



*Ministero del Lavoro e
delle Politiche Sociali*



CITALIA
fondazione **anci** ricerche



**Strategie locali
di lotta alla povertà:
città a confronto**

**Contributi economici
o servizi?**





Strategie locali
di lotta alla povertà:
città a confronto

**Contributi economici
o servizi?**



Questa pubblicazione è stata realizzata da Cittalia - Fondazione Anci ricerche su incarico dell'Associazione nazionale Comuni Italiani.

Le attività sono state realizzate con il finanziamento della Commissione europea - Direzione Generale per l'occupazione, gli Affari sociali e le pari Opportunità e del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali all'interno del Programma nazionale per il 2010 Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

La realizzazione delle attività (seminari e quaderni) è stata coordinata e curata da *Monia Giovannetti* e *Raffaella Milano* mentre il presente Quaderno "Lotta alla povertà: contributi economici o servizi?" è stato redatto da *Giovanni Devastato*.

Le informazioni contenute in questa pubblicazione non necessariamente riflettono la posizione della Commissione europea e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Progetto ed impaginazione: BACKUP comunicazione, Roma
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli

Indice

Introduzione /5

Prefazione /7

1. La questione relativa a contributi economici o servizi /11

1.1. Uscire dall'empasse /13

1.2. Nuovi profili di rischio sociale /18

1.3. L'approccio centrato sulle capacità: una nuova possibile strategia di lotta alla povertà? /19

2. Politiche di sviluppo locale per un welfare attivo e dinamico /23

2.1. Localizzazione /25

2.2. Attivazione /27

2.3. Individualizzazione /28

3. Gli obiettivi comunitari e i programmi nazionali /31

3.1. A livello europeo /33

3.2. A livello italiano /35

3.2.1. *Le Analisi nei principali Rapporti annuali di rilievo nazionale in tema di povertà* /38

3.2.2. *Le misure più recenti: Social card e Bonus famiglie* /39

3.2.3. *Una nuova fase per la Social Card: tra riconferme e sperimentazione* /42

3.2.4. *La Nuova Social Card: per un Piano nazionale di lotta alla povertà. La proposta delle Acli* /44

3.3. *Conclusione: dallo schema bipolare (aut-aut) alla logica del mix (et-et)* /47

4. Esperienze dai territori /51

Comune di Firenze /55

Comune di Bologna /56

Comune e Provincia di Torino /58

Comune di Lamezia Terme (CZ) /59

Bibliografia /61

Sitografia /63

Introduzione

Il 2010 è stato l'Anno Europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Obiettivi principali dell'anno erano quelli di far crescere la sensibilizzazione sul tema e la conoscenza sulla concreta situazione di chi versa in condizione di povertà ed esclusione sociale, di rafforzare la partecipazione collettiva e le responsabilità condivise nella lotta alla povertà, di promuovere la coesione sociale nella consapevolezza che una società senza poveri è una società migliore per tutti, di rinnovare l'impegno delle istituzioni nella lotta alla povertà.

L'Italia ha partecipato alla celebrazione dell'Anno Europeo attraverso un vasto spettro di azioni strategiche e programmatiche, definite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con i principali soggetti operanti nel campo della lotta alla povertà, nella consapevolezza che, per registrare progressi reali in questo ambito, occorresse uno sforzo integrato e di lungo periodo.

Tra le azioni realizzate in attuazione del programma dell'Anno Europeo vi è stato lo svolgimento di

workshop tematici aperti alle grandi città e al loro protagonismo su quattro grandi pilastri delle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione: l'abitare sociale, le politiche di sostegno alla famiglia, quelle di integrazione urbana, il collegamento tra servizi e sostegno economico. I seminari sono stati realizzati in collaborazione con ANCI e curati dalla Fondazione Cittalia - ANCI Ricerche, con il contributo attivo di tutte quelle amministrazioni comunali che avevano sviluppato prassi efficaci di inclusione sociale.

L'ambizione del ciclo di seminari era quella di riuscire a focalizzare aspetti problematici ed elementi di qualità delle politiche locali che potessero risultare utili al loro rafforzamento, ma anche di stimolo alla definizione di linee di orientamento condivise e di una cornice comune agli interventi territoriali di contrasto alla povertà. Il risultato di questo lavoro forma l'oggetto di questa raccolta di quaderni.

L'iniziativa trae origine da un programma comune di ricerca avviato nel 2009 dal Ministero del Lavoro

e delle Politiche Sociali e dall'ANCI sul tema del contrasto alla povertà estrema e alla marginalità sociale nelle aree urbane, i cui esiti sono stati sintetizzati nella pubblicazione "Povertà estreme e governo delle aree urbane. Analisi e linee di orientamento per lo sviluppo di politiche locali sulla marginalità sociale e le povertà estreme in Italia".

I quaderni qui presentati, in continuità con la ricerca precedente, rappresentano dunque i primi frutti del tentativo di creare un tavolo di confronto tra le grandi città e tra queste e il governo centrale, con la finalità generale di rafforzare le politiche di prevenzione e di contrasto delle situazioni di marginalità sociale e di povertà estrema e di promuovere le politiche urbane per l'inclusione e la coesione sociale.

Si intende anche così contribuire al processo di ridefinizione dell'intero sistema di welfare, come lanciato dal Libro bianco sul futuro del modello sociale. La sfida è quella della costruzione di un Welfare delle opportunità e delle responsabilità, caratterizzato dall'interrelazione tra "pubblico", "privato" e "sociale" nella produzione di benessere per i cittadini, secondo il principio della sussidiarietà: "Un Welfare che interviene in anticipo, con una offerta personalizzata e differenziata, rispetto al formarsi del bisogno e che sa stimolare comportamenti e stili di vita responsabili e, per questo, utili a sé e agli altri".

Il modello proposto attribuisce maggiore centralità all'operare degli enti locali e richiede una ri-

definizione dei modelli territoriali di protezione sociale: "Questa visione comporta necessariamente la scelta del territorio quale ambito più idoneo a realizzare risposte integrate e quanto più preventive ai bisogni attuali e potenziali della persona, valorizzando i corpi intermedi e gli altri attori della comunità locale".

Su questi temi è bene che il confronto sia ricco ed aperto, affinché nel rispetto delle relative competenze, le strategie di intervento si integrino in un quadro comune, il più possibile coerente tra i diversi livelli di governo. L'efficacia di un sistema di protezione sociale territoriale, regionale e nazionale non dipende solo dalla bontà del modello e del quadro normativo che lo sostiene, ma anche dalla solidità del sistema di relazioni istituzionali che ne costituiscono "l'infrastruttura portante".

Ciò richiede un dialogo istituzionale costante, che assicuri un contesto nel quale poter sviluppare i temi di medio e lungo periodo che caratterizzano il settore. Il tutto a beneficio dei cittadini ai quali - come amministratori - dobbiamo tutti render conto.

Raffaele Tangorra
DG per l'inclusione e i diritti sociali
Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Prefazione

Il valore delle politiche locali nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale

Nelle città contemporanee, il fenomeno della povertà si presenta in forme sempre più diversificate e complesse. La povertà materiale si combina con la povertà di relazioni, o con l'isolamento spaziale delle aree periferiche. La condizione reddituale è solo uno degli elementi da valutare quando si misura la povertà, mentre una particolare attenzione deve essere posta al complesso delle condizioni e dei contesti di vita.

I contesti di vita, il "territorio" gioca un ruolo molto forte nel determinare le condizioni di povertà di una persona e di una famiglia. Lo rileva lo stesso impatto della crisi economica che ha prodotto effetti molto diversi a seconda del contesto sociale di riferimento, anche all'interno di uno stesso Paese, come l'Italia. Sottolinea questo aspetto il Rapporto 2010 della Commissione nazionale per la lotta alla povertà che, a partire da questa considerazione, ha preso in

esame proprio l'impatto fortemente articolato della crisi economica nelle diverse aree urbane:

“La crisi non ha attraversato il Paese come uno ‘tsunami’, in forma indifferenziata e livellata. Ha invece colpito in modo differenziato, per aree territoriali, a seconda delle diverse specializzazioni produttive, del grado di coesione sociale, della infrastrutturazione e della qualità dei servizi disponibili; e, all'interno di ogni area, per caratteristiche dei nuclei familiari, per collocazione lavorativa dei loro membri, per caratteristiche generazionali, per disponibilità di risorse culturali e per dimensioni del rispettivo “capitale sociale”⁽¹⁾.

La lettura territoriale consente dunque di rilevare molti aspetti non strettamente reddituali connessi alle condizioni di povertà. L'analisi dei contesti urbani permette infatti di cogliere le correlazioni tra diversi elementi che, nel loro

¹ Presentazione di M. Revelli del volume, a cura di G. B. Sgritta “Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane”, F. Angeli, 2010.

insieme, possono comporre un quadro di grave deprivazione, laddove si concentrano molti fattori di svantaggio: segregazione “spaziale”, abbandono scolastico, disoccupazione, micro-criminalità, etc. In questi casi, come è evidente, solo un intervento integrato e multilivello, focalizzato sul territorio, può portare dei risultati di medio e lungo termine.

Vi è indubbiamente bisogno di politiche nazionali di contrasto alla povertà, di misure di carattere universalistico a sostegno delle fasce particolarmente svantaggiate. Alcune misure di questo genere - in Italia come in Europa - sono già attive e altre sono allo studio.

Allo stesso tempo, tuttavia, come accennato, è importante disporre anche di strategie locali di intervento integrate, che siano definite alla luce di una mappatura territoriale dei bisogni e delle domande sociali. Secondo una piena attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà verticale e orizzontale, questi interventi “di comunità” hanno il vantaggio di poter prevedere interventi globali, a favore della persona e delle famiglie, nelle diverse dimensioni della vita quotidiana, sollecitando la crescita di una responsabilità diffusa, mettendo in gioco le risorse territoriali disponibili, rafforzando, in altre parole, la coesione sociale di un territorio.

Il valore degli interventi locali nel costruire una efficace rete di welfare è così sottolineato nel Li-

bro Bianco sul Welfare⁽²⁾ del Ministero delle Politiche del lavoro e delle Politiche Sociali:

“Il territorio è la dimensione idonea per l’attuazione delle politiche coerenti con questo Libro Bianco perché è in questo ambito che le istituzioni, le organizzazioni non profittevoli, le associazioni rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori prossime alle persone possono integrarsi in modo efficiente e costruiscono soluzioni efficaci ai fini tanto dello sviluppo locale quanto della giustizia sociale”.

La necessità di politiche di inclusione a dimensione territoriale è avvertita anche a livello europeo. A questo proposito, è interessante rilevare come nel rapporto sulla riforma delle politiche di coesione europee⁽³⁾, si enfatizzi la necessità, anche a livello europeo, di definire interventi che integrino la messa a disposizione di pacchetti di beni e servizi con una politica di inclusione sociale “place-based”.

Questo perché, sostiene il Rapporto Barca, il luogo dove la persona vive influenza fortemente la condizione di esclusione sociale, così come può incidere sul grado di efficacia di ogni intervento volto a contrastarla. Questa influenza del contesto non è solo esercitata dal nucleo familiare in

2 Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, “La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale”, Roma, 2009.

3 F. Barca, “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report”, 2009.

cui una persona è inserita, ma dalla più ampia comunità territoriale con cui abitualmente la persona interagisce.

Sul versante più operativo, le politiche *place-based* hanno la possibilità di mobilitare gli attori locali e di dar loro l'opportunità di mettersi alla prova nella individuazione di soluzioni e nella valutazione dei cambiamenti prodotti e questo rappresenta un aspetto fondamentale nel processo di implementazione.

Nel 2009, la Fondazione Cittalia ANCI Ricerche, nel quadro di un itinerario di ricerca promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione inclusione con l'ANCI, ha elaborato una prima ricognizione sulle politiche locali di lotta alla povertà estrema e alla marginalità.

Il quadro generale derivante da tale ricognizione ha fatto emergere un insieme articolato di strategie e di interventi che va molto al di là della sola sfera assistenziale o emergenziale⁽⁴⁾. Infatti, analizzando le politiche messe in campo dai Comuni, è possibile rilevare come si sia fatta strada, nel tempo, anche a livello locale la consapevolezza della necessità di politiche integrate di lotta alla povertà e all'esclusione e che agli interventi esclusivamente assistenziali e ripara-

tivi - pur nella precarietà delle risorse disponibili - si sia associata una più ampia gamma di strategie di intervento.

È possibile tracciare un primo inventario delle politiche locali di contrasto alla povertà estrema e alla marginalità sociale attraverso una schematizzazione articolata lungo quattro principali linee di azione:

- *le azioni di sistema*, ovvero i dispositivi, le risorse e i servizi a sostegno della programmazione, della realizzazione e della valutazione degli interventi. Rientrano in tale tipologia, ad esempio la Programmazione integrata e i Piani di Zona/ Piani Regolatori Sociali; Mappe e misurazioni - Anagrafi delle fragilità; Osservatori sulla povertà e l'esclusione sociale, attività di monitoraggio; Organizzazione dei servizi sociali; Il ruolo delle comunità locali, del terzo settore, del mondo produttivo; Sistemi di accreditamento e rilevazione della qualità;
- *gli interventi di inclusione sociale*, ovvero ogni iniziativa strategica volta a rafforzare le capacità e le potenzialità delle persone più fragili per il loro pieno accesso alle opportunità e ai beni. Tra queste, Prevenzione; Primo soccorso e assistenza; Accoglienza di lunga durata e sostegno all'abitare autonomo; Inserimento lavorativo; Politiche integrate socio - sanitarie; Promozione dei diritti, dei doveri e delle responsabilità; Protezione e tutela);

⁴ Per un'analisi completa, si rinvia alla ricerca "Le città ai margini", Cittalia- Fondazione ricerche e studi dell'ANCI, 2009, disponibile on line sul sito www.cittalia.it.

- *la promozione della convivenza urbana* e la responsabilizzazione della comunità, dal momento che nessuna politica di inclusione può avere successo se non in un quadro di rafforzata coesione sociale, con un coinvolgimento attivo e diretto delle comunità locali nel loro complesso. A tale ambito sono riconducibili la Mediazione dei conflitti; Mediazione culturale; Contrasto all'insicurezza; Informazione/sensibilizzazione;
- *il governo del territorio*, considerando il peso che la regolazione degli spazi urbani può giocare nell'acuire o nell'attenuare i fenomeni di esclusione sociale e di segregazione spaziale. A questi interventi sono riconducibili il Social housing; Beni sottratti alla criminalità; Progetti di rigenerazione urbana; Autocostruzione e auto recupero

Questo Quaderno dedicato al dibattito relativo alla scelta tra *contributi economici o servizi nella lotta alla povertà* si inserisce nel percorso di approfondimento sulle politiche locali di lotta alla povertà estrema e alla marginalità, intrapreso congiuntamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e ANCI, al quale si affiancano altri tre Quaderni dedicati rispettivamente al tema dell'*abitare sociale, la povertà e le famiglie*, ed infine un terzo dedicato alle *politiche di integrazione urbana e la marginalità*.

