

## Lotta alla povertà: rischi e opportunità

**Stefano Daneri**

*Nonostante la povertà sia un fenomeno crescente l'Italia e la Grecia non hanno ancora adottato una misura di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Negli altri paesi europei l'intervento dello Stato è presente con sostegni economici e piani di attivazione dei beneficiari, ma nel complesso queste misure sono*

*insufficienti a coprire la crescente domanda sociale. Non si investe in capitale sociale. Le risorse per combattere la povertà sono considerate spese, non investimenti che mettono in moto processi di emancipazione e di valorizzazione delle risorse umane a beneficio dello sviluppo economico e dell'occupazione.*

RPS

### 1. Premessa

L'Italia è l'unico paese, insieme alla Grecia, a non avere una misura di contrasto alla povertà. Quante volte abbiamo fatto, scritto o sentito questa affermazione. Molte, troppe volte, fino a consumare gran parte della pesante verità che essa contiene. Le conseguenze di questo ritardo si evidenziano con i dati sulle persone a rischio di povertà in Europa; i due paesi ancora privi di una misura di sostegno al reddito registrano le quote più alte: nel 2012 in Italia la quota ha raggiunto il 29,9% e in Grecia la percentuale sale al 34,6%.

L'Italia ha anche altri primati negativi in quanto si colloca tra i paesi a più alta incidenza del rischio di povertà minorile (26% rispetto ad una media Ue del 21,2%) e ha adottato interventi di contrasto alla povertà che risultano essere fra i più inefficaci.

Il fenomeno della povertà si sta aggravando progressivamente e velocemente nel nostro paese; lo confermano i dati che registrano un sensibile aumento delle famiglie in povertà assoluta (dal 4,6 nel 2010 al 6,8% nel 2012) e in povertà relativa (dall'11% nel 2010 al 12,7% nel 2012).

Allo stato attuale nel nostro paese i poveri e coloro che sono a rischio di povertà sono privi di una rete di protezione adeguata: nessuna misura a livello nazionale; leggi regionali di scarsa incidenza; gli enti locali gestiscono risorse insufficienti utilizzate per interventi puramente assistenziali e in modo discrezionale. L'azione delle organizzazioni caritative è messa a dura prova da una crescente domanda di aiuti materiali da parte dei vecchi e dei tanti nuovi poveri.

La crescita della povertà è un problema grave che riguarda anche l'Europa. Le fasce di popolazione più deboli, giovani e immigrati, stanno pagando più di altri. Il fenomeno dei lavoratori poveri è diffuso in tutto il continente. Si registrano fenomeni negativi ovunque, anche se dove c'è meno disoccupazione e una politica assistenziale ben strutturata le conseguenze della crisi sono più sopportabili.

Secondo il rapporto Eurostat un quarto della popolazione europea è a rischio di povertà, ovvero 124,5 milioni di persone.

È un dato allarmante se si pensa che siamo solo agli inizi di una probabile ma ancora incerta ripresa economica la quale, sicuramente, non produrrà occupazione in modo automatico. L'esperienza ci insegna, tra l'altro, che l'occupazione, pur essendo un elemento determinante per il reddito delle persone e delle famiglie, da sola non risolve il problema della povertà e della emarginazione sociale.

È facile prevedere che, nella migliore delle ipotesi, la lotta contro un fenomeno così diffuso, multiforme e radicato non darà risultati apprezzabili nel breve-medio periodo.

## 2. *Che cosa si muove*

La crisi economica ha moltiplicato le difficoltà di vita a molte famiglie. Il nostro paese ha affrontato la crisi con una rete di servizi alle persone inadeguata e differenziata in quantità e qualità tra Sud e Centro-Nord; con una permanente confusione tra interventi assistenziali e previdenziali; con una legislazione disorganica e categoriale. È chiaro che quando i meccanismi di difesa sono inadeguati la crisi fa pagare prezzi più cari. I punti di debolezza del nostro sistema assistenziale sono molti e nessun progetto di riforma delle politiche sociali risulta essere nell'agenda del governo. In queste ore il governo Renzi sta individuando le priorità da affrontare per dare una spinta alla ripresa economica e aumentare l'autorevolezza del paese nello scenario europeo, ma fra queste priorità le politiche assistenziali e di promozione delle persone non ci sono. Si parla, giustamente, della necessità di ridurre il cuneo fiscale, ma non credo che la materia sia seguita con particolare attenzione dai poveri e dalle famiglie incapienti.

