

LE RECENTI POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ IN ITALIA

UNA VISIONE D'INSIEME

10

CRISTIANO GORI¹
UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL
SACRO CUORE DI MILANO

QUALE BILANCIO SI PUÒ STILARE – A OGGI – DELL’AZIONE DEL GOVERNO RENZI NELLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ? QUALI SONO LE PROSPETTIVE DELLA LOTTA ALL’INDIGENZA NELL’ITALIA DEL POST-CRISI? SONO QUESTE DUE LE DOMANDE DI FONDO CHE COLLEGANO L’INTERO RAPPORTO. DA UNA PARTE, INFATTI, LA DISCUSSIONE DELLE SCELTE COMPIUTE NON COPRE SOLO GLI ULTIMI DODICI MESI MA SI ESTENDE ALL’INTERO PERIODO IN CARICA DELL’ATTUALE ESECUTIVO.² DALL’ALTRA, IL RAPPORTO ESCE NEL PRIMO ANNO CHE VEDE IL SEGNO “PIÙ” TORNARE DAVANTI ALLE CIFRE SUL PIL, APRENDO UNA FASE CHE – SEPPURE CON DIMENSIONI TUTTE DA VERIFICARE – DOVREBBE CARATTERIZZARE ANCHE I SUCCESSIVI.

1. INTRODUZIONE

Tenendo gli interrogativi menzionati come punti di riferimento, in questo capitolo riprendo i principali risultati contenuti nel Rapporto al fine di proporre una discussione d’insieme delle recenti evoluzioni nelle politiche contro la povertà, i loro risultati positivi, le criticità e le sfide future.

Il contributo è strutturato come segue. I prossimi due paragrafi discutono la realtà della povertà in Italia (par. 2) e delle relative politiche di contrasto (par. 3), appunto come le abbiamo ereditate dalla lunga recessione. Successivamente viene proposta una valutazione complessiva delle azioni compiute dal Governo Renzi (par. 4), collocate all’interno delle recenti evoluzioni del dibattito, politico e tecnico (par. 5). L’ultimo paragrafo, infine, punta lo sguardo sulla sfida che il nostro paese è oggi chiamato ad affrontare: quella di costruire finalmente un sistema di welfare in grado di rispondere alle esigenze delle persone indigenti (par. 6).

2. LA “NORMALITÀ” DELLA POVERTÀ

La povertà assoluta³ in Italia ha smesso di crescere, ci dicono i più recenti dati Istat. Per

la prima volta dal 2007, infatti, nel 2014 la percentuale di persone colpite si è stabilizzata rispetto all’anno precedente. Nel 2014 erano il 6,8% del totale mentre nel 2013 il 7,3%: si tratta di una stabilizzazione – spiega l’Istat – perché “considerando l’errore campionario... il calo di individui in condizione di povertà assoluta non è statisticamente significativo” (Istat, 2015).

2.1 L’eredità della crisi - Tutto a posto, dunque? Le cose non stanno esattamente così. Se confrontiamo il 2014 non con il 2013 bensì con il 2007, ultimo anno prima dell’inizio della crisi, il quadro cambia radicalmente: le persone in povertà assoluta sono salite dal 3,1% al 6,8% del totale (cf. tab.1). Rispetto all’Italia pre-recessione, dunque, gli indigenti sono più che raddoppiati.

La peggiore crisi economica del secondo dopoguerra, inoltre, ha colpito soprattutto i più deboli. Oltre ad essere enormemente aumentati, i poveri rappresentano anche la parte della società che ha visto le proprie condizioni deteriorarsi maggiormente. Infatti, durante la crisi, il 10% della popolazione con minor reddito – per lo più, appunto, persone in povertà assoluta – ha sperimentato una contrazio-

¹ Desidero ringraziare Rosemarie Tidoli per i commenti a precedenti versioni del testo. La responsabilità di quanto scritto è esclusivamente mia.

² Cioè dal febbraio 2014 sino al settembre 2015, quando il testo viene pubblicato.

³ La povertà assoluta è definita dall’Istat come l’impossibilità di accedere “all’insieme di beni e servizi che, nel contesto italiano, vengono considerati essenziali per una determinata famiglia per conseguire uno standard di vita minimamente accettabile”. Questo insieme di beni e servizi è suddiviso dall’Istat in tre componenti: alimentare, abitativa e residuale (vestiario, possibili di spostarsi sul territorio ed altro). I rapporti Caritas – in linea con l’opinione nettamente prevalente nella comunità scientifica – individuano in quella assoluta la povertà vera e propria (cfr. cap. 1 e Gori, 2014). Nel prosieguo del capitolo, pertanto, il termine povertà è utilizzato per riferirsi alla povertà assoluta.

TABELLA 1 • PERSONE IN POVERTÀ ASSOLUTA IN ITALIA (VALORI PERCENTUALI)

ANNO	%
2007	3,1
2013	7,4
2014	6,8

Fonte: Istat, 2015

ne percentuale del proprio reddito (-27%) assai superiore a quella vissuta dal restante 90% (Brandolini, 2014; Inps, 2015; Baldini, 2015).

Dal 2007 ad oggi mentre i tassi di povertà sono cresciuti vertiginosamente, quelli di disuguaglianza di reddito (a partire dal più noto, l'indice di Gini⁴) sono aumentati in misura assai contenuta. Ciò significa che le disuguaglianze di reddito - che continuano a rimanere elevate, pure a confronto con i partner europei - durante la recessione si sono ampliate solo marginalmente. In altre parole, l'intera popolazione ha visto una netta riduzione del proprio reddito, ma le distanze al suo interno non sono cambiate in misura significativa. Le condizioni economiche sono peggiorate per tutti mentre non si sono modificate molto le posizioni relative: ciò ha incrementato il numero di coloro i quali si trovano al di sotto della soglia minima di sussistenza, appunto quella di povertà assoluta.

