



**dis**  
uguaglianza

*discorsi  
sulla*

povertà  
disuguaglianza  
equità

# Quali politiche per contrastare povertà e disuguaglianze?

Tavola rotonda con

**Paolo Bosi**

**Maria Cecilia Guerra**

**Raffaele Tangorra**

Conduce

**Paolo Tomassone**



*Il secondo ciclo DIScorsi sulla DISuguaglianza, comprensivo di cinque incontri tenutisi a Modena tra i mesi di marzo e aprile 2014, promosso dalla Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali con il contributo di Emilbanca credito cooperativo e con il patrocinio del Comune di Modena, nasce dall'esigenza di un sempre maggiore impegno di conoscenza e di riflessione per capire gli ambiti della vita sociale, le situazioni individuali e familiari e i percorsi esistenziali che hanno portato ad un progressivo aumento della povertà, che oggi colpisce quasi 10 milioni di italiani.*

*Il ciclo dei cinque incontri ha avuto l'obiettivo di contribuire, con l'aiuto di studiosi ed esperti e attraverso il confronto diretto con alcune indagini che hanno scavato nella realtà di situazioni sociali e territoriali emblematiche, all'informazione e formazione di un'opinione pubblica consapevole e di una cittadinanza attiva, capaci di determinare il necessario mutamento delle priorità di intervento delle politiche economiche e sociali, sia nazionali che locali, per un contrasto efficace della povertà in tutte le sue forme.*

La collana Working Papers è il frutto della trascrizione degli interventi dei relatori durante le conferenze del secondo ciclo di incontri  
*DIScorsi sulla DISuguaglianza. Povertà, disuguaglianza, equità.*  
I testi non sono stati rivisti dagli autori.

---

Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali  
Via Emilia Ovest, 101 – 41124 Modena  
[www.fondazionegorrieri.it](http://www.fondazionegorrieri.it)  
[www.disuguaglianzesociali.it](http://www.disuguaglianzesociali.it)  
[info@fondazionegorrieri.it](mailto:info@fondazionegorrieri.it)



# **QUALI POLITICHE PER CONTRASTARE POVERTA' E DISUGUAGLIANZE?**

*Tavola rotonda con*

**Paolo Bosi**

Economista – Capp (Modena) e Prometeia (Bologna)

**Maria Cecilia Guerra**

Senatrice, già Viceministro del Lavoro e delle politiche sociali

**Raffaele Tangorra**

Direttore generale per l'inclusione e le politiche sociali

Ministero del lavoro

*Conduce*

**Paolo Tomassone**

Giornalista, Corrispondente di TM News e redattore di  
“Settimana”



*Siamo all'ultimo incontro e cercheremo di fare una sintesi di ciò che è stato detto negli incontri precedenti per poi giungere, insieme ai nostri ospiti, alla definizione di quali possono essere le proposte concrete per incidere su politiche di contrasto alla povertà e alla disuguaglianza.*

*In questo secondo ciclo di incontri sulle disuguaglianze abbiamo fatto un percorso in cui è stata data una definizione di povertà, sono state presentate alcune esperienze territoriali, quella di Napoli e quella di Modena, oltre all'analisi delle problematiche legate al tema dell'immigrazione e alla presenza degli stranieri nel nostro paese.*

*Stasera cercheremo di capire dove la politica, nel momento in cui ha buone idee, buone ricerche e ottimi collaboratori, si incaglia non riuscendo a fare quel passo necessario all'applicazione concreta degli studi e delle ricerche.*

*Prima di lasciare la parola ai relatori, per dovere di cronaca e per fare il punto della situazione, il governo Renzi ha pubblicizzato e annunciato il Documento Economico finanziario e ciò su cui il premier ha fatto promozione è stato il tema degli 80 euro per chi guadagna fino a 1.500 euro mensili. Al di là del fatto che occorrerà attendere ancora qualche settimana prima che si riesca a capire quali siano le coperture previste per tale misura è simpatico assistere al balletto di reazioni che ci sono state subito dopo. Dico questo perché il tema della povertà può essere preso come bandiera per dire tutto e nulla, per fare tutto e nulla e, dietro alla proposta concreta come quella di dare un incentivo in più a chi ha un reddito basso, si può scatenare una campagna di comunicazione o di poteri più o meno forti che possono, nel momento in cui annunci una cosa, distruggerla. È quello che non vogliamo fare stasera.*

*La prima cosa su cui fare chiarezza riguarda la storia, a che punto siamo arrivati, quali misure sono state adottate e quale impatto hanno avuto.*

## **Paolo Bosi**

Il mio intervento è di mero inquadramento e deve servire semplicemente a dire di che cosa non vogliamo discutere questa sera. Mi concentrerò quindi sulle tematiche di carattere generale e che stanno al di fuori del punto principale che vogliamo trattare.

L'incontro è intitolato "quali politiche per contrastare povertà e disuguaglianze?". Povertà e disuguaglianza è un'associazione tipica del pensiero di Ermanno Gorrieri e in tempi *normali* è stato molto importante sottolineare l'aspetto per cui le politiche sociali non dovessero occuparsi solamente degli ultimi ma anche dei penultimi. Di fatto l'attenzione si concentrava su un'economia in cui c'era una dinamica salariale sufficientemente elevata da permettere di identificare quali fossero le caratteristiche per avere una maggiore compensazione. Non a caso, ci si concentrava sui trasferimenti monetari a favore della famiglia, sugli assegni famigliari e sulle politiche sociali che sono state portate avanti soprattutto a livello comunale.

Questo quadro, diciamo la verità, è cambiato e l'associazione disuguaglianza-povertà è sempre più complicata da fare perché il ventennio passato ha messo in luce degli elementi di difficoltà.

La globalizzazione e poi la grande crisi hanno messo in discussione il meccanismo della redistribuzione che veniva operata attraverso il mercato del lavoro. Anche le politiche hanno finito per avere dei vincoli soprattutto di carattere finanziario, portando l'attenzione sui componenti che rivelavano una maggiore deprivazione e povertà creando una dissociazione tra i due termini – cosa negativa sulla quale dobbiamo riflettere.

In considerazione alle politiche, oggi, dobbiamo avere presente che viviamo in questa contraddizione, nella difficoltà appena analizzata. Come conciliare allora le politiche su questi due fronti?

Innanzitutto, per quanto riguarda la disuguaglianza, dobbiamo avere presente che gli strumenti principali non sono le politiche di spesa pubblica di carattere sociale ma riguardano piuttosto il mercato del lavoro e il problema legato alla dinamica salariale. Le domande da porsi sono quindi: perché il salario è cresciuto così poco? perché il sindacato ha perso potere? Questo è un punto importante da tenere presente e ha un effetto decisivo sui problemi di carattere sociale ma è un'altra cosa anche se, soprattutto nella sinistra, c'è un forte dibattito.

Di fronte a una dinamica salariale che genera delle situazioni di *working poor*, come abbiamo visto parlando degli immigrati e della situazione socio economica della provincia di Modena, quali politiche dobbiamo applicare per contrastare le stesse dinamiche? Il problema non è quello di avere a che fare con redistribuzioni di tipo monetario, cioè avere più soldi da distribuire a chi è più povero, ma il problema è quello di trovare lavoro. L'acceso dibattito nella sinistra riguarda il concetto secondo cui non si deve dare denaro ma si deve dare lavoro.

Questa argomentazione corre il rischio però di avere dei falsi amici. Il tema del lavoro può anche essere proposto da posizioni che sono di destra, nel senso che l'unica cosa da fare è far lavorare le persone il più possibile, che è un problema collegato all'offerta di lavoro. Il mio punto di vista è quello per cui il lavoro è ciò che dà la dignità alla persona umana e quindi va ricercato. Pensiamo ad esempio al piano del lavoro della Cgil, varato circa un anno fa, e al dibattito che è stato mosso su un sito chiamato *sbilanciamoci* e che ha prodotto una serie di interventi sulle tematiche del reddito minimo *versus* le politiche del lavoro.

