nuova carta: mentre la vecchia rappresenta di fatto un trasferimento poco più che simbolico anche per le stesse famiglie che dichiarano di usufruirne (pari in media a meno del 10% del reddito dei nuclei), la nuova versione costituirebbe in media la metà del reddito monetario dei nuclei beneficiari. L'impatto sulla diffusione della povertà assoluta sarebbe comunque marginale, nel senso che l'im-

¹⁵ In questa sede ci si riferisce dunque alla versione della Nuova Social Card di cui è in corso la sperimentazione nei dodici comuni con più di 250 mila abitanti, e si considerano pertanto i criteri adottati per la definizione della sua platea di beneficiari. Per poter effettuare le simulazioni in relazione a questa misura, l'Issee è stato ricostruito per ogni famiglia del dataset sulla base delle nuove regole di calcolo introdotte dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 dicembre 2013, dedicato alla riforma dell'indicatore.

porto del trasferimento, anche quando è significativo, non è quasi mai tale da permettere di scavalcare la soglia di povertà assoluta, visto il bassissimo livello del reddito di partenza dei beneficiari.

Con il passaggio dalla vecchia alla nuova carta, raddoppierebbe la quota di famiglie in povertà assoluta interessate dal trasferimento (dall'8% al 17%), anche se va osservato che comunque la grande maggioranza dei nuclei che si trovano in povertà assoluta rimarrebbe fuori da questi schemi. Infatti il requisito molto stringente definito in termini di Isee rende estremamente improbabile che un nucleo non povero in senso assoluto possa ricevere la nuova carta acquisti. Pertanto con la nuova carta si riduce notevolmente il numero di famiglie che non sono povere assolute e che ricevono il trasferimento, come mostra bene la tab. 6.2. D'altra parte, vi sono molte famiglie che si trovano in povertà assoluta, secondo il criterio delle soglie Istat, ma che presentano un indicatore Isee superiore a 3.000 euro annui. E queste famiglie rimangono escluse dalla nuova carta acquisti, così come sono esclusi anche i nuclei poveri assoluti ma privi di minori.

Tab. 6.1 Povertà assoluta e percezione della Carta Acquisti

Vecchia Carta Acquisti	Non la riceve	La riceve	Totale
Non in povertà assoluta	92,0%	1,9%	93,9%
In povertà assoluta	5,6%	0,5%	6,1%
totale	97,6%	2,4%	100%
Nuova carta acquisti	Non la riceve	La riceve	Totale
Non in povertà assoluta	93,8%	0,09%	93,9%
In povertà assoluta	5,1%	1,03%	6,1%
Totale	98,9%	1,12%	100%

Tab. 6.2 Gli effetti della nuova Carta Acquisti sulla povertà assoluta

% famiglie in povertà assoluta che ricevono la Carta	16,9%
Rapporto trasferimento/reddito per le famiglie in povertà assoluta che lo ricevono	106%
% famiglie in povertà assoluta prima del trasferimento	6,09%
% famiglie in povertà assoluta dopo il trasferimento	6,02%
Indice Gini prima del trasferimento	0,29318
Indice Gini dopo il trasferimento	0,29210

Rispetto all'impatto sulle famiglie in base alla collocazione geografica e alla composizione interna, con la nuova carta acquisti la percentuale di famiglie residenti nelle regioni meridionali destinatarie dell'intervento diminuirebbe marginalmente, a favore delle regioni del Nord (Tab. 6.3, anch'essa costruita simulando una generalizzazione della nuova carta a tutte le famiglie italiane).

Molto forti sarebbero invece gli effetti redistributivi tra tipi di famiglie all'interno delle stesse regioni: visto che la nuova carta è riservata a famiglie con almeno un minore, aumenterebbe decisamente la quota di famiglie beneficiarie con molti componenti. Un discorso analogo vale per l'età della persona di riferimento: con la nuova carta le famiglie beneficiarie avrebbero persone di riferimento con meno di 50 anni nel 90% dei casi.

Tuttavia corre l'obbligo di precisare che l'impatto sul 2014 dell'introduzione di questa misura è assolutamente incerto, dal momento che la sperimentazione in corso sui dodici comuni dovrebbe concludersi in estate e contestualmente si dovrebbe dare il via all'estensione della stessa ai comuni del centro-nord, ma con modalità e tempi ancora indefiniti.



Tab. 6.3 Ripartizione delle famiglie beneficiarie di nuova Carta Acquisti

Area	Nuova Carta	Numero componenti	Nuova carta	Classe età capofamiglia	Nuova carta
Nord	21,6%	1	0,7%	<=39	57,5%
Centro	11,9%	2	22,1%	40-49	30,2%
Sud	66,4%	3	30,6%	50-59	8,5%
Totale	100,0%	4	29,7%	60-69	0,6%
		>=5	16,9%	>=70	3,2%
		Totale	100%	Totale	100,0%

LA NUOVA CARTA ACQUISTI: QUALI CONSEGUENZE PER I POVERI?

- La Nuova carta acquisti per ora è solo una sperimentazione (fino a metà anno sarà sperimentata nei dodici grandi comuni e dopo l'estate la sperimentazione dovrebbe estendersi ai comuni del centro-nord).
 - È per ora una misura categoriale, quindi, con queste caratteristiche, anche se superasse la fase sperimentale, non potrebbe raggiungere tutti i poveri assoluti.
 - La Nuova carta raggiungerebbe un maggior numero di famiglie in povertà assoluta, ma sarebbe, anche a regime, ben lontana dal coprire questa platea.
 - Se fosse introdotta a regime, e sottolineiamo il se, la nuova carta acquisti andrebbe soprattutto a favore delle famiglie giovani e con figli.
- Il numero dei beneficiari sarebbe inferiore a quello della carta ordinaria, ma la spesa pubblica sarebbe superiore.
- La Nuova carta acquisti aumenterebbe decisamente di più il reddito delle famiglie in povertà assoluta.

La misura, ad oggi sperimentale, se venisse introdotta con le caratteristiche attuali, inciderebbe sulla povertà assoluta, ampliando la platea dei beneficiari e garantendo un sostegno economico più consistente, ma resterebbe una misura categoriale che, in quanto tale, non sarebbe in grado di raggiungere tutte le famiglie in povertà assoluta

7. Gli effetti complessivi delle scelte di politica economica del Governo Letta

Proviamo a mettere assieme le misure fin qui considerate separatamente e che il Governo Letta ha adottato nel corso del 2013, e verifichiamone l'impatto congiunto sui redditi delle famiglie in povertà, assoluta e relativa.

Anche se in questo Rapporto si è deciso, per i motivi illustrati ampiamente nella introduzione e nel primo capitolo, di focalizzare l'attenzione sulla povertà assoluta, volendo ricapitolare gli effetti delle scelte di politica economica dell'esecutivo Letta, è interessante valutare l'impatto che le misure adottate hanno avuto anche sulla povertà relativa. Un conto infatti è determinare l'effetto di un intervento di politica economica su coloro che dispongono di risorse molto inferiori agli altri ma comunque sufficienti a raggiungere uno standard di vita minimamente accettabile (che è la condizione che definiamo di povertà relativa), un conto è valutare l'effetto di una misura su coloro che non hanno neanche il minimo per poter vivere decorosamente (che è invece la condizione che definiamo di povertà assoluta). Fra le misure, non consideriamo qui la nuova carta acquisti perché, come si è visto, la sperimentazione dovrebbe essere operativa, per tutti i territori coinvolti, esclusivamente nella seconda metà del 2014, e più in generale perché non si tratta ancora di un provvedimento strutturale.

Se sommiamo per ciascuna famiglia i cambiamenti in Irpef, Iva e imposte sulla casa, come cambia il loro reddito disponibile?

La fig. 7.1 mostra la variazione percentuale media del reddito di ciascun 5% di famiglie, derivante dalle modifiche all'Irpef, all'Iva e all'imposta sulla casa. In termini assoluti,

mediamente il reddito disponibile monetario delle famiglie italiane diminuirebbe di 184 euro. La modifica alle detrazioni Irpef comporta un effetto positivo per quasi tutte le famiglie, se si escludono il 5% più ricco ed il 5% più povero, ma l'Iva è sufficiente per annullare di fatto questi guadagni. Aggiungendo la Tasi, il saldo netto diventa negativo per tutte le famiglie, con una riduzione percentuale del reddito maggiore all'aumentare di quest'ultimo. Il 5% più povero subisce l'impatto negativo sia dell'Iva che, in parte, anche della Tasi, mentre non beneficia dello sgravio Irpef.

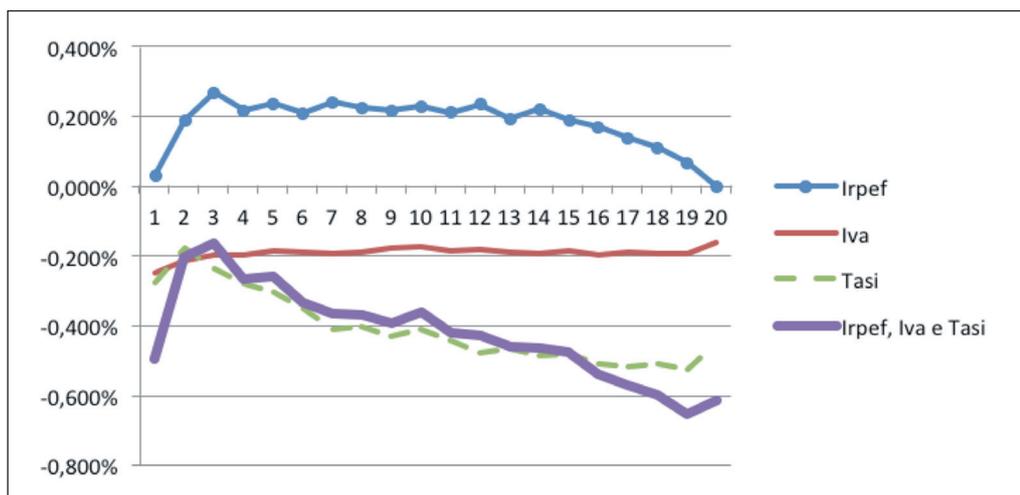
Per le famiglie in povertà assoluta in media (Tab. 7.1) il reddito diminuisce di 25 euro, cioè dello 0,51%, in misura maggiore (percentualmente) rispetto alle altre famiglie.

Per quelle in povertà relativa, invece, il calo è, in assoluto, di 20 euro circa, una variazione percentuale molto inferiore a quella media generale. Esse risultano le meno colpite dai provvedimenti su Iva e Tasi, mentre ottengono una significativa riduzione del carico Irpef.

La riduzione dell'indice di Gini, anche se modestissima, conferma che in termini relativi le famiglie più ricche sono maggiormente colpite dai provvedimenti rispetto a quelle con reddito medio-basso.

Le percentuali di famiglie che si trovano in povertà relativa e assoluta non vedrebbero praticamente modificata la loro condizione da queste misure (Tab. 7.2).

Fig. 7.1 Variazione percentuale del reddito disponibile delle famiglie a seguito delle variazioni di Irpef, Iva e imposta sulla prima casa nel 2014, per ventili di reddito disponibile equivalente



Tab. 7.1 Variazione del reddito delle famiglie e dell'indice di Gini a seguito delle modifiche su irpef, Iva e Tasi

Per le famiglie in povertà assoluta	-0,51%
Per le famiglie non povere assolute	-0,47%
Per le famiglie in povertà relativa	-0,25%
Per le famiglie non povere relative	-0,49%
Per tutte le famiglie	-0,50%
Indice di Gini del reddito disponibile equivalente	-0,0007



Tab. 7.2 Diffusione e intensità della povertà, prima e dopo le variazioni di policy

	Prima	Dopo le modifiche a Irpef, Iva e Tasi
Povertà assoluta		
Diffusione	6,09%	6,11%
Intensità	38,6%	38,8%
Povertà relativa		
Diffusione	16,5%	16,6%
Intensità	31,3%	31,2%

In sintesi, l'effetto diretto dei provvedimenti considerati è un calo del reddito delle famiglie, con una sostanziale stabilità dell'area della povertà. Abbiamo considerato tre interventi che agiscono dal lato delle entrate fiscali, che colpiscono in maniera differenziata i poveri in ragione delle loro fonti di entrata e del possesso o meno dell'abitazione di residenza:

- visto che molte famiglie a reddito basso in Italia sono comunque proprietarie dell'abitazione, un incremento delle imposte immobiliari, se non temperato da robuste detrazioni, rischia di colpire anche una parte significativa delle famiglie povere, sia relative che assolute.
- L'Iva, per definizione, viene pagata da tutte le famiglie, quindi è inevitabile che un suo inasprimento peggiori le condizioni dei nuclei in povertà, anche se esso si limita all'aliquota ordinaria che non si applica ai beni che occupano un peso maggiore nel paniere di consumo dei poveri.
- L'Irpef, infine, già oggi non viene pagata da molte famiglie povere (incapienti), quindi una sua rimodulazione può interessare solo una parte dell'area della povertà relativa, mentre non coinvolge quasi per nulla la povertà assoluta.

Solo agendo anche sul fronte dei trasferimenti in denaro, in particolare con una misura nazionale rivolta a tutte le persone in povertà assoluta, si potrebbero invertire questi risultati a favore dei più poveri.

I CAMBIAMENTI CONGIUNTI DI IRPEF, IVA E IMPOSTE SULLA CASA: QUALI CONSEGUENZE PER I POVERI?

- Se consideriamo assieme i cambiamenti di Irpef, Iva e Tasi, il reddito disponibile dovrebbe diminuire per tutte le famiglie italiane, in media dello 0,5%.
- Nel complesso, gli interventi su Irpef, Iva e Tasi sono progressivi, cioè penalizzano maggiormente i nuclei a reddito alto, con l'eccezione del 5% più povero.
- Il reddito delle famiglie povere in senso assoluto subirà una variazione media di -0,5%, pari a una perdita di circa 25 euro all'anno.
- Il reddito delle famiglie povere in senso relativo subirà una variazione media di -0,25%, pari a una perdita di circa 20 euro all'anno.
- Questa differenza negli esiti distributivi tra poveri relativi ed assoluti è dovuta al fatto che l'aumento della detrazione Irpef raggiunge molte famiglie in povertà relativa, ma non quelle in povertà assoluta.
- In estrema sintesi, anche se nel quadro di manovre restrittive che penalizzano soprattutto le famiglie con reddito medio-alto, si verificherà un leggero peggioramento anche dei redditi dei nuclei in povertà, soprattutto di quelli del 5% più povero.

**Il cumulo dei provvedimenti su irpef, iva e tasi produrrà un lieve peggioramento
Delle condizioni di vita delle famiglie in povertà**

8. La riforma dell'Irpef del governo Renzi

Il 12 marzo 2014 il neo-presidente del Consiglio Renzi ha annunciato una riforma dell'Irpef molto rilevante. L'obiettivo dichiarato consiste nell'aumentare significativamente, a partire da maggio 2014, il reddito annuo dei lavoratori dipendenti che percepiscono redditi bassi.

I dettagli dell'operazione sono stati resi noti con il decreto legge del 24 aprile 2014 n. 66, al comma 1, che introduce per il 2014 un bonus di 80 euro al mese per 8 mesi (da maggio a dicembre) riservato ai dipendenti che lavorino in modo continuativo durante il 2014 ed abbiano un reddito imponibile compreso tra 8145 e 24mila euro. Il bonus poi decresce linearmente in modo molto veloce per annullarsi a 26mila euro. La legge precisa che hanno diritto a questo credito d'imposta tutti i lavoratori dipendenti che presentino una imposta lorda superiore alla sola detrazione da lavoro dipendente. Ciò estende il beneficio anche ad alcuni lavoratori occupati per una sola parte dell'anno, se al momento pagano Irpef poiché la detrazione (proporzionale ai mesi lavorati) non è sufficiente per eliminare l'imposta, nonché ai dipendenti che attualmente non pagano l'Irpef perché usufruiscono di altre detrazioni, ad esempio per familiari a carico. Il costo per le casse dello Stato sarebbe di circa 6,6 miliardi nel 2014, che diventerebbero 10 nel 2015 se il provvedimento verrà confermato per l'anno prossimo ed esteso a tutte le 12 mensilità.

Per il 38% delle famiglie italiane l'Irpef dovrebbe diminuire, mentre per il restante 62% rimarrebbe invariata. Il risparmio medio per le famiglie beneficiarie dello sgravio sarebbe di circa 655 euro annui, mentre per tutte le famiglie italiane sarebbe di 251 euro.

Circa una famiglia su quattro in povertà assoluta otterrebbe lo sgravio, mentre sarebbero interessate dalla riforma circa il 41% delle famiglie in povertà relativa. Molte famiglie povere relative non ottengono il bonus malgrado vi siano in esse lavoratori dipendenti perché questi ultimi sono incapienti, che sono stati esclusi da questa misura. D'altra parte, il bonus va anche a nuclei in cui vi sia almeno un dipendente e che oggi non pagano Irpef grazie alle detrazioni per familiari a carico, se l'imposta lorda (cioè l'Irpef calcolata applicando le aliquote al reddito, prima di ogni detrazione) è superiore alla sola detrazione da lavoro dipendente.

È questa una circostanza che si verifica in parecchi nuclei con un solo reddito da lavoro e con molti figli, diversi dei quali si trovano in povertà proprio per la presenza di un solo reddito basso e di molti componenti. Non dovrebbe quindi stupire che la quota di famiglie povere che ricevono il bonus sia superiore a quella delle famiglie povere che oggi versano l'Irpef. Per molte di esse il bonus diventa un'imposta negativa, nel senso che vi possono essere famiglie di dipendenti che non pagano Irpef grazie alle detrazioni per familiari o per coniuge a carico, ma che riceveranno il bonus. Così oggi meno del 10% dei nuclei poveri assoluti paga Irpef, ma circa un quarto di essi dovrebbe ricevere il bonus.

D'altra parte, i poveri assoluti otterranno un bonus molto basso, in media 303 euro (media calcolata solo sulle famiglie povere assolute che ottengono il bonus), mentre i non poveri assoluti otterranno un bonus più che doppio. Molte famiglie sono in povertà assoluta proprio perché i lavoratori in esse presenti sono occupati solo una parte dell'anno. In questi nuclei inoltre è assai rara la presenza di due percettori, e quindi di due possibili bonus.

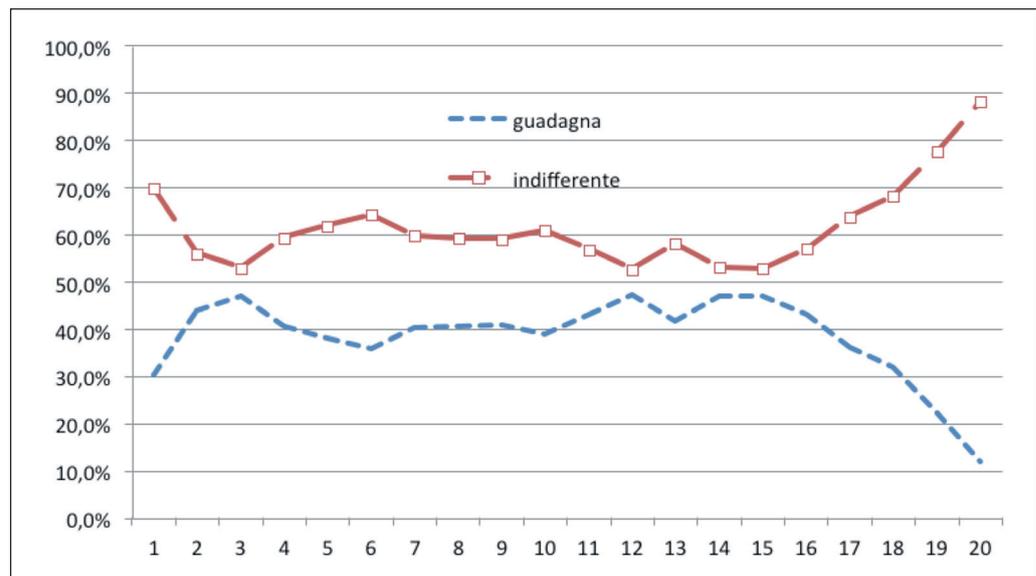
Dopo i tanti episodi di parziale riforma dell'Irpef succedutisi negli ultimi quindici anni - che hanno agito soprattutto sulle detrazioni senza modificare le aliquote formali, le quali rimangono molto alte anche per redditi non elevati - molte famiglie hanno smesso di pagare l'Irpef, e non possono vedere migliorato il proprio reddito attraverso ulteriori aumenti delle detrazioni. Nel campione utilizzato per le simulazioni, meno del 10% delle famiglie in povertà assoluta e circa un terzo di quelle in povertà relativa era-



no soggette ad Irpef prima dell'intervento del Governo Letta sulla detrazione da lavoro dipendente. Provvedimenti che intervengono sull'Irpef non possono quindi essere molto utili in funzione di contrasto della povertà economica, a meno che non contengano elementi di imposta negativa, proprio come nel caso del bonus di 80 euro al mese.

Si tratta quindi di un possibile, ancora modesto, punto di svolta nel disegno dell'imposta personale sul reddito, verso modelli di imposta negativa. L'adozione su più vasta scala (nel senso di importi maggiori) di questo modello richiederebbe però un ridisegno generale dell'Irpef, dal momento che si dovrebbe prendere in considerazione il reddito dell'intero nucleo familiare (come nell'*Earned income tax credit* americano),¹⁶ mentre oggi l'Irpef è un'imposta che colpisce il reddito individuale.

Fig. 8.1 Percentuale di famiglie che dopo la manovra Renzi ottengono una riduzione dell'Irpef o nessuna variazione nel 2014

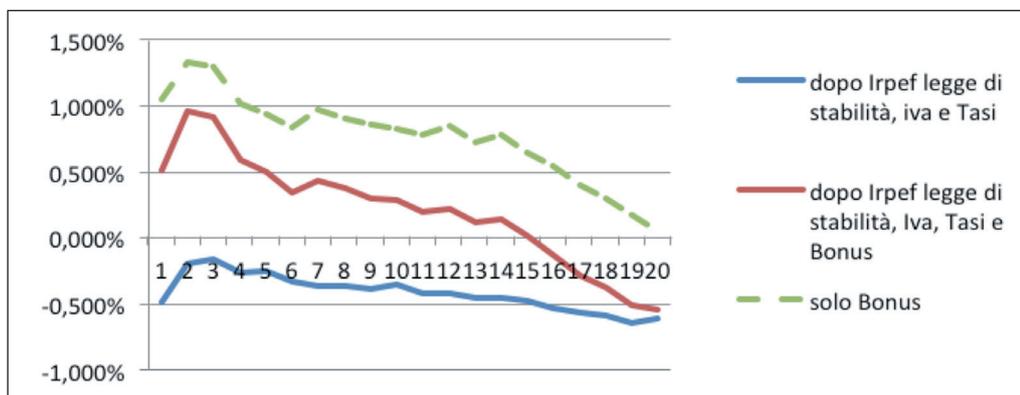


Nella Fig. 8.2 abbiamo messo a confronto la variazione percentuale del reddito disponibile per ogni 5% delle famiglie italiane a seguito dei tre provvedimenti già discussi in precedenza (la curva in basso è la stessa curva di sintesi presente nella Fig. 8.1) e la variazione di queste tre misure più il bonus. La linea tratteggiata più in alto mostra invece l'effetto della sola riforma Irpef annunciata da Renzi, a partire da un reddito familiare che incorpora già le variazioni di Irpef, Iva e imposte immobiliari. Si è già detto che i redditi più bassi ottengono un bonus assai inferiore alla media, ma il loro reddito è così modesto che questo bonus rappresenta per essi una quota del reddito familiare superiore rispetto ai ventili successivi.

Se aggiungiamo ai tre provvedimenti esaminati nelle pagine precedenti la probabile nuova Irpef dopo il bonus, l'effetto rispetto al 2013 è un guadagno per tutte le famiglie. Poiché però il bonus in termini assoluti è piuttosto contenuto, esso non è in grado di spostare un numero significativo di nuclei al di fuori dell'area della povertà: nulla di sostanziale cambierebbe su diffusione e intensità della povertà, come è evidente dalla Tab. 8.1.

