www.acli.it

PRESIDENZA NAZIONALE

DOSSIER

I documenti delle Acli

N. 4
MARZO 2017

LA POVERTÀ IN ITALIA

MORFOLOGIA, GEOGRAFIA E STRUMENTI DI CONTRASTO

INDICE

IL DIBATTITO SULLA POVERTÀ IERI E OGGI 2

L'ONDA LUNGA DELLA POVERTÀ 7

IL VOLTO DELLA POVERTÀ: FISIONOMIA DELLE FAMIGLIE INDIGENTI 13

42° PARALLELO NORD: LA POVERTÀ COME FENOMENO SOCIALE SITUATO E L'EFFICACIA DELLE POLITICHE PER IL CONTRASTO DELLA POVERTÀ 16

STRUMENTI DI CONTRASTO DELLA POVERTÀ IN ITALIA 19

SOLI IN POVERTÀ 19

SULLA STRADA DEL REIS: LA SIA 22

BIBLIOGRAFIA 25

FONTI DATI 27

Il dibattito sulla povertà ieri e oggi

Il tema della povertà ha nel nostro paese una lunga narrazione che ha inizio, almeno nell'Italia unita, con un viaggio. Nel 1902 l'allora presidente del Consiglio Giuseppe Zanardelli si recò nella regione più povera del tempo: la Basilicata [Sterpa 1978]. Al rientro a Roma, Zanardelli si adoperò da subito per dare risposta alle tante invocazioni di aiuto rivoltegli dalla popolazione lucana. Incaricò Ernesto Sanjust di sistemare la documentazione raccolta durante il viaggio per elaborare una proposta di legge speciale per la Basilicata. La legge fu promulgata il 31 marzo 1904, qualche mese dopo la morte di Giuseppe Zanardelli.

Prima di quel viaggio, l'interesse delle istituzioni per la povertà e per i poveri era in funzione al mantenimento dell'ordine pubblico. Il problema della povertà, infatti, nella relazione della commissione parlamentare sul brigantaggio (1862-63), viene affrontato come una delle cause del brigantaggio. Il viaggio di Zanardelli è importante perché ribalta, seppur momentaneamente, l'immagine allora dominante dell'indigenza come questione di ordine pubblico. Zanardelli volle intraprendere quel viaggio, assai impegnativo per un uomo di 77 anni, per toccare con mano l'origine della povertà nel Sud del paese[2]. Al termine della visita, constatò che la miseria non era un fattore di destabilizzazione sociale, ma una condizione di deprivazione materiale derivante dall'arretratezza e dal mancato sviluppo territoriale.

Bisognerà comunque attendere gli albori dell'Italia repubblicana per vedere la povertà trasformata da problema di pubblica sicurezza a questione sociale da indagare in modo rigoroso [Fiocco 2003]. Le commissioni dei primi anni Cinquanta sulla povertà e sulla disoccupazione[3], getteranno le basi di conoscenze e di pensiero per la realizzazione, nei due decenni successivi, dell'ossatura legislativa dell'attuale sistema di welfare italiano[4]. Sebbene in modo frammentario, nel corso degli anni Sessanta e, in

[2] Zanardelli aveva letto i resoconti dell'inchiesta Jacini (1877-86) in cui si evidenziavano le condizioni di arretratezza delle aree agricole e pastorali del Mezzogiorno.

[3] La Commissione Parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla (1951-54) fu presieduta dall'Onorevole Ezio Vigorelli. Il presidente della Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione (1951-53) fu presieduta dal socialdemocratico On. Roberto Tremelloni.

[4] Nelle carte prodotte dai lavori di quelle commissioni affiora con chiarezza la direzione da prendere seguendo la stella polare della neonata costituzione repubblicana e, nello specifico, il diritto di una vita libera e dignitosa per ciascun cittadino. Con il riferimento alla Costituzione l'on. Vigorelli può misu-

special modo, Settanta[5] si concretizzerà il disegno di costruzione del welfare italiano con l'emanazione di importanti provvedimenti legislativi: allargamento delle tutele assicurative e previdenziali, istituzione della scuola media (1962), riforma del sistema previdenziale (1969), statuto dei lavoratori (1970), riforma del diritto di famiglia (1975), istituzione del servizio sanitario nazionale (1978), etc.

Negli ultimi decenni del secolo scorso l'edificio del nostro *welfare state*, con le sue degenerazioni di spesa pubblica soprattutto nel sistema sanitario e previdenziale, ha mostrato crepe evidenti, riportando in auge la questione della marginalità sociale. Negli anni Novanta, le famiglie in povertà assoluta arrivavano ad un milione e mezzo, con un'incidenza percentuale del 7,5 per cento. Sempre in quegli anni, la Commissione di Indagine sulla povertà e l'emarginazione della Presidenza del Consiglio ("Commissione Onofri", 1997) ha pubblicato diversi studi[6] che approfondiscono, in particolare, due dimensioni d'analisi: l'efficacia degli interventi di contrasto alla povertà e la misurabilità della povertà. La scelta di esaminare le dimensioni summenzionate era funzionale alla necessità di contenere l'esplosione del debito pubblico, attraverso una riforma radicale del sistema di welfare state. L'entrata nell'Euro ha accelerato il processo di revisione delle politiche sociali. Le riforme di carattere generale avviate dopo la crisi dei mercati finanziari – quali, ad esempio: le riforme della scuola primaria e secondaria (2008-2015), quella della previdenza (2012) e la riforma del mercato del lavoro (2014) – pur nate da governi dalla differente colorazione politica, sono state accomunate dalla finalità di razionalizzare la spesa pubblica.

Seguendo Maurizio Ferrera [1998 e 2012], le nuove politiche sociali di inizio terzo millennio, realizzate da molti Paesi europei, tendono a limitare gli interventi a carattere universalistico, definendo meccanismi selettivi di accesso ai servizi (universalismo

rare la distanza che c'è tra il principio e la realtà del vivere: "(...) le condizioni in cui si trovano quelle famiglie sono ben lontane da quella esistenza libera e dignitosa che è oggi elevata a principio costituzionale". A partire da questa constatazione, la commissione prefigura una logica d'intervento fondata sulla prevenzione del disagio. Tale impostazione di fondo è coerente con un'idea di convivenza civile che permea l'intero Titolo I della Costituzione, centrata sul concetto di 'promozione della persona' in tutte le sue forme e ambiti di espressione: "Non intendiamo un intervento paternalistico fatto di pacchi viveri o di sussidi, né grandi masse di popolazione « assistita » ma un intervento « preventivo » che assicuri una esistenza libera e dignitosa a tutti i cittadini che hanno la capacità e la volontà di procurarsela; che li assista, sì, ma nel procurarsela".

[5] Scrive Chiara Saraceno, seguendo le riflessioni di Nicola Amendola [2001]: "(..) sono gli anni del pieno dispiegamento del welfare state italiano e della messa a regime sia del sistema sanitario sia, soprattutto, di quello pensionistico basato sul principio retributivo [Saraceno 2014: 92]".

[5] Vedi http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/CIES/Pubblicazioni/Pages/default.aspx

selettivo) basati sulla valutazione preventiva dei bisogni e dei redditi (*targetting*)[6]. Per alcuni studiosi il nuovo welfare, sempre meno universalistico e legato alla prova dei mezzi (means test), ha di fatto impoverito e reso più insicura la classe media. Il pericolo è dar vita ad un sistema di protezione sociale "povero per i poveri", che non consente l'attivazione di processi di emancipazione individuale, ma che crea delle gabbie che limitano fortemente le dinamiche di ascesa sociale. All'interno di questa cornice, le misure per il contrato delle povertà per essere davvero efficaci impongono almeno due ordini di considerazioni. Un primo ordine chiama in causa il contesto in cui si vanno a realizzare gli interventi, analizzando la dotazione e il fabbisogno delle risorse presenti, alla luce dell'organizzazione dei servizi territoriali. Un secondo ambito di riflessioni attiene alla qualità (attendibilità) dei sistemi di monitoraggio e valutazione per la misurazione dell'efficacia delle misure poste in essere.

Sul primo punto, il dibattito tra contenimento della spesa pubblica ed efficacia delle misure del nuovo welfare (o secondo welfare o welfare post-fordista) si può sintetizzare prendendo a prestito l'immagine che ha usato Giovanni Perazzoli nel suo libro "Contro la miseria": "La potatura del welfare avviene nell'altra Europa a partire da un albero enorme, al cui confronto in Italia abbiamo una misera pianticella (e sproporzionatamente costosa)" [Perazzoli 2014: 11].

La nostra rete di servizi territoriali, soprattutto nelle regioni del Sud Italia, è assai fragile per una mancanza cronica di risorse di vario genere, anche di quelle più elementari: come la possibilità per un dipendente pubblico di disporre di un computer collegato in rete[7]. Alla debolezza dei servizi locali, da quelli per l'impiego a quelli per l'assistenza sociale, si sommano i guasti di politiche urbanistiche a "corto raggio", limitate da vincoli di stabilità economica e da una endemica carenza di prospettive e di programmazione, confinate nei casi migliori in un'azione di manutenzione straordinaria/emergenziale dell'esistente.

[6] Del resto, la commissione Onofri (1997) aveva delineato un disegno di riforma dell'assistenza che, accanto ad un principio di universalismo dei servizi, si doveva sviluppare un sistema di selezione nell'erogazione delle prestazioni ("universalismo selettivo") [Bosi 2007].