Su queste tematiche però non ci concentreremo questa sera ma vogliamo occuparci di quelle politiche che – prendendo atto della precarietà della situazione attuale – si concentrano su coloro che si trovano nella fascia più bassa del reddito e che si realizzano, anche ma non soltanto, attraverso trasferimenti di carattere monetario.

L'uguaglianza in generale, oltre che con la contrattazione salariale, può essere raggiunta anche attraverso altri strumenti di carattere fiscale, ad esempio il ruolo dell'imposta progressiva è importantissimo nella redistribuzione del reddito più di qualunque altro intervento che possiamo pensare con le risorse che oggi abbiamo a disposizione. Pensiamo ad esempio al dibattito relativo alle remunerazioni eccessive dei dirigenti pubblici, anche in questo caso si potrebbe pensare che il sistema fiscale può avere un ruolo, e in un attimo si potrebbe prevedere che per due anni l'aliquota massima dell'Irpef per i redditi al di sopra dei 200.000 euro è 65%. Almeno per i prossimi due anni tutti i redditi dei dirigenti – non solo pubblici – potrebbero essere presi in considerazione per attivare un meccanismo di redistribuzione del reddito. Così come il



problema dell'imposta di successione, che non esiste praticamente nel nostro paese, è un modo con cui il sistema fiscale può svolgere questa funzione. Ma queste sono tutte cose di cui non vogliamo parlare stasera.

Tornando invece ai trasferimenti monetari che sono oggetto della politica sociale, dobbiamo fare una distinzione importante. Questi strumenti devono infatti essere concepiti come strumenti condizionati o come strumenti non condizionati dalla situazione economica dei cittadini. Viene naturale pensare che se devo dare dei soldi li darò solo a chi è più povero ma anche in questo caso c'è un dibattito di carattere più generale, anche filosofico, di filosofia morale. Infatti, molti sostengono che la lotta alla povertà discende da un diritto, che è il diritto di cittadinanza, e quindi tutti devono avere un reddito minimo per avere un livello minimo, decoroso, di vita, indipendentemente dalla condizione economica.

Queste idee sono state dibattute molto nella storia del pensiero economico e oggi sono collegate ad uno studioso che si chiama Van Parijs che ha fatto di questa idea una battaglia cui molti fanno riferimento. È un'idea molto interessante perché, non richiedendo di andare a vedere chi è povero e chi non lo è, anche dal punto di vista applicativo ha una grande facilità di realizzazione ma, per contro, le misure di questo tipo hanno dei costi straordinari. Non è che non sono fattibili ma richiedono un'organizzazione fiscale e delle retribuzioni che non appartengono alla nostra esperienza e che non abbiamo ancora visto nei fatti. Ma anche questa è una discussione che non facciamo questa sera.

Già abbiamo abbastanza da discutere se ci concentriamo sulle politiche adottate per le fasce di reddito più basso usando degli strumenti che identificano chi sono i poveri. E qui abbiamo un grosso problema perché individuare chi è povero è molto complicato. Lo strumento che abbiamo in Italia, realizzato e migliorato anche recentemente proprio da Cecilia Guerra, è l'Isee. Attenzione, l'Ise è uno strumento complicatissimo e ambiziosissimo. È infatti ambizioso pensare di avere un unico strumento che consente di discriminare chi ha di più e chi ha di meno. Il sistema fiscale vorrebbe fare la stessa cosa ma lo fa in modo molto più complicato e usando moltissime imposte. Concentreremo quindi l'attenzione stasera su quegli strumenti che richiedono la prova dei mezzi.

Apparentemente sembra che nel dibattito politico, tra la destra e la sinistra, ci siano delle differenze enormi nelle impostazioni relative a tali strumenti mentre le cose non stanno così. Iniziamo dai nomi per capire quanto è complicata la geografia. Nomi comuni che vengono utilizzati per chiamare le politiche perlopiù di carattere generale: basic income, minimo vitale, reddito minimo universale, dividendo sociale, imposta negativa, reddito di cittadinanza. Nomi propri delle politiche che sono state fatte nel nostro paese: reddito minimo d'inserimento – sperimentazione tentata nel 2000; reddito di ultima istanza – proposto da Berlusconi e subito accantonato; social card – proposta del Ministro Sacconi; nuova social card – governo Monti-Letta; reddito d'inclusione

sociale – una ricerca della Caritas fatta negli ultimi tempi; sostegno per l’inclusione attiva – programma più recente sviluppato lo scorso anno; reddito di cittadinanza – proposta del Movimento 5 stelle; reddito minimo di cittadinanza attiva – proposta del Pd; reddito minimo garantito – proposta di Sel; eurodividendo - Van Parijs per l’Europa.

È difficile orientarsi in mezzo a tutte queste cose però, credetemi, confrontando le diverse proposte che sono in campo, tutte partono dal presupposto che sono strumenti che comportano un trasferimento monetario condizionato alla verifica dei mezzi.

Dove possiamo trovare quindi le differenze per orientarsi? Quali aspetti li caratterizzano?

Innanzitutto dipende da come concepiamo questi strumenti, se all’interno degli ammortizzatori sociali (ad esempio, i sussidi di disoccupazione o tassi di integrazione) oppure come strumenti di politica sociale che hanno la funzione di sostenere la povertà, in particolare delle famiglie, associando a queste anche delle politiche di attivazione alle caratteristiche multidimensionali della povertà. La filosofia gorrieriana è quella riferita alle politiche sociali, altre fanno riferimento agli aspetti legati al mercato del lavoro e questo ha delle conseguenze su chi gestirà gli strumenti: l’inps, i servizi del lavoro o dell’impiego o i comuni.

Un aspetto essenziale quando trattiamo queste politiche riguarda l’attivazione: non soltanto attraverso trasferimenti monetari ma anche cercando di fare in modo che i soggetti possano uscire dalla condizione di povertà. Anche in questo caso però bisogna porre attenzione perché, come per le politiche della Thatcher e di Blair, che fanno riferimento agli aspetti di attivazione ponendo come obiettivo finale l’aumento dell’offerta di lavoro (ti do i soldi se poi tu cerchi attivamente il lavoro), altre pongono prevalentemente l’idea dell’attivazione sul fatto di andare a vedere concretamente quanto le famiglie fanno anche in termini di lavoro di cura, come si accudiscono i figli. Questo porta ad una netta differenziazione tra i due approcci.

Partendo da qui si entra in una serie di problemi come la scelta di dare maggiore attenzione all’individuo o alla famiglia – anche se quelli che fanno riferimento all’individuo, la famiglia la devono comunque prendere in considerazione perché la condizione economica di un individuo dipende dalla sua famiglia – definire chi ha accesso direttamente a questi strumenti, quanto dura la prestazione, se ci deve essere una differenza territoriale, qual è il livello amministrativo che si occuperà di queste cose, come vengono pagate, con quali costi, in quale misura sono categoriali o universali.

Queste domande hanno difficili risposte e purtroppo nel nostro paese è da 20 anni che se ne parla perché tali domande risultano essere frammentate. Ci deve essere una continuità, un’organizzazione e una responsabilità delle amministrazioni locali.

Con la mancanza di continuità temo che non si potrà arrivare a combinare nulla.

