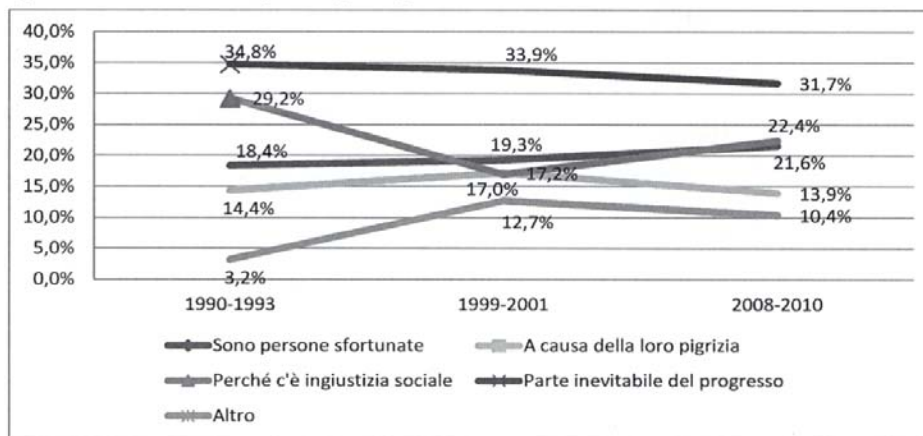


Le risposte date dai cittadini europei⁵² definiscono uno spettro di atteggiamenti variegati lungo l'asse "responsabilità personale – responsabilità collettiva", parallelo alle impostazioni di *policy* che possiamo rappresentare lungo l'asse ideale "politiche liberali con approccio individualistico – politiche socialdemocratiche di cittadinanza inclusiva".

Le Figure da 3.7 a 3.12 descrivono il cambiamento culturale avvenuto negli ultimi venti anni in ciascun paese esaminato. Gli anni in questione sono stati caratterizzati, dal punto di vista istituzionale, da ri-calibrature dei sistemi di welfare, in particolar modo rispetto al tema del contrasto alla povertà. Secondo alcuni studiosi, si sta convergendo su un modello univoco riferibile alla concezione di "cittadinanza attiva" (*active welfare*), a sua volta ascrivibile ad una cultura neo-liberale centrata sulla responsabilità individuale e sulla riduzione del ruolo dell'intervento pubblico.

Nei paesi in esame, tende a crescere nel tempo la percezione della povertà come una componente inevitabile del progresso economico: questa risposta è indicata come prima causa di povertà dal 21,7% della popolazione, con una crescita del 3,3% dal 1990 al 2008. La Danimarca è l'unico paese nel quale si registra una diminuzione nel tempo, ma è anche il paese in cui questa causa è stabilmente la più diffusa. All'opposto, stanno i paesi mediterranei, nei quali questa causa registra i livelli più bassi di risposta.

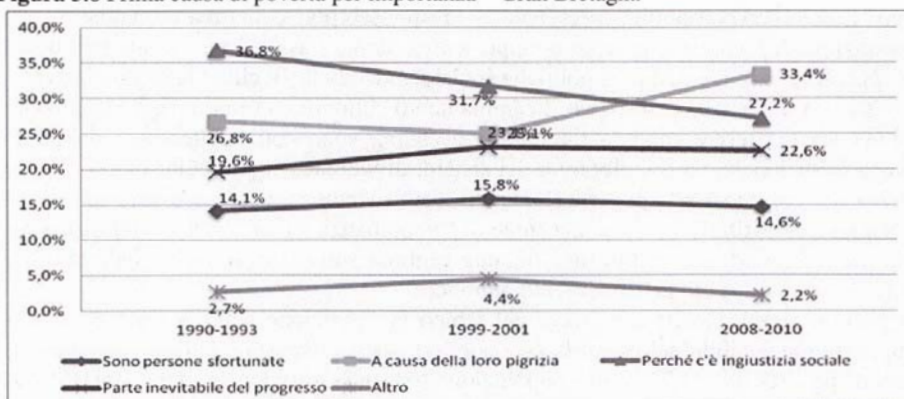
Figura 3.7 Prima causa di povertà per importanza – Danimarca



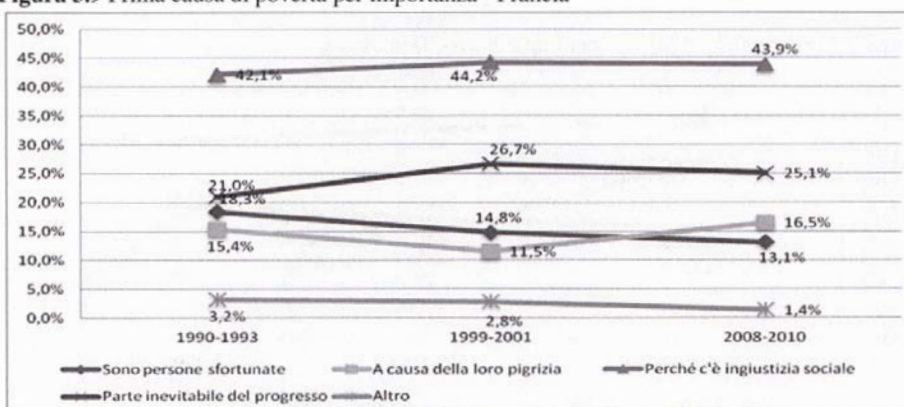
Fonte: elaborazioni su dati European Values Study, vari anni

L'ingiustizia sociale come causa della povertà prevale (37,4% nel complesso) negli atteggiamenti della gente in tutti i paesi, ad esclusione della Danimarca. L'analisi per paese mostra però differenze molto significative, tanto sui valori assoluti, quanto sulle dinamiche nel tempo. Nei paesi mediterranei e in quelli continentali oltre il 40% della popolazione riconduce la povertà a cause di origine sociale; in Francia e Germania questa impostazione culturale cresce costantemente nel tempo.