Pierciro Galeone
Segretario Generale Cittalia
Fondazione Anci Ricerche

1. La questione relativa a contributi economici o servizi

1.1. Uscire dall'empasse

Il dilemma contenuto nel titolo del presente Quaderno costituisce una delle dicotomie più ricorrenti nel dibattito sui moderni sistemi di Welfare.

Infatti il tema, nella sua polarità oppositiva, non costituisce una cifra peculiare dei nostri tempi ma ha attraversato le diverse fasi di sviluppo del dibattito sulle Politiche sociali nel nostro Paese connotato da una contrapposizione dialettica tra un Welfare riparatorio e un Welfare delle opportunità, ossia tra contributi economici e offerta di servizi territoriali.

Non vi è dubbio che nel passato a questa domanda, presumibilmente, molti avrebbero risposto che la leva economica sarebbe stata lo strumento elettivo più idoneo per aggredire le forme più severe di disagio e deprivazione socioeconomica di alcune fasce sociali: non a caso questa fase corrisponde a quella stagione, neppure tanto breve e, forse, non del tutta conclusa, dei cosiddetti sussidi a pioggia a favore di

tutti quei soggetti che rispondevano ai requisiti previsti per beneficiare del sostegno economico (straordinario o continuo).

Sappiamo come oggi questa misura è fortemente problematizzata, laddove è diventata prassi predominante, in quanto ha determinato quello che alcuni studiosi hanno intravisto come possibile “trappola” di un welfare appiattito su una deriva pericolosamente assistenziale⁽¹⁾.

Nell'Europa dei 15, l'Italia, dopo la Grecia, è il Paese in cui i trasferimenti sociali hanno il minor impatto nel ridurre la povertà: abbattano la quantità di popolazione povera solo di 4 punti percentuali mentre Svezia, Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi, Germania e Irlanda riescono a ridurre del 50% il rischio di povertà⁽²⁾.

1 Citiamo tra tutti: Ferrera M., *“Le trappole del welfare”*, Il Mulino, Bologna 1998;

2 I dati sono riferiti al Rapporto Caritas-Fondazione Zancan, *“Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia”*, Il Mulino, Bologna 2008;

Tabella 1. Indicatori di spesa per il welfare nei comuni italiani, per regione, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, 2008

Regione	Incidenza % su spesa corrente, 2008	Variazione assoluta 2004/2008	per memoria	
			Settore sociale *	Istruzione pubblica
Piemonte	15,5%	0,8%	134,2	106,3
Lombardia	22,7%	1,2%	152,4	98,3
Trentino - Alto Adige	14,7%	0,5%	179,4	120,5
Veneto	25,1%	1,8%	116,6	76,1
Friuli-Venezia Giulia	23,6%	-0,8%	278,2	96,7
Liguria	16,0%	1,4%	150,3	99,6
Emilia - Romagna	29,6%	2,0%	190,3	119,0
Toscana	22,9%	2,0%	137,2	103,8
Umbria	18,2%	0,5%	110,4	77,3
Marche	22,8%	1,4%	131,9	84,2
Lazio	17,2%	1,2%	93,8	67,9
Abruzzo	15,9%	0,2%	68,2	72,7
Molise	11,6%	-1,0%	60,1	57,6
Campania	13,3%	0,1%	73,7	52,4
Puglia	16,2%	0,1%	74,8	50,1
Basilicata	18,6%	1,4%	80,7	72,4
Calabria	12,6%	1,5%	53,6	55,6
Sicilia	16,9%	-0,1%	105,1	65,2
Sardegna	30,4%	4,7%	226,3	64,5
Italia	19,6%	1,1%	127,7	83,2

* al netto del servizio necroscopico e cimiteriale

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno, 2008

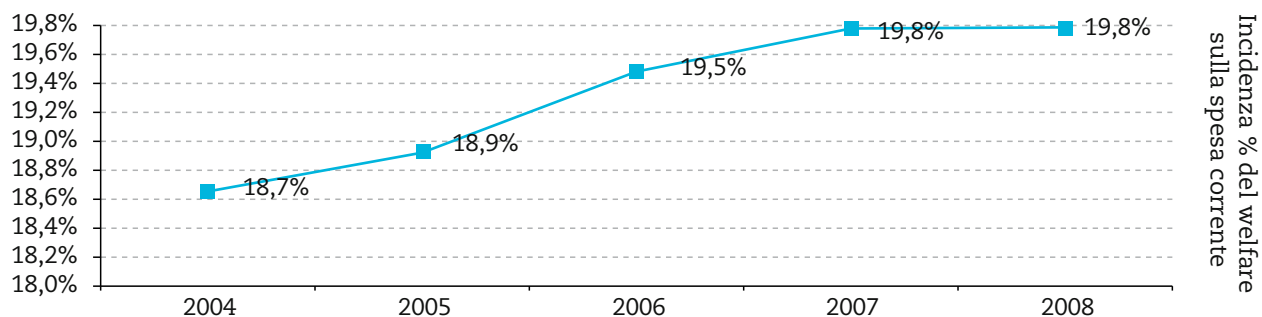
Tabella 2. Indicatori di spesa per il welfare nei Comuni italiani, per classe demografica, valori espressi in percentuale ed euro pro capite, 2008

Classe di ampiezza dei comuni	Incidenza % su spesa corrente, 2008	Variazione assoluta 2004/2008	per memoria	
			Settore sociale *	Istruzione pubblica
0 - 1.999	14,8%	0,8%	74,9	78,8
2.000 - 4.999	21,1%	1,0%	82,4	79,2
5.000 - 9.999	24,6%	1,6%	95,9	69,6
10.000 - 19.999	26,3%	1,9%	111,6	69,8
20.000 - 59.999	25,2%	2,1%	123,1	66,8
60.000 - 249.999	27,0%	1,7%	173,1	94,6
>=250.000	26,6%	0,9%	211,8	142,9
Italia	19,6%	1,1%	127,7	83,2

* al netto del servizio necroscopico e cimiteriale

Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno, 2008

Grafico 1. Spesa complessiva dei comuni per il welfare, 2004 - 2008



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Interno, 2004 - 2008

Tabella 3. Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati per fonte di finanziamento, per ripartizione geografica - Anno 2007

	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud	Isole	Italia
Fondo indistinto per politiche sociali	12,2	16,8	13,4	16,8	29,7	15,3
Fondi regionali vincolati per le politiche sociali	10,6	17,3	10,3	15,7	32,9	14,5
Fondi regionali vincolati per le politiche sociali dallo stato o da UE	1,1	1,3	1,7	6,4	2,8	1,9
Trasferimenti da Comuni	8,1	16,9	10,9	6,8	0,8	10,6
Altri trasferimenti da Enti pubblici	2,3	1,4	1,8	1,7	1,1	1,8
Trasferimento fondi da privati	1,2	2,4	1,3	0,2	2,0	1,5
Risorse proprie dell'ente	64,5	43,9	60,6	52,4	30,7	54,4
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazioni Cittalia su dati Istat

Per quanto riguarda poi la gestione della spesa, nel nostro Paese gli emolumenti economici sono tuttora erogati a livello centrale (sia dalle amministrazioni centrali che dagli enti di previdenza) piuttosto che a livello locale (si veda la tabella 3). Focalizzando l'attenzione sulla sola spesa per assistenza sociale e applicando la definizione di assistenza sociale adottata dalla Commissione Onofri, cioè 46.988 milioni di euro per il 2007, pari a un pro capite di 789,23 euro, otteniamo che solo 86,15 euro, cioè l'11%, è spesa gestita a livello locale. Si tratta di una contraddizione su cui è urgente intervenire, collegando struttural-

mente il passaggio da trasferimenti a servizi e da gestione centrale a gestione locale.

Di converso, in una mutata temperie socio-culturale e alla luce di quanto dichiarato da quel testo spartiacque rappresentato dalla L.328/2000, le argomentazioni correnti sarebbero abbastanza diverse in quanto, pur riconoscendo che alla povertà assoluta bisogna rispondere necessariamente con un pacchetto di risorse monetarie, si osserverebbe che quest'ultima misura di per sé non sarebbe sufficiente se non affiancata e "temperata" da altri dispositivi di interventi di natura

“immateriale” (di cui diremo in seguito): la semplice erogazione di una sola misura, unilaterale ed esclusiva, favorirebbe il perpetuarsi di pratiche assistenzialistiche con esiti cronicizzanti.

A quest’ultima corrente di pensiero si può far risalire senz’altro la proposta contenuta nel Rapporto della Commissione Onofri (1997)⁽³⁾ che sosteneva la necessità di riqualificare la spesa relativa ai trasferimenti monetari in una logica di complementarità con la componente dei servizi sociali gestiti a livello locale.⁽⁴⁾

Secondo il citato Rapporto Caritas-Fondazione Zancan (2008), due sono le questioni da affrontare con urgenza: il passaggio da trasferimenti monetari a servizi e la gestione decentrata della spesa sociale. Certamente nell’ambito della protezione sociale i trasferimenti monetari costituiscono la voce principale di spesa a causa del forte peso delle prestazioni previdenziali. Tuttavia, se si concentra l’attenzione sulla voce «altri servizi», si nota che nel confronto europeo l’Italia è agli ultimi posti per incidenza di tale spesa sul totale delle prestazioni sociali. In altri Paesi, invece, l’aiuto in termini di servizi è significati-

vamente maggiore: se l’incidenza in Italia non raggiunge il 5%, in Paesi come la Danimarca o la Svezia supera il 20% (per «servizi» si possono intendere le forme di aiuto che vanno dagli interventi domiciliari a interventi intermedi o territoriali, come i centri diurni o i servizi educativi, a interventi residenziali, come le case famiglia, le residenze per persone non autosufficienti ecc.).

Come evidenziano i dati, “i Paesi che investono di più in servizi piuttosto che in trasferimenti monetari sono gli stessi Paesi che riescono a incidere sul fenomeno della povertà del 50%⁽⁵⁾”. Per uscire dall’empasse di uno schema bipolare antinomico (o contributi o servizi), occorre, perciò, immaginare nuove prospettive strategiche, passando da un approccio per categoria a un approccio basato sulla persona, sulla sua effettiva condizione, i suoi bisogni di protezione e promozione sociale, e trovando soluzioni perché almeno una parte del trasferimento monetario possa convertirsi in termini di servizi accessibili, come prestazioni di sostegno alla domiciliarità, attività di socializzazione, servizi per l’inserimento lavorativo, di accoglienza familiare e altro.

In tal modo si agirebbe in una logica ispirata al paradigma di un welfare temperato, esito, cioè, di una compresenza di misure economiche e dotazione di servizi.

3 Commissione per l’Analisi delle Compatibilità della Spesa Sociale, presieduta dall’economista Paolo Onofri e comunemente nota come Commissione Onofri.

4 Bosio P., *L’irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, in Guerzoni L., *La Riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*. Il Mulino, Bologna 2008.

5 Rapporto Caritas-Fondazione Zancan (2008), op. cit.

1.2. Nuovi profili di rischio sociale

Prima, però, di entrare nel merito della questione, riteniamo opportuno soffermarci sullo scenario di sfondo entro cui è maturata questa diversa consapevolezza, offrendo un breve inquadramento del processo evolutivo che ha contraddistinto la ridislocazione della “geografia della cittadinanza sociale” nel nostro Paese, che è alla base dello sviluppo di un Welfare dell’inclusione. La riforma del sistema di welfare italiano, infatti, si è andata caratterizzando nell’ultimo decennio per l’accentuata localizzazione delle politiche e delle responsabilità programmatiche, incrementando sempre più lo sviluppo di un sistema locale di protezione sociale attiva. Veniamo da un modello regolativo che ha privilegiato una politica centralizzata di trasferimenti monetari nell’ottica propria del welfare fordista a carattere assicurativo-categoriale⁽⁶⁾.

Lo sviluppo di un maturo welfare locale, invece, coincide con la promozione di un “welfare dei servizi”⁽⁷⁾ non più basato esclusivamente su mi-

6 Paci M., “Nuovi lavori, nuovo welfare”, Il Mulino, Bologna 2005.

7 Con tale espressione si intende superare un diffusa impostazione che intende il sistema di welfare articolato prevalentemente su alcuni pilastri fondamentali (previdenza, sanità, istruzione) relegando la materia assistenziale ai soli emolumenti economici sottovalutando se non sminuendo la rilevanza dell’organizzazione territoriale dei servizi sociali. In particolare, cfr.: Ranci C., “Welfare locale, decentramento, cittadinanza” in “La Rivista delle Politiche Sociali”, n.1 - Gennaio Marzo 2006.

sure risarcitorie ma orientato a costruire “infrastrutture di cittadinanza” nel territorio; in questo modo si dà impulso ad un sistema combinato di offerte sociali nel quadro di politiche generative in quanto l’esito delle azioni prodotte non si misura tanto sulla quantità delle prestazioni, ma sulla qualità e densità delle progettualità attivate. L’affermazione del governo locale delle politiche sociali presuppone, perciò, il superamento degli schemi classici di tutela assicurativa del solo lavoratore, in quanto i sistemi locali di welfare diventano luoghi e processi di realizzazione di diritti sociali ad intonazione universalistica.

Ciò significa che occorre disegnare un sistema di protezione sociale attivo che abbia una valenza dinamica in modo da superare il carattere passivizzante tipico del Welfare del risarcimento favorendo la transizione ad un Welfare attivo e dello sviluppo.

Si viene così a delineare un impianto centrato non tanto sullo status di lavoratore, tipico della prima formulazione dei sistemi di Welfare State su scala europea, ma sullo status di cittadino in quanto titolare di propri diritti di cittadinanza⁽⁸⁾ in un contesto radicalmente mutato.

In tale ottica è auspicabile operare un viraggio metodologico di ampia portata, passando

8 Marshall T.H., “Cittadinanza e classe sociale, Utet, Torino 1976, in cui vengono distinte tre cittadinanze considerate nella loro successione storico-temporale: prima la cittadinanza civile (Settecento), poi la cittadinanza politica (Ottocento), infine quella sociale (Novecento).

decisamente da misure passive di contrasto all'esclusione a politiche attive per l'inclusione, sapendo, fin dall'inizio, che includere è molto più difficile che escludere.

Si genera, così, un "sistema di investimento sociale fondato su una visione di welfare attivo con caratteristiche positive dentro programmi pubblici di protezione sociale⁽⁹⁾, la cui rilevanza è riconducibile a tre punti di forza:

- la centralità dei processi preventivi e proattivi;
- l'attenzione ai percorsi biografici con la personalizzazione degli interventi;
- la promozione di nuovi stili di vita in una logica di crescita e cambiamento.

Non vi è dubbio che nella società liquida e fluida⁽¹⁰⁾, il sistema di welfare va completamente ripensato. Tale sforzo reinterpretativo si rende necessario di fronte alla trasformazione della natura dei rischi sociali che non possono più essere ricondotti agli schemi lavoristici fondati prevalentemente sulla protezione del reddito mediante la tutela di alcuni eventi critici come la malattia, gli infortuni, la vecchiaia, la disoccupazione⁽¹¹⁾.