La situazione è complessa. I ritardi accumulati dall'Italia nella lotta alla povertà sono testimoniati dai dati richiamati in premessa e l'impegno da parte del governo è del tutto inadeguato ad invertire la tendenza negativa. Stanno però crescendo nel paese molte pressioni nei confronti

del governo che si esprimono attraverso atti politici o con l'elaborazione di puntuali analisi e proposte di strumenti di contrasto della povertà assoluta. Quest'anno ci sono più risorse da impiegare rispetto al passato e una consapevolezza maggiore del rischio che si crei una vasta e permanente area di emarginazione destinata a trasmettere povertà ed esclusione alle generazioni future. Anche ciò che si muove in Europa va guardato con attenzione. La Commissione si è data l'obiettivo di ridurre per 20 milioni di persone il rischio di povertà entro il 2020. Un obiettivo ambizioso, difficile da raggiungere visti gli effetti che la crisi sta producendo, che comporta un impegno e una tensione politica di carattere straordinario. Per capire se si sta reagendo in modo adeguato per vincere o perlomeno contrastare il fenomeno della povertà, occorre avere un quadro preciso di ciò che avviene nei singoli paesi. Molte risposte si possono trovare nel libro di Gianluca Busilacchi *Welfare e diritto al reddito*, edito da Franco Angeli. L'autore documenta le principali caratteristiche delle misure previdenziali e assistenziali adottate nei paesi membri a sostegno del reddito, mettendone in evidenza aspetti interessanti ma anche limiti di una qualche importanza. Dal quadro generale viene fuori che l'intervento degli Stati e delle istituzioni territoriali dei diversi paesi è presente e interviene in varie forme a sostegno di chi, giovane o meno giovane, si trova in difficoltà: questa è la differenza sostanziale con l'Italia. È inoltre interessante leggere come le misure assistenziali e promozionali siano in rapporto con gli ammortizzatori sociali e il mercato del lavoro. I limiti che lo studio mette in evidenza sono la scarsa efficacia delle misure adottate e la loro disomogeneità. La scarsa efficacia è dimostrata dal quel 52% della soglia a rischio di povertà che esse riescono a coprire, nonostante siano solo due su ventotto i paesi privi di specifiche misure di contrasto. La disomogeneità delle azioni è testimoniata dal lungo elenco di differenze normative e gestionali. Le misure di Rm si differenziano su punti importanti quali: i requisiti per l'accesso alla misura, l'ammontare del trasferimento economico, le condizioni poste al beneficiario, l'accertamento della situazione economica, la durata.

L'eterogeneità delle misure trova risposta nelle differenze che caratterizzano i diversi sistemi di welfare in Europa, condizionati dalla storia, dalla cultura e dal livello di sviluppo di ciascun paese. L'Europa ha lasciato alle sovranità nazionali la definizione dei sistemi di welfare che hanno preso forma in periodi diversi e si sono modellati attraversando fasi di sviluppo economico e di crisi in cui ogni paese ha cercato di rispondere nel modo migliore ad aspirazioni e bisogni. Ma le differenze

RPS

Stefano Daneri

sono dovute anche alle diverse forme in cui la povertà si evidenzia nelle diverse aree geografiche (Morlicchio, 2012). Il punto che invece merita una valutazione politica è quello della scarsità di risorse impegnate dai paesi europei nel loro complesso per garantire un livello di vita adeguato a chi si trova in forti difficoltà economiche. Il dato ricordato in precedenza dimostra che l'insieme degli interventi lascia senza risposta un numero importante di persone a rischio di povertà. Anche in questo caso la crisi ha le sue responsabilità: in questi anni le politiche di welfare sono state ridimensionate dove più dove meno. Ma ciò fornisce una spiegazione solo parziale, in quanto la crisi ha indebolito la forza economica e finanziaria dell'Europa ma i paesi più strutturati hanno continuato ad investire risorse per combattere meglio il periodo difficile ed essere pronti a ripartire. Se le risorse destinate alle politiche di sostegno al reddito sono state ridimensionate o non aumentate in modo proporzionale alla crescita della povertà, vuol dire che in gran parte d'Europa le risorse impiegate nel sociale sono ancora considerate spese da tagliare nei periodi di magra e non investimenti per rendere i paesi più forti e coesi.