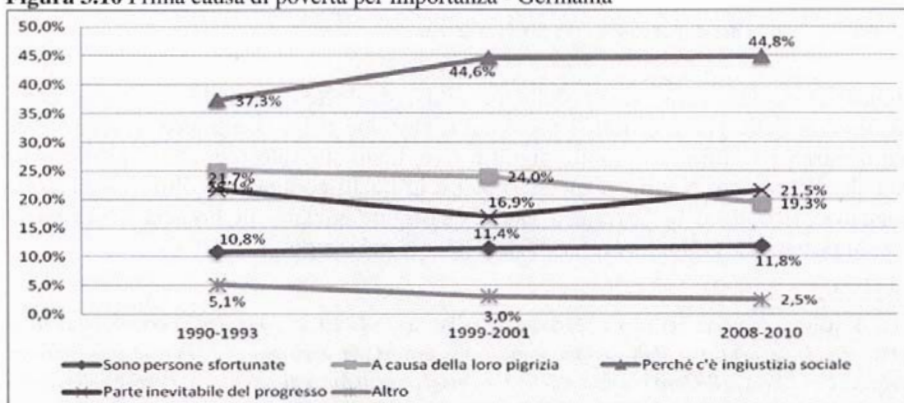
⁵² La domanda era posta nel modo seguente: "Perché, secondo lei, ci sono delle persone in stato di povertà? Tra le seguenti possibili ragioni, quali considera la più importante: 1. Perché sono persone sfortunate; 2. A causa della loro pigrizia e della loro mancanza di forza di volontà; 3. Perché nella nostra società c'è ingiustizia; 4. È una parte inevitabile del progresso moderno"

Figura 3.8 Prima causa di povertà per importanza – Gran Bretagna

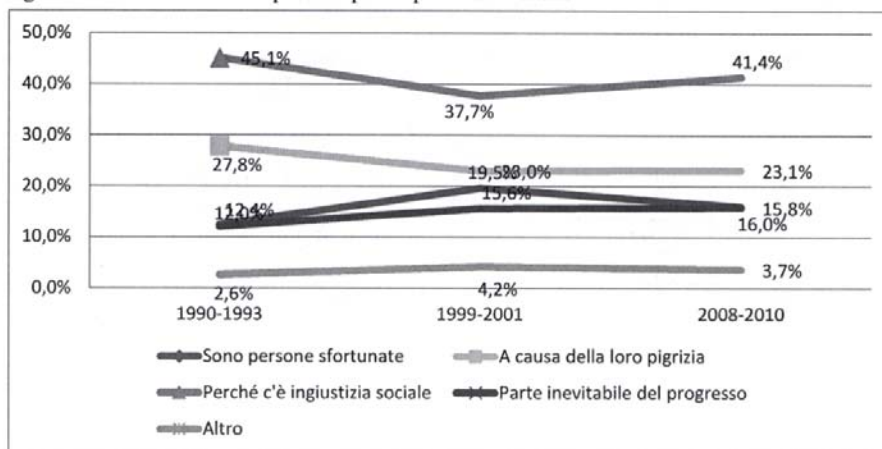
Fonte: elaborazioni su dati European Values Study, vari anni

Figura 3.9 Prima causa di povertà per importanza - Francia

Fonte: elaborazioni su dati European Values Study, vari anni

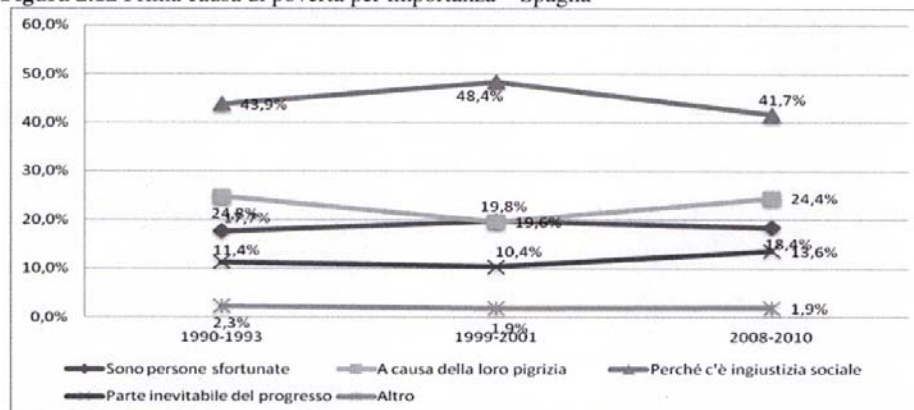
Figura 3.10 Prima causa di povertà per importanza - Germania

Fonte: elaborazioni su dati European Values Study, vari anni

Figura 3.11 Prima causa di povertà per importanza – Italia

tan

Fonte: elaborazioni su dati European Values Study, vari anni

Figura 2.12 Prima causa di povertà per importanza – Spagna

Fonte: elaborazioni di dati European Values Study, vari anni

Tra la popolazione britannica, invece, l'origine sociale della povertà nel 2008 è al 22%, oltre 10 punti in meno rispetto al 1990 (anno in cui era la causa maggioritaria). In Gran Bretagna, si ritiene che la causa primaria sia la pigrizia (33,4%, + 6,6 dal 1990): ciò significa un deciso spostamento culturale nella direzione della individualizzazione e della rilevanza della responsabilità nelle scelte personali.