9 Giddens A., "L'Europa nell'era globale", Laterza, Bari 2007.

10 Cfr. tutta la produzione teorica di Z. Bauman riconducibile al costrutto di "tardo modernità liquida".

11 Quelli che Lord Beveridge nel suo famoso Rapporto (1942) ave-

In questo mutato scenario non si tratta più soltanto di indennizzare da alcuni rischi ma di riconoscere e tutelare nuovi beni primari (formazione, reddito, cura, educazione, salute, partecipazione sociale) superando, così, la logica produttivista del welfare, che comprime le garanzie alla sola partecipazione al mercato del lavoro.

1.3. L'approccio centrato sulle capacità: una nuova possibile strategia di lotta alla povertà?

Ultimamente, a partire dalle analisi di A. Sen, si sta facendo strada un'ulteriore visione che è in linea con l'approccio dello sviluppo e dei diritti umani secondo gli indirizzi di una moderna teoria della giustizia sociale.

Infatti, l'economista indiano sostiene che "ciò che conta nei moderni sistemi di protezione sociale non sono le utilità (come sostengono i welfaristi) né i beni principali (come pretende Rawls), ma le libertà sostanziali, o capacitazioni, di scegliersi una vita cui si dia valore"⁽¹²⁾

In questo senso dallo sbilanciamento tradizionale delle misure a favore dei trasferimenti monetari occorre andare verso l'utilizzo di strumenti

va chiamato i cinque grandi mali che ostacolavano lo sviluppo del proprio Paese (UK) e dei Paesi simili al proprio. Nel nostro elenco manca quello dell'ozio, una categoria strettamente legata allo stigma del "povero irresponsabile" e quindi non meritevole di aiuto.

12 Sen A., "Sviluppo è libertà", Mondadori, Milano, 2000 fino all'ultimo libro, "L'idea di giustizia", Mondadori, Milano 2010.

integrati miranti ad attivare la capacità dei soggetti, passando da interventi risarcitori a misure di attivazione sorretta in cui la persona non sia lasciata sola ma sia accompagnata con adeguati sostegni sociali. Infatti questi programmi, soprattutto se rivolti ai soggetti più vulnerabili, non devono solo limitarsi ad offrire opportunità ma devono anche sostenere ed accompagnare i percorsi individuali con misure concrete di supporto; perciò l'attivazione, "sorretta" adeguatamente, si trasforma in capacitazione.

Tale ridislocazione delle misure di welfare non è più prorogabile se si vuole evitare che un numero sempre maggiore di cittadini si trovi escluso da ogni forma di tutela sociale con il pernicioso esito di produrre precarietà e fragilizzazione di ampi strati della popolazione.

Pertanto tra l'assetto tradizionale di un Welfare passivo (in quanto limitato a sostenere con misure riparative soggetti subalterni monetizzando il disagio) e la perdurante visione di un Welfare minimo (lasciare al mercato del lavoro il ruolo regolativo e redistributivo delle risorse) occorre puntare sul Welfare attivo, ossia su un sistema in cui responsabilità pubblica e percorsi individuali si incrocino in un moderno Welfare delle capacità.

L'approccio qui presentato gode di un'importanza multidimensionale poiché interessa vari campi disciplinari: dalla filosofia, al diritto, all'economia, alla politica, alle scienze sociali, ma in questa sede ci interessa soprattutto evi-

denziare come i principi sottostanti e derivanti dall'approccio delle capacità possano essere considerati le linee guida della transizione da un welfare passivo, risarcitorio e assistenziale ad un welfare attivo, promozionale e abilitante. L'approccio delle capacità è una teoria descrittiva elaborata per la prima volta da Amartya Sen nell'ambito degli studi economici sullo sviluppo. Sen, muovendo dalla critica dell'economia del benessere, ne sviluppa una nuova concezione, intendendo il benessere come la capacità degli individui di scegliere la vita cui si dà valore. In questo modo la capacità si configura come una sostanziale libertà di poter scegliere stati d'essere e di fare (elemento costitutivo dello sviluppo umano), che vengono definiti come funzionamenti riferiti sia all'attività dell'individuo che a stati dell'esistenza del soggetto; quindi per determinare il benessere di una nazione o la qualità di vita di una persona è necessario indagare se realmente l'individuo o gli individui sono in grado di essere e di raggiungere gli obiettivi che desiderano, a prescindere dal possesso delle risorse e degli strumenti che consentono di raggiungere l'obiettivo; ed è su questo aspetto che l'economista indiano incentra la sua critica ai tradizionali approcci all'idea di benessere, secondo i quali il benessere delle persone si configura come il semplice possesso di reddito e risorse da parte degli individui.

L'approccio delle capacità trova applicazione, annualmente dal 1990, negli Human Development Reports del "Programma di sviluppo delle Nazio-

ni Unite”, incentrati proprio sui costrutti di capacità e funzionamenti come parametri di misurazione dello sviluppo e della povertà umana.

Il concetto alla base di tutta l’argomentazione di Sen per l’approccio delle capacità è il ritenere lo sviluppo non in termini esclusivamente economici ma come sviluppo umano di libertà e quindi di benessere, con particolare enfasi sul rispetto della diversità e dell’individualità.

Nel fare questo, vengono presi in esame i tre approcci più importanti per dimostrare come quello delle capacità sia più adeguato a rispondere agli interrogativi posti dai programmi di lotta alla povertà e alle conseguenti strategie di sviluppo locale.

Il primo approccio risponde all’orientamento dell’utilitarismo in cui la variabile fondamentale è rappresentata dall’utilità in termini di incremento delle condizioni economiche.

Il secondo approccio (che potrebbe esse definito “uguaglianza delle risorse”) fa riferimento alle teorie di J. Rawls, secondo il quale il benessere delle persone non si basa sulla distribuzione dell’utilità, ma sulla erogazione di “beni primari”: strumenti che aiutano gli individui razionali a perseguire i propri obiettivi di vita, quali essi siano. Rawls considera beni primari sia la libertà, l’opportunità, la libertà di movimento e scelta dell’occupazione, ma, nello stesso tempo, anche caratteri più concreti come ricchezza e reddito. Secondo Sen, che rappresenta il terzo approccio qui considerato, non è sufficiente prendere in considerazione solo i beni primari - le risorse -

posseduti dagli individui per misurare la qualità delle loro vite, perché le persone variano nella loro capacità di trasformare le risorse in capacità e libertà di scelta per i propri obiettivi di vita. Le differenze fisiche, ambientali e sociali delle persone influenzano la loro capacità di convertire i beni primari in reale capacità di essere e di fare, di raggiungere i propri obiettivi, nonostante abbiano tutti la stessa dotazione di beni primari. Pertanto, secondo quest’ultimo orientamento (che invece potremmo denominare come “uguaglianza delle capacità”), l’approccio basato sulle risorse non è sufficientemente sensibile nel rilevare gli ostacoli che si frappongono tra gli individui e la loro reale capacità di vivere secondo la propria concezione del bene, perseguendo i propri obiettivi. Anzi, Sen su questo punto osserva che “l’eguaglianza nel possesso di beni primari o di risorse in libertà può coesistere con gravi disuguaglianze nella libertà effettivamente goduta dagli individui.”⁽¹³⁾

Insomma, secondo Sen, i beni primari costituiscono dei “mezzi” per la libertà, per cui il problema non è riducibile solo agli strumenti posseduti o trasferiti ai soggetti (nel nostro caso i contributi economici), ma è necessario confrontare la loro reale capacità e possibilità di utilizzarli per vivere la vita che essi stessi ritengono degna di essere vissuta (cioè, i progetti di autorealizzazione promossi dalla rete dei servizi territoriali).

13 Sen K., “La disuguaglianza”, Laterza, Bari, 1994, p. 117.

Concludendo, questo approccio tematizza un assunto centrale per le moderne strategie di lotta alla povertà in quanto sostiene la necessità di dilatare il principio formale di uguaglianza delle opportunità (disponibilità di risorse effettive) per riarticolarlo in quello più incisivo di uguaglianza delle capacità (la trasformazione reale di possibilità in risultati). In altre parole non basta avere in dotazione delle risorse se poi non si è in grado di convertirle in funzionamenti concreti ossia in capacità reale di costruire progetti di emancipazione da situazioni di disagio e povertà⁽¹⁴⁾.

Pensare che l'accesso a risorse materiali sia tutto ciò che serve nei programmi di lotta alla povertà, coinciderebbe con quello che Sen definisce un mero "feticismo dei beni" in cui non vi è nessuna prospettiva di superamento della situazione problematica di partenza ma solo una logica assistenzialistica priva di obiettivi trasformativi.

L'uguaglianza delle capacità, pertanto, rappresenta un principio distributivo innovativo, come osserva correttamente E. Granaglia: "chi è interessato a misurare la povertà/disuguaglianza e a contrastarla non può limitarsi alla verifica della mera disponibilità di mezzi. Al contrario, deve tenere conto dell'accesso ai risultati. La

focalizzazione sui risultati, a sua volta, obbliga a considerare, nel disegno delle politiche,....un insieme composito di strumenti di intervento, dai trasferimenti monetari ai trasferimenti dei servizi, dalle politiche di organizzazione di quest'ultimi, alle politiche di diffusione dell'informazione, alle politiche regolative e di contrasto delle asimmetrie di potere."⁽¹⁵⁾

Quanto all'impiego e al reddito, l'esortazione che Amartya Sen mette in campo è quella di andare oltre la possibilità di accedere al mercato del lavoro e di avere un salario che permetta di uscire dalla povertà. Ciò che conta, principalmente, è assicurare che si possano raggiungere alcuni risultati, nel pieno riconoscimento dei possibili limiti del reddito. Anche la disponibilità di reddito potrebbe essere concepita come un risultato, ma è comunque un risultato che si colloca in una pluralità di risultati desiderabili.

14 Granaglia E., "L'uguaglianza di capacità. Un'innovazione terminologica o una nuova concezione di uguaglianza di opportunità?", in *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 4.2007.

15 Donolo C., "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici", in *"Stato e Mercato"*, n. 73, Aprile 2005.

2. Politiche di sviluppo locale per un welfare attivo e dinamico

2.1. Localizzazione

E' indubbio che oggi le politiche sociali sono declinate dentro la dimensione locale: tale configurazione va sotto il nome di localizzazione o ri/localizzazione delle politiche (ammesso che già nel passato vi siano stati processi del genere).

Per chiarezza espositiva è opportuno distinguere tra localizzazione, che riguarda il cambiamento della scala delle politiche (detto anche rescaling), territorializzazione, che attiene alla vera e propria dimensione ecologica delle dinamiche sociali (si tratta dello spazio di vita dove si svolgono le politiche locali) e decentramento, che è piuttosto una categoria giuridico-amministrativa riferita ai rapporti tra i poteri (la cosiddetta sussidiarietà verticale).

In ogni modo, le diverse formulazioni utilizzate chiamano in causa il concetto di società locale, intesa non solo come spazio geografico o puro dato amministrativo, ma come contesti di vita

con le loro peculiarità e caratteristiche dove si definiscono nuove politiche pubbliche orientate a “fare sistema” attraverso il governo della rete complessa degli attori implicati e delle risorse disponibili; quello che oggi indichiamo come sistema locale di welfare.

Si viene a determinare, così, un ricentraggio delle politiche in direzione della valorizzazione di reti locali, di soggettività situate, di dinamiche autoctone al fine di promuovere territori esperti e comunità competenti.

La spinta alla localizzazione, però, non avviene in maniera del tutto lineare; infatti quando prevalgono i riflessi identitari si determinano effetti degenerativi che danno vita a forme di neolocalismo chiuso e difensivo in cui sono esclusi i soggetti più deboli.

La società locale, invece, è tale se in essa i valori di legame sono fondati su reti cooperative di scambi sociali in cui i fattori integrativi sono egemoni rispetto a quelli autoreferenziali.

La dimensione locale facilita la coniugazione tra politiche sociali e politiche di sviluppo territoriale all'interno di una strategia di coesione sociale. Ciò favorisce il disegno di una visione di sistema capace di produrre una nuova generazione di politiche pubbliche⁽¹⁾.

Una delle principali innovazioni che si va affermando nel campo dei servizi alla persona e ai cittadini è, infatti, la consapevolezza che occorre acquisire un'impostazione di tipo trasversale che prenda in considerazione soprattutto la valutazione di impatto sociale di tutte le politiche. In altre parole fare politica sociale oggi vuol dire orientarsi verso un modello di sviluppo integrato, riconoscendo la multidimensionalità del sociale con tutte le sue interconnessioni, operando in maniera tale da far uscire il comparto sociale dal suo isolamento e dalla sua debolezza.

Il concetto-chiave a cui ci riferiamo è quello dello sviluppo locale come fattore di costruzione di un modello di welfare comunitario fondato su un approccio territoriale integrato e modulato su un'organizzazione a matrice reticolare del lavoro sociale.

Sotto questo aspetto le politiche sociali, intese come politiche della vita quotidiana, sono la risultante dell'intreccio complesso tra vari spez-

zoni di politiche strutturali che hanno un'indubbia ricaduta sulle dinamiche di sviluppo globale di un territorio.

Basta scorrere l'insieme delle diverse politiche di settore per cogliere le implicazioni che ognuna ha per lo sviluppo del welfare:

- le politiche demografiche che riguardano i flussi di natalità e mortalità e i processi di ringiovanimento o invecchiamento della popolazione con tutte le conseguenze facilmente prevedibili sull'assetto dei servizi alle persone o all'insorgenza di nuove patologie legate soprattutto al prolungamento del ciclo di vita;
- le politiche abitative ed urbanistiche che riguardano lo spazio urbano e la dimora della gente;
- le politiche della salute perché un welfare integrato presuppone la promozione del benessere individuale e collettivo;
- le politiche occupazionali perché non ci può essere sviluppo sociale senza il riconoscimento del diritto al lavoro;
- le politiche ambientali perché senza uno sviluppo eco-sostenibile non c'è qualità della vita;
- le politiche formative che sono alla base dei processi di pari opportunità e dei meccanismi di integrazione sociale.

¹ Donolo C., "Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici", in "Stato e Mercato", n. 73, Aprile 2005.

2.2. Attivazione

Occorre dire, in prima battuta, che tale concetto è nato all'interno di quelle misure che sono state chiamate di "welfare to work" o di "workfare" tese a promuovere politiche attive del lavoro a sostegno dell'occupabilità delle fasce deboli facilitandone l'accesso nel mercato del lavoro.

Certamente, è del tutto condivisibile l'attenzione rivolta all'attivazione e al miglioramento della distribuzione primaria del reddito se è vero che lavorare e avere una remunerazione decente costituiscono opportunità centrali per gli individui. Purtroppo non bisogna sottovalutare i rischi insiti in questa strategia laddove si tende a vedere nel lavoro un obbligo da imporre a individui concepiti come intrinsecamente viziosi o pigri⁽²⁾.