È l'eredità della lunga crisi economica che ci stiamo lasciando alle spalle - spiega Caselli nel primo capitolo - la chiave per comprendere la realtà della povertà nel nostro paese, di oggi e dei prossimi anni. L'indigenza si è ora stabilizzata ed è possibile, se non probabile, che la ripresa economica ne riduca, prossimamente, la diffusione. Tuttavia l'indebolimento strutturale della società italiana - basti pensare alla fragilità delle reti familiari e del mercato del lavoro - rende irrealistico immaginare di tornare ai livelli del 2007.

Ecco il nocciolo della questione: una presenza della povertà significativamente maggiore rispetto al periodo precedente la recessione rappresenterà un tratto di fondo dello scenario italiano del prossimo futuro.

A marcare la netta differenza con il passato non è solo l'ampiezza della popolazione povera, ma anche la sua composizione, come già segnalato lo scorso anno (Gori, 2014).

Durante la crisi la povertà assoluta, infatti, ha confermato il suo radicamento tra i segmenti della popolazione dove già prima era più presente - il Sud, le famiglie con anziani, i nuclei con almeno 3 figli minori e quelli senza componenti occupati - ma è anche notevolmente cresciuta in altri, in passato ritenuti poco vulnerabili: il Centro-Nord, le giovani famiglie, i nuclei con 1 o 2 figli minori e quelli con componenti occupati. In altre parole, il recente boom non si è concentrato tra i gruppi già maggiormente colpiti ma, al contrario, ha allargato i confini dell'indigenza nella società italiana. La povertà, dunque, è oggi una realtà significativa anche in quei segmenti della società che, in precedenza, ne erano toccati solo marginalmente.

A titolo di esempio, basti guardare le percentuali del settentrione (dove le persone in povertà sono aumentate dal 2,6% del totale nel 2007 al 5,7% del 2014), delle famiglie con due figli minori (dal 2,0% al 9,0%) e di quelle con persona di riferimento occupata (da 2,1% a 5,1%). L'esito complessivo - questo il punto fondamentale - è che quote numericamente consistenti d'indigenti non sono più confinate in alcune parti della società italiana, ma le toccano tutte: la povertà è diventata "normale".

2.2 La realtà davanti a noi - Questa "normalità", nell'Italia di oggi e di domani, rappresenta il punto dal quale partire per discutere le politiche di contrasto. Una presenza dell'indigenza maggiore che in passato e rivolta non più ai

⁴ L'indice di Gini è una misura di concentrazione dei redditi che varia tra 0 (massima eguaglianza) e 1 (massima disuguaglianza). Il recente Rapporto Inps segnala che tra il 2008 e il 2013 questo indice è aumentato di poco meno del 5%, da 0,311 a 0,324 (Inps, 2015). Nel medesimo periodo la diffusione della povertà assoluta è cresciuta del 103% (dal 3,6% al 7,3% delle persone colpite).

TABELLA 2 • COME CAMBIA IL PROFILO DELLA POVERTÀ IN ITALIA

PRIMA DELLA CRISI	OGGI E DOMANI
Questione meridionale	Questione meridionale + questione settentrionale
Un problema per lo più degli anziani	Un problema dei giovani e degli anziani
Riguarda chi ha almeno 3 figli minori	Riguarda chi almeno 1 figlio minore
Non tocca chi ha un lavoro	Tocca anche chi ha un lavoro
La povertà colpisce, in misura significativa, solo alcune parti della società italiana	La povertà colpisce, in misura significativa, tutte le parti della società italiana

Fonte: Gori, 2014, modificata

“soliti noti”, ma trasversale a tutti i gruppi sociali, caratterizzerà il nostro paese nei prossimi anni. Di ciò bisogna prendere atto. Si deve ugualmente avere chiaro che si tratta di un fenomeno non privo di soluzioni ma che non si risolverà da sé, come conseguenza della ripresa economica. Si tratta, invece, di un problema sociale realisticamente affrontabile con adeguate politiche pubbliche.

3. L'ANOMALIA DEL WELFARE ITALIANO

Per valutare l'operato del Governo guidato da Matteo Renzi nei confronti della povertà è opportuno, innanzitutto, mettere a fuoco la realtà delle relative politiche prima del suo arrivo, cioè l'eredità lasciata dai suoi predecessori. Vediamone i tratti principali, approfonditi da Caselli nel capitolo 1.

Primo, l'Italia è l'unico paese europeo, insieme alla Grecia, privo di una misura nazionale mirata a sostenere l'intera popolazione in povertà assoluta.⁵ Nel nostro paese se ne discute da 20 anni, sinora senza esito.

Secondo, l'attuale sistema di interventi pubblici risulta, allo stesso tempo, del tutto inadeguato per volume di risorse economiche dedicate e frantumato in una miriade di prestazioni non coordinate, suddivise tra una varietà di categorie e con caratteristiche diverse. Un simile assetto non può che produrre problemi di equità tra la popolazione e generare sprechi.

Terzo, la gran parte dei finanziamenti pubblici disponibili è dedicata a prestazioni monetarie nazionali mentre i servizi alla persona, di titolarità dei comuni che poi coinvolgono anche il Terzo Settore, sono tradizionalmente sottofinanziati. Arrivati all'inizio della crisi già con

LA POVERTÀ IN ITALIA: IERI, OGGI E DOMANI

- Durante la crisi, tra il 2007 e il 2014, i poveri in Italia sono più che raddoppiati, passando dal 3,1% al 6,8% della popolazione.
- Nel medesimo periodo, la disuguaglianza di reddito è aumentata in misura marginale.
- Tutta la popolazione ha visto il proprio reddito diminuire nel corso della recessione. La maggiore riduzione percentuale, però, è stata vissuta dai poveri (-27%).
- Durante la crisi la povertà si è diffusa notevolmente anche in quelle parti della società prima ritenute “al sicuro”, come il Centro-Nord, le giovani famiglie, i nuclei con 1 o 2 figli minori e quelli con componenti occupati. Oggi, dunque, la povertà colpisce, in misura significativa, tutte le parti della società italiana.
- Nei prossimi anni la diffusione della povertà potrà ridursi ma rimarrà, in ogni caso, notevolmente superiore ai valori pre-crisi. In futuro, una presenza dell'indigenza assai maggiore rispetto al passato e trasversale a tutti i gruppi sociali costituirà un tratto abituale del nostro paese.

poche risorse, i comuni sono stati soggetti a numerosi tagli, che li hanno spinti, nel periodo 2009-2013, a contrarre la propria spesa sociale (si veda il capitolo 2, di De Capite).