*Passerei la parola al Dott. Tangorra chiedendogli se ci può fare una fotografia di come vengono utilizzate in questo momento le risorse destinate al contrasto della povertà, se ci spiega lo stato dei finanziamenti nazionali considerando che alcuni capitoli del bilancio dello Stato non possono essere toccati. Come poi fino adesso sono state spese le risorse e come si utilizzano i soldi qui in Italia per vedere poi successivamente quello che accade invece in Europa.*

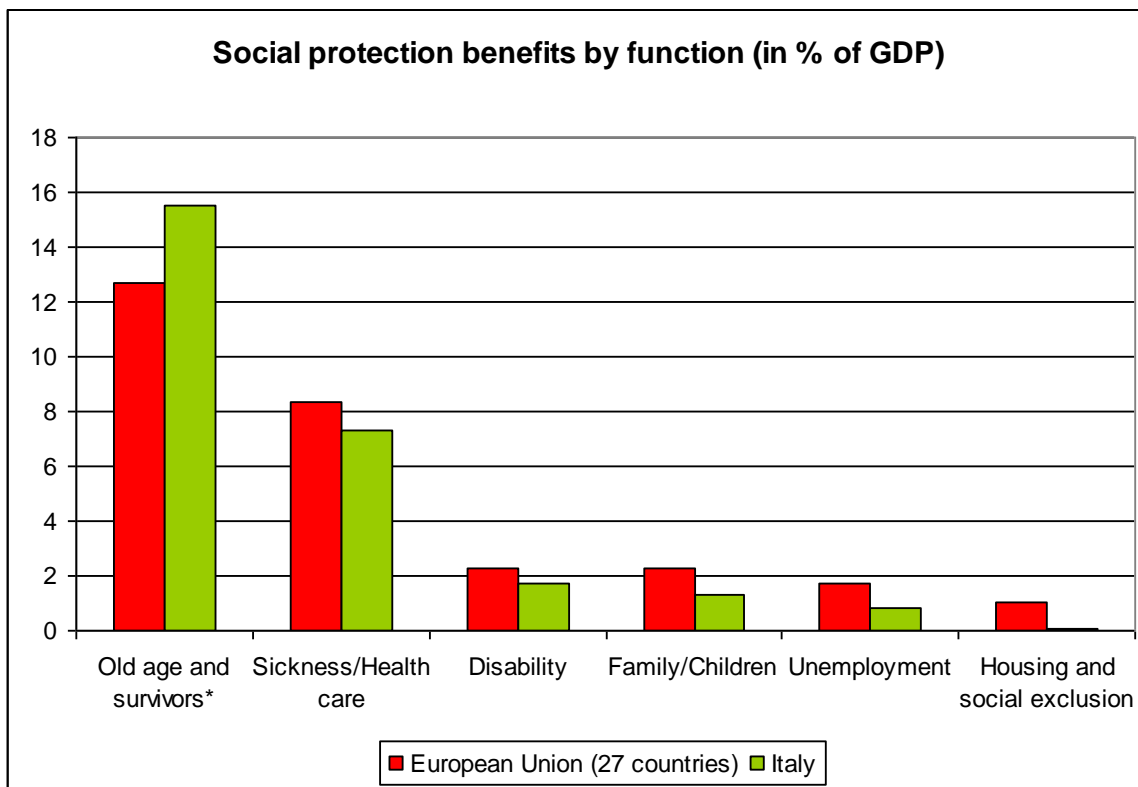
**Raffaele Tangorra**

Ringrazio per l'invito. È la seconda volta che partecipo ad una iniziativa della Fondazione Gorrieri e mi fa piacere intervenire per il lavoro meritorio, non solo sul territorio di Modena, ma esemplare anche a livello nazionale.

Farei un passo indietro rispetto a ciò che ha detto Paolo Bosi, che è arrivato subito al punto: quale politica può essere messa in campo in contrasto alla povertà assoluta. Vorrei rappresentare qual è il nostro sistema: da dove partiamo, dove siamo e cosa manca al nostro welfare attraverso alcuni grafici.

Nel primo grafico le barre identificano i grandi rischi di cui si occupa il sistema di welfare: vecchiaia, malattia, disabilità, famiglia o presenza di bambini, disoccupazione e casa o esclusione sociale; la barra rossa indica quanto si spende in media nell'Unione Europea e la barra verde ci dice quanto si spende in Italia.

Grafico 1



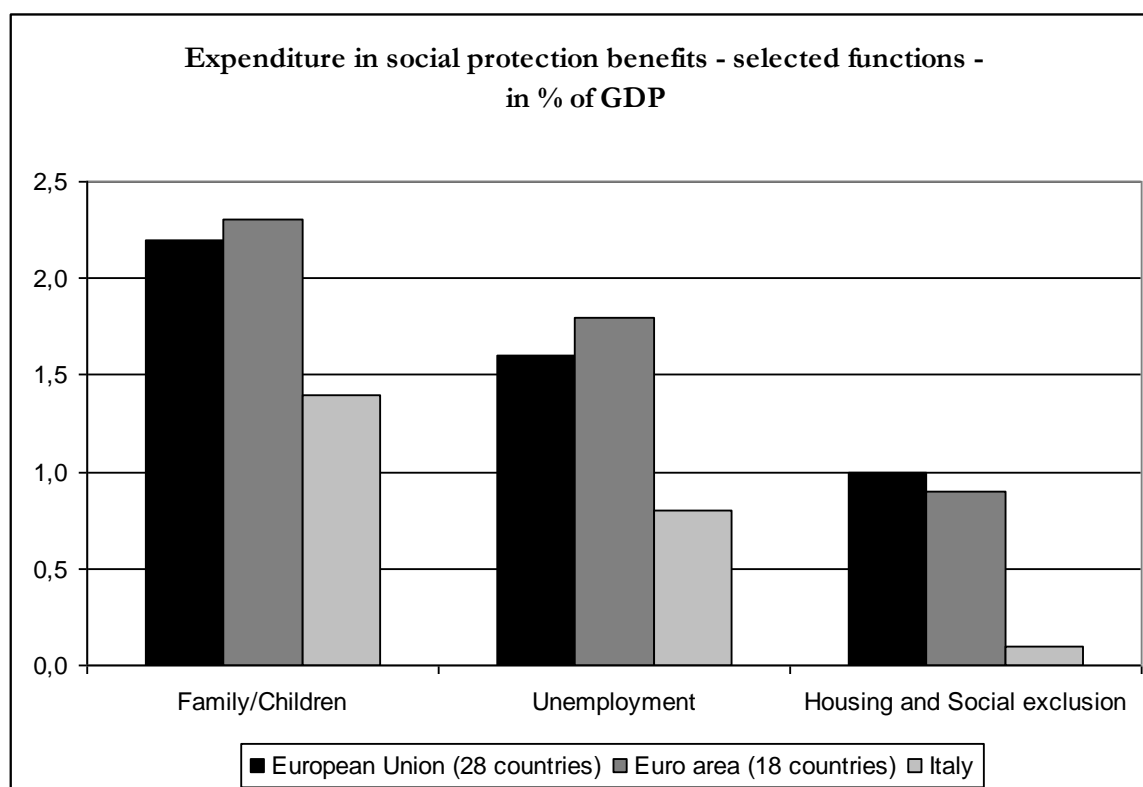
Il confronto tra le due barre credo sia illuminante: la barra verde sta sopra quella rossa solo in relazione al rischio vecchiaia – qui ho depurato del Tfr che, erroneamente, nelle contabilità europee viene messo a carico delle prestazioni sociali – ma, pur data questa depurazione, si vede come c'è una spesa in termini di Pil parecchio più consistente nel nostro paese sulla funzione vecchiaia. Continuando a spostarsi verso destra la barra verde sta sempre e comunque al di sotto di quella rossa. Sostanzialmente in Italia si spende sempre meno su tutte le varie funzioni del sistema di welfare rispetto alla media dell'Europa a 27.