Ora, assumere il tema della responsabilità individuale come perno per impostare indirizzi normativi e valoriali può essere rischioso e ambiguo in quanto risponde ad un atteggiamento che è, insieme, paternalistico e moralistico. Infatti la sola attivazione attraverso il lavoro e la condizionalità all'accesso (in quanto subordinato a delle contropartite personali) induce a predisporre meccanismi costrittivi e punitivi che finiscono con l'essere colpevolizzanti nei confronti dei più deboli così

2 Il riferimento è alle *Poor Laws* elisabettiane in cui la visione sociale dei problemi della povertà era intrisa di valutazioni morali (se non moralistiche!).

come dimostra tutto il dibattito che si è svolto nel nostro Paese sui cosiddetti poveri meritevoli; la questione centrale è: i poveri sono inclusi perché se lo meritano o perché ne hanno diritto?

Pertanto si rende necessario andare oltre la versione ortodossa dell'attivazione (quella che predica l'emancipazione forzata delle persone) per ricondurla nell'area del social work nel cui ambito tale nozione "fa riferimento ad una prospettiva di inclusione sociale più ampia non basata esclusivamente sull'accesso al mercato del lavoro ma associata ad obiettivi, quali: lavorare per l'emancipazione, creare opportunità, incoraggiare la partecipazione"⁽³⁾.

In questo modo attivazione coincide con il concetto di empowerment così com'è inteso nelle moderne politiche sociali, ossia come partecipazione dei cittadini alla produzione del welfare sulla base di processi di cittadinanza attiva⁽⁴⁾.

Pertanto dalla versione ortodossa dei processi di attivazione bisogna passare ad un approccio riflessivo (quello delle istituzioni riflessive) in grado di promuovere "politiche attive abilitanti (enabling) e potenzianti (empowering) orientate a conferire ai soggetti le risorse per soddisfare

3 Bifulco L., Bricocoli M., Monteleone R., "Welfare locale e Istituzioni riflessive. Processi di attivazione in Friuli-Venezia Giulia", in *La Rivista delle Politiche sociali*, n. 3-2008.

4 Cfr. Paci M. (2005), op. cit.

i propri bisogni ma anche a riconoscere la loro autonomia e competenza nell'attivazione"⁽⁵⁾

In questo modo si sposta l'asse degli interventi di policy da misure di tipo passivo-riparatore ad un tipo di misure preventive-attivanti, che mettono il soggetto al centro di un sistema di servizi e di assistenza che mira a favorirne il reinserimento nella vita attiva. Ovvero si cerca di arrivare all'inclusione sociale mediante l'attivazione del cittadino.

Prendono forma così i due piani a cui il concetto di attivazione è riferito:

- attivazione del cittadino, intesa come spinta ad uscire dalla condizione di "assistito" e ad attivarsi, per esempio, nella ricerca di un'occupazione;

- attivazione delle istituzioni, intesa come capacità più o meno realizzata degli attori istituzionali di analizzare correttamente i bisogni dei cittadini impostando la strategia di intervento per la fuoriuscita dal circuito assistenziale.

2.3. Individualizzazione

Anche per questa nozione è opportuno operare un distinguo date le molteplici curvature del concetto. In primo luogo vi è un significato giuridico lega-

to all'allocazione della titolarità dei diritti come avviene nella L. 328/00 che introduce i cosiddetti diritti soggettivi alla protezione sociale.⁽⁶⁾

Vi è, poi, un significato, ancora più rilevante ai fini del lavoro sociale, che consiste nel riconoscimento della centralità della persona come unità di misura degli interventi su cui vanno costruiti i pacchetti assistenziali (in questo caso si parla anche di personalizzazione). Si tratta dei vari modelli di progetti individualizzati che la legislazione nazionale ha a varie riprese introdotto nel campo della scuola (Piani educativi personalizzati, PEI), nel campo dei servizi socio-assistenziali (i Piani assistenziali individualizzati, PAI), nel campo della disabilità (i progetti individualizzati ai sensi della L. 328/00, art. 14), nel campo del lavoro (il profilo socio-lavorativo). Strettamente legata al tema del progetto individualizzato è la metodologia del case/care management⁽⁷⁾ intesa come modalità di governo della rete dei servizi per garantire la continuità del percorso assistenziale.

Infatti la frammentazione dei servizi sociali sta determinando condizioni di maggiore complessità operativa, dove una pluralità di servizi - formali e informali - entra sempre in gioco in ogni

5 Lodigiani R., "Welfare attivo", Edizioni Erickson, Trento 2008, pag. 85.

6 Si tratta di diritti soggettivi perfetti e non condizionali.

7 Distinguiamo tra case e care management, ascrivendo al primo caso gli interventi a rilievo sanitario e al secondo, invece, quelli a maggiore intonazione sociale.

schema assistenziale individualizzato; ciò richiede nuove competenze professionali che non sono più rivolte alla mera erogazione di singole prestazioni, ma devono garantire facilitazione, attivazione e coordinazione del complesso delle prestazioni. In questa ottica l'operatore sociale agisce sui casi assumendo le capacità tipiche del social manager, il cui ruolo è appunto quello di attivare e mettere in rete le risorse garantendo l'appropriatezza delle risposte e la certezza dell'intervento.

Inoltre con il termine di individualizzazione si intende anche quell'orientamento presente nei sistemi dei quasi-mercati sociali nei quali il cittadino è considerato soprattutto come un consumatore di servizi la cui libertà di scelta deve essere salvaguardata attraverso l'erogazione di voucher, bonus o titoli di acquisto dei servizi. Non entriamo nell'analisi dettagliata di questi particolari programmi, ci limitiamo solo ad osservare che con tali misure spesso si determina un passaggio rischioso dal care al cash⁽⁸⁾ in cui prevalgono più gli aspetti mercantili che non di tutela della persona.

Vi è, infine, un'ultima accezione secondo la quale l'individualizzazione corrisponde ai processi di autonomizzazione: in questo senso un intervento è individualizzato nella misura in cui

accompagna la persona nell'acquisizione delle sue abilità di vita (life skills) costruendo un progetto riflessivo di sé.

Strettamente connesso al tema dell'individualizzazione è quello del cosiddetto universalismo selettivo, ossia l'idea secondo cui la configurazione non categoriale del welfare state italiano non può prescindere dal rispetto degli equilibri finanziari ed è quindi opportuno si realizzi attraverso riforme ispirate a una scelta equilibrata tra universalismo dei diritti, quanto a individuazione della platea dei beneficiari, e selettività delle risposte, quanto a livelli di erogazione delle prestazioni o grado di partecipazione alla spesa. Il principio dell'universalismo selettivo, emerso come orientamento di fondo della Commissione Onofri del 1998 (di cui sopra), ha fatto da bussola alla riforma delle politiche assistenziali avviata alla fine del decennio scorso e ha trovato la sua più genuina applicazione nell'introduzione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee), il nuovo metro di valutazione della condizione economica dei beneficiari di prestazioni sociali agevolate. Il nuovo indicatore, che rileva reddito e patrimonio su base familiare, ha innovato profondamente i criteri di selettività preesistenti, basati su un metro individuale e reddituale, il reddito complessivo Irpef, e quindi poco in grado di rispecchiare l'effettivo benessere economico, a causa dei problemi di erosione ed evasione della base imponibile dell'imposta personale sul reddito. Successivamente la L. 328/00 ha sancito questo principio in quanto, pur orientato a universaliz-

8 Gori, C., "Le tipologie delle prestazioni", in *Prospettive sociali e sanitarie*, 2000, pp 37-39.

zare il sistema di protezione sociale, ha bilanciato questo orientamento con alcune politiche di targeting sulla base della consapevolezza che nulla vi è di più iniquo del “fare parti uguali tra disuguali”⁽⁹⁾.

Pertanto non si tratta di costruire, come avveniva in passato, un Welfare per i poveri in un’ottica residuale, ma promuovere il benessere nei circuiti della normalità di vita delle persone in una prospettiva universalistica. Ciò, però, non deve far dimenticare che persistono alcune fasce di vulnerabilità e fragilità sociale per le quali, pur mantenendo un approccio universale, occorre selettivamente predisporre dei progetti mirati senza i quali non ci sarebbe vera uguaglianza di opportunità per tutti. E’ quello che, con altre parole, viene anche indicato come approccio centrato su misure a “discriminazione positiva”.⁽¹⁰⁾

Lo sforzo, insomma, deve essere quello di realizzare un welfare rivolto a tutti i cittadini: un sistema che, tenendo conto delle diverse condizioni di svantaggio in cui le persone possono trovarsi, preveda specifici strumenti per favorire concretamente la parità di accesso ai servizi, in particolare per quelli con meno risorse e capacità.

9 Gorrieri E., “Parti uguali tra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell’Italia di oggi”, Bologna, Il Mulino, 2002.

10 Con tale espressione, lungi dall’introdurre una logica discriminatoria, si intende, invece, garantire un processo positivo di equità: ciò che va discriminato o selezionato non sono le persone, ma gli interventi in modo da rispondere in maniera modulare a bisogni molteplici e differenziati.

3. Gli obiettivi comunitari e i programmi nazionali

3.1. A livello europeo

Il 3 marzo 2010, la Commissione europea ha presentato «Europa 2020» e le sue proposte per una nuova strategia post 2010 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Le proposte fissano 5 obiettivi prioritari, incluso un obiettivo contro la povertà, per ridurre del 25% il numero delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale (che vivono con meno del 60% del reddito mediano). Il 17 giugno, il Consiglio europeo ha adottato le proposte del Consiglio EPSCO, compresa la riduzione di 20 milioni del numero di persone toccate dalla povertà considerata in base ad un aggregato di tre indicatori (rischio di povertà, privazione materiale e famiglie senza lavoro). Questi obiettivi devono essere raggiunti attraverso la messa in cantiere di 7 Iniziative Faro a livello europeo. L'iniziativa Faro chiamata «Piattaforma europea contro la Povertà» dovrà assicurare la coesione economica, sociale e territoriale, partendo dai risultati dell'Anno europeo contro la povertà e l'esclusione sociale (appena

concluso) per aumentare la sensibilizzazione e il riconoscimento dei diritti fondamentali delle persone in povertà e dei socialmente esclusi assicurando loro la possibilità di vivere dignitosamente e prendere parte attiva nella società.

Nell'Unione europea oltre 80 milioni di persone (1 su 6) sono a rischio di povertà, tra cui 20 milioni di bambini e l'8% della forza lavoro. L'UE propone di intervenire per raggiungere un obiettivo specifico concordato quest'anno per la prima volta: far uscire 20 milioni di persone dalla povertà e dall'emarginazione entro il 2020.

La piattaforma contro la povertà e l'emarginazione costituisce un elemento fondamentale della strategia Europa 2020. Sebbene la lotta alla povertà sia in primo luogo di competenza dei governi nazionali, l'UE può svolgere un ruolo di coordinamento, elaborando e diffondendo metodi e strumenti più efficaci ed innovativi sulla base di una valutazione dell'efficacia degli interventi. La piattaforma sosterrà il coordinamento volon-

tario delle politiche e lo scambio di esperienze, l'elaborazione di norme e il finanziamento di progetti su scala europea. A tale scopo:

- saranno presi provvedimenti per migliorare l'accesso al mercato del lavoro, alla protezione sociale, ai servizi essenziali (assistenza sanitaria, alloggi, ecc.) e all'istruzione;
- i fondi dell'UE saranno usati in modo più mirato per sostenere l'integrazione e combattere le discriminazioni;
- un nuovo impulso sarà dato all'innovazione in ambito sociale e le riforme saranno verificate e valutate per migliorarne l'efficacia;
- saranno sostenute nuove forme di collaborazione tra pubblico e privato e sfruttate le potenzialità dell'economia sociale;
- i paesi dell'UE saranno chiamati a coordinare meglio le loro politiche;
- una conferenza annuale consentirà a tutti gli interessati di valutare i progressi compiuti per il raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

Pertanto, per la parte che qui ci interessa, l'orientamento assunto in sede comunitaria è quello di investire nella creazione e l'accesso a lavori dignitosi così come in servizi universali e sistemi di protezione sociale di qualità, affiancandoli a politiche mirate a raggiungere gruppi specifici, combattendo la discriminazione e rispondendo a bisogni specifici.

Per raggiungere l'obiettivo è essenziale assicurare sinergie con gli altri obiettivi contenuti in Europa 2020 mobilitando gli strumenti finan-

ziari dell'Unione per sostenere lo sviluppo di un'infrastruttura di servizi sociali e sostenibili, progetti dimostrativi, migliore partecipazione e governance.

Il piano dovrà fissare obiettivi nazionali, misurabili attraverso gli indicatori comuni, ed elaborare un piano di azione con le priorità e le misure da attivare mantenendo però un approccio integrato e multidimensionale.

Uno specifico strumento finanziario europeo, i Fondi Strutturali e un programma PROGRESS rinnovato potrebbero contribuire alla realizzazione di 3 obiettivi prioritari:

- Garantire l'accesso a servizi di interesse generale di qualità (con particolare attenzione ai servizi sociali) attraverso il miglioramento delle infrastrutture locali per le comunità, prevedendo un accompagnamento specifico per le Regioni e i territori in ritardo. Un sostegno finanziario specifico potrebbe essere devoluto allo sviluppo di servizi di social housing a risparmio energetico, a servizi per l'infanzia di qualità a prezzi ragionevoli, a servizi sanitari di prevenzione (da promuovere con un nuovo programma quadro). E' necessario promuovere sia un miglior coordinamento tra gli strumenti finanziari, in particolare il Fondo Sociale Europeo e quello per lo sviluppo regionale, sia, nei nuovi regolamenti, una maggiore capacità di accesso a questi fondi da parte delle ONG per facilitare gli investimenti nelle infrastrutture locali per le comunità e nei servizi sociali locali.

- Sostenerne la realizzazione di metodi nuovi ed efficaci di accompagnamento verso l'inclusione sociale attraverso progetti dimostrativi che poggino su approcci integrati di inclusione attiva. Ciò può essere fatto, per esempio, attraverso percorsi personalizzati di formazione e lavoro o attraverso una maggiore partecipazione alla vita sociale.
- Sensibilizzare e dare sostegno finanziario alla partecipazione attiva degli attori chiave. Per il momento, la partecipazione degli attori dipende largamente dalle loro risorse e dal loro impegno volontario.

3.2. A livello italiano

L'Italia, insieme alla Grecia e all'Ungheria nell'Europa dei 27, non dispone di un dispositivo nazionale a carattere universale di lotta alla povertà pur avendo sperimentato nel passato una misura specifica: il Reddito Minimo di Inserimento (RMI). La fase sperimentale del RMI è stata istituita con Decreto legislativo n. 237 del 18 giugno 1998, che definiva il RMI "una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli" (art. 1, comma 1). I soggetti destinatari dovevano essere privi di

reddito ovvero con un reddito non superiore alla soglia di povertà stabilita.

La sperimentazione 1999/2001 ha riguardato 39 comuni in tutta Italia dei quali 5 nel nord, 10 nel centro e 24 nel sud e isole. È stata prorogata la sperimentazione a tutto il 2002, prevedendo il suo allargamento a complessivi 307 Comuni (programmi d'area).

La sperimentazione è stata affidata interamente all'Ente locale Comune, compresi gli aspetti di verifica e controllo.