Se ciò è vero, si evidenzia sempre più lo scarto tra gli orientamenti che vengono dall'Europa e le politiche sociali in atto nei singoli paesi, dovuto a una diversa valutazione del peso da dare agli investimenti sul sociale ai fini della ripresa economica e dello sviluppo complessivamente inteso.

### *3. Le politiche di inclusione attiva*

Le politiche europee di inclusione attiva puntano sulla promozione delle persone e sulla partecipazione, in modo da mettere in campo le energie, le capacità e le competenze che ogni soggetto è in grado di esprimere per lo sviluppo. La politica di inclusione attiva ha come riferimento sia coloro che sono in grado di lavorare, sia le persone che non sono in condizione di entrare nel mercato del lavoro ma possono uscire dalla marginalità ed essere cittadini a tutti gli effetti. La base di questa politica è costituita dal riconoscimento di diritti fondamentali quali: la garanzia di un reddito che assicuri una vita dignitosa; la promozione di pari opportunità; la prevenzione delle cause che trasmettono la povertà alle giovani generazioni. La lotta alla povertà e all'esclusione sociale di ogni singolo paese trova una sponda importante nelle politiche europee. Atti importanti stanno a testimoniare l'impe-

gno dell'Europa per il riconoscimento dei diritti di uguaglianza dei cittadini come passo importante nella costruzione di un nuovo modello di sviluppo.

La Raccomandazione del Consiglio europeo del 1992, che viene considerato l'atto da cui originano le attuali politiche europee di inclusione, afferma per la prima volta il diritto di ogni cittadino a vivere dignitosamente e richiama gli Stati membri a sostenere con un aiuto adeguato i redditi dei cittadini in povertà e a legare il trasferimento economico alla disponibilità del beneficiario a lavorare.

Nell'ottobre del 2008 la Commissione europea adottò una Raccomandazione sull'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro incoraggiando gli Stati membri a promuovere azioni capaci di integrare i tre pilastri delle politiche sociali: un adeguato sostegno economico, un mercato del lavoro inclusivo e politiche di accesso a servizi qualificati. Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo avallarono questa strategia.

La svolta concreta dell'impegno europeo è avvenuta con la strategia decennale Europa 2020 per una crescita mirata a uscire dalla crisi e a colmare le lacune del nostro modello al fine di avviare uno sviluppo economico più intelligente, sostenibile e solidale. Uno dei cinque obiettivi a base della strategia è quello di ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà; una delle azioni faro è costituita dalla Piattaforma europea contro la povertà i cui risultati vengono discussi e verificati annualmente.

La Piattaforma ha previsto cinque settori di intervento in modo da contrastare in modo trasversale le diverse espressioni della povertà, utilizzare al meglio le risorse, promuovere la partecipazione e rafforzare il coordinamento tra i paesi dell'Ue. Questi interventi sono in linea con il Pacchetto di investimenti in campo sociale che la Commissione occupazione, affari sociali e inclusione ha varato nel febbraio dello scorso anno.

Il Pacchetto costituisce un quadro normativo integrato sviluppato su tre capitoli: adottare politiche sociali più mirate ed efficaci; promuovere l'inclusione attiva dei cittadini di tutte le classi sociali; aumentare la protezione sociale per le fasce di popolazione più deboli. È l'atto più significativo che traduce in indirizzi il collegamento tra investimento sociale e sviluppo economico. Il presidente della Commissione europea per l'occupazione, gli affari sociali e l'integrazione Lazlo Andor si è spinto oltre in occasione della presentazione del Pacchetto a Leuven dicendo «Investing in people is the best investment we make».

RPS

Stefano Daneri

Se questa convinzione espressa dal commissario diventasse patrimonio culturale e politico dell'intera Ue si raggiungerebbero risultati significativi in tempi brevi nella lotta contro la povertà in Europa.