In Danimarca, la principale causa, oltre al progresso, è quella sociale, ridefinendo nel 2008 un quadro concausale identico rispetto a quello di venti anni orsono. Sempre in questo Paese la sfortuna è ritenuta una causa importante (21,6%, + 3,2 dal 1990); la sfortuna trova, invece, minori consensi in Germania (11,8%, + 1 punto dal 1990)

Le impostazioni culturali dette sembrano dividere l'Europa in tre aree:

- il Nord (Gran Bretagna e Danimarca), caratterizzato da una più forte cultura individualista e da un evidente richiamo alla responsabilità personale, in cui

ritroviamo orientamenti di politiche pubbliche decisamente delineati nell'ambito di modelli di *welfare to work* di taglio individualistico;

Tabella 3.2 Significatività calcolata con il chi quadrato per atteggiamento nei confronti della povertà

Sfortuna					
	Interesse per la politica	Libertà vs uguaglianza	Appartenenza religiosa	Orientamento politico	
DK		0,015	0,032	0,003	
FR		0,18	0,016		
DE	0,000	0,021	0,000	0,014	
IT	0,004		0,001		
ES	0,001		0,004		
UK	0,019				
Pigrizia					
	Interesse per la politica	Libertà vs uguaglianza	Appartenenza religiosa	Orientamento politico	
DK	0,010			0,000	
FR		0,017		0,000	
DE		0,000	0,000	0,000	
IT			0,018	0,000	
ES				0,000	
UK	0,016			0,001	
Ingiustizia					
	Interesse per la politica	Libertà vs uguaglianza	Appartenenza religiosa	Orientamento politico	
DK		0,000	0,015	0,000	
FR		0,000		0,000	
DE	0,021	0,000	0,000	0,000	
IT	0,000	0,000	0,000	0,000	
ES		0,038		0,001	
UK	0,000	0,002		0,000	
Progresso					
	Interesse per la politica	Libertà vs uguaglianza	Appartenenza religiosa	Età	Orientamento politico
DK	0,002				
FR					0,000
DE	0,002		0,000	0,033	0,000
IT		0,046		0,000	
ES	0,000				
UK					

- l'area continentale (Francia e Germania), con una crescente attenzione alle origini sociali del problema della povertà (in entrambi i casi attorno al 44% del consenso tra la popolazione, che trovano riscontro in sistemi di welfare ancora piuttosto generosi e universalistici;

- l'area mediterranea (Italia e Spagna), in cui la causa esogena (ingiustizia sociale) perde consensi nell'arco del ventennio mentre la seconda causa permane quella legata alla pigrizia individuale.

Senza voler stabilire la direzione del nesso esistente tra queste "culture del welfare" e gli schemi di *policy* descritti, si può valutare la relazione tra questi orientamenti di valore e alcuni elementi culturali riferibili alle culture del welfare: l'orientamento politico, il livello di interesse per la politica, l'appartenenza religiosa e la collocazione entro un orientamento culturale orientato verso il liberalismo o l'egualitarismo.

L'analisi di relazione (Tab. 3.2) presenta una connessione significativa con tutte le modalità di risposta solo in Germania, dove la collocazione politica sull'asse destra-sinistra è strettamente connessa alle possibili spiegazioni delle cause di povertà. Tale connessione è rilevante anche in Danimarca e Francia. L'appartenenza religiosa pare essere significativa solamente in Germania e in Italia, confermando che la cultura religiosa è un elemento strutturante delle culture del welfare. La dicotomia «libertà vs eguaglianza» è significativa, infine, soprattutto in Francia e Germania.

3.3. Le politiche degli Stati membri

Durante il XXI secolo, il contrasto alla povertà ha rappresentato uno dei temi di maggior rilievo nell'agenda politica dei governi europei. Infatti, seppure in periodi diversi, ciascun paese si è dotato di misure di ultima istanza capaci di far fronte a un fenomeno tutt'altro che marginale per il "vecchio continente". Queste politiche divergono tuttavia sia dal punto di vista dell'impostazione, sia da quello dei requisiti e dei meccanismi di accesso. Come si sottolinea nella letteratura di riferimento (Ayala, 2000), l'eterogeneità tra gli istituti di reddito minimo dipende dal periodo storico in cui sono state istituite e, di conseguenza, dalle caratteristiche del sistema di welfare proprio di ciascun paese.

Si analizzano ora alcuni istituti di reddito minimo sperimentati in Europa allo scopo di identificare:

1. i possibili punti di convergenza e/o di differenziazione tra i sistemi di contrasto alla povertà, dal punto di vista sia delle caratteristiche della spesa pubblica che delle politiche attivate,
2. le possibili trasformazioni che queste politiche hanno conosciuto, in modo particolare dopo la deflagrazione della crisi economica,
3. se e come queste politiche prevedono il coinvolgimento dei soggetti della società civile nel corso del loro ciclo di vita: definizione, programmazione, implementazione e gestione (presa in carico, raccordo coi servizi, gestione, etc.).

Lo scopo non è di fornire un quadro esaustivo delle caratteristiche dei sistemi di reddito minimo dei paesi esaminati, bensì di offrire spunti per comprendere le principali esperienze europee a questo riguardo.

La presentazione è strutturata in tre parti. Nella prima si presentano sinteticamente, per paese, le politiche di reddito minimo e le caratteristiche dei sistemi di contrasto alla povertà (Par. 3.3.1). Nella seconda, si confrontano i sistemi di contrasto alla povertà con riferimento alle caratteristiche e alla composizione della spesa per la protezione sociale e alle politiche per il mercato del lavoro (Par. 3.3.2). Nella terza, si presentano alcune caratteristiche degli schemi di reddito minimo presi in esame (Par. 3.3.3).

I paesi selezionati per le analisi che seguono sono stati individuati in coerenza con una proposta di Esping Andersen (1990), integrata da Leibfried (1992), volta a confrontare alcuni istituti di reddito minimo.

3.3.1 Politiche di contrasto alla povertà

Di ciascun paese selezionato, si esaminano nel seguito alcune misure di contrasto alla povertà. Le misure sono riepilogate, assieme al modello di welfare di riferimento, nella Tab. 3.3.

- **Regno Unito**

- *Income Support*: sussidio erogato alle persone a basso reddito (inferiore a 16 mila sterline), di età compresa tra i 16 anni e l'età pensionabile, con un impegno lavorativo sotto le 16 ore settimanali.
- *Employment and Support Allowance*: misura destinata a persone a basso reddito con disabilità o malattia in età lavorativa.
- *Means-tested Jobseekers Allowance*: misura che sostiene le persone in età lavorativa, dai 18 anni all'età pensionabile, con un reddito basso, che sono disoccupate o hanno un'occupazione che le impegna meno di 16 ore lavorative.
- *Pension Credit-Guarantee Credit*: supporto economico per ultrasessantenni in difficoltà economica.