L'obiettivo originario del RMI era quello di andare a sostituirsi alla miriade pulviscolare di prestazioni sociali che caratterizzano il sistema italiano di protezione sociale, ed, eventualmente, di diventare il programma fondamentale nella costruzione di quella rete effettiva di sicurezza sociale attualmente mancante nel panorama delle Politiche italiane in materia di assistenza.. Dal Rapporto finale di valutazione della sperimentazione sono emerse alcune indicazioni importanti utili anche per la nostra riflessione,⁽¹⁾ riconoscendo la fattibilità del RMI (per altro indicata come "buona pratica" nel Piano nazionale per l'inclusione sociale presentato a Bruxelles nel giugno 2001) che è riuscito a proporsi come misura affidabile di contrasto delle povertà e dell'esclusione sociale.

1 Ministero della Solidarietà Sociale, "Relazione al Parlamento Attuazione della sperimentazione del reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti", (a cura di IRS, Censis, Fondazione Labos, Cles), Giugno 2007.

Le difficoltà maggiori riguardano gli aspetti amministrativi e organizzativi, nonché i progetti di inserimento dei beneficiari nella formazione e nell'ambito lavorativo.

Si evidenziano tuttavia segnali ottimistici "qualitativi", che non emergono dai numeri, soprattutto in relazione a recupero di dignità, autostima e capacità a "rimettersi in gioco" che il RMI ha indotto. L'entrata in vigore della legge di riforma dell'Assistenza (legge 8 novembre 2000, n. 328) ha portato, poi, delle grosse novità a questo istituto, prevedendo all'art. 23 l'estensione dell'istituto del reddito minimo di inserimento come misura generale di contrasto della povertà, alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno al reddito.

La firma, il 5 luglio 2002, del Patto per l'Italia da parte di Governo e Partiti sociali ha però annunciato la scomparsa del RMI su scala nazionale. Al punto 2.7 i firmatari sostengono che la sperimentazione del RMI "ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale" e ritengono preferibile realizzare il cofinanziamento di programmi regionali "finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito". L'accordo prevede che "l'eventuale prosecuzione dell'esperimento relativo al RMI dovrà essere coerente con le finalità sopra descritte e con gli obiettivi di contrasto all'economia sommersa". Si ipotizzano quindi nuovi percorsi di sostegno al reddito attraverso un nuovo strumento "di ultima istanza", che sarà

poi la proposta, mai andata a buon fine, del Libro Bianco sul Welfare del Ministro Maroni (2003), che rafforza il blocco della sperimentazione.

Eppure dai risultati emersi dalla sperimentazione vi erano indicazioni positive circa una sua possibile stabilizzazione. Riepiloghiamo, brevemente, alcuni fattori di successo dell'iniziativa:

- si trattava di una misura a carattere certamente assistenziale ma con valenza trasformativa: ciò significa che lo scopo precipuo non era quello solo di trasferire risorse economiche ma anche di promuovere programmi di sostegno finalizzati all'inserimento sociale;
- aveva un carattere universale in quanto si riferiva a determinate soglie di povertà indipendentemente dall'appartenenza a categorie speciali;
- prevedeva un coinvolgimento attivo della persona e della sua rete nel programma di intervento;
- riconosceva una titolarità forte all'Ente Locale nella regia e gestione degli interventi;
- favoriva la cooperazione del Terzo Settore nella co-gestione delle progettualità;
- dotava i servizi sociali di alcuni strumenti di lavoro professionale come quelli degli Accordi bilaterali e dei Patti di condivisione con l'utenza per stabilire percorsi comuni fondati su una reciprocità pattizia.

Nel Rapporto finale, inoltre, si fa riferimento a quattro modelli di implementazione della misura, che hanno un certo interesse ai fini della presente trattazione in quanto documentano quali sono le condizioni di possibilità per future strategie di lotta alla povertà che contemperano misure di sostegno al reddito attraverso erogazioni monetarie e piani di accompagnamento personalizzati mirati all'inclusione sociale.

La modellistica emergente dall'analisi si articola attorno a quattro tipologie:

- Modello di sviluppo locale (così chiamato per la prevalenza riconosciuta a programmi di orientamento occupazionale);
- Modello assistenziale (in cui prevalgono le tradizionali azioni di sostegno e cura);
- Modello di "riduzione del danno" (esso si caratterizza per l'attenzione prestata a percorsi tesi alla risoluzione di problematiche contingenti);
- Modello promozionale (si tratterebbe del modello preferibile per la sua propensione alla diversificazione dei programmi e alla sua capacità di promuovere percorsi di fuoriuscita dal disagio rispondendo a bisogni differenziati).

Ritroviamo anche interessanti riferimenti a quelli che possiamo ritenere i fattori di successo di una misura integrata basata sulla complementarietà di contributi e servizi:

- ammettere alla misura chi ne ha veramente diritto: si tratta di una criticità presente in tutti i programmi che vedono la presenza e/o compresenza di sussidi economici in quanto il rischio che vi siano alterazioni nella effettiva titolarità dei diritti di accesso è elevato con inevitabili conseguenze sulla parità di trattamento ed esigibilità dei benefici⁽²⁾;
- attivare programmi complessi di sostegno socio-economico nel senso di salvaguardare la complementarietà degli interventi in una logica sinergica e combinata in modo da rispondere alla globalità dei bisogni (di tipo economico e socio-relazionale), ma soprattutto per rendere temporanea la misura, determinando condizioni di fuoriuscita dalla stessa con conseguente superamento o modifica/miglioramento della condizione iniziale di disagio. Questo deve essere ritenuto un obiettivo cruciale per neutralizzare il rischio di trasformare sussidi e/o contributi in vitalizi permanenti in una logica di dipendenza finanziaria delle persone dall'Ente Locale;
- capacità di gestione mediante un adeguato assetto intra ed interorganizzativo basato sulla professionalità degli operatori e su una configurazione reticolare del lavoro di comunità.

² Basti pensare a tutta l'ampia fenomenologia dei cosiddetti "falsi invalidi", che non riguarda direttamente il comparto assistenziale ma che comunque è sintomatico di forzature e malversazioni generalizzate.

Anche l'ultimo Rapporto della Cies (2010) insiste su questo punto: infatti, pur riconoscendo la complessità del tema, rifiuta l'affermazione dell'impossibilità pratica di un reddito minimo in Italia. Certamente, sostiene la Cies, "il reddito minimo non potrebbe in alcun modo risolvere problemi di una scala tale da interessare il ritardo di sviluppo di interi territori, ma.... si possano escogitare soluzioni efficaci operando sia sul disegno della misura, sia sulle sue modalità di implementazione, sia sulle infrastrutture preposte ad amministrarla".

Bisogna imparare anche dagli altri Paesi dell'Europa che fanno perno su una serie di strumenti integrati, quali: valutazione multidimensionale dei bisogni dei beneficiari, sviluppo di un progetto di integrazione personalizzato, presa in considerazione dei compiti di cura nella valutazione delle responsabilità dei beneficiari in materia di attivazione.

Tutte queste sono le dimensioni fondamentali che costituiscono la frontiera dell'evoluzione degli schemi di reddito minimo in campo internazionale.

3.2.1. Le Analisi nei principali Rapporti annuali di rilievo nazionale in tema di povertà

Anche nei Rapporti, che con cadenza annuale sono pubblicati su questi temi, emerge con assiduità il tema della correlazione tra misure diverse per imbastire azioni efficaci al fine di contrastare la povertà nel nostro Paese. Ci riferiamo, da

una parte, ai Rapporti elaborati dalla Commissione di Indagine sull'esclusione sociale (Cies), un organismo previsto dalla L. 328/00 e insediato presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (che perciò ha un valore istituzionale)³ e, dall'altra, ai Rapporti curati dalla Caritas Nazionale e dalla Fondazione Zancan.

In particolare la Cies istituita dall'articolo 27 della legge 8 novembre 2000, n. 328, ha il compito di effettuare, anche in collegamento con analoghe iniziative nell'ambito dell'Unione europea, le ricerche e le rilevazioni occorrenti per indagini sulla povertà e sull'emarginazione in Italia, di promuoverne la conoscenza nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, di formulare proposte per rimuoverne le cause e le conseguenze, di promuovere valutazioni sull'effetto dei fenomeni di esclusione sociale.

Da una lettura comparata dei diversi rapporti pubblicati nel corso di questi anni emerge una comune visione circa la complementarietà dei due strumenti: la leva monetaria con la progettazione sociale.

Nel Rapporto Cies 2010, in riferimento alla proposta di reintrodurre in Italia un programma di sostegno economico di ultima istanza (altri-

³ Cfr. il sito istituzionale: www.commissione-poverta-cies.eu, su cui è possibile trovare tutti i Rapporti fino al 2010.

menti detto RMI) si sostiene che “quello della disponibilità di risorse infrastrutturali appropriate (leggi: servizi sociali) è un nodo cruciale per il successo di uno schema di reddito minimo che preveda anche una componente di inserimento....e che non deve essere un mero trasferimento monetario”

Analogamente anche nei Rapporti della Caritas - Fondazione Zancan spesso il riferimento è agli esiti fallimentari di politiche schiacciate solo sulla dimensione monetaria, anzi tale deriva, secondo gli autori del Rapporto, determina la grande anomalia italiana nella quale si tende a dare soldi piuttosto che fornire servizi, che, invece, generano occupazione e sono più duraturi nel tempo. A questa si somma un'ulteriore criticità per cui si spende di più per contrastare la povertà proprio nelle Regioni dove ci sono meno poveri: paradossalmente la Regione che sostiene la spesa pro capite più alta è il Trentino Alto Adige, proprio dove l'indice della povertà è inferiore alla media nazionale.

Nel Rapporto 2010⁽⁴⁾ si osserva, inoltre, che “in altri paesi diventare poveri non significa rimanere poveri, ma avere ragionevole speranza di poterne uscire nel breve periodo, con l'aiuto istituzio-

4 Caritas-Fondazione Zancan, *In caduta libera. Rapporto 2010 su povertà ed esclusione sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna 2010. Si veda anche: Caritas-Fondazione Zancan, *Famiglie in salita. Rapporto 2009 su povertà ed esclusione sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna 2009.

nale e sociale, con il proprio impegno personale per passare da una condizione di esclusione ad un'integrazione sociale rinnovata”.

Tutto ciò ci porta a dire che sarebbe necessario andare oltre gli schemi emergenziali, che sono per loro natura di breve periodo, basati su trasferimenti di denaro, con i quali si riduce momentaneamente la sofferenza e l'isolamento senza incidere sui percorsi di fuoriuscita dalla povertà. Pertanto, conclude il succitato Rapporto, “è necessario dare impulso a interventi 'a monte', in grado di attivare strategie strutturali di contrasto alla povertà che siano in grado di governare le differenziazioni territoriali e ricondurle a un piano di equità e di rispondenza ai bisogni delle persone”. Per fare ciò sarebbe indubbiamente importante avviare un sistema di valutazione dei risultati degli interventi intrapresi.

3.2.2. Le misure più recenti: Social card e Bonus famiglie

In assenza, perciò, di uno schema nazionale di protezione universale per le fasce di povertà, al momento sono stati introdotti solo alcuni, parziali dispositivi come la Carta Acquisti (conosciuta anche come Social Card) e, in maniera temporanea, il Bonus Famiglie.

In una difficile congiuntura economico-finanziaria, che ha imposto dei rigorosi piani di rientro per garantire stabilità nel Bilancio pubblico, la

sceita del Governo italiano è stata quella di individuare uno strumento in grado di fronteggiare le situazioni di povertà assoluta, privilegiando le aree più gravi di disagio socio-economico.

La Carta Acquisti, introdotta con la manovra finanziaria (art. 81 Decreto legge n. 112/2008 convertito dalla legge 133/2008) per sostenere le famiglie e le persone anziane nella spesa alimentare e per le spese domestiche di luce e gas, si presenta come una normale carta di pagamento elettronico, uguale a quelle già in circolazione e ampiamente diffuse nel nostro Paese. A differenza di queste, però, le spese effettuate con la Carta Acquisti, vengono addebitate non al titolare della Carta, bensì direttamente allo Stato.

Nella prima fase applicativa, la Carta spettava ai cittadini ultrasessantacinquenni e alle famiglie con figli di età inferiore ai 3 anni con un reddito fino a 6.000 euro mentre per gli ultrasettantenni la soglia di reddito era di 8.000 euro.

Da tale fondo ad oggi, è stato speso il 50% delle finanze, circa 500milioni, a beneficio di 734mila richiedenti.

Bisogna anche aggiungere che vi sono state Regioni, Province e Comuni che hanno deciso di integrare la carta, per es.: il Friuli (120 euro a bimestre), la Provincia di Latina (40 euro), i Comuni di Alessandria (80 euro), di Susegana (40 euro), di Cassola (80 euro), di Grado (80 euro ma solo per i bimbi sotto i tre anni). Si tratta di alcune esperienze, per la verità, troppo isolate ed estemporanee.

Il bonus famiglia è stato, invece un intervento transitorio, cumulabile con la social card, che prevedeva un trasferimento di denaro, erogato in somma unica all'inizio del 2009, variabile dai 200 ai 1000 euro a seconda del reddito complessivo Irpef e della composizione del nucleo familiare. Il successivo dibattito che si è aperto in Italia ha messo in luce le potenzialità e i limiti di strumenti di questo tipo le cui principali risultanze proviamo a riepilogare di seguito.

Si tratta di misure pensate soprattutto per garantire reti di ultima istanza in presenza di situazioni estreme di povertà assoluta; in questo senso esse costituiscono uno strumento importante per intercettare bisogni sommersi e difficilmente trattati dai servizi.

Ma vi sono anche alcuni limiti che possono essere superati con alcuni aggiustamenti⁵.

Prima di tutto va notato che l'accesso è "su domanda", ovvero è onere del cittadino sapere e capire se ha diritto alla misura di sostegno e, in caso affermativo, presentarsi nelle sedi adeguate per ottenerne il riconoscimento. Trattandosi di interventi indirizzati a una parte della popolazione a forte rischio di marginalità sociale, e non solo economica, questo tipo di meccanismo rischia di costituire una barriera di ingresso all'accesso.

⁵ Per la trattazione di questa parte ci siamo serviti di alcune fonti sitografiche, quali www.nelmerito.org e www.lavoce.info oltre ai siti istituzionali, primo fra tutti www.governo.it

In secondo luogo si tratta di misure di supporto al reddito i cui importi dovrebbero essere aumentati, modulando l'intensità dell'aiuto in funzione delle reali necessità delle famiglie.

Da qui nascono una serie di interrogativi miranti a migliorare lo strumento.

Aiutare economicamente le famiglie di anziani è sicuramente una delle finalità che hanno ispirato la creazione della social card.

Occorrerebbe, perciò, rafforzare il welfare per gli anziani, affiancando all'istituto all'indennità di accompagnamento un'offerta di servizi di cura mirata per gli anziani non autosufficienti; ciò sarebbe in linea con una proposta contenuta in una Ricerca commissionata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali all'IRS di Milano sul tema: "Il sistema di protezione e cura delle persone non autosufficienti. Prospettive, risorse e gradualità degli interventi" (2010)⁶.