Se poi prendiamo la spesa globale facendo la somma di tutto, l'Italia rimane in media. Se teniamo in considerazione il Tfr, l'Italia spende meno della media e, se teniamo conto dell'evoluzione del Pil degli ultimi anni, e cioè del fatto che l'economia italiana è sostanzialmente ferma, si evidenzia una penalizzazione rispetto alle altre economie perché abbiamo una torta piccola da dividere. Abbiamo un debito pubblico accumulato in questi anni con interessi consistenti che ruba una fetta consistente di questa torta. Però, se andiamo a vedere come la fetta della torta destinata al welfare è distribuita tra le diverse funzioni – nel grafico 2 vengono messe in evidenza le tre funzioni che più specificamente fanno contrasto alla povertà, cioè la spesa per il sostegno alla famiglia, alla disoccupazione e all'esclusione sociale – si vede che la differenza dell'Italia rispetto al resto dell'Europa è notevolissima. Per la famiglia in Italia spendiamo meno di un punto e mezzo di Pil mentre in Europa si spendono quasi due punti e mezzo; per la disoccupazione si spende in Italia meno di un punto di Pil, nel resto d'Europa quasi due punti di Pil; per l'esclusione sociale, quindi le spese dedicate esplicitamente alla lotta alla povertà, all'esclusione sociale e al sostegno alla casa, la colonnina italiana si fa fatica a vedere.

Questo per dire che evidentemente ci troviamo in una situazione in cui, nonostante da più parti sento dire che c'è un problema di efficacia e di efficienza della spesa di welfare, io credo che ci sia poco margine dentro la spesa di welfare complessiva per un'azione che permetta di coprire una frontiera più espansiva di spesa rispetto alla lotta alla povertà. È difficile agire sull'unico campo su cui abbiamo nel confronto europeo una spesa superiore, che è quello della vecchiaia, perché veniamo da vent'anni di riforma delle pensioni. Da un sistema che oggi deve preoccuparsi di come garantire delle prestazioni domani, da questo punto di vista è finanziariamente sostenibile ma deve porsi il problema di come garantire adeguatezza delle prestazioni.

Questo ci dice anche della necessità – se vogliamo davvero fare lotta alla povertà – di ragionare su un confine più ampio e non su una redistribuzione dentro il mondo della spesa sociale. Ci vogliono scelte che davvero sono della politica laddove bisogna sacrificare qualche funzione della spesa dello stato più genericamente intesa per ridistribuire nei confronti della spesa sociale.

Grafico 2



Se questo è il confronto dell'Italia con l'Europa, il grafico 3 ci mostra come spendiamo a livello territoriale. Le colonne raffigurano la spesa sociale procapite all'interno delle singole regioni.

A seguito della riforma del Titolo V – ma in realtà in assenza di uno strumento nazionale di indirizzo e di governo delle politiche sociali territoriali – il nostro welfare si è differenziato notevolmente a livello locale. Infatti, la prima legge quadro per l'assistenza è stata promulgata nel 2000. Ebbene, la legge 328/2000 non faceva in tempo a nascere che qualche mese dopo si riformava il Titolo V della Costituzione e quindi la si decapitava perché con la riforma del Titolo V la competenza esclusiva in termini di materia sociale è data a livello regionale.

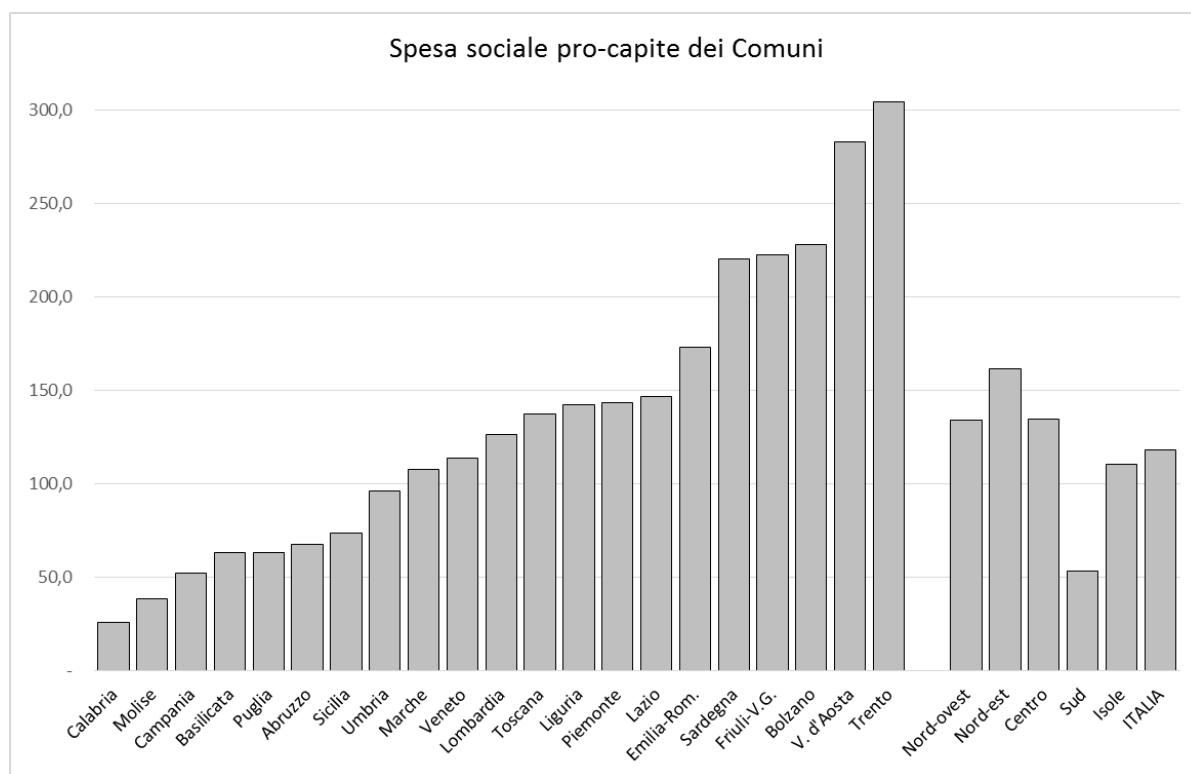
Nel grafico 3 è riportata quindi la spesa che viene fatta a livello regionale, cioè, la somma della spesa dei singoli comuni per la spesa sociale dei propri cittadini. La somma non è quindi limitata agli interventi di contrasto alla povertà (estrema, assoluta, relativa) ma viene fatto riferimento al sistema dei servizi.

Questo perché credo non si possa ridurre ad una sola dimensione lo stato di povertà, ossia alla sola mancanza di mezzi economici, dobbiamo considerare da questo punto di vista il contrasto alla povertà nella sua multidimensionalità. La multidimensionalità del bisogno e soprattutto le caratteristiche del welfare come caratteristiche non limitate soltanto agli ultimi ma anche ai penultimi o, direi, a volte anche diretti all'intera cittadinanza: asili nido, assistenza per i disabili ecc. Evidentemente sono tutte funzioni

che se garantite dallo Stato permettono a molte più persone di non finire in condizioni di povertà quando si trovano in una condizione di bisogno.

Le colonne si dispongono a scale. Nel gradino più basso abbiamo la Calabria in cui si spendono 25 euro procapite e in quello più alto la provincia autonoma di Trento dove si spendono 304 euro procapite e non sono soltanto estremi perché nel mezzo ci sono tutte le regioni. Quindi non c'è solo il caso Calabria e il caso provincia di Trento ma c'è il caso Italia in cui non abbiamo un modello di welfare ma ventuno modelli di welfare in cui il rischio maggiore di esclusione sociale non dipende dalle condizioni personali o familiari dell'individuo ma dipende dal luogo dove si è nati.