- **Germania**

- *Sozialhilfe*: programma di assistenza sociale riconosciuto alle persone sotto i 65 anni totalmente inabili al lavoro, oppure ai figli di inferiore ai 15 anni i cui genitori non percepiscono né l'*Arbeitslosengeld II*, né il *Sozialgeld*.
- *Arbeitslosengeld II*: programma di assistenza sociale rivolto a persone di età compresa fra i 15 e i 64 anni, abili al lavoro⁵³, che versano in una condizione di bisogno.

- **Spagna**

- *Renta minima*: prestazione sociale universalistica di tipo economico, inserita in un insieme più ampio di azioni destinate ad aiutare le persone che non dispongono dei mezzi sufficienti per vivere mentre si stanno preparando all'inserimento o al reinserimento lavorativo.

- **Francia**

- *Revenu de solidarité active*: programma di assistenza sociale rivolto a persone disoccupate, oppure con reddito insufficiente, finalizzato a favorirne il reinserimento lavorativo e sociale.

- **Danimarca**

- *Kontanthjælp*: indennità di pagamento riconosciuta alle persone che, per ragioni di disoccupazione, malattia, gravidanza-maternità o divorzio, non dispongono dei mezzi sufficienti per vivere.

⁵³ Si definiscono abili al lavoro le persone in grado di lavorare almeno 3 ore al giorno.

Tabella 3.3 Modelli di welfare e principali istituti di reddito minimo adottati da alcuni paesi della UE.

<i>Paese</i>	<i>Modello di welfare</i>	<i>Istituto di reddito minimo</i>
Regno Unito	Liberale	-Income Support -Employment and Support Allowance -Means-tested Jobseekers Allowance -Pension Credit-Guarantee Credit
Germania	Corporativo	-Sozialhilfe -Arbeitslosengeld II
Spagna	Sud europeo	Renta minima
Francia	Corporativo	Revenu de solidarité active
Danimarca	Socialdemocratico	Kontanthjælp

Per quanto riguarda la definizione degli schemi di lotta alla povertà, si fa riferimento al modello proposto da Gough *et al.* (1997) tramite il quale è possibile interpretare gli schemi di assistenza sociale a partire da tre dimensioni:

- l'estensione delle misure adottate dal paese (spesa sociale e beneficiari);
- la modalità di implementazione;
- la generosità delle misure attivate.

È così possibile raggruppare i paesi in tre categorie:

- *Stati sociali con reti di protezioni integrate*, nei quali prevalgono misure nazionali di carattere universalistico: nel nostro caso, Regno Unito e Francia;
- *Stati con assistenza sociale dualistica*, nei quali, oltre a una misura di sostegno al reddito di tipo universale, sono presenti anche una o più misure di tipo categoriale: nel nostro caso, Germania e Spagna;
- *Stati sociali con assistenza basata sulla cittadinanza*, cioè con una misura nazionale di sostegno al reddito programmata e gestita a livello municipale e previo ricorso a una rigida prova dei mezzi: nel nostro caso, la Danimarca.

3.3.2 La spesa per la protezione sociale

Per ciascun paese in esame, si analizza la spesa che effettuano per contrastare la povertà e per realizzare politiche per il mercato nel lavoro. Con riferimento ai dati divulgati dall'Eurostat, si analizzano le seguenti voci di spesa:

- l'incidenza sul Pil della spesa per protezione sociale, evidenziando l'incidenza delle seguenti voci: disoccupazione, esclusione sociale, *housing sociale*;
- il rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti da parte dello Stato;
- l'incidenza percentuale sul Pil della spesa relativa alle politiche per il mercato del lavoro, evidenziando l'incidenza delle seguenti voci: servizi per l'impiego, servizi per chi cerca lavoro, persone escluse dal mercato del lavoro e sostegno al reddito;
- il numero di persone iscritte ai servizi per l'impiego e il numero di disoccupati registrati.

Un punto di osservazione privilegiato per individuare le differenze tra i diversi sistemi di contrasto alla povertà è il livello di spesa pubblica per la protezione sociale e l'impatto che questa genera, da un punto di vista redistributivo, sulla condizione economica delle famiglie. Nel 2010, il PIL pro-capite dell'UE a 27 è stato di 24.400 euro, con un aumento dell'8,4% rispetto al 2005 (Tab. 3.4). Tutti i cinque paesi in esame hanno un

PIL pro-capite superiore alla media europea: il valore più basso è registrato dalla Spagna (24.500 euro) e quello più alto dalla Danimarca (31.000 euro).

L'analisi della variazione del Pil pro-capite rispetto al 2005, mostra che soltanto la Danimarca e la Germania aumentano il proprio benessere economico sopra la media europea: l'aumento è dell'11,5% e del 10,7%, rispettivamente. Sotto la media si collocano la Spagna (+6,9%) e la Francia (+6,5%). Nel Regno Unito, il Pil pro capite è rimasto invariato nei sei anni esaminati.

Nel 2009, la media europea dell'incidenza della spesa per protezione sociale in rapporto al Pil si è attestata al 29,5%, registrando un aumento di circa il 2% rispetto al 2005. Questo dato assume maggior rilievo in un'ottica comparata tra paesi. È, infatti, possibile osservare che tutti i paesi, fatta eccezione per il Regno Unito e la Spagna, si collocano nel 2009 sopra il valore della media UE a 27. Per percepire il divario tra i paesi, rispetto all'incidenza di tale spesa sul Pil, basta considerare i due casi estremi: il 33,4% registrato dalla Danimarca è il 25% della Spagna.

Queste tendenze persistono anche sulle singole voci della spesa per protezione sociale, in particolar modo su quelle relative a "disoccupazione", "esclusione sociale" e "housing sociale". Infatti, la Danimarca registra per ciascuna voce un'incidenza superiore sia alla media UE a 27, sia a quella dei singoli paesi membri. Fa eccezione l'incidenza della spesa per disoccupazione della Spagna nel 2009: in quell'anno, il dato si è attestato al 3,7% rispetto al 2,2% registrato dalla Danimarca.