Quarto, la distribuzione della spesa pubblica è decisamente sfavorevole ai poveri, san-

⁵ Tale misura è tradizionalmente denominata Reddito Minimo ma le più recenti proposte hanno assunto anche denominazioni differenti, cf. capitolo 8.

cendo l'esistenza di un vero e proprio "welfare al contrario" (Marro, 2015). Considerando il complesso delle voci di spesa pubblica, in nessuna delle altre l'Italia ha una percentuale di stanziamenti dedicati così inferiore alla media dei paesi dell'area euro come nella lotta alla povertà: 0,1% rispetto a 0,5% del Pil, l'80% in meno⁶ (Gori et al., 2015). Inoltre, al 10% della popolazione con minore reddito è destinato il 3% della nostra spesa sociale complessiva e il 7% della spesa per protezione sociale non pensionistica (Inps, 2015).

Le caratteristiche elencate si sarebbero potute trovare in un qualsiasi manuale sul *welfare state* in Italia pubblicato 10 anni fa. Cos'è cambiato, dunque, durante la crisi? In termini strutturali nulla poiché nel periodo 2007-2014 non sono state introdotte novità degne di nota.⁷ In parallelo, le già ridotte risposte esistenti sono state ulteriormente indebolite dalle politiche di austerità rivolte ai Comuni, che li hanno portati a contrarre la loro spesa sociale, già molto scarsa.

Il paese, quindi, ha imboccato la recessione con un sistema di welfare contro la povertà debole e durante la crisi, mentre l'indigenza metteva radici, questo non solo non migliorava, bensì si indeboliva ulteriormente. Oggi ci troviamo, dunque, di fronte a una povertà diffusa e a un welfare pubblico ancora del tutto inadeguato. Ecco perché, per il Governo Renzi, la sfida è quella sintetizzata nel titolo del Rapporto: "Dopo la crisi, costruire il welfare".

4. IL GOVERNO RENZI: POLITICHE NEL SEGNO DELLA CONTINUITÀ

Questa, dunque, è la realtà della povertà e delle azioni per contrastarla ereditata dalla lunga crisi. Quali azioni ha messo in campo l'attuale Esecutivo - dal suo insediamento nel febbraio 2014 ad oggi - per affrontarla? Consideriamo, innanzitutto, le due categorie nelle quali si suddividono gli interventi volti a soste-

LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ EREDITATE DALLA CRISI

- Italia e Grecia sono gli unici due paesi europei privi di una misura nazionale rivolta a sostenere l'intera popolazione in povertà assoluta.
- Il vigente sistema di interventi pubblici è inadeguato per volume di risorse economiche dedicate e frantumato in prestazioni diverse, non coordinate e suddivise tra varie categorie.
- I servizi alla persona dei comuni sono, da sempre, sottofinanziati. Durante la crisi, i comuni sono stati soggetti a numerosi tagli, che li hanno costretti a contrarre la loro già scarsa spesa sociale.
- La spesa pubblica destinata alla lotta alla povertà è inferiore dell'80% rispetto agli altri paesi dell'area euro: lo 0,1% del Pil contro una media dello 0,5%.
- Al 10% della popolazione con minore reddito è destinato solo il 3% della spesa sociale complessiva e il 7% della spesa per protezione sociale non pensionistica.
- L'Italia ha imboccato la recessione con un sistema di welfare già debole. Durante la crisi, mentre la povertà si diffondeva, questo non è stato migliorato: è stata, invece, ridotta la spesa sociale comunale.

nere direttamente gli indigenti: quelli di politica economica, di responsabilità dello Stato, tesi a accrescerne il reddito disponibile e quelli di politica sociale, di titolarità degli enti locali, consistenti in sostegni monetari e servizi alla persona (erogati principalmente da parte di comuni, soggetti del non profit e centri per l'impiego).⁸

⁶ Dati Eurostat.

⁷ L'unica misura stabile introdotta nel periodo è stata la Social Card, attiva dal 2008, che non ha modificato in misura significativa il quadro delineato, data l'esiguità tanto degli importi previsti quanto del numero di poveri raggiunti, come spiega Lusignoli nel capitolo 5.

4.1 La politica economica

4.1.1 Gli interventi realizzati - Il Governo Renzi ha sinora introdotto alcuni interventi per supportare il reddito delle famiglie – discussi da Baldini nel secondo capitolo – rivolti prevalentemente a fasce più ampie della popolazione ma che, in varia misura, riguardano anche i nuclei in povertà: il bonus di 80 euro per i lavoratori dipendenti, il bonus bebè per famiglie con figli entro i tre anni, il bonus per le famiglie numerose e l'Asdi.

La maggioranza delle risorse totali mirate a sostenere il reddito delle famiglie è destinata al bonus per i lavoratori dipendenti con un reddito imponibile compreso tra 8.145 e 26.000 euro; l'importo è 80 euro per i redditi compresi tra 8.145 e 24.000 euro, poi decresce progressivamente sino ad azzerarsi a 26.000. Il contributo tocca oltre un terzo delle famiglie italiane ma raggiunge esclusivamente il 13,5% di quelle povere e rivolge loro solo il 2% del complessivo stanziamento di 9,4 miliardi di euro.

Il bonus, di conseguenza, non riduce in misura significativa né la diffusione né l'incidenza della povertà, e incrementa in media il reddito delle famiglie indigenti solo dell' 1,7%. Un simile risultato non costituisce una sorpresa, bensì l'esito prevedibile di una misura indirizzata a lavoratori dipendenti con reddito fiscalmente imponibile, non introdotta, quindi, con l'obiettivo di sostenere i poveri. Infatti, tra loro solo una piccola percentuale è composta da lavoratori dipendenti e, soprattutto, la gran parte è incapiente, cioè ha un reddito inferiore alla soglia al di sopra della quale si pagano le tasse, quei 8.145 che costituiscono il livello minimo per accedere al bonus.