[7] L'ultimo rapporto Istat sull'ICT nella Pubblica Amministrazione locale del 2013 evidenzia, tra le altre cose, che in tutte le regioni, con la sola eccezione del Veneto, il numero dei PC da tavolo è inferiore al numero di dipendenti. Nelle regioni meridionali il dato è ancor più eloquente: in Sicilia su 100 dipendenti 59 ha un PC desktop, in Campania la percentuale sale al 66%, ma comunque ben lontana dalla media nazionale ferma all'80,7%.

Il secondo punto è collegato al precedente e chiama in causa il problema della valutazione delle misure di contrasto della povertà. In contesti economicamente fragili e "desertificati[8]", tanto nelle professionalità e quanto nella dotazione di risorse strumentali, la valutazione degli interventi corre il rischio di fornire risultati distorti. Soprattutto negli interventi di *targetting*, l'eventualità di far accedere alla prestazione persone che non ne hanno diritto (falsi positivi) è assai probabile. In ambienti con evidenti deficit strutturali, le misure legate alla prova dei mezzi possono avere degli effetti distorsivi, non selezionando chi ne ha i requisiti, ed inefficaci, non mutando in modo significativo la condizione di vita dei beneficiari[9]. Nello specifico: la misura del sostegno all'inclusione attiva (SIA), per contrastare fenomeni di povertà, si basa sulla presa in carico del beneficiario seguendo un approccio integrato nell'attivazione dei servizi. Tale modalità, tuttavia, di per sé non è sufficiente a ottenere risultati tangibili se non è supportata da un robusto apparato amministrativo, finanziata con fondi adeguati, interconnessa a un sistema informativo per la registrazione e il monitoraggio dei casi [Leone 2015].

In breve, le misure per il contrasto della povertà collegate ad un meccanismo di trasferimento monetario ai beneficiari (come nel caso della misura del Sostegno all'Inclusione Attiva) tendono ad essere inefficaci (sia nei risultati sia nella valutazione degli stessi) in contesti territoriali poveri. L'attivazione di tali misure andrebbe sostenuta da politiche di riqualificazione e sviluppo locale per irrobustire la nostra "pianticella" di welfare. Detto con le parole di Pierciro Galeone, direttore dell'Isfel (Istituto per la Finanza e l'Economia locale): "Conquistare il centro delle politiche urbane significa uscire dai confini degli interventi socio-assistenziali. Vuol dire fare del tema della povertà un tema delle politiche di sviluppo locale, del ridisegno urbanistico, delle politiche abitative, di quelle per la sicurezza, dei servizi di formazione e inserimento lavorativo. In definitiva, si tratta di considerare questi interventi come risposta ai diritti dei cittadini e residenti deboli e vulnerabili e, insieme, come risposta all'interesse alla coesione sociale, alla qualità della vita, alla "buona vita" delle comunità nel loro insieme [Galeone 2010: 11]".

[8] Il concetto di desertificazione usato in questa sede è un'immagine, ripresa delle scienze ambientali, per evidenziare la progressiva perdita di risorse (istituzionali, sociali ed economiche) di una comunità, localmente situata, tale da rendere alquanto difficile l'attivazione di dinamiche di sviluppo territoriale.

[9] Sul rapporto tra valutazione dell'efficacia delle misure e il contesto (organizzativo, informativo, amministrativo) in cui tali interventi sono erogati e gestiti, si veda il lavoro curato da Liliana Leone relativo alla valutazione degli interventi, realizzato dai paesi OCSE, per il contrasto alla povertà infantile attraverso lo strumento del trasferimento monetario condizionale per il contrasto della povertà infantile e l'inclusione sociale [Leone 2015]

Per dar vita a politiche di sviluppo locale è necessario rivedere il sistema di distribuzione dei fondi pubblici, per permettere alla rete dei servizi di welfare di fortificarsi nei punti in cui è più fragile. Tale esigenza è dettata da un impianto di distribuzione della ricchezza pubblica fortemente sbilanciato ed iniquo, poiché si fonda su parametri che "neutralizzano" le differenze/specificità socio-economiche dei territori. Per fare un esempio concreto: i dispositivi di riparto dei fondi socio-sanitari dalle regioni ai comuni, basandosi in prevalenza su criteri demografici, originano sperequazioni nella distribuzione della ricchezza[10], dando più risorse ai centri medio-grandi a discapito dei comuni medio-piccoli, spesso interessati da una elevata domanda sociale. Tale intelaiatura dei flussi finanziari, in direzione centro-periferia, autoalimenta un processo di marginalizzazione/desertificazione territoriale in contesti già fortemente vulnerabili, come quelli del Sud Italia. La spesa pro-capite per interventi e servizi sociali nelle regioni del Sud è di 51 euro, viceversa un cittadino residente nel Nord-est può contare su una spesa sociale di 159 euro. Se poi si rimane nel Sud, la Calabria ha una disponibilità di risorse per il sociale che è la metà di quella delle restanti regioni meridionali: 25 euro. Un dato quest'ultimo che, nel confronto interno tra le province calabresi, risulta essere triplicato se paragonato al valore di 8 euro pro-capite della provincia di Vibo Valentia. Per attenuare tali sperequazioni occorre dunque agire sui meccanismi di distribuzione dei fondi, inserendo nei modelli di riparto parametri "sensibili" al contesto, che attenuino il peso della componente demografica[11].

Il tema della povertà impone oggi un nuovo cambiamento di paradigma. Come abbiamo visto, nella nostra storia repubblicana la povertà si è trasformata da problema di ordine pubblico a questione sociale, che rimanda ai valori fondamentali di dignità e promozione umana presenti nella nostra carta costituzionale. Princìpi su cui, se pur in modo disarmonico, si è edificato il nostro anomalo sistema di *welfare state*, in cui per circa mezzo secolo l'assistenza sociale si è (con)fusa con la prestazione previdenziale, ma che ha attenuato, soprattutto negli anni Settanta, il dilagare di situazioni di impoverimento genera-

[10] Sull'argomento si veda lo studio sui meccanismi di riparto dei fondi regionali realizzato da un gruppo di economisti dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, presentato in occasione del dodicesimo convegno dell'AIES [Cicchetti, Leone e Ceccarelli 2007].

[11] Nel 2006 l'Iref ha realizzato, per conto della Regione Liguria, uno studio per ridefinire i criteri di riparto del fondo socio-sanitario regionale. Lo studio portò all'elaborazione di due indici: IRC, indice di ricchezza comunale, e IFS, indice di fragilità sociale. Lo studio dell'IREF, è stato recepito dalla regione Liguria con Delibera di Giunta n. 1107 del 20 ottobre 2006, incidendo concretamente sulle politiche di bilancio della Regioni Liguria.

lizzato. Questo sistema di welfare ha mostrato le sue debolezze sul finire del secolo breve, quando il cantiere di un'Europa della moneta unica ha imposto misure di contenimento del debito pubblico. Nel frattempo la globalizzazione dei mercati, l'alleggerimento delle tutele lavorative e le crisi economiche su vasta scala hanno riportato al centro dell'agenda politica il tema della povertà. Con la crisi del 2008, si è assistito ad un aumento generalizzato della povertà. In Italia la povertà si è fatta sentire già prima della crisi del 2008. I recenti studi sulla povertà nel nostro Paese ci restituiscono un'immagine dei poveri che sembra fissata nel tempo: sembrano avere sempre la stessa fisionomia (famiglie numerose, mono genitoriali, con bassa istruzione, inoccupazione del capo famiglia) e stessa geografia (residenti nel Sud Italia); ma, a differenza del passato, i nuovi poveri si muovono in un contesto di servizi territoriali più "snello": alleggerito nelle risorse e limitato nelle prospettive di sviluppo locale. Il tema della povertà deve essere inquadrato nella questione ben più ampia della riqualificazione dei contesti urbani. La promozione di una vita libera e dignitosa, sancita dalla nostra Costituzione, passa per la realizzazione di interventi territoriali che restituiscano alla collettività spazi pubblici decorosi e servizi territoriali efficienti. In un tale ambiente aumenta – ed è possibile valutare – l'efficacia degli interventi contro la povertà basati sulla prova dei mezzi.

L'onda lunga della povertà

Di recente, l'Istat ha aggiornato la conta dei poveri in Italia: sono 17,5 milioni gli individui a rischio di povertà ed esclusione sociale, pari al 28,7 per cento degli italiani. All'interno di questo ampia fascia della popolazione, convivono situazioni dalla diversa intensità di deprivazione materiale. Il nucleo centrale è composto dai 4,5 milioni di cittadini che vivono sotto la soglia di povertà assoluta[12].

