

## Lotta alla povertà e Regioni: una mappatura delle politiche

giovedì, 14 novembre, 2013

<http://www.lombardiasociale.it/2013/11/14/lotta-alla-poverta-e-regioni-una-mappatura-delle-politiche/>



Complessivamente sono diciassette le regioni italiane che hanno in vigore almeno un provvedimento legislativo in materia di contrasto alla povertà.<sup>[1]</sup> Oltre alle politiche espressamente rivolte a combattere situazioni di disagio ed esclusione sociale, vi è poi una vasta gamma di interventi destinati di fatto prioritariamente alla fascia di popolazione povera o fortemente vulnerabile. In questo articolo si cerca di districare la complicata matassa delle politiche regionali su questi temi, individuando le linee comuni che hanno indirizzato i governi regionali negli ultimi anni.

In materia di povertà e disagio sociale gli atti normativi regionali afferiscono sostanzialmente a tre macro-aree<sup>[2]</sup>:

1. sostegno economico alle famiglie povere di tipo continuativo;
2. sostegno economico alle famiglie povere *una tantum*;
3. sostegno finanziario a progetti del terzo settore rivolti alle marginalità estreme.

### Il sostegno economico continuativo alle famiglie povere

All'interno del **sostegno economico continuativo** rientrano i contributi monetari erogati a cadenza regolare lungo un certo periodo di tempo, data la permanenza della condizione di bisogno. Possiamo ulteriormente distinguere fra misure di sostegno "attivo", vale a dire quelle misure che si accompagnano a programmi e percorsi di inserimento sociale o lavorativo, e misure di sostegno "passivo", che prevedono la sola erogazione monetaria.

Fra gli interventi di sostegno "attivo" si possono identificare quelli assimilabili al reddito minimo, così come si caratterizza a livello nazionale nella quasi totalità dei Paesi europei (ad oggi solo Italia e Grecia

non hanno attivato una simile misura di protezione sociale di ultima istanza). Interventi di questo tipo si contraddistinguono per due caratteristiche essenziali: la presa in carico dei beneficiari attraverso programmi di inserimento sociale o lavorativo, personalizzati ed esplicitamente pattuiti, e la loro attitudine a rivolgersi all'intera platea di soggetti al di sotto di una determinata soglia di reddito e/o patrimonio, indipendentemente dall'appartenenza a specifiche categorie (il cosiddetto "universalismo").

### *Sperimentazioni regionali di reddito minimo: c'è chi abbandona*

Alcune regioni italiane sono state antesignane della misura, introducendola già qualche anno prima della sperimentazione nazionale del Reddito Minimo d'Inserimento (RMI) condotta tra il 1999 e il 2003. E' questo il caso delle Province Autonome di Trento e Bolzano e della Valle d'Aosta, che la istituirono con legge regionale rispettivamente nel 1991 e nel 1994. Altre regioni hanno invece introdotto misure paragonabili al reddito minimo proprio sulla spinta della sperimentazione nazionale: è il caso della Basilicata, della Campania, del Friuli Venezia Giulia e del Lazio. Sono poi parzialmente assimilabili al reddito minimo anche le esperienze della Sicilia, con i suoi lavori socialmente utili ("cantieri di servizi") avviati nei 40 Comuni della sperimentazione nazionale, e il Veneto con la continuazione della sperimentazione del RMI nel Comune di Rovigo. Non tutte le esperienze citate hanno in realtà dato prova di efficacia nel contrasto alla povertà, [\[3\]](#) e alcune si sono concluse dopo poco tempo, talvolta per motivi politici o per mancanza di risorse. Attualmente il reddito minimo è ancora in vigore soltanto in Basilicata, nelle Province Autonome di Trento e Bolzano e in Valle d'Aosta, e continua anche l'esperienza dei cantieri di servizio siciliani.[\[4\]](#)

### *Altre proposte per un sostegno "attivo" al reddito...*

Negli anni le regioni hanno introdotto altre misure di sostegno "attivo" al reddito, che da un lato presentano elementi comuni al reddito minimo, nella previsione di progetti personalizzati per i beneficiari, dall'altro se ne distanziano in quanto fortemente categoriali nella selezione di questi ultimi. Un esempio è rappresentato dai programmi di reinserimento lavorativo per disoccupati accompagnati da un'indennità di partecipazione, come quelli previsti dalla Regione Piemonte nell'ambito del POR-FSE 2007/2013. Si noti come in questo caso la selezione dei beneficiari non si basi sulla valutazione di un'insufficienza reddituale del nucleo familiare, ma sulla semplice constatazione dello stato di disoccupazione. Sebbene non specificamente finalizzata al contrasto della povertà, tuttavia, è evidente come la misura intervenga a favore di soggetti con reddito nullo e in condizioni di vulnerabilità sociale, e sia perciò inclusa a pieno titolo fra le politiche qui considerate.