Gli altri interventi, invece, sono molto più concentrati verso i redditi bassi – che ricevono, dunque, una percentuale superiore della relativa spesa – ma il loro stanziamento complessivo è nettamente inferiore a quello del bonus lavoratori dipendenti.⁹ Pertanto, l'insieme dei contributi menzionati di seguito raggiunge meno poveri di quanto non faccia tale bonus.

Il bonus bebè consiste in 80 euro mensili destinati ai nuclei con un figlio nato nel triennio 2015-2017 e un Isee familiare inferiore a 25.000 euro; se l'Isee è al di sotto di 7.000 euro, l'importo raddoppia e diventa di 160 euro. In ogni caso, il contributo viene erogato sino al compimento del terzo anno di età del bambino. Nell'anno di massima diffusione, il 2017, determinerà un aumento del 2,6% del reddito medio delle famiglie in povertà assoluta.¹⁰ Il sussidio risponde positivamente alla particolare incidenza della povertà tra le famiglie con figli piccoli che colpisce il nostro paese ma, oltre ad avere un'estensione temporale limitata, si rivolge a un target circoscritto: nel 2017 lo riceverà, al massimo, il 9% circa delle famiglie povere.

Il bonus famiglie numerose è un contributo in buoni acquisto per beni e servizi, utili principalmente al sostentamento dei figli. Viene concesso ai nuclei con almeno 4 figli e un Isee familiare inferiore a 8500 euro annui; si tratta di una misura *una tantum*, per la quale sono stati stanziati 45 milioni di euro, le cui caratteristiche saranno specificate nei decreti attuativi attesi a breve. Data la sua utenza circoscritta, produrrà certamente un impatto scarso sulla complessiva popolazione in povertà.

L'Asdi (Assegno di disoccupazione) è una prestazione assistenziale rivolta ad alcuni tra coloro i quali hanno esaurito la possibilità di ricevere la nuova indennità di disoccupazione (Naspi), ma sono ancora senza lavoro e in condizioni di povertà. L'importo è pari al 75% di quello dell'ultimo Naspi erogato e, in ogni caso, non superiore all'assegno sociale, la durata massima è di 6 mesi e la possibilità di ottenerlo dipende dalla disponibilità di fondi (200 milioni annui stanziati per il biennio 2015-2016). Seppure il decreto attuativo con i puntuali criteri di ammissione non sia stato ancora emanato in via definitiva, dovrebbe essere rivolto a disoccupati che vivono in un nucleo con almeno un minore o che hanno almeno 55 anni e sono senza pensione, il cui Isee familiare sia inferiore a 5000 euro. Questa è la misura

⁸ Esistono anche altre politiche – in particolare quelle finalizzate a promuovere lo sviluppo economico e quelle per l'occupazione – che non sono direttamente rivolte ai poveri ma che ci si aspetta possano produrre benefici anche per loro. In proposito si veda il par 5.

⁹ Rispetto ai 9,4 miliardi annui per il bonus lavoratori dipendenti, la spesa per gli altri contributi è rispettivamente: da 200 milioni (2015) a più di 1 miliardo (2017) il bonus bebè, 45 milioni il bonus famiglie numerose e 200 milioni annui l'Asdi.

¹⁰ La spesa prevista nei primi anni di utilizzo è 200 milioni per il 2015, 600 per il 2016 e più di un miliardo nel 2017. Quest'ultimo, come anticipato, rappresenta l'anno di maggiore diffusione. La misura sarà in vigore sino al 2020, quando i bambini nati nel 2017 compiranno tre anni.

capace di concentrarsi meglio sui nuclei in povertà assoluta, ai quali è destinata l'84% della relativa spesa; d'altra parte le famiglie povere coinvolte sono ben poche, circa il 3% del totale.

4.1.2 Il quadro complessivo - L'insieme degli interventi di sostegno al reddito sinora varati restituisce un quadro piuttosto chiaro. Ai poveri viene fornito qualche sollievo, che si traduce in un complessivo incremento medio di reddito pari al 5,7%, risultato migliore rispetto ai precedenti Governi. Si tratta, però, di un avanzamento marginale e non privo - per come è stato disegnato - di controindicazioni. Pertanto, la valutazione d'insieme non può che essere la seguente: in materia di sostegno al reddito l'attuale Esecutivo, ad oggi, non si è discostato in misura sostanziale dai suoi predecessori e ha confermato la tradizionale disattenzione della politica italiana nei confronti delle fasce più deboli di popolazione. Le ragioni di quanto affermato sono riassumibili in due punti principali.

Primo, il target delle misure e gli importi ricevuti. I diversi contributi sin qui introdotti raggiungono, nel loro complesso, una quota limitata delle famiglie in povertà assoluta, intorno al 20%. Quattro nuclei indigenti su cinque, in altre parole, non ne sono toccati. L'incremento medio del reddito di tutte le famiglie in povertà assoluta è del 5,7%. Pur trattandosi, come anticipato, di un miglioramento utile, è da ricordare che l'aumento medio del reddito del nucleo previsto in una misura di reddito minimo come il Reddito d'Inclusione Sociale (Reis), capace di portare le condizioni di tutte le famiglie al livello della soglia di povertà assoluta, è dell'86%. Benchè, trattandosi di un valore medio, il dato sia da considerare con cautela,¹¹ il messaggio di fondo circa i trasferimenti effettivamente necessari ai poveri pare evidente.

Secondo, il disegno degli interventi. Il sostegno alla povertà, nel nostro paese, coniuga la debolezza complessiva con la frammentazione in una varietà di misure, ognuna destinata ad un gruppo circoscritto di popolazione. È opinione condivisa che il rafforzamento del sistema e la sua semplificazione dovrebbero andare di pari passo, nella direzione di un'unica

misura di reddito minimo rivolta a tutti i poveri, come il Reis. Il Governo, invece, ha spinto in senso opposto, introducendo 4 nuove misure che possono essere ricevute anche dai poveri. Incrementare ulteriormente la frammentazione significa rendere l'accesso agli interventi ancora più complicato di adesso, in particolare per chi ha minore istruzione e meno reti sociali. Aumenta inoltre la complessità gestionale per gli operatori del welfare e rende ancor più difficile di quanto già non sia la costruzione futura di una misura universale di reddito minimo.