Grafico 3



In questa situazione, in Italia nel 2000 abbiamo fatto il federalismo. Questi dati all'epoca non erano noti perché di fronte a dati di questo tipo non si può immaginare la riforma federalista come una riforma opportuna, di fronte a situazioni così diverse il federalismo tende a cristallizzare le differenze piuttosto che a unire il paese. Non a caso le differenze nel corso di questi 15 anni non si sono ridotte e il meccanismo che il legislatore costituente aveva immaginato per ridurre queste differenze, e cioè la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, non sono mai stati definiti.

È evidente che in questo contesto è quasi impossibile definire i livelli essenziali delle prestazioni. Pensiamo a cosa è successo nel sistema sanitario negli anni '70: c'era una

differenza notevole tra il nord e il sud del paese nella spesa procapite per la funzione sanitaria e la risposta in quel caso non è stata una risposta federalista ma nazionale con la costituzione del sistema sanitario nazionale. Sostanzialmente un unico sistema che ha portato a riequilibrare la spesa e solo dopo 30 anni di sistema nazionale si è regionalizzato con il sistema dei livelli essenziali delineando il perimetro delle prestazioni da garantire a livello nazionale. Il sistema sanitario ha una funzione completamente diversa da quella che avrebbe nel caso delle politiche sociali dove invece affermerebbe diritti e quindi aumenterebbe la spesa. Da questo punto di vista c'è evidentemente un disegno proprio del governo delle nostre politiche sociali che manifesta parecchi limiti. In questo contesto la legge 328/2000 immaginava un meccanismo di finanziamento, in particolare sui livelli essenziali non definiti, sulla base di un fondo nazionale dedicato, fondo nazionale per le politiche sociali. All'epoca e fino al 2007 tale fondo distribuiva alle regioni italiane circa un miliardo di euro all'anno. Nel 2007 ci si è aggiunto il Fondo per le non autosufficienze come grande meccanismo nazionale di finanziamento delle politiche sociali territoriali.

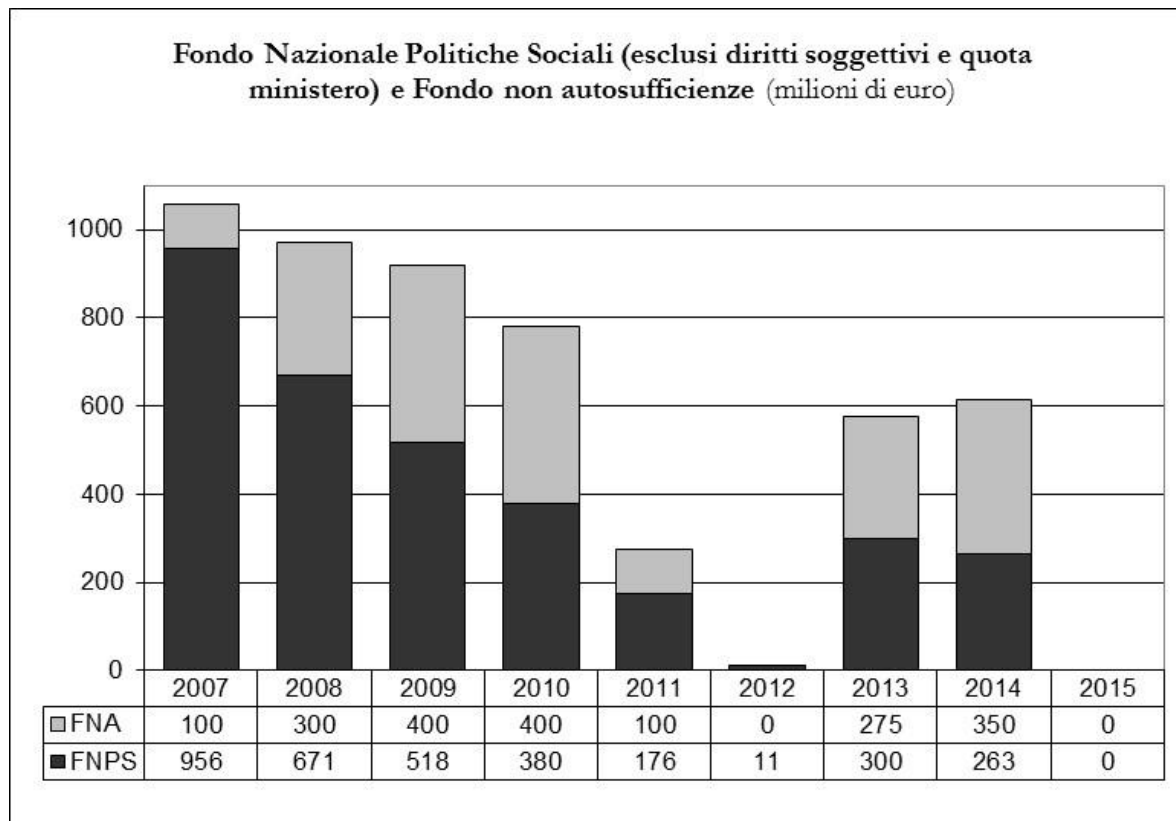
Cos'è successo negli ultimi anni? Il grafico 4 mostra, nella parte grigio scuro, il fondo per le politiche sociali e, nella parte in grigio chiaro, il fondo per le non autosufficienze. Dal 2009 al 2012 si sono sostanzialmente azzerati.

Si è fatta la riforma del Titolo V, qualche anno dopo si è fatta la riforma del federalismo fiscale, la legge 42 nel 2009, che prevedeva il finanziamento dei livelli essenziali cioè delle politiche sociali territoriali attraverso meccanismi come quelli sanitari cioè compartecipazione al gettito di qualche imposta. Questo meccanismo, in mancanza di livelli essenziali, non è stato implementato nel caso delle politiche sociali ed è venuto meno il meccanismo tradizionale. Quindi non abbiamo il modo nuovo di pagare le politiche sociali e non abbiamo nemmeno il modo vecchio. Ci troviamo sostanzialmente in una situazione di emergenza vera e propria di cui però non parla nessuno.

Stiamo mettendo in discussione l'esistenza stessa dell'azione pubblica in questo delicatissimo settore perché ci ritroviamo ogni anno in legge di stabilità senza strumenti che a legislazione vigente garantiscano il finanziamento delle politiche sociali a livello territoriale. Ogni legge di stabilità, ogni anno deve ritrovare gli strumenti.

Negli ultimi 2 anni, 2013 e 2014, i governi Monti e Letta hanno messo una toppa, letteralmente e tecnicamente una toppa, con circa 600 milioni ma se guardate il grafico 4 la colonna per il 2015 non esiste, e non perché me la sono dimenticata ma perché a legislazione vigente il prossimo anno per le politiche sociali territoriali la somma esistente nel bilancio dello stato è zero.

