

**Rapporto sulle politiche contro la povertà  
e l'esclusione sociale  
– Anno 2011**

**Considerazioni finali**

Le considerazioni che si riportano nel seguito mirano a riepilogare in forma non tecnica gli aspetti fondamentali della povertà e dell'esclusione sociale in Italia che possono aiutare nella definizione di politiche di intervento, sia lenitive che di rimozione dei fenomeni negativi che causano esclusione. Le considerazioni sono descritte per punti.

1. Vale la pena iniziare con una **considerazione generale**: in questo Rapporto, la rappresentazione della povertà e dell'esclusione sociale fa riferimento sia a statistiche ufficiali, in primis quelle dell'Istat, sia a statistiche di fonte privata, principalmente promosse dalla Caritas, sia a statistiche ottenute con rilevazioni ed elaborazioni autonome della CIES. Nel Rapporto, cioè, si vuole dare una misura dell'importanza sociale dei fenomeni ma si intende anche configurarne le possibili cause, al fine di capire dove stia “il manico” delle questioni da risolvere. L'approccio dei “gruppi a rischio di esclusione” va in questa direzione. Ricordiamo che la documentazione a supporto delle considerazioni svolte nel Rapporto è disponibile in forma completa e strutturata sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

2. Una scelta metodologica basilare per le nostre analisi è quella di utilizzare **indicatori di povertà confrontabili** sia in senso storico, sia tra aggregati territoriali interni ed esterni al Paese. La misura tradizionale della povertà è la cosiddetta povertà relativa, ossia l'indisponibilità di redditi o la disponibilità di redditi nettamente inferiori a quelli di cui dispongono la maggior parte delle persone. Questa misura dà la possibilità di determinare in modo esatto il numero di poveri, che, nel 2011, sarebbero in Italia il 13,6% della popolazione, pari a 8.173 mila (Istat, 2012). Tuttavia, il valutare la povertà di alcune persone in rapporto alle altre non è esente da limitazioni. Anzitutto, la povertà non è uno stato dicotomico, nel senso che è povero chi sta sotto la soglia e non lo è chi sta sopra, bensì esistono gradazioni di povertà che sono differenti secondo la composizione della famiglia e secondo gli stili di vita delle persone e i luoghi in cui vivono. Inoltre, la soglia è determinata in modo affatto convenzionale, per poter fare confronti, e genera il fenomeno della “costanza della quota di povertà”, vale a dire che la percentuale di poveri rimane quasi uguale da un anno all'altro, vi rimarrebbe anche se avessero successo politiche redistributive del reddito. Paradossalmente, una crisi come l'attuale che rende tutti più poveri, lascia inalterato il numero di “poveri relativi” quo ante. A questa misura relativa si è, pertanto, sistematicamente affiancata una misura assoluta di povertà, basata sul possesso di un reddito sufficiente ad acquisire un livello minimale di benessere. La misura assoluta determina un minor numero di poveri, 3.415 mila (il 5,7% della popolazione) nel 2011, ed ha varie proprietà, di alcune delle quali si dà verifica empirica nel Rapporto, che la rendono prioritaria nella misura della deprivazione economica di persone e famiglie.

**3.** Un secondo aspetto metodologico che ha valenze sia per la misura dei disagi che per gli interventi è **il riferimento alla famiglia** come unità entro la quale valutare la deprivazione. La famiglia è una “cassa di compensazione” dei problemi individuali, quindi è il luogo dove si può constatare se le persone sono povere o sono socialmente emarginate. Il riferimento alla famiglia, che può sembrare non ortodosso in alcuni Paesi dell’Europa settentrionale e che, in generale, collide con le teorie individualistiche circa la composizione della società e i comportamenti sociali, è però quello che meglio può accompagnare azioni mirate alla rimozione delle cause di povertà e di esclusione sociale in Italia.