4.1.3 Gli interventi annunciati - Il Presidente del Consiglio ha annunciato per il prossimo triennio un ampio pacchetto di riduzione delle imposte, che dovrebbe comprendere nel 2016 l'abolizione della Tasi sulla prima casa, nel 2017 la riduzione di Ires e Irap e nel 2018 quella dell'Irpef. Mentre Ires e Irap si rivolgono alle imprese, abolizione della Tasi e diminuzione dell'Irpef sono finalizzate a sostenere direttamente il reddito delle famiglie - il tema del presente paragrafo - attraverso minori imposte. Pure in futuro, dunque, accrescere la disponibilità di reddito della popolazione rappresenterà un obiettivo centrale dell'Esecutivo.

Le analisi di Baldini permettono, anche in questo caso, di comprenderne l'impatto su chi dispone di un minor reddito. Quello conseguente all'eliminazione della Tasi risulterà estremamente contenuto poiché solo il 35% delle famiglie in povertà assoluta la paga; per costoro, il minor gettito ammonta a 95 milioni, pari al 2,8% del risparmio complessivo ottenuto dalle famiglie italiane. Non sono ancora note, invece, le caratteristiche della prevista riduzione dell'Irpef. In ogni modo, la ricaduta sugli indigenti sarà irrilevante dato che la gran parte è incapiente. Infatti, tra il 5% di famiglie con il reddito più basso, tutte in povertà assoluta, meno del 10% del totale paga l'Irpef, e nel successivo 5% tale percentuale arriva al 20%.

Complessivamente, il pacchetto di riduzione delle tasse annunciato riguarderà in misura del tutto marginale i poveri assoluti, la maggior parte dei quali non ha disponibilità economica sufficiente per pagarle, oppure deve pagarne assai poche. Per quanto concerne le conseguenze sulla fascia di popolazione

¹¹ Il trasferimento medio mensile ricevuto dagli utenti del Reis è di 400 euro. Nel considerare la percentuale media di incremento prevista dal Reis si ricordi che è resa così elevata dall'aumento particolarmente ampio destinato a chi non ha reddito oppure ha un reddito estremamente basso.

che qui interessa, dunque, neppure le misure annunciate per il futuro modificano il giudizio espresso sopra.

Uno sguardo congiunto agli interventi realizzati e a quelli previsti consente, altresì, di cogliere immediatamente l'attenzione assegnata alla povertà nell'ambito delle complessive politiche di sostegno al reddito. Il punto chiave è che non stiamo parlando di un Governo che, pur non dedicandosi a sostenere il reddito delle famiglie, rivolge un'attenzione specifica a quelle povere, bensì il contrario. Infatti, l'Esecutivo Renzi ha sinora compiuto uno sforzo notevole per sostenere i redditi, innanzitutto attraverso il bonus per i lavoratori dipendenti, e ha per l'appunto annunciato altre misure per il prossimo futuro; tuttavia in questa cornice i poveri occupano uno spazio marginale. A loro – quelli che ne avrebbero maggiore necessità – è stata dedicata una percentuale di spesa pari solo al 5,9% del totale delle risorse sinora destinate a sostenere il reddito, e, come si è argomentato, l'abolizione della Tasi e la riduzione dell'Irpef certo non potranno migliorare la distribuzione a favore dei poveri. Eppure gli indigenti rappresentano contemporaneamente sia coloro i quali ne avrebbero maggiormente bisogno, sia il miglior target per stimolare i consumi,¹² obiettivo dichiarato dal Governo.

4.2 La politica sociale - La disamina di quanto avvenuto sul fronte della politica sociale è, necessariamente, piuttosto breve. Il motivo è semplice: nel settore, il Governo Renzi non ha sinora realizzato alcun intervento di rilievo, come illustra De Capite nel secondo capitolo. Tale considerazione riguarda l'insieme delle politiche sociali, dunque non solo quelle rivolte alla popolazione in povertà, ma anche – ad esempio – quelle a favore di persone con disabilità e anziani non autosufficienti. Come si vedrà oltre, negli ultimi mesi l'Esecutivo ha ripetutamente palesato l'intenzione di iniziare, a breve, ad occuparsene, indicando due priorità: il sostegno delle famiglie con figli e, per l'ap-

punto, la lotta alla povertà. Nell'immediato futuro, pertanto si vivrà una fase cruciale, nella quale si comprenderà se – e in che modo – tali intenzioni verranno tradotte in pratica.

L'unica azione da segnalare, sino ad oggi, consiste nel leggero aumento dei fondi nazionali deciso con la Legge di stabilità 2015. Lo stanziamento complessivo per i tre fondi principali – Fondo Nazionale Politiche Sociali, Fondo Non Autosufficienze e Fondo Nidi – è salito a 800 milioni rispetto ai 667 del 2014.¹³ Seppure positiva, si tratta di una novità da non enfatizzare, alla luce dell'esiguità dei relativi finanziamenti e del fatto che si rimane comunque lontani dai 1070 milioni destinati a tali fondi nel 2008 dall'allora Governo Prodi, cifra che già allora tutti gli esperti giudicarono inadeguata ad affrontare lo storico sottofinanziamento delle politiche sociali.¹⁴

Peraltro, è da notare come sia in corso da tempo una tendenza che spinge il decisore, non solo l'attuale Governo, a privilegiare – tra i diversi fondi nazionali – quelli esplicitamente rivolti a specifiche categorie di utenza, come nidi e non autosufficienza a scapito del Fondo nazionale politiche sociali. Qual è la differenza? Nel caso dei fondi dedicati la destinazione è chiaramente identificabile anche dall'opinione pubblica non esperta mentre ciò non avviene, invece, per il FNPS. Questo stanziamento, infatti, si rivolge a diversi gruppi di utenza sociale: non essendo immediatamente chiaro a chi destinato, è meno facile comunicare anche la sua utilità. La questione può sembrare poco rilevante, ma di fatto questa tendenza costituisce un elemento a sfavore degli interventi contro la povertà, che non hanno una linea di finanziamento dedicata.