Grafico 4

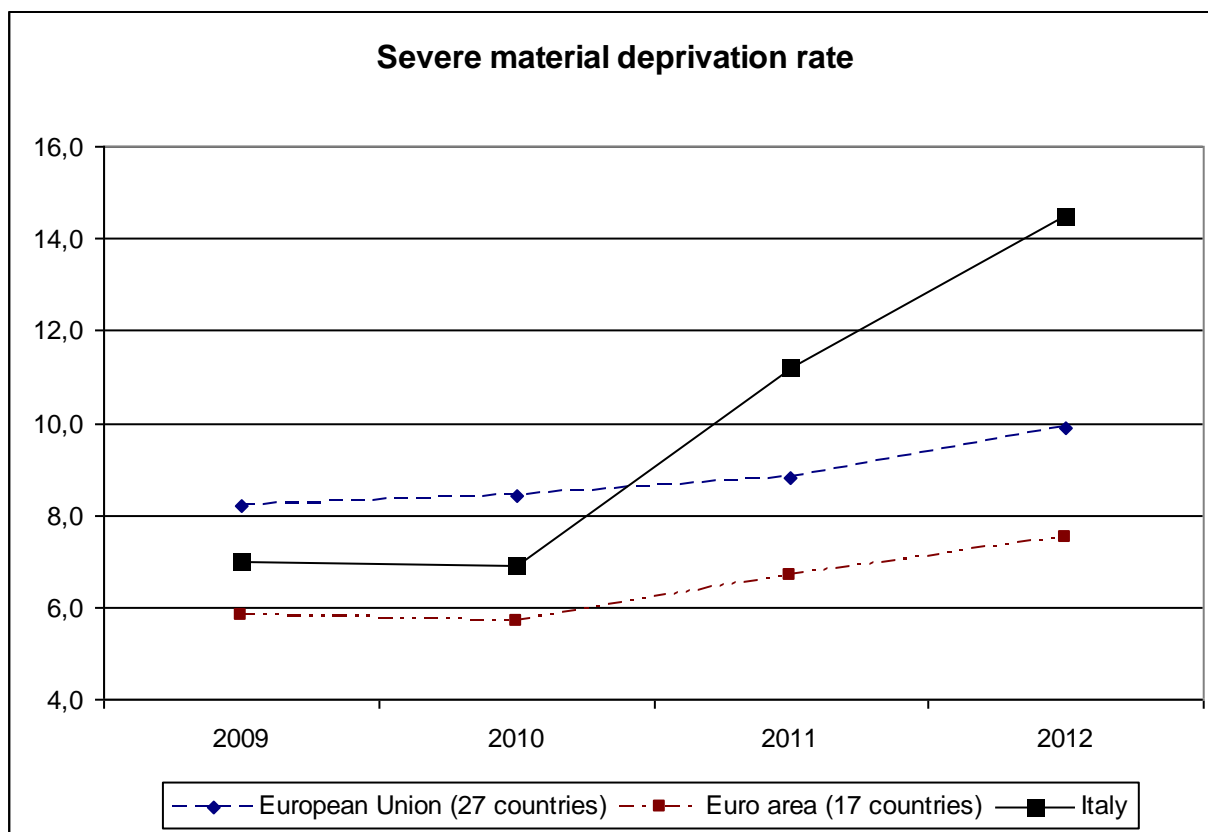


Il grafico 5 mostra il tasso di deprivazione materiale severa, il numero di persone che vivono in famiglie che non riescono a mangiare carne o pesce un giorno sì e un giorno no, che non riescono a farsi una settimana di ferie, che non hanno il telefono, che non riescono a riscaldare adeguatamente l’abitazione. Stiamo parlando di questi beni e servizi essenziali che in Italia ormai il 15% della popolazione non riesce più a garantirsi. Solo due anni prima erano il 7%, nel nostro paese in soli due anni tale percentuale è raddoppiata così come la quantità di persone che si trova in questa condizione. È aumentata anche nel resto d’Europa (linee tratteggiate) ma non da raggiungere i livelli italiani, ormai ci troviamo – per la parte più debole della popolazione – su standard di vita assimilabili ai paesi dell’allargamento – Bulgaria e Romania.

Come dicevo, in questo contesto abbiamo cercato di tenere viva una fiammella, l’abbiamo denominata in vari modi, nuova social card, carta per l’inclusione sociali, avvio per il sostegno all’inclusione attiva ma – indipendentemente dal nome – per spiegare il contesto di come è stata disegnata e quali risposta cercavamo di dare lascio la parola a Cecilia, che ne porta sostanzialmente la responsabilità e soprattutto il merito politico.



Grafico 5



*Chiederei infatti a Cecilia Guerra di raccontarci cosa è accaduto negli ultimi 2 anni e qual è la discussione in corso.*

### **Cecilia Guerra**

Ringrazio tutti, anche chi mi ha preceduto, Raffaele mi dà molti meriti ma in realtà il merito è collettivo, anche lui ha avuto un ruolo fondamentale e c'è stata una grande partecipazione perché i temi, per certi segmenti del paese, sono maturi. Purtroppo segmenti che fanno fatica ad avere voce per cui il nostro sforzo è stato anche quello di portare all'attenzione dei decisori politici una consapevolezza che per alcuni è il pane quotidiano, ci muoviamo in un contesto veramente molto, molto difficile.

Non vorrei tanto fare la storia degli ultimi due anni ma partire dicendo che la riflessione si è mossa su due piani, c'è stato un momento di riflessione su come dovrebbe essere una misura di contrasto alla povertà vera: se ci fossero i soldi, se ci fosse la volontà politica – le due cose vanno spesso insieme, è chiaro che ci sono pochi soldi ma si può fare una cosa oppure no, c'è sempre una scelta – purtroppo però le politiche sociali sono la Cenerentola. Negli ultimi otto/dieci anni sono scomparse. L'idea è stata quindi quella di fare una riflessione di come doveva essere questa politica a regime, nella

consapevolezza della difficoltà di farla subito ma nella speranza, che poi si è rivelata vera solo in parte, di potere comunque fare dei passi significativi in quella direzione.

L'idea era disegnare la meta e tracciare il percorso. È una scelta di metodo che se si facesse anche in altri campi delle politiche sociali sarebbe cruciale perché ogni volta si azzera tutto e non si sa dove si sta andando. Perché la mancanza delle risorse e lo scarso ruolo che si sta dando a questi temi, fa sì che chi arriva – anche quando intenzionato al meglio, pensiamo al singolo parlamentare – fa proposte di legge su piccole cose che fanno fatica a fare sistema. Avere quindi un obiettivo e costruire poi per mattoni successivi credo sia il metodo da seguire.

Io e il ministro Giovannini abbiamo fatto un gruppo di lavoro, rappresentando anche lavori fatti dal Capp, dall'Irs, dalla Caritas, dalle Acli e da altri soggetti, che hanno portato le proprie competenze e la proposta è stata quella di mettere a punto le caratteristiche fondamentali che una misura di questo tipo deve avere. Ve ne elenco quindi alcune.

Innanzitutto deve trattarsi di una misura di **carattere nazionale**. Sembra banale ma anche alla luce di ciò che diceva Raffaele Tangorra prima, il quadro delle politiche sociali è differenziato a livello territoriale perché le regioni, per alcune politiche, hanno la potestà esclusiva e ne sono gelose. Su questa misura qualche problema con le regioni lo abbiamo avuto dal momento che non ritenevano giusto che si prendessero a livello nazionale decisioni che in realtà dovevano essere prese a livello regionale. In realtà la decisione doveva essere presa a livello nazionale perché è stato definito come un livello essenziale delle prestazioni, quindi un diritto di cittadinanza, una cosa che deve essere riconosciuta ai cittadini, e anche agli immigrati, indipendentemente dal luogo di nascita o residenza.

Il secondo aspetto riguarda l'**universalità**, deve essere una misura universale. Noi abbiamo qualche pezzo di misura di contrasto alla povertà che è intervenuta in modo diverso e frammentario ad esempio per quanto riguarda le persone anziane, in parte la disabilità, le famiglie con molti figli, anche dentro al sistema fiscale, in modo un po' particolare si tiene conto di elementi di povertà, però non c'è una visione di insieme che dica che tutti gli individui, le famiglie che sono in una situazione di povertà – da definirsi – hanno diritto ad avere un aiuto, una politica ad esse diretta e quindi fuori dal criterio di appartenenza ad una certa categoria (essere donna, essere povera, essere grande, essere piccola, essere di un paese o di un altro).