**4. La crisi.** Le difficoltà economiche recenti hanno compresso i redditi e hanno cambiato gli stili di consumo della maggior parte delle famiglie italiane. La diminuzione delle disponibilità, soprattutto come conseguenza della riduzione delle attività economico-produttive, la non-uscita dalle famiglie d’origine di quote importanti di giovani che pure possiedono titoli universitari, un tasso d’inflazione contenuto ma sempre positivo che testimonia prezzi crescenti, un prelievo fiscale elevato, la difficoltà di ottenere credito dalle banche, tutto ciò ha fatto lievitare il bisogno delle famiglie. Le famiglie hanno cambiato i loro consumi, ritoccando anche la spesa per alimentari, dopo aver limitato drasticamente quella per l’abbigliamento e per il rinnovo di articoli per la casa. Recentemente, è in parte cambiato anche l’atteggiamento delle famiglie nei confronti dell’iscrizione all’università come possibile ascensore sociale e come ambito per la qualifica delle competenze necessarie per la parte alta del mercato del lavoro. Questa “apnea dei consumi” e, in parte, l’erosione di risparmi hanno attutito l’effetto della crisi sulle famiglie. Il numero di persone che si è rivolto ai servizi di integrazione di bisogni sociali fondamentali (mense popolari, dormitori pubblici, docce pubbliche, distribuzioni di vestiario, ecc.) o che hanno chiesto integrazioni economiche è comunque cresciuto nell’ultimo anno (Caritas, 2011).

**5. Il lavoro.** La crisi finanziaria ha prodotto in Italia, dopo una “ripresina” nel terzo trimestre del 2011, una caduta della produzione causata dal calo di consumi contemporaneo in quasi tutti i paesi del mondo. La caduta della produzione ha accentuato la preclusione delle imprese verso nuovi impieghi e la messa in cassa integrazione di interi settori produttivi. Inoltre, il perdurare della crisi ha condizionato e sta limitando la possibilità di reimpiego delle persone in Cassa integrazione guadagni. Ciò ha allungato i tempi della disoccupazione oltre il limite, già patologico nel nostro Paese, della durata dei periodi di disoccupazione. La quota di periodi di disoccupazione superiori ad un anno supera il 50% del totale dei periodi di disoccupazione registrati alla fine del 2011 (Eurostat, 2012).

**6. I giovani.** I giovani sono la categoria sociale che più è stata colpita dall’esclusione dal lavoro. In Italia, nel 2011, oltre 300 mila giovani che lo cercavano lavoro, non l’hanno trovato. Dall’esordio della crisi, quasi tutti i paesi europei, con l’esclusione della Germania, registrano contrazioni degli occupati, anche se il periodo è stato inframmezzato da periodi di crescita. Ancora più consistente è stata la contrazione dell’occupazione tra i giovani e rapido l’aumento della disoccupazione. La transizione dei giovani alla vita adulta sembra rappresentare una fase di particolare vulnerabilità legata alla scarsa e precaria offerta di lavoro e, quindi, alla difficoltà nel sostenere il peso economico di una nuova famiglia e di una nuova abitazione. È verosimile che le difficoltà si

protraggano nella fase adulta a causa dell'instabilità matrimoniale o delle scarse capacità reddituali, legate a bassi e incerti profili professionali. La situazione difficile dei giovani, amplificata in modo generalizzato dai mezzi di comunicazione di massa, sta determinando un numero crescente di cosiddetti "lavoratori scoraggiati" che non hanno lavoro, né lo cercano e, in certi casi, non sono neppure disponibili ad accettarlo se viene loro offerto (Eurostat, 2012) e, ciò che è peggio, un numero crescente di giovani che si sentono giustificati se non cercano lavoro o non accettano lavori che qualche anno fa avrebbero prima cercato e poi accettato.

**7. L'occupazione degli stranieri.** La componente straniera degli occupati ha avuto un andamento eccezionale rispetto a quella autoctona: ad una contrazione dell'occupazione dei lavoratori nazionali ha corrisposto una crescita degli stranieri (+121 mila dal 2010 al 2011 e ben +321mila dal 2009 al 2011). È di un certo interesse che pure tra gli stranieri si sia ridotta la componente giovanile (Veneto Lavoro, 2012). Evidentemente, gli adulti e gli stranieri hanno maggiori capacità di adattamento alla domanda di lavoro, soprattutto quando il posto di lavoro da occupare implica attività manuali e condizioni di lavoro meno agevoli.