I paesi europei che, nonostante la crisi, hanno utilizzato, pur con i limiti analizzati in precedenza, risorse per evitare al massimo i rischi di esclusione sociale, stanno reggendo meglio gli effetti della crisi sulle persone e sono più preparati a cogliere le opportunità che la ripresa economica sarà in grado di offrire. Chi investe sul capitale umano fronteggia meglio le emergenze economiche e conserva più energie per le fasi di sviluppo. Per queste ragioni l'investimento sociale deve avere la stessa importanza di altri investimenti produttivi. D'altronde, l'investimento in capitale umano e nei servizi sociali si è già dimostrato produttivo ed ha generato benefici tangibili: in Europa (Eu15), tra il 2008 e il 2012, a fronte di una perdita di occupazione nei comparti manifatturieri di 3 milioni e 123 mila unità, l'incremento nei servizi di welfare, cura e assistenza è stato pari a 1 milione e 630 mila unità (Ciarini e altri, 2013). La domanda di servizi alla persona è in continua crescita e lo sarà ancora di più se si avvierà la ripresa dell'occupazione, in particolare quella femminile.

È inoltre documentato che laddove la spesa sociale è più alta, più basso è il grado di disuguaglianza nella salute percepita dai cittadini. L'investimento nelle politiche sociali, quindi, è sicuramente volano di sviluppo economico e occupazionale.

#### 4. *La programmazione 2014-2020*

L'analisi delle diversità riscontrate nelle misure contro la povertà adottate nei paesi europei va bilanciata mettendo in evidenza alcuni elementi di strategia che sono comuni e che rappresentano punti di partenza importanti per omogeneizzare, seppure in modo graduale, le differenze normative e gestionali del Rm. Il primo riguarda il riconoscimento del diritto di ciascuna persona a vivere in modo dignitoso; il secondo consiste nello sforzo di affiancare all'intervento assistenziale appropriate politiche di attivazione che aiutino i beneficiari a superare le difficoltà economiche e l'esclusione sociale. Oltre alle differenze esistono, quindi, anche importanti convergenze nelle politiche di lotta alla povertà, rafforzate dalle priorità definite da Europa 2020 e dalla nuova programmazione del Fondo sociale europeo (Fse). Queste convergenze sono il frutto di una conoscenza sempre più precisa delle

forme di povertà e degli strumenti più idonei a combatterla. Il mondo si presenta più complesso di quello conosciuto in passato. L'immigrazione, la trasformazione della famiglia, i profondi mutamenti intervenuti nei sistemi produttivi, l'invecchiamento della popolazione sono i fattori che hanno già imposto, e continueranno a farlo, la ridefinizione di politiche sociali, di priorità da affrontare e di strumenti gestionali.

La politica di inclusione sociale deve rispondere a esigenze specifiche verso le quali un'offerta dei servizi standardizzata, come quella che conosciamo, è destinata al fallimento.

Partire da analisi comuni e impostare strategie comuni è una garanzia per poter mettere a frutto nel modo migliore la nuova programmazione dei fondi europei 2014-2020. Il Fse assume come priorità la lotta alla povertà e all'esclusione sociale con lo scopo di ottenere risultati che facciano raggiungere l'ambizioso obiettivo fissato da Europa 2020. A questo fine il finanziamento da parte del Fondo sarà dato in relazione alle strategie di lotta alla povertà avanzate dai singoli paesi supportate da chiare e ben mirate azioni a favore dei lavoratori che hanno perso il posto di lavoro e delle fasce di povertà presenti nei singoli paesi. Gli investimenti si concentreranno prioritariamente su progetti mirati a promuovere le pari opportunità, una maggiore occupazione, i processi di partecipazione attiva, un più facile accesso ai servizi, il potenziamento della qualità dell'offerta sociale, il ruolo delle imprese sociali e dell'economia solidale per agevolare l'accesso al lavoro.