¹⁶ L'*Earned Income Tax Credit* (EITC) è uno strumento di contrasto alla povertà che prevede l'attribuzione di un credito d'imposta ai working poors («lavoratori poveri»). In tal modo si interviene a sostegno del reddito attraverso una riduzione del carico fiscale, che per i lavoratori che vivono in famiglie a reddito basso diventa appunto un'imposta negativa, cioè un trasferimento monetario.

Fig. 8.2 Variazione percentuale del reddito disponibile delle famiglie a seguito delle variazioni di Irpef, Iva, imposta sulla prima casa e proposta Irpef del governo Renzi nel 2014, per ventili di reddito disponibile equivalente



Tab. 8.1 Diffusione e intensità della povertà, prima e dopo le variazioni di policy

	Prima	Dopo le modifiche a Irpef, Iva e Tasi	Dopo le modifiche a Irpef, Iva e Tasi e la nuova Irpef del governo Renzi
Povertà assoluta			
Diffusione	6,09%	6,11%	5,9%
Intensità	38,6%	38,8%	39,5%
Povertà relativa			
Diffusione	16,5%	16,6%	16,6%
Intensità	31,3%	31,2%	31,4%

LA NUOVA IRPEF DEL GOVERNO RENZI: QUALI CONSEGUENZE PER I POVERI?

- In media tutte le famiglie italiane dovrebbero beneficiare di una riduzione Irpef pari a 251 euro all'anno, che diventano 655 per i nuclei che in effetti la ottengono.
- Sarebbero interessate dal provvedimento il 25% delle famiglie in povertà assoluta e il 41% delle famiglie in povertà relativa.
- Per tutte le famiglie povere in termini assoluti l'incremento di reddito si attesta in media sui 101 euro all'anno, e per quelle in povertà relativa sui 210 euro, molto meno rispetto alle famiglie non povere.
- Lo sgravio Irpef annunciato da Renzi aiuta infatti soprattutto i lavoratori a reddito basso, non le famiglie povere: solo una parte dei lavoratori a reddito basso vive in famiglie povere, e solo una piccola parte delle famiglie povere era soggetta ad Irpef prima della riforma.
- La parte maggiore dello sgravio complessivo va alle famiglie della fascia centrale della distribuzione, perché in esse sono più frequenti i nuclei in cui vi sono due o più percettori di reddito da lavoro dipendente, e perché questi lavoratori più probabilmente sono occupati per l'intero anno.

La maggior parte delle famiglie povere, in termini assoluti e relativi, non viene toccata dal provvedimento.

7 | PROPOSTE DI RIFORMA A CONFRONTO

LORENZO LUSIGNOLI

DIPARTIMENTO
POLITICHE SOCIALI
E SALUTE CISL

FRANCESCO MARSICO

RESPONSABILE AREA
NAZIONALE CARITAS
ITALIANA

Negli ultimi mesi sono state elaborate delle proposte più o meno articolate di adozione di alcuni strumenti organici di lotta alla povertà, sia da parte di alcuni schieramenti politici (Partito Democratico e Movimento 5 Stelle¹), che da parte di associazioni, centri di ricerca e Governo. In questo capitolo esamineremo nel dettaglio la proposta governativa (SIA) e alcune proposte di matrice extra-governativa (REIS, RMI, RMG), mettendole a confronto, laddove possibile, sulla base delle informazioni disponibili.

1. Le proposte formulate da associazioni, centri di ricerca e Governo

Le proposte esaminate in questo paragrafo possono essere considerate come tipologie di reddito minimo d'inserimento. Esse si differenziano, dunque, dal reddito di cittadinanza, che pure nel recente passato è entrato nel dibattito politico, in quanto non prevedono la devoluzione di un reddito minimo indifferenziato a tutta la popolazione, bensì l'offerta di un sostegno alle sole persone che si trovano in un'effettiva condizione di povertà e in particolare a tutti coloro che si trovano al di sotto della soglia di povertà assoluta certificata dall'Istat. Hanno quindi un costo più contenuto e mirano, oltre che a fornire un sostegno economico, al reinserimento dei soggetti interessati.

Esse sono rispettivamente: il Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), proposto dall'ex Ministro del Lavoro Giovannini;² il Reddito d'inclusione sociale (REIS), proposto dalle Acli e da Caritas Italiana;³ il Reddito minimo d'inserimento (RMI), proposto dall'Istituto per la ricerca sociale;⁴ il Reddito Minimo Garantito (RMG).⁵

Con particolare riferimento a SIA, REIS e RMI, i gruppi di lavoro che hanno elaborato le tre proposte sono in parte formati dagli stessi esperti, per cui non sorprende riscontrare una serie di analogie tra i tre schemi. Effettueremo pertanto un confronto partendo proprio dagli elementi di intersezione, per poi esaminarne le differenze.

¹ Per una analisi delle proposte di matrice politica si veda: <https://it.finance.yahoo.com/notizie/reddito-minimo-garantito-le-proposte-di-pd-sel-e-movimento-5-stelle-124838815.html>

² Per i dettagli della proposta si rimanda al documento del Ministero consultabile al seguente indirizzo: www.lavoro.gov.it/PrimoPiano/Documents/Relazione_povert%C3%A0_18settembre2013.pdf

³ Per maggiori informazioni si può far riferimento alla sintesi della proposta disponibile al seguente indirizzo: www.redditoinclusione.it/wp-content/uploads/2013/06/Proposta-Reis-Sintesi.pdf. La versione del Reis illustrata in questo capitolo corrisponde a quella elaborata dalle Acli e da Caritas Italiana e presentata pubblicamente lo scorso luglio. In occasione di quella presentazione fu rivolto a tutti gli attori sociali coinvolti nel contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, un invito ad entrare a far parte dell'Alleanza contro la povertà. A questo invito ha aderito una pluralità di soggetti ed enti e a partire dallo scorso autunno si è dato avvio a un lavoro di revisione della proposta (Reis 1) che ha visto confrontarsi un gruppo scientifico, composto da studiosi esperti di lotta alla povertà, e un gruppo tecnico, composto dai referenti dei membri dell'Alleanza stessa. Il lavoro congiunto dei due gruppi ha portato alla revisione parziale della precedente proposta del Reis, riformulata alla luce dei suggerimenti e delle proposte elaborate dai due gruppi (Reis 2). Nel momento in cui si scrive è in fase di definizione la versione rivisitata del Reis (Reis 2), di cui si darà conto in occasione degli aggiornamenti di questo Rapporto.

⁴ Per i dettagli della proposta si rimanda alla rivista *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 8-10, Agosto-Ottobre 2013.

⁵ Quest'ultima è nata come proposta di legge di iniziativa popolare, per la quale sono state raccolte oltre 50mila firme, da giugno a dicembre 2012, nell'ambito della campagna "Reddito minimo per tutte e tutti" a cui hanno aderito più di centosettanta associazioni, movimenti, reti in tutta Italia, e che è stata condivisa da Sinistra Ecologia e Libertà. Essa non ha potuto assumere la veste formale di proposta di legge di iniziativa popolare in Parlamento in quanto le sottoscrizioni raccolte non sono state tempestivamente presentate. Questo è il motivo per cui, nonostante il patrocinio politico, essendo di emanazione popolare, le riconosciamo, in questa sede, un'impronta associativa e non la inseriamo fra le proposte politiche.



2. Le proposte nel dettaglio

Sostegno economico

Tranne che per il Reddito Minimo Garantito,⁶ nelle altre tre proposte il sostegno economico fornito alle famiglie indigenti è pari alla differenza tra le risorse economiche di cui dispongono e la soglia di povertà assoluta quantificata dall'Istat. L'idea, dunque, è quella di fare uscire dalla situazione di povertà tutte le famiglie in Italia e di mantenerle al di sopra della suddetta soglia per un periodo variabile.

Da questo punto di vista c'è una forte innovazione rispetto alla Social Card, perché in tal modo questo sostegno risulta non solo mirato ma anche sensibilmente differenziato a livello territoriale oltre che tarato sulla composizione familiare, e quindi più equo nella ripartizione delle risorse rispetto alle effettive esigenze. Inoltre l'importo devoluto risulterebbe quasi sempre maggiore di quello oggi erogato ai possessori della Carta Acquisti e, nella maggior parte dei casi, sarebbe anche superiore a quello previsto nelle sperimentazioni in atto. Solo a titolo di esempio, per dare un'idea dell'entità del limite di riferimento: per una famiglia composta da due coniugi con figlio di età tra i 4 e i 10 anni residente in un'area metropolitana del nord la soglia di povertà assoluta è pari a 1.350 euro, che scendono a 968 per la stessa famiglia residente in un piccolo comune del mezzogiorno; per un anziano solo di età superiore a 75 anni la medesima soglia varia dai 737 euro nell'area metropolitana del nord ai 477 euro nei piccoli comuni del meridione.⁷

Il sostegno monetario dovrebbe tendenzialmente permanere fino al protrarsi della situazione di bisogno, con un controllo annuale sulla verifica dei requisiti richiesti (non specificato nel caso del SIA).

Finanziamento e gestione

Tutte le misure proposte sono comunque a carattere universale e, anche per questa ragione, il loro finanziamento avviene a livello nazionale e l'ente erogatore è l'Inps. La gestione sul territorio sarebbe invece affidata ai Comuni, riuniti in appositi distretti, coadiuvati dai Centri per l'impiego e dal Terzo settore, mentre nel caso del REIS viene definito anche un ruolo attivo per Caf e Patronati. Alle Regioni resterebbe il ruolo di raccordo tra l'amministrazione centrale e gli enti locali. Nel caso del Reddito Minimo Garantito, viene affidato alle regioni il compito di redigere, di concerto con i comuni e gli enti locali, un piano d'azione annuale e triennale per definire platea dei beneficiari.

Criteri per l'accesso

Nel caso di SIA, REIS e RMI, viene prospettata la fissazione di una soglia, determinata con l'Isee, al di sotto della quale si otterrebbe il sostegno monetario. Questo potrebbe generare qualche distorsione soprattutto a favore dei lavoratori autonomi e dei possessori di patrimoni mobiliari largamente occultati. Con la riforma dell'Isee, i costi per lo Stato della misura a regime sarebbero stati quantificati intorno ai 7-8 miliardi nel caso del SIA, sarebbero di poco superiori ai 6 miliardi per il REIS, mentre ricadrebbero all'interno di una forbice tra 5,8 e 8,7 miliardi per quanto riguarda l'RMI. Nel caso del RMG non è presente una quantificazione dei costi, ma viene segnalata la costituzione di un Fondo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in cui confluiranno risorse rivenienti dalla fiscalità generale.

Il prospetto che segue riassume e mette a confronto le proposte in questione.

⁶ Per il RMG il beneficio individuale in denaro viene fissato in 7.200 euro l'anno (da corrispondere in importi mensili di 600 euro), con rivalutazione annuale in base agli indici del costo della vita elaborati dall'Istat. Esso viene modulato tenendo conto del numero dei componenti del nucleo familiare.

⁷ Per i dettagli sulle soglie di povertà assoluta e le loro variazioni in base alla composizione familiare, all'ampiezza del comune di residenza e alla collocazione sul territorio, si rimanda alla pubblicazione dell'Istat *La povertà in Italia, anno 2012*, consultabile sul sito: www.istat.it



Tab. 1 Confronto fra SIA, REIS, RMI, RMG

	GOVERNO (SIA)	ACLI (REIS)	IRS (RMI)	ASSOCIAZIONI (RMG)
Entità del sostegno economico	Differenza tra risorse economiche della famiglia e condizione di povertà assoluta Istat	Differenza tra risorse economiche della famiglia e condizione di povertà assoluta Istat	Differenza tra risorse economiche della famiglia e condizione di povertà assoluta Istat	Contributo individuale di 7.200 euro l'anno (da corrispondere in importi mensili di 600 euro)
Chi ne ha diritto	Tutti i residenti in Italia oltre un periodo massimo non superiore a 24 mesi	Tutti i residenti in Italia da almeno 12 mesi	Tutti i residenti in Italia da almeno 12 mesi	Tutti i residenti in Italia da almeno 24 mesi
Famiglie interessate	6%	Le famiglie in povertà assoluta (nel 2012 il 6,8%)	1.240.000 famiglie nello "scenario normale" 1.590.000 famiglie nello "scenario di forte crisi economica"	Non quantificate
Costi per lo Stato	7-8 miliardi	6,1 miliardi (5 monetari + 1,1 servizi alla persona)	5,8 miliardi nello "scenario normale" 7,2 miliardi nello "scenario di forte crisi economica (+ 1,5 miliardi per servizi)	Non quantificati
Possibili fonti di finanziamento	Riforma di assegni sociali e pensioni integrate al minimo (2-3 miliardi); riordino pensioni di guerra indirette; contributo di solidarietà su pensioni elevate; aumento imposta su concorsi premi lotto e lotterie (4 miliardi); utilizzo fondi comunali per povertà (800 milioni)	Riduzione "pensioni d'oro"; riordino pensioni sociali, pensioni integrate al minimo e pensioni di guerra; riduzione spesa servizi; aumento accisa tabacco e bevande alcoliche; aumento imposta su concorsi premi lotto e lotterie; riordino spese fiscali Irpef; proroga contributo di solidarietà; revisione imposta successioni e donazioni; riordino trasferimenti imprese; imposta sul patrimonio; tassa su licenza di caccia (tra 13, 1 e 18,8 miliardi)	Ipotesi 1: Azzeramento delle misure attuali per i 4 decili di reddito familiare più elevati (4,8 miliardi) Ipotesi 2: azzeramento decimo e nono decile; -70% ottavo; -50% settimo (3,7 miliardi)	Fiscalità generale
Tempo di introduzione	Graduale in 2-3 anni	Graduale in 4 anni Ipotesi 1: 1,5 miliardi aggiuntivi ogni anno Ipotesi 2: 0,9 miliardi primo anno; 2,2 secondo anno; 3,7 terzo anno; 6,1 quarto anno	Graduale (non è specificato il periodo)	Non specificato

Tab. 1 Confronto fra SIA, REIS, RMI, RMG

(segue da pag. 83)

	GOVERNO (SIA)	ACLI (REIS)	IRS (RMI)	ASSOCIAZIONI (RMG)
Reddito di riferimento	Reddito familiare al lordo dei trasferimenti (come ISEE) e del costo dei servizi abitativi	Reddito familiare al lordo dei trasferimenti (eccetto l'indennità di accompagnamento) e del costo dei servizi abitativi ma al netto dell'Irpef	Reddito familiare al lordo dei trasferimenti (eccetto l'indennità di accompagnamento) più componente abitativa per i proprietari della propria abitazione, al netto dell'Irpef	Reddito personale e reddito familiare
Soglie reddituali e patrimoniali	In base all'Isce al lordo delle franchigie	Doppia soglia: Isee inferiore ad un determinato importo massimo (Reddito disponibile; Consumi presunti) inferiore alla soglia di povertà assoluta	Doppia soglia: Isee minore di 12.000 Max (Reddito disponibile; Consumi presunti) inferiore alla soglia di povertà assoluta (diff. Caratteristiche familiari, area geografica, grandezza Comune)	Reddito personale imponibile non superiore a 8.000 euro; reddito familiare non superiore a quanto stabilito nel regolamento di attuazione; non essere in possesso, a livello individuale, di un patrimonio mobiliare e immobiliare superiore a quanto stabilito nel regolamento.
Comportamenti di consumo	Stime su "consumi presunti" (vedi Trento) o redditometro	Stime su "consumi presunti"	Stime su "consumi presunti" (vedi Trento per l'ICEF)	Non presente
Durata	Fino a che permane lo stato di bisogno	Per un anno con possibilità di prolungamento se persistono i requisiti di accesso	Per un anno con possibilità di rinnovo anche ripetuto se persistono i requisiti di accesso	Per un anno con possibilità di rinnovo
Modifiche al sistema attuale	Assorbimento graduale delle misure categoriali su povertà (a partire dalle pensioni sociali e dalle integrazioni al minimo)	Assorbimento graduale delle misure categoriali su povertà per i nuovi percettori, assorbimento parziale delle medesime misure sui vecchi percettori (che possono continuare a ricevere gli assegni sociali e le integrazioni al minimo)	Assorbimento graduale delle misure categoriali su povertà (non quelle su disabilità e non autosufficienza)	Riordino della disciplina delle prestazioni assistenziali erogate dallo Stato (per garantire la compatibilità con l'introduzione del reddito minimo); riforma della disciplina degli ammortizzatori sociali (con l'introduzione di un sussidio unico di disoccupazione)
Ente erogatore	INPS	INPS	INPS	INPS
Tipo di trasferimento	Monetario o con carta di debito (tipo carta acquisti)	Monetario + Servizi	Monetario + Servizi	Monetario
Gestione sul territorio	Aggregazione distrettuale dei Comuni in collaborazione coi Centri per l'impiego	Aggregazione di Comuni; Caf e Patronati; Centri per l'impiego; Terzo settore; Regioni (con funzione di raccordo)	Aggregazione di Comuni; Centri per l'impiego; Terzo settore; Regioni (con funzione di raccordo)	Centri per l'impiego; Regioni (con la funzione di definire un piano d'azione annuale e triennale, di concerto con i comuni); Comuni



Le principali differenze tra gli schemi elaborati riguardano le possibili fonti di finanziamento e le modifiche al sistema assistenziale attuale. Il SIA e l'RMI sono piuttosto drastici nel considerare come principale fonte di finanziamento una revisione più (nel caso dell'RMI) o meno (nel caso del SIA) rilevante delle pensioni integrate al minimo e delle pensioni sociali, che non verrebbero più erogate alle famiglie che si trovano a vivere una situazione economica più favorevole, da valutare tramite l'Isee.

Il REIS, invece, contempla questa revisione ma solo come possibilità di finanziamento alternativa ad altre, peraltro prevedendo un completo assorbimento da parte del nuovo strumento di pensioni integrate al minimo e pensioni sociali solo per i nuovi percettori.

È per questa ragione, oltre che per la sua maggiore flessibilità, che il REIS è stato scelto come base di lavoro da parte dell'Alleanza contro la povertà⁸ per l'elaborazione di un nuovo strumento organico di lotta alla povertà.

Nel caso del RMG, infine, la proposta non contiene dettagli sulla realizzazione delle riforme o dei riordini previsti.

3. Convergenze e distanze tra le proposte

Un elemento di sicuro interesse che emerge dalla lettura comparata delle proposte è la loro significativa convergenza sulla gran parte degli elementi che le compongono, in particolare per quanto riguarda SIA, REIS e RMI.

Al netto della questione del finanziamento – che discuteremo più avanti e che è la dimensione in cui si riscontrano le maggiori differenze – si registra un sostanziale consenso rispetto all'architettura complessiva della misura.

Questo rappresenta un elemento di forza di qualsivoglia processo riformatore, tanto più se individua delle discontinuità rispetto al passato. Prendiamo, ad esempio, la questione della gradualità della introduzione della misura, che è il segno di una presa d'atto comune del fatto che innovazioni normative rilevanti hanno la necessità di un assestamento che tenga presente i prevedibili – e spesso ignorati – problemi applicativi, tanto più in un paese che presenta differenze territoriali molto ampie.

Ma il consenso si rintraccia anche sui target, sulle soglie reddituali e patrimoniali, sulla durata dell'intervento: gli anni che abbiamo alle spalle non sono passati completamente invano.

4. Cosa abbiamo capito in questi anni

Infatti, grazie ai passi in avanti degli ultimi anni, l'elaborazione tecnica di proposte per l'introduzione di una misura nazionale contro la povertà assoluta ha raggiunto oggi un livello di approfondimento senza precedenti, accompagnato da un significativo grado di accordo sulle principali caratteristiche che dovrebbe assumere.

Le nuove proposte hanno ricavato dall'esperienza indicazioni utili su strade da seguire ed errori da non ripetere, provenienti dalle ipotesi avanzate in precedenza, dalle sperimentazioni già realizzate – a livello nazionale e regionale – così come dall'evoluzione del complessivo dibattito (italiano ed internazionale) sulla lotta alla povertà. Questa evoluzione condivisa ha permesso, tra l'altro, di sciogliere (o almeno di cominciare a farlo) alcuni nodi di fondo che avevano a lungo segnato la discussione:

l'importanza decisiva della dimensione attuativa: tradizionalmente, nel dibattito italiano sulle politiche pubbliche (non solo quelle contro la povertà), le azioni da intraprendere per tradurre una proposta in pratica ricevono scarsa attenzione. Vengono, infatti, sottovalutati gli innumerevoli passaggi del percorso attuativo e i tanti specifici aspetti tecnici da affrontare al suo interno. In passato è già successo che molti li abbiano con-

⁸ Per maggiori informazioni sull'Alleanza si veda www.redditoinclusione.it

siderati “dettagli” rispetto al disegno strategico: ma sono questi “dettagli”, invece, a determinare in che modo un progetto di cambiamento riesce a realizzarsi e, pertanto, cosa può significare per la vita delle persone;

il superamento della dicotomia tra “Stato Bancomat” e “Stato Iper-Regolatore”: per lungo tempo le politiche sociali nazionali si sono fondate sulla prassi consistente nel trasferire risorse economiche dal centro ai territori senza accompagnarle con indicazioni sul loro utilizzo né con verifiche (si pensi alla precedente esperienza del Fondo Nazionale Politiche Sociali): questo può essere definito il modello dello “Stato Bancomat”. Parallelamente, le proposte di riforma si basavano sull’ipotesi di uno “Stato Iper-Regolatore”, che definisse nel dettaglio caratteristiche e modalità d’intervento del welfare locale. I due approcci e la loro paradossale convivenza, nonostante l’evidente scollamento, rappresentavano, a ben vedere, sintomi diversi della stessa difficoltà, quella – sopra menzionata – di affrontare gli aspetti attuativi nel modo opportuno. Oggi, invece, le proposte convergono nel ritenere che lo Stato debba fornire poche indicazioni chiare al territorio e monitorarne attentamente la realizzazione (l’approccio dell’infrastruttura nazionale per il welfare locale). In altre parole, più che (spesso irrealistiche) prescrizioni, lo Stato deve offrire le condizioni che permettano ai territori di costruire al meglio gli interventi, valorizzando la propria autonomia progettuale;

né interventi emergenziali né riforme strutturali: le indicazioni su come affrontare la povertà oscillavano, in passato, tra due opzioni. Una è rappresentata dalle misure emergenziali, cioè quelle azioni *una tantum*, o comunque estemporanee, che producono risultati in tempi brevi senza intaccare il problema alla radice. Una volta esaurite, non lasciano eredità alcuna: alla prossima emergenza si ricomincerà daccapo. L’alternativa sono le riforme strutturali, che vanno alla radice del problema ma non offrono risposte tangibili nel breve periodo, dato che, per complessità ed impegno attuativo richiesto, manifestano i loro effetti solo dopo alcuni anni (nel caso siano effettivamente portate a compimento). Ora, invece, sta maturando la consapevolezza della necessità di coniugare la visione ampia della riforma strutturale con l’urgenza di iniziare a dare risposte nell’immediato. È la logica di un Piano che parta subito e introduca gradualmente la riforma, attraverso singoli passaggi collocati in un orizzonte definito;

la necessaria alleanza tra diritti e sussidiarietà: in un dibattito con forti venature ideologiche, questi due fondamentali obiettivi vengono abitualmente presentati come se fossero l’uno indipendente dall’altro (se non in contrapposizione). Da una parte, chi promuove la tutela dei diritti – realizzabile solo attraverso adeguati finanziamenti pubblici – si concentra molto sul ruolo dei Comuni e spesso sottovaluta l’azione del Terzo Settore nella progettazione e nell’erogazione di servizi. Dall’altra, coloro i quali insistono sull’importanza della sussidiarietà orizzontale – cioè la valorizzazione degli interventi provenienti dalla società e dal Terzo Settore – tendono a trascurare la necessità di un adeguato finanziamento pubblico del welfare. Ora, invece, ci si sta rendendo sempre più conto che è necessario ribaltare la prospettiva. Diritti e sussidiarietà non solo non sono indipendenti, ma – anzi – producono i risultati di cui ha bisogno la popolazione esclusivamente se vengono tradotti in pratica congiuntamente, creando un circolo. Non può che essere lo Stato a definire una misura contro la povertà come livello essenziale, con i relativi criteri di accesso, e ad assicurarne gli stanziamenti. Per quanto riguarda la progettazione e la realizzazione dei servizi nel territorio, accanto alla funzione di regia dei Comuni, bisogna prevedere un coinvolgimento ampio del Terzo Settore, senza il cui forte ruolo sarebbe



impossibile offrire interventi adeguati ai cittadini. Nondimeno, è solo grazie alla definizione dei diritti, ed alla conseguente predisposizione di finanziamenti pubblici, che il Terzo Settore può trovare le risorse necessarie a mettere in campo le proprie risposte (v. tab. 2).