**8. I redditi degli anziani.** Tra il 2005 e il 2010, è peggiorata la condizione reddituale delle famiglie nelle quali convivono più generazioni, soprattutto se sono presenti minori, delle famiglie con persone in cerca di occupazione, soprattutto se la fonte di reddito principale è una pensione, e delle famiglie con a capo un lavoratore a basso profilo professionale. Segnali di miglioramento si osservano solo tra le famiglie di anziani, sia soli che in coppia, soprattutto se residenti al Nord, anche a seguito del progressivo inserimento nella fascia di età anziana di generazioni meno svantaggiate rispetto a quelle nate e cresciute a ridosso dei periodi bellici, con titoli di studio più elevati e una storia contributiva migliore. Tra l'altro, le donne anziane spesso possono contare su pensioni di importo più modesto e talvolta convivono con i figli non sposati.

**9. Le famiglie monogenitoriali.** Le famiglie composte da un solo genitore e da almeno un figlio minore o disabile manifestano criticità organizzative, dovendo il genitore assentarsi da casa per procurarsi un reddito, ed economiche, essendo di solito monoreddito. In Italia, sono relativamente povere circa 286 mila famiglie composte da un solo genitore con figli coabitanti; sono assolutamente povere 140 mila famiglie. Di queste, la metà circa è composta da donne nubili, separate o divorziate con figli a carico e l'altra metà da un genitore anziano o prossimo alla pensione, anche in questo caso si tratta prevalentemente della madre, con un figlio da accudire. Questa categoria di genitori, a dispetto dell'apparente autosufficienza dello stile di vita, è tra le più esposte al rischio di disagio sociale ed è quindi bisognosa di supporto discreto da parte degli enti locali e delle associazioni di volontariato.

**10. Il numero di figli.** In una famiglia, i figli non sono avvertiti come un peso, pur richiedendo l'ovvia attenzione organizzativa ed economica. La coppia con figli è, infatti, la più solida struttura sociale in una società centrata sulla famiglia. Nelle famiglie che hanno altri problemi, in modo particolare se sono mono-reddito o se il reddito principale è instabile, e in quelle che vivono in abitazioni di ridotte dimensioni, un alto numero di figli genera situazioni di difficoltà economica e di sovraffollamento. Tra le famiglie numerose, la povertà incide più che nelle altre:

la povertà relativa riguarda il 29,9% delle famiglie di cinque o più componenti; quella assoluta il 10,7%. In molti casi, si tratta di famiglie di stranieri. Poiché è impensabile ipotizzare un numero di figli dopo il quale una situazione di benessere si trasforma in una situazione critica, è conveniente pensare a sostegni alle famiglie con figli che siano progressivi rispetto al numero di figli.

**11. I disabili.** La disabilità è un onere importante per una famiglia, in modo particolare dal punto di vista organizzativo e da quello relazionale. Infatti, un genitore deve sacrificarsi, in modo particolare deve rinunciare al lavoro, anche quando può disporre dell'aiuto di un parente che, se la disabilità è grave, rimane comunque sussidiario all'assistenza dei genitori. La disabilità di un figlio, tuttavia, non genera automaticamente povertà, nel senso di minor reddito della famiglia, anzi il reddito medio delle famiglie con disabili è, seppur di poco, superiore alla media delle altre famiglie, anche grazie ai trasferimenti economici per pensioni di invalidità e per indennità di accompagnamento. La difficoltà delle famiglie con disabili nasce, invece, dalla necessità di ricorrere frequentemente a servizi, necessità che riduce la disponibilità economica della famiglia tanto da privarla in modo significativo della possibilità di acquisire beni materiali e servizi. Un esercizio svolto dalla CIES per comprendere in qual modo ricondurre ad equità la condizione delle famiglie con disabili, mostra la necessità di rivedere la scala ISEE nella direzione già intravista dal Ministero del Lavoro, vale a dire deflazionando il reddito secondo la scala ISEE piuttosto che rispetto al numero di componenti della famiglia (i disabili vivono, infatti, spesso in famiglie di piccole dimensioni). Un segmento di popolazione particolarmente vulnerabile al disagio è quello degli anziani che presentano limitazioni gravi e che, nello stesso tempo, vivono in famiglie a rischio di povertà o deprivazione materiale. Si tratta di circa 585 mila persone, il 4,8% degli anziani, l'1% della popolazione italiana.