Particolare attenzione è attribuita dall'Europa alla partecipazione degli stakeholders e al monitoraggio delle politiche. Sono due elementi importanti che da un lato obbligano a realizzare sistemi informativi efficienti e dall'altro incentivano l'impegno e la responsabilizzazione delle forze sociali nelle fasi di programmazione, progettazione degli interventi e verifica dei risultati. Questi orientamenti portano a ripensare i modelli di governance fin qui adottati, il ruolo delle organizzazioni del Terzo settore, la funzione stimolante e propositiva dei cittadini. Sono orientamenti che aprono il campo a nuove opportunità che ogni singolo paese deve saper cogliere, in particolar modo avendo la capacità politica e progettuale di utilizzare a pieno le risorse che vengono dall'Europa e fissando priorità di intervento verso cui far convergere in modo coordinato le diverse fonti di finanziamento.

Le azioni del Fondo sociale europeo mirate alle politiche di inclusione devono integrarsi con l'utilizzo del Fesr (Fondo europeo di sviluppo regionale) che prevede investimenti in infrastrutture da realizzarsi nei settori dell'infanzia, della scuola, della non autosufficienza e della sa-

RPS

Stefano Daneri

nità indirizzati a promuovere lo sviluppo locale e la riduzione delle disuguaglianze tra cittadini nella cura della salute e nelle attività culturali e ricreative. Come pure dovranno essere complementari al Fse il Fears (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) per ridurre la povertà e l'esclusione sociale nelle aree rurali con la creazione di piccole imprese e il Feamd (Fondi di aiuti europei agli indigenti) per il quale si è costituito un Tavolo di partenariato presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

È sicuramente in atto una politica europea più impegnata a promuovere, uniformare e coordinare le scelte che vengono compiute dai singoli paesi. Ma è un lavoro appena iniziato che per ottenere risultati ha bisogno di grande determinazione e dell'adozione di strumenti che incoraggino i paesi membri dell'Unione ad assumere la centralità delle politiche di contrasto alla povertà.

### 5. *L'Italia nel contesto europeo*

L'Italia deve assumere un ruolo importante nel contesto europeo facendo propria la strategia che considera l'investimento in capitale umano un importante fattore di sviluppo economico e occupazionale. Solo così l'Italia potrà ridurre di 2,2 milioni entro il 2020 le persone in povertà assoluta e contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di far uscire dalla povertà 20 milioni di persone entro il 2020.

Allo stato attuale nel nostro paese i poveri e coloro che vivono pesanti deprivazioni sono lasciati soli. In un paese dove il potere di condizionamento politico è in gran parte in mano alle lobbies e gli interessi di categoria prevalgono su quelli della collettività, soccombe chi non ha una rappresentanza o un potere di interdizione. Forse questa è una delle ragioni che spiegano perché l'Italia non ha mai fatto una legge per combattere la povertà. Ed ancora oggi, nonostante il fenomeno sia fortemente in crescita, non si riesce a trovare le risorse necessarie a iniziare un programma di intervento che, seppure in modo graduale, porti nel giro di pochi anni a rispondere efficacemente alle famiglie che vivono in povertà assoluta.

Gli anni che abbiamo alle spalle sono stati particolarmente difficili per chi ha rivendicato con forza una politica efficace di lotta alla povertà: prima si è impedito che il Parlamento svolgesse in tempo una valutazione degli esiti della sperimentazione del Rmi nei tempi previsti; poi è stata presentata la proposta del Reddito di ultima istanza in perfetta

linea con la strategia che più tardi il ministro Sacconi espose nel famoso Libro bianco, fino ad arrivare alla prima versione della Social card. Oggi siamo di fronte ad una nuova sperimentazione finanziata con una serie d'interventi: ai 50 milioni già devoluti per il 2014 e ai 167 milioni dei fondi europei già ripartiti per il biennio 2014-2015, si sono aggiunti i 120 milioni provenienti dalla Legge di stabilità (da suddividere equamente nel prossimo triennio) e i 300 milioni provenienti dalla seconda ripartizione dei fondi europei per il biennio 2014-2015. La sperimentazione, in fase di avvio nelle principali città, sarà probabilmente estesa su tutto il territorio nazionale.

Sempre dal lato europeo c'è poi da considerare la disponibilità per l'Italia di circa 100 milioni di euro annui provenienti dal Fead.