Oltre alla povertà accertata, va anche tenuto conto del diffuso sentimento di insicurezza che pervade gran parte di quanti oggi, per condizioni socio-economiche, la statistica ufficiale tiene fuori dal rischio povertà. Si tratta di una percezione alimentata

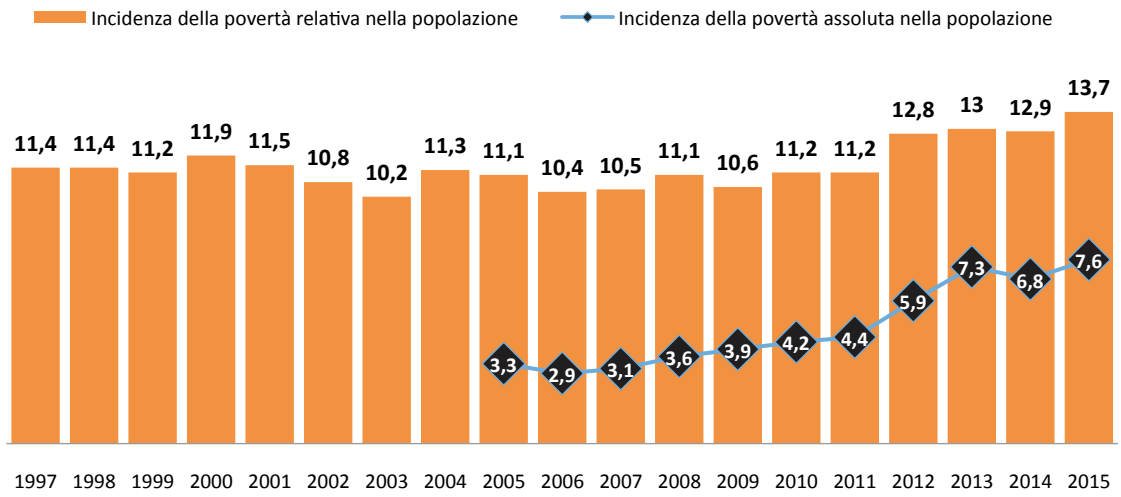
[12] Per un individuo la soglia di povertà assoluta oscilla tra gli 800 e i 500 euro al mese. La variazione della soglia di povertà dipende da diverse variabili: tipo di famiglia, ampiezza del centro di residenza e area geografica in cui si vive.

dal processo di quella parte della società centrale che, dal boom economico in poi, ha incarnato l'emblema del progresso sociale ed economico del Paese: il ceto medio. Gli elettrodomestici, l'automobile, la casa di proprietà, in generale i consumi di massa hanno alimentato l'idea di un benessere duraturo e crescente, in cui la povertà era una condizione che apparteneva a particolari gruppi sociali: gli *outsider*.

Oggi, i confini che separano il povero dal resto della popolazione sono più confusi. Il rischio di cadere in miseria non è più un tratto ascritto a particolari e circoscritti gruppi sociali: è una condizione generalizzata. In Europa, il costante aumento del rischio di povertà ha raggiunto dimensioni ragguardevoli. Per il 2020, gli Stati membri dell'Unione europea si sono impegnati a ridurre di venti milioni il numero di persone a rischio di povertà. Il nostro paese ha fissato il proprio obiettivo in 2,2 milioni di poveri in meno. In termini assoluti l'Italia è il paese con l'obiettivo più ambizioso, confermando quanto oggi e per il prossimo futuro il tema della "povertà" sia essenziale nel dibattito politico ed istituzionale. Da un punto di vista politico la povertà, con il portato di inquietudini che tale condizione comporta, dilaga nella società sotto forma di un malessere per un sistema di partiti che non rappresenta adeguatamente il disagio sociale di ampi strati della popolazione, soprattutto quella più vulnerabile: cittadini delle regioni del Mezzogiorno, giovani e donne.

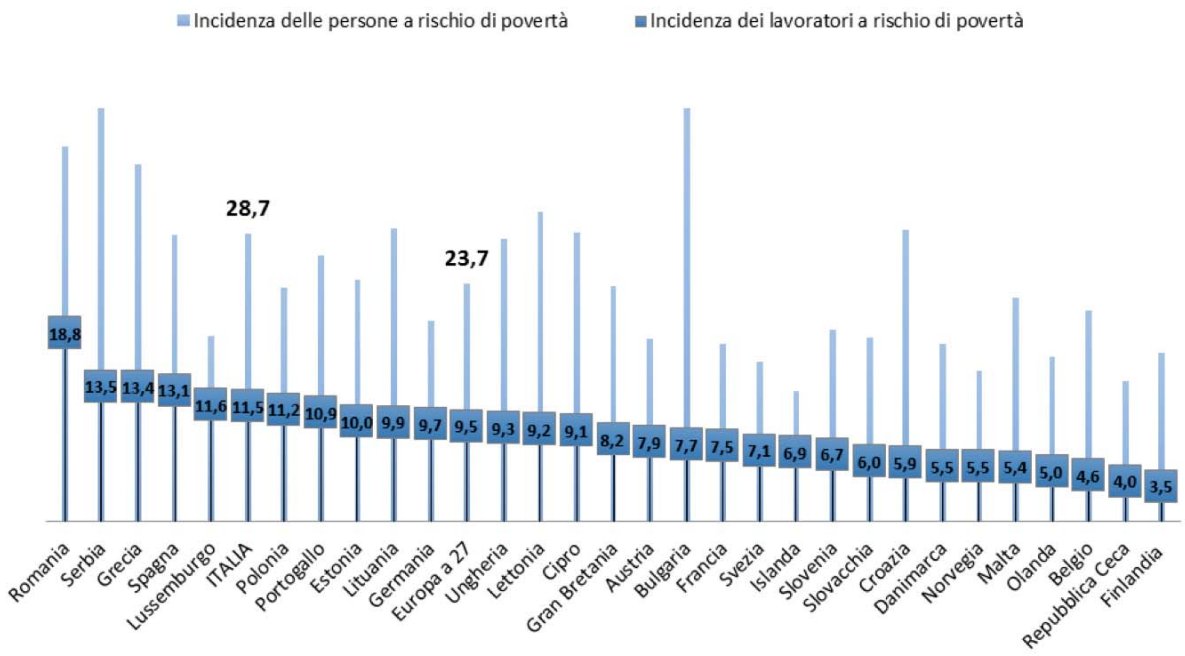
La crisi economica iniziata nel 2008 ha fatto da cassa di risonanza ad un dibattito sulla povertà che, ancor prima del collasso della Lehman Brothers, era intenso nel nostro Paese. Tra il 1997 e il 2005 l'Istat ha messo a punto una misura ad hoc per il calcolo della povertà assoluta. Nel primo anno della serie storica (2005), le persone che vivevano in povertà assoluta ammontavano a quasi 2,4 milioni, pari al 3,3% della popolazione (vedi grafico 1). Nel 2015 l'indicatore ha toccato la soglia del 7,6%, co un incremento di 130 punti percentuali nell'arco di un decennio.

GRAF. 1 – LA POVERTÀ ASSOLUTA E RELATIVA NEL TEMPO (2005 -2015; 1997-2015 – IN %)



L'attenzione al tema povertà era presente anche nel circuito della comunicazione di massa. Agli inizi del 2000 il precariato occupazionale, tratto tipico nelle carriere lavorative dei giovani, veniva sovente descritto con l'uso di formule giornalistiche che ben sintetizzavano una condizione esistenziale povera di mezzi e di futuro: "Il popolo della terza settimana" e "I lavoratori senza futuro". L'interesse dei media corre parallelo ad un'attenzione crescente di studiosi e analisti (sociologi, giuristi, economisti, statistici, etc.) sulle cause e sugli effetti della povertà, soprattutto in ambito lavorativo, indagando il fenomeno, presente da tempo in Italia ma poco studiato, dei lavoratori poveri. In Italia più di un lavoratore su dieci è a rischio di povertà (11,5% contro una media europea del 9,5% - vedi grafico 2). Nella classifica europea degli Stati con la maggior incidenza di *working poor*, il nostro paese occupa stabilmente le prime posizioni.

GRAF. 2 – LAVORATORI E CITTADINI EUROPEI A RISCHIO DI POVERTÀ (2015 – VALORI IN %)



Insomma, già prima della crisi la povertà nel nostro Paese era una condizione che riguardava un gran numero di persone, soprattutto tra gli strati tradizionalmente più vulnerabili, ed anche una parola diffusa nel circuito mediatico e una questione sociale studiata e dibattuta tra gli addetti ai lavori.

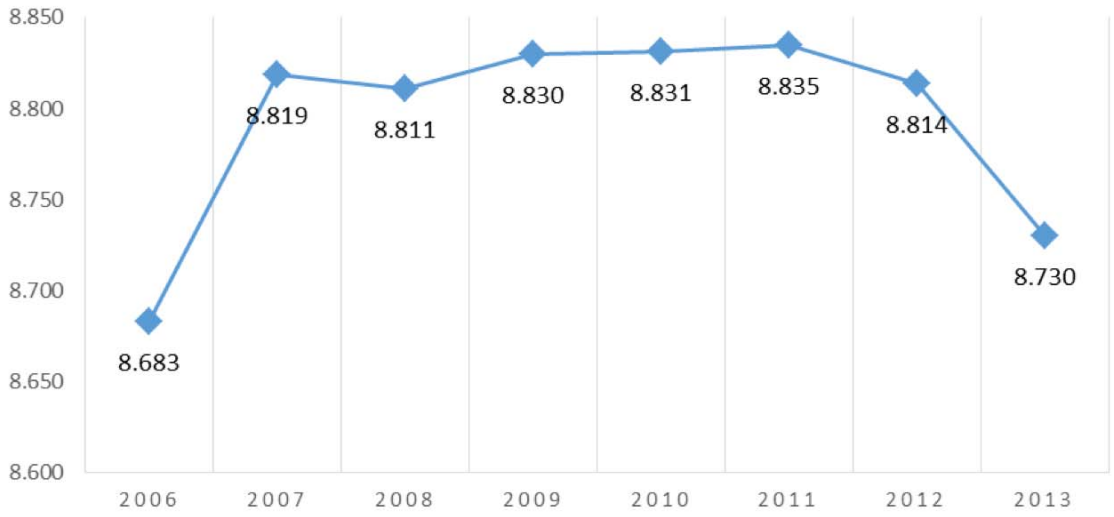
Ma la crisi del 2008, per le sue proporzioni e la sua intensità, ha prodotto un fatto nuovo: ha accelerato il processo di riconoscimento sociale del nodo critico della povertà. I poveri passano dall'essere dei meri beneficiari di misure di carattere assistenzialistico ad attori sociali da tenere in considerazione nell'elaborazione delle politiche sociali. Tale processo è stato agevolato dalla debolezza, evidenziata in questi anni di recessione economica, dei pilastri su cui si è edificato il nostro sistema di welfare: la famiglia e il lavoro.