Tab. 2 L'evoluzione del dibattito tecnico

APPROCCIO TRADIZIONALE	CONVERGENZA CRESCENTE VERSO...
L'attuazione come "dettaglio" rispetto al disegno strategico	Il riconoscimento dell'importanza decisiva della dimensione attuativa
Proposte da "Stato Iper-Regolatore" e realtà di "Stato Bancomat"	L'approccio dell'infrastruttura nazionale per il welfare locale
Dicotomia tra riforme strutturali e interventi emergenziali	La necessità di un Piano graduale in un orizzonte definito
Separazione/contrapposizione tra obiettivo dei diritti e obiettivo della sussidiarietà	Consapevolezza che diritti e sussidiarietà possono concretizzarsi solo se realizzati insieme

5. Inclusione sociale versus inclusione lavorativa?

Certamente sono rinvenibili delle distanze tra le proposte, alcune rintracciabili chiaramente, altre presenti, ma che evocano immediatamente il dibattito pubblico che c'è dietro di esse. Tra tutte va certamente segnalata l'enfasi più o meno lavoristica posta negli articoli, tale da suscitare la domanda su quale approccio sorregga i rispettivi impianti, se orientato all'inclusione sociale o a quella lavorativa. Questione amplificata anche dalle affermazioni in tema di "attivazione sociale" espresse dal Ministro del Lavoro Poletti⁹ e contenute nel cosiddetto *Jobs Act*.¹⁰ Quella che il Ministro del lavoro ha infatti introdotto è una ulteriore novità nel contesto del dibattito sul coinvolgimento attivo dei beneficiari di sussidi, nella direzione di allargarlo anche a funzioni di supporto, richieste ai beneficiari dai comuni, ai sistemi di servizi locali, a partire da una idea di restituzione verso la collettività.

Il tema è complesso e scivoloso: nel passato più che stimolare analisi fondate, esso ha alimentato il fiorire di opzioni di tipo ideologico. Certamente è un dato positivo il completo superamento di formule quali quelle dei Lavori Socialmente Utili del recente passato e la diffusa consapevolezza che la Cassa integrazione non evita attivazioni *anomale*, come il ricorso al lavoro nero.

D'altro canto il tema dell'approccio lavoristico deve fare i conti con un mercato del lavoro a livello nazionale drammaticamente segnato dalla crisi economica, e quindi certamente poco generoso nell'offerta di opportunità, ma ancora più endemicamente problematico in ampie aree del paese soprattutto quelle meridionali, ove peraltro anche la rete dei servizi sociali di accompagnamento è contestualmente più fragile.

Su questo aspetto si dovrebbe rafforzare la consapevolezza che uno strumento di contrasto alla povertà assoluta sarebbe da considerare uno straordinario successo solo se, in alcune aree del paese, riuscisse a indebolire i circuiti di povertà connessi all'evasione scolastica, riducesse l'area del lavoro nero o fosse in grado di contribuire alla riduzione delle aree di contiguità a settori di economia criminale.

⁹ «Se hai avuto un sussidio, se sei stato aiutato dalla comunità in un momento di difficoltà - spiega il Ministro - è giusto che quella comunità ti chieda di renderti disponibile a dare una mano, di restituire ciò che come comunità ti ha dato», G. Poletti, *Disoccupati, chi riceve sussidi darà aiuto a enti locali*, ANSA 18 marzo 2014.

¹⁰ Legge 16 maggio 2014, n. 78 "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese" (*Jobs Act*), di conversione del Decreto Legge n.34/2014 (c.d. Decreto Legge "Poletti").

Per questa ragione il citato ripensamento del “patto di servizio”¹¹ inserito nella legge sugli ammortizzatori, aperto a soluzioni di utilizzo sociale di disoccupati o cassaintegrati sembra una misura ragionevole, tale da fare propria una idea della attivazione più preoccupata dell’inclusione sociale e meno mercatista, così come la previsione di una Agenzia nazionale per l’impiego e la gestione delle politiche attive e passive per il lavoro e dei servizi per l’impiego – contenuta anch’essa nella legge – sembra tenere conto di differenziali regionali che riguardano certamente il mercato del lavoro, ma anche le strutture a servizio dei soggetti che ne restano fuori.

Un altro tema sensibile è l’orientamento unanime, tranne che nel caso della proposta RMG, ad un sostegno economico limitato alla fuoriuscita dei beneficiari dalla povertà assoluta: più volte nei diversi contributi questo tema è riemerso con diverse accentuazioni. Ragioni non solo di sostenibilità economica, ma anche di coerenza delle proposte, rendono questo approccio più condivisibile e meno arbitrario di altri criteri. Anche in questo caso si può affermare che riuscire a raggiungere questo obiettivo sarebbe comunque un risultato di straordinaria portata per il nostro paese, offrendo almeno degli standard minimi di reddito alle famiglie e agli individui in condizioni di disagio.

6. È solo una questione di soldi?

Il tema certamente più controverso, o non affrontato nelle proposte, è quello del finanziamento. Questione ovviamente cruciale che sarebbe però fuorviante considerare come l’unica *decisiva per i decisori*: l’esperienza, anche recente, dimostra che le proposte non vengono approvate perché s’individuano modalità certe di finanziamento, ma perché diventano priorità politiche e sono accompagnate da un adeguato consenso e, successivamente, si dimostrano sufficientemente utili e sostenibili.

Ovviamente non si vuole affermare che il finanziamento non rappresenti un problema, ma non è certamente il primo. Come, d’altro canto, si deve uscire dall’equivoco che la costruzione di una misura contro la povertà non possa non dipendere dalla contestuale revisione della spesa assistenziale; la revisione della spesa assistenziale è certamente un obiettivo da perseguire - data la complessa architettura degli attuali interventi, frutto di un pluriennale approccio categoriale e di una logica normativa per accumulo – ma all’interno di una strategia graduale e incrementale che contestualmente avvii una misura di contrasto, coordinando e razionalizzando progressivamente i diversi istituti assistenziali.

Non si deve comunque mai dimenticare, se si abbandona una logica di breve periodo, che la mancata presa in carico del fenomeno della povertà provoca di per sé costi impropri – come nel caso della salute e dei suoi determinanti sociali - e compromette – per i suoi effetti ad esempio sulla formazione – la capacità competitiva di un paese in termini di livelli di istruzione. L’alternativa non è quindi tra maggiore o minore spesa, ma tra una allocazione più efficiente e eticamente più sostenibile di risorse rispetto ad una altra irrazionale e improduttivamente riparativa.

In questo senso va intesa anche l’opzione per una modalità sussidiaria di progettare una misura di contrasto alla povertà, che, come già affermato, dovrebbe essere il nuovo modo di concepire i diritti: questi saranno pienamente garantiti non solo se previsti da una norma dello stato, ma se concepiti per promuovere alleanze capaci di attivare tutele diffuse e integrate.

¹¹ Il patto di servizio è uno strumento utilizzato dai centri per l’impiego per formalizzare un accordo con disoccupati ed occupati sul progetto personale scelto, sia esso un sostegno all’inserimento lavorativo ovvero la partecipazione ad un percorso formativo. In fase di sottoscrizione del patto di servizio, si decide la definizione di un piano di azione individuale all’interno del quale sono contenute tutte le azioni da fare per l’inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro.



8 | LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA. UN BILANCIO

**CRISTIANO
GORI**

UNIVERSITÀ CATTOLICA
DEL SACRO CUORE
DI MILANO

1. Introduzione

I precedenti capitoli hanno presentato un'articolata analisi di ciò che è avvenuto, durante gli ultimi anni, nel campo delle politiche contro la povertà in Italia. Sono state esaminate le azioni effettivamente compiute, così come quelle che mancano ma che sarebbero necessarie, ed è stato approfondito il relativo dibattito. In questo e nel successivo capitolo riprendo i principali contenuti del Rapporto per fare il punto sulle politiche contro la povertà nel nostro paese, concentrandomi, coerentemente con il resto del lavoro, sulle azioni del Governo nazionale.¹ Ciò implica dapprima la messa a fuoco di dove siamo arrivati sino ad oggi e poi la discussione delle strade che si potrebbero percorrere a partire da domani. Il presente contributo, pertanto, propone una disamina di quanto avvenuto dal 2008, mentre il prossimo esamina gli scenari alternativi per gli anni davanti a noi.

Per stilare un bilancio del recente passato le prossime pagine rispondono ai seguenti interrogativi: "cosa è stato effettivamente fatto per le persone in povertà?" (*Gli interventi realizzati*, par. 2), "quali passi sono stati compiuti verso la costruzione di un nuovo modello di risposta?" (*Le sperimentazioni avviate*, par. 3) e "quali aspetti ha messo in risalto l'esperienza della crisi?" (*Le lezioni dalla realtà*, par. 4).

Un breve paragrafo conclusivo, infine, propone uno sguardo di sintesi su quanto accaduto (*Ieri, oggi e domani*, par 5).

2. Gli interventi realizzati

2.1 Il welfare alla vigilia della crisi

Per comprendere la realtà di oggi bisogna partire dal 2007, ultimo anno di crescita del Pil prima del periodo (durato sei anni) che ne ha visto prevalere il segno negativo. Il welfare italiano presentava allora contorni ben definiti, radicatisi nei decenni. Le politiche contro la povertà del nostro paese erano unanimemente considerate molto deboli, principalmente per le seguenti ragioni:

- l'assenza di una misura nazionale contro la povertà assoluta, allora conosciuta come Reddito Minimo, oggi anche come Sia o Reis (cfr. cap. 2 e 7), una mancanza che la sola Grecia condivideva con noi nell'Europa a 15;
- stanziamenti pubblici assolutamente inadeguati, secondo ogni termine di paragone. Ad esempio, la spesa pubblica dedicata era lo 0,1% del Pil rispetto allo 0,4% della media europea (fonte Eurostat);²
- un disegno degli interventi esistenti deficitario. Da una parte, le risposte presenti, pure ridotte, erano parcellizzate in una varietà di prestazioni, frutto di iniquità e tra le quali

¹ Anche in questo caso, in linea con tutto il Rapporto, la povertà è intesa di seguito come povertà assoluta (cfr. cap 1).

² I confronti europei di spesa in materia sono da considerarsi con cautela per vari motivi metodologici. Le stime Eurostat si concentrano su misure esplicitamente finalizzate a fronteggiare la povertà, denominate per l'appunto di "minimum income" (reddito minimo) e non includono alcuni schemi categoriali (come le pensioni/assegni sociali). Le avvertenze in merito al valore puntuale dei dati non alterano il loro significato tendenziale, cioè quello di un forte sottofinanziamento della lotta alla povertà.



era difficile per le persone interessate orientarsi.³ Dall'altra, contrariamente a quanto consigliato da tutti gli studi e gli esperti, l'offerta di servizi alla persona risultava particolarmente scarsa (cfr. cap. 2).⁴

Nel 2007 la povertà toccava il 4% delle persone e si concentrava in alcuni specifici segmenti della società italiana.

2.2 La crisi

2.2.1 L'esplosione della povertà

Negli anni della crisi, la diffusione della povertà in Italia è notevolmente aumentata. Il capitolo 1 lo ha mostrato, mettendo a confronto i dati più recenti, riferiti al 2013, e quelli del 2007. Nel 2013 vivevano in povertà assoluta 6 milioni di persone residenti in Italia, pari al 9,9% del totale, mentre nel 2007 erano 2,4 milioni, cioè il 4,1%. In altre parole, i poveri sono raddoppiati in cinque anni.

Questa è la dimensione quantitativa dell'avanzata della povertà in Italia, della quale bisogna cogliere anche la dimensione qualitativa. La presenza della povertà ha allargato i propri confini, infatti, andando a colpire in misura significativa fasce della popolazione sinora poco toccate. Abbiamo, dunque, assistito ad un doppio movimento, con il quale l'indigenza non solo è notevolmente aumentata tra i segmenti della popolazione dove già in passato era più presente, ma è anche cresciuta particolarmente in altri segmenti, prima ritenuti poco vulnerabili: il Centro-Nord, le famiglie giovani, i nuclei con almeno due figli, e quelli con componenti occupati (tab. 1).

Tab.1 Il nuovo volto della povertà in Italia

PRIMA DELLA CRISI	OGGI
4,1% delle persone	9,9% delle persone
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

(tabella tratta dal cap. 1)

Ci si può attendere che l'auspicata ripresa della crescita economica determini, nei prossimi anni, una riduzione del tasso di povertà, anche se tempi e proporzioni dell'arretramento sono imprevedibili. Gli economisti, tuttavia, concordano nel ritenere che la povertà non potrà tornare al livello pre-crisi, a causa dell'indebolimento strutturale del contesto socio-economico italiano (cap. 1). Una diffusione della povertà superiore a quella conosciuta in passato, dunque, caratterizzerà il nostro paese negli anni a venire.

³ Un elenco delle misure che, in misura variabile, intercettano le famiglie in povertà comprende i seguenti interventi di responsabilità nazionale: assegno sociale, integrazione al minimo, riduzione delle tariffe del gas e/o elettriche, contributi per l'affitto, riduzione di canone e tariffe, assegni per il terzo figlio, detrazione dell'affitto, riduzione del canone Rai e Telecom. Di responsabilità dei Comuni sono, invece: l'assistenza economica, la riduzione delle tariffe per i trasporti urbani, il contributo al pagamento dell'acqua, altre riduzioni ed esenzioni locali.

⁴ La debolezza dei servizi alla persona si rifletteva già allora negli scarsi stanziamenti pubblici a disposizione dei soggetti titolari, cioè i Comuni (cfr. tab. 3). Sulle condizioni della povertà e degli interventi per fronteggiarla nello scorso decennio si possono consultare i rapporti annuali Caritas-Fondazione E. Zancan, pubblicati sino al 2011, dapprima con l'editore Feltrinelli e poi con Il Mulino. Si veda, inoltre, l'insieme di riferimenti bibliografici illustrati nell'ultimo paragrafo del capitolo 1.



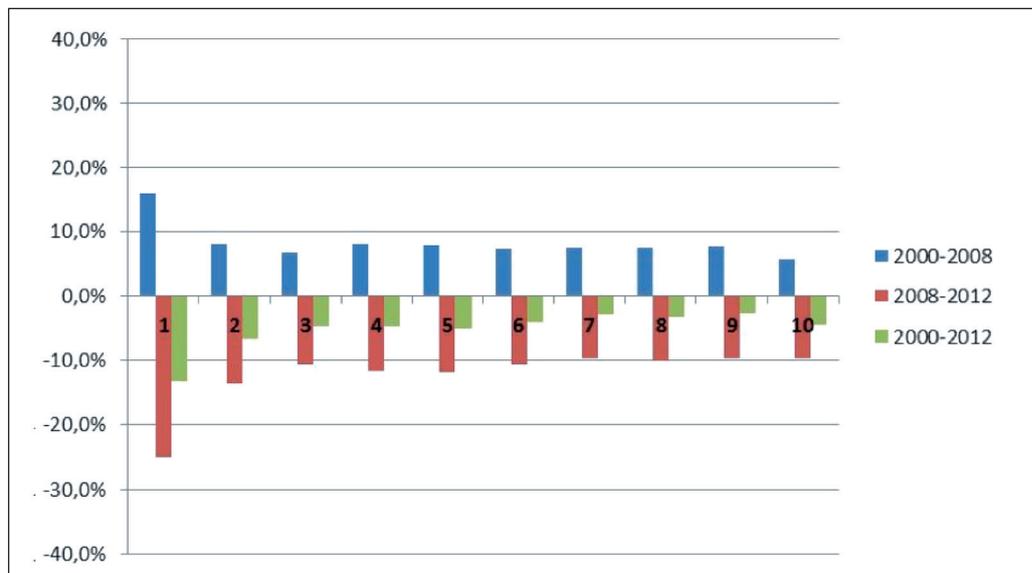
2.2.2 Le risposte

Le politiche economiche

Dall'inizio della crisi sino alla conclusione del Governo Monti (primavera 2013), l'unica risposta effettivamente messa in campo è stata la Carta Acquisti, pari a 40 euro mensili per le famiglie povere con un bambino entro i 3 anni o un anziano con più di 65, introdotta nel 2008 dal Governo Berlusconi. La Card non si presta a giudizi univoci. Da una parte, si è trattato di un investimento diretto a fronteggiare la povertà in un paese in cui gli Esecutivi abitualmente se ne disinteressano. Dall'altra, lo sforzo è stato limitato – nel 2012 la spesa ammontava a 208 milioni di Euro – e ha riprodotto i limiti strutturali del nostro welfare: assenza dei servizi alla persona, interventi rivolti solo ad alcune categorie di poveri e importi contenuti (per una discussione più ampia si veda il cap. 3).

In ogni modo, non poteva essere la Carta Acquisti da sola ad incidere sostanzialmente sulla condizione economica delle famiglie in povertà. Per capirlo basta guardare la recente analisi di Baldini, Giarda e Olivieri⁵ sull'impatto della crisi per le famiglie italiane, che offre un altro punto di vista sui dati presentati nella tabella 1. Gli Autori, infatti, dimostrano come nel periodo 2008-2012 il reddito sia diminuito per tutte le famiglie, ma in maniera particolarmente forte per il 10% di quelle più povere,⁶ che hanno subito una riduzione addirittura di un quarto. I redditi più bassi erano stati quelli che avevano beneficiato maggiormente della crescita economica del periodo 2000-2007 ma nel quadriennio successivo hanno subito una contrazione talmente forte che, dal 2000 ad oggi, il decile più povero è quello che ha conosciuto una riduzione di reddito percentualmente maggiore (fig. 1).

Fig. 1 Variazione percentuale del reddito equivalente per decili



Fonte: Baldini, Giarda e Olivieri, 2014

Questa è la situazione che si sono trovati ad affrontare Letta prima e Renzi poi, ai quali il capitolo 6 dedica un approfondimento. Vi vengono quantificati, infatti, gli effetti attesi dalle misure di politica economica approvate nel 2013 e nel primo quadrimestre del

⁵ Cfr. M. Baldini, E. Giarda, A. Olivieri, *Come la crisi colpisce i redditi più deboli*, www.lavoce.info, 7 febbraio 2014.

⁶ Le famiglie in povertà assoluta (6,8% del totale secondo Istat, 6,1% secondo la metodologia utilizzata da Baldini, cfr. cap. 6 e sotto) appartengono evidentemente al 10% più povero della popolazione. Nella figura 1, con il numero 1 s'intende il 10% della popolazione con reddito più basso e con il numero 10 il 10% della popolazione con il reddito più alto.

2014. Le stime lì proposte permettono di rispondere alla domanda: “cosa cambierà per i redditi delle famiglie povere nel 2014 come conseguenza di tali misure?”.

I principali interventi del Governo Letta consistono nell’incremento della detrazione Irpef a favore dei lavoratori dipendenti (più altre variazioni dell’imposta sul reddito di minore importanza), nell’aumento dell’aliquota ordinaria Iva dal 21% al 22% e nei cambiamenti nella tassazione degli immobili (in particolare la riduzione dell’Imu e l’introduzione della Tasi). Complessivamente, la povertà assoluta⁷ rimane di fatto invariata dopo gli interventi di Letta: la sua politica economica non ha aiutato le famiglie in povertà ma non ne ha neppure peggiorato le condizioni.

Il capitolo 6 ha anche considerato l’introduzione del cosiddetto “bonus di 80 euro mensili” da parte del Governo Renzi per 8 mesi (da maggio a dicembre 2014) riservato ai lavoratori dipendenti che abbiano un reddito imponibile compreso tra 8.145 e 24mila euro; il bonus poi decresce linearmente, per annullarsi a 26mila euro. Lo otterrà circa una famiglia in povertà assoluta su quattro: si tratta perlopiù di nuclei con un solo reddito da lavoro e numerosi figli. D’altra parte, questi nuclei riceveranno un bonus inferiore agli 80 euro, in media 303 euro nel 2014, pari a 38 euro al mese (media calcolata solo sulle famiglie povere assolute che risultano assegnatarie). Infatti, molti nuclei sperimentano la povertà assoluta proprio perché i lavoratori in essi presenti sono occupati solo una parte dell’anno (tab. 2).

Complessivamente il bonus di Renzi ha avuto un qualche effetto sulla povertà ma di portata assai ridotta, come mostrano le stime sia sulla sua diffusione sia sulla sua intensità.⁸ Come noto, è stata annunciata l’intenzione, a partire dal 2015, oltre che di mantenerlo per chi già lo riceve, di estenderlo anche agli incapienti, cioè coloro i quali non pagano le imposte perché hanno un reddito troppo basso, condizione sperimentata dalla maggior parte delle persone in povertà assoluta (cfr. cap. 6).

Tab. 2 Diffusione e intensità della povertà assoluta

	Senza interventi di Letta e Renzi	Dopo interventi di Letta	Dopo interventi di Letta + Bonus di Renzi (maggio 2014)
% di famiglie in povertà assoluta	6,09	6,11	5,9
% di intensità della povertà assoluta	38,6	38,8	39,5

(tabella tratta dal cap. 6)

Le politiche sociali

Le azioni di politica economica direttamente rivolte a sostenere il reddito delle famiglie, dunque, sono risultate sostanzialmente “neutre” nei confronti di quelle in povertà, non avendone né migliorato né peggiorato le condizioni in misura rilevante.

⁷ Come detto, nel capitolo 6 vengono utilizzati dati Silc riferiti al 2011, i più recenti disponibili. Pertanto la percentuale di famiglie in povertà assoluta presentata nella tab. 2 non è confrontabile con quella mostrata nel capitolo 1.

⁸ L’indice di intensità permette di determinare “quanto” siano povere le famiglie in tale condizione. L’indice varia tra 0 (quando tutti i poveri hanno reddito pari alla linea di povertà) e 1 (quando tutti i poveri hanno reddito nullo). Dunque, tanto più l’intensità si avvicina ad 1 tanto minore è il livello medio di reddito dei poveri.



Diverso, invece, è il caso delle politiche sociali, vittime di un ulteriore indebolimento. Una misura nazionale contro la povertà assoluta continua a mancare nel nostro Paese e sebbene gli anni recenti abbiano visto rilevanti passi in avanti sul piano dell'elaborazione di proposte (cfr. cap. 7), della sensibilità politica (cfr. cap. 9) e della messa in campo di stimolanti sperimentazioni (cfr. parr. 3 e 4), tutto ciò sinora non ha prodotto effetti degni di nota per la vita delle persone.

In assenza delle necessarie politiche nazionali, l'accresciuta domanda d'intervento – spinta dall'incremento della povertà – si è indirizzata ai servizi sociali dei Comuni, da sempre dotati di risorse assai contenute. Durante la crisi gli stanziamenti a loro disposizione, però, sono ulteriormente diminuiti a seguito della decurtazione dei trasferimenti statali. Si è, infatti, verificato un drastico ridimensionamento sia dei trasferimenti indistinti agli Enti Locali sia dei fondi nazionali dedicati. Rimandando al capitolo 2 per un'analisi più dettagliata, basti qui citare il calo del 91% dei fondi finalizzati tra il 2008 e il 2012 (2526 a 229 milioni), e la successiva risalita a 964 milioni per il 2014 (che, seppure costituisca un miglioramento, è comunque il 70% in meno rispetto al 2008).

I Comuni, trovandosi con i bilanci "dimagriti" appunto, hanno inizialmente compiuto la scelta di proteggere il sociale, tagliando su altri voci (come cultura, verde pubblico, manutenzione di strade) ma i margini in tal senso si sono progressivamente ridotti e, dunque, è poi divenuto inevitabile agire anche sul welfare. Non stupisce, dunque, che la spesa per le politiche sociali dei Comuni, seppur cresciuta leggermente ma costantemente sino al 2009, si sia stabilizzata nel 2010 e abbia poi cominciato a scendere. L'analisi sui certificati di conto consuntivo dei Bilanci Comunali effettuata dalla Cisl nel 2014, mostra che ancora nel 2010 la spesa è cresciuta del 3,9% rispetto al 2009, mentre ha successivamente imboccato un trend di riduzione che l'ha vista attestarsi nel 2012 a -6% rispetto al 2010;⁹ l'aspettativa della gran parte degli osservatori è che – quando saranno disponibili – i dati per il 2013 indicheranno un'ulteriore riduzione.