L'esito della sperimentazione è importante, la sua riuscita può essere determinante per arrivare alla definizione di una misura universalista ma selettiva in grado di combattere la povertà assoluta. Il reperimento delle risorse è sicuramente un problema, ma non il solo. La misura, nella forma in cui si sta delineando, affida compiti decisivi alle amministrazioni locali. La verifica del reddito reale dei potenziali beneficiari, la presa in carico della famiglia, la definizione e gestione di programmi personalizzati di attivazione finalizzati all'inclusione, il monitoraggio e la verifica dei risultati sono pratiche amministrative di non facile realizzazione. Esse comportano la messa in campo e il coordinamento di professionalità interdisciplinari e la capacità di integrare le politiche sociali con quelle sanitarie e del mercato del lavoro.

L'efficacia degli interventi mirati a far uscire dalla povertà chi altrimenti sarebbe destinato a restarci dipende dalla capacità di creare un circuito virtuoso tra le diverse competenze istituzionali e una governance in grado di rendere responsabili e partecipi tutte le energie professionali e sociali presenti nel territorio. Queste sono le condizioni per evitare che i percorsi di inclusione non si risolvano in un'offerta statica e impersonale.

Nell'ultimo periodo sono state presentate interessanti proposte per la definizione di una misura di contrasto alla povertà (Reis-Sia-Rmi). Queste proposte hanno, innanzi tutto, il merito di aver riaperto il tema dopo un lungo silenzio iniziato alla fine della sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (Rmi) introdotta nel giugno del 1998. L'impianto e i contenuti delle tre proposte sono abbastanza simili perché a monte c'è una elaborazione ampiamente condivisa e in linea con i principali punti di convergenza delle misure in atto a livello europeo a cui ho accennato precedentemente: diritto ad un reddito idoneo a con-

RPS

Stefano Daneri

durare una vita dignitosa; percorsi di inclusione sociale e lavorativa pattuiti con i beneficiari. L'entità del finanziamento della misura a regime oscilla nelle tre ipotesi tra i sei e sette miliardi di euro. È in corso, inoltre, un lavoro da parte dell'Alleanza contro la povertà finalizzato a presentare una proposta di reddito di inserimento entro la primavera; all'Alleanza, promossa dalle Acli e dalla Caritas, partecipano le tre confederazioni sindacali ed altre organizzazioni sociali. Uno dei punti più delicati delle tre proposte avanzate è quello del finanziamento della misura; si parte dalla constatazione che oggi non ci sono le risorse per finanziare una misura che a regime richiede cifre impegnative, mentre è sempre più urgente definire una misura rivolta a chi vive in una situazione di grave povertà. Di qui parte la proposta di trovare le risorse nella spesa sociale, in particolare dove i meccanismi di selettività in essere per le pensioni sociali e le integrazioni al minimo hanno creato iniquità a vantaggio di redditi appartenenti ai regimi di Isee più alti.

Abbiamo già avuto modo di esprimere le nostre forti perplessità in riferimento a questo punto: perplessità derivanti non tanto da divergenze nel merito, quanto dall'opportunità di proporre un processo di redistribuzione di risorse penalizzante redditi che, per quanto lontani dalle soglie di povertà, sono stati colpiti dalla crisi. La povertà assoluta è aumentata, ma anche i redditi da lavoro hanno pagato prezzi alti alla crisi. Molte famiglie hanno visto ridurre il potere di acquisto in modo costante in questi anni. Un forte processo redistributivo a danno dei ceti medio-bassi è avvenuto a tutto vantaggio di quei pochi già ricchi che la crisi ha arricchito ulteriormente, ai quali, però, non si può chiedere di pagare una tassa sui patrimoni.

L'altro elemento che abbiamo messo in evidenza, a rafforzamento della nostra posizione, è il rischio che si corre a ragionare su singoli pezzi di welfare senza avere un disegno di riforma delle politiche sociali.

Ci chiediamo se la posizione espressa sia parte di quelle resistenze antiriformatrici e corporative, o sia una visione di buon senso che, pur conoscendo le iniquità presenti nel sistema assistenziale e pensionistico, cerca di impedire che pochi diritti acquisiti vengano messi in discussione in un contesto in cui permane un disimpegno politico sulla materia da parte del governo.