Da ultimo ci sembra interessante porre l'accento sul fatto che la sperimentazione del SIA (Sostegno all'Inclusione attiva) e il FEAD (Fondo di aiuti europei agli indigenti) presentino analogie sotto tre profili:

- in entrambi i casi, in aggiunta al sostegno materiale (economico nel caso del SIA e ali-

¹² Come noto, essendo i poveri la popolazione con minor reddito, si tratta di coloro i quali spendono la maggior parte delle risorse trasferite loro. Al crescere del reddito disponibile, invece, aumenta la percentuale dei trasferimenti ricevuti che viene risparmiata dai percettori.

¹³ Il Fondo Nazionale Politiche Sociali è passato da 317 a 300 milioni, il Fondo Non Autosufficienze da 300 a 400 milioni, il Fondo Nidi negli ultimi anni era stato azzerato e per il 2015 ha ricevuto 100 milioni.

¹⁴ Come noto, a partire dal 2009 il Governo Berlusconi ridusse i fondi statali, sino ad azzerarli nel 2012, poiché era contrario alla responsabilità pubblica nei confronti delle persone fragili. Nel 2013 è cominciata la parziale risalita fino agli attuali 700 milioni, ma intanto – come mostra De Capite in questo Rapporto e nel precedente – la debolezza del settore si è ulteriormente accentuata.

mentare nel caso del FEAD), è prevista la costituzione di percorsi di presa in carico dei beneficiari, che necessitano contestualmente di una capacità progettuale e di coordinamento dei servizi sociali territoriali, una disponibilità alla collaborazione dei soggetti sociali e di Terzo Settore, una comune capacità di monitoraggio e valutazione

- per la realizzazione della presa in carico e dell'accompagnamento sia il SIA che il FEAD stanno incontrando comuni difficoltà, evidenziando i deficit non solo infrastrutturali dei territori, ma di procedure/culture organizzative adeguate alle sfide che i due strumenti – il primo sperimentale, il secondo con rinnovate modalità operative – debbono oggi affrontare
- in entrambi i casi è richiesto sia il forte coinvolgimento della rete locale che la contestuale elaborazione di politiche nazionali sovra locali che consentano la costruzione dei due percorsi di intervento con una stessa matrice promozionale e sussidiaria.

Un welfare effettivamente comunitario si riuscirà a costruire solo nella gradualità – che consente processi temporalmente sostenibili per affinare progressivamente la costruzione non retorica delle reti territoriali e di relazioni organiche – e nella chiarezza dei processi normativi e della allocazione delle risorse, tali da produrre cambiamenti organizzativi credibili e duraturi.

4.3 Una particolare continuità - I dati fattuali esaminati concordano nel mostrare che la lotta alla povertà per ora non è comparsa tra gli obiettivi di questo Esecutivo. Sotto il profilo che qui interessa, dunque, la compagine guidata da Matteo Renzi ha sinora scelto un atteggiamento di sostanziale continuità con i suoi predecessori e, pertanto, non ha compiuto azioni degne di nota nei confronti dell'esclusione sociale. Valutando invece l'insieme delle politiche realizzate, si rileva che il Governo in carica sta compiendo un'azione riformatrice più incisiva di quella di molti suoi predecessori. Su questo fronte si registra una discontinuità rispetto al passato, misurabile dall'ampiezza delle riforme in atto e dalla numerosità delle parti della società che vi sono coinvolte. I poveri, però, non sono tra questi.

Ciò detto, bisogna anche ricordare che l'attuale Esecutivo ha ereditato il ben noto pluriennale ritardo nell'azione riformatrice in una varietà di settori delle politiche pubbliche del

LE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ DEL GOVERNO RENZI

- I dati empirici esaminati concordano nell'indicare che, sino ad ora, la lotta alla povertà non è comparsa tra gli obiettivi del Governo Renzi.
- In tale materia, dunque, l'attuale Esecutivo ha scelto una linea di sostanziale continuità con i suoi predecessori, che pure non si erano interessati alle fasce più deboli della popolazione.
- Sono stati realizzati cospicui interventi di politica economica tesi sostenere il reddito delle famiglie (il bonus 80 euro, il bonus bebè e altri) e altri, altrettanto significativi, sono stati annunciati (riduzione della Tasi e dell'Irpef). Tuttavia il loro impatto sul reddito delle famiglie indigenti è, e sarà, marginale.
- In politica sociale, il Governo non ha compiuto alcuna azione di rilievo. L'assenza di interesse nei confronti dei poveri si accompagna ad un medesimo orientamento nei confronti di altri soggetti fragili, come gli anziani non autosufficienti e le persone con disabilità

nostro paese. Aspettarsi che possa affrontare tutte quelle che ritiene meritevoli di attenzione nel suo primo anno e mezzo di vita non è realistico. Il prossimo futuro, pertanto, permetterà di meglio comprenderne l'effettivo orientamento nei confronti della povertà.

5. IL DIBATTITO: UN'ATTENZIONE CHE CRESCE

Il contrasto tra il radicarsi della povertà e l'assenza di azioni degne di nota per fronteggiarla non esaurisce le vicende del periodo in esame.

Come illustra Damilano nel capitolo 7, infatti, nei mesi scorsi hanno visto crescere nel dibattito politico l'attenzione verso la lotta all'indigenza. Il merito è, innanzitutto, del Movimento Cinque Stelle, che ha fatto della lotta alla povertà - attraverso il reddito di cittadinanza - una propria bandiera. Il ruolo del Movimento non può essere sottovalutato, dato che mai prima d'ora una delle principali forze politiche italiane aveva fatto della lotta alla povertà una sua priorità.