L'incidenza di ciascuna delle voci considerate ha registrato nel periodo un sostanziale incremento, con l'eccezione della spesa per la disoccupazione. Tra il 2005 e il 2009, infatti, Danimarca, Germania e Francia registrano una contrazione in percentuale, essendo pari, rispettivamente, a -0,3, -0,2 e -0,3 punti percentuali.

Sebbene esistano delle differenze nell'incidenza della spesa per la protezione sociale sul Pil (e per le singole voci ad essa correlate), queste risultano più marcate là dove si considera l'effetto redistributivo dei trasferimenti da parte dello Stato. Nel complesso, in paesi quali Danimarca, Germania e Francia, l'effetto redistributivo dei trasferimenti tende ad essere più efficace rispetto a quello messo in atto da Spagna, Italia e Regno Unito.

Se si osserva questo dato in una prospettiva temporale, si rileva però che, nel 2009, il potere redistributivo dei trasferimenti della Danimarca, della Germania e della Francia peggiora rispetto al 2006, mentre migliora quello di Italia e Regno Unito.

L'incidenza sul PIL della spesa per le politiche del lavoro (Tab. 3.5) varia nel 2010 dal 3,9% della Spagna all'1,8% dell'Italia. Il dato registrato dalla Spagna assume ancor più valore se lo si rapporta al 2006: infatti, l'incidenza di tale spesa incrementa di 1,7 punti percentuali. Molto più contenuto, invece, l'aumento dell'incidenza registrato dagli altri paesi e, nel caso della Germania, si verifica addirittura una diminuzione dello 0,3%.

Se si considera l'incidenza della spesa per politiche del lavoro, emergono differenze tra paesi per alcune voci fondamentali: "servizi per l'impiego", "servizi per chi cerca lavoro", "persone escluse dal mercato del lavoro e sostegno al reddito". La Danimarca è il paese che, nel 2010, ha speso più degli altri per quanto concerne le voci "servizi per l'impiego" e "servizi per chi cerca lavoro". Ciò non vale invece per la voce "persone escluse dal mercato del lavoro e sostegno al reddito", dove invece risalta l'incidenza della Spagna con il 3,1%.

Tabella 3.4 Spesa e povertà, principali indicatori sociali. Anni 2005 e 2009/2010.

Paesi	PIL pro-capite (PPPS)		Spesa PROT. Sociale %PIL		Spesa disoccupazione %PIL		Spesa esclusione sociale %PIL		Spesa housing sociale %PIL		Spesa Dis.+Escl.+H. %PIL		Rischio povertà prima dei trasferimenti		Rischio povertà dopo i trasferimenti	
	2005	2010	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2010	2005	2010
EU (27)	22.500	24.400	27,07	29,51	1,56	1,72	0,32	0,41	0,58	0,57	0,32	0,41	25,9	25,9	16,50	16,40
Danimarca	27.800	31.000	30,24	33,44	2,52	2,15	1,00	0,87	0,71	0,75	1,00	0,87	29,9	29,1	11,80	13,30
Germania	26.000	28.800	30,03	31,38	2,10	1,90	0,18	0,18	0,61	0,65	0,18	0,18	23,1	24,2	12,20	15,60
Spagna	22.900	24.500	20,58	25,04	2,17	3,67	0,22	0,27	0,17	0,20	0,22	0,27	24	28,1	20,50	20,70
Francia	24.700	26.300	31,52	33,06	2,23	1,93	0,46	0,56	0,81	0,85	0,46	0,56	26	25	13,20	13,50
Italia	23.700	24.600	26,38	29,82	0,51	0,80	0,05	0,07	0,02	0,02	0,05	0,07	23,4	23,3	18,90	18,20
Regno Unito	27.400	27.400	26,26	29,20	0,68	0,84	0,19	0,22	1,44	1,47	0,19	0,22	30,6	31	19,00	17,10

Fonte: Elaborazione ORES su dati EUROSTAT.

Tabella 3.5 Incidenza della spesa relativa alle politiche per il mercato del lavoro sul PIL in alcuni paesi europei. Anni 2006 e 2010.

Paesi	Spesa PML %PIL		Spesa servizi impiego %PIL		Spesa servizi per chi cerca lavoro %PIL		Spesa per esclusi dal mercato e sostegno reddito %PIL		Iscritti servizi per impiego (/000)		Disoccupati registrati (/000)	
	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010	2006	2010
EU (27)	1,83	nd	0,20	Nd	0,50	nd	1,13	nd	nd	nd	nd	nd
Danimarca	3,23	3,36	1,16	0,39	1,21	1,40	1,86	1,58	220	207	127	138
Germania	2,59	2,26	0,27	0,38	0,60	0,56	1,72	1,33	6658	5759	4487	3238
Spagna	2,17	3,90	0,10	0,12	0,63	0,67	1,44	3,11	2995	5500	2039	4061
Francia	2,30	2,57	0,24	0,30	0,68	0,83	1,38	1,45	3556	3943	2411	2680
Italia	1,22	1,84	0,04	0,03	0,42	0,35	0,77	1,46	nd	nd	nd	nd
Regno Unito	0,51	nd	0,28	Nd	0,04	nd	0,18	nd	954	nd	954	nd

Fonte: Elaborazione ORES su dati EUROSTAT.

Se si considera, infine, la variazione temporale dell'incidenza di tali spese sul Pil si colgono due aspetti: (i) a fronte di un generale incremento dell'incidenza percentuale sul Pil per ciascuna delle voci in esame, è evidente la diminuzione dell'incidenza della spesa per i servizi per l'impiego da parte della Danimarca (-0,8%); (ii) nel quinquennio 2006-2010, la Spagna ha registrato un aumento significativo dell'incidenza della spesa per il sostegno alle persone escluse dal mercato del lavoro e al reddito, che passa dall'1,4% del 2006 al 3,1% del 2010.

Queste tendenze possono trovare spiegazione se si considerano il numero di iscritti ai servizi per l'impiego e quello dei disoccupati registrati. Dal 2006 al 2010, infatti, il numero degli iscritti ai servizi per l'impiego diminuisce in modo considerevole in Danimarca (-5,9%) e in Germania (-13,5%), mentre cresce in tutti gli altri paesi, tra i quali la Spagna, dove il numero di iscritti ai servizi per l'impiego aumenta dell'83,6%.