La famiglia è stata colpita duramente in questi anni di crisi economica. La Banca d'Italia[13] registra una diminuzione, tra il 2011 e il 2013, della ricchezza netta delle famiglie di circa 104 miliardi di euro (vedi grafico 3), pari a circa 6/7 punti di prodot-

[13] Banca d'Italia, La ricchezza delle famiglie italiane 2014- Supplemento al Bollettino statistico del 16 dicembre 2015, n.69, anno XXIV.

to interno lordo. L'Istat evidenzia, nello stesso periodo, un calo del 6,5 per cento della spesa per consumi delle famiglie: da 2.640 euro, nel 2011, a 2.471 euro, nel 2013. I numeri appena descritti riflettono bene il peso che hanno sostenuto le famiglie in questi anni di recessione.

GRAFICO 3 – RICCHEZZA NETTA DELLE FAMIGLIE ITALIANE (2006-2013 – IN MILIARDI DI EURO)



Dopo oltre cinque anni di stagnazione dell'economia, le famiglie italiane sono più povere ed insicure. Tale condizione peraltro non sembra poter migliorare nel prossimo futuro. Le riforme che si sono succedute negli ultimi anni, se da un lato si sono rese necessarie per riorganizzare in modo più efficiente la spesa pubblica (si pensi in particolare alla spesa previdenziale); dall'altro hanno creato una frattura generazionale, sia in termini economici sia sul versante dei diritti sociali: per la prima volta, dal secondo dopoguerra, i figli sono – e saranno – più poveri e meno tutelati dei loro genitori[14].

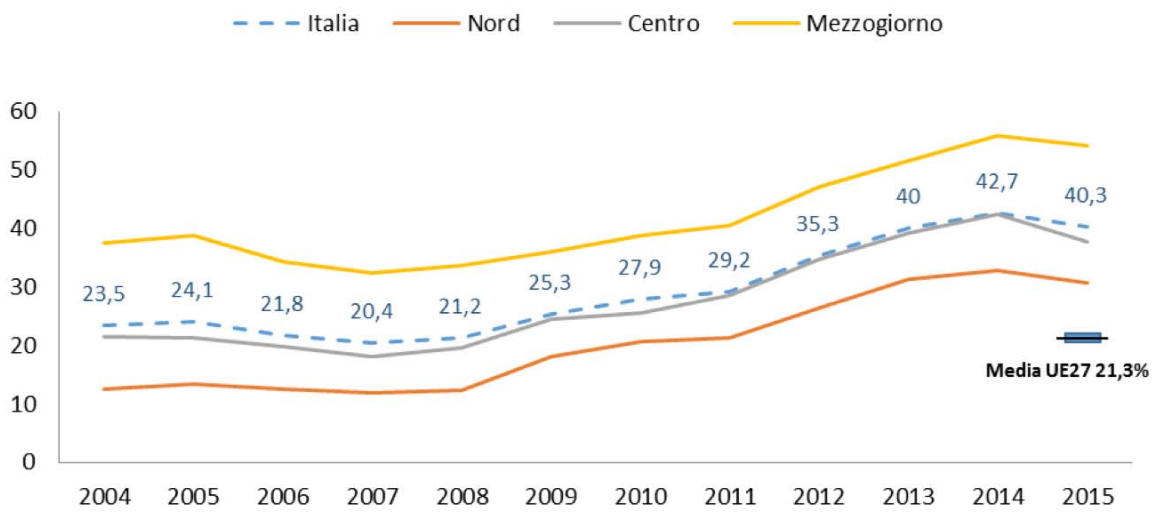
La debolezza delle famiglie si trasforma in impotenza, per l'impossibilità di "produrre futuro", davanti al dato della disoccupazione giovanile nel nostro Paese. Nel 2015, il tasso di disoccupazione tra le persone con meno di 25 anni aveva superato il 40 per cento[15];

[14] Tale condizione riguarderà anche le generazioni nate a cavallo del Millennio. La disparità generazionale andrà via via attenuandosi nel corso degli anni, fino a giungere ad un sostanziale allineamento nel 2040, anno in cui, secondo i calcoli dell'INPS, vi sarà l'equilibrio previdenziale.

[15] Soltanto Grecia, Spagna e Croazia hanno fatto registrare, nel corso del 2015, un tasso disoccupazione giovanile superiore a quello italiano (Eurostat).

nel 2008 lo stesso indicatore era poco superiore al 20 per cento. La crisi economica ha trasformato la generazione dei lavoratori precari nella generazione dei "senza lavoro". L'assenza di opportunità ha alimentato sentimenti di sfiducia e di insicurezza: molti giovani, soprattutto del Mezzogiorno, hanno reagito trovando lavoro altrove[16]; altrettanti invece si sono arenati nelle secche di una condizione di rassegnata inattività[17].

GRAF. 4 – TASSO DI DISOCCUPAZIONE GIOVANILE (15-24 ANNI), PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (2004-2015)



Attualmente, le proporzioni del disagio socio-economico, specie nelle regioni del Mezzogiorno, hanno raggiunto dimensioni paragonabili, per profondità e per ampiezza, a quelle dell'Italia di inizio anni Cinquanta: elevata disoccupazione, forti migrazioni (interne ed estere), stagnazione dei consumi e una condizione generalizzata di impoverimento. Rimanendo sulla metafora: la crisi economica ha prodotto uno scenario di guerra, mietendo vittime non solo tra la popolazione più debole ed indifesa, ma anche negli strati centrali della società.

[16] Nel 2015 si sono trasferiti all'estero 102mila nostri connazionali, la metà dei quali (51mila) aveva un'età compresa tra 18 e 39 anni (Istat). Nel 2008 gli espatri sono stati 39,5mila, di cui circa 21mila ha riguardato persone di età inferiore a 39 anni.

[17] Dal 2008 al 2015 il numero dei giovani, dai 15 ai 34 anni d'età, è aumentato del 22%, passando da 2,8milioni a 3,4milioni (Istat).

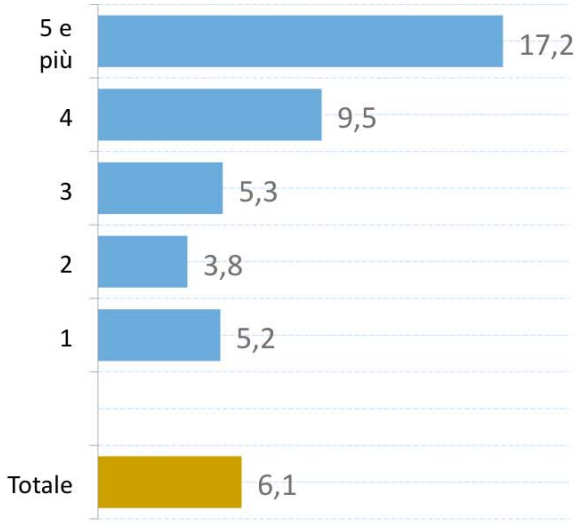
Il volto della povertà: fisionomia delle famiglie indigenti

Secondo le ultime statistiche dell'Istat, le famiglie in povertà assoluta sono il 6,1%, pari a circa 1,5 milioni su un totale di 25,3milioni di famiglie residenti in Italia. All'interno di questo dato generale, l'intensità dell'indigenza può variare anche molto in base al tipo di famiglia in cui si vive e alle caratteristiche socio-anagrafiche del capofamiglia o della persona di riferimento.

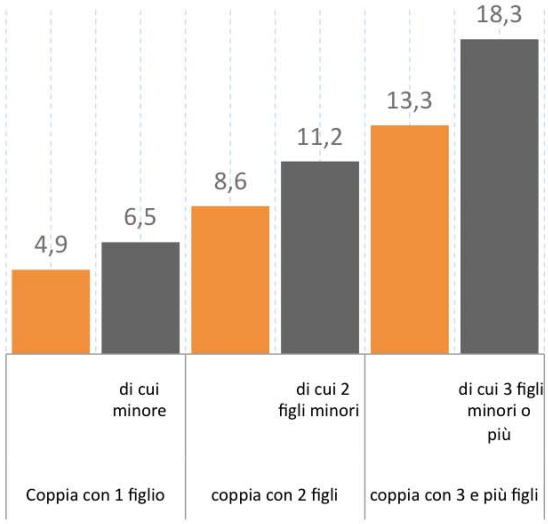
L'incidenza della povertà assoluta, come quella relativa, si intensifica con l'aumentare del numero dei componenti familiari (vedi grafico 5a). Dalla famiglia unipersonale (5,2%) a quella formata da cinque o più componenti (17,2%) la quota di famiglie povere tende a crescere, seguendo un andamento esponenziale; fuoriesce dall'uniformità di tale andamento la famiglia composta da due persone, in cui si registrano i livelli più bassi di povertà assoluta (3,8%).