Il bonus fiscale e, in minor misura, la social card sembrano interventi mirati principalmente ad aiutare le famiglie numerose e, soprattutto, quelle con figli minori di tre anni. Anche in questo caso, per compensare la mancanza di risorse, sarebbe forse più utile potenziare l'offerta dei servizi per l'infanzia. Ciò potrebbe aiutare le coppie a mantenere un doppio lavoro, condizio-

ne questa particolarmente protettiva rispetto al rischio di povertà. Negli ultimi 10 anni in Italia, tra pubblico e privato, l'offerta di asili è riuscita a salire di poco sopra al 10%, mentre nello stesso periodo la Spagna è arrivata al 20% (per non parlare dei paesi scandinavi). Così come, si potrebbero, ad esempio, introdurre politiche fiscali per la famiglia secondo le indicazioni emerse nell'ultima Conferenza Nazionale sulla Famiglia promossa dal Governo italiano⁷.

Un ultimo punto riguarda l'efficacia di queste politiche per le giovani generazioni.

Le due misure messe in campo sembrano poco mirate alle necessità e ai rischi della popolazione più giovane. Come conseguenza della crisi economica, moltissimi dei contratti a tempo determinato non verranno rinnovati, ragion per cui questi lavoratori, attualmente non abbastanza poveri per accedere agli interventi messi in campo dal governo, si troveranno senza alcun reddito. Solo alcuni potranno godere del sussidio di disoccupazione, e con importi assai miseri mentre gli altri dovranno far affidamento alla famiglia di origine, frustrando le loro esigenze di costruzione di un proprio percorso autonomo. Quello della precarietà dei giovani (che configura una vera e propria situazione di povertà) deve essere una priorità nell'Agenda politica del

6 Pubblicato sul sito del Ministero www.lavoro.gov.it

7 Cfr. sito www.conferenzafamiglia.it, assise svoltasi a Milano, 8-10 novembre 2010.

Governo: desta grave preoccupazione l'aumento, anche in Italia, dei giovani neet (not in education, employment and training, cioè di quei giovani che non solo non accedono al mercato del lavoro, ma hanno anche smesso di studiare e di professionalizzarsi per rendersi occupabili). Da numerose indagini su questo terreno sta emergendo in modo inequivocabile che oltre agli esclusi, ossia quei soggetti che si mobilitano ma non trovano accesso nel mercato del lavoro o nelle altre Agenzie, quali la scuola e il circuito della formazione professionale, si sta profilando una nuova figura sociale: quella dei demotivati o degli sfiduciati cioè quelli che hanno bloccato ogni iniziativa personale rispetto alle proprie carriere biografiche perché disincantati rispetto a qualsiasi sbocco positivo di inserimento⁸.

3.2.3. Una nuova fase per la Social Card: tra riconferme e sperimentazione

Con l'approvazione definitiva da parte del Parlamento italiano è entrata in vigore la L. 26 febbraio 2011, n.10, che, all'articolo 2 (commi da 46 a 48) , introduce una sperimentazione annuale nelle città con più di 250.000 abitanti. Il comma 46 esplicita che: "Al fine di acquisire i necessari elementi di valutazione per la successiva proroga del programma "carta acquisti", di cui al

comma 32 dell'articolo 81 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché per favorire la diffusione della carta acquisti tra le fasce di popolazione in condizione di maggiore bisogno, è avviata una sperimentazione in favore degli enti caritativi operanti nei comuni con più di 250.000 abitanti".

La nuova carta non sostituisce la precedente, ma è un suo integrativo in quanto prevede due novità sostanziali: da un lato, le procedure di assegnazione, con il ruolo attribuito agli "enti caritativi"; dall'altro, i potenziali fruitori, "le fasce di popolazione in condizione di maggior bisogno". La norma, infatti, "identifica come beneficiario non già il destinatario ultimo della carta, ma l'associazione che si impegna a distribuirla" (Cfr. Relazione tecnica allegata al provvedimento). Nella versione 2011, pertanto, la carta acquisti sarà distribuita alle persone in condizione di maggior bisogno attraverso enti non profit attivi nel contrasto alla povertà alimentare.

Sebbene occorra aspettare per avere un quadro chiaro delle caratteristiche dei soggetti a cui è indirizzata (il Ministero conta di poter concludere la fase della selezione degli enti in tempi brevi, dopo l'emanazione del decreto attuativo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze), nelle intenzioni la nuova carta punta a raggiungere quanti versano in condi-

⁸ Rapporto Social Watch 2010, "Dopo la caduta. E' tempo per un nuovo patto sociale", (sito www.socialwatch.it).

zioni di povertà estrema, a partire dalle persone senza dimora. In tal modo potranno accedere alla misura di aiuto soggetti che in genere sono al di fuori dei circuiti assistenziali in quanto privi di qualsiasi riconoscimento. La carta acquisti dovrebbe rappresentare, per queste persone, l'occasione per la presa in carico da parte degli enti non profit e dei servizi sociali del Comune allo scopo di allargare l'offerta dei servizi per questa fascia specifica di disagio sociale.

Nella nuova disciplina, pertanto, vi è un significativo elemento di novità: l'intermediazione sociale è affidata agli «enti caritativi» che saranno i destinatari della carta, che dovrà poi essere assegnata, da questi, alle persone «in condizione di bisogno» nell'ambito di un progetto più complessivo di presa in carico da parte degli enti non profit in collegamento con gli altri servizi presenti sul territorio.

Per quanto riguarda gli aspetti regolamentari, la Legge 10/2011, art. 2, comma 47 prevede che con successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sono stabilite: a) le modalità di selezione degli enti caritativi destinatari delle carte acquisti e i criteri di attribuzione di quote del totale di carte disponibili per la sperimentazione, avuto riguardo alla natura no profit degli enti e alle loro finalità statutarie, alla diffusione dei servizi e delle strutture gestiti per il soddisfacimento delle esigenze alimentari delle persone in condizione di bisogno, al numero medio

di persone che fanno riferimento ai servizi e alle strutture, al numero di giornate in cui il servizio è prestato; b) le caratteristiche delle persone in condizione di bisogno alle quali gli enti caritativi si impegnano a rilasciare le carte acquisti di cui sono titolari per il successivo utilizzo, tenuto conto dell'indicatore della situazione economica equivalente, di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109; c) le modalità di rendicontazione sull'utilizzo delle carte acquisti e le caratteristiche dei progetti individuali di presa in carico da parte dell'ente caritativo per il superamento della condizione di povertà, emarginazione ed esclusione sociale della persona in condizione di bisogno; d) le modalità di adesione dei comuni sul cui territorio è attivata la sperimentazione, finalizzata all'identificazione degli enti caritativi operanti nel proprio ambito territoriale, all'integrazione con gli interventi di cui il comune è titolare, all'eventuale incremento del beneficio connesso alla carta acquisti mediante versamenti al Fondo di cui all'articolo 81, comma 29, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, allo scambio di informazioni sui beneficiari degli interventi di contrasto alla povertà. In sintesi, con questa nuova sperimentazione della Social card il Governo intende:

- raggiungere le «persone e famiglie in condizioni di grave bisogno»;
- affiancare al sussidio monetario «progetti individuali di presa in carico»;

- coinvolgere gli enti non profit;
- svolgere la sperimentazione nei comuni con oltre 250mila abitanti;
- finanziarla con 50 milioni di euro;
- fissare in dodici mesi la durata della sperimentazione.

In tal modo si risponde all'esigenza di affiancare la prestazione economica con servizi alla persona (per l'occupazione, educativi, sociali o di cura) e di promuovere un modello di Welfare locale, coinvolgendo Comuni e Terzo Settore.

Un ulteriore aspetto di rilievo della nuova Social Card è quello di promuovere una sperimentazione. Si tratta di una modalità corretta nel disegno di politiche pubbliche innovative in quanto risponde all'esigenza di prefigurare un approccio definito di razionalità processuale che miri ad acquisire una robusta evidenza empirica per validare l'efficacia delle azioni sperimentali messe in campo. Nel caso specifico della sperimentazione della Social card la sfida è quella di definire bene quali obiettivi conoscitivi si intendono raggiungere al fine di misurare i suoi effetti rispetto alla situazione pre-esistente e decidere le linee di indirizzo della futura azione pubblica da intraprendere. Il disegno di valutazione degli effetti della sperimentazione dovrà sfruttare soprattutto le differenze "prima-dopo", da un lato delle famiglie beneficiarie della social card e dall'altro di quelle non beneficiarie che si collocano in un contenuto intervallo sopra la soglia

di povertà assoluta⁹). Per ottenere tali informazioni di ritorno, occorre predisporre una raccolta sistematica e accurata dei dati necessari per il monitoraggio della sua realizzazione e per la valutazione dei suoi effetti, da condurre in modo coordinato nei diversi comuni coinvolti.

Pertanto la scelta di svolgere in maniera rigorosa la sperimentazione della carta è una sfida cruciale nel quadro delle politiche di welfare in Italia perchè introduce il principio della valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche che costituisce un paradigma costante in tutte le indicazioni di policies dell'Unione europea.

3.2.4. La Nuova Social Card: per un Piano nazionale di lotta alla povertà. La proposta delle Acli

Proprio in questi giorni si è di nuovo acceso il dibattito sull'utilità della Social Card per merito di una proposta lanciata dalle ACLI nazionale¹⁰). Secondo gli autori della proposta, pur riconoscendo i limiti dei dispositivi attuali, sarebbe opportuno assumere un approccio pragmatico ed incrementale, cercando di migliorare l'esistente in direzione di una vera riforma nazionale nelle strategie di lotta alla povertà.

9 Trivellato U., "Prime indicazioni per il disegno della sperimentazione della social card", in www.acli.it

10 AA.VV., "Per una piano nazionale contro la povertà", Carocci Editore, Roma 2011.

In sostanza il ragionamento è il seguente.

La Carta Acquisti è stata il primo strumento pensato per durare negli anni ed è potenzialmente idoneo per lo scopo che si propone.

Va, però, migliorato, per esplodere tutte le sue potenzialità e valorizzarne i punti di forza e modificarne i punti di debolezza.

Sempre nella proposta, si sostiene che è la prima volta che un governo italiano introduce una prestazione contro la povertà destinata a rimanere negli anni mentre in passato ci si era fermati a sperimentazioni o a interventi una tantum.

Un'altra positività è che per decidere chi la riceve ci si riferisce alle condizioni non dei singoli ma della famiglia (in particolare attraverso l'Isee), prassi ancora poco diffusa negli interventi nazionali.

Oggi, come abbiamo visto in precedenza, possono ottenere la Carta le famiglie in povertà assoluta con persone di almeno 65 anni o con bambini entro i 3 anni, pertanto viene proposto un ampliamento dell'utenza così da raggiungere tutte le famiglie in povertà assoluta, oltre un milione, pari al 4,2% del totale di quelle residenti nel nostro Paese.

Inoltre, mentre attualmente la Carta è erogata esclusivamente ai cittadini italiani, si ipotizza di estendere la possibilità di fruirne alle persone straniere, comunitarie o extracomunitarie, legalmente residenti in Italia da un certo numero di anni.

Se il valore corrente è 40 euro mensili, uguali per tutti, si propone di portare l'importo a 129 euro mensili medi, che si differenziano in base

alle condizioni di povertà mentre le famiglie in situazione di particolare disagio dovrebbero ricevere un importo superiore alla media.

Ciò significa un incremento medio del 23% del reddito familiare, valore che per circa la metà delle famiglie utenti supera il 40%.

Oggi l'importo della Carta è il medesimo in tutta Italia mentre il costo della vita è diverso: è superiore nel Nord rispetto al Sud e nei grandi comuni rispetto ai piccoli comuni. In questo modo chi vive nelle città più grandi e nel settentrione è svantaggiato perché la Carta gli assicura un minore potere d'acquisto, si propone, pertanto, di graduare l'importo in base al costo della vita dei diversi territori, così da renderne uguale il potere d'acquisto. Fin qui i proponenti si limitano a ridefinire la misura nei suoi meccanismi specifici, quando, però, si allarga l'orizzonte la proposta assume delle connotazioni particolarmente qualificanti, in linea con le tesi sostenute in questa sede: gli utenti non dovrebbero ricevere esclusivamente un contributo economico, ma quest'ultimo andrebbe accompagnato con l'erogazione di servizi alla persona (nella proposta si parla esplicitamente di un mix di denaro e servizi).

A tal fine occorrerebbe assicurare una valutazione multidimensionale della condizione sociale della famiglia da parte di operatori adeguatamente formati, a cui far seguire la stesura di un progetto d'integrazione. In base alle necessità sono, quindi, da erogare servizi formativi, d'inserimento professionale, di istruzione, di cura o di altro tipo.

Inoltre la parte di servizi deve essere sotto la responsabilità dei Comuni - aggregati a livello di ambito sociale territoriale per meglio gestirla - che ne sono i registi in sinergia con il terzo settore. Per tutti questi motivi, la nuova Carta (prestazione monetaria più servizi) costituirebbe un livello essenziale delle prestazioni sociali, il primo per le politiche sociali a essere introdotto nel nostro Paese corrispondente a un vero diritto di cittadinanza nazionale per le persone povere.

Tale obiettivo dovrebbe essere raggiunto progressivamente in tre anni, attraverso il Piano 2010-2013 contro la povertà assoluta sulla base di un'approfondita opera di monitoraggio e valutazione.

Per realizzare la riforma, è necessario stanziare, secondo le Acli, in ognuno dei tre anni del Piano, 787 milioni di euro addizionali rispetto al precedente (una cifra pari al 0,05% del Pil). La somma è suddivisa tra 667 milioni per il contributo monetario e 120 per i servizi.

Il percorso di graduale incremento porta ad avere a regime, cioè a partire dal 2013, una spesa annua di circa 2.360 milioni superiore rispetto ad oggi, con 2.000 milioni per il contributo monetario e 360 milioni per i servizi. Il contributo monetario è a carico dello Stato, la spesa per i servizi è suddivisa a metà tra Stato e Regioni.

Gli autori, infine, elencano dieci ragioni che motiverebbero l'introduzione di questo diverso dispositivo.

A nostro avviso le più importanti sono:

- Si tratta di un'incisiva riforma a favore delle famiglie in povertà. Per le famiglie povere mai sono stati introdotti un incremento di reddito medio del 23% e la possibilità di ricevere servizi alla persona.
- La spesa è affrontabile in quanto si tiene conto delle compatibilità finanziarie con i relativi vincoli di bilancio;
- Il metodo proposto, quello di un approccio pragmatico e incrementale, è il solo possibile se si vogliono realizzare riforme capaci di consolidarsi. Si parte dagli interventi esistenti e si costruiscono percorsi gradualmente all'interno di quadri di riferimento pluriennali ben definiti, con un forte investimento su monitoraggio e valutazione dei risultati;
- Non si limita ai soli trasferimenti economici: le famiglie necessitano non solo di risorse monetarie ma anche di servizi essenziali che rimuovano le cause del loro stato di difficoltà. Infatti si prevede una valutazione sociale della famiglia, l'elaborazione di un progetto e l'attivazione di servizi plurimi messi in rete (servizi di cura, formativi e occupazionali) sotto una regia istituzionale dei Comuni che devono avere la titolarità del programma; in questo senso più che una Carta Acquisti si configurerebbe una vera e propria Carta Risorse in quanto supera la deriva assistenzialistica di uno strumento puramente erogativo;

- La proposta si basa sull'idea dei micro patti condivisi secondo cui i beneficiari si impegnano a seguire determinati percorsi volti a superare la condizione di difficoltà;
- Si realizzerebbe un sistema di welfare mix con una logica di governance chiara nei rapporti tra i soggetti: allo Stato spetterebbe la definizione dei livelli essenziali contro la povertà mentre il Terzo settore fornirebbe i servizi sulla base di un Accordo quadro nazionale.