Si può comprendere il significato di questo -6% solo collocandolo nel quadro effettivo del welfare comunale e della sua storia. Una parte di questo quadro, si è detto, consiste nella crescita di domande ai Comuni e nell'assenza di politiche nazionali contro la povertà. Ma ce n'è anche un'altra, cruciale per comprendere l'attualità: non è mai esistita un' "età dell'oro" della spesa sociale comunale. Infatti, quest'ultima, seppure cresciuta nel tempo, è arrivata al suo picco più elevato nel 2010 con lo 0,46% del Pil, un valore che le analisi dei bisogni e i confronti con gli altri paesi rilevano essere assolutamente inadeguato. Basti pensare che nel 1997 la Commissione Onofri¹⁰ aveva individuato nell'1,4% del Pil il livello di spesa da raggiungere nel 2012. I tagli, dunque, hanno colpito un settore già sotto-finanziato, da lungo tempo considerato un segmento particolarmente trascurato del nostro sistema di protezione sociale (cfr. par 2.1).

⁹ Si fa qui riferimento ai dati Cisl perché comprendono anche il 2012. Peraltro, le tendenze rilevate dall'indagine Censuaria Istat del Comuni, che giunge sino al 2011, sono del tutto coerenti: una crescita lenta ma costante per tutto lo scorso decennio, stabilità nel 2010 e discesa nel 2011. Più in dettaglio Istat mostra che dal 2003 al 2009 il trend della spesa per interventi e servizi sociali dei comuni ha avuto un tasso di incremento del 6% medio annuo. Nel 2010 si registra sostanziale stabilità e nel 2011 una flessione dell'1,4% (cfr. cap. 2).

¹⁰ Ci si riferisce alla "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche dello stato sociale" presieduta dall'economista Paolo Onofri. Fu nominata dal 1997 dall'allora Presidente del Consiglio Prodi e i suoi risultati – pubblicati nel medesimo anno – sono stati considerati un punto di riferimento da osservatori ed esperti di tutte le aree politiche. La Commissione insistette con forza sulla necessità di introdurre un reddito minimo (cfr. cap. 9) e di potenziare le politiche sociali dei Comuni. Per queste ultime indicò l'obiettivo di arrivare ad una quota di spesa pari all'1,4% del Pil in 15 anni, quindi nel 2012.

Tab 3 La spesa sociale dei Comuni

Anno	Spesa come % Pil
1995	0,3
2005	0,39
2010	0,46
2010-2012	Riduzione del 6% ¹¹
Obiettivo della Commissione Onofri per il 2012	1,4

Fonte: Gori et al., 2014¹²

Seppure con diversità territoriali, l'incrocio tra la riduzione di una già contenuta spesa pubblica e l'impetuosa crescita delle domande ha costretto tutti i Comuni ad affrontare situazioni sempre più critiche in relazione ai seguenti aspetti (esaminati in dettaglio nel cap 2):

- l'accesso. A un numero sempre maggiore di persone che chiedono sostegno, l'Ente Locale risponde dicendo che non ha i mezzi per occuparsene (cfr. par 4). Lo testimonia l'aumento del numero di coloro che si rivolgono alla Caritas;
- il target. Con pochi fondi e tante richieste ci si concentra inevitabilmente sulle situazioni più gravi ed emergenziali, riducendo gli interventi di carattere preventivo/promozionale. Ciò significa, tra l'altro, non intervenire su famiglie in condizioni critiche ma non ancora fortemente deteriorate, quando ancora ci sono margini per uscire dalla povertà;
- la natura delle risposte. L'esiguo numero di operatori rispetto ai casi da seguire rende più difficile costruire efficaci prese in carico e progetti personalizzati di inserimento sociale. Si riducono così le opportunità di agire sul rafforzamento delle capacità delle persone di fronteggiare le situazioni critiche.

Inoltre, in questa fase già di per sé turbolenta, la specifica realtà degli interventi contro la povertà alimentare sta vivendo complessi cambiamenti. Come spiega il capitolo 5, infatti, è venuto meno il programma europeo del Pead, che per lungo tempo ha rappresentato un'importante fonte di approvvigionamento – in Italia grazie all'AGEA – per le organizzazioni caritative dei Paesi membri, fornendo loro alimenti da distribuire gratuitamente agli indigenti. Il Pead è stato chiuso nel 2013 per essere sostituito con il nuovo Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Le sue caratteristiche, come la possibilità di prevedere misure per l'inclusione sociale accanto alla distribuzione degli alimenti, lo rendono un'occasione di innovazione e sviluppo del settore. Il capitolo 5 illustra, d'altra parte, le difficoltà legate alla transizione tra i due programmi, acuite dal cambio di Governo ad inizio 2014. In questo momento incombe il pericolo di un'interruzione del sostegno agli interventi, dovuta al passaggio dalla chiusura del precedente Programma all'avvio del nuovo.

3. Le sperimentazioni avviate

In assenza di adeguati interventi o, meglio, in presenza del peggioramento di quelli esistenti, negli ultimi tre anni sono state messe in campo varie sperimentazioni di politiche nazionali contro la povertà. Perché lo si è deciso? Oggi nessun esperto giudica un

¹¹ A differenza degli altri dati riportati, in questo caso non si tratta di una percentuale del Pil, ma è un confronto tra il 2010 e il 2012.

¹² C. Gori, V. Ghetti, G. Rusmini, R. Tidoli, *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Carocci, Roma, 2014.



percorso sperimentale come un pre-requisito necessario alla successiva introduzione di una misura nazionale contro la povertà; effettivamente, negli anni scorsi non è stata registrata – a mia conoscenza – alcuna presa di posizione in tal senso. Le conoscenze disponibili, gli insegnamenti delle sperimentazioni già compiute - nazionali e regionali – l’approfondito dibattito, italiano ed internazionale, fornirebbero elementi sufficienti per partire con un Piano nazionale che conduca gradualmente all’introduzione della suddetta misura.¹³ Non esistono, dunque, motivi di natura tecnica all’origine delle sperimentazioni: le ragioni sono da cercare altrove.

Il Governo Berlusconi

In ordine di tempo, la prima sperimentazione è quella della Nuova Social Card (d’ora in avanti NSC) nelle dodici città più grandi d’Italia,¹⁴ progettata (e finanziata) ad inizio 2011 dall’allora Governo Berlusconi - Ministro del Welfare Sacconi - con l’intento di promuovere due finalità assolutamente inedite. Per prima cosa, la privatizzazione dei finanziamenti pubblici: lo Stato li avrebbe distribuiti direttamente ai soggetti non profit nel territorio, che avrebbero deciso – a propria discrezione – a chi assegnarli. S’intendeva così attribuire al non profit, un soggetto privato, il potere di individuare gli utenti di una misura alimentata con stanziamenti pubblici. E come seconda finalità, l’esclusione dei Comuni dagli interventi locali contro la povertà.

A differenza della Carta Acquisti tradizionale, la NSC prevedeva di affiancare all’erogazione di contributi economici i servizi alla persona; questi ultimi, però, sarebbero stati forniti esclusivamente dal Terzo Settore nell’ambito di un suo collegamento diretto con il livello nazionale, senza alcun ruolo per gli Enti Locali. Un siffatto modello, non adottato in alcun paese europeo, avrebbe sancito una rottura netta rispetto alle ipotesi di fondo sugli interventi contro la povertà in Italia, condivise dalla quasi totalità¹⁵ degli esperti e dei soggetti coinvolti (Tab. 5). Avrebbe dovuto essere realizzato nel 2012 ma la caduta del Governo Berlusconi lo impedì. Durante il successivo Esecutivo Monti, che non dedicò attenzione alle politiche sociali, il Sottosegretario Guerra¹⁶ ridisegnò la NSC, attribuendole le caratteristiche definitive (riprese oltre) e riconducendola così ai capisaldi condivisi dai più.

Il Governo Letta

Nei primi mesi dall’avvento di Letta maturarono aspettative positive, in un contesto segnato da una crescente consapevolezza della diffusione del disagio sociale e della esigenza di non fare dell’austerità l’unica ragione di esistere delle politiche pubbliche. Il disegno di legge di Stabilità presentato a fine settembre 2013, tuttavia, non conteneva interventi contro la povertà e rivelò la sostanziale continuità di questa compagine governativa

¹³ Per una rassegna e discussione delle esperienze già realizzate si vedano per l’Italia: U. Trivellato, P. Spano, N. Zanini, *Imparare dall’esperienza - L’Italia*, C. Gori et alii, “Il Reddito d’Inclusione Sociale (Reis). La proposta dell’Alleanza contro la povertà in Italia”, Roma, in corso di pubblicazione; R. Lumino e E. Morlicchio, “Gli schemi regionali di reddito minimo: davvero una esperienza fallimentare?”, *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 36 (2), 2014, pp. 235-248; per l’estero G. Busilacchi, *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell’Europa a 27*, Franco Angeli, Milano, 2013; S. Sacchi, *Imparare dall’esperienza - L’estero*, in C. Gori et alii, “Il Reddito d’Inclusione Sociale (Reis). La proposta dell’Alleanza contro la povertà in Italia”, Roma, in corso di pubblicazione.

¹⁴ Sono Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia e Verona.

¹⁵ Se nel 2011 era la “quasi totalità”, oggi credo si possa parlare di “totalità”. Queste sono le ipotesi fatte proprie da tutte le proposte esaminate nel capitolo 7, compresa quella del Reddito d’inclusione sociale (Reis) promossa dall’Alleanza contro la povertà in Italia, alla quale aderisce la Caritas (cfr. cap. 9).

¹⁶ Maria Cecilia Guerra ha avuto la delega alle politiche sociali sia nel Governo Monti, in qualità di Sottosegretario al Welfare, sia in quello Letta, questa volta con il ruolo di Viceministro sempre al Welfare.



con le precedenti. Nelle parole di Guerra: “nonostante lo fosse per il Ministro del Lavoro, il tema del contrasto alla povertà non è stato assunto come prioritario dal Governo”.¹⁷

Di fronte a questa situazione, Guerra e il Ministro del Welfare, Giovannini, hanno compiuto una scelta precisa. Infatti, pur con margini di manovra evidentemente limitati, hanno comunque cercato di compiere un passo in avanti verso la costruzione di una politica nazionale contro la povertà. Poiché il Governo non ha incrementato in misura degna di nota gli stanziamenti dedicati, Guerra e Giovannini ne hanno recuperati alcuni da diverse fonti (prevalentemente risorse europee)¹⁸ e li hanno destinati a varie sperimentazioni, che condividono il medesimo modello d'intervento. Alla NSC nelle grandi città sono stati così affiancati il suo ampliamento nel Centro-Nord e la Carta per l'Inclusione Sociale (d'ora in avanti CIS) nel mezzogiorno (tab 4.). Quello di Giovannini e Guerra ha rappresentato, a mio parere, il massimo sforzo realizzabile nella lotta alla povertà da singoli componenti in assenza di uno specifico sostegno da parte dell'Esecutivo (tab. 5).

Nelle loro intenzioni queste sperimentazioni sono parte di un disegno unitario e dovrebbero costituire il punto di partenza verso l'introduzione di una misura nazionale contro la povertà assoluta, il SIA (Sostegno Inclusione Attiva).¹⁹ Si tratterebbe, in altre parole, di una solida base sulla quale potranno poggiare successivamente gli auspicabili più robusti interventi in questa direzione. Secondo il disegno di Giovannini e Guerra, si dovrebbe arrivare nella seconda metà del 2014 ad avere una gran parte del paese coinvolta nelle sperimentazioni.²⁰ In ogni Comune il segmento di poveri raggiunto dagli interventi risulterebbe assai limitato, ma il punto è coinvolgere la maggioranza degli Enti Locali in questo embrione di Piano statale. Si darebbe vita, in altre parole, ad una sorta di reddito minimo nazionale per alcune famiglie con almeno un figlio minore che versino in grave povertà e disagio lavorativo: questo, infatti, è il target delle sperimentazioni. Estendendo l'utenza si potrebbe poi passare, volendo, ad un vero e proprio Piano per l'introduzione di una misura nazionale contro la povertà assoluta.

Per quanto concerne il disegno degli interventi, la CIS presenta le medesime caratteristiche della NSC ridisegnata da Guerra. Per gli utenti vale quanto detto sopra, mentre il contributo economico risulta di importo variabile in base alla dimensione della famiglia (da 231 euro per due componenti a 404 euro per cinque o più) e la sua erogazione è accompagnata dall'offerta di servizi alla persona (sociali, educativi, formativi, per l'impiego). Rimandando ai capitoli 3 e 4 per un'approfondita discussione in proposito, qui voglio solo evidenziare la netta differenza con gli aspetti più controversi del precedente progetto della NSC (Berlusconi-Sacconi): i criteri di accesso per ricevere la misura, definiti dallo Stato, sono uguali per tutti e l'offerta di servizi viene coordinata dall'Ente Locale, che opera in partnership con il terzo settore. Le principali critiche al disegno di NSC/CIS riguardano, invece, la ristretta dimensione dell'utenza, figlia degli stanziamenti disponibili.

Al momento di concludere questo Rapporto,²¹ è stata da poco avviata la NSC nelle dodici grandi città mentre le altre sperimentazioni dovrebbero partire nei prossimi mesi. Il

¹⁷ M. C. Guerra, *Il "Sia" non è vecchia politica*, Lavoce.info, 7 gennaio 2014.

¹⁸ Le risorse della sperimentazione sono o finanziamenti ereditati da precedenti Esecutivi (i 50 milioni per le dodici città arrivano dall'ultimo Governo Berlusconi) oppure risorse provenienti da fondi europei (la gran parte). Di tutti i fondi per le sperimentazioni, solo i 40 milioni annuali per tre anni per l'estensione NSC nel Centro-Nord rappresentano una scelta di spesa di questo Esecutivo.

¹⁹ Si tratta della misura proposta dal "Gruppo di studio sul Reddito Minimo", presieduto dal Viceministro Guerra, che ha lavorato presso il Ministero del Lavoro tra giugno e settembre 2013; chi scrive ne ha fatto parte. La relazione del Gruppo, discussa nel capitolo 7, è scaricabile dal sito www.lavoro.gov.it

²⁰ Inizialmente sembrava possibile, con le risorse disponibili, "estendere la sperimentazione in essere a tutto il territorio nazionale" (Guerra, op cit.), ipotesi fondata sul recupero di alcuni stanziamenti dalla Carta tradizionale (cfr. tab. 4). Ora non è chiaro se sarà così o se invece alcuni Comuni del Centro-Nord resterebbero esclusi. In ogni modo, è certamente possibile arrivare a raggiungere tutti i Comuni del meridione e la maggior parte di quelli centro-settentrionali.

²¹ Inizio luglio 2014.



condizionale è d'obbligo perché il destino del complessivo pacchetto di sperimentazioni dipenderà dalla posizione che il Governo Renzi assumerà sulla lotta alla povertà (cfr. par 3.1). In ogni caso, se pure venisse confermato il percorso ipotizzato da Guerra e Giovannini, la tempistica da loro prevista sarebbe destinata a dilatarsi, a causa dei rallentamenti che il cambio di Governo e la relativa incertezza hanno determinato.

Ciò detto, l'avvio della NSC nelle dodici grandi città già fornisce varie indicazioni utili per la costruzione dell'infrastruttura nazionale per il welfare locale (cfr. cap. 9), discussa nel capitolo 4. La gran parte dei punti critici emersi sinora è legata – di fondo – al nodo dei rapporti tra lo Stato e gli Enti Locali, delle regole definite dal primo per i secondi e degli strumenti attivati per sostenerli. Tutte le criticità riguardanti l'utenza, i ritardi, la promozione dei servizi alla persona e il coordinamento con le misure esistenti rimandano, infatti, alla necessità di riconsiderare gli equilibri tra Centro e territori. Queste difficoltà – unite alla congiuntura oggettivamente complessa – hanno destato, nella gran parte dei Comuni coinvolti, un certo scetticismo nei confronti della sperimentazione: le ragioni andranno esaminate con attenzione, affinché l'auspicato Piano nazionale possa superarle.

Tab. 4 - Le sperimentazioni locali contro la povertà nella prospettiva del Sia: il percorso prospettato dal Governo Letta

	2014	2015	2016
Sperimentazione NSC nelle dodici città con + di 250mila abitanti	50	-	-
Estensione sperimentazione NSC nella città del Centro-Nord (da luglio 2014)	40	40	40
Possibile spostamento di alcune risorse dalla Social Card tradizionale alla NSC ²²	?	-	-
Sperimentazione Carta Inclusione Sociale nelle otto regioni meridionali (da primavera /estate 2014)	140	27	-
Ampliamento sperimentazione Carta Inclusione Sociale nelle otto Regioni meridionali	70	230	

(tabella tratta dal cap. 3 - nostra elaborazione su M.C. Guerra, 2014²³)

Tab. 5 Perché sono partite le sperimentazioni?

<i>Premessa</i>	Nessun esperto giudica oggi un percorso sperimentale come un pre-requisito necessario alla successiva introduzione di una misura nazionale contro la povertà assoluta in Italia.
SPERIMENTAZIONI	OBIETTIVI
<i>Nuova Social Card Berlusconi-Sacconi (2011)</i>	Sancire una rottura netta rispetto alle ipotesi di fondo sulla lotta alla povertà, condivise dalla quasi totalità degli esperti e dei soggetti coinvolti.
<i>Pacchetto di Sperimentazioni Guerra-Giovannini (2013)</i>	Compiere un primo passo verso una politica nazionale contro la povertà anche in assenza di una scelta dell'Esecutivo in tal senso.

²² Si tratta di una possibilità più volte segnalata da Guerra ma mai quantificata. In ogni modo, si ricordi che ad oggi i finanziamenti per la Carta Acquisti tradizionale coprono il solo 2014.

²³ M.C. Guerra, *op cit.* La ripartizione degli ulteriori 300 milioni destinati al mezzogiorno, nella colonna più in basso, tra 70 e 230, è da ritenersi provvisoria.

3.1 A cosa servono le sperimentazioni?

Decisiva, come anticipato, risulterà la linea adottata del Governo Renzi, ancora non espressosi in merito. Nei prossimi mesi, infatti, le scelte su cosa fare delle sperimentazioni si intrecceranno inevitabilmente con quelle, di più ampio respiro, riguardanti le politiche contro la povertà nel nostro Paese. Il punto, dunque, non saranno le sperimentazioni in quanto tali, bensì il loro ruolo all'interno del complessivo disegno (o non disegno) del welfare.

Dire che – se si fosse voluto – si sarebbe potuto partire subito con un Piano nazionale non significa affermare a priori che le sperimentazioni non serviranno a nulla. Al contrario, se opportunamente valorizzate, potranno essere di grande utilità.²⁴ Potranno, infatti, fornire importanti spunti per la costruzione dell'infrastruttura nazionale per il welfare locale, cioè l'insieme di regole, risorse e strumenti che lo Stato dovrebbe predisporre per mettere i territori in condizione di rispondere adeguatamente alla povertà (cfr. par. 9). L'infrastruttura costituirebbe la novità di fondo del Piano nazionale poiché essa non è mai esistita prima. Le sperimentazioni altro non sono, dunque, che una "prova d'infrastrutturazione".

Mentre possono risultare comunque utili sul piano tecnico-progettuale, le sperimentazioni possono assolvere anche a funzioni, meno nobili, di natura politica. La più nota consiste nel venire strumentalizzate per affermare che ci si sta occupando della lotta alla povertà, mentre in realtà non lo si sta facendo o, meglio, lo si sta facendo con azioni incapaci di produrre cambiamenti destinati a rimanere.²⁵

La vicenda delle politiche sociali nella Seconda Repubblica è lastricata di sperimentazioni, interventi *una tantum*, "primi segni di attenzione", riconducibili a questa dinamica. Tutte queste operazioni sono compiute per poter affermare che ci si stava dedicando al problema, quando in realtà mancava la volontà politica di affrontare i nodi in maniera sufficientemente incisiva, con provvedimenti destinati a lasciare il segno.²⁶

Inoltre, le sperimentazioni possono servire anche a rinviare le scelte. Ad esempio, quest'autunno si potrebbe sostenere che non si può avviare il Piano nazionale perché per progettarlo bisogna aspettarne gli esiti. Si tratterebbe di una motivazione evidentemente strumentale, e non solo perché il Piano sarebbe potuto partire anche senza sperimentazioni. Una volta realizzate, infatti, sarà possibile ricavarne informazioni atte a migliorare il Piano in atto. Quest'impostazione è coerente con il consenso oggi maggioritario su quale dovrebbe essere la sua configurazione: un cammino pluriennale con tappe intermedie e finali definite, da monitorare costantemente e aggiustare in corso d'opera secondo le indicazioni provenienti dai territori (cfr. cap. 7 e 9).

Infine, esiste un effetto legato al più ampio dibattito pubblico. Una grande attenzione alle sperimentazioni – articoli, dati, commenti e prese di posizione – può trasmettere l'impressione, soprattutto nell'opinione pubblica estesa e tra i media meno competenti in tema di povertà, che effettivamente contro questo "flagello" si stia "facendo molto", anche se così non è. Detto altrimenti, il parlare così tanto di piccoli interventi diffonde la percezione erronea che siano in atto azioni di ampio respiro. Il grande interesse suscitato dalla NSC ha probabilmente già prodotto, in qualche misura, un simile effetto.

²⁴ Cfr. A. Martini, U. Trivellato, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Marsilio Editori, Venezia, 2011; D. Mesini, E. Ranci Ortigosa, "La valutazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento: come valorizzare e proteggere i risultati di una valutazione in un contesto politico turbolento?", in *Riv - Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 30, 2004.

²⁵ Quali, per l'appunto, sperimentazioni slegate dall'introduzione di un Piano nazionale.

²⁶ M. Baldini, P. Bosi, *Le politiche sociali del Governo di Centrosinistra*, in P. Onofri e M. Donovan (a cura di), "La politica in Italia. Edizione 2008", Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 204-233.



Il rischio che quanto sopra prospettato diventi realtà è presente se si considerano tutte le possibili funzioni politiche delle sperimentazioni ed andrà monitorato con attenzione (tab. 6).

Tab. 6 A cosa servono le sperimentazioni?

DIMENSIONE TECNICO-PROGETTALE	DIMENSIONE POLITICA
(FUNZIONE POSITIVA)	(FUNZIONE NEGATIVA)
<ul style="list-style-type: none"> - Se opportunamente valorizzate, possono risultare di grande utilità. - Possono fornire, infatti, numerosi spunti e idee per la costruzione dell'infrastruttura nazionale del welfare locale 	<p>Possono essere utilizzate in modo strumentale al fine di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - affermare che ci si sta occupando della lotta alla povertà, mentre in realtà non lo si sta facendo in maniera significativa - rinviare il momento delle scelte <p>Parlare molto di questi piccoli interventi può diffondere l'impressione che siano in atto azioni di vasto respiro</p>

4. Le lezioni della realtà

Il capitolo 7 ha presentato i significativi passi in avanti compiuti nel dibattito tecnico sulle politiche contro la povertà. Di particolare rilievo mi paiono il crescente riconoscimento della necessità di costruire le migliori condizioni possibili per l'attuazione di una possibile riforma (da cui la necessità di un piano graduale, accompagnato e monitorato) e la condivisione dell'idea che un maggiore intervento statale non comporta necessariamente un'"invasione di campo" nei confronti degli Enti Locali: al contrario, vuol dire mettere a loro disposizione le risorse e gli strumenti per valorizzare la propria autonomia progettuale, verificando le eventuali inadempienze (da cui il concetto dell'infrastruttura nazionale per il welfare locale).

La maturazione della riflessione progettuale si è intrecciata, durante la crisi, con l'esperienza dei territori che ha mostrato, con la forza dei dati di realtà, perché è urgente un Piano nazionale contro la povertà.

Tre sono le principali lezioni che la realtà porta nel dibattito sul welfare.