Nel Parlamento, il sostegno a un intervento strutturale in materia ha assunto una natura

trasversale, che ha visto prendere una decisa posizione a suo favore Sel, autorevoli esponenti della Lega Nord così come del Partito Democratico e numerosi altri.

Sul fronte del Governo, il Ministro del welfare, Poletti ha in più occasioni esplicitato la propria posizione favorevole alla introduzione di una misura nazionale. Poletti, in particolare, ha più volte espresso pubblicamente il proprio apprezzamento per la proposta del Reddito di Inclusione Sociale avanzata dall'Alleanza contro la povertà in Italia. Il Ministro nel mese di luglio ha anche aperto un Tavolo di confronto con associazioni e parti sociali.

Decisivo evidentemente sarà l'orientamento del Presidente del Consiglio. Da quando è a Palazzo Chigi, Renzi non ha ancora preso una posizione pubblica precisa sulla lotta alla povertà. Considerando un più lungo arco temporale, però, Damilano mostra che il tema non è mai stato collocato dall'attuale premier tra le proprie priorità. Lo dimostra, per esempio, l'assenza della povertà dal suo programma per le primarie. Nel corso del 2015, però, seppure il Presidente non si sia espresso, alcuni componenti del Governo hanno segnalato l'intenzione dell'Esecutivo di intervenire, nel prossimo futuro, in materia. Gli annunci in tale direzione sono stati ripetuti più volte, in particolare negli ultimi mesi.

Per quanto riguarda l'attività di proposta e pressione da parte dei soggetti sociali, l'ultimo anno ha visto l'Alleanza contro la povertà intensificare i propri sforzi in tale direzione. Non posso certo essere io, essendo l'ideatore e il coordinatore scientifico, a giudicare la qualità della sua azione: una dettagliata riflessione sui punti di forza e criticità del percorso dell'Alleanza è condotta da Madama e Jessoula nel cap. 9.¹⁵

I mesi trascorsi, dunque, hanno visto maturare una serie di fattori che potrebbero facilitare l'introduzione di adeguate politiche contro la povertà nel nostro paese ma è impossibile – nel momento in cui scrivo – avanzare ipotesi circa le evoluzioni del prossimo futuro. In ogni modo, seppure gli elementi positivi venuti alla luce siano da valorizzare, essi devono essere considerati congiuntamente ad alcuni fattori, questi pure palesatisi con chiarezza nell'ultima fase, che spingono in direzione opposta.

Primo, rimane diffusa l'infondata illusione che la ripresa economica e/o quella occupazionale possano rendere "superflue" adeguate politiche contro l'indigenza. Lo conferma il fatto che alcuni componenti del Governo, così come altri autorevoli esponenti politici hanno recentemente affermato che l'assenza di sostegni diretti a loro favore non rappresenta un problema per le persone in povertà, in quanto queste ultime trarranno beneficio dalle politiche messe in campo per la crescita e l'occupazione.

Questa posizione si articola in due possibili versioni, una secondo la quale "contro la povertà serve la crescita economica" e un'altra che ritiene che "contro la povertà serve più occupazione". Tutte la evidenza empirica indica che seppure più crescita e più lavoro potranno migliorare le cose, senza adeguati aiuti diretti a favore della popolazione in povertà, il proble-

IL RECENTE DIBATTITO POLITICO SULLA LOTTA ALLA POVERTÀ

- L'attenzione del mondo politico è cresciuta, principalmente grazie al Movimento Cinque stelle
- il Ministro del welfare Poletti ha esplicitato il proprio favore all'introduzione di una misura nazionale contro la povertà e ha espresso pubblicamente apprezzamento per il Reis
- il Presidente del Consiglio Renzi non ha finora preso una posizione pubblica precisa in materia. Alcuni suoi componenti hanno esplicitato più volte l'intenzione dell'Esecutivo di intervenire nel settore nel prossimo futuro
- l'Alleanza contro la povertà in Italia ha intensificato la propria attività di sensibilizzazione e pressione a favore dell'introduzione del Reis
- insieme a un maggior interesse verso l'indigenza si sono palesati alcuni rischi in direzione opposta: a) l'opinione ancora diffusa che ripresa economica e occupazionale rendano "superfluo" agire contro la povertà; b) il possibile diffondersi di interventi regionali in assenza di una riforma nazionale; c) la possibilità di una nuova misura nazionale "spot" priva di alcuna utilità.

¹⁵ Un confronto tra la proposta dell'Alleanza e le altre principali opzioni oggi sul tappeto si trova nel cap. 8

ma non potrà mai essere affrontato (Saraceno, 2015). Il vero interrogativo dunque è come abbia fatto una tale posizione totalmente non suffragata dall'evidenza empirica a diffondersi.

Secondo, negli ultimi mesi alcune regioni hanno introdotto proprie misure contro la povertà e altre hanno dichiarato l'intenzione di farlo; la materia è talmente in movimento che è impossibile stilare un elenco puntuale.

È noto tuttavia che le regioni dispongono di budget molto limitati nelle politiche sociali, cosa che impedisce loro – anche ampliandoli sensibilmente – di realizzare adeguati interventi in materia.

Pertanto, come insegnano le esperienze degli ultimi 15 anni, le misure regionali non potranno che raggiungere una utenza estremamente circoscritta e non di rado risulteranno sperimentali. Solo l'impegno finanziario dello Stato, infatti, è in grado di fare la differenza nella lotta alla povertà.

L'esigenza di evitare una diffusione di prestazioni regionali che è ragionevole attendersi di scarsa utilità per i cittadini, costituisce invece un ulteriore motivo dell'urgenza di una riforma statale, che indichi le caratteristiche della nuova misura nazionale e la tempistica della relativa introduzione. In tal modo, le regioni potranno razionalizzare i propri sforzi verso la costruzione di interventi integrativi a quello nazionale che in tal caso risulterebbero invece molto utili.

Rinviare l'adozione della riforma statale, in altre parole, vuol dire vanificare in misura significativa lo sforzo delle regioni.

Terzo, il rischio della riproposizione delle misure spot che hanno segnato gli ultimi vent'anni.