**12. Capacità economica e forme di deprivazione.** In Italia, la capacità economica delle famiglie, valutata con una indagine basata sulla loro soddisfazione, è dapprima (dal 2006 al 2008) diminuita (-5,1%) ed è poi cresciuta nel successivo biennio di ben l'8,7% (+5,1%, ritornando al livello del 2006, e poi è aumentata del 3,6%). Anche la problematicità lavorativa ha seguito una tendenza simile, con un primo calo sino al 2008 e un successivo incremento. Nel quinquennio, si è però registrato un aumento della diffusione di sintomi di deprivazione del 6,2%. La capacità di soddisfare i bisogni primari, essendo in qualche modo il riflesso della condizione economica, mostra anch'essa un incremento generale di difficoltà dal 2008, quantunque le variazioni siano moderatamente crescenti se valutate in relazione all'intero quinquennio (+6,7% complessivo). È, invece, opposta la tendenza degli indicatori "post-materialistici", quali il capitale umano e l'accesso all'informazione (-37,3% nella diffusione dei sintomi di deprivazione), il grado di percezione della propria sicurezza fisica (-20,9%) e le condizioni di salute (-13,0%), facendo intuire come, durante i periodi di severa difficoltà materiale, le difficoltà immateriali passino in secondo piano, sia nell'attenzione pubblica che in quella privata.

**13. La povertà estrema.** Estrema è la povertà di chi non ha o non riesce a provvedere autonomamente al reperimento e al mantenimento di un'abitazione in senso proprio. Questi poveri non solo sono i più deprivati economicamente, e per questo ricorrono sia ai servizi di supplenza al reddito, ai dormitori pubblici, alle

mense popolari, e a numerosi servizi emergenziali, ma sono carenti anche di relazioni sociali e familiari. Spesso, infatti, la vita in strada è una delle conseguenze estreme della rottura di unioni matrimoniali, dell'uscita dalla famiglia di giovani che abusano di sostanze e dell'incapacità di mantenere il permesso di soggiorno e del rifiuto dell'idea di ritornare al paese d'origine per la popolazione immigrata. In ogni caso, si rompono i legami con la parte restante della società. Dal censimento, svolto dall'Istat per conto anche del Ministero del lavoro e di varie associazioni assistenziali, e da vari studi condotti su popolazioni locali, emerge chiaramente che quella dei senza dimora è una categoria particolare di bisognosi. I servizi a cui fanno ricorso riguardano bisogni primari: dormire al coperto e al caldo, vestire dignitosamente, mantenere l'igiene personale, mangiare almeno una volta il giorno. Per queste attività, e per forme di segretariato sociale e di presa in carico e accompagnamento, il ruolo del volontariato è molto importante. Infatti, l'erogazione diretta da parte degli enti pubblici raggiunge circa il 10% dell'utenza; tuttavia, se si include anche il finanziamento pubblico ai privati, si arriva a circa il 70% nel caso dell'accoglienza e al 52% nel caso dei servizi in risposta ai bisogni primari. Il resto è svolto dal volontariato sociale. L'erogazione da parte di privati, in modo particolare di enti religiosi (con o senza finanziamento pubblico) varia tra il 70% per i servizi di segretariato sociale e il 97% per i servizi di accoglienza diurna. I servizi per fare fronte alla povertà estrema sono presenti quasi esclusivamente nelle città principali e nelle concentrazioni urbane dove questa forma di marginalità si verifica con maggiore frequenza.