Per quanto universale deve comunque essere **selettiva**. Non deve essere una misura che deriva solo dal fatto di essere un cittadino ma deriva dal fatto di essere un cittadino che è sottoposto ad una prova dei mezzi e quindi ad una verifica della condizione economica. La povertà può essere definita in tantissimi modi e l'idea è quella di fare riferimento al concetto di povertà assoluta individuando una situazione in cui il soggetto e la sua famiglia non è in grado di permettersi un paniere di beni e servizi che gli consenta una vita che definiamo decorosa, dignitosa. A quel punto bisognerà poi

accordarsi su dove mettere l'asticella. C'è chi la posizionerà sulla mera sussistenza e chi – un po' più ambizioso – terrà conto anche del contesto relativo in cui le persone sono e si muovono.

L'aspetto sicuramente più complicato e importante è che si deve trattare di uno strumento di **inclusione** e di **attivazione** sciogliendo le ambiguità a cui Paolo Bosi faceva riferimento. Noi sappiamo che la povertà è molto spesso un concetto multidimensionale. Difficilmente la povertà è solo, anche se resta un fattore ineludibile e relevantissimo, deprivazione economica ma si porta dietro come causa o come conseguenza, un insieme di altri elementi che portano spesso a emarginazione, esclusione sociale, difficoltà di interazione. Abbiamo anche potenti mezzi di inclusione sociale per il superamento della situazione di povertà: sicuramente il fatto di essere dequalificati, di non avere un livello di istruzione, di non avere la salute ecc, sono elementi che concorrono a fare di una persona un povero. Intervenire quindi per mettere le persone che si trovano, temporaneamente o da tempo, in una situazione di povertà ma sul sentiero di autonomia, di attivazione, di poter riprogettare la propria esistenza, è lo scopo della misura. Non solo impedire che una persona muoia di fame e qui sta una differenza fondamentale tra la destra e la sinistra, è la difficoltà anche di queste politiche perché le politiche per la povertà soffrono di un retaggio culturale pesantissimo. Il povero è una persona che in un qualche modo è colpevole della sua situazione di povertà. Le politiche per la povertà storicamente sono state politiche di sicurezza, di contenimento per evitare la paura del vagabondo, la diffusione delle epidemie legate alle condizioni di salute precarie, tant'è che le risposte storiche alla povertà sono sempre state risposte di segregazione. Collegate ad un'idea di richiesta di lavoro espiativo, lavoro di controprestazione. Quando quindi si tratta di attivazione bisogna stare attenti perché si possono intendere anche cose diverse. Lo dico perché un po' di dibattito sta riaffiorando in Italia con termini che non mi convincono. E, subito collegato a questo, l'idea che se fai delle politiche per i poveri ci sono quelli che ci marciano. L'imbroglio è l'altro elemento, che è effettivamente anche un pericolo, che abbiamo incontrato anche in altre politiche. Tipicamente il modo in cui sistematicamente, anche nel governo Berlusconi, nella persona di Sacconi, si è cercato di smantellare le politiche per la disabilità nel nostro paese è stato con la campagna dei falsi invalidi. Il messaggio che è stato dato è che la maggior parte – in realtà sono un numero esiguo – di persone che riceve le indennità di accompagnamento o indennità civili sono persone di cui bisogna diffidare perché sono persone che fingono. Ed è per questo che bisogna essere particolarmente rigorosi nella prova dei mezzi per stroncare sul nascere questo rischio e queste interpretazioni.

Quando noi invece parliamo di un sostegno, di inclusione attiva abbiamo in mente tutt'altro, un'impostazione **nell'ottica dell'approccio dello sviluppo umano** di cui voi della famiglia gorrieriana avete sentito parlare molte volte (da Senn e molti altri oratori

fanno parte di questa scuola) è l'idea di una valorizzazione complessiva dell'individuo che sempre, in qualsiasi contesto, qualunque sia la sua storia e le sue caratteristiche, la famiglia di appartenenza e le sue condizioni materiali, deve essere messo nella possibilità di avere e prendere in mano il proprio progetto di vita. Questa è quindi l'idea e la scommessa enorme, perché per fare questo non basta un trasferimento monetario. Non basta dare dei soldi perché la povertà si porta dietro, come causa o come conseguenza, anche altre difficoltà.

Qual è il soggetto che deve entrare a realizzare una politica che non sia solamente un trasferimento monetario? Fare un trasferimento monetario è una cosa abbastanza facile. Basta andare all'Inps a fare una prova dei mezzi, non facile ma si può strutturare. Abbiamo pensato di incardinare questa politica sui comuni perché il comune è l'ente di vicinanza, perché storicamente nel nostro paese le politiche sociali sono incardinate sui comuni mantenendo la regia regionale che ha una funzione di programmazione e coordinamento. Al comune si chiede di essere parte attiva che significa che i nuclei familiari in povertà devono essere presi in carico e accompagnati in un processo di attivazione che può significare cose molto diverse. È chiaro che se ci sono delle persone in grado di lavorare (ma il primo problema è che non tutti i poveri sono in grado di lavorare, ad esempio perché anziani, perché gravemente invalidi, perché non hanno lo *skill* minimo) è ovvio che il primo passo è quello di portarli su un terreno di qualificazione professionale e di inserimento lavorativo. Quindi il comune deve lavorare con i centri per l'impiego, che si spera prendano un nuovo corso, non tanto in Emilia, quanto in tutta Italia, anche se le politiche attive sul lavoro sono abbastanza carenti. Quindi formazione e attivazione in questo senso che si vanno ad incrociare con tutte le proposte che faceva prima Paolo Bosi ma non sono l'unico elemento perché ci sono altri soggetti che devono comunque essere presi in carico. Pensiamo ai bambini, la povertà in Italia è prevalentemente povertà minorile, il tasso di incidenza di povertà minorile è uno dei più alti al mondo e ha avuto una crescita spaventosa negli ultimi tempi, qualunque indicatore si prenda e non solo nelle famiglie numerose. La presenza di minori è un elemento che accentua molto l'incidenza della povertà. Per i minori bisogna garantire che ci sia l'assolvimento dell'obbligo scolastico – siamo un paese ad altissima dispersione scolastica - bisogna che ci siano i protocolli sanitari, le visite pediatriche previste nei protocolli di igiene e salute. anche se spesso la deprivazione e la povertà porta a non fare queste cose. Nel patto che il comune fa con la famiglia che viene presa in carico questi elementi devono tutti entrare in gioco. È una questione che va oltre la visione laburistica ma non perché la discredito, il lavoro è un elemento fondamentale per l'autonomia e la dignità delle persone, ma non basta.

Proseguendo sugli altri aspetti, è il **nucleo familiare** l'unità alla quale va rivolta l'attenzione sia per la prova dei mezzi che per quello che riguarda la misura dei trasferimenti, tenendo ovviamente conto della numerosità dei familiari ma anche dei

singoli individui perché le misure devono riguardare chi c'è dentro quella famiglia, quali problemi ha e qual è lo strumento per accompagnarli.

Ambizioso questo progetto che richiede anche di valorizzare l'insieme delle politiche sociali.

Se parliamo di un diritto di cittadinanza non parliamo di cittadinanza dal punto di vista strettamente legale che non concediamo alle persone immigrate che vivono stabilmente in Italia da anni e anni, compresi i ragazzi che nascono qua (e questo è veramente un particolare abominio del nostro paese). Questa misura non può non essere diretta agli immigrati e lo dico richiamando su questo la vostra attenzione perché è banale come annunciazione ma è uno degli elementi che la rendono difficile perché l'incidenza della povertà nelle famiglie degli immigrati è molto più forte e quindi inevitabilmente se fai una misura la componente di beneficiari composta da nuclei familiari immigrati sarà forte. Questo creerà inevitabilmente dei problemi perché quando c'è la guerra tra poveri ci sono poveri di serie A e poveri di serie B. Tutte situazioni che abbiamo visto anche nelle nostre zone, ad esempio per l'assegnazione delle case popolari, degli asili nido e questo è un problema che dobbiamo tenere presente.