La presenza di figli è un fattore di crescita del livello di povertà, se poi i figli sono minorenni il livello di povertà sale ulteriormente (grafico 5b): le famiglie in povertà assoluta con un solo figlio sono il 4,9%, salgono al 6,5% nel caso in cui il figlio sia minorenne. In modo analogo avviene per famiglie con più figli: con due figli la povertà assoluta sale all'8,6%, per arrivare all'11,2% se si tratta di due minori; nelle famiglie con tre o più figli l'incidenza della povertà si attesta al 13,3%, ma aumenta in modo significativo se si è in presenza di famigli numerose con figli piccoli (18,3%).

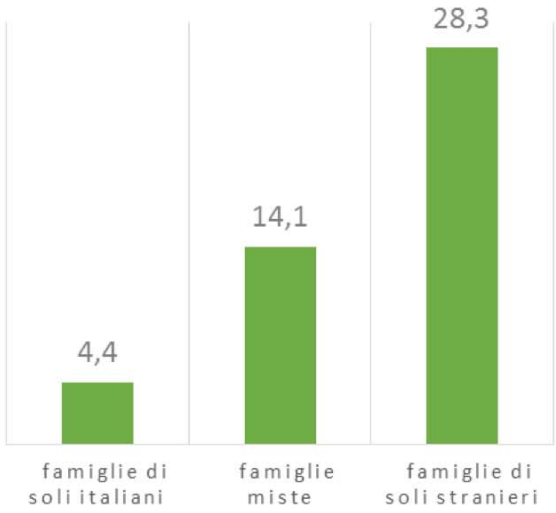
Graf. 5a - Incidenza della povertà assoluta per ampiezza familiare



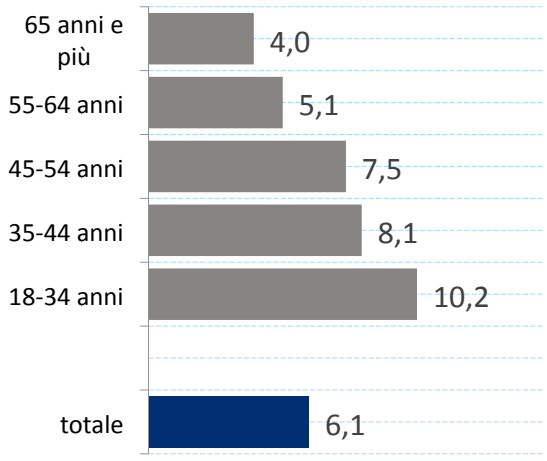
Graf. 5b – Incidenza della povertà assoluta nelle famiglie con figli



Graf. 5c - Incidenza della povertà assoluta per nazionalità



Graf. 5d - Incidenza della povertà assoluta per età della persona di riferimento



Ancor più forte è l'influenza della cittadinanza nei destini familiari. Le famiglie povere di soli italiani sono il 4,4% (vedi grafico 5c); il dato si triplica (14,1%) nel caso di famiglie di nazionalità mista, per toccare l'apice quando si è in presenza di famiglie in cui tutti i componenti sono stranieri (28,3%). Se la condizione d'indigenza ha raggiunto proporzioni allarmanti per i cittadini italiani, nel caso dei cittadini stranieri la povertà è arrivata a livelli di vera e propria emergenza sociale. Queste famiglie hanno pagato un caro prezzo alla crisi economica: nel confronto tra italiano e non, la disoccupazio-

ne, di breve e di lunga durata, ha un'intensità maggiore tra i cittadini stranieri. Nel terzo trimestre del 2016, il tasso di disoccupazione dei cittadini italiani si è attestato al 10,5%, quello dei cittadini stranieri è stato del 14,2%: sono per lo più di ex occupati nei settori economici colpiti con severità dalla recessione (edilizia, industria, commercio e servizi alla persona) e in posizioni occupazionali a bassa qualifica. Le famiglie di soli stranieri, spesso giunte in Italia da molti anni, sono il gruppo sociale più fragile ed esposto a dinamiche di marginalizzazione socio-economica: la presenza di figli piccoli rappresenta un fattore di peggioramento della condizione socio-economica della famiglia. A riguardo, sono soprattutto le famiglie giovani a subire le ricadute di una deficitaria condizione economica. La povertà assoluta in famiglie con un capofamiglia giovane (18-35 anni) è del 10,2% (vedi grafico 5d). Con l'aumentare dell'età del capofamiglia diminuisce il rischio di indigenza, arrivando al suo minimo (4%) nelle famiglie in cui la persona di riferimento ha un'età superiore a 65 anni.

I volti della povertà di oggi non sono poi così diversi da quelli del passato: giovani famiglie, ampie nel numero, composte da migranti, con bassi livelli occupazionali e d'istruzione. Un ritratto che, almeno nei tratti principali, resiste al tempo. Tuttavia, in questa fissità un elemento di novità c'è ed è assai preoccupante per la tenuta futura del Paese. La povertà infantile ha raggiunto in Italia, in particolare nel Sud, livelli intollerabili per una nazione del G8: sono un milione e 131mila i bambini in povertà assoluta (10,9%); si sale a 2milioni e 110mila per la povertà relativa (20,2%). Una povertà, questa, che non riguarda solo budget familiari inconsistenti, ma rappresenta la cifra, assai grande, della distanza che c'è tra i valori fondativi del nostro essere e sentirsi popolo, impressi nella Carta costituzionale, e l'effettiva e quotidiana concretizzazione degli stessi valori. La povertà infantile è una condizione che colpisce e mortifica la persona nella sua dignità e nella sua capacità di realizzarsi. La povertà dei bambini sottrae futuro ad un intero popolo: in Italia, la dispersione scolastica è tra le più alte d'Europa; in alcune regioni, almeno un alunno su cinque interrompe il percorso scolastico (Sicilia , 25,8%, Sardegna 24,7% e Campania 22,2%, Puglia 19,9% - Piano Nazione Infanzia 2016). Questi dati ben sintetizzano la distanza che ancora ci separa dell'obiettivo, da raggiungere entro tre anni (2020), di portare il tasso di Early School Leavers (giovani che hanno lasciato la scuola con la sola licenza media) sotto il 10%.

42° parallelo Nord: la povertà come fenomeno sociale situato e l'efficacia delle politiche per il contrasto della povertà

Un bambino che nasce oggi a Sud del 42° parallelo del territorio nazionale ha un rischio superiore del 300 per cento di vivere in povertà rispetto ad un coetaneo che nasce a Nord di questa linea immaginaria [Amendola et al. 2011]

Questa linea immaginaria si trova qualche chilometro al disotto di Roma e attraversa tre regioni: Lazio, Abruzzo e Molise. Ma non è solo una coordinata geografica, il 42° parallelo è un altro modo, un sinonimo, per descrivere la condizione atavica di arretratezza e di svantaggio in cui versa un pezzo importante del paese: il Sud.

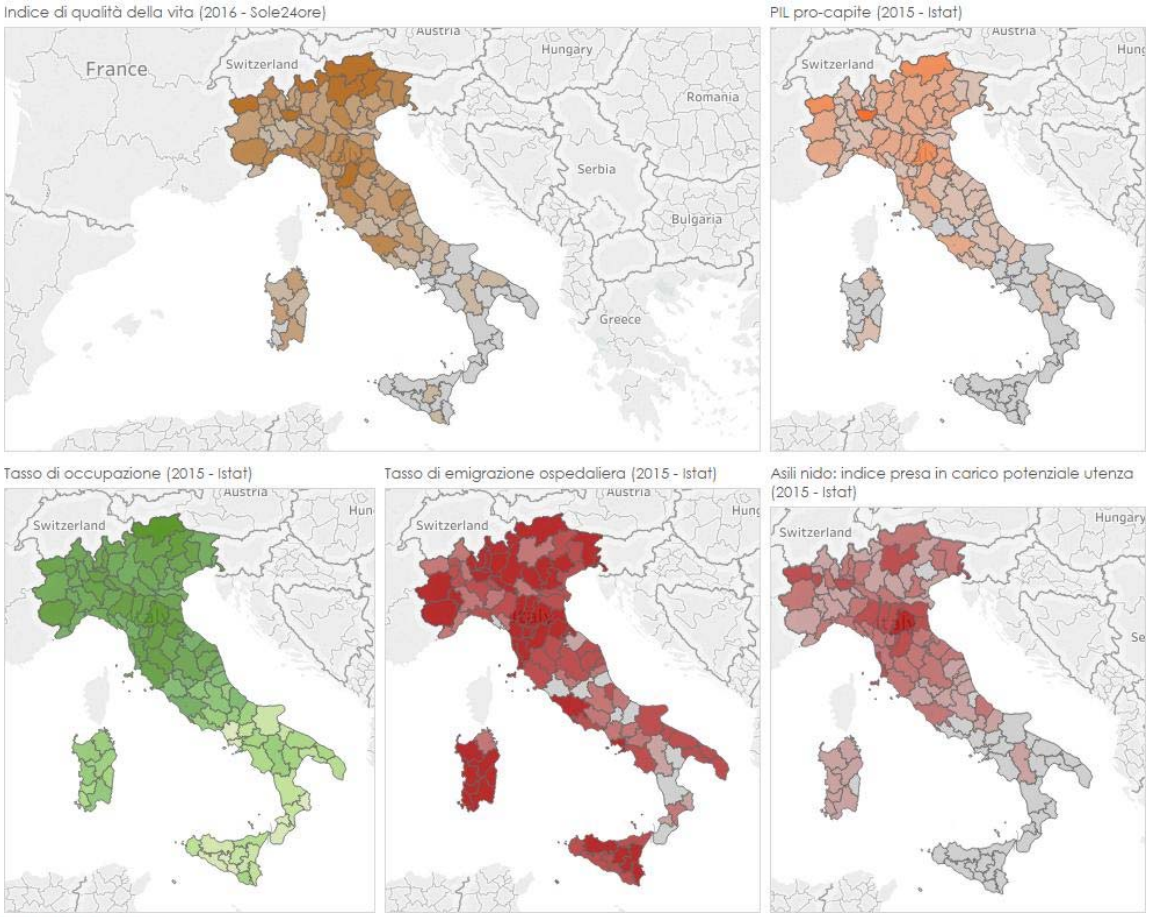
Se si prendono in esame gli ultimi trent'anni, non c'è alcuna statistica socio-economica che non metta in evidenza il divario tra le regioni del Nord e quelle del Sud, con le prime in testa alle classifiche degli indicatori di sviluppo territoriale e le seconde a rincorrere, confinante nelle retrovie delle graduatorie. Il divario geografico è emerso già nelle pagine precedenti quando si è accennato alla mancanza di occupazione, alla dispersione scolastica, al rischio di povertà. Il Sud soffre di una condizione complessiva di malessere che accentua le disuguaglianze, alimenta l'ingiustizia sociale e ostacola la realizzazione di progetti di vita.