Davanti a pressioni crescenti per agire in materia e qualora questa non costituisse una priorità, il Governo potrebbe esser spinto a produrre una nuova misura di natura temporanea, in vigore solo per un certo periodo e rivolta a gruppi circoscritti di poveri. Come mostrano Gori e Marsico nel capitolo 8, nel caso si decida di seguire di nuovo questa strada, le principali opzioni sono: un bonus monetario *un tantum* (ad es., un contributo erogato per un solo anno rivolto alle famiglie povere con figli minori) o trasferimenti ai comuni per proseguire nella sperimentazione già in corso in alcuni del SIA (Sostengo per l'inclusione attiva)

senza collocarla in un percorso strutturale di riforma (cf. cap. 5).

Simili misure servono per trasmettere all'opinione pubblica l'impressione che si stia agendo contro l'indigenza, offuscando così la vera scelta politica, cioè quella di non occuparsene realmente. Queste misure richiedono ridotto investimento progettuale e finanziario e, coerentemente con la loro natura residuale, raggiungono di solito una quota esigua di poveri. L'eventualità di una loro riproposizione preoccupa molto tutti coloro che sono impegnati nella lotta all'indigenza perché sanno che non produrrebbe miglioramenti duraturi e che rinviverebbero una frustrazione a loro ben nota, quella di chi conosce sia la grave condizione del nostro welfare sia la successione di influenti risposte spot introdotte in passato.

6. DOPO LA CRISI, COSTRUIRE IL WELFARE

La disamina dei recenti sviluppi nelle politiche contro la povertà in Italia - compiuta nei precedenti paragrafi - consente di rispondere agli interrogativi che attraversano l'intero Rapporto, menzionati in apertura del capitolo.

*Quale bilancio si può formulare sull'azione del Governo Renzi, dal suo insediamento a oggi?*¹⁶ - Il complessivo sforzo riformatore dell'attuale Esecutivo è più incisivo di quello di molti suoi predecessori. Sotto tale profilo, dunque, si registra una discontinuità rispetto al passato, riscontrabile nell'ampiezza delle riforme in atto e nella numerosità delle parti della società che vi sono coinvolte. Tra queste ultime, tuttavia, non figurano i poveri. Nello specifico della lotta alla povertà, infatti, il Governo ha seguito una linea di sostanziale continuità con quelli che l'hanno preceduto: non ha, in altre parole, realizzato interventi significativi.

Quali sono le prospettive della lotta all'indigenza nell'Italia del post-crisi? - Una diffusione del fenomeno ben superiore ai livelli pre-crisi costituirà un tratto di fondo del nostro paese nei prossimi anni, rendendo ancor più necessario adottare in materia degli interventi strutturali. Nel periodo esaminato dal Rapporto, per giunta, sono maturate diverse condizioni in grado di facilitarne l'introduzione. Esse riguardano, tra l'altro, la crescita d'interesse da

¹⁶ Ci si riferisce - come precisato nel par. 1 - al periodo tra il febbraio 2014, quando è nato l'attuale Governo e il settembre 2015, data di pubblicazione del Rapporto.

parte della politica, principalmente per merito del Movimento Cinque Stelle, i passi in avanti compiuti nel confronto tecnico sulle azioni da realizzare e il rafforzamento del ruolo di *advocacy* dei soggetti impegnati nel sociale, grazie all'Alleanza contro la povertà. Infine, vari componenti del Governo Renzi hanno recentemente palesato l'intenzione dell'Esecutivo di affrontare il problema. Ci si chiede ora se – a partire da queste circostanze – si giungerà all'auspicata costruzione di quel sistema di welfare a titolarità pubblica contro la povertà sinora assente nel nostro paese.

Non abbiamo scelto a caso di intitolare questo Rapporto “Dopo la crisi, costruire il welfare”. Lo abbiamo fatto perché ci pare questo il miglior riepilogo dei messaggi che l'analisi delle recenti politiche contro la povertà in Italia – condotta nei capitoli precedenti – porta con sé. Una sintesi che alcuni possono reputare paradossale ma che svela, invece, la natura ultima della posta in gioco.

Può apparire paradossale, innanzitutto, ritenere che “dopo la crisi” la povertà sia ancora un problema. Così è, invece, perché nel nostro paese il fenomeno si è radicato in profondità (Rovati e Pesenti, 2015), e né la ripresa economica né quella occupazionale potranno, da sole, risolverlo.

Può sembrare altrettanto paradossale, inoltre, parlare oggi della necessità di “costruire il welfare”: è proprio qui che risiede – invece – la specificità delle politiche contro la povertà. Infatti, gran parte delle posizioni espresse

nell'attuale dibattito sul welfare condividono il medesimo punto di partenza. Discutono su cosa bisognerebbe fare del sistema esistente riferendosi – per esempio – a sanità, previdenza e istruzione.

Si tratti di “difendere il welfare dagli attacchi dell'austerità”, di “ripensarlo per renderlo più adatto all'evoluzione della società” o di “ridurre un welfare che non ci possiamo più permettere”, il tema è come intervenire su politiche pubbliche già presenti. Contro la povertà, invece, vi sono significativi interventi a livello locale mentre a livello nazionale un sistema di politiche pubbliche di welfare, degno di questo nome, non è mai nato.

A causa delle carenze della seconda repubblica, quando è iniziata la crisi il nostro paese si è trovato ad esserne privo; le successive politiche di austerità hanno fatto sì che anche negli anni dopo si sia andati avanti senza introdurlo. Pertanto, qui il punto non è difendere/ripensare/indietreggiare rispetto a qualcosa che – pur perfettibile – c'è già. Occorre invece decidere se si vuole o meno dar vita a un sistema fondato su una misura rivolta a chiunque sia in povertà assoluta, un livello essenziale costituito da un mix tra diritti nazionali e risposte disegnate dalla rete dei servizi locali e dotato di finanziamenti adeguati.

Un sistema, in altre parole, come quello previsto dal Reddito d'Inclusione Sociale (Reis), proposto dall'Alleanza contro la povertà in Italia e del quale Caritas Italiana auspica l'introduzione.