In tutti questi anni, di fronte alla paralisi di idee e programmi di innovazione delle politiche sociali e di tagli ai fondi che le alimentano, il sindacato, più di altri, ha rivendicato la messa in atto di processi di riforma. Abbiamo avanzato proposte e chiesto inutilmente che i governi aprissero tavoli di confronto in quanto siamo convinti che senza af-

frontare la riforma delle politiche sociali qualsiasi percorso di rinnovamento e di sviluppo risulterebbe incompleto.

## 6. Conclusioni

Una lotta efficace alla povertà in Italia e in Europa è possibile. Occorre mettere insieme la capacità di investire e innovare, la volontà di coinvolgere e far partecipare ridisegnando la governance a tutti i livelli, il coraggio di assumere il risultato come unico parametro in base al quale misurare l'efficacia delle scelte fatte.

La combinazione di questi fattori, non la soluzione di uno solo di essi, può garantire successo alla lotta alla povertà.

Conosciamo il fenomeno, le diverse espressioni con cui si manifesta, i percorsi che lo generano. Sappiamo quanto sia importante sconfiggere la povertà dei minori e quanto sia utile al paese rimettere in gioco energie, capacità, conoscenze, esperienze che altrimenti andrebbero perdute. Sappiamo che il compito più importante lo devono assolvere le istituzioni, ma è ormai fuori discussione che senza la partecipazione e la responsabilizzazione di più soggetti, in primo luogo di chi vuole uscire dalla povertà, ogni decisione politica, anche la più generosa, non è in grado di generare risultati di carattere strutturale.

Sappiamo, infine, che la lotta contro la povertà è una battaglia fondamentale per l'affermazione dei diritti civili.

Tutto questo patrimonio di conoscenze non è sufficiente se non si fa quel salto culturale e politico che l'Ue sembra avere compiuto quando definisce investimenti per la crescita e lo sviluppo sostenibile le risorse impegnate a combattere la povertà e l'esclusione sociale. Il legame stretto tra investimento in capitale umano e sviluppo economico inizia ad avere una solida base nelle istituzioni europee. E ciò è ancora più importante in questa fase in cui ogni paese sta ragionando su come uscire nel modo migliore dalla crisi e rilanciare lo sviluppo economico: quali investimenti occorrono per aggredire la disoccupazione, in particolare quella giovanile; come rilanciare la domanda interna dopo la lunga fase recessiva; quali settori vanno incoraggiati e sostenuti attraverso investimenti non condizionati dalle rigide regole finanziarie in atto. In questo confronto le politiche sociali non possono continuare ad essere residuali o materia da rinviare a quando la ripresa economica sarà completata. Partendo da questa prospettiva è necessario riprendere il percorso riformatore. In Italia e in Europa.

RPS

Stefano Daneri

L'Europa non può sostituirsi agli Stati e ai poteri locali dei singoli paesi, ma può essere più selettiva condizionando maggiormente i finanziamenti a programmi che interpretino meglio le azioni strategiche che caratterizzano Europa 2020 e la programmazione 2014-2020.

Nel nostro paese è necessario riprendere, valorizzare e aggiornare le indicazioni della Commissione Onofri e lo spirito riformatore della legge 328/2000. La definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali, dando priorità alla povertà, non ha alternative se si vuole passare alla fase delle riforme che superino i limiti strutturali delle politiche sociali. Percorrere altre strade può solo generare reazioni difensive dell'esistente e la paralisi che ben conosciamo. Il sindacato chiederà anche a questo governo di mettere al centro della sua azione la lotta alla povertà arrivando al più presto a decidere una misura universalistica rivolta a tutti coloro che sono poveri attraverso il trasferimento di risorse adeguate e offrendo percorsi di inserimento sociale e lavorativo. Va chiarito che l'istituto non deve essere uno strumento di lotta alla disoccupazione: ricordiamo bene come i nemici della sperimentazione del Rmi abbiano approfittato della scarsa chiarezza degli obiettivi per sostenere la fine della sperimentazione in quanto questa esperienza non aveva inciso sulla disoccupazione. La misura deve sostenere il reddito e dare alle famiglie in difficoltà l'opportunità di uscire dal pericolo di esclusione aiutando l'inserimento lavorativo se ci sono le condizioni, oppure attivando possibilità di socializzazione e di impegno dei singoli componenti. Quando si parla dei programmi di inserimento vengono espresse perplessità: si sostiene da più parti che l'obbligo di sottoscrivere il patto di attivazione pone il beneficiario in chiara posizione di debolezza nei confronti della parte pubblica. Due soggetti con peso e potere squilibrati: la parte più forte impone il patto e penalizza il beneficiario se questi non segue i percorsi di attivazione. La discussione su questo punto è interessante in quanto riguarda la fase più difficile e importante che distingue l'intervento assistenziale da quello promozionale. La sperimentazione del Sia (Sostegno d'inclusione attiva) e le esperienze da tempo concluse in alcune regioni possono fornire elementi di riflessione utili per capire come sia possibile costruire con i beneficiari un rapporto di reciprocità e di collaborazione produttiva. Un servizio ben strutturato per assolvere i compiti di attivazione è in grado di coinvolgere e responsabilizzare un nucleo familiare che voglia uscire dalla situazione di bisogno e di isolamento in cui si trova.