**14. La questione meridionale.** Nel Rapporto si rappresenta, da vari angoli visuali, la considerevole distanza che esiste tra il Meridione e la parte centro-settentrionale del Paese. Un indicatore per tutti è in grado di dar conto di questo divario, il reddito pro-capite, che per le popolazioni meridionali è il 59% di quello che si registra al Centro e al Nord. La causa principale è la scarsità di lavoro che affligge il Meridione sia nella forma di scarsa occupazione generale (43,9% vs 64% del Centro-Nord), sia come disoccupazione (13,5% vs 6,5% del Centro-Nord), spesso di lunga durata. Quello tra macro-regioni è un dualismo storico, che ha dato origine a migrazioni interne di milioni di persone e si sta nuovamente riproponendo per numerosi giovani che hanno acquisito un'elevata istruzione e che non trovano modo di esprimere le proprie potenzialità nei luoghi di origine. Gli indicatori grezzi di povertà collocano al Sud quasi il 60% di tutti "poveri relativi" italiani. I poveri del Sud costituiscono il 68% del totale dei poveri in Italia se ci si riferisce al consumo equivalente delle famiglie. Con riferimento a quest'ultimo indicatore, oltre una famiglia su quattro residenti al Sud è in difficoltà economiche serie. Vivere al Sud è, dunque, un moltiplicatore di disagio per ogni categoria di persone o famiglie a rischio di povertà o esclusione sociale. Nel Rapporto è stato svolto un esercizio basato sull'ipotesi che il reddito di riferimento per il calcolo della soglia di povertà sia quello specifico del Meridione, invece che quello nazionale utilizzato per il calcolo dei valori dianzi descritti. Ciò può essere giustificato dal principio che il livello dei prezzi al Sud è differente da quelli del resto del Paese. L'esercizio, condotto tenendo conto di varie ipotesi di formazione del reddito (tasso d'irregolarità del lavoro, livello dell'autoconsumo, parità di potere d'acquisto), ha permesso di scomputare dalla quota di poveri misurati con riferimento alla media nazionale la parte di popolazione che persiste nella condizione di povertà anche se si facesse riferimento al reddito medio locale. La conclusione generale è che l'incidenza

della povertà “vera”, percepita come tale anche nel Meridione, è piuttosto inferiore al valore calcolato con riferimento alla “povertà relativa”. In termini assoluti, delle 6.400 mila persone considerate a rischio di povertà nel Mezzogiorno, quelle da considerare effettivamente povere anche rispetto agli standard locali ammontano a circa 3 milioni e 800 mila, mentre quelle in una situazione di povertà da sottosviluppo sono circa 2 milioni e 500 mila.

**15. Le altre aree che possono creare esclusione.** Tra le altre aree che possono generare disagio sociale, sono state analizzate le aree urbane denominate “sensibili”, poiché sono state teatro di esplosioni improvvise di violenza generalizzata e non finalizzata, e le aree isolate, ossia lontane dai centri abitati, tipicamente in zone rurali aperte o di montagna, caratterizzate da scarsa o nulla presenza di servizi di pubblica utilità e di centri di aggregazione sociale. Si tratta di due categorie molto diverse, addirittura opposte, per quanto riguarda la densità e la struttura demografica della popolazione, la vita comunitaria, la propensione all’aiuto reciproco, la presenza di microcriminalità, la prossimità ai servizi di tipo urbano, le categorie sociali che le compongono. Sono, tuttavia, accumulate dall’accumulo di problemi sociali causati da un’acuta sensazione di isolamento e marginalità sociale, da scarsa qualificazione sociale e professionale della popolazione, da forte presenza di popolazione immigrata. Le situazioni descritte, delle quali poco si sa al di là del convenzionale, possono diventare problemi sociali rilevanti quando non si riesca a ricondurre a normalità le derive sociali che sembrano caratterizzarle. In questo Rapporto, la rappresentazione sociale di queste due categorie di aree è stata realizzata solo in termini qualitativi, nell’attesa che statistiche ufficiali e ricerche di approfondimento riescano a darne immagini più nitide del disagio attuale e potenziale.