Per quanto riguarda i disoccupati, aumentano nel periodo in cinque dei sei paesi in esame, in modo particolare in Spagna, dove il numero pressoché raddoppia. L'eccezione è rappresentata dalla Germania che, invece, registra una diminuzione nel numero di disoccupati del 28,8%.

3.3.3 Gli schemi di reddito minimo

L'analisi degli schemi di reddito minimo mira ad evidenziare:

- l'interdipendenza tra gli istituti di reddito minimo e le altre misure di welfare;
- il modello di decentramento e l'architettura finanziaria;
- gli attori coinvolti nella gestione operativa di queste misure (enti pubblici, agenzie del lavoro, privato sociale);
- i destinatari e il tipo di diritto riconosciuto;
- il tipo di politica attiva posto in essere, con particolare attenzione per la possibile presenza di vincoli nella concessione del contributo;
- l'ammontare del contributo erogato.

A conferma di quanto individuato da Busilacchi (2008), è possibile suddividere i paesi analizzati in due gruppi secondo che il reddito minimo sia subordinato:

- alla preventiva richiesta di altri istituti di welfare (Danimarca, Francia, Regno Unito);
- anche al diritto di ricevere aiuto finanziario da parte di parenti o affidatari (Francia e Germania).

Secondo lo schema proposto da Hölsch e Klaus (2004), si possono classificare, limitatamente alle politiche di assistenza e di contrasto alla povertà, i paesi in base al grado di decentramento della dimensione programmatoria e gestionale, vale a dire tra paesi decentrati sia dal punto di vista programmatorio che gestionale (Germania, Spagna) e paesi con la dimensione programmatoria in capo al governo nazionale e con gestione decentrata a livello locale (Regno Unito, Francia, Danimarca).

Anche per quanto riguarda l'architettura finanziaria degli schemi di reddito minimo è possibile classificare i paesi secondo che il loro finanziamento sia centralistico, quindi in capo a un solo livello di governo (Regno Unito, Francia, Spagna), o che, invece, abbiano una struttura di compartecipazione a più livelli (Germania, Danimarca). Nel Regno Unito e in Francia le misure sono finanziate direttamente dal governo nazionale, mentre in Spagna dalle comunità autonome. La Germania si articola, invece, secondo un sistema

di compartecipazione tra Bund (governo federale) e Laender e la Danimarca secondo un sistema di spesa suddivisa tra governo nazionale ed enti locali.

In tutti i paesi in esame la gestione operativa degli schemi di reddito minimo è attribuita ai livelli di governo territoriali. Ciò riguarda, in modo particolare, la presa in carico dei beneficiari. Agli enti di governo superiori spettano, invece, le funzioni di indirizzo e di controllo o monitoraggio.

Le agenzie del lavoro sono coinvolte nella gestione operativa di questi interventi qualora sia previsto il reinserimento lavorativo della persona. Il ruolo delle agenzie risulta, tuttavia, marginale, di supporto o integrazione al ruolo primario che è invece svolto dalle autorità locali o dalle agenzie nazionali per il lavoro.

Il coinvolgimento del privato sociale risulta invece pressoché assente in tutti gli schemi di reddito minimo in esame. L'unica eccezione è costituita dalla Francia, dove, previa approvazione del presidente del consiglio della contea, è prevista la possibilità che le persone che chiedono il reddito di solidarietà (*Revenu de solidarité active*, attribuibile dalla stesura del piano di intervento personalizzato all'accompagnamento della persona nella fase del reinserimento lavorativo o sociale) siano prese in carico dal privato sociale.

La maggior parte degli schemi di reddito minimo si rivolge a persone prive di lavoro o con reddito insufficiente. Ci sono paesi dove si prevede uno schema di reddito minimo secondo che il richiedente sia una persona abile al lavoro oppure no (Danimarca, Germania e, in parte, Regno Unito). In questi casi gli istituti di reddito minimo si sdoppiano, sebbene mantengano le stesse caratteristiche per quanto concerne alcuni dei requisiti di accesso e l'ammontare del contributo corrisposto.

Caratteristica comune a tutti gli schemi di reddito minimo è quella di subordinare la concessione del contributo economico alla disponibilità del beneficiario di partecipare a programmi orientati a favorirne il reintegro lavorativo e/o sociale e, al contempo, a ricercare attivamente un lavoro.

Nel seguito, si cerca di stabilire quali siano le condizioni di attivazione della persona, focalizzando l'attenzione sulla possibile presenza di vincoli per la concessione del contributo. La prima osservazione è che, per tutti gli istituti finalizzati al reinserimento lavorativo, la concessione del contributo è vincolata al rispetto di alcune condizioni. Tra queste:

- che la concessione sia vincolata alla partecipazione a programmi di orientamento o formazione e alla ricerca attiva del lavoro (Francia, Regno Unito per l'Income Support);
- che la concessione sia vincolata, oltre che ad un atteggiamento pro-attivo della persona, anche all'obbligo di non rifiutare proposte di lavoro: Spagna, Germania (a meno che il rifiuto non avvenga per ragioni di salute), Danimarca (a meno che non ci sia un accordo con l'ente responsabile del percorso di reinserimento della persona), Regno Unito (nel caso del Means-Tested Jobseekers Allowance).

Oltre a ciò, alcuni paesi hanno rafforzato negli anni l'insieme dei meccanismi finalizzati ad evitare la cosiddetta "trappola della povertà", ossia il rischio di rimanervi anche in presenza di elementi favorevoli. I meccanismi mirano a rendere poco appetibile il contributo corrisposto e, di conseguenza, ad incentivare nel minor tempo possibile il rientro della persona nel lavoro. Tra l'altro,

- in Francia, è previsto il cumulo di una quota del sussidio con il salario, così da rendere poco conveniente la percezione del solo sussidio (meccanismo rafforzato rispetto all'esperienza del pre-esistente reddito minimo);

- in Danimarca, dal 1 gennaio 2012, l'assegnazione del sussidio è subordinata alla presa in carico della persona presso il centro per l'impiego comunale di riferimento. Per quanto riguarda il livello di generosità degli schemi di reddito minimo, si possono distinguere (v. Tab. 3.6 e Busilacchi, 2008) i paesi secondo il grado di generosità in:
- alta generosità (> 1.000 euro): Danimarca;
- media (tra 500 euro e 1.000 euro): Regno Unito (Income Support e Means-tested Jobseekers Allowance);
- bassa (< 500 euro): Germania, Francia, Spagna.