La lotta alla povertà non può avere solo due attori: una parte pubblica

del tutto autoreferenziale e il soggetto destinatario degli interventi. Attualmente il terzo settore, le organizzazioni sindacali, altre organizzazioni sociali svolgono un ruolo politico marginale; la stessa cosa vale per le organizzazioni benefiche, che però hanno sul campo una funzione insostituibile. Occorre che le Istituzioni a tutti i livelli si rendano conto che la sola assistenza non è più sufficiente e la promozione sociale non è un'azione burocratica ma si compone di tanti interventi complessi, personalizzati, che richiedono passione, capacità, professionalità e il massimo coinvolgimento della comunità territoriale in tutte le fasi: dal coordinamento delle diverse fonti di finanziamento alla raccolta di fondi integrativi, dalla programmazione degli interventi alla verifica dei risultati.

In questo momento la lotta alla povertà si trova ad un bivio: da una parte si può proseguire a livello dei singoli paesi e in Europa con i tradizionali interventi sperando che la situazione di emergenza trovi una qualche risposta nella auspicabile ripresa economica e produttiva. Così facendo la strategia europea sull'inclusione sociale, basata sull'investimento in capitale umano come fattore di sviluppo, rimarrebbe sospesa, e le azioni dei vari paesi, più o meno apprezzabili, sarebbero destinate a rimanere sostanzialmente inadeguate a far fronte alle dimensioni e alla complessità della povertà.

L'altra strada da percorrere è quella della valorizzazione e dell'attuazione della politica Ue impegnandosi ad avviare e concludere i processi di riforma che ogni singolo paese deve affrontare. In questo modo si darebbe avvio ad una fase di innovazione e di coordinamento delle politiche che porterebbe i singoli Stati e l'Europa a misurare su un terreno nuovo le capacità e la volontà di vincere povertà ed emarginazione sociale.

Tra le riforme costituzionali annunciate c'è anche quella del titolo V che ha affidato precise competenze allo Stato e alle Regioni in materia di politiche sociali. L'esperienza di questi anni ci consegna una situazione in cui lo Stato non ha esercitato il potere assegnatogli di definire i Livelli essenziali e le Regioni hanno difeso con molta decisione i loro poteri esclusivi in materia. Nonostante ciò un rapporto di collaborazione fra livelli istituzionali c'è stato ed è bene che prosegua e si rafforzi per affrontare le criticità del nostro sistema sociale in modo da riportare velocemente l'Italia alle esperienze più avanzate a livello europeo.

I tre concetti chiave per la lotta contro la povertà in Italia e in Europa sono: investire sulle persone, innovazione, nuova governance.

RPS

Stefano Daneri

*Riferimenti bibliografici*

Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito, Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Roma.

Ciarini A. e altri (2013), ricerca non pubblicata.

Commissione europea (2013), «Pacchetto di investimenti sociali», Bruxelles.

Commissione europea (2010), «Piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione», Bruxelles.

Commissione europea (2008), «Recommendation on active inclusion», Bruxelles.

Consiglio dell'Unione Europea (1992), «Council Recommendation on sufficient resources», Bruxelles.

Morlicchio E. (2012), *Sociologia della povertà*, Il Mulino, Bologna.

RPS

LOTTA ALLA POVERTÀ: RISCHI E OPPORTUNITÀ