**16. Le dinamiche della povertà.** La povertà è stata esaminata come un fenomeno dinamico, che fluttua nel tempo, al fine di distinguere la quota di poveri che rimangono tali per più anni, rispetto a quelli che vi rimangono per meno di due anni o per periodi anche inferiori all’anno. Si possono così distinguere i poveri transitori da quelli persistenti (“cronici”). La povertà è, infatti, un fenomeno che si autoalimenta, nel senso che, quanto più a lungo e quanto più intensamente un individuo la sperimenta, tanto più è difficile che sia capace di uscirne, poiché non solo tenderà ad esaurire eventuali risorse possedute, ma tenderà anche ad adattarsi come stile di consumo, come ambiente di vita e di relazione, come ambito entro il quale esaurire le proprie ambizioni esistenziali. Anche le politiche sono differenti se sono dirette alle persone imprigionate nella spirale della povertà o a quelle che riescono a sottrarsi: per le ultime, saranno necessari interventi di integrazione del reddito e servizi di supporto alle difficoltà manifeste, mentre per le prime saranno necessarie integrazioni durature del reddito ma anche interventi strutturali volti a rimuovere le cause che determinano la persistenza delle difficoltà. Tra queste, sono cause di persistenza nella povertà la mancanza cronica di lavoro, la situazione delle famiglie con un solo genitore e figli minori e quella dei separati o divorziati.

**17. Povertà e valori sociali in Europa.** L’Eurostat ha determinato che, nell’insieme dei paesi della UE, i poveri relativi rappresentano il 16,4% della popolazione, con una notevole variabilità tra paesi. I paesi nordici e quelli dell’Europa centroorientale si trovano all’estremo inferiore della graduatoria della povertà: i valori minimi sono quelli della Repubblica Ceca (9,0%) e dei Paesi Bassi (10,3%). I

paesi mediterranei, tra i quali l'Italia, quelli dell'Europa dell'est e le repubbliche baltiche sono sull'altro estremo: i valori massimi d'incidenza della povertà, costantemente superiori al 20%, sono quelli di Grecia, Lituania, Spagna, Bulgaria, Romania e Lettonia. Con riferimento alle variazioni registrate negli ultimi quattro anni, si nota che in Estonia e Irlanda, partendo da alte incidenze del rischio di povertà, si portano sotto i valori medi europei, mentre in Romania, a dispetto del netto calo del rischio, l'incidenza della povertà rimane tra le più elevate in Europa. Se si calcola la soglia di povertà a prezzi costanti, e cioè depurandola dell'inflazione, la condizione di alcuni paesi cambia radicalmente. Per esempio, se la soglia fosse quella del 2005, nel 2010 nelle repubbliche baltiche, in Polonia e in Slovacchia, l'incidenza sarebbe inferiore di almeno 10 punti e la Slovacchia risulterebbe il paese a più bassa incidenza di povertà. Si conferma, invece, l'incidenza della povertà in Italia: più che il segnale di problemi redistributivi della crescita economica, l'indicatore riflette l'assenza sostanziale di crescita nel periodo, peggiorando sensibilmente la posizione relativa del nostro paese nel contesto comunitario.