- a) Anche il Centro-Nord ha bisogno del Piano, non solo il Sud. Fino al 2007 esisteva una diffusa percezione che il Piano nazionale sarebbe servito fundamentalmente a sostenere le regioni meridionali, dove da sempre si riscontrano maggiore disagio e risposte più fragili. Dunque, si scriveva "Piano nazionale" ma molti lo intendevano come "Piano di riequilibrio a favore delle Regioni più deboli". Peraltro, credo che ciò abbia giocato un ruolo non secondario, a livello politico, nella mancata costruzione di un forte sostegno alla riforma. Nelle Regioni del Centro-Nord, invece, la necessità di una riforma nazionale era ritenuta assai meno urgente, grazie a tassi di povertà contenuti, alla crescita degli interventi dei Comuni e alla forza delle realtà del Terzo Settore. Oggi, la povertà assoluta si è diffusa molto anche in quest'area del paese (cfr. cap. 1), gli Enti Locali sono visibilmente sotto-finanziati dallo Stato e il mondo del Terzo Settore si trova in difficoltà ad affrontare la mole sempre più ampia di richieste che riceve. Non a caso, i rappresentanti del Centro-Nord sono oggi in prima linea nel richiedere un'assunzione di responsabilità da parte dello Stato.²⁷

²⁷ Cfr. P. DAVIS, *Piccolo manuale di sopravvivenza per chi combatte la povertà nel territorio*, in "Welfare Oggi", 2012, 5, pagg. 58-63; R. Lodigiani, E. Riva, *Il Reddito di autonomia. Contrastare la povertà in una prospettiva di sussidiarietà attivante*, Erickson, Trento, 2012.

b) Stanziamenti adeguati a combattere la povertà possono giungere solo dallo Stato. Nello scorso decennio aveva guadagnato terreno l'opinione che si potesse prescindere dall'ente pubblico quale principale finanziatore delle politiche sociali. Lo affermavano, in modo tanto vago quanto deciso, i numerosi sostenitori di un male interpretato sviluppo del "Secondo Welfare", i quali argomentavano che i fondi provenienti dai soggetti organizzati della società civile, come associazioni, Fondazioni e imprese, avrebbero potuto svolgere una funzione sostitutiva delle risorse pubbliche (una tesi, peraltro, che stravolgeva il pensiero dei più accreditati esperti del tema²⁸). I privati non sono però in grado – a differenza del pubblico – di muovere l'ammontare di risorse economiche necessario alle politiche sociali. Diverse ricerche lo hanno provato scientificamente, mentre nella realtà lo ha mostrato l'esperienza dei soggetti privati, impossibilitati a rispondere a tutte le necessità lasciate inevase da Enti Locali sotto-finanziati.

Se lo stanziamento principale non può che essere pubblico, a quale livello di governo compete? Negli scorsi anni, come detto, la maggior parte dei Comuni ha risposto ai tagli nei finanziamenti statali spostando, all'interno dei propri bilanci, risorse da altre voci al sociale. Dunque, i Comuni hanno già effettuato una scelta a favore del settore davanti ad un orientamento statale in direzione opposta: in assenza di adeguati investimenti dal centro, oggi i margini per procedere ulteriormente in questa direzione si sono, di fatto, esauriti. Le Regioni, da parte loro, possono (ed effettivamente lo fanno in varia misura) effettuare stanziamenti nel sociale come autonoma scelta politica, ma si tratta sempre di interventi di dimensione contenute. Lo Stato, infatti, in due occasioni ha trasferito ampie responsabilità sul sociale alle Regioni, dapprima con il DPR 616/1977,²⁹ e in seguito con la riforma del Titolo V (2001), che ha reso l'assistenza sociale una responsabilità esclusiva delle Regioni. In entrambi i casi, però, lo Stato non ha accompagnato il trasferimento di funzioni con il relativo passaggio di risorse. Dunque, in queste condizioni non è possibile immaginare che esistano interventi finanziati dalle Regioni in grado di fare la differenza. A disporre degli idonei stanziamenti non rimane che lo Stato, i cui investimenti nelle politiche sociali, peraltro, negli ultimi 20 anni sono stati in Italia assai minori di quelli degli altri paesi europei.³⁰

c) La crisi ha mostrato a cosa servirebbero effettivamente i livelli essenziali delle prestazioni sociali. Nonostante l'ampio interesse che la loro (auspicata) definizione ha ricevuto per oltre un decennio,³¹ infatti, è stata la tensione sempre più forte tra le crescenti richieste di aiuto e un bilancio pubblico sotto pressione, peculiarità dell'epoca più recente, a metterne in luce la necessità con una chiarezza senza precedenti. In altre parole, mentre l'utilità dei livelli, seppur indubbia, era meno visibile nella fase pre-crisi, quando i tassi di povertà risultavano più bassi e la spesa sociale era inadeguata ma comunque crescente, il cambio di scenario l'ha resa lampante. Si pensi alla differenza tra istruzione, sanità e politiche contro la povertà. Le persone malate hanno il diritto all'assistenza sanitaria e chi è tra i 6 e i 16 anni ha il diritto all'istruzione; in entrambi i casi lo Stato è obbligato per legge a garantire ai pro-

²⁸ F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo rapporto sul Secondo Welfare in Italia*, Centro Einaudi, Torino, 2013, in www.secondowelfare.it

²⁹ Con il DPR 616/1977, come noto, lo Stato ha passato alle Regioni ed ai Comuni le responsabilità in materia di "beneficienza pubblica".

³⁰ Cfr. C. Gori, V. Ghetti, G. Rusmini, R. Tidoli, *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Carocci, Roma, 2014.

³¹ Cfr. E. Ranci Ortigosa (a cura di), *Livelli essenziali delle prestazioni e diritti sociali*, collana "I Quid", Prospettive Sociali e Sanitarie, Milano, 2008.



pri cittadini una risposta, seppure di qualità variabile nei diversi territori. I poveri, ad eccezione di alcune categorie,³² non hanno invece diritto a sostegni di rilievo: possono solo chiedere un aiuto al Comune, che lo fornirà a propria discrezione subordinatamente alle risorse disponibili. A loro, come è successo tante volte in questi anni, l'Ente Locale può rispondere di non poter fornire interventi perché è sotto-finanziato, situazione che, appunto, non potrebbe verificarsi nella sanità e nell'istruzione. Ecco a cosa servono i livelli essenziali: a stabilire uno spazio di responsabilità pubblica, contraddistinto dal diritto di chi vive la povertà assoluta ad ottenere una risposta che tuteli le persone coinvolte, quale che sia la congiuntura socio-economica. È responsabilità dello Stato definire questi diritti, assicurando i finanziamenti necessari a concretizzarli (tab. 7).

Tab. 7 Le lezioni della realtà

LEZIONI	COSA E' SUCCESSO IN QUESTI ANNI
Un Piano nazionale o la crescita dell'indigenza in tutto il paese (messaggio chiave).	Vedi sotto
Anche il Centro-Nord ha bisogno del Piano, non solo il Sud.	È svanita la percezione, condivisa da molti sino al 2007, che i Comuni e il Terzo Settore del Centro-Nord potessero fare a meno di un adeguato intervento statale contro la povertà.
Stanzamenti adeguati a combattere la povertà possono giungere solo dallo Stato.	Si è chiarito che il "Secondo Welfare" non può fornire finanziamenti in grado di sostituire un robusto sforzo pubblico È divenuto evidente che a compiere questo sforzo pubblico dev'essere soprattutto lo Stato, perché i Comuni hanno esaurito i propri margini di azione e le Regioni svolgono un ruolo limitato nella spesa sociale.
La crisi ha mostrato a cosa servono effettivamente i livelli essenziali.	Le domande d'intervento da parte di persone in povertà sono aumentate e molte non sono state accolte dai Comuni. Ciò non potrebbe accadere in presenza di livelli essenziali (= diritti).

5. Conclusioni. Ieri, oggi e domani

La tabella 8 sintetizza i fatti riguardanti la povertà e le politiche di contrasto in Italia dal 2008 ad oggi. Al di là dei passi in avanti riscontrabili nel dibattito, della maggiore attenzione ricevuta dal tema e delle possibilità aperte dalle sperimentazioni, la tabella guarda alla domanda essenziale, chiedendosi cioè cosa sia cambiato, in concreto, per le persone indigenti nel nostro paese. La risposta non si presta ad equivoci: già nel 2007 le politiche italiane contro la povertà erano pessime e da allora, proprio mentre i poveri sono passati dal 4,1% al 9,9% delle persone, hanno subito un ulteriore indebolimento.

Questo è quanto avvenuto sino ad oggi, mentre le opzioni per il domani sono discusse nel prossimo capitolo.

³² In particolare le persone sopra i 65 anni, che hanno diritto ad assegno sociale/pensione sociale.

Tab. 8 La lotta alla povertà in Italia. I fatti

<p>ITALIA PRE-CRISI (2007) - La povertà</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tocca il 4,1% delle persone - Si concentra in alcuni segmenti della società. 	<p>ITALIA PRE-CRISI - Le politiche</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nessuna misura nazionale contro la povertà assoluta - Netto sotto-finanziamento - Disegno degli interventi esistenti deficitario.
<p>ITALIA DURANTE LA CRISI (2008-oggi) Le povertà</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arriva a toccare il 9,9% delle persone - Raggiunge varie parti della società prima "immuni". 	<p>ITALIA DURANTE LA CRISI (2008-oggi) Le politiche</p> <ul style="list-style-type: none"> - Politiche economiche rivolte ai redditi delle famiglie, di fatto neutre (non migliorano né peggiorano la condizione dei poveri) - Politiche sociali ulteriormente indebolite.
<p>ITALIA DI DOMANI - La povertà</p> <p>Potrà diminuire ma non tornerà ai livelli pre-crisi</p>	<p>ITALIA DI DOMANI - Le politiche</p> <p>(Si veda il prossimo capitolo)</p>



9 | LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA. GLI SCENARI FUTURI

**CRISTIANO
GORI**

UNIVERSITÀ CATTOLICA
DELA SACRO CUORE
DI MILANO

1. Introduzione

Il precedente capitolo ha proposto un bilancio delle politiche contro la povertà durante la crisi. Nelle pagine seguenti, invece, sposto lo sguardo dal passato al futuro, esaminando ciò che potrà accadere nei prossimi anni. Il mio obiettivo è duplice. Primo, voglio presentare una mappa di quelle che sono – a mio parere – le strade alternative che le politiche contro la povertà in Italia potrebbero percorrere,¹ delineandone i tratti di maggiore rilievo. Secondo, intendo proporre una discussione delle diverse opzioni.

Il capitolo, organizzato di conseguenza, comincia con uno sguardo d'insieme ai possibili scenari futuri (par. 2) e successivamente dedica un paragrafo ad ognuno di questi: il "Piano nazionale contro la povertà" (par. 3), il "Welfare fondato sulla Social Card" (par. 4) e la "Seconda repubblica" (par. 5). Una volta tratteggiate le alternative sul tappeto, ne vengono confrontate le logiche di fondo (par. 6). Poiché a decidere, in una direzione o in un'altra, sarà la politica – nel senso più alto del termine – il paragrafo conclusivo è dedicato alle sue dinamiche (par. 7).

2. Gli snodi decisivi: le priorità e la progettualità

Il Governo Renzi è chiamato a definire la sua posizione rispetto alla diffusione della povertà in Italia e all'inadeguatezza delle politiche di contrasto esistenti. Le azioni che l'Esecutivo, con il Ministro del Welfare Poletti, deciderà o meno d'intraprendere entro la fine del 2014 – momento dell'approvazione della legge di stabilità – indicheranno la direzione che intende seguire.

Il posizionamento complessivo del Governo determinerà anche le scelte in merito a due specifiche questioni, attualmente aperte:

- cosa fare del pacchetto di sperimentazioni predisposte dal Governo Letta nella prospettiva dell'introduzione del Sia (Sostegno per l'Inclusione Attiva). Il nuovo Esecutivo ne ha ereditato il disegno e i relativi stanziamenti ma mentre quella riguardante la Nuova Social Card nei dodici Comuni più grandi è partita, le altre (la maggior parte) no (cfr. cap 3 e 4);

- se estendere e, nel caso, con quali modalità, il bonus di 80 Euro mensili ai poveri. Il bonus, infatti, è stato introdotto lo scorso maggio per soggetti con redditi medio-bassi ma non per gli incapienti, escludendo così il 75% delle famiglie in povertà assoluta (cfr. cap 6). Il Presidente del Consiglio ha, in varie occasioni, affermato che con la legge di stabilità tale sostegno sarà allargato anche a loro.

Le decisioni dell'Esecutivo produrranno conseguenze nel breve e nel lungo periodo. Infatti, determineranno le azioni da compiere nel 2015 e, nel contempo, indicheranno la strada verso la quale si vuole indirizzare il sistema italiano di protezione sociale. La posta in gioco, in altre parole, non è solo ciò che si vuole realizzare nell'anno a venire ma anche – e soprattutto – il futuro del welfare nel nostro Paese. Per questa ragione il periodo davanti a noi richiede particolare attenzione (box 1).

¹ Come nel resto del Rapporto, ci si riferisce alle politiche contro la povertà assoluta di responsabilità del Governo Nazionale. Il presente capitolo è stato chiuso all'inizio del luglio 2014.



BOX 1

IL GOVERNO RENZI E LA LOTTA ALLA POVERTÀ: AGENDA 2014

La scelta decisiva

- Definire la propria posizione rispetto alla diffusione della povertà in Italia e all'inadeguatezza delle politiche di contrasto esistenti

Le questioni aperte

- Cosa fare delle sperimentazioni ereditate dal Governo Letta
- Se, e in che modo, estendere il bonus di 80 Euro a tutte le famiglie povere (Le decisioni in merito dipenderanno dalla scelta decisiva sopra indicata)

Le conseguenze

- La posizione assunta indicherà la direzione per il futuro del welfare italiano

Il cuore della vicenda, secondo me, è se la lotta alla povertà diventerà una priorità dell'azione di Governo e, qualora ciò accada, se tale scelta verrà declinata nella progettazione di modalità d'intervento innovative. Gli snodi decisivi sono dunque riassumibili in due domande:

la lotta alla povertà è una priorità? Una risposta affermativa porterebbe con sé un adeguato stanziamento di risorse economiche mentre ciò non si verificherebbe, evidentemente, in caso contrario;

si vogliono innovare le modalità d'intervento? Si tratterebbe di progettare azioni capaci di rispondere alle esigenze delle famiglie in povertà in modo nuovo. L'alternativa consiste nel consolidare – anche in presenza di maggiori stanziamenti – le logiche d'intervento tradizionali.

Dall'incrocio delle risposte ai due interrogativi emergono i tre scenari alternativi per il futuro, presentati nella tabella 1² e approfonditi nei paragrafi successivi. Prevedere scenari è sempre un esercizio aleatorio dato che la realtà non s'"incasella" mai perfettamente nell'uno o nell'altro. A mio parere, comunque, gli scenari delineati sintetizzano – nei loro punti chiave – gli approcci principali, ognuno figlio di una precisa impronta politico-culturale, che si contendono il futuro della lotta all'esclusione sociale in Italia³.

Tab. 1 Il futuro delle politiche contro la povertà in Italia: scenari alternativi

La lotta alla povertà è una priorità ? (PRIORITÀ)	Si	No
Si vogliono innovare le modalità d'intervento? (PROGETTUALITÀ)		
Si	SCENARIO "PIANO NAZIONALE CONTRO LA POVERTA"	//
No	SCENARIO "UN WELFARE FONDATO SULLA SOCIAL CARD"	SCENARIO "SECONDA REPUBBLICA"

² Mentre l'incrocio tra le risposte offre quattro opzioni, gli scenari possibili sono solo tre perché – nel contesto attuale – immaginare di mettere in campo un'adeguata progettualità senza un significativo stanziamento di risorse è irrealistico.

³ Costruire scenari diversi significa forzare la realtà all'interno di alternative i cui confini nella pratica non si rivelano mai così netti come appare nella teoria. D'altra parte, questo esercizio consente di mettere in luce le logiche di fondo che si confrontano nel dibattito tecnico e nell'arena politica.



3. Scenario “Piano nazionale contro la povertà”

3.1 Il Reddito d’Inclusione Sociale (Reis)

La sua introduzione rappresenta lo scenario auspicato dall’Alleanza contro la povertà in Italia, alla quale Caritas Italiana aderisce⁴ (cfr. introduzione e conclusioni). Diventerà realtà se Renzi e Poletti faranno della lotta alla povertà una priorità politica e decideranno di affrontarla ripensando le attuali modalità d’intervento. Di seguito sono sintetizzati i punti chiave del Reis⁵ e nella tabella 2 i principi ispiratori.

Destinatari: tutte le famiglie⁶ in povertà assoluta, che nel 2012 erano il 6,8% dei nuclei in Italia (pari all’8% degli individui) (cfr. cap. 1). Il Reis è destinato ai cittadini di qualsiasi nazionalità, in possesso di un valido titolo di legittimazione alla presenza sul territorio italiano e ivi residenti da almeno 12 mesi.

Livelli essenziali: il Reis costituisce un livello essenziale delle prestazioni, primo intervento di politiche sociali a diventarlo.⁷ Viene così introdotto un diritto che assicura una tutela a chiunque, in ogni parte del Paese, cada in povertà assoluta.

Importo: ogni famiglia riceve mensilmente una somma pari alla differenza tra il proprio reddito e la soglia di povertà, così da disporre dell’insieme di risorse economiche necessarie ad uno standard di vita minimamente accettabile.

Servizi alla persona: insieme al contributo monetario, gli utenti del Reis fruiscono dei servizi per loro necessari. Possono essere servizi per l’impiego (si veda sotto), contro il disagio psicologico e/o sociale, riferiti a bisogni di cura – bambini, persone con disabilità, anziani non autosufficienti - o di altra natura.

Lavoro: tutti i membri della famiglia in età compresa tra 18 e 65 anni ritenuti abili al lavoro devono attivarsi nella ricerca di un’attività professionale, dare disponibilità a iniziare un’occupazione offerta dai Centri per l’impiego e a frequentare attività di formazione o riqualificazione professionale.⁸

Welfare mix: il Reis viene gestito a livello locale grazie ad un impegno condiviso, innanzitutto, da Comuni e Terzo Settore. I Comuni – in forma associata nell’Ambito sociale – hanno la responsabilità della regia complessiva e il Terzo Settore co-progetta insieme a loro, esprimendo le proprie competenze in tutte le fasi dell’intervento; anche altri soggetti svolgono un ruolo centrale, a partire da quelli dedicati a formazione e impiego.

⁴ Il primo testo del Reis, presentato nel luglio 2013 come proposta di Acli e Caritas, viene superato da una nuova e definitiva versione promossa dall’Alleanza contro la povertà in Italia, che sarà presentata a breve. La proposta definitiva è frutto del lavoro svolto nell’arco di un anno da un gruppo di studiosi e consulenti (coordinati dallo scrivente) insieme ai rappresentanti di tutti gli aderenti all’Alleanza, che ha permesso di migliorare la prima versione, modificandola dove necessaria e aggiungendo parti ulteriori. I capisaldi qui indicati sono comuni a entrambe le versioni.

⁵ Di questo e dei successivi scenari non si discutono i dettagli attuativi (criteri di accesso, importi, profilo dei servizi coinvolti, spesa e finanziamento ecc.) poiché l’obiettivo qui è mettere a fuoco le direzioni di fondo per il futuro del welfare italiano. In merito alle specifiche caratteristiche delle possibili misure si veda il capitolo 7.

⁶ Evidentemente anche le persone che vivono sole costituiscono una famiglia, in questo caso unipersonale.

⁷ L’unico livello essenziale nelle politiche sociali sinora previsto è il nuovo Isee, in via d’introduzione.

⁸ L’inclusione lavorativa può risultare irrealizzabile a causa delle condizioni del contesto (laddove ci sia poco lavoro) e/o della persona coinvolta. In tali situazioni un ruolo importante viene svolto dai percorsi di welfare generativo, che mettono la persona aiutata in condizione di contribuire con le proprie capacità ad accrescere la socialità, la solidarietà e la ricchezza della comunità a cui appartiene. Si tratta di trasformare l’aiuto ricevuto in ore di impegno che il beneficiario offre in attività utili per la comunità e per sé stesso (Cfr. Fondazione Emanuela Zancan, *Rigenerare capacità e risorse. La lotta alla povertà - Rapporto 2013*, Il Mulino, Bologna, 2013). Questo non può essere considerato un percorso d’inclusione lavorativa perché non prevede, neanche in prospettiva, un rapporto di lavoro, anche se spesso può essere propedeutico a tal fine. Le attività possono essere le più varie, coinvolgendo le associazioni di volontariato, altri soggetti del Terzo Settore e gli enti pubblici.



Il capitolo 7 mostra che i tratti sintetizzati si ritrovano nella quasi totalità delle proposte esistenti.⁹ Rappresentano, infatti, i capisaldi condivisi di quella necessaria misura nazionale contro la povertà assoluta assente, in Europa, solo in Italia e in Grecia (cfr. cap. 2). Le differenze toccano, invece, le sue specifiche caratteristiche, i singoli aspetti tecnici e il percorso da compiere per introdurla, oltre alle strategie per reperire le risorse economiche necessarie.¹⁰

Tab. 2 I principi del Reis

DIMENSIONE	PRINCIPIO
Utenza	UNIVERSALISMO <i>Una risposta per tutte le famiglie in povertà assoluta</i>
Livelli essenziali	CITTADINANZA <i>Il diritto per tutti di essere tutelati contro il rischio di povertà assoluta</i>
Importo	ADEGUATEZZA <i>Nessuna famiglia al di sotto di un livello di vita "minimamente accettabile"</i>
Servizi alla persona	INCLUSIONE SOCIALE <i>Dare alle persone l'opportunità di costruire percorsi per uscire dalla condizione di marginalità (nei limiti del possibile)</i>
Lavoro	ATTIVAZIONE <i>Chi può rafforza le proprie competenze professionali e deve compiere ogni sforzo per trovare un'occupazione</i>
Welfare mix	PARTNERSHIP TRA ENTI LOCALI E TERZO SETTORE <i>L'impegno coordinato di attori pubblici e privati a livello locale come unica possibilità di successo</i>

3.2. Il Piano Nazionale contro la Povertà

La proposta del Reis dedica particolare attenzione al percorso da compiere per avviare la nuova misura. Se ne prevede un'introduzione graduale, grazie ad un Piano Nazionale contro la povertà articolato in quattro annualità. Se si partirà nel 2015 il Piano terminerà nel 2018, primo anno a regime, a partire dal quale il Reis sarà rivolto a tutte le famiglie in povertà assoluta.

Il Piano prevede, infatti, di ampliare progressivamente l'utenza, che in ogni anno risulta maggiore rispetto al precedente. Il suo progressivo allargamento segue il principio di "dare prima a chi sta peggio". Detto altrimenti, si comincia da coloro i quali versano in condizioni economiche più critiche e progressivamente si copre anche chi sta "un po' meno peggio" sino a rivolgersi – a partire dal quarto anno - a tutti i nuclei in povertà.

Sin dall'avviamento del Piano, il legislatore prende precisi impegni riguardanti il pun-

⁹ Per una trattazione più dettagliata di ogni singolo aspetto, dai criteri di accesso sino alle risorse economiche necessarie, si veda tale capitolo.

¹⁰ Lo specifico valore aggiunto del Reis è duplice. Innanzitutto, la proposta è sostenuta dall'Alleanza contro la povertà in Italia, il più ampio fronte di soggetti impegnati a promuovere migliori politiche in materia mai esistito nel nostro Paese. Nel confronto tra gli esperti, inoltre, all'ampia concordanza circa i tratti distintivi della risposta da attivare si è sinora accompagnato un ridotto approfondimento su come farlo in concreto. Sono stati esaminati solo marginalmente il percorso di transizione da compiere per passare dalla situazione attuale al nuovo regime, le strategie per superare le difficoltà che l'implementazione porta naturalmente con sé, i numerosissimi singoli cambiamenti di ordine tecnico legati all'introduzione della misura e così via. La proposta del Reis, invece, contiene la più esaustiva disamina degli aspetti attuativi legati all'introduzione di una misura contro la povertà mai elaborata – a mia conoscenza – in Italia.



to di arrivo e le tappe intermedie (approccio del gradualismo in un orizzonte definito). Ciò significa, in concreto, indicare che il quarto anno corrisponde al primo del Reis a regime e specificare l'estensione dell'utenza attesa in ognuna delle annualità precedenti; affinché ciò risulti possibile si prevede il relativo finanziamento pluriennale, con il conseguente impegno di risorse. Solo un approccio graduale consente di consolidare la misura, assicurando adeguati tempi di apprendimento e di adattamento organizzativo a tutti soggetti chiamati ad erogarla nel territorio (Comuni, Terzo Settore, Centri per l'Impiego e così via). Allo stesso modo, procedere per gradi permette di diluire il necessario incremento di risorse nel tempo, rendendolo più sostenibile dalla finanza pubblica.