Uno stato di generale deprivazione confermata dall'ennesima statistica. A distanza di una settimana dall'uscita del report dell'Istat sulle condizioni di vita e di reddito degli italiani, il noto quotidiano economico, *Il Sole 24 Ore* ha pubblicato le nuove graduatorie sulla qualità della vita nelle province italiane. Al primo posto si è posizionata una provincia del Nord (Aosta) e all'ultimo una provincia del Sud (Vibo Valentia). Questa situazione si ripete da 27 edizioni, pur cambiando i protagonisti (da Trento ad Aosta, da Vibo Valentia a Reggio Calabria), la scena non muta: al Nord il primato del ben vivere, mentre le province del Sud sono le peggiori per livello di qualità della vita. Andando ancor più in profondità nella lettura delle graduatorie de *Il Sole 24 Ore*, emerge come l'ultimo posto di Vibo Valentia sia dovuto soprattutto ai bassi punteggi ottenuti su due macro dimensioni delle sei che compongono l'indice generale: "Affari, Lavoro, innovazione" e "Ambiente, Servizi e Welfare". In particolare: nella prima dimensione a pesare è soprattutto

il basso livello dell'occupazione; nella seconda dimensione sono diversi gli indicatori che incidono sul punteggio finale: dall'indice di ecosistema urbano alla dotazione di strutture per i più piccoli; dalla sanità al sostegno ai comuni.

Ciò che si scorge dalla classifica è la stretta relazione tra mancanza di opportunità (in termini di lavoro e di capacità di fare impresa) e debolezza dei sistemi di welfare locali. Tale legame ci impone di analizzare la povertà tenendo conto del contesto in cui essa agisce. Nella figura 1 è facilmente rintracciabile il solco del 42° parallelo: ad aiutare l'osservatore è il contrasto di colorazione tra il tono intenso dei valori più alti e il tono tenue attribuito ai valori più bassi dell'indicatore prescelto. Qualità della vita, ricchezza (PIL pro-capite), lavoro (Tasso di occupazione), salute (Tasso di emigrazione ospedaliera), servizi per le famiglie (Asilo nido: indice di presa in carico potenziale utenza) sono tutte sfere fondamentali della vita e per tutti questi ambiti le regioni del Sud mostrano, ad occhio nudo, un grande divario.

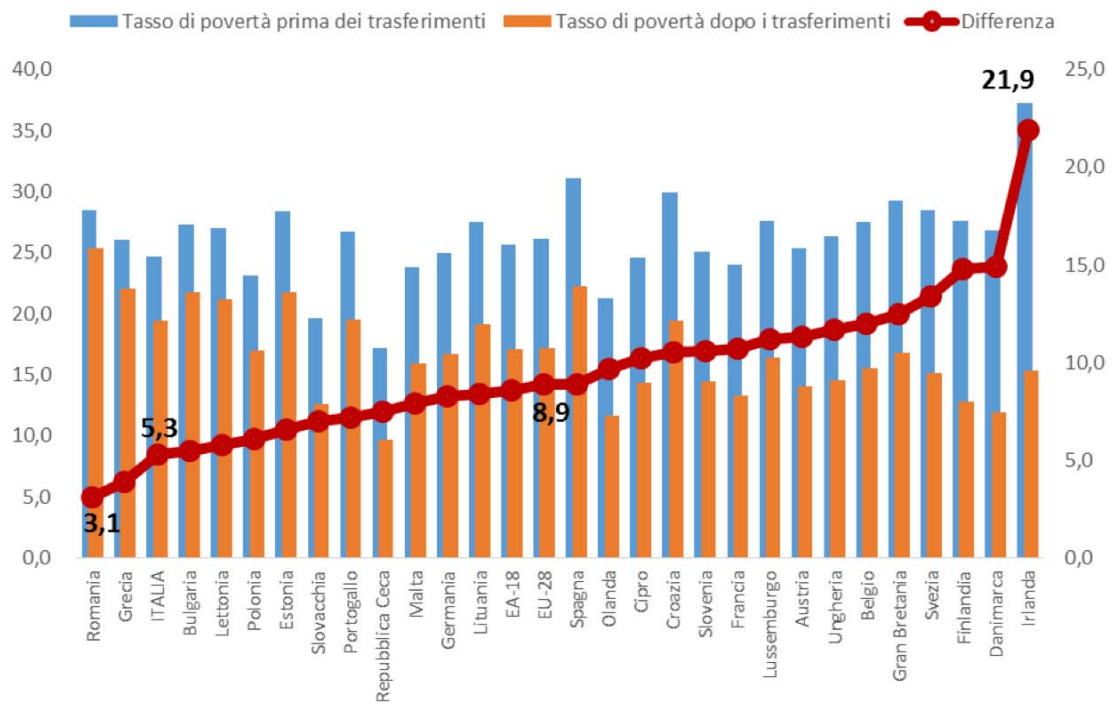
FIGURA 1 – PROSPETTIVE INTORNO AL 42° PARALLELO NORD



Dentro questo quadro a tinte forti, quindi, le azioni di contrasto della povertà andrebbero definite all'interno di strategie di sistema, che prevedano innanzitutto interventi di riqualificazione territoriale. Le politiche attuali sono concepite prevalentemente su gruppi target, senza considerare il contesto in cui vivono i potenziali beneficiari. La condizionalità del terreno in cui si muove la povertà è fondamentale per la pianificazione di azioni efficaci. È dal Sud che dovrebbe avviarsi un rinnovamento del sistema di protezione sociale, a partire dalla riqualificazione di contesti urbani, oggi interessati da fenomeni di "desertificazione", in primo luogo di tipo istituzionale. Intervenendo sui poveri, in contesti non riqualificati, si corre il rischio di produrre risultati insufficienti sul fronte del contrasto delle povertà, con il paradosso di dare origine a meccanismi di dispersione di danaro pubblico.

L'inefficacia delle misure contro la povertà è alquanto evidente dal grafico 6: in Italia il trasferimento di fondi dallo Stato agli enti territoriali produce un abbassamento della tasso di povertà relativa del 5,3% , la media europea è vicina al 9%, soltanto Romania e Grecia hanno risultati inferiore ai nostri.

GRAFICO 6 – TASSO DI POVERTÀ PRIMA E DOPO I TRASFERIMENTI (CON RELATIVA DIFFERENZA) AGLI ENTI LOCALI (2014 – EUROSTAT: EU SILC)



Ciò che più colpisce in quest'ultima statistica non è tanto la nostra insufficiente performance, quanto il fatto che anche per questo dato il tempo sembra fermarsi. Un passaggio del libro Bianco del Welfare del 2003 dà il senso dell'immobilismo del fenomeno: "Se le risorse globali (in particolare quelle per i servizi) rimangono non elevate se considerate in un contesto europeo, il funzionamento del sistema è carente in alcuni risultati finali. Per esempio, se vogliamo esaminare l'efficienza delle politiche distributive pubbliche sul livello di povertà, da misurare tramite la differenza tra il "rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali" vediamo che per l'Italia questa differenza si situa al 3% della popolazione totale, di fronte ad un 8% nella media europea ed al 20% dei Paesi più efficaci (valori 1998 ottenuti dall'household panel di EUROSTAT). Solo la Grecia era meno efficace del nostro Paese nell'abbattimento della povertà".