**18. La spesa dello Stato e quella degli enti locali.** La spesa per il contrasto della povertà e l'esclusione sociale erogata dallo Stato riguarda in modo prioritario i trasferimenti assistenziali agli enti previdenziali prevalentemente per assegni sociali e per integrazioni al minimo, misure che nel 2010 hanno superato i 17 miliardi di euro. Nel 2011 è stata sperimentata la social card, una misura che attiene in modo più specifico agli interventi in questione. Gli interventi diretti contro la povertà e l'esclusione sociale sono, invece, demandati principalmente ai governi locali. Nel 2009, i comuni italiani, in forma singola o associata, hanno destinato agli interventi e ai servizi sociali 6,978 miliardi di euro, pari allo 0,46% del Pil nazionale. Rispetto al 2008, la spesa sociale gestita dai governi locali è aumentata del 5,1%, in linea con la dinamica di leggera crescita osservata dal 2003, primo anno in cui è stata monitorata la spesa. La spesa è destinata a sette aree di utenza: famiglie e minori, disabili, dipendenze, anziani, immigrati e nomadi, povertà e senza fissa dimora, multiutenza. Nel 2009, il 40% della spesa del Paese è stata destinata a famiglie e minori, circa il 22% agli anziani e il 21% ai disabili.

**19. Il contributo del volontariato, delle fondazioni e di benefattori.** La CIES ha realizzato un tentativo di dare un valore al contributo economico e di attività del volontariato per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale in Italia. Per questo sono state svolte audizioni di responsabili di associazioni e fondazioni bancarie e di associazioni e fondazioni di erogazione e sono stati elaborati alcuni dati ufficiali con metodi statistici. L'analisi svolta dalla CIES dimostra che il contributo del volontariato e della beneficenza privata in Italia è tutt'altro che modesto. Gli interventi di assistenza sociale attuati dalle fondazioni bancarie, con riferimento al disagio causato da disabilità, inabilità e non autosufficienza ed a inclusioni sociali conseguenti ad emarginazioni, nel 2010, sono stati di circa 175 milioni di euro, per 3.194 interventi (importo medio per intervento 55.000 euro), con un incremento di risorse di quasi un quarto rispetto al 2009. Gli interventi diretti delle fondazioni hanno riguardato riqualificazioni edilizie, servizi raccolta e distribuzione generi prima necessità, forme di microcredito, housing sociale utilizzando il proprio patrimonio edilizio, locazioni a canone ridotto per studenti, anziani, giovani coppie, immigrati e famiglie in difficoltà. Le banche afferenti all'ABI hanno attivato accordi con le associazioni dei consumatori per la

sospensione del pagamento di rate di mutui per le famiglie in difficoltà (53.648 sospensioni accordate), per un importo totale di mutui sospesi di 6,6 milioni di euro; fondi di garanzia per le famiglie con nuovi nati (20.000 finanziamenti concessi per un controvalore di 112 milioni di euro nel triennio 2009-12); fondi di garanzia per l'accesso al credito per studenti (1109 domande accolte per 6,3 milioni di euro), credito per l'accesso al mutuo per l'abitazione principale, anticipi dell'indennità per la Cassa Integrazione Guadagni (14.858 domande accolte per 68,3 milioni di euro) e microcredito per il sostegno alle spese delle famiglie, alle imprese e per le famiglie e le imprese abruzzesi che hanno subito danni diretti o indiretti dal terremoto. Le fondazioni di erogazione raggruppate nell'Assifero erogano, inoltre, a fini filantropici, altri 100 milioni di euro l'anno. La filantropia privata – i cui margini di azione superano quelli dei soci di Assifero – opera inoltre per risolvere emergenze (microcredito, fondi straordinari), per sperimentare novità sociali (affido di famiglia), per sensibilizzare e coinvolgere la pubblica opinione, per catalizzazione risorse di ogni provenienza filantropica, per la crescita gestionale del privato sociale e per lo sviluppo di relazioni. Di quest'ultime attività sarebbe interessante poter avere una dimensione. L'esercizio di attribuzione di un valore economico alle attività del volontariato per anno 1999 indica che queste “valgono” 7.779 milioni di euro, corrispondente allo 0,7% del PIL nazionale. Sommata al totale del valore della produzione delle istituzioni non-profit, questa stima indica che la ricchezza prodotta dal settore non-profit in Italia supera il 4% del prodotto interno lordo.