Durante la transizione, viene progressivamente costruita una risposta unitaria alla povertà assoluta, cosicché - a partire dal quarto anno - lo sforzo pubblico in merito, oltre ad essere ben superiore rispetto ad oggi, risulta concentrato in una sola misura basata sulle stesse regole per tutti. Pertanto, vengono man mano assorbite nel Reis le prestazioni adesso rivolte alle persone in povertà assoluta. Analogamente, vi confluiscono le sperimentazioni previste dal Governo Letta così come l'eventuale estensione del bonus di 80 euro mensili alle famiglie indigenti (box 2).

BOX 2

IL PIANO NAZIONALE CONTRO LA POVERTÀ

Il Piano Nazionale

- Un percorso graduale che introduce il Reis in 4 anni
- L'utenza viene ampliata progressivamente, partendo da chi si trova in condizioni peggiori

Il gradualismo in un orizzonte definito

- Sin dall'inizio sono definiti il punto di arrivo (le caratteristiche del Reis a regime) e le tappe intermedie (l'estensione dell'utenza prevista in ogni annualità)

La costruzione di una risposta unitaria

- Le prestazioni già rivolte alle persone in povertà assoluta sono progressivamente assorbite nel Reis
- Le sperimentazioni previste dal Governo Letta e l'eventuale estensione del bonus di 80 Euro alle famiglie in povertà confluiscono nel Reis

3.3 Le novità del Reis

Il simbolo di una nuova politica - La disattenzione sinora riservata alla povertà costituisce l'esempio estremo delle tradizionali difficoltà della politica italiana. Nel nostro Paese i Governi hanno sempre avuto una ridotta capacità di prendere decisioni in modo autonomo, e gruppi di pressione e *lobbies* ne hanno condizionato fortemente le scelte. Il 9,9% delle persone economicamente più deboli non è organizzato in alcuna incisiva *lobby* e, dunque, non è in grado di esercitare alcuna influenza sul decisore. Introdurre il Reis costituirebbe il segno più tangibile di un nuovo modo di fare politica, guidato dalle esigenze della popolazione e non dal peso dei gruppi di pressione.

L'attuazione al centro

L'introduzione del Reis incontrerebbe inevitabilmente ostacoli di varia natura dovuti, ad esempio, ai tentativi di frode e alle difficoltà nell'effettiva attivazione di validi servizi alla persona. Esserne consapevoli, però, non costituisce un buon motivo per rinunciare, per una semplice ragione: qualsiasi riforma degna di questo nome è destinata ad incontrare numerose difficoltà sul proprio cammino e, dunque, l'unico modo per non doversi trovare ad affrontarle consiste nel non fare nulla.

La consapevolezza delle criticità operative, invece, rappresenta una spinta a dedicare la massima attenzione alla dimensione attuativa, strada scelta dal Reis. A tal fine sono



previsti, tra le altre cose, un sistema particolarmente stringente di controlli sia sui requisiti d'accesso sia sui comportamenti dei beneficiari, la gradualità del Piano e l'infrastruttura nazionale per il welfare locale.

L'infrastruttura nazionale per il welfare locale. È il perno su cui poggia la riforma. Si tratta dell'insieme di strumenti che lo Stato – in collaborazione con le Regioni – fornisce ai soggetti del territorio al fine di metterli nella situazione migliore possibile per assicurare il diritto a un Reis di qualità, valorizzandone l'autonoma progettualità e tenendo conto delle specificità locali. In tal modo, lo Stato individua poche regole ed obiettivi chiave per i territori, fornisce loro gli strumenti necessari per raggiungerli e interviene in caso di difficoltà.

In concreto: a) vengono definiti criteri di accesso validi per tutto il paese e sono trasferite ai territori le risorse economiche necessarie ad assicurare le relative risposte; b) lo Stato stabilisce alcune regole (un numero ridotto) riguardanti la presenza dei servizi alla persona e le loro modalità di funzionamento; c) s'impiana anche un solido sistema di monitoraggio e valutazione, capace di comprendere ciò che accade nelle varie realtà locali, esaminarlo e trarne indicazioni operative utili al miglioramento; d) i territori sono affiancati con iniziative di formazione, occasioni di confronto tra operatori di diverse realtà, scambio di esperienze, linee guida; e) laddove la riforma risulti inattuata o presenti forti criticità, lo Stato interviene direttamente, ricorrendo a propri poteri sostitutivi.

I servizi come strumento di autonomia. A fianco del contributo monetario, si assegna un'importanza centrale all'erogazione dei servizi alla persona, tradizionalmente carenti nel nostro Paese. Le persone, infatti, necessitano di azioni capaci non solo di tamponare lo stato di povertà (la mancanza di denaro) ma anche di agire sulle cause (i fattori responsabili delle difficoltà di vita), consentendo loro, dove possibile, di uscire da questa condizione e, in ogni caso, di massimizzare la propria autonomia. Questo è il compito dei servizi, che lo svolgono fornendo competenze e/o aiutando ad organizzare diversamente la propria quotidianità.

Il circolo virtuoso tra cittadinanza sociale e sussidiarietà. Questi due obiettivi generano i risultati di cui le famiglie in povertà hanno bisogno solo se vengono tradotti in pratica congiuntamente, alimentandosi a vicenda. Lo Stato definisce il Reis come livello essenziale, con i relativi criteri di accesso, e ne assicura i finanziamenti. Nella progettazione e nella realizzazione dei servizi nel territorio è previsto che alla funzione di regia dei Comuni si affianchi un coinvolgimento ampio del Terzo Settore, senza il cui forte ruolo sarebbe impossibile offrire interventi adeguati ai cittadini. Nondimeno, è unicamente grazie alla definizione dei diritti di cittadinanza, ed al conseguente stanziamento di finanziamenti pubblici, che il Terzo Settore può ricevere le risorse necessarie a mettere in campo le proprie risposte.

Oltre l'alternativa tra emergenze e riforme strutturali. Il Piano non è una misura emergenziale, cioè una delle molte azioni *una tantum*, o comunque estemporanee, che producono risultati in tempi brevi ma si limitano a mettere una toppa senza andare alla radice del problema. Una volta esauriti, questi interventi non lasciano eredità alcuna: alla prossima emergenza si ricomincerà daccapo. Non è neppure una riforma strutturale, nel senso tradizionale del termine, che attacca le cause delle criticità esistenti ma non offre risposte tangibili nel breve periodo, dato che, per la complessità e l'impegno richiesto, manifesta i suoi effetti solo dopo lungo tempo. Il Piano individua, invece, una sintesi tra le due strade. Si tratta di una riforma strutturale da introdurre gradualmente in quattro anni, alla fine dei quali il nodo (l'assenza di un diritto sociale per tutte le famiglie in povertà assoluta) sarà stato sciolto alla base. Il percorso di transizione, però, è ideato in modo tale da fornire già dal primo anno una tangibile risposta all'emergenza.



4. Scenario “Un welfare fondato sulla Social Card”

Attuare tale ipotesi significa coniugare l'ascesa della lotta alla povertà tra le priorità politiche con il consolidamento delle modalità d'intervento tipiche del sistema italiano di protezione sociale. Vengono stanziati significativi finanziamenti aggiuntivi e li si destina ad un nuovo contributo economico, puro e semplice, non affiancato da servizi alla persona, che si aggiunge alle prestazioni esistenti. Non sono, altresì, coinvolte le realtà del welfare locale. La più probabile traduzione pratica di questo scenario consiste oggi nell'estendere il bonus di 80 euro, introdotto nel maggio scorso, a tutte le famiglie in povertà assoluta.¹¹ È ragionevole supporre che non verrebbe assegnato in base al reddito individuale, come avvenuto sinora, bensì attraverso una più completa valutazione delle condizioni economiche delle famiglia.¹² In sintesi: un bonus di 80 euro ricevuto dai nuclei in povertà in base al loro Isee. Anche se fosse accompagnato dal mantenimento delle sperimentazioni del Sia, il nuovo contributo monetario risulterebbe il fulcro delle politiche contro l'esclusione sociale.

4.1 Risorse moderne, progettualità antica

Lo scenario “un welfare fondato sulla Social Card” affronta l'inadeguatezza dei sostegni economici alle famiglie in povertà assoluta,¹³ tradizionale criticità del nostro sistema di protezione sociale. La evidenziano tutte le analisi comparative, quando confrontano gli importi dei trasferimenti nei diversi Paesi¹⁴ o ne valutano l'efficacia nel ridurre i tassi di povertà (cfr. cap 3, fig. 1). Gli operatori conoscono bene il problema, che durante la crisi, con il raddoppio del numero dei poveri, ha inevitabilmente sperimentato un deciso peggioramento. Tra le sue innumerevoli manifestazioni, basti ricordare l'incremento di richieste riconducibili alla mancanza delle risorse economiche necessarie a soddisfare i bisogni primari (alimentazione, casa, salute) registrate dai Centri di ascolto Caritas.¹⁵ Sul fronte del sostegno economico, dunque, questo scenario comporta la modernizzazione del welfare italiano.

Opposta, invece, è la direzione intrapresa nella progettualità degli interventi, che vede il consolidamento dei tratti tradizionali delle nostre politiche sociali¹⁶ a tre livelli. Primo, l'esigua presenza di servizi alla persona (sociali, per l'impiego o di altra natura), non previsti in questa ipotesi. Secondo, la marginalizzazione delle comunità locali. Qui si ripete, infatti, l'abituale schema di un trasferimento monetario dello Stato ai cittadini senza alcun ruolo per i soggetti attivi nel territorio, a partire da Comuni e Terzo Settore.¹⁷ Terzo, la caotica frammentazione delle misure esistenti¹⁸. Come noto, nel nostro

¹¹ Se anche si trattasse di un'altra nuova prestazione monetaria, lo scenario delineato non cambierebbe.

¹² Già diversi componenti del Governo hanno convenuto che il reddito individuale rappresenta un indicatore troppo grezzo per misurare le effettive condizioni economiche delle famiglie.

¹³ Per chiarezza si fa qui riferimento all'importo mensile di 80 euro, quello del Bonus di Renzi. L'importo potrebbe essere elevato, subito o nel tempo, oppure differenziato in base alle condizioni delle diverse famiglie in povertà. Ciò che conta, come si vedrà più avanti, è la differenza tra questo scenario e il precedente.

¹⁴ Ad esempio, I. Marx e K. Nelson (a cura di), *Minimum income protection in flux*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2013.

¹⁵ Caritas Italiana, *False partenze. Rapporto 2014 sulla povertà e l'esclusione social e in Italia*, 2014, disponibile al seguente indirizzo: www.caritas.it

¹⁶ In merito si possono vedere, tra gli altri, I. Madama, *Le politiche di assistenza sociale*, Il Mulino, Bologna, 2010, e C. Gori, V. Ghetti, G. Rusmini e R. Tidoli, *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Carocci, Roma, 2014. Si veda anche il capitolo 2 del presente Rapporto.

¹⁷ Come si vedrà nella tabella 3, l'assenza di un investimento sul welfare locale fa venir meno l'esigenza di costruire un'infrastruttura nazionale per sostenerlo.

¹⁸ Di responsabilità statale sono: assegno sociale, riduzione delle tariffe del gas e/o elettriche, contributi per l'affitto, riduzione di canone e tariffe, assegni per il terzo figlio, detrazione dell'affitto, riduzione del canone Rai e Telecom. Di responsabilità dei Comuni sono, invece: assistenza economica, riduzione delle tariffe per i trasporti urbani, contributo-al pagamento dell'acqua, altre riduzioni ed esenzioni locali.



Paese gli esigui sostegni ai poveri sono spezzettati in una molteplicità di prestazioni, con marcate differenze nei criteri di eleggibilità e nell'iter per riceverle. Invece di razionalizzare questo groviglio, vi si aggiungerebbe un ulteriore tassello.

La tabella 3 confronta questo scenario con il precedente, evidenziando le alternative tra le quali scegliere qualora si stabilisca d'incrementare la spesa pubblica per la lotta alla povertà: bisogna decidere se confermare le modalità di funzionamento tradizionali, radicandole ancora di più, o se provare a cambiarle consapevoli delle difficoltà insite in questo tentativo, dunque cercando di imparare dalle precedenti esperienze e dedicando grande attenzione al percorso attuativo.

Tab 3 Scenari "Welfare come Social Card" e "Piano nazionale" a confronto

	Welfare come Social Card	Piano Nazionale (Reis)
Contributo economico	Si	Si
Servizi alla persona	No	Si
Coinvolgimento del welfare locale	No	Si
Costruzione di una risposta unitaria	No	Si
Infrastruttura nazionale per il welfare locale	No	Si

Le ragioni del nome assegnato allo scenario dovrebbero, a questo punto, essere chiare. Il profilo dello strumento, infatti, replica quello della Social Card introdotta dal Ministro del Welfare Sacconi nel 2008, con un importo maggiorato (da 40 ad 80 euro mensili) ed un'utenza ampliata (dalle famiglie povere con membri al di sotto dei 3 e al di sopra dei 65 anni a tutti i nuclei in tale condizione).¹⁹

La modalità per assegnare questo trasferimento, una carta prepagata come nel 2008 oppure un contributo diretto alle famiglie, da utilizzare liberamente, ha un peso marginale: ciò che conta è il modello d'intervento, una prestazione monetaria avulsa da qualsiasi progettualità. L'assenza di progettualità, come si è visto, non è certo un aspetto esclusivo della Social Card; al contrario, rappresenta solo l'ultimo esempio di una caratteristica di lungo periodo del nostro welfare.

4.2 Le conseguenze dello scenario

Tamponare senza ricostruire. Gli effetti positivi dell'ipotesi qui considerata nel migliorare le condizioni economiche delle famiglie sono già stati evidenziati, e sono da valorizzare con decisione. D'altra parte, questo scenario ci restituisce l'immagine di famiglie in povertà che, pur ricevendo il bonus, di fatto vengono lasciate sole nella gestione dei loro problemi, in un contesto contraddistinto da Comuni e Terzo Settore sempre più deboli. Infatti, se il contributo economico consente di tamponare l'indigenza, l'assenza di servizi alla persona priva le famiglie degli strumenti utili a costruirsi un diverso percorso di vita.

La necessità di un ruolo forte dei servizi per mettere le persone in condizione di valorizzare la propria autonomia viene sottolineata da tempo. La recente evoluzione dell'esclusione sociale, però, la rende oggi ancora più importante di ieri. Ciò perché le famiglie in povertà sono in misura crescente portatrici di situazioni multiproblematiche, nelle quali diversi fattori critici si legano tra loro rafforzandosi a vicenda; casi così comples-

¹⁹ Ci si riferisce evidentemente alla Carta Acquisti tradizionale o "vecchia Social Card", introdotta in tutto il territorio nazionale (cfr. par 3.2).



si richiedono un intervento dei servizi sempre più ampio e articolato, come le voci dai Centri di ascolto Caritas mostrano nitidamente.²⁰ L'attivazione del circolo virtuoso tra cittadinanza sociale e sussidiarietà, menzionato sopra, nell'attuale momento storico è ancora più indispensabile che in precedenza. Inoltre, è ragionevole ipotizzare che lo scenario "welfare come Social Card" possa penalizzare i più deboli tra i deboli per due diversi motivi. Il primo è che (come è ben noto agli operatori) le persone in condizioni più gravi, maggiormente bisognose di interventi, spesso sono anche quelle che – se non adeguatamente affiancate – fanno più fatica ad arrivare ai Servizi, per richiedere i benefici ai quali avrebbero diritto. Il secondo è che la mancanza di servizi alla persona (rivolti ad esempio alla prima infanzia o agli anziani) grava in particolare sui componenti più fragili del nucleo, generalmente le donne, "schiacciandole" verso i doveri di cura o altre necessità intra-familiari e precludendo loro opportunità lavorative, formative, di studio, ecc.

Pressioni sugli enti locali e il Terzo Settore. La marginalizzazione della comunità locale e l'assenza dei servizi alla persona non modificano il fatto che essi siano necessari, nè diminuisce la probabilità che possano continuare a ricevere molte domande. In altre parole: con questo modello la necessità di servizi non viene meno, semplicemente si scarica il problema su Comuni e Terzo Settore, lasciandoli oltretutto privi delle risorse e del sostegno per rispondere.

Un'ipoteca sul futuro. Il verificarsi di questo scenario renderebbe, a lungo, improbabile immaginare uno sviluppo diverso per il nostro welfare. Non solo, infatti, si radicherebbe ulteriormente il modello tradizionale ma si rafforzerebbe anche quella disabitudine alle riforme che da tempo contraddistingue le nostre politiche sociali. Evidentemente, quanto più questa disabitudine affondasse le proprie radici tanto più risulterebbe difficile proporre, e realizzare, un cambiamento domani. Infine, destinare l'agognato maggiore stanziamento per la lotta alla povertà ad una risposta che tanto l'esperienza quotidiana quanto intere biblioteche di studi giudicano impropria, significherebbe assestare un duro colpo alla fiducia dei tanti – operatori, esperti, associazioni – che desiderano politiche sociali diverse per il nostro paese.

4.3 Le ragioni di un fascino pericoloso

Lo scenario qui tratteggiato è assai poco presente nelle ipotesi esplicitate dagli esperti. Abitualmente, infatti, si afferma che un eventuale maggiore investimento nella lotta alla povertà non potrebbe che tradursi in una misura come il Reis, e poi ci si confronta sulle specifiche caratteristiche che dovrebbe avere. Le apparenze, tuttavia, non debbono ingannare: l'ipotesi di una nuova prestazione monetaria, slegata da qualsiasi progettualità, raccoglie un consenso notevole, che risulta però scarsamente visibile in quanto "silenzioso", cioè poco esplicitato in articoli, documenti e convegni. I suoi sostenitori non propongono apertamente una strada alternativa al Reis, dato che quest'ultima è ampiamente condivisa dagli operatori, sostenuta dai risultati di ricerca e confermata dai confronti internazionali. La considerano, però, irrealizzabile e poco conveniente politicamente. Vediamo perché.

²⁰ Più di ogni altra considerazione, penso siano efficaci le parole di una operatrice di un Centro di Ascolto, la quale afferma che "il grado di complessità socio-economica di cui sono portatrici le persone e le famiglie che durante il 2012 si sono rivolte al centro di ascolto è stato percepito in modo chiaro dai volontari del centro" e segnala "la fatica legata all'ascoltare problematiche così complesse e di difficile risoluzione. Oggi gli utenti del centro di ascolto non hanno un unico problema, ma una serie di problemi connessi fra loro. Allo stesso modo, molte persone non arrivano al centro di ascolto con una richiesta specifica, ma richiedono più cose contemporaneamente. La presa in carico di queste persone e di queste famiglie è un lavoro lungo e faticoso" (Caritas Italiana, *False partenze. Rapporto 2014 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia*, 2014, disponibile al seguente indirizzo: www.caritas.it, pag 17).

La disillusione riformista. Secondo alcuni, la proposta del Reis soffre di un eccesso di fiducia nella possibilità di riformare il welfare italiano. I più ricorrenti tra i numerosi argomenti avanzati in proposito sono: troppo ottimismo nella capacità della Pubblica Amministrazione e del Terzo Settore di mettere in campo servizi di qualità, incapacità dello Stato di costruire l'infrastruttura necessaria, impossibilità di gestire in modo adeguato un Piano pluriennale. L'introduzione del Reis modificerebbe strutturalmente le politiche sociali italiane: piaccia o no, viene spiegato, si tratta di un'impresa irrealizzabile in un Paese dove la Pubblica Amministrazione è debole, la fiducia verso il Terzo Settore non è fondata su dati di realtà e precedenti tentativi di rafforzamento del welfare locale hanno incontrato difficoltà di rilievo.

La ricerca di un facile consenso. Se la posizione precedente è quella di chi sostiene che il Reis sarebbe utile ma è realisticamente irrealizzabile, non è minore il numero di coloro i quali ritengono che il Reis non convenga perché non permetterebbe di ottenere un consenso facile e rapido. Puntare esclusivamente su un trasferimento monetario, invece, eviterebbe di affrontare le criticità attuative e le relative tensioni, inevitabilmente insite in un Piano teso a sviluppare anche i servizi e a costruire un'infrastruttura nazionale. Una riforma basata solo su un trasferimento monetario sarebbe, inoltre, più rapida e consentirebbe di trasmettere il messaggio che si è velocemente risolto un problema (la lotta alla povertà), da decenni oggetto di discussioni senza esito.

L'inerzia dei sistemi di welfare. Quanto qui illustrato non deve sorprendere. Gli studi comparativi di scienza politica, infatti, hanno evidenziato la diffusa presenza del fenomeno della *path-dependency*, che vede i sistemi di welfare tendere inerzialmente a riprodurre nel tempo la propria tradizionale configurazione istituzionale e organizzativa. Tradotto nei nostri termini, se un sistema ha sempre privilegiato i trasferimenti monetari avrà, per una varietà di motivi, una spinta inerziale a continuare a farlo.²¹ In altre parole, riprodurre le scelte del passato (conservazione) è più semplice che cambiarle (innovazione). Lo sguardo comparativo, d'altra parte, mostra anche come, con adeguate strategie, la *path-dependency* sia superabile.²²

5. Scenario "Seconda Repubblica"

Questa ipotesi si verificherà se entrambi gli interrogativi iniziali riceveranno una risposta negativa: la lotta alla povertà non è una priorità politica, né si vogliono innovare le modalità d'intervento (cfr. tab.1). In tal caso, il Governo proseguirà con la sperimentazione del Sia, lungo il percorso tracciato dal precedente Esecutivo, e ne farà l'unico suo intervento contro l'indigenza. Mancando una scelta politica a favore del contrasto all'esclusione sociale, si lascerà che la sperimentazione segua l'iter già stabilito (interventi anche nel 2016,²³ rivolti ad un'utenza via via sempre più ristretta) e si spenga progressivamente, senza ulteriori azioni in materia. Allo stesso tempo, si concentreranno gli sforzi per il welfare sui temi del lavoro, il Jobs Act e l'introduzione del sussidio universale di disoccupazione.

Il nome dello scenario discende dalle numerose analogie con le vicende degli ultimi 20 anni. La continuità si manifesta, innanzitutto, nelle grandi scelte di governo e nell'impostazione culturale: vengono confermate tanto la tradizionale marginalità delle politiche sociali quanto l'equazione "welfare = politiche del lavoro". Ciò accadrebbe, in caso di

²¹ P. Bosi, *L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, in L. Guerzoni (a cura di), "La riforma del welfare. Dieci anni dopo la 'Commissione Onofri', Il Mulino, Bologna, 2008, pagg. 81-103.

²² G. Bonoli e D. Natali (a cura di), *The politics of the New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

²³ Dati i ritardi accumulati nelle sperimentazioni del Sia, è ragionevole supporre che se ne avrebbero alcuni ultimi scampoli pure nel 2017, se non oltre.



effettiva introduzione del sussidio universale di disoccupazione, in un contesto nel quale queste ultime compirebbero un salto in avanti storico rispetto al passato. Ma, in ogni modo, la scarsa rilevanza della lotta alla povertà non sarebbe messa in discussione.

5.1 Un'esperienza già vissuta...

Le analogie con la Seconda Repubblica toccano pure la successione degli eventi. Il Rapporto, infatti, ha mostrato che, negli ultimi anni, si sta vivendo in Italia una nuova fase d'interesse, elaborazioni ed attese nei confronti della lotta alla povertà. Notevoli sono le somiglianze con la precedente stagione di fervore e speranze, cominciata nel 1997. La Commissione Onofri propose in quell'anno il complessivo ridisegno del nostro sistema di protezione sociale, mettendovi al centro l'introduzione del Reddito Minimo d'Inserimento (Rmi).²⁴ L'ipotesi del Rmi era figlia di un periodo di notevole animazione intellettuale intorno alla lotta alla povertà, in particolare grazie alla Commissione d'Indagine sulla Povertà e l'Esclusione Sociale,²⁵ e divenne un punto di riferimento per i tanti che, al di là delle appartenenze politiche, auspicavano la modernizzazione del welfare italiano.