Il grado di generosità degli schemi di reddito minimo va tuttavia considerato con cautela poiché: (a) le misure sono eterogenee (per quanto concerne le finalità, la modalità di accertamento della condizione economica e i destinatari); (b) l'importo erogato può comprendere varie partite (per esempio, può essere comprensivo di spese che vanno oltre il solo sostentamento); (c) è possibile che il contributo corrisposto sia soggetto a tassazione, oppure ne sia esente.

In merito alle caratteristiche dell'importo erogato, per la maggior parte dei paesi in esame (Regno Unito, Francia, Germania, Spagna), il reddito minimo svolge una funzione di mero sostentamento. Esso, pertanto, non copre altre categorie di spesa, quali l'abitazione o il riscaldamento, per le quali sono previste contributi separati.

Tabella 3.6 Ammontare del contributo erogato alla singola persona (€) in alcuni paesi europei. Anni 2006 e 2010.

Paese	Misura	Contributo per persona (€)	
		2006	2011
Germania	Sozialhilfe (assistenza sociale)	345	364
	Arbeitslosengeld II (suss. disocc.)		
Francia	Revenu de solidarité active	441	475
Spagna	Renta minima	349,5	412,7
Regno Unito	Income support	306,8	742
	Employment and Support Allowance	328,8	385,4
	Means-Tested Jobseekers Allowance	306,8	742
	Pension Credit-Guarantee Credit	654,44	785,4
Danimarca	Kontanthjælp (assistenza sociale)	1.201	1.389

Alcune misure sono, inoltre, integrabili con altre, in funzione delle esigenze di vita del richiedente. Nel Regno Unito, l'Income Support può essere integrato con l'aggiunta dei servizi sanitari gratuiti (compreso il dentista), di voucher per l'acquisto di occhiali, di sostegni alla gravidanza e ai costi della mensa scolastica. In Germania, l'integrazione è prevista per i nuclei monogenitoriali, per gravidanze e, una tantum, per nuclei familiari di recente costituzione. In Danimarca, il cui livello di generosità dipende dal grado di copertura dell'erogazione, il contributo comprende, infatti, non solo i mezzi necessari al sostentamento, ma anche quanto è necessario per l'abitazione e per l'attività lavorativa. Per quanto concerne la tassazione, ci sono paesi nei quali il reddito minimo non è soggetto a tassazione (Francia, Germania e Regno Unito) e quelli nei quali lo è (Spagna e Danimarca). Con alcune differenze: in Spagna il contributo è soggetto a tassazione normale, in Danimarca, invece, sono previste apposite deduzioni (1,74 euro all'ora, per un massimo di 160 ore).

4. Politiche di contrasto dell'esclusione economica e sociale

Per dare un senso agli assi che hanno caratterizzato il sistema di welfare italiano da almeno quindici anni è necessario rifarsi anzitutto al principio della *sussidiarietà*. Si possono ricondurre alla semantica della sussidiarietà le due grandi questioni che stanno ridefinendo la struttura del sistema di welfare italiano:

- l'accorciamento della scala lungo la quale si distribuiscono le competenze istituzionali e sociali della lotta alla povertà, al fine di avvicinare le dimensioni programmatiche e gestionali all'origine del bisogno;
- il processo di trasformazione delle modalità di governo locale da gerarchiche, centraliste, programmate e gestite *top-down*, a modalità ispirate all'idea di *governance*, orientate cioè alla costruzione di sistemi decisionali complessi e reticolari, aperte al coordinamento tra – e alla compartecipazione di – soggetti pubblici e privati per la produzione del bene comune.

Nell'accezione della compartecipazione, la sussidiarietà riguarda la possibilità di sviluppare partnership sussidiarie tra pubblico e privato, come forma di superamento tanto dei principi gerarchici che caratterizzano il welfare state, quanto dei principi della "contrattualizzazione", ossia della esternalizzazione dei servizi, che hanno caratterizzato la cultura liberale degli anni Ottanta.

Parallelamente al riconoscimento di una sempre maggiore autonomia legislativa e funzionale dei livelli di governo territoriali (regioni e comuni, *in primis*), la riforma del comparto assistenziale ha trasformato il modello di intervento delle amministrazioni pubbliche, favorendo, almeno sulla carta, il passaggio da una programmazione autocefala delle politiche e dei servizi, centrata sul ruolo sociale dell'ente pubblico, ad una orientata a valorizzare e/o promuovere la partecipazione di altri attori sociali.

Nell'ambito delle politiche di *welfare*, la prospettiva della *governance* mira a sottolineare le ricadute che derivano dai programmi di intervento e dai risultati che questi producono. Questa nuova impostazione ha effetto sulle politiche sia di contrasto alla povertà, sia sulle più generali politiche sociali segnate dalla transizione dal *welfare state* al *welfare mix* (Fazzi, 1998; Ranci, 1999; Vittadini, 2002). In virtù di questo "processo di sussidiarizzazione" (Kazepov, 2009), da qualche tempo, le regioni hanno assunto un ruolo centrale all'interno del nostro sistema di contrasto alla povertà, in particolare per quanto concerne la definizione e la programmazione degli interventi.

Complessivamente, sono 17 le regioni italiane che hanno in vigore almeno un provvedimento legislativo in materia di contrasto alla povertà. Gli atti normativi afferiscono sostanzialmente a tre macro-aree: (i) il sostegno economico alla persona e/o alla famiglia; (ii) il sostegno finanziario a progetti del terzo settore rivolti alle marginalità estreme; (iii) gli interventi indiretti a contrasto dei fenomeni della povertà e dell'esclusione sociale.