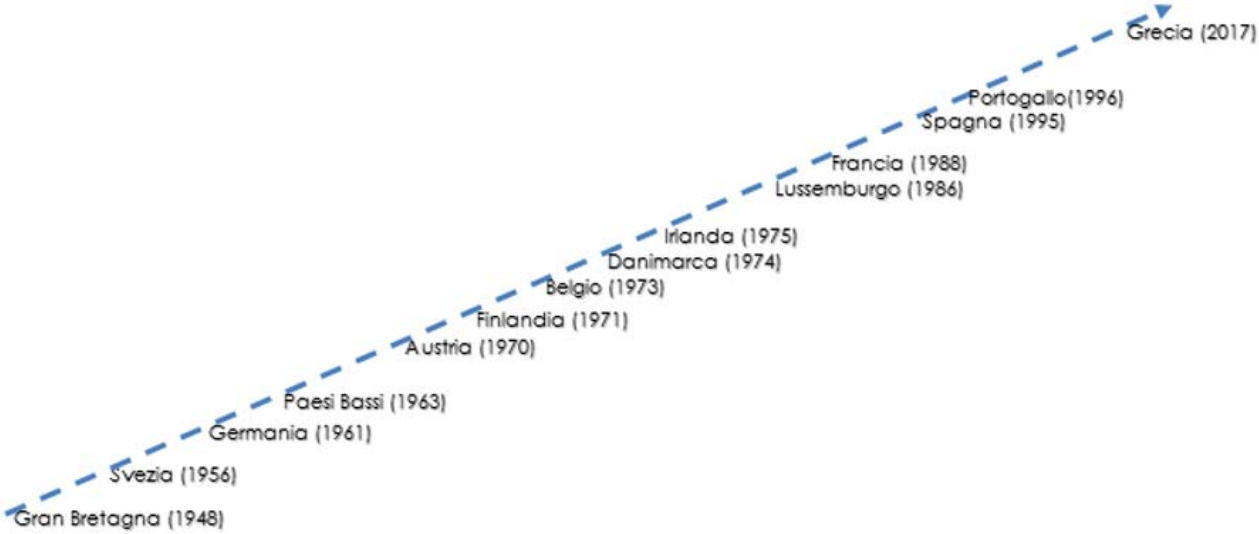
La sola differenza rispetto ai dati del 2003 è che la Romania non era ancora entrata nell'Unione europea.

Strumenti di contrasto della povertà in Italia

SOLI IN POVERTÀ

Dei quindici Paesi che hanno fondato l'Unione europea, l'Italia è l'unico ad essere sprovvisto di una misura nazionale di contrasto della povertà. La storica coabitazione con la Grecia di questo triste primato è venuta meno quest'anno, con l'approvazione da parte del parlamento ellenico di una misura strutturale contro l'indigenza. Gli altri Paesi, a partire dalla Gran Bretagna (1948) per finire al Portogallo (1996), hanno inserito nel proprio ordinamento uno o più strumenti per fronteggiare situazioni d'indigenza. Osservando la figura 2 si nota come sul finire del secolo breve (1919-1989) la maggior parte dei Paesi aveva promulgato una legge contro la povertà. Stringendo ancor più il fuoco d'analisi, emerge con chiarezza come la maggioranza delle riforme sia avvenuta nel periodo di massima prosperità dei Paesi europei, ossia durante il cosiddetto trentennio glorioso (1945-1975) e, nei casi della Francia e del Lussemburgo, nella seconda metà degli anni Ottanta.

FIGURA 2 – PAESI DELL'UNIONE EUROPEA (UE15) CHE HANNO INSERITO UNA MISURA STRUTTURALE DI LOTTA ALLA POVERTÀ, PER ANNO DI ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO.



Per gran parte del Novecento, i Paesi con un modello mediterraneo di *welfare state* [Esping-Andersen 1990 e 2002] non hanno prodotto una misura nazionale per il contrasto delle povertà. Spagna e Portogallo hanno colmato il vuoto sul finire dello scorso Millennio; la Grecia quest'anno, mentre Italia è in una fase di studio/sperimentazione sullo strumento da realizzare. Se pur accomunati da un sistema di Welfare a grandi linee simile, che fa perno sulla famiglia nella sua funzione di ammortizzatore naturale e su politiche socio-assistenziali centrate su specifici gruppi vulnerabili, la storia dei quattro Paesi è molto differente. Basti pensare al diverso peso che hanno avuto i regimi totalizzanti in Grecia, Portogallo e Spagna sullo sviluppo dei servizi territoriali oppure, per il nostro Paese, al ruolo che hanno giocato le regioni nella creazione di un welfare locale dalle tante sfaccettature e dal diverso grado di maturazione. Sta di fatto che l'Italia, per molti anni, ha lasciato insolute le questioni che rimandavano alla costituzione di un set di strumenti per contrastare la povertà e l'esclusione socio-economica. Il binomio lavoro-famiglia ha mostrato evidenti cedimenti, già a partire dalla fine del secolo scorso. Precarietà dei corsi di vita, non solo occupazionali, e processi di polverizzazione del sistema familiare hanno reso cedevole il patto generazionale, che in passato aveva arginato fenomeni di disgregazione sociale, anche attraverso meccanismi redistributivi.

È con la citata commissione Onofri che inizia a prendere piede, almeno tra gli addetti ai lavori, l'idea di una misura di minimo vitale: il Reddito minimo d'inserimento (Rmi). Questa misura doveva essere il centro di un riordino complessivo del sistema nazionale di protezione sociale. Con il Rmi ha avuto inizio la stagione delle sperimentazioni delle misure contro la povertà. A livello nazionale, infatti, oltre alla sperimentazione della Rmi, avvenuta in 39 comuni tra il 1999-2000, va annoverata l'esperienza della Nuova Social Card[18] che, nel 2014, ha riguardato le famiglie indigenti residenti nelle 12 aree metropolitane del Paese. A livello regionale, soprattutto sul finire della prima decade del 2000, sono state avviate sperimentazioni che, in alcuni casi, hanno rappresentato un banco di prova per la definizione di misure territoriali di minimo vitale[19]: reddito di cittadinanza della Regione Campania (2004-2010); reddito di base per la cittadinanza (2007-2008); Reddito minimo di garanzia della Regione Lazio (2009-2010). Oltre a queste esperienze a carattere sperimentale, vanno menzionate quelle consolidate e precorritrici delle province autonome di Trento e Bolzano e delle Val d'Aosta. Nella provincia del Sud Tirolo, dal 1973, è attiva una misura di reddito minimo di inserimento; nel 2010 la provincia di Trento ha varato una misura analoga: il reddito di garanzia. A livello regionale, la Valle d'Aosta è stata una antesignana del reddito di cittadinanza: nel 1994 si è dotata di una misura di minimo vitale.

L'estemporaneità di queste misure, ad eccezione di alcune esperienze territoriali sopra richiamate, insieme all'ampliarsi delle disuguaglianze socio-economiche, hanno alimentato nella società civile organizzata un sentire comune sulla necessità, non più procrastinabile, di introdurre una misura di minimo vitale anche in Italia: il Reddito di Inclusione Sociale. Sul finire del 2013, questo "sentire comune" si è formalizzato nella proposta del Reddito di inclusione sociale (il REIS) da parte dell'Alleanza contro la povertà[20] che raccoglie le principali organizzazioni sindacali e, in generale, del Terzo settore[21].

[18] Nel provvedimento del 2014 era contenuto un primo dispositivo di sostegno all'inclusione attiva, che sarà al centro del recente sistema di contrasto alla povertà, partito a settembre del 2016, denominato SIA [vedi paragrafo 3.1].

[19] È il caso della misura attiva di sostegno al reddito (MIA – regolamento del 2015) per il Friuli Venezia Giulia e il recentissimo strumento del Reddito di Dignità (ReD), istituito nel 2016 dalla regione Puglia.

[20] http://www.redditoinclusione.it/

[21] Il nucleo originario dell'Alleanza contro la povertà è costituito dalle Acli e dalla Caritas Nazionale che nel 2011 erano impegnate, pur su fronti diversi, alla definizione di proposte per il contrasto delle povertà. L'origine del cammino che ha portato all'Alleanza contro la povertà e alla proposta del Reis è descritto dallo stesso estensore della proposta, Cristiano Gori [Gori et al 2016: 25-6]: Il cammino (...) ha avuto inizio nel settembre 2011, quando ho

Sulla strada del Reis: la SIA

Con la legge di stabilità del 2015 viene rifinanziata ed estesa a tutto il territorio nazionale la Social Card, denominata Sia (Sostegno per l'inclusione attiva). L'elemento di novità del provvedimento è nel configurarsi come una "misura ponte", e quindi non a carattere sperimentale, in vista dell'approvazione della Legge che introdurrà il reddito di inclusione[22].

Il 2 settembre del 2016 ha preso avvio la Sia. Si tratta di una misura che prevede l'erogazione di 400 euro al mese a famiglie in condizione di povertà assoluta[23]. Oltre alla somma in denaro, finanziata per lo più da residui di risorse delle precedenti social card, la Sia prevede per i Comuni la presa in carico, integrata e multidimensionale, delle persone in condizione di bisogno, attivando misure[24] rivolte ai componenti dei nuclei familiari beneficiari del sostegno economico (quali la formazione, i tirocini, le borse lavoro, le misure di accompagnamento sociale).

La presa in carico consiste formalmente nella sottoscrizione da parte dei contraenti (ente locale e beneficiario della misura) di un progetto di attivazione. La sottoscrizione del progetto implica una reciproca assunzione di responsabilità, oltre all'attivazione della rete di servizi per la realizzazione del progetto (enti di formazione, centri per l'impiego, strutture scolastiche servizi sociali, etc.). Nelle linee guida della misura si coglie con chiarezza il ruolo cruciale che hanno i Comuni nel superamento della condizione di povertà delle famiglie: "Il decreto attuativo del Sostegno per l'Inclusione Attiva pone in capo ai Comuni (o agli Ambiti territoriali) la predisposizione, per ciascun nucleo beneficiario della misura, del progetto personalizzato per il superamento della condizione di povertà, il reinserimento lavorativo e l'inclusione sociale; a tal fine richiede che i Comuni attivino un sistema coordinato di interventi e servizi sociali con le seguenti caratteristiche: servizi di segretariato sociale per l'accesso;

sottoposto ai responsabili di Acli e Caritas l'idea di formulare un progetto organico di riforma delle politiche contro l'indigenza in Italia.