Il Ministro alla Solidarietà Sociale, Livia Turco,²⁶ condusse una decisa battaglia per l'introduzione del Rmi. Nel biennio 1999-2000 ne promosse la sperimentazione in 39 Comuni: lei e gli altri riformatori speravano rappresentasse un primo mattone a partire dal quale fosse possibile edificare, in seguito, la necessaria misura nazionale rivolta a tutte le famiglie in povertà. Nell'insieme, furono anni segnati da una particolare vivacità di riflessioni ed iniziative in materia, legate all'aspettativa di trovarsi alla vigilia di un radicale cambiamento del welfare italiano.

La costruzione di adeguate politiche contro la povertà, tuttavia, rappresentò l'obiettivo di un autorevole componente dell'Esecutivo, Livia Turco per l'appunto, che non fu mai fatto proprio dal Governo di Centro-Sinistra. Decisiva risultò la Finanziaria approvata a fine 2000, mentre la sperimentazione giungeva al termine, l'ultima prima delle elezioni della primavera 2001. Si trattò di una manovra tipicamente pre-elettorale, ricca di dotazioni destinate a numerosi soggetti e con ampi impegni di spesa. Vi trovarono spazio sgravi fiscali per famiglie e imprese, abolizione dei ticket per le ricette mediche, aumenti di alcune pensioni e altro, ma non il passaggio dalla sperimentazione del Rmi alla sua introduzione in tutto il Paese. Si trattò di una scelta di priorità politiche, edulcorata dalla decisione di prorogare la sperimentazione, coinvolgendo ulteriori 267 Comuni, per altri 4 anni.²⁷ Dalle elezioni del 2001 uscì vincitore il Centro-Destra, dichia-

²⁴ Si tratta della "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale" – divenuta nota con il nome del suo Presidente, Paolo Onofri – nominata dall'allora Presidente del Consiglio, Prodi, per elaborare una proposta di riforma del sistema italiano di protezione sociale. Per il bilancio della sua esperienza si veda L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la 'Commissione Onofri'*, Il Mulino, Bologna, 2008.

²⁵ Le proposte della Commissione Onofri riprendevano, in misura significativa, quelle della Commissione d'indagine sulla Povertà e l'Emarginazione sociale (dal 2000 rinominata Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale, operativa fino al 2012), anch'essa di designazione governativa e che svolse una funzione centrale nella promozione di migliori politiche. Durante l'epoca considerata ne furono Presidenti Pierre Carniti (1993-1998) e Chiara Saraceno (1998-2001).

²⁶ Livia Turco ha ricoperto il ruolo di Ministro della Solidarietà Sociale in tutti gli Esecutivi di Centro-Sinistra (Presidenti del Consiglio Prodi, D'Alema e Amato) susseguendosi durante la legislatura 1996-2001.

²⁷ Così si esprime oggi Chiara Saraceno, all'epoca autorevole consulente di Livia Turco: "Anche il Reddito minimo d'inserimento venne a suo tempo introdotto come sperimentale in pochi Comuni, nella prospettiva di metterne a punto disegno e *governance* in modo adeguato. Il ripetersi di situazioni "sperimentali" più o meno eterogenee, tuttavia, rischia di essere soltanto la foglia di fico che maschera l'impossibilità politica, più che economica, di attuare un intervento sistematico" contro la povertà (C. Saraceno, *Simmetrie perverse. I paradossi delle politiche di contrasto alla povertà negli anni della crisi in Italia*, in "Politiche sociali", 1, 2014, pag. 36). Le diverse funzioni, quelle utili così come quelle strumentali, delle sperimentazioni sono approfondite nel par 3.1 del precedente capitolo.

ratamente ostile al Rmi. Il Governo Berlusconi (2001-2006), dunque, lasciò terminare le sperimentazioni ma non si occupò di lotta alla povertà. A partire dal 2000-2001, comunque, quando divenne chiaro che il cambiamento sarebbe rimasto una chimera, il fervore andò progressivamente scemando e tale rimase sino agli anni più recenti.

Tab 4 Due stagioni di speranze a confronto

ASPETTO	1997-2000	Anni recenti
<i>Ampia elaborazione di proposte</i>	Commissione Onofri Commissione Povertà	Commissione Guerra Basic Income Network Irs-Capp Alleanza contro la povertà in Italia ²⁸
<i>Avviamento di una sperimentazione nella speranza di una successiva riforma</i>	Rmi	Sia
<i>Sostegno di singoli componenti dell'Esecutivo alla riforma</i>	Turco	Giovannini/Guerra
<i>Sostegno dell'Esecutivo alla riforma</i>	No (Governi Centro-Sinistra) No (Governo Berlusconi)	No (Governo Letta) ? (Governo Renzi)
<i>Introduzione della riforma</i>	No	? (Governo Renzi)

Qualora si verificasse lo scenario "Seconda Repubblica" assisteremmo, 15 anni dopo, alla medesima successione di eventi del 1997-2001: a) ampia elaborazione di proposte, b) sostegno alla lotta alla povertà da parte di singoli Ministri ma non dei Governi, c) avviamento di una sperimentazione nella speranza di una successiva riforma, d) vanificarsi di questa speranza, e) lento spegnimento della sperimentazione²⁹ (tab. 4). Oggi come allora, l'esito non potrebbe che essere una nuova fase di disillusione verso la possibilità di dotare il nostro paese di adeguate politiche contro la povertà.

5.2... e alcune differenze

Se questa esperienza si ripettesse non sarebbe per caso, ma per scelta politica. Mi pare utile, pertanto, evidenziare alcune differenze tra oggi e allora, che potrebbero contribuire ad un diverso esito. Tali differenze toccano le cruciali dimensioni dei bisogni, della pressione politica e della progettualità:

²⁸ Le diverse proposte avanzate negli anni più recenti sono discusse nel capitolo 7.

²⁹ Un'ulteriore analogia tra le due fasi riguarda i richiami della Commissione Europea circa la necessità di realizzare adeguate politiche contro la povertà, rivolti a tutti i Paesi dell'Unione ma in particolare a quelli inadempienti, come l'Italia. L'ormai lunga serie di documenti in proposito, infatti, si aprì con la Raccomandazione 441/1992 sulla necessità di "introdurre il reddito minimo garantito, inteso quale fattore d'inserimento nella società dei cittadini più poveri" e si è chiusa (per ora) con le osservazioni critiche sullo stato delle politiche contro la povertà in Italia contenute nella valutazione del Programma nazionale di riforme 2014 presentato dal nostro Paese, resa nota dalla Commissione il 2 giugno scorso. Per il dibattito su Europa sociale, Bruxelles e stati nazionali si veda M. Ferrera, *Modest beginnings, Timid progresses: what's next for social Europe?* in B. Cantillon, H. Verschuere, P. Ploscar (a cura di), "Social inclusion and sociale protection in the EU: interactions between law and policy,



- il disinvestimento verso la lotta alla povertà in atto dal 2000 ebbe luogo in presenza di una costante diminuzione della sua diffusione del nostro Paese.³⁰ Ora, invece, tra gli esperti prevale l'attesa che nel prossimo futuro possa ridursi ma in misura ben più contenuta di allora (cfr. cap 1);
- nell'attuale quadro politico-istituzionale si registra una sensibilità senza precedenti verso la povertà, come illustrato nel successivo paragrafo 7;
- gli anni non sono trascorsi inutilmente sul fronte della progettualità, dato che si è fatto tesoro dell'esperienza e la qualità tecnica delle proposte è migliorata nel tempo (cfr. cap. 7).

6. Scenari a confronto

Gli scenari esposti si fondano su logiche profondamente diverse, legate all'orizzonte politico e all'approccio verso il welfare al quale si aderisce. Queste differenze possono essere riassunte, a mio parere, in quattro alternative.

La prima è tra la presenza e l'assenza di uno sguardo sulla realtà della società italiana. Lo scenario "Seconda Repubblica" (d'ora in avanti SR) marca l'incapacità della politica nazionale di "vedere" la diffusione della povertà, così come la sua crescita in segmenti della popolazione sino a poco tempo fa marginalmente toccati. Comporta anche continuare a ritenere, come in passato, di poter sciogliere tutti i nodi del disagio esclusivamente attraverso i pur decisivi interventi per il lavoro. La scelta di "Welfare come Social Card" (d'ora in avanti WSC) o di "Piano Nazionale" (d'ora in avanti PN) segna, invece, una nuova consapevolezza del Governo circa l'avanzata della povertà e la necessità di affrontarla con una specifica strategia.

La seconda alternativa è tra innovazione e conservazione nella progettualità.³¹ SR risulta uno scenario conservatore sotto ogni profilo, nella definizione delle priorità così come nella progettualità. Più ambigua, invece, si rivela la natura conservatrice di WSC. In questo scenario, infatti, il riconoscimento della necessità di agire contro la povertà è accompagnato dalla mancanza di fiducia nella possibilità d'innovare il welfare italiano. O, comunque, dalla scelta di non affrontare gli ostacoli inevitabili in un percorso realmente riformatore. Nello scenario PN, invece, le maggiori risorse disponibili sono utilizzate per aggredire le criticità di fondo del sistema. La consapevolezza della portata della sfida dovrebbe qui spingere a cercare di non ripetere gli errori del passato, dotandosi di tutti gli strumenti necessari per affrontare le naturali difficoltà.³²

³⁰ A partire dal 2005 esistono le rilevazioni sulla povertà assoluta dell'Istat, alle quali si fa abitualmente riferimento (cfr. cap 1). Per la stagione precedente – allora l'Istat non stimava la povertà assoluta – vengono qui utilizzate le stime di Vecchi, cfr. il data base scaricabile da <http://www.economia.uniroma2.it/vecchi/index.asp?area=7> e N. Amendola, F. Salsano, G. Vecchi, *Povertà*, in G. Vecchi (a cura di) "In ricchezza e povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità ad oggi", Il Mulino, Bologna, 2011, pagg. 271-318. Facendo riferimento a questo dataset, mentre nel 1998 in Italia le persone in povertà assoluta erano il 7,6% del totale, nel 2006 erano diventate il 4,7%; i valori stimati da Vecchi risultano diversi da quelli dell'Istat ma le tendenze sono le medesime. Nel successivo periodo 2007-2013, invece, la povertà ha ripreso a diffondersi, come illustrato nel capitolo 1.

³¹ Si tratta della medesima alternativa prospettata nella domanda "si vogliono innovare le modalità d'intervento?" nella tabella 1. Analogamente, l'alternativa precedente, concernente lo sguardo sulla società italiana, si rifà al quesito "la lotta alla povertà è una priorità?" nella medesima tabella. Gli interrogativi proposti all'inizio vengono qui ripresi così da declinarli ulteriormente in base ai contenuti presentati nel corso del capitolo.

³² Come visto, ciò si tradurrebbe, tra l'altro, in una particolare attenzione alla dimensione attuativa e nella costruzione dell'infrastruttura nazionale per il welfare locale.



L'alternativa innovazione/conservazione riporta l'attenzione sul passaggio cruciale dei prossimi mesi, illustrato nel paragrafo 2: la scelta della direzione per il nostro welfare. Far propria un'opzione piuttosto che un'altra, infatti, significa indicare una strada per gli anni davanti a noi. Lo scenario SR determina il mantenimento dello status quo, mentre così non è per gli altri due. Questi ultimi divergono in base alla concezione che hanno dei diversi soggetti coinvolti nelle politiche contro l'esclusione.

La terza alternativa, dunque, riguarda l'atteggiamento verso la persona in povertà. Lo scenario PN le vuole offrire gli strumenti per modificare la propria condizione di vita, nella direzione dell'inclusione sociale e – dove possibile – dell'attivazione professionale. L'obiettivo qui è quello di puntare sulle competenze della persona creando le premesse per il miglior percorso d'inserimento sociale possibile. Lo scenario WSC, invece, prevede esclusivamente contributi monetari, che possono migliorare le condizioni economiche della persona ma non le forniscono alcuno strumento per costruirsi una vita diversa. Si tratta di una concezione passiva dell'individuo, come soggetto esclusivamente da aiutare senza investire sul suo cambiamento. È il pensiero storicamente e ancor oggi prevalente nel sistema italiano di protezione sociale, fatto perlopiù di contributi economici: gli stanziamenti per lo scenario WSC lo rafforzerebbero.

La quarta alternativa tocca la concezione del welfare locale. Il posizionamento su questo tema discende direttamente da quanto spiegato sopra. Lo scenario WSC prevede un rapporto diretto tra lo Stato che eroga il contributo economico e il cittadino che lo riceve, senza alcuna funzione per il welfare locale. Vengono così marginalizzati i soggetti che vi operano, a partire da Comuni e Terzo Settore, rafforzando quella tendenza al loro indebolimento in atto da anni. Lo scenario PN, invece, assegna loro un ruolo centrale, individuandone nell'azione coordinata nei territori una chiave imprescindibile per realizzare efficaci politiche contro la povertà (tab 5).

Tab 5 Logiche di welfare a confronto

SCENARIO	Piano Nazionale	Welfare come Social Card	Seconda Repubblica
TEMA			
Rapporto tra politica e società	Sguardo sulla realtà italiana	Sguardo sulla realtà italiana	Incapacità di "vedere" la realtà italiana
Progettualità	Innovazione	Conservazione	Conservazione
Atteggiamento verso la persona in povertà	Costruzione di un welfare per l'inclusione	Rafforzamento del welfare passivizzante	Mantenimento dello status quo
Concezione del welfare locale	Rafforzamento di Enti Locali e Terzo Settore	Marginalizzazione di Enti Locali e Terzo Settore	Mantenimento dello status quo

7. La politica nazionale e la povertà

Sarà il Governo Renzi ad indicare lo scenario per il futuro. Per fare la differenza, l'Esecutivo dovrà risultare innovativo sul piano della progettualità. Ma questo non basterà. Dovrà esserlo, infatti, anche nella definizione delle priorità.

La lotta alla povertà, sinora, in Italia non è mai stata una priorità della politica nazionale. O, meglio, si è trattato di una priorità dichiarata ma non agita. Nella maggior parte dei casi le forze principali hanno affermato di porla tra i propri obiettivi ma – nei fatti – hanno speso la loro influenza principalmente per sostenere altre finalità. In pratica, mentre un'ampia mole di dichiarazioni, convegni e documenti è stata dedicata alla necessità di intervenire contro l'indigenza, il peso politico e le risorse di potere sono state messe in campo per raggiungere traguardi differenti. Nei momenti migliori la riforma ha costituito



un obiettivo di singoli componenti di un Esecutivo, come Livia Turco in passato e Giovannini/Guerra più recentemente, senza però diventarlo anche per il Governo.

Ecco il punto, che accomuna maggioranze e opposizioni degli ultimi decenni: la lotta alla povertà è rimasta sempre debole perché nessuna delle principali forze presenti sulla scena nazionale ha mai neppure combattuto una battaglia politica a suo favore, non perché la battaglia sia stata sostenuta e persa.

Per lungo tempo, questo è parso un destino immutabile, resistente ad ogni spinta di cambiamento. Oggi, però, non è più così. Durante l'ultimo periodo, infatti, nel quadro politico-istituzionale del nostro Paese verso la povertà si sono registrati segnali di un interesse superiore rispetto al passato. Vediamo i principali.

Il Movimento Cinque Stelle

La maggiore forza affacciata recentemente sulla ribalta politica nazionale, il Movimento Cinque Stelle, ha fatto della proposta del reddito di cittadinanza una delle sue bandiere: si tratta dell'unico schieramento che ha sinora collocato la lotta alla povertà tra i propri obiettivi principali. È emblematico, a mio parere, che un soggetto nato in contrapposizione al sistema partitico tradizionale veda nei nuovi interventi contro questo flagello la traduzione tangibile del necessario cambiamento. La capacità del Movimento di passare dalle generiche rivendicazioni ad indicazioni effettivamente spendibili è ancora tutta da verificare, e le debolezze tecniche della proposta avanzata sollevano dubbi (cfr. cap. 7). Ciononostante, il suo contributo nel dare maggiore rilievo alla lotta contro la povertà è stato cruciale.

I cattolici

Le due aree da sempre più sensibili al welfare, i cattolici e la sinistra, stanno mettendo in discussione quelle impostazioni che le hanno sinora portate a non fare della lotta alla povertà una priorità.³³

Al centro della visione cattolica dell'impegno politico in materia sociale si sono tradizionalmente trovate la famiglia, la nascita e la morte. Per quanto riguarda la prima, l'obiettivo di tutelare le forme tradizionali di famiglia si è in passato concretizzato nelle battaglie contro l'introduzione del divorzio e oggi si applica nell'avversione al riconoscimento di nuove forme di legami, ad esempio tra persone di uno stesso sesso. Dall'altra parte vi sono i temi riguardanti l'inizio e il fine vita, tradizionalmente fondamentali nel pensiero cattolico, che hanno acceso nella recente fase storica crescenti controversie, legate alle sempre più ampie possibilità d'intervenire nel corso naturale degli eventi grazie allo sviluppo della medicina e della tecnologia.³⁴ Si tratta, nel complesso, dell'insieme degli argomenti de-

³³ Si ricordi che ci si occupa qui, come in tutto il Rapporto, della politica nazionale. Ben diversa è stata la situazione a livello locale, dove "le realtà che si rifanno alla cultura cattolica, da una parte, e a quella di sinistra, dall'altra, da sempre s'impegnano fortemente a favore del welfare sociale. Si pensi alle tante associazioni cattoliche operanti nel concreto sostegno alle persone in povertà, a partire dalla Caritas, e al fatto che molte delle migliori esperienze locali di welfare sociale abbiano preso forma nelle "regioni rosse" (Emilia-Romagna, Toscana, Marche ed Umbria). Uomini e donne della sinistra e provenienti dall'associazionismo cattolico hanno rappresentato a livello locale una risorsa insostituibile di attenzione e iniziativa - sociale e al contempo politica - nei confronti dei soggetti deboli della società e dei servizi a loro dedicati". Il punto, però, è che "il rilievo assegnato al welfare sociale nel territorio non è riuscito poi a tramutarsi in azione politica a livello nazionale, come se i problemi locali risultassero sempre meno visibili quanto più ci si allontana dal territorio e le visioni sopra illustrate diventassero sempre più totalizzanti. Come se, in altri termini, non vi fosse una linea di trasmissione tra contesti locali e politica nazionale, e i temi di rilievo per i primi non riuscissero ad entrare nell'agenda della seconda" (C. Gori, V. Ghetti, G. Rusmini e R. Tidoli, *Il welfare sociale in Italia. Realtà e prospettive*, Roma, Carocci, 2014, pp. 151).

³⁴ Sull'inizio vita si sono avute in precedenza le battaglie riguardanti l'aborto e oggi quelle sulla procreazione assistita, mentre per il fine vita i nodi riguardano gli stati vegetativi e l'eutanasia.



nominati “eticamente sensibili” o “valori non negoziabili”: questi hanno a lungo assorbito la parte più visibile dell’impegno politico dei cattolici sul fronte sociale.

Lo sforzo per ottenere migliori interventi a finanziamento pubblico nei confronti delle famiglie in povertà, invece, risultava marginale. Successivamente all’avvento di Papa Francesco, però, il quadro appare mutato. I suddetti temi mantengono la naturale centralità nella dottrina cattolica ma non viene più assegnato loro un ruolo esclusivo nell’azione politica. Contemporaneamente, cresce rispetto al passato la sensibilità verso la lotta alla povertà come tema specifico d’impegno politico.

La sinistra

Per la sinistra il welfare si è sempre tradotto nel sostegno ai lavoratori. Quest’area, infatti, si è tenuta ancorata ad una concezione della cittadinanza sociale di tipo lavoristico, secondo la quale i diritti sociali derivano, principalmente, dalla posizione degli individui nel mercato del lavoro. Promuovere il welfare, in una simile prospettiva, significa tutelare non tutti i cittadini bensì i lavoratori di oggi e di ieri, cioè chi il lavoro l’ha già oppure chi l’ha avuto e ora è a riposo. L’attenzione, dunque, si concentra sulla tutela degli occupati – a partire dai dipendenti delle imprese più grandi e della pubblica amministrazione – e dei pensionati. Gli sforzi politici della sinistra in materia sociale si sono concentrati verso questi obiettivi.

Prima di Renzi, diversi componenti della sinistra avevano cominciato a ripensare tale approccio, sostenendo la necessità di collocare anche la povertà tra i temi di primaria attenzione; un ripensamento poco visibile ma presente, guidato dalla consapevolezza che occuparsi solo di lavoro significa ignorare una fetta crescente della società italiana. Sull’avviamento di tale ripensamento si è poi innestato il cambio al vertice del Pd e del Governo. La posizione di Renzi in materia, come detto, non è stata sinora esplicitata. La vocazione complessiva della sua leadership consiste nel mettere in discussione gli orientamenti tradizionali della sinistra: non è ancora dato sapere se ciò accadrà anche in questo ambito ed, eventualmente, con quali esiti.³⁵

Gli oppositori

Mentre le aree più attente al sociale si stanno riposizionando, gli orientamenti contrari alle politiche pubbliche contro la povertà diventano sempre più marginali. Basti pensare che, mentre nel periodo 2008-2011 il Governo Berlusconi esplicitò l’obiettivo di ridurre il già esile intervento pubblico nel sociale (si veda il Libro bianco “La vita buona nella società attiva”, 2009, dell’allora Ministero del Welfare Sacconi) concretizzandolo attraverso robusti tagli, oggi nessuna tra le principali forze politiche fa propria una simile posizione.

Il Terzo Settore

Numerose realtà associative e di Terzo Settore, a loro volta, stanno incrementando il proprio sforzo a favore di migliori politiche pubbliche contro la povertà. Ciò è parte di una tendenza più ampia, che le vede aumentare progressivamente, a fianco della consolidata attività di sensibilizzazione e pressione riguardante le normative che le toccano direttamente (come quelle sul loro finanziamento e sulle loro modalità di funzionamento³⁶), il proprio impegno per spingere i decisori a realizzare un migliore sistema di welfare sociale.

³⁵ C. Gori, *Politica e welfare nell’Italia di Renzi*, 2014, in “Welfare Oggi”, 1, pp. 7-10; S. Pasquinelli, E. Ranci Ortigosa, *Il sociale in attesa*, in “Prospettive sociali e sanitarie”, 2, 2014, pp. 1-2.

³⁶ Si pensi al cinque per mille o alla legislazione sull’impresa sociale.



Le recenti manifestazioni di quest'evoluzione sono numerose, a partire dalla decisione di Caritas Italiana di avviare un Rapporto annuale di monitoraggio delle politiche pubbliche.³⁷ Bisogna poi ricordare, tra gli altri, la sempre più articolata attività del Basic Income Network (Bin) Italia,³⁸ il crescente posizionamento del Forum nazionale del Terzo Settore in tale direzione e la scelta di importanti NGOs tradizionalmente attive nel sostenere interventi a favore dei Paesi in via di sviluppo, come *ActionAid* e *Save the Children*, di impegnarsi direttamente per promuovere il miglioramento del welfare italiano. Nel 2013, inoltre, per la prima volta, un ampio insieme di soggetti sociali ha deciso di unirsi per condurre insieme un lavoro di sensibilizzazione e proposta finalizzato a migliorare le politiche contro l'esclusione sociale nel nostro Paese, dando vita all'Alleanza contro la povertà in Italia.³⁹

7.1 Una nuova direzione?

La spinta principale all'origine delle novità illustrate risiede nell'incremento della povertà e, soprattutto, nel diffondersi della consapevolezza circa la distanza tra i bisogni presenti nella società italiana e la pochezza delle risposte esistenti. A ciò si è accompagnata, in molti, la crescita di un'altra consapevolezza, cioè quella del disinteresse nei confronti della povertà radicatosi, nel tempo, nella politica nazionale.

Complessivamente, si assiste senza dubbio ad un cambio di direzione: tutti i segnali convergono nel mostrare una spinta affinché la politica nazionale smetta di ignorare la povertà. Colpisce come coerenti indicazioni in tal senso arrivino da soggetti e realtà tanto diverse, nell'ambito di percorsi eterogenei. Certamente una simile sensibilità verso il tema non si era mai manifestata prima d'ora. L'interrogativo è adesso se questo cambio di direzione potrà condurre alla realizzazione di adeguate politiche dedicate.