La sussidiarietà implica l'idea che lo spazio pubblico è l'esito dalla libera interazione di una molteplicità di soggetti. Non è pubblico, pertanto, soltanto ciò che è generato direttamente dallo Stato e dalle amministrazioni locali, ma tutto ciò che è finalizzato alla risoluzione di problemi pubblici e che aumenta la capacità di risposta ai bisogni delle persone. Non è pubblico, cioè, solo l'attore (ossia gli organi dello Stato e degli enti locali), bensì la funzione, la quale può essere esercitata anche da privati.

La sussidiarietà non rimette perciò in discussione il fondamento dei sistemi di welfare, ma ne cambia la prospettiva. Accanto agli organi dello Stato, operano in modalità paritetiche altri attori della società civile: le famiglie, le organizzazioni del privato

sociale, con finanziamenti tratti anche dalle fondazioni di origine bancaria e dalle fondazioni di erogazione. In questa configurazione, lo Stato e le amministrazioni locali hanno il ruolo di garanti della *governance* dell'insieme dei progetti volti a risolvere i problemi o a creare opportunità sociali. Questa impostazione richiede ovviamente gradualità, sia nelle forme di democrazia partecipativa e deliberativa, sia nelle forme di partnership strategica.

Nel seguito, si presentano le cifre della spesa e le politiche e gli interventi operati dagli organi dello Stato centrale (Par. 4.1.) e delle amministrazioni locali (Par. 4.2). Si presenta, inoltre, l'esito di un tentativo di quantificare l'entità dell'intervento finanziario da parte di banche e di fondazioni (private) per la lotta alla povertà nel nostro Paese (Par. 4.3). Nel Par. 4.3.4 si presentano, infine, alcuni spunti sulla possibilità di misurare il contributo economico del lavoro svolto dai volontari al fine di contrastare la povertà e l'esclusione sociale.

4.1. Spesa e politiche sociali dello Stato

La spesa per il contrasto della povertà e l'esclusione sociale erogata direttamente dallo Stato è minima, essendo questa funzione demandata principalmente ai governi locali. Quest'affermazione vale se non si confonde la spesa sociale in generale, che in Italia è assorbita fondamentalmente dai trasferimenti assistenziali agli enti previdenziali, con quella diretta in modo specifico ad affrontare le situazioni di disagio ed esclusione sociale che della spesa sociale rappresentano un sottoinsieme.

I beneficiari del sostegno ai redditi, finanziato con la fiscalità generale del Paese, sono identificati prevalentemente dalla compresenza di deprivazione economica e di anzianità anagrafica. Alla compresenza di questi due requisiti è, infatti, legata l'erogazione da parte dell'INPS sia dell'assegno sociale, sia dell'integrazione al minimo, misure che sono le più consistenti, avendo nel 2010 superato i 17 miliardi di euro.

Solo nel 2011 è stata sperimentata una misura come la *social card* che attiene in modo più specifico agli interventi in discussione. Tuttavia, anch'essa è stata diretta prevalentemente a persone con requisito di anzianità e di reddito, oltre che a famiglie con minori fino a tre anni.

L'altra componente di contrasto ai fenomeni di disagio sociale specifica della spesa sociale statale è quella relativa ad interventi per gestire problemi legati alla immigrazione.

Ciò non vuol dire che l'azione statale non abbia un'influenza quantitativa rilevante sul fenomeno della povertà e della esclusione sociale. Al contrario, la spesa pubblica e la politica di bilancio hanno effetti non trascurabili, diretti ed indiretti, sulla lotta all'esclusione sociale. Se è, infatti, vero che chi è in condizione di povertà o di esclusione sociale spesso non risente positivamente delle fasi di crescita economica senza l'adozione di interventi specifici (ed è questa la condizione specifica dell'esclusione sociale che motiva la riflessione sulla adozione di politiche mirate), è anche vero che le politiche di bilancio, e la loro composizione dal lato della spesa e delle entrate, si riverberano sull'esclusione sociale attraverso diversi canali di trasmissione.

Il primo riverbero è che nelle fasi negative del ciclo accompagnate da politiche di bilancio a livello statale fortemente pro-cicliche, cioè restrittive, vi sono margini

inferiori di spesa specifica anche da parte degli enti locali, poiché questi risentono delle condizioni generali determinate dall'aggiustamento di bilancio complessivo.

Tabella 4.1 Stanziamenti definitivi e risultati di gestione del bilancio dello Stato per missione e programma (in milioni di euro). Anno 2011.

Fonte:

<i>Programma</i>	<i>Residui iniziali</i>	<i>Stanziamenti definitivi CP</i>	<i>Stanziamenti definitivi CS</i>	<i>Impegnato</i>	<i>Totale pagato</i>	<i>Di cui pagato CP</i>
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	1.870	31.118	32.034	30.914	31.321	30.157
Terzo settore: associazionismo, volontariato, onlus e formazioni sociali	355	33	348	33	320	7
Lotta alle dipendenze	-	9	9	9	9	9
Protezione sociale per particolari categorie	744	4.578	4.650	4.535	4.586	4.224
Garanzia dei diritti dei cittadini	46	166	176	138	103	85
Sostegno alla famiglia	-	26	26	26	25	25
Promozione e garanzia di diritti e pari opportunità	2	25	27	25	27	24
Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali	20	913	914	786	787	785
Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi	702	25.367	25.884	25.362	25.465	24.997

Il secondo è che gli obiettivi della politica fiscale, sia dal lato della composizione delle entrate sia dal lato della composizione della spesa, non sempre riescono a tener conto di una valutazione d'impatto sociale relativa all'effetto soglia su famiglie e soggetti che possono cadere in condizioni di grave esclusione sociale.

La coerenza degli obiettivi è, infatti, un problema generale di piano delle politiche pubbliche, piano che assume particolare rilevanza per ciò che attiene ai fenomeni che sono oggetto di questo rapporto. Il problema della coerenza delle politiche pubbliche deriva dal fatto che gli obiettivi perseguiti dall'intervento pubblico sono molteplici e ogni amministrazione o livello di governo deve tenerne conto. Non si tratta solo della