### *... o per un sostegno "passivo"*

Vi sono infine misure di sostegno continuativo ai redditi di tipo "passivo", finanziate da alcune regioni per lo più sottoforma di "minimo vitale". Fra gli esempi più recenti vi è lo stanziamento di fondi da parte della Regione Sardegna per la concessione di sussidi mensili a famiglie in condizioni di povertà,

finalizzate all'abbattimento dei costi dei servizi essenziali (DGR 14/21/2010). Si tratta in ogni caso di una linea di *policy* marginale all'interno del quadro complessivo.

### *E la Lombardia?*

Nell'ultimo triennio la Lombardia ha istituito alcune forme di sostegno "attivo" al reddito, privilegiando di volta in volta categorie specifiche di soggetti. In particolare l'attenzione della Regione sembra rivolgersi alle famiglie con figli e al sostegno alla natalità. Si pensi ad esempio ai Fondi Nasko e Cresco, che garantiscono un contributo mensile alle madri in condizioni di indigenza a fronte di un progetto personalizzato messo in atto dai consultori familiari. Come spesso accade, peraltro, misure come quelle descritte risultano a scavalco fra due branche delle politiche sociali: quelle a sostegno della famiglia e quelle di contrasto alla povertà.

Principali contenuti	Regioni (esempi significativi)
Misure "attive" di sostegno al reddito, assimilabili al reddito minimo (universalità + percorsi di attivazione dei beneficiari)	<i>Pre-RMI</i> : Valle d'Aosta; Provincia Autonoma di Bolzano; Provincia Autonoma di Trento. <i>Post-RMI</i> : Basilicata; Campania (Reddito di Cittadinanza); Friuli-Venezia Giulia (Reddito di Base per la Cittadinanza e F.do per il contrasto ai fenomeni di povertà e disagio sociale); Lazio (Reddito Minimo garantito); Sicilia (Cantieri Servizi); Veneto (Reddito di Ultima Istanza).
Altre misure "attive" di sostegno al reddito rivolte a specifiche categorie di beneficiari	Lombardia (F.do Nasko e F.do Cresco); Piemonte,...
Misure "passive" di sostegno al reddito	Calabria ("minimo vitale"); Molise ("minimo vitale"); Sardegna (contributi per servizi essenziali),...

### **Il sostegno economico *una tantum* alle famiglie povere**

Proprio per il loro carattere occasionale i **contributi economici *una tantum* destinati alle famiglie in condizioni di povertà** non prevedono generalmente progetti individualizzati per i beneficiari. Si tratta di misure volte principalmente a tamponare momentanee situazioni di bisogno o a offrire un sollievo in termini economici alle famiglie a rischio povertà.

All'interno di questo gruppo si può ulteriormente distinguere fra gli interventi di sostegno diretto al reddito familiare, vale a dire i contributi che integrano i redditi giudicati insufficienti a soddisfare le esigenze della famiglia, e quelli di sostegno indiretto al reddito, ovvero i contributi destinati a coprire specifici bisogni, quali il pagamento della rata del mutuo, le spese scolastiche, i *voucher* formativi in caso di perdita del lavoro, ecc.

### *I “pacchetti anti-crisi”: gli esempi di Toscana e Calabria*

Fra gli interventi di sostegno diretto al reddito troviamo alcuni recenti “pacchetti” di misure regionali volti a fronteggiare l'emergenza povertà, ormai ufficializzata dagli ultimi dati Istat relativi all'anno 2012 (povertà assoluta pari al 6,8% delle famiglie italiane e all'8% della popolazione, per un totale di 4 milioni 814 mila individui<sup>[5]</sup>).

Con la legge 45/2013 la regione Toscana, ad esempio, istituisce per il triennio 2013-2015 una serie di misure sperimentali<sup>[6]</sup> a favore delle famiglie povere con figli nuovi nati, con quattro o più figli o con figli disabili. Si tratta di un contributo economico *una tantum* erogato ai nuclei che presentano un Isee inferiore a 24.000 euro. Come si vede la soglia di accesso è piuttosto alta e sembra che il *target* non sia limitato alle famiglie che versano in condizioni di povertà, convenzionalmente identificate da un livello Isee non superiore a 15.000 euro. La stessa legge istituisce anche forme di microcredito a sostegno dei lavoratori in difficoltà. Si tratta quindi di un insieme di misure che intende offrire un aiuto economico occasionale privilegiando alcune tipologie di persone e famiglie.