**20. I sistemi di welfare.** Per dare risposta ad una crescente povertà è necessario ripensare i sistemi di welfare. Le politiche di contrasto della povertà richiedono, a livello finanziario, l'impegno massiccio dei governi e delle amministrazioni pubbliche, chiamate ad un impegno crescente pur in situazioni (è il caso dell'Italia) di perdurante contrazione delle risorse economiche. In assenza di spazi percorribili per l'introduzione di schemi di reddito minimo, è possibile però un riposizionamento delle relazioni tra pubblico e privato a livello operativo. A questo livello, infatti, le organizzazioni più efficaci sono quelle non burocratiche, sganciate da funzioni di controllo sociale e capaci di gestire relazioni personalizzate (sia pure su base universalistica). Un esempio emblematico di questo sistema è l'esperienza statunitense del food stamps program (FSP) e degli special supplemental nutritional programs for women, infants and children (WIC), punto di riferimento internazionale sul tema (di cui l'esperienza italiana della Carta acquisti rappresenta una prima e parziale riproposizione), che presenta un diverso grado di adesione secondo che le agenzie che erogano gli aiuti siano pubbliche o del terzo settore. La differenza principale consiste nella centralità della relazione tra le persone e gli enti di assistenza, relazione che consente di valutare con accuratezza la natura del bisogno e dell'aiuto, di cui l'aspetto materiale è solo una parte.

**21. Spazio pubblico per interventi del settore privato?** È possibile prefigurare una divisione di ruoli in funzione degli obiettivi da perseguire e degli strumenti a disposizione? Il settore pubblico può porsi l'obiettivo di ridurre in modo efficace il rischio di povertà monetaria, riducendo gli ambiti di spreco e cattiva utilizzazione delle risorse e focalizzando i trasferimenti monetari su famiglie, bambini e disabili. Inoltre, la relazione tra la spesa sociale e la riduzione del rischio di povertà, seppur apprezzabile in alcuni casi, non è generalizzabile. I casi opposti dei Paesi Bassi (alta spesa e capacità media di riduzione del rischio di

povertà) e della Germania (un solo punto percentuale in meno di riduzione del rischio rispetto ai Paesi Bassi con una spesa sociale inferiore di circa i due terzi) mostrano come l'efficienza dei risultati dipenda da variabili di natura culturale e organizzativa che non dipendono solo dai livelli di spesa (Martinelli e Pesenti, 2011). Accanto e oltre a questa dimensione di intervento pubblico, il settore nonprofit e le imprese sociali possono invece porsi l'obiettivo di ridurre la deprivazione materiale e psico-sociale sulla base di un modello organizzativo differente sia rispetto al pubblico che al settore profit. L'esperienza di migliaia di enti e associazioni di varia natura, spesso unite in rete attraverso grandi centrali di secondo livello (Caritas, Banco alimentare, Conferenza San Vincenzo, ecc) rappresenta una straordinaria dotazione di capitale umano, sociale e relazionale che, in una nuova logica dello spazio pubblico, possono massimizzare i loro interventi. È, dunque, proponibile un'alleanza sussidiaria tra gli enti istituzionali e gli enti non profit, nel rispetto attivo delle specifiche competenze e modalità operative. Se, da un lato, i servizi sociali istituzionali sono in grado di garantire interventi continuativi con i necessari supporti professionali ed economici, d'altro lato, gli enti non profit sono per lo più in grado di compiere interventi flessibili in un più ampio ventaglio di situazioni, che in buona parte resterebbero invisibili o non raggiungibili secondo i parametri istituzionali. Questa divisione funzionale delle competenze e dei metodi di intervento consentirebbe, in pratica, di potenziare le reti di protezione sociale con costi economici sostenibili e il concorso di risorse umane e forme di solidarietà motivate, innovative, capillari. È, a tal proposito, opportuno incoraggiare sia i servizi istituzionali a livello territoriale che le organizzazioni non profit a estendere la collaborazione reciproca trovando forme meno vincolanti e burocratiche, rispetto a quelle ancora in uso, che penalizzano principalmente le organizzazioni più piccole, ma non meno vitali.