Considerati tutti questi elementi, la proposta costituisce senz'altro uno sforzo di ripensamento delle politiche di lotta alla povertà nel nostro Paese in un'ottica sistemica uscendo da logiche episodiche e contingenti e prefigurando azioni programmatiche secondo modalità gradualistiche.

Ciononostante presenta alcune zone grigie che possiamo sintetizzare nei seguenti punti:

- l'importo proposto non sembra essere sufficiente per aggredire concretamente le situazioni di povertà assoluta per cui è pensato lo strumento;
- pur facendo riferimento allo sviluppo del welfare locale, non si trovano proposte specifiche per quanto riguarda il ruolo dei Comuni, anzi la proposta di un Accordo Quadro tra Stato e le Centrali del Terzo Settore sembra escludere un ruolo diretto degli EE.LL.;

- vi è un'enfasi impropria sul ruolo del Terzo Settore che invece dovrebbe maggiormente essere posto in collegamento con i servizi pubblici che avrebbero il compito di presidiare le modalità di accesso alla misura e il coordinamento della filiera degli interventi previsti.

3.3. Conclusione: dallo schema bipolare (aut-aut) alla logica del mix (et-et)

Come abbiamo tentato di argomentare nelle pagine precedenti, il quesito di partenza non va risolto parteggiando per l'una o l'altra delle polarità in gioco (secondo lo schema alternativo dell'aut-aut), ma assumendo una prospettiva di combinazione/connessione di tutta la strumentazione disponibile (secondo le logiche di complementarietà dell'et-et), cioè il mix.

Ciò che deve essere neutralizzata è la prassi assistenzialistica contrassegnata da atteggiamenti compassionevoli e vacuamente filantropici per rilanciare la prospettiva di un welfare compiuto e moderno fondato sui diritti sociali.

Ma proprio qui sta il problema.

Perché se da una parte i bisogni crescono: basta guardare la demografia di una società che invecchia - nei prossimi trent'anni il numero di non autosufficienti crescerà in Italia ben più velocemente della media europea mentre gli effetti della recessione di questi anni sta lasciando dietro di sé vasti strati di fragilità e impoverimento - dall'altra, le risorse stanno diminuendo: lo

documentano i dati della Conferenza delle Regioni, secondo cui il Fondo nazionale per le politiche sociali è passato da uno stanziamento di 929 milioni nel 2008 a 435 milioni del 2010; un dimezzamento abbondante che ha interessato anche il Fondo delle politiche per la famiglia, passato da 288 a 100 milioni.

La situazione diventa critica se si guarda ai vari fondi per il sociale, dal 2011 in poi, a seguito della manovra estiva che ha ridotto di 4,5 miliardi di euro i trasferimenti alle Regioni e di 1,5 ai Comuni per il 2011. Per rimanere al Fondo nazionale per le politiche sociali, la sua dotazione si riduce a soli 275 milioni nel 2011 (grazie ai 200 milioni reintrodotti dal maxi-emendamento alla legge di stabilità). Per altri fondi c'è addirittura l'azzeramento: già avvenuto con il Piano straordinario per i nidi e molto probabile con il Fondo per la non autosufficienza.

Questi tagli hanno una ricaduta diretta sulla rete dei servizi territoriali mentre le prestazioni gestite a livello nazionale, preponderanti in termini di spesa sociale complessiva, non sono state minimamente sfiorate da alcuna ipotesi di riforma. Valga per tutti l'esempio dell'indennità di accompagnamento: una misura per cui vengono spesi più di dodici miliardi di euro all'anno, quasi il doppio di quanto spendono tutti i Comuni italiani, singoli e associati, per i servizi sociali (6,6 miliardi nel 2008 secondo l'Istat).

Tutto ciò determinerà un ridimensionamento del welfare dei servizi a favore delle situazioni

più estreme, nella logica di una rete di protezione di ultima istanza in cui il parametro elettivo sarà l'acutezza del problema (alta fragilità, bassa redditualità, gravità situazionale).

Come far fronte alla riduzione dei trasferimenti con altre risorse? Molti comuni, consorzi e aziende sociali hanno sviluppato in questi anni buone capacità di raccolta di fondi, giocando su voci diverse come fondi europei, finanziamenti dalle fondazioni di origine bancaria, sistemi di tariffazione sensibili alla reale capacità di spesa delle famiglie.

Per reagire al contenimento dei costi serve un approccio d'insieme con cui trattare i problemi: a beneficio della qualità delle risposte, che sempre più chiedono collegamenti e lavoro di sistema.

Occorre lavorare nella direzione di quella integrazione tra politiche e servizi in quanto la lotta alla povertà chiama in causa le politiche del lavoro, quelle abitative, quelle sanitarie, quelle fiscali, quelle familiari.

Privilegiare le politiche di trasferimenti a detrimento delle politiche dei servizi risulta perdente perché non incide sulle cause della povertà e crea quell'effetto di sliding doors ⁽¹¹⁾ che è alla base dei fenomeni di cronicità delle situazioni e dipendenza dei soggetti.

11 Con questa immagine si vuole icasticamente rappresentare l'impossibilità da parte delle persone più povere di fuoriuscire dalle misure assistenzialistiche permanendo dentro un circuito girevole in cui si resta sempre allo stesso posto.

Le questioni sociali richiamate, pertanto, sollecitano una riqualificazione delle politiche sociali come:

- politiche del corso di vita delle persone e delle famiglie, attraverso una differenziazione di politiche all'interno della stessa condizione di disagio, in considerazione del fatto che quest'ultima è sempre mediata dalla biografia familiare e/o individuale e pertanto richiede la personalizzazione delle risposte e degli interventi;
- politiche di valorizzazione delle capacità di azione delle persone (empowerment) e di promozione di legami sociali nelle comunità di appartenenza;
- politiche riflessive, capaci di monitorare gli effetti del proprio operato per produrre i necessari adattamenti rispetto alla dinamica dei bisogni, in rapida e costante evoluzione, e agli obiettivi di benessere ad essi correlati.

Del resto se si vuole andare verso un supporto concreto alle persone in situazione di povertà occorre anche innovare il repertorio dei procedimenti professionali degli operatori responsabili dei processi di aiuto nella comunità. Si rendono perciò, necessarie nuove competenze professionali non più riducibili esclusivamente alla mera erogazione di singole prestazioni, ma orientate a garantire: facilitazione, attivazione e coordinazione del complesso delle prestazioni all'in-

terno di una logica progettuale centrata sulla persona dentro il contesto comunitario nella logica di un servizio trasformativo.

L'obiettivo, come abbiamo osservato, è quello di attivare il potenziale di azione delle persone, garantendo non solo l'offerta di un bene/servizio, ma l'acquisizione della capacità di usarlo. Superare il modello deficit e la logica riparativa che ne consegue, significa spostare il focus da una prospettiva che pone l'enfasi sulle carenze e sui deficit delle persone per generarne il potenziamento delle capacità, suscitando capacità e restituendo competenze. In questo senso i servizi sociali devono essere ripensati e visti come attivatori di processi sociali, che non solo ri-conferiscono alle persone la capacità di avvicinarsi autonomamente ai traguardi prefissati, ma facilitano e sostengono il cambiamento, aiutando la persona ad attivare strategie di fronteggiamento di situazioni problematiche connesse ad eventi critici.

Pertanto si avverte sempre più che in passato "l'esigenza di un piano organico di contrasto alla povertà e di prevenzione che coinvolga le varie politiche del lavoro, della formazione professionale, della casa, del fisco, della sanità e dell'assistenza.....nel promuovere una società più coesa nello sradicamento della povertà secondo gli auspici della Commissione europea⁽¹²⁾".

12 Caritas-Fondazione Zancan, "In caduta libera. Rapporto 2010 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia", Il Mulino, Bologna 2010.

In definitiva, in base alla nostra argomentazione, trova conferma la richiesta, condivisa a più livelli come abbiamo visto in queste note, di adottare un Piano strutturale nella lotta contro la povertà che, partendo dalle condizioni di maggior bisogno, affronti, in maniera graduale, la complessità e la pluridimensionalità del fenomeno agendo con strumenti che prevedano contestualmente forme di protezione economica, di attivazione personale e familiare e di inclusione sociale.

E' necessario ancora che al trasferimento economico si associ la richiesta di comportamenti virtuosi e di corresponsabilizzazione da parte dei destinatari e si affianchi un sistema di accesso, di accompagnamento e di verifica insieme ad una serie di servizi e programmi di inserimento. La qualificazione e il potenziamento della dimensione locale del welfare, quindi, deve essere una delle leve fondamentali di un processo che coinvolga le funzioni e le responsabilità delle istituzioni territoriali e valorizzi la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali.

4. Esperienze dai territori

Quest'ultima parte della pubblicazione è dedicata alla presentazione di alcune tra le più significative esperienze realizzate dai comuni italiani che hanno utilizzato specifici strumenti di policy che contenevano un più o meno esplicito riferimento al concetto di attivazione, quali: programmi di alternativa all'istituzionalizzazione mediante il rafforzamento delle reti dell'assistenza domiciliare (Comune di Firenze), Microcredito (Comune di Bologna e Comuni della Provincia di Torino), inteso come misura di lotta alla povertà e all'esclusione che agisce concedendo credito sia a categorie svantaggiate, che a realtà imprenditoriali altrimenti "non bancabili, per affrontare situazioni di difficoltà economica o bisogni primari; Borsa lavoro (Comune di Lamezia Terme), intesa come tirocinio protetto che prevede un contributo economico per i tirocinanti, attivata dal Servizio sociale comunale per sostenere l'inclusione socio-lavorativa delle fasce deboli.

Si tratta, pertanto, di esperienze che si muovono secondo nuove logiche di programmazione

orientando i servizi alla persona a due principi fondamentali:

- la domiciliarità, in sostituzione, laddove possibile, della istituzionalizzazione dell'utente (sia questi anziano, minore o disabile) che rappresenta da sempre la via principale di assistenza alle fasce di popolazione più a rischio,
- l'inclusione sociale mediante l'attivazione del cittadino; quest'ultima diviene pertanto il comune denominatore dei due domini di policy (assistenza e lavoro) che, pur ispirandosi a questo principio comune, mantengono certamente campi di applicazione e target diversi.

Sono state scelte queste esperienze perchè l'accezione specifica con la quale viene trattata la tematica dell'attivazione non fa esclusivamente riferimento al lavoro come antidoto all'esclusione sociale, ma abbraccia il significato più esteso di empowerment inteso come processo attraverso il quale il soggetto acquista potere e autonomia

rispetto a decisioni che riguardano la sua vita. Gli strumenti descritti si collocano in effetti - almeno teoricamente - sul confine tra politiche socio-assistenziali e politiche di attivazione. Infatti, essi combinano l'obiettivo del superamento di un disagio sociale - più o meno marcato a seconda dello strumento - con un intervento attivante nei confronti del beneficiario. Tale intervento può essere indirizzato a migliorare l'occupabilità del soggetto e/o a favorirne l'autoimpresa; ad ogni modo vi è l'intenzione esplicita di scongiurare il rischio di passività della persona, puntando alla valorizzazione degli elementi che possono favorire la soluzione del suo disagio.

In particolare, sempre rispetto al concetto di attivazione, le esperienze presentate si pongono in un continuum che va da un minimo di capacità attivante dell'individuo realizzata con il Microcredito, ad un massimo previsto dal sostegno al risparmio e al consumo con a metà strada la Borsa lavoro quale classico "strumento ponte" tra l'assistenza e il lavoro.

La scelta di questi strumenti può aiutare a riflettere sui nessi tra politiche sociali, politiche urbane, politiche occupazionali e per lo sviluppo che, nel panorama attuale, non possono essere sottovalutati vista la frequenza con la quale si accumulano e si sovrappongono fragilità e nuovi rischi sociali.

Prendono forma così i due piani cui abbiamo ancorato in questo Quaderno il concetto di attivazione:

- attivazione del cittadino, intesa come spinta ad uscire dalla condizione di "assistito" e ad attivarsi nella ricerca di un'occupazione (come nel caso della Borsa lavoro) e nella restituzione di un prestito servito ad affrontare una situazione di disagio (ad esempio Microcredito);

- attivazione delle istituzioni, intesa come capacità più o meno realizzata degli attori istituzionali di analizzare correttamente i bisogni dei cittadini impostando la strategia di intervento per la fuoriuscita dal circuito assistenziale.

Comune di Firenze

Titolo del progetto: Servizio di assistenza domiciliare

Contesto: il servizio di Assistenza Domiciliare è organizzato in sedi territoriali corrispondenti ai 5 Distretti/Quartiere della città di Firenze.

Destinatari: anziani di età uguale o superiore a 65 anni.

Obiettivi: prevenire e rimuovere le cause che limitano l'autonomia della persona e mirano a mantenerla nel proprio ambiente di vita, con l'obiettivo di limitare/rimandare processi di istituzionalizzazione o emarginazione e di sostenere l'azione di cura della famiglia.

Soggetto promotore: Comune di Firenze

Chi gestisce il progetto: il servizio è gestito in parte con personale dipendente dell'Amministrazione Comunale e in parte tramite appalto. Descrizione del progetto: La prestazione consiste nell'erogazione di contributi economici e assistenza in favore di persone anziane di età uguale o superiore a 65 anni, residenti nel Comune di Firenze, in condizioni di non autosufficienza, per le quali l'unica alternativa sarebbe il ricovero nelle Residenze Sanitarie Assistite.

I contributi devono essere finalizzati alla regolare assunzione di badanti addette all'assistenza familiare. L'importo del contributo - il cui massimale si attesta tra i 600,00 e i 1.000,00 euro mensili, a seconda della tipologia concessa - sarà variabile in dipendenza della situazione economica dell'utente definita tramite l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) e di altri parametri collegati alla spesa effettivamente sostenuta. I contributi concessi hanno durata massima di un anno, con possibilità di rinnovo a seguito di una specifica valutazione da parte dei servizi sociosanitari.

L'intervento di Assistenza Domiciliare si articola in una gamma di prestazioni assistenziali programmate mirate a:

- cura alla persona nelle sue funzioni quotidiane;
- aiuto all'anziano nell'accudimento dell'ambiente domestico dove vive;
- disbrigo di pratiche, acquisto di generi alimentari e accompagnamento dell'individuo a visite mediche, centri ambulatoriali, ecc.;
- aiuto alla persona nelle pratiche di riattivazione funzionale o riabilitative su indicazione di figure professionali competenti;
- realizzazione, in alcuni casi, ai fini di migliorare la qualità della vita degli anziani, di interventi di risanamento ambientale, con pulizia a fondo e/o piccole riparazioni nei locali dell'abitazione.
- servizio giornaliero di distribuzione di pasti a domicilio;
- pedicure a domicilio.