Dopodiché ci sono aspetti più tecnici ma che sono ugualmente importanti. Dobbiamo stabilire qual è il **livello di povertà** che vogliamo prendere a riferimento, ad esempio, secondo il concetto di povertà assoluta declinato anche in relazione alle diversità del territorio – discorso difficile ma sappiamo che il corso della vita non è lo stesso nelle diverse zone del paese – e poi dobbiamo fare un trasferimento che dica se la linea di povertà per quel tipo di famiglia è 100, 70 o 30. Non ci si può riuscire subito ma si può partire riducendo la distanza. L'importante è sapere che è lì che vogliamo arrivare. Ci sono dietro moltissimi problemi tecnici con i quali non vi tedio ma la scelta è molto chiara.

La **prova dei mezzi** deve essere molto rigorosa e siccome, mai come nelle politiche per la povertà, è l'elemento che fa la differenza, avere delle soglie patrimoniali è essenziale per sapere se erogare un trasferimento monetario a quel soggetto, che avendo un conto in banca, seppur minimo, può andare avanti da solo per qualche tempo. Quindi, soglie patrimoniali stringenti e forme di valutazione che possono prendere in gioco anche comportamenti di consumo riferiti ad esempio all'acquisto di beni durevoli di lusso.

Questi sono gli aspetti principali sui quali volevo richiamare la vostra attenzione su questa misura.

Infine, l'aspetto della **durata** che è un altro aspetto molto importante perché siamo sicuri che, dal punto di vista teorico, la misura è soggetta a verifica della condizione che l'ha attivata e dovrebbe essere confermata fintanto che le persone sono in questa condizione. Essendo un progetto di attivazione è quindi condizionale. Il patto che si fa

tra comune e famiglie è un patto di mutua responsabilità: il comune ti aiuta ma tu non puoi poi non osservare l'impegno che ti prendi con grande serietà. La durata però è un elemento della misura sul quale ci siamo molto interrogati e su cui, nell'ipotesi che la misura partisse, bisognerà tornare perché il rischio più grosso dal punto di vista politico è credere a persone che vivono sull'assistenza e quindi io personalmente nella misura sarei d'accordo di dire che si dia una durata per poi fare una interruzione.

Questo il modello messo a punto ma non abbiamo i soldi quindi le misure anche piccole che possiamo fare con i soldi che abbiamo devono avere già alcune di queste caratteristiche. Abbiamo fatto una sperimentazione e abbiamo messo alla prova l'elemento dell'inclusione attiva, quindi il coinvolgimento dei comuni nell'ottica sopra descritta, e l'elemento dei controlli – in questo sono rigorosissima perché ho visto fallire troppe misure in Italia su queste cose. È importante controllare la veridicità dei vincoli che eventualmente si è costretti a mettere altrimenti la misura non risulta efficace e questo perché nasce già con tanti avversari. In quest'ottica la sperimentazione è stata fondamentale perché quando siamo arrivati a gennaio 2013 con il decreto pronto, l'allora ministro dell'economia ha bloccato quella riforma perché “stavamo creando un'aspettativa” dal momento che la sperimentazione la si prevedeva solo su 12 comuni. La motivazione data verteva sul fatto che ci si sarebbe aspettati che la sperimentazione venisse confermata, che venisse estesa e non ci sarebbe stata la copertura finanziaria necessaria. Ma siamo riusciti a farla lo stesso perché nella norma c'era scritto esattamente così: *stiamo realizzando la norma per sperimentazione*. Questo per dire con quale difficoltà ci si muove. Credo sia importante dare informazioni anche su come sono i processi.

La misura quindi è partita in queste 12 città e solo per le famiglie con minori e i cui membri adulti in grado di lavorare hanno perso il lavoro negli ultimi 3 anni o hanno un rapporto con il mercato del lavoro che li porta ad avere un reddito molto basso (sotto i 4.000 euro). Purtroppo abbiamo dovuto mettere dei criteri più stringenti che ne hanno fatto una misura ancora una volta categoriale però fa salva la valutazione di questi elementi fondamentali: inclusione attiva, ruolo dei comuni, condizionalità, controlli puntuali *ex ante* sulla condizione economica. E se queste cose funzionano possono essere estese e diventa “un gioco da ragazzi”, l'importante è che ci siano i soldi. Chiaramente abbiamo trovato delle difficoltà – nella costruzione del rapporto tra l'Inps e i comuni, sulla comunicazione con gli utenti – ma andremo a vedere come saranno i risultati, che ci diranno molto.

Su questa misura, in questi termini abbiamo ottenuto con vari sistemi (fondi europei, legge finanziaria, trasformazione della vecchia social card) abbastanza finanziamenti perché in potenza, se la volontà politica resta, possa essere attuata entro l'anno su scala nazionale e per tutto il 2015.

Se riuscissimo a sostenere questa misura con le difficoltà che abbiamo avuto riuscendo ad andare a regime con una misura stretta il problema non sarà poi allargarla se verranno stanziati i soldi. Non è invece possibile fare il contrario, avere i soldi e non la misura.

La scommessa è stata grande, c'è stato un accordo corale, un appoggio da parte delle Acli, delle Caritas e dei sindacati, pur oscillanti su questo tema. Credo sia da approfondire anche il salto filosofico politico di fondo – i poveri infatti non sono individuati immediatamente come un pezzo di elettorato – ci vuole una volontà di carattere etico, politico, filosofico più ampio perché queste politiche vadano avanti. Sono infatti le prime che vengono massacrate.

Approccio che si ricollega all'approccio gorrierriano anche da un altro punto di vista. Se abbiamo paura delle politiche per la povertà perché dentro di noi riconosciamo al povero una colpa del suo stato o lo vediamo come un pericolo, riportiamo la dimensione della povertà ad una dimensione individuale. Se invece vediamo la povertà in scala con la disuguaglianza allora siamo sicuri che la povertà è un fenomeno sociale, che dipende dall'organizzazione sociale ed economica del nostro paese, e del contesto in cui viviamo e quindi è una responsabilità collettiva.

*Vorrei chiedere a Tangorra a quali programmi europei e a quali fondi l'Italia si può aggrappare.*

### **Raffaele Tangorra**

Al percorso che ha descritto Cecilia si possono accompagnare alcune iniziative europee importanti.

La programmazione europea 2014-2020 dei fondi strutturali, in particolare del fondo sociale europeo, dà delle occasioni in questo quadro di scarsità descritto. Il 20% del fondo sociale europeo deve essere destinato nella programmazione nazionale alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Noi in questo contesto abbiamo costruito un programma operativo nazionale, che gestiremo da Roma ma a favore dei territori nel senso che oggi paghiamo ai 12 comuni il trasferimento monetario ma i servizi sono a carico dei comuni e laddove i servizi non ci sono è difficile che i comuni riescano a svilupparli con il quadro economico descritto. Questo sarà un aiuto preziosissimo per far partire i servizi a livello comunale, servizi fondamentali perché il trasferimento monetario non basta.

A questo si aggiunge una migliore finalizzazione di quello che si chiamava fondo agli indigenti, fondo europeo agli aiuti alimentari agli indigenti, non è più un fondo europeo di aiuti alimentari ma è un fondo rivolto alle povertà estreme, ai più deprivati e aiuterà a rilanciare anche politiche dirette a persone davvero più fragili: senza dimora, bambini che non hanno libri, quaderni per andare a scuola.

Questi sono quindi due importanti strumenti di sostegno che arrivano dall'Europa.