

# Povert , esclusione sociale e politiche di contrasto



*a cura di Daniela Mesini  
ed Emanuele Ranci Ortigosa*

i Quid

i Quid n. 10

© 2011 *Prospettive Sociali e Sanitarie*

Direttore responsabile: Emanuele Ranci Ortigosa

**ISTITUTO PER LA RICERCA SOCIALE**

Via XX Settembre 24, 20123 Milano

**[WWW.PSS.IRS-ONLINE.IT](http://WWW.PSS.IRS-ONLINE.IT)**

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 83 del 5-3-1973.

È vietata la riproduzione dei testi, anche parziale, senza autorizzazione.

## INDICE

<i>Presentazione</i>	VII
<i>Introduzione</i>	
E. Ranci Ortigosa, D. Mesini	1
<b>Parte 1. Confini della povertà</b>	7
Capitolo 1. <i>Una questione globale</i>	
E. Ranci Ortigosa (n. 2/2000)	9
Capitolo 2. <i>Dieci precisazioni su quel che significa povertà</i>	
G. Micheli	13
Capitolo 3. <i>Misurare la povertà</i>	
R. Tangorra (n. 6-7/2009)	28
<b>Parte 2. Politiche di contrasto</b>	47
Capitolo 4. <i>Le politiche contro la povertà tra diritto e dono</i>	
A. Tardiola (n. 11-12/2010)	49
Capitolo 5. <i>Di quali poveri vogliamo occuparci?</i>	
E. Ranci Ortigosa (n. 18/2009)	59
Capitolo 6. <i>Politiche familiari e contrasto alla povertà</i>	
C. Saraceno (n. 4/2006)	64
Capitolo 7. <i>Welfare attivo: il nuovo approccio alle politiche di welfare e il caso italiano</i>	
M. Samek Lodovici (n. 6-7/2009)	70
Capitolo 8. <i>Lotta alla povertà e metastasi del welfare</i>	
M. Motta (n. 18/2009)	80
Capitolo 9. <i>Le politiche e gli interventi regionali di contrasto alla povertà</i>	
D. Mesini	91
<b>Parte 3. Misure di Reddito Minimo in Italia e in Europa</b>	95
Capitolo 10. <i>Gli schemi di Reddito minimo in Sud Europa</i>	
M. Ferrera (n. 17-18/2006)	97

Capitolo 11. <i>Il Reddito Minimo in Europa in tempo di crisi</i> C. Crepaldi	104
Capitolo 12. <i>Il reddito minimo di inserimento: serve per contrastare la povert�?</i> N. Sciclone (n. 17-18/2006)	112
Capitolo 13. <i>Il reddito minimo di inserimento dal Rapporto Onofri a oggi</i> E. Ranci Ortigosa, D. Mesini	121

# Presentazione

*Prospettive Sociali e Sanitarie* si occupa di povertà ed esclusione sociale dalla sua fondazione, cioè dal 1971.

Per questo *Quid* abbiamo preso in considerazione gli articoli pubblicati sulla rivista dal 1993. In quasi due decenni, *PSS* ha ospitato oltre ottanta contributi sulla povertà, dimostrandosi testimone attento degli indirizzi europei, dell'evoluzione delle politiche nazionali e regionali di contrasto, della trasformazione del fenomeno e del differenziarsi dei bisogni di protezione sociale da parte delle famiglie. Particolare attenzione, con ben due monografici dedicati, è stata data da *PSS* al Reddito minimo di inserimento, sperimentato in Italia tra il 1999 e il 2003, come prima politica unitaria di contrasto alla povertà, di fatto mai messa a regime e generalizzata.

La selezione di articoli per il *Quid* è stata impegnativa, sia per la numerosità ed estensione dei contributi, sia per l'autorevolezza di autori, come Guerzoni, Gorrieri, Revelli, per citarne solo alcuni che non abbiamo ripreso nel volume. Alla fine, ne sono stati scelti per la pubblicazione "solo" dieci. Si sono volute evitare sovrapposizioni, si è preferito privilegiare approfondimenti trasversali e di scenario, piuttosto che tematici (casa, rom) o territoriali (casi regionali e/o provinciali) e, soprattutto, si sono scelti quegli articoli che meglio di altri consentivano di mettere a fuoco tre differenti chiavi di lettura del tema povertà: la configurazione del fenomeno (parte I), le politiche di contrasto ai diversi livelli di governo (parte II) e l'integrazione tra misure di sostegno al reddito e di attivazione, in Italia ed in Europa (parte III).

Il *Quid* ospita, oltre ai dieci articoli già pubblicati su *PSS*, anche tre contributi inediti, di Crepaldi, Mesini e Micheli. L'articolo di Crepaldi si concentra su un'analisi comparata dei principali schemi di reddito minimo in Europa, come strumenti privilegiati di inclusione sociale, in parte sintetizzando un recente lavoro realizzato da Irs per il Parlamento Europeo;<sup>1</sup> l'articolo di Mesini è tratto da un capitolo, curato dalla stessa autrice, sulle politiche e gli interventi di contrasto alla povertà in Regione Lombardia e recentemente pubblicato da Maggioli in un volume valutativo sul sistema di welfare lombardo;<sup>2</sup> infine, il contributo di Micheli raccoglie e sintetizza la relazione presentata dallo stesso autore a Bari il 27 novembre 2008, durante

il quarto seminario di *Welforum*, rete dei dirigenti regionali delle politiche sociali, promosso da PSS.

**Note**

1 Crepaldi C., Castegnaro C., Naaf S., Mesini D., *The role of minimum income for social inclusion in the European Union 2007/2010*, European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs, 2011 – pubblicato sul sito del PE <http://forum.europarl.europa.eu/jiveforums/thread.jspx?threadID=945>

2 Mesini D., Dessi C., “Le politiche e gli interventi di contrasto alla povert ”, in Gori C. (a cura di), *Come cambia il welfare Lombardo. Una valutazione delle politiche regionali*, Maggioli, 2010 – disponibile su [www.lombardiasociale.it](http://www.lombardiasociale.it)

# Introduzione

*Emanuele Ranci Ortigosa, Daniela Mesini*

---

I passaggi essenziali della nostra riflessione sulla povertà e l'esclusione sociale e sulle politiche di contrasto in Italia sono i seguenti:

- La recente crisi economica ha decisamente comportato un aumento ed una differenziazione dei bisogni di protezione sociale delle famiglie. I dati Ocse più recenti mostrano che in media in Europa il 7% di chi vive in famiglie con almeno un lavoratore è povero, cioè con un reddito disponibile inferiore al 50% del reddito mediano equivalente. Ciò significa che, se la perdita del lavoro, e dunque del salario, costituisce un'indiscussa e pericolosa minaccia di esclusione sociale, l'occupazione di per sé non previene completamente il rischio di cadere in povertà. La povertà (sia in termini di incidenza che di rischio) è certo più legata a impegni precari e saltuari (lavoratori atipici e con contratti temporanei), a bassi livelli di istruzione, interessa di più certe categorie di popolazione, ma è percezione diffusa che la recente crisi abbia portato a un'estensione e acutizzazione dei fenomeni di fragilità sociale.
- La povertà in Italia è a un livello assai elevato, anche nei confronti con gli altri Paesi europei. Essa è particolarmente accentuata in alcune aree del Paese, caratterizzate anche da minor ricchezza, peggiori infrastrutture e forte disoccupazione; alle povertà tradizionali in questi anni si affiancano nuove povertà, determinate dalla crisi. Alle tradizionali fragilità di anziani, di famiglie monogenitoriali o con più figli, di stranieri con problemi di integrazione si aggiungono sempre più fragilità economiche e sociali di famiglie finora non a rischio di povertà, dovute a una maggiore precarietà del lavoro, a difficili ricollocazioni nel mercato del lavoro da parte di quarantenni e cinquantenni, alla crescita esponenziale dei tassi di indebitamento ed anche alla disgregazione delle relazioni sociali ed alla maggiore vulnerabilità della coppia.
- La povertà in Italia si associa a forti diseguaglianze e a una bassa mobilità sociale intergenerazionale. Tende così a essere ereditaria, a continuare a colpire, di generazione in generazione, le medesime popolazioni. Concorrono fortemente a questo esito la particolare diffusione della povertà minorile, i numerosi abbandoni scolastici, l'estesa disoccupazione giovanile, fenomeni particolarmente presenti nei territori dove maggiore è la condizione di deprivazione economica.

- Le misure pi  tradizionali di integrazione dei redditi delle famiglie (integrazione al minimo, pensione e assegno sociale, assegno alle famiglie numerose, ecc., spesso di natura contributiva), come anche quelle pi  recenti (*bonus* incapienti, *bonus* utenze e *social card*), sono dispersive per finalit  e target, frammentate, categoriali, caratterizzate da un'assoluta prevalenza dei trasferimenti monetari sui servizi. Si perpetuano cos  interventi pubblici non universalistici, n  egualitari, n  redistributivi.
- L'efficacia complessiva di tali misure nel ridurre la povert    quindi ridotta. Se il sistema pensionistico ha un'efficacia in media paragonabile a quella dei sistemi pensionistici degli altri Paesi europei, le erogazioni monetarie a carattere assistenziale evidenziano, invece, un'efficacia molto minore, come ovvia conseguenza delle caratteristiche sopra richiamate.
- Di recente sono state elaborate proposte per correggere e dare prospettiva ad alcune delle ultime misure introdotte. Cos  le Acli sulla *social card*, per migliorarla e rafforzarla gradualmente nel senso di garantire alle famiglie un reddito minimo, attorno alla soglia della povert  assoluta, accompagnato a programmi di inserimento e promozione sociale. La risposta del Governo ad oggi pare deludere queste prospettive.
- Analoga operazione era gi  stata tentata anni fa da Irs ed altri istituti, autori della valutazione sulla sperimentazione del Rmi (1999/2003), usando il Reddito di ultima istanza, allora proposto dal ministro Maroni, per aprire un percorso graduale di introduzione ed implementazione di una misura universalistica di contrasto alla povert  rivolta a tutte le famiglie sotto un certo livello di reddito. Anche allora non vi fu alcuna apertura alla proposta.
- La Commissione sull'Esclusione sociale (Cies) ed i maggiori esperti concordano nell'individuare nell'assenza di una misura universalistica di integrazione dei redditi, quale ultima rete di protezione sociale per le famiglie in condizione di deprivazione economica, il maggior limite delle politiche di contrasto alla povert  del nostro Paese. L'Italia, insieme alla Grecia,  , in effetti, l'unico Paese dell'Europa a 27 che non ha attivato una misura di reddito minimo, nonostante le insistenti prese di posizione da parte della Commissione e del Parlamento europeo. Nel 2009 anche l'Ungheria si   uniformata ai suddetti dettami;
- La proposta della Cies, largamente preceduta e condivisa dagli esperti,   per l'introduzione di tale misura per garantire a tutte le famiglie un'integrazione dei redditi, in linea con le politiche di reddito minimo dei Paesi europei. Gli elementi essenziali che configurano l'auspicabile introduzione di una misura di reddito minimo sono il carattere universalistico, non contributivo, l'integrazione ad una soglia dignitosa di reddito, la combinazione tra erogazione monetaria e misure di attivazione. Altri elementi possono anche variare, purch  la funzione propria della misura non venga gravemente compromessa. Potr  quindi essere oggetto di discussione se il livello di reddito cui pervenire sar  quello della povert  assoluta, o altro; se si utilizza l'Isee appositamente corretta e integrata (come  ,   inadeguata) per



pervenire a misurare il “reddito disponibile”; se e come viene considerata la componente patrimoniale; se l'intervento è a tempo limitato o illimitato; come si lega all'erogazione monetaria l'esigenza di sostegno all'inserimento sociale e lavorativo; quali impegni dei beneficiari comporta e se la loro inosservanza può essere sanzionata; chi elabora il progetto, chi lo gestisce e chi lo monitora. Tutte questioni rilevanti ma tutte negoziabili, non tali da bloccare il varo della misura.

- L'obiezione più forte è, ed è sempre stata, quella dell'insostenibilità finanziaria della misura di reddito minimo. Le stime del costo per la sua introduzione elaborate dall'Irs nel 2003 erano di 3.200 milioni di euro, le stime recenti del Cies di 4 miliardi. Non è una somma astronomica, anzi è una somma contenuta, pari a meno di un decimo della spesa sociale nel suo insieme. E non è detto che debba essere spesa tutta aggiuntiva e da deliberare subito in blocco. Gradualità e selettività dovrebbero essere le parole d'ordine: si può infatti introdurla riducendo inizialmente il livello reddituale cui integrare i redditi delle famiglie povere, e prevedendo, ad esempio, altri selettori temporanei, quali la composizione della famiglia ed il suo carico assistenziale, purché si salvaguardino i livelli essenziali.

- Potrebbe anche non essere tutta spesa aggiuntiva. Infatti, non si riuscirà mai ad introdurre una misura universalistica (e più in generale a realizzare una riforma compiuta delle politiche sociali), senza sottoporre a verifica le misure esistenti e senza riformare quelle che in prospettiva possono essere riassorbite in una misura più complessiva di integrazione dei redditi, che consideri e valorizzi anche particolari condizioni individuali, familiari e sociali. Evidentemente rispettando i diritti costituiti per i casi in carico e considerando e prendendo in carico adeguatamente i bisogni ad oggi tutelati.

- Componente essenziale di tale revisione è l'attuazione del dettato costituzionale che afferma la competenza legislativa esclusiva in tema di politiche sociali delle Regioni, la funzione amministrativa dei Comuni, la contestuale prerogativa statale di stabilire i livelli essenziali delle prestazioni atti a garantire i diritti civili e sociali e ad assicurare la disponibilità di risorse per attuarli compiutamente. La progressiva drastica riduzione del Fondo nazionale per la Politiche sociali destinato alle Regioni e alle Province autonome, come la parallela riduzione degli altri fondi (famiglia, nidi, ecc.) sembrano compromettere tale auspicabile prospettiva.

- A fronte di tali tendenze, e in assenza di una logica nazionale unitaria per gli interventi di contrasto alla povertà, negli ultimi anni le Regioni e le Province Autonome si sono mosse in vario modo, alcune investendo su politiche di tipo più strutturale e continuativo, altre finanziando interventi a carattere più emergenziale e temporaneo, comunque per lo più consolidando e/o integrando il finanziamento di interventi e prestazioni già esistenti.;

- La territorializzazione del welfare in generale, e della misura qui considerata in specifico, è condizione di adeguatezza e appropriatezza, e quindi di efficacia degli interventi. Ogni territorio presenta bisogni diffusi e generali

con aspetti per  specifici, e cos  ogni persona e famiglia. Questo richiede che a livello di servizi territoriali, come a livello di interventi per una persona e una famiglia, vi sia una progettazione specifica, effettuabile solo se il servizio responsabile dispone di margini di discrezionalit  organizzativa, operativa, nell'uso e nella combinazione delle risorse (erogazioni monetarie e servizi), con vincoli definiti dai livelli essenziali nazionali, e dalle normative regionali e locali.

- Il federalismo fiscale poteva essere l'occasione per mettere in discussione misure tradizionali e decentrare funzioni e risorse. Sotto questo profilo   stato troppo timido, un'occasione storica in parte perduta.

- Anche nell'attuale crisi economica la famiglia   il principale ammortizzatore sociale. Molti effetti drammatici sono stati finora contenuti dalla solidariet  multi generazionale assicurata da famiglie risparmiatrici, con anziani che godono di pensioni ancora discrete, spesso proprietari della casa di abitazione, che da un lato hanno consentito la permanenza o il rientro in famiglia di giovani senza lavoro o con lavoro precario, dall'altro hanno assolto importanti compiti di cura e assistenza per bambini o soggetti non autosufficienti.

- Questa osservazione ci consente di affermare che le famiglie devono rimanere nel nostro contesto il principale referente delle politiche di contrasto alla povert  e all'esclusione sociale, pur tuttavia senza idealizzazioni, che di fatto spesso si traducono in eccessivi carichi di responsabilit  su di esse, e con una precisa attenzione alla condizione effettiva dei singoli componenti, per elaborare, come si   detto, un progetto articolato e individuare e attivare risorse di sostegno appropriate al caso e quindi pi  efficaci.

-   opportuno a questo punto non dare per scontato ma evidenziare che la misura di integrazione del reddito descritta rappresenta una garanzia ultima del diritto ad un'esistenza dignitosa, che offra ai vari soggetti, in rapporto alla loro condizione, la possibilit  di valorizzare le proprie risorse, accrescere le proprie competenze, per una partecipazione attiva alla vita sociale ed economica. Come garanzia ultima presuppone la presenza a monte, con i relativi interventi effettivi, di altre politiche: politiche per la scuola, la casa, la salute, per promuovere formazione e lavoro, e cos  via.

- Un'ultima osservazione. Richiamando pi  o meno a proposito le recenti elaborazioni anglosassoni sulla *big society*, e insieme anche posizioni pi  tradizionali presenti nel pensiero sul sociale del nostro Paese, alcuni prospettano politiche di netto ridimensionamento delle responsabilit  e dell'intervento pubblico in campo sociale. La societ  stessa nelle relazioni familiari di prossimit  e a pi  largo raggio, grazie alle presenze solidaristiche organizzate, potrebbe meglio farsi carico della risposta ai bisogni sociali, e fra questi, alla povert  e all'esclusione.

- Si rischia cos  di tornare indietro nel tempo, alla seconda met  del XIX secolo. Ma proprio allora divenne chiaro che il libero mercato generava crescita economica ma anche problemi sociali drammatici cui esso, e l'azione caritativa privata e religiosa, non erano in grado di offrire risposte umana-

mente adeguate. L'intervento pubblico ha in questo le sue ragioni storiche, che attraverso successivi passaggi conducevano, sessant'anni fa, alla nascita del *Welfare State*, mai completamente realizzato in Italia, alla successiva percezione anche dei suoi limiti, alla conseguente necessità di correggerli e di integrarlo e arricchirlo riprendendo tematiche della sussidiarietà orizzontale, passando così nelle formule sintetiche al Welfare mix e al Welfare comunitario.

- Si vengono così a riconoscere, rispettare e soprattutto valorizzare le risorse positive di ogni persona, famiglia, comunità sociale, non tanto nelle attività di aiuto e sostegno, quanto nelle funzioni di crescita di una cultura della solidarietà, di promozione di ruoli di percezione e evidenziazione di nuovi bisogni, di progettazione e di innovazione di interventi, di partecipazione alla programmazione, gestione e verifica delle politiche sociali.

- Tutto questo è arricchente e positivo, ma non può sgravare le istituzioni rappresentative della responsabilità di definire i diritti essenziali delle persone e delle famiglie in campo sociale, di monitorarne l'effettiva affermazione e tutela, di assicurare le risorse necessarie a tal fine. Le istituzioni democratiche hanno una legittimazione e una funzione insostituibile in merito, che non debbono essere ridimensionate per affidare persone e famiglie in difficoltà alla beneficenza del prossimo, singolo o organizzato che sia.

- Sussidiarietà verticale, perseguita anche con il federalismo, sussidiarietà orizzontale con valorizzazione della prossimità e delle espressioni della società civile, non debbono significare privatizzazione e rischio di abbandono, palese o occulto, delle famiglie e delle persone povere o in una condizione di esclusione sociale. Nella direzione di una giustizia sociale che sia, per dirla con John Rawls, veramente equitativa e redistributiva.