[22] http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Sostegno-per-inclusione-attiva-SIA/Pagine/default.aspx

[23] I criteri per l'erogazione della SIA si riferiscono al numero di carichi familiari, alla condizione economica della famiglia (ISEE inferiore a 3mila euro) e alla condizione lavorativa dei componenti (assenza di lavoro).

[24] Tali misure sono in gran parte finanziate da fondi europei: in particolare dal PON inclusione.

servizio sociale professionale per la valutazione multidimensionale dei bisogni del Nucleo e la presa in carico; equipe multidisciplinare, con l'individuazione di un responsabile del caso, interventi e servizi per l'inclusione attiva; prevede inoltre che i Comuni promuovano accordi di collaborazione in rete con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, tutela della salute e istruzione/formazione, nonché con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti non profit".

A ben vedere, il potenziamento della rete dei servizi territoriali è un fattore decisivo per la riuscita della misura. A riguardo, il provvedimento offre la possibilità ai Comuni e/o agli Ambiti territoriali di ripensare il modello organizzativo dei servizi attingendo alle risorse del primo Programma Operativo Nazionale dedicato interamente all'inclusione sociale (PON Inclusione), cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo (Fse).

La necessità di ri-costruire welfare nei contesti territoriali che hanno subito processi di impoverimento istituzionale e sociale, molti dei quali ubicati nel Sud del Paese, rappresenta un fattore decisivo nella lotta alle povertà. Dove l'indigenza ha radici profonde è necessario costruire edifici più solidi: strutture territoriali efficienti e reti di servizio a maglie strette. Questa esigenza vale oggi per la buona riuscita della Sia, ma varrà ancor di più nel prossimo futuro con l'introduzione del reddito di cittadinanza. In tale prospettiva il Piano in 4 anni, elaborato dall'Alleanza contro la povertà, per l'entrata graduale a regime del Reis sottolinea l'urgenza di potenziare la rete dei servizi già nel primo anno di attuazione della misura [Gori et al 2016: in particolare par. 2.3]. Un potenziamento che dovrebbe riguardare, innanzitutto, la rete territoriale dei servizi per l'impiego. L'investimento nei sistemi territoriali è stato sottolineato anche dal Presidente dell'Istat, Giorgio Alleva, durante l'audizione alla 11a Commissione, dell'8 novembre 2016 [Istat 2016: 11]: "l'Istat ha già messo in luce il limitato ruolo che i centri per l'impiego svolgono nell'attività di ricerca di un'occupazione da parte delle persone disoccupate e il sottofinanziamento del sistema dei servizi pubblici per l'impiego rispetto alla media europea".

Il potenziamento e la riorganizzazione delle reti territoriali dei servizi per l'impiego è solo una parte di un'azione che, specie al disotto del 42° parallelo, assume le proporzioni di

programmi di riqualificazione ambientali, nell'accezione più ampia del termine. Se sopra il 42° parallelo, pur nei limiti di una immagine generalizzata, la questione della povertà si può declinare rispetto alla scelta di differenti modelli di welfare, sotto il 42° parallelo il problema della povertà si lega a questioni ben più ampie e che rimandano allo stretto rapporto esistente tra ideali (di convivenza) e prassi (organizzative). Tale nesso ci interroga sulle scelte da compiere per la riorganizzazione del welfare: quale modello di sviluppo darci per garantire ad un bel pezzo del paese la concreta esigibilità dei diritti costituzionali.

Il richiamo alla Costituzione e allo sviluppo territoriale incrocia il nodo dei livelli essenziali delle prestazioni, la cui mancata o parziale individuazione a livello centrale [Ranci Ortigosa 2088] dà la misura della capacità del Paese di essere inclusivo e generatore di futuro[25]. Seguendo questo filo conduttore, il problema della povertà conduce ad un capo fondamentale, che è riassumibile nella domanda: "Come garantire un livello minimo di prestazioni in un paese così diseguale?".

Le recenti risposte a questa domanda, almeno sul tema del Reis, hanno messo in evidenza i punti in cui intervenire che, per sommi capi, vanno dalla riforma complessiva dello Stato sociale al riordino e razionalizzazione del sistema delle prestazioni assistenziali; dall'unificazione dei sistemi informativi alla definizione di disegni di monitoraggio e valutazione delle misure. Si tratta di interventi strutturali che richiedono un'attenta programmazione e verifica dei risultati ed ingenti risorse economiche, ma ancor prima chiamano in causa la nostra concezione dello stare insieme: valori, diritti e principi del nostro convivere. Da questo punto di vista il faro del Titolo primo della costituzione rimane ancora un riferimento valido, come lo fu negli anni Cinquanta ai tempi della cosiddetta commissione Vigorelli.

[25] A riguardo, il comunicato stampa del garante per l'infanzia e l'adolescenza, Vincenzo Spadafora, del 30/03/2015, in occasione della presentazione della proposta "Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per i bambini e gli adolescenti" si apriva con queste parole: "*Oggi proponiamo al Governo di realizzare la riforma delle riforme: costruire un futuro migliore per i bambini e i ragazzi che vivono in Italia. Quale riforma può essere più ambiziosa? Quale riforma può essere più necessaria? Quale riforma può essere più urgente? Quale riforma potrebbe trovarci più d'accordo? Ringrazio tutti coloro che hanno contribuito ad elaborare questa proposta. Si tratta di un primo passo che speriamo possa indicare l'orizzonte di riferimento e la via da percorrere: definire quanto prima i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali previsti dalla Costituzione, farlo utilizzando un approccio fondato sui diritti sanciti, in particolare dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia.*" [http://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/30mar15_presentazione_Documento_LEP_CS.pdf]

Bibliografia

AMENDOLA N., SALSANO F., VECCHI G. [2011], *Povertà* in VECCHI G. (a cura di), *In ricchezza e povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità ad oggi*, il Mulino, Bologna.

ESPING ANDERSEN G. [1990], *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.

ESPING ANDERSEN G., GALLIE D., HERMERIIK A., MYERS J. [2002], *What We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

FERRERA M. (a cura di) [2012], *Le politiche sociali*, il Mulini, Bologna.

FERRERA M [1998], *The Four Social Europes: Between Universalism and Selectivity* in MENY Y., RHODES M. (a cura di), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*, Macmillan, London: pp. 81-96.

FIOCCO G. [2003]. *L'inchiesta sulla miseria in Italia*, in "Storia e Futuro", n.3.

FRANZINI M. [2010], *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*. Egea UBE, Milano.

GALEONE P. [2010], *Introduzione* in CHIODINI, L., MILANO, R. (a cura di) *Le città ai margini. Povertà estreme e governo delle aree urbane*, Varigrafica Alto Lazio, Nepi (VT).

GORI C. *et al* [2016], *Il Reddito d'inclusione sociale (Reis). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, il Mulino, Milano.

PERAZZOLI G. [2014], *Contro la miseria. Viaggio nell'Europa del nuovo welfare*, Laterza, Roma.

RANCI ORTIGOSA E. (a cura di) [2008], *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni* in i Quid (IRS), Milano, 2/2008.

REVELLI M. [2010] *Poveri, noi.* Einaudi, Torino.

SARACENO C. [2015], *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.

STERPA E. [1978], *Anatomia della questione meridionale*, Le Stelle, Milano.

Saggi on-line

BOSI P. [2007], La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri» Working paper in: http://www.fondazionegorrieri.it/images/pdf/Riforma_welfare/ONOFRI_Commissione_def.pd

CICCHETTI A., LEONE F. E., CECCARELLI A. [2007] *Allocazione delle risorse e modelli di solidarietà sociale in un'epoca di devolution. L'effetto delle formule allocative per la ponderazione della quota capitaria nelle regioni*, Conferenza AIES, Firenze in: http://www.irpet.it/storage/doc/la%20PPT.pdf

LEONE L. (a cura di) [2015], Trasferimenti monetari condizionali per il contrasto della

povertà infantile e l'inclusione sociale: una review realista sui paesi dell'area OCSE, in: http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/review_tmc.pdf

Fonti dati

Banca d'Italia: ricchezza delle famiglie italiane

Caritas nazionale: rapporti sulla povertà. In particolare "Povertà plurali" Rapporto 2015.

Eurostat: le statistiche Eu-Silc

Inps: Banca dati delle prestazioni sociali agevolate

Istat: Data warehouse (I.stat); Rapporto sulla situazione del paese [2016]: in particolare, il capitolo 5; Report "Condizioni di vita e reddito" [2016]

Ilsole24: qualità della vita nelle province italiane 2016.

Danilo Catania

IREF | Istituto di Ricerche Educative e Formative

danilo.catania@acli.it

Documento di scenario per la progettazione del 5x1000 ACLI

www.acli.it

Via G. Marcora 18/20 Roma

Coordinamento editoriale Vincenzo Mulè
Dipartimento Comunicazione - comunicazione@acli.it - 065840473