³⁷ Caritas Italiana ha, come noto, un'importante tradizione di studi e pubblicazioni sulla povertà nel nostro Paese, a partire dai "Rapporti annuali su povertà ed esclusione sociale in Italia" prodotti dalla fine degli anni '90 all'inizio di questo decennio insieme alla Fondazione Emanuela Zancan (da ultimo Caritas Italiana – Fondazione Emanuela Zancan, *Poveri di diritti - Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2011). La novità della nuova serie di Rapporti annuali, dei quali questo rappresenta il primo, costituisce nel concentrare l'attenzione sull'analisi delle scelte nelle politiche pubbliche e delle loro conseguenze. Si tratta, come afferma il titolo, di "Rapporti sulle politiche contro la povertà in Italia".

³⁸ Si veda, tra l'altro, Bin (Basic Income Network) Italia, *Reddito minimo garantito. Un progetto necessario e possibile*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012.

³⁹ Sull'Alleanza si vedano l'Introduzione e le Conclusioni del Rapporto.



CONCLUSIONI | POVERTÀ OLTRE LA CRISI: ACCOGLIENZA, ALLEANZE, ADVOCACY

**FRANCESCO
MARSICO**

RESPONSABILE AREA
NAZIONALE CARITAS
ITALIANA

La crisi che attraversa il nostro paese va valutata non solo per i gravi esiti correnti, ma anche per gli effetti cumulati e non transitori degli anni precedenti. L'allargamento dell'area della precarietà e della conclamata povertà è destinato a divenire strutturale se non si assumono effettive strategie di contrasto. Anche la sua auspicata conclusione non segnerà una ripresa tale da cancellarne gli effetti: la fase che seguirà porterà esiti differenziati tra le diverse aree produttive e territoriali, aumentando le disuguaglianze; in ogni caso non vi sarà un ritorno alle condizioni pre-crisi.

Questo deve rafforzare la preoccupazione relativa al "posto dei poveri" nei diversi livelli di programmazione finanziaria istituzionale, dal livello europeo a quello comunale, nel modello di tutela sociale che andrà necessariamente costruito per ridurre le percentuali di persone cadute in povertà e nella idea di sviluppo che guiderà la ripresa dei prossimi anni. Appare evidente la crucialità dei prossimi mesi: insieme alla ridefinizione di un modello economico e produttivo, deve delinearci una nuova struttura di tutela dei diritti, a partire dalla "libertà dalla povertà".

La necessità di una contestuale azione solidale – che riguarda sia le comunità cristiane che i soggetti sociali che traggono ispirazione per la loro azione dal magistero civile rappresentato dalla nostra Costituzione – verso le condizioni di povertà e di esclusione, connessa ad una altrettanto determinata funzione di *advocacy*, divengono ancora più urgenti in un tempo di risorse scarse e di rimodulazione della spesa, nonché di ridefinizione dei modelli di protezione sociale.

Il realismo delle risposte possibili deve connettersi a sempre più esigenti richieste di tutela dei diritti di chi vive in condizioni di fragilità e di esclusione: la programmazione finanziaria europea e le sue ricadute nazionali e regionali, la Legge di stabilità e la sua effettiva capacità di determinare politiche concrete, l'allocazione delle risorse regionali e comunali sono i complessi ambiti ai quali rivolgere un'attenzione responsabile e competente.

Tutto questo richiede competenze specifiche, ma è anche l'occasione per realizzare alleanze sia a livello nazionale che territoriale. È anche questo il senso della partecipazione di Caritas italiana alla Alleanza contro la povertà,¹ che vede associazionismo sociale, volontariato e sindacato per la prima volta insieme per richiedere una misura universale di contrasto alla povertà.

Questa Alleanza è una opportunità non solo per costruire un soggetto che esplicitamente vuole farsi carico di tutelare condizioni che non hanno avuto negli scorsi anni una effettiva rappresentanza sociale, ma per avviare sul piano nazionale e locale un lavoro di *advocacy*, tale da fare crescere la capacità delle comunità territoriali di monitorare le politiche e, d'altro canto, alzando il livello dell'*accountability* istituzionale. La tradizionale resistenza al monitoraggio ed alla valutazione delle politiche deve essere superata insieme ad alcune derive dei soggetti sociali, a volte orientati maggiormente verso l'interlocuzione istituzionale finalizzata alla garanzia di sopravvivenza delle proprie iniziative, piuttosto che ad una allocazione ottimale delle risorse in forme strutturali ed efficaci nel-

¹ All'Alleanza contro la povertà hanno fino ad ora aderito: Acli, Anci, ActionAid, Azione Cattolica Italiana, Caritas Italiana, Cgil-Cisl-Uil, Cnca, Comunità di S. 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, Forum Nazionale del Terzo Settore, Lega delle Autonomie, Movimento dei Focolari, Save the Children, Jesuit Social Network.



la tutela dei target più svantaggiati. Una sfida, questa, che va assunta nello scenario di incertezza descritto, in cui si devono perseguire obiettivi realistici e concreti, declinando la responsabilità in forme di vigilanza, documentazione, valutazione delle azioni che si andranno a dispiegare sul fronte della lotta alla povertà, in ogni articolazione territoriale, senza semplificazioni o ideologismi, ma con determinazione e competenza.

Le sperimentazioni: verso una misura universale?

Le direttrici segnate dalla Legge di stabilità 2014 indicano – come abbiamo visto nei capitoli precedenti – la strada di una progressiva sperimentazione (grandi aree urbane, regioni meridionali e infine centro-settentrionali), per testare l'efficacia non solo di una misura che integra sostegno economico – non più categoriale – e accompagnamento sociale alle persone ed ai nuclei familiari, ma anche – implicitamente – la verifica della tenuta di un sistema di porte sociali, fortemente segnata dai differenziali territoriali.

Già la sperimentazione nei dodici comuni italiani con più di 250mila abitanti ha segnalato diverse criticità, che – seppure comprensibili, data la novità della misura – non possono che rendere avvertiti circa la necessità di assumere la questione del rafforzamento della rete dei servizi sociali, soprattutto al Sud, come questione strategica per il buon esito di questa strategia. La creazione di strutture di servizio sociale capaci di sostenere la sfida non della mera erogazione, ma della costruzione e dell'implementazione di Piani personalizzati individuali non può che andare nella direzione della sussidiarietà e della integrazione, se vuole tenere insieme il duplice criterio della rapidità di approntamento e della sostenibilità futura. Immaginare che reti di porte sociali territoriali possano essere non solo avviate, ma sostenute con risorse di programmi europei, segnate da logiche che rischiano di essere vissute dalle amministrazioni come temporanee e non strutturali, può creare il paradosso di una affannosa cantierizzazione sociale che consegna al futuro – così come nel recente passato – grandi opere incompiute.

Per queste ragioni la sperimentazione della nuova Carta Acquisti nelle grandi aree urbane e nelle regioni meridionali apre un ampio ambito di vigilanza e di *advocacy* e ci invita a prefigurare forme diverse di presenza e di servizio nell'ambito delle povertà. In questo senso il monitoraggio congiunto di Caritas italiana e Save the Children,² nonché la contestuale azione di Action Aid (vedi cap. 4) in questo ambito, sono significativi esempi di intervento sussidiario e di *advocacy* che offrono una prospettiva ulteriore alla valutazione di queste misure.

Alcune piste di lavoro

- Le comunità territoriali che hanno in atto la sperimentazione hanno l'opportunità di contribuire al suo monitoraggio, in termini di effettiva presa in carico delle famiglie, di costruzione sussidiaria del disegno di sperimentazione e di realizzazione, di capacità di connessione dei Piani personalizzati con gli attori territoriali. In particolare, le Caritas diocesane possono coinvolgere la rete degli Osservatori diocesani delle povertà e delle risorse, per orientare l'attività in questa direzione, dato che in ambito di studio dei fenomeni di povertà possono vantare un bagaglio pluriennale di esperienza.³

² Vedi il Comunicato congiunto Caritas Italiana- Save the children del 5 marzo 2014, disponibile sul sito: www.caritas.it

³ Gli Osservatori delle povertà e delle risorse nascono alla fine degli anni Ottanta come strumento diocesano preposto allo studio, all'analisi e alla conoscenza, tecnicamente fondata, dei fenomeni di povertà e disagio presenti sui territori, al fine di orientare l'azione progettuale delle comunità locali verso le priorità di intervento individuate. Al 2009 risultavano 179 le Caritas diocesane impegnate in attività di "osservazione organizzata e stabile". Pur non esistendo osservatori regionali, è rilevabile invece una prassi di raccolta stabile di dati e produzione di report regionali in Toscana, Campania, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Umbria (in sinergia con la Regione civile), Abruzzo-Molise (prassi congiunta) (cfr. Caritas Italiana, *Osservare per animare. Guida per l'osservazione e l'animazione della comunità cristiana e del territorio*, Roma, 2009).



- È necessario collegare tutti quei soggetti che stanno sviluppando forme di monitoraggio, come *ActionAid* e *Save the children*, per avviare tavoli congiunti di lavoro e scambio di informazioni, contestualmente all'interlocuzione istituzionale da rafforzare e/o da richiedere soprattutto nel caso di sperimentazioni locali prive di collegamento con le realtà territoriali.
- Appare utile sviluppare momenti di confronto sul monitoraggio della sperimentazione anche a livello regionale, al fine di realizzare forme di dialogo istituzionale anche a questo livello territoriale, per diffondere le lezioni apprese in vista delle successive sperimentazioni.
- In particolare nelle regioni meridionali si dovrebbe verificare lo stato di avanzamento della predisposizione delle sperimentazioni già previste, per verificarne le forme e i livelli di connessione con le reti di servizi territoriali.

La questione dei beni alimentari

A partire da questa chiave di lettura va affrontata la questione dei beni essenziali per gli indigenti, in particolare con l'avvio del nuovo programma FEAD. Questo evidentemente non rappresenta il futuro delle politiche sociali del nostro paese, ma è un test rilevante della capacità di *governance* e di innovazione, a partire dall'evoluzione delle misure oggi disponibili. È un segnale di estrema debolezza organizzativa e politica invocare grandi riforme o innovazioni con verbi al futuro, ignorando, sottovalutando o denigrando l'esistente, e di fatto inibendo le possibili evoluzioni dei sistemi di aiuto tradizionale.

La sfida principale, invece, consiste nel gestire efficacemente e contestualmente la transizione verso forme di presa in carico strutturali e maggiormente rispettose della dignità delle persone – come il Sia – senza per questo interrompere del tutto forme più tradizionali di aiuto, peraltro connesse ad una preziosa rete sussidiaria. Non si tratta di contrapporre o giustapporre modalità di intervento, quanto piuttosto integrare e far evolvere, evitando un errore tipico dell'innovazione vissuta come ideologia e non come metodo: non assumere la responsabilità della incrementalità dei processi di cambiamento, sia rispetto alle misure, sia nei confronti degli attori coinvolti, che siano beneficiari o reti di aiuto.

Spesso l'etichetta "interventi assistenziali" - formulata con una certa dose di aggressiva valutatività – omette il fatto che la coesione sociale del nostro paese in questi anni ha tenuto anche grazie a reti e forme di aiuto certamente non innovative, ma tali da trasferire non solo sostegno economico e materiale – come nel caso degli aiuti alimentari – ma anche legami sociali, tali da ridurre i rischi di forme ancora più estreme di esclusione. Valutare il presente senza leggerlo nel contesto dei limiti strutturali delle politiche di contrasto attualmente disponibili, è una operazione discutibile sul piano intellettuale e politico, che non rende ragione di un impegno solidale di soggetti - pure gravato da limiti - che sono stati e rimangono una risorsa per questo paese.

Alcune piste di lavoro

I soggetti attivi sul fronte del contrasto alla povertà hanno l'opportunità di verificare l'efficacia – una volta avviato il nuovo Fondo – delle nuove modalità di aiuto alimentare, a partire da:

- la densità comparata delle reti sussidiarie e delle reti istituzionali
- la loro capacità di raggiungere i target
- la qualità della presa in carico da parte dei servizi territoriali
- la connessione della misura con altri interventi territoriali
- la capacità di integrare nello stesso modello di intervento aiuti materiali e processi più ampi di integrazione sociale.

L'effetto aggregato delle misure di contenimento della spesa

Questo Rapporto ha scelto di non prendere in considerazione il tema più generale delle disuguaglianze, né delle politiche sociali in senso più generale. Peraltro la crisi economica e le politiche di contenimento della spesa hanno scaricato sulle famiglie oneri economici crescenti, non sempre doverosamente contabilizzati. Gli esempi più noti sono i cosiddetti "contributi volontari" richiesti alle famiglie dagli istituti scolastici, anche primari, le politiche di tariffazione delle *utilities* e dei servizi sanitari⁴ – sottoposte a discipline regionali e locali non sempre connesse alla prova dei mezzi – che rappresentano un ulteriore fattore di infragilimento dei redditi o di vero e proprio impoverimento, senza contare l'effetto stigma che simili strategie contabili possono a volte comportare.

Salute, scuola, mobilità possono rappresentare non solo un costo aggiuntivo, ma anche la barriera che si frappone alle strategie individuali o familiari di uscita dalla condizione di povertà. L'azione combinata di questi fattori può generare un effetto "trappola", tale da costruire un circuito di povertà da cui non si esce solo con misure di sostegno al reddito o che produce condizioni di disagio anche per le persone e i nuclei che dispongono di redditi al di sopra della soglia di povertà assoluta. D'altro canto l'utilizzo dell'Isee per la cosiddetta "prova dei mezzi", è paradossalmente invocata per i falsi poveri, ma il suo non utilizzo è altrettanto paradossale in tutti quei casi in cui la sua assenza rischia di fare "parti uguali tra disuguali".

Cercheremo nei prossimi mesi di approfondire queste tematiche, per riuscire a cogliere, da questa prospettiva, quei fattori distorsivi nelle politiche e nelle scelte locali, che possono gravare ulteriormente sulle condizioni delle fasce più fragili.

Alcune piste di lavoro

I soggetti attivi sul fronte del contrasto alla povertà hanno la possibilità – a livello regionale e comunale – di verificare se le condizioni di povertà/basso reddito sono valutate per l'accesso ai servizi di base, quali:

- mobilità (tariffe agevolate per i servizi di trasporto pubblico)
- servizi integrativi scolastici (mense, attività integrative)
- salute (esenzioni regionali e prova dei mezzi)
- tariffazione comunali per altri servizi.

In particolare sarebbe utile verificare l'esistenza di studi locali che indagano aspetti di questo tipo:

- *screening* sulla popolazione scolastica sul tema alimentazione/salute che possano evidenziare relazioni tra basso reddito e insorgenze di patologie/comportamenti alimentari impropri
- studi su politiche di mobilità, tariffazione e forme di esclusione socio-territoriale.

Il ruolo delle risorse della Programmazione finanziaria europea nella lotta alla povertà⁵

Vista da una prospettiva europea la crisi sta causando un aumento drammatico delle disuguaglianze e dell'esclusione sociale, un trend che minaccia la coesione sociale, non solo all'interno del nostro paese ma anche e soprattutto tra i paesi dell'Unione Europea, fatto assai allarmante, considerato che nei decenni precedenti la coesione sociale è stato uno dei principi fondamentali che hanno guidato il processo di integrazione dell'Unio-

⁴ La cosiddetta «compartecipazione» (rispetto alla quota pagata dalle casse pubbliche) agli esborsi per l'acquisto di medicinali e per il pagamento di prestazioni sanitarie ha subito un aumento di 700 milioni rispetto al 2010 (+25%). Sono i numeri che emergono dal confronto tra i rapporti di coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti del 2012 e del 2014 (cfr. ilsole24ore.com, 8 giugno 2014).

⁵ Questo paragrafo è stato scritto da Laura Stopponi, Ufficio Europa Caritas Italiana.



ne. Si aggravano le differenze in termini di politiche di welfare e protezione sociale, aumentando il divario tra le regioni europee centrali e settentrionali e quelle meridionali periferiche.

A fronte di questo trend il Parlamento Europeo ha recentemente approvato il nuovo Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020 (QFP) che definisce l'allocazione finanziaria delle risorse degli Stati Membri, in particolare per la politica di coesione che costituisce un fondamentale strumento di sviluppo e un potenziale volano per la ripresa economica dell'Unione Europea. È principalmente tramite queste risorse (Fondi strutturali e di investimento europei) che l'Unione realizzerà gli obiettivi – già citati nei capitoli precedenti – della Strategia Europa 2020: crescita e occupazione, lotta contro i cambiamenti climatici e riduzione della dipendenza energetica, della povertà e dell'esclusione sociale.

In Italia questo significherà poter beneficiare, secondo quanto previsto dall'*Accordo di partenariato* – lo strumento attraverso il quale ogni Stato Membro stabilisce la strategia di impiego dei fondi comunitari – di importanti risorse aggiuntive per le politiche sociali.

Secondo quanto comunicato dalla Commissione Europea, l'Italia beneficerà di un totale di risorse comunitarie pari a 32.268 milioni di euro, a cui aggiungere il cofinanziamento nazionale a carico del Fondo di rotazione e del Fondo Sviluppo e coesione per un importo complessivo di circa 100 miliardi di euro. L'accordo di partenariato si carica dell'aspettativa di utilizzare i fondi strutturali in maniera più efficiente ed efficace rispetto al passato per contribuire al superamento della crisi. Un'occasione che non può esser mancata perché i fondi strutturali possono agire come un vero catalizzatore per il rilancio del paese, pur consapevoli della fragilità organizzativa e amministrativa del nostro assetto istituzionale.

Occorre, quindi, tener conto dell'opportunità data dai fondi europei, strutturali e non, di sperimentare un'efficace azione di inclusione sociale valorizzando l'uso dei fondi, sia in termini di risorse, ma soprattutto di progettualità innovative, per creare le condizioni di una sperimentazione trasferibile e sostenibile in una prospettiva di sussidiarietà.

Alcune piste di lavoro

La strategia elaborata dal Governo e in particolare l'attenzione posta all'obiettivo tematico "inclusione sociale e lotta alla povertà" (Punto OB9 dell'*Accordo di partenariato*), offre spazi importanti di contrattazione a livello nazionale, ma soprattutto regionale. L'esistenza di un codice europeo di condotta sul partenariato e l'obiettivo da parte dell'amministrazione di promuovere forme standardizzate di partenariato, dovrebbe essere uno stimolo ad attivarsi per:

- creare dei "presidi della società civile" che con continuità e qualità interagiscano con le istituzioni a vari livelli, nella logica della filiera
- svolgere un'azione di indirizzo presso le amministrazioni, in particolare regionali, nella definizione della programmazione operativa conseguente all'Accordo di partenariato, affinché vi siano misure concrete relative al contrasto della grave marginalità e alla promozione di percorsi di inclusione sociale
- attuare progettazioni nazionali e regionali di sperimentazione di modelli innovativi d'intervento sociale, a partire dalla condivisione delle buone prassi, individuando temi e connessioni di interesse generale necessari per avviare nuove pratiche di inclusione sociale
- sperimentare partenariati territoriali, vale a dire testare un metodo di lavoro per un impegno comune e coordinato più incisivo sui territori;
- creare connessioni a livello europeo affinché su alcuni ambiti prioritari si avviino percorsi di *lobby* e *advocacy* a livello nazionale e europeo.

La questione dei più giovani come indicatore di una opzione strategica di contrasto alla povertà

In questo senso la questione minorile/giovanile deve essere assunta come indicatore di una opzione strategica nazionale di contrasto alla povertà. La dispersione scolastica, la connessa questione dei Neet,⁶ l'accesso al mondo del lavoro, la precarietà spesso anticamera della povertà devono assumere un valore di priorità nel più ampio scenario delle politiche sociali, con politiche nazionali, interventi locali e un'attenzione da parte dei soggetti sociali.

L'attenzione rivolta dall'attuale Governo agli aspetti strutturali degli edifici scolastici rappresenta un elemento non solo simbolico in questa direzione. Interrompere i circuiti di povertà passa certamente attraverso misure di contrasto alla dispersione scolastica e a bassi livelli di formazione. Ma il circuito virtuoso da stimolare è quello che consiste nel connettere tutti gli interventi in favore delle famiglie ad una efficace scolarizzazione dei minori, stimolando comportamenti proattivi anche in questo ambito.

Alcune piste di lavoro

- I soggetti attivi sul fronte del contrasto alla povertà possono verificare la produzione di studi locali sulla dispersione scolastica, la distribuzione territoriale del fenomeno, propedeutici a tavoli locali con i soggetti istituzionali e sociali che si occupano di famiglie e minori, finalizzati alla progettazione di interventi per il contenimento del fenomeno, alla mappatura delle azioni già in atto, nella prospettiva di strategie territoriali integrate capaci di rafforzare le singole azioni in questo ambito.
- D'altro canto andrebbe anche indagato il tema degli effetti della dispersione scolastica sull'accesso al mercato del lavoro sia sul piano della disponibilità di dati, sia sul piano delle politiche e delle progettualità in questo ambito, per verificare la possibilità di un rafforzamento delle azioni valutate come più efficaci, promuovendo tavoli territoriali dedicati.

Responsabilità e indignazione

Questo Rapporto non ha nessuna pretesa di esaustività, non avendo preso in considerazione condizioni, anche estreme, presenti nel nostro paese, dovute in alcuni casi a scelte legislative operate negli scorsi anni – non specificamente in ambito sociale – che hanno effetti pure drammatici riconducibili al tema della povertà. Questa scelta non è una omissione.

Abbiamo la consapevolezza che la povertà genera sofferenza sociale e personale, che impedisce – come ci ricorda la nostra Carta Costituzionale – *“il pieno sviluppo della persona umana”*, che ne avvilisce la dignità delle persone, ne deturpa il volto.

Abbiamo la consapevolezza che le carceri italiane sono un simbolo di politiche sociali non inclusive che in questi ultimi anni hanno carcerizzato inutilmente il disagio, come nel caso delle dipendenze, e che ogni singola storia di reclusione sintetizza più efficacemente, per comprendere questi fenomeni, molte pagine di questo Rapporto.

Abbiamo la consapevolezza che le aree di disagio, i quartieri sensibili, le zone montane in via di spopolamento, i territori gravati dal drammatico mix di sottosviluppo e con-

⁶ L'acronimo Neet (*Not in Education, Employment or Training*) indica i giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni che non sono inseriti in percorsi scolastico/formativi e non sono neppure impegnati in attività lavorative. Nel 2012 nel nostro paese erano 2.250 i giovani in questa condizione, pari al 23,9% della popolazione tra i 15 e i 29 anni. Questa esclusione dai circuiti scolastico-formativi e lavorativi ha interessato un numero progressivamente crescente di giovani nel 2009 e nel 2010, in concomitanza con il ciclo economico negativo (cfr. Istat, *Noi-Italia. 100 statistiche per capire il paese in cui viviamo - 2014*, disponibile su: www.istat.it).



trollo criminale invocherebbero più che una misura – anche universale – di contrasto alla povertà, per uscire dal tunnel dell’abbandono.

Abbiamo la consapevolezza che i livelli di disuguaglianza presenti nel nostro paese dovrebbero offendere la coscienza morale non solo dei cristiani, ma di tutte le donne e gli uomini di questo paese, non per un sentimento di “invidia sociale”, ma per l’adesione ai principi che rappresentano il magistero civile del nostro paese, rappresentato dalla Costituzione.

Abbiamo la consapevolezza che la somma di tutto questo produce una società ingiusta, regolata da meccanismi economici e normativi spesso iniqui e che mantengono – o privilegiano - alcuni in condizioni di smisurato e, spesso, ingiustificato benessere, ed altri in condizioni di straordinario svantaggio.

Ma crediamo che continuare a indicare prospettive di soluzione ragionevoli, possibili, incrementabili nel tempo sia un atto di responsabilità, che consenta di costruire un consenso più ampio su questi temi, di svelare opposizioni infondate, di far crescere una passione per la costruzione del bene comune come valore fondante della nostra democrazia.

Non per spegnere l’indignazione, ma per conservarla come spinta per il cambiamento, innanzitutto a partire da ognuno di noi, dai nostri comportamenti, dalle nostre scelte.



Via Aurelia, 796 - 00165 Roma
Tel. 06 66.17.70.01 - segreteria@caritas.it

Il testo del Rapporto è disponibile sul sito www.caritas.it