A seconda del bisogno dell'utente, il servizio di Assistenza Domiciliare può essere programmato, organizzato ed erogato in integrazione con i servizi sanitari domiciliari (Assistenza Domiciliare Integrata).

Nell'ambito del servizio di assistenza domiciliare si è consolidato negli anni un servizio di **Pronto Sociale Domiciliare**, che interviene in situazioni di urgenza, tramite l'azione diretta degli operatori comunali del SAD. Il servizio è stato di recente esteso a tutti i quartieri cittadini e si sta sviluppando un progetto per un più sistematico ruolo del Pronto Sociale anche nel percorso di continuità assistenziale Ospedale-Territorio.

Il Pronto Sociale Domiciliare è caratterizzato da:

- capacità d'intervento in urgenza/emergenza, dietro segnalazione dei servizi sociali territoriali;

- capacità di intervento una-tantum per rispondere a bisogni momentanei o straordinari che richiedono una risposta tempestiva non coperta da altri canali (rete familiare, volontariato) (es. accompagnamento non programmato presso presidi sociali o sanitari).

Gli interventi in carico al Pronto Sociale Domiciliare sono a tempo determinato, di norma non oltre 30 giorni. Nel caso in cui il bisogno non si esaurisca in questi termini, viene programmata l'attivazione di interventi ordinari di assistenza domiciliare o altri servizi di tipo ordinario.

Le persone che hanno problemi di natura psichica si possono rivolgere ai servizi territoriali (Centri Sociali dei SIAST) o, con la prescrizione del medico di famiglia, possono prendere appuntamento direttamente con il servizio di psichiatria.

In casi particolari, sempre dopo valutazione professionale dell'Assistente Sociale, possono essere previsti interventi di risanamento abitativo gratuito al fine di ristabilire un ambiente domestico igienicamente idoneo ad ospitare i soggetti in carico al servizio domiciliare.

Riferimenti per saperne di più:

Comune di Firenze

Direzione sicurezza sociale

Comune di Bologna

Titolo del progetto: "Microcredito d'emergenza".

Contesto: il servizio di prestiti sull'onore o meglio di microcredito è rivolto alle persone residenti nel Comune di Bologna.

Destinatari: persone che non sono in possesso delle garanzie richieste dai normali canali del credito di ottenere piccoli finanziamenti al fine di superare situazioni di emergenza economica temporanea.

Obiettivi: l'istituzione di questo servizio è volto al sostegno economico a favore di persone maggiorenni, residenti da almeno 1 anno nel Comune di Bologna che si trovano in situazione di difficoltà contingente temporanea. Si tratta di un servizio che dà la possibilità a persone che affrontano una situazione difficile dovuta alla mancanza di risorse per far fronte a determinate tipologie di spesa (caparra dell'affitto e/o rate di locazione, spese sanitarie, pagamenti di bollette, spese legali per separazioni e divorzi, onoranze funebri), di ottenere un prestito in denaro a tasso agevolato che viene concesso dal Comune tramite una apposita convenzione con istituti bancari.

Soggetto promotore: Comune di Bologna, Azienda di Servizi alla Persona - Poveri Vergognosi in collaborazione con l'Associazione Micro.BO Onlus ed Emil Banca Credito Cooperativo.

Chi gestisce il progetto: il servizio è gestito con personale dell'Azienda di Servizi alla Persona Poveri Vergognosi servizio nuove povertà.

Descrizione del progetto: L'importo del credito richiesto, dietro presentazione di due garanti, può variare da un minimo di 100 euro fino ad un massimo di 3.000 euro. Il periodo di ammortamento non può superare i 48 mesi e il tasso di interesse praticato da Emil Banca è del 3,25% fisso. Non sono previste spese di istruttoria nè spese penali per l'estinzione anticipata. La restituzione del credito avviene su base mensile. Il

credito concesso non prevede la consegna di denaro direttamente al richiedente, bensì il pagamento diretto da parte della banca degli impegni per i quali viene richiesto il finanziamento (spese sanitarie, rate di locazione e/o di depositi cauzionali, spese per acquisto primo arredo/lavori di adeguamento dell'immobile; bollette, spese legali, onoranze funebri, condominiali, cartelle esattoriali; spese per patente di guida; acquisto/manutenzione mezzo di trasporto per andare al lavoro e/o spese passaggio di proprietà; assicurazione auto e/o bollo auto; formazione professionale/inserimento lavorativo; contributi previdenziali volontari; abbonamenti/titoli di viaggio, materiale e libri scolastici per i figli).

L'ASP Poveri Vergognosi in collaborazione con la rete territoriale dei servizi sociali, di enti e associazioni raccoglie le segnalazioni di emergenza presenti sul territorio. Oltre a concorrere finanziariamente alla copertura dei costi del progetto, l'ASP Poveri Vergognosi effettua una prima valutazione di idoneità dei soggetti. In sede di primo colloquio vengono fornite le informazioni relative al microcredito e viene consegnata la modulistica da compilare necessaria per la valutazione. In caso di esito positivo l'ASP Poveri Vergognosi presenta il caso all'Associazione micro.BO Onlus che effettua una valutazione attenta della situazione economico-finanziaria. In caso di valutazione positiva il caso viene presentato ad un Comitato di Credito che decide sull'approvazione o meno del credito.

Riferimenti per saperne di più:

ASP- Poveri vergognosi
inclusionesociale@poverivergognosi.it

Associazione micro.BO Onlus
www.micro.bo.it/home.php

Comune e Provincia di Torino

Titolo del progetto: Fragili orizzonti

Contesto: alcuni comuni della provincia e nella città di Torino

Destinatari: persone che vivono periodi di incertezza, insicurezza e difficoltà economica dovuta ad eventi improvvisi, che se non aiutati diventano situazioni di povertà ed esclusione sociale. Obiettivi: Sostegno al risparmio e al credito, sostegno al consumo di qualità ma con risparmio e salute delle persone.

Soggetto promotore: Provincia di Torino. Assessorato della Solidarietà Sociale.

Descrizione del progetto: le iniziative del progetto sono: a) Per il sostegno al credito la costruzione di un Patrimonio Personale (chiamato Asset Bulding); b) il Microcredito individuale, entrambe realizzate da Banca Popolare Etica; c) Sostegno al consumo.

A) **Asset Bulding:** i beneficiari sono aiutati ad individuare un percorso personale di regolare risparmio, che, integrato da un contributo della Provincia, consentirà di avere una piccolo “deposito” per il conseguimento, nel medio periodo, di progetti familiari importanti (esempio la formazione dei propri figli, l’acquisizione della patente e del veicolo per poter accedere ad un lavoro, eccetera). Il percorso prevede la formazione dei richiedenti sul risparmio (responsabilità ed efficienza) e l’erogazione di una quota integrativa al risparmio del singolo.

B) **Microcredito individuale:** i beneficiari sono quanti non possono ricorrere alle banche perché non in grado di fornire le garanzie richieste, ma che dimostrano di essere affidabili quando viene loro data fiducia e offerta una possibilità. Le persone riceveranno un prestito, da destinare all’acquisto di beni necessari o far fronte ad emergenze improvvise, in questo caso la Provincia istituirà a tutela dei prestiti, un Fondo di Garanzia.

C) **Sostegno al consumo,** in collaborazione con il Movimento Consumatori, prevede la costituzione di gruppi di famiglie per realizzare in modo comune e condiviso acquisti necessari alla vita quotidiana, mettendo in relazione diretta produttori e consumatori, con la conseguente riduzione della filiera tra l’offerta e la domanda. Le famiglie potranno così acquistare, direttamente dai produttori, alimenti e prodotti sicuri e di qualità, dell’agricoltura, e non solo, anche risparmiando.

Sempre nell'ambito delle iniziative di sostegno al consumo rientra l'iniziativa Last Minute Market. Questo è stato possibile attraverso l'impegno diretto del Comune di Settimo, in collaborazione con la Cooperativa Carpe Cibum dell'Università di Bologna, che ha coinvolto ed ottenuto da alcuni supermercati ed esercizi commerciali del territorio, l'acquisizione di prodotti sicuri e di qualità, ma non più vendibili, da distribuire in alcune comunità abitate da persone svantaggiate. Infine un'iniziativa per affrontare il problema della salute delle persone, condotta dalla FIMMG (Federazione dei medici di medicina generale. Alla situazione di vulnerabilità sociale molto spesso, infatti, si associa una maggiore incidenza di malattie ed una maggiore difficoltà di accesso alle prestazioni del Servizio Sanitario Nazionale. La FIMMG avvierà, attraverso un gruppo di medici di base, una ricerca/indagine per individuare la reale situazione e le possibili soluzioni. Sino a fine ottobre cento medici compileranno schede su loro pazienti 'fragili' e alle prese con problemi di natura socio-economica (anziani, persone con malattie invalidanti, ecc.) e sui motivi che li spingono a ricorrere solo parzialmente ai servizi sanitari o persino a rinunciare. Saranno interessate cinquemila persone residenti nei territori della ASL 3 e 4 di Torino, l'ASL 8 di Moncalieri e l'ASL 10 di Pinerolo.

Riferimenti per saperne di più:

http://www.provincia.torino.it/speciali/fragili_orizzonti07/fragili_orizzonti.htm

Servizio Solidarietà sociale
cristina.cappelli@provincia.torino.it

Comune di Lamezia Terme

Titolo del progetto: "Il Percorso". Progetto di Borse-lavoro e Formazione.

Contesto: soggetti svantaggiati residenti nel Comune di Lamezia Terme

Destinatari: soggetti disabili e non occupati, di età compresa tra i 25-45 anni, con disabilità fisica, psichica e/o sensoriale riconosciuta ai sensi della Legge 104/92, artt. 3 e 4 che non comprometta completamente l'autonomia personale.

Obiettivi: attivazione di interventi a favore dell'autonomia delle persone con disabilità mediante strumenti di integrazione sociale attraverso programmi di inserimento lavorativo. Accanto ai trasferimenti monetari, si introducono forme alternative di sostegno al reddito quali le cosiddette work experience, utilizzate per l'inserimento occupazionale delle categorie fortemente svantaggiate (come disabili psichici o ex detenuti) e le Borse lavoro destinate ad avviare soggetti esclusi verso percorsi di formazione-lavoro o ancora verso il lavoro sociale (D. G.C. n. 675 del 31.12.07).

Soggetto promotore: Comune di Lamezia Terme

Descrizione del progetto: Il progetto è stato elaborato dal gruppo di lavoro responsabile dei Servizi Handicap (Settore Politiche sociali) e, oltre a prevedere una gestione integrata con una Cooperativa sociale, rendeva esplicite finalità, destinatari e modalità di erogazione delle borse-lavoro.

L'assegnazione delle Borse-lavoro è avvenuta mediante avviso pubblico, composizione di una graduatoria e colloquio con i tutor dei Servizi sociali e della cooperativa sociale assegnataria del servizio che, "nella selezione" hanno privilegiato l'individuazione di soggetti non inseriti in altri canali di socializzazione, con situazioni familiari piuttosto gravi e con una condizione economica disagiata. Sono state così assegnate le Borse-lavoro attraverso le quali i destinatari sono stati inseriti presso piccole imprese locali, attività commerciali o laboratori artigianali.

In questa logica, le Borse-lavoro non vengono intese come rapporto di lavoro o misura di integrazione al reddito, ma assumono la specifica finalità di strumento di integrazione sociale in maniera da offrire la possibilità al soggetto in difficoltà di integrarsi nell'ambito sociale e di fargli vivere una esperienza nel mondo del lavoro. La permanenza temporanea in un contesto lavorativo (la Borsa-lavoro può durare massimo 7 mesi per "un incentivo di frequenza" di circa 300,00 euro al mese) viene, in questo caso, proposto come strategia di miglioramento e rafforzamento delle potenzialità di soggetti che, a causa del-

le loro condizioni personali, rimangono spesso esclusi da un circuito di vita attiva e relazionale.

Riferimenti per saperne di più:

Responsabile dei Servizi Handicap (Settore Politiche sociali) del comune di Lamezia Terme

Bibliografia

- AA.VV., *Per una piano nazionale contro la povertà*, Carocci Editore, Roma 2011.
- Bauman Z., *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano 1992.
- F. Barca, “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, a place-based approach to meeting European Union challenger and expectations. Independent Report”, 2009.
- Bifulco L., Bricocoli M., Monteleone R., *Welfare locale e Istituzioni riflessive. Processi di attivazione in Friuli-Venezia Giulia* in “La Rivista delle Politiche sociali, n. 3-2008.
- Commissione d’Indagine sull’esclusione Sociale, *Rapporto sulla povertà e l’esclusione sociale*, 2010.
- Devastato G., *Nel nuovo welfare*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna 2009.
- Donolo C., *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici* in “Stato e Mercato”, n. 73, Aprile 2005.
- Ferrera M., *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna 1998.
- Giddens A., *L’Europa nell’era globale*, Laterza, Bari 2007.
- Gori, C., *Le tipologie delle prestazioni*, in “Prospettive sociali e sanitarie”, 2000.
- Gorrieri E., *Parti uguali tra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell’Italia di oggi*, Bologna, Il Mulino, 2002
- Granaglia E., *L’uguaglianza di capacità. Un’innovazione terminologica o una nuova concezione di uguaglianza di opportunità?*, in QA Rivista dell’Associazione Rossi-Doria, 4.2007.
- Guerzoni L., *La Riforma del welfare. Dieci anni dopo la Commissione Onofri*, Il Mulino, Bologna 2008.

Lodigiani R., *Welfare attivo*, Edizioni Erickson, Trento 2008.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Libro Bianco “*La vita buona nella società attiva*”, 2009.

Ministero della Solidarietà Sociale, *Relazione al Parlamento Attuazione della sperimentazione del reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti* (a cura di IRS, Censis, Fondazione Labos, Cles), Giugno 2007.

Paci M., *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Il Mulino, Bologna 2005.

Paci M. (a cura di), *Welfare locale e democrazia partecipativa*, Il Mulino, Bologna 2008.

Rapporti Caritas-Fondazione Zancan (2008-9-10);

Ranci C., *Welfare locale, decentramento, cittadinanza* in “*La Rivista delle Politiche Sociali*”, n.1 - Gennaio Marzo 2006.

Sen A., *La diseguaglianza*, Laterza, Bari 1994.

Sen A., *Sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano 2000.

Sen A., *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano 2010.

Sitografia

www.commissione-poverta-cies.eu

www.conferenza-famiglia.it

www.conquiste-del-lavoro.it

www.lavoce.info

www.lavoro.gov.it

www.nelmerito.org

www.socialwatch.it

Finito di stampare nel mese di marzo 2011
da Tipografia Grasso S.a.s.
Via Anicio Paolino, 27 - 00187 Roma



CITTALIA

00186 Roma
Via dei Prefetti, 46
www.cittalia.it