Un intervento “anti-crisi” simile a quello toscano è il contributo concesso dalla Regione Calabria alle famiglie in situazione di povertà nel cui ambito vivono persone non autosufficienti. In questo caso tuttavia la soglia di Isee massimo per accedere alla misura è di gran lunga inferiore (7.500 euro) e si richiede che la famiglia non possieda beni patrimoniali al di fuori della casa di abitazione: il *target* è decisamente focalizzato sulle famiglie in povertà estrema.

### *Il boom dei sostegni indiretti*

Gli interventi di sostegno al reddito di tipo indiretto sono riconducibili a una gamma piuttosto variegata di politiche, anche apparentemente distanti dal contrasto alla povertà in senso stretto. Negli ultimi anni si è assistito ad un proliferare di tali misure a seguito dell'esplosione di bisogni legati ad ambiti specifici, primo fra tutti quello delle spese abitative. Le famiglie che perdono il lavoro, infatti, si trovano a tagliare dapprima i pagamenti delle utenze domestiche, poi gli affitti e le rate del mutuo, esponendosi inevitabilmente al rischio di sfratto esecutivo. Sono nati così, o sono stati potenziati, i fondi regionali destinati al sostegno delle spese di locazione o i fondi per la concessione di riduzioni nel pagamento delle utenze domestiche (si veda il beneficio regionale per l'energia elettrica del Friuli Venezia Giulia). Esempi di misure simili sono il sostegno economico per l'accesso alle prestazioni sanitarie destinato ai lavoratori colpiti dalla crisi (Emilia Romagna) o gli assegni di studio per il trasporto scolastico o i libri di testo (Friuli, Lazio).



*E la Lombardia?*

La Lombardia è fra le maggiori seguaci del sostegno indiretto al reddito familiare, visto il proliferare di fondi istituiti per far fronte a specifiche emergenze. Si pensi al Fondo Sostegno Affitto, recentemente rivisto e modificato nel Fondo per le famiglie con disagio economico acuto, o ancora il Fondo rivolto a persone che hanno subito uno sfratto o un licenziamento. La Regione inoltre ha privilegiato negli anni un sistema di sostegno fortemente basato su doti e *voucher* sociali, strumenti pensati per accompagnare i cittadini nel proprio percorso scolastico, formativo, lavorativo e che si collocano a pieno titolo fra gli interventi di sostegno indiretto al reddito. E' bene sottolineare che non si tratta in realtà di vere e proprie misure di contrasto alla povertà, essendo rivolte principalmente ad un "ceto medio".<sup>[7]</sup>

<b>Principali contenuti</b>	<b>Regioni (esempi significativi)</b>
Misure di sostegno diretto al reddito (contributi economici a integrazione del reddito familiare)	Toscana; Calabria,...
Misure di sostegno indiretto al reddito (contributo affitto, copertura spese sanitarie, indennità di partecipazione a programmi di inserimento lavorativo,...)	Emilia Romagna (sostegno per prestazioni sanitarie); Friuli Venezia Giulia (beneficio regionale per l'energia elettrica; assegni per trasporto scolastico e libri di testo); Lazio (F.do per il diritto allo studio scolastico); Lombardia (Fondo Sostegno Affitto e successive modifiche; Dote Scuola; Dote Lavoro; <i>voucher</i> per le cure sanitarie),...

**Il sostegno al terzo settore**

Vi sono infine gli interventi afferenti al **sostegno - prevalentemente finanziario – ai progetti del terzo settore rivolti alle povertà estreme**. Tale sostegno può essere ricondotto a due ambiti principali.

*Il recupero e la distribuzione delle eccedenze alimentari*

Il sostegno economico alle iniziative di recupero e redistribuzione dei beni alimentari è ormai pratica diffusa nelle regioni italiane, che prevedono appositi stanziamenti di risorse nelle leggi finanziarie annuali. Diverse regioni hanno inoltre disciplinato la materia attraverso apposite leggi, ad esempio l'Emilia Romagna (l.r. 12/2007 ) e più recentemente il Veneto (l.r. 11/2011) e le Marche (l.r. 39/2012).

*L'inserimento sociale e lavorativo dei soggetti svantaggiati e i servizi per i senza fissa dimora*

Pressoché tutte delle regioni prevedono o hanno previsto in passato la destinazione di risorse al terzo settore per gli interventi di recupero e per i servizi dedicati ai senza fissa dimora, quali mense, dormitori, centri diurni, sportelli per l'inserimento lavorativo, ecc. Di solito le regioni prevedono bandi regionali annuali rivolti alle associazioni di volontariato e alle cooperative del privato sociale.

*E la Lombardia?*

Con la l.r. 25/2006 la Lombardia ha stabilito i criteri di accreditamento per le attività di recupero e di redistribuzione delle eccedenze alimentari, e nel 2011 ha sottoscritto una convenzione con la Fondazione Banco Alimentare ONLUS, confermando il sostegno regionale in questo campo. La Regione si caratterizza anche per una particolare attenzione alla valorizzazione del Terzo settore, quale soggetto intermediario nell'intercettazione delle famiglie in difficoltà e nell'erogazione di interventi loro indirizzati. Ogni due anni è istituito così l'apposito Bando per il volontariato e l'associazionismo e per il sostegno delle attività con finalità di utilità e solidarietà sociale.

<b>Principali contenuti</b>	<b>Regioni (esempi significativi)</b>
Recupero e distribuzione delle eccedenze alimentari	<i>Stanziamiento di risorse:</i> Abruzzo; Sicilia,... <i>Disciplina della materia:</i> Emilia-Romagna; Lombardia; Marche; Veneto,...
Inserimento sociale e lavorativo di soggetti svantaggiati e potenziamento dei servizi per i senza fissa dimora	Pressoché tutte le regioni prevedono o hanno previsto stanziamenti in questo senso.

*In conclusione*

All'interno del quadro finora descritto l'elemento di maggiore omogeneità nelle politiche regionali italiane sembra essere il riconoscimento del ruolo essenziale svolto dal terzo settore in materia di povertà estrema e grave emarginazione. Meno omogeneo sembra invece l'atteggiamento nei confronti delle fasce di povertà "moderata", specie per quanto riguarda l'attivazione di progetti di *empowerment* nonché valorizzazione delle potenzialità dei beneficiari. Inoltre, sembra che si tenda sempre più verso interventi rivolti a categorie specifiche di poveri, *in primis* le famiglie con figli a carico, o a problemi contingenti, perdendo di vista la trasversalità del fenomeno povertà e l'opportunità di affrontarlo "a tutto tondo". Si noti come questa impostazione generi inevitabilmente degli sconfinamenti fra obiettivi di politica sostanzialmente differenti. In particolare emerge la commistione fra politiche di contrasto alla povertà e politiche del lavoro, vista l'importanza crescente che queste ultime rivestono all'interno delle programmazioni regionali.

Da ultimo, vale la pena ricordare che, al di là del tentativo di categorizzazione proposto in questo articolo, vi è una gamma più ampia di politiche sociali regionali che pur rivolte a tutte le famiglie, povere e non

povere, generano conseguenze talvolta “cruciali” sulla condizione dei nuclei più vulnerabili. Si pensi alle politiche di conciliazione fra lavoro e carichi di cura, che facilitano la partecipazione delle madri al mercato del lavoro riducendo il rischio di povertà, alle politiche sanitarie che determinano il livello di compartecipazione alle spese per la salute, o ancora alle politiche di *social housing*. Anche l’architettura di tali politiche può contribuire a decretare o meno la caduta in povertà delle famiglie a rischio, specie in periodi di crisi economica. Si apre però un campo esteso ed eterogeneo, non esauribile in una breve trattazione. Varrebbe la pena in futuro considerare l’effetto combinato di queste ultime politiche con quelle qui discusse.

---

[1] Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Commissione di Indagine sull’Esclusione Sociale (2012), Rapporto sulle politiche contro la povertà e l’esclusione sociale, Anni 2011 – 2012.

[2] Mesini D. e Dessi C. (2011), Le politiche e gli interventi di contrasto alla povertà, 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) .

[3] Si veda Spano P., Trivellato U. e Zanini N. (2013). *Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?*, Paper tecnico n. 1/2013, disponibile su [www.redditoinclusione.it](http://www.redditoinclusione.it).

[4] Con la recente delibera 202/2013 la Regione Sicilia dichiara peraltro di apprezzare la proposta di espandere la sperimentazione dei cantieri di servizio a tutti i comuni dell’isola quale piano straordinario per combattere la disoccupazione e il disagio sociale.

[5] Si veda anche il contributo di Dessi C. del 29 ottobre 2013: Consumi delle famiglie e povertà in Regione Lombardia, un commento agli ultimi dati Istat.

[6] Dopo il primo e il secondo anno saranno sottoposte a verifica per essere eventualmente riformulate.

[7] Gori C. (a cura di), Come cambia il welfare lombardo, Maggioli